



## **Landstinget Dalarna**

# Granskning av landstingsstyrelsens efterlevnad av fullmäktiges budgetbeslut Granskningsrapport

Audit  
KPMG AB  
*8 mars 2017*  
*Antal sidor: 5*

LiDalarna budgetefterlevnad 2016 Rapportutkast 170327.docx

## **Innehåll**

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte, revisionsmål och metod	1
3.1	Syfte	1
3.2	Revisionsmål	1
3.3	Metod	2
4.	Ansvarig nämnd/styrelse	2
5.	Projektorganisation	2
6.	Svar på revisionsfrågorna	3
6.1	Sakförhållandena	3
6.2	Motiv	3
6.3	Landstingsstyrelsens beslut och åtgärder under 2016	3
6.4	Budgeten som styrmedel under 2016	4
6.5	Kommunalrättsligt perspektiv	4
6.6	Revisionella bedömningar	5

## 1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i landstinget Dalarna har vi granskat landstingsstyrelsens efterlevnad av den budget fullmäktige fastställt för 2016.

Vi har i vår granskning funnit att hälso- och sjukvården styrs efter en budget som ger 130 mkr sämre resultat än den av fullmäktige fastställda. Beslutet att styra efter en annan budget har så vitt vi kunnat finna inte protokollförts av landstingsstyrelsen och inte kommunicerats till landstingsfullmäktige.

Enligt Kommunallagen 6 kap 4§ 3p åligger det styrelsen särskilt att verkställa fullmäktiges beslut. Vår slutsats är att landstingsstyrelsen genom sitt agerande visat ohörsamhet mot fullmäktiges beslut.

## 2. Bakgrund

I samband med granskningen av landstinget Dalarnas delårsrapport uppmärksammades en diskrepans mellan den av fullmäktige fastställda budgeten för år 2016 och den budget som landstingsstyrelsen tilldelat sina verksamheter inom hälso- och sjukvården. I vår granskningsrapport uttrycktes detta på följande sätt *"Den fastställda budgeten för helåret 2016 är ett överskott på 117 mkr. Den budget som lagts in i ekonomisystemet Raindance visar ett underskott på -21 mkr. Den budget som verksamheterna styrs mot är därmed en annan budget än den fullmäktige fastställt"*. I delårsrapporten redovisades avvikelserna i verksamhetsbilagen i förhållande till den budget som lagts in i Raindance och inte till av fullmäktige antagen budget.

Genom att diskrepansen mellan anvisad budget och därefter använd budget uppgår till 137 miljoner kronor, vilket inte är ett oväsentligt belopp, har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en granskning ska ske av landstingsstyrelsens budgetstyrning.

Granskningen och rapporten har riktats mot den del av budgetskillnaden som avser hälso- och sjukvården, 130 mkr.

## 3. Syfte, revisionsmål och metod

### 3.1 Syfte

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma landstingsstyrelsens användning av en från fullmäktige antagen avvikande budget ur ett kommunalrättsligt perspektiv.

### 3.2 Revisionsmål

Inom ramen för det övergripande syftet har följande frågor avsetts att besvaras eller belysas:

- Är sakförhållandet korrekt uppfattat, dvs har styrningen av hälso- och sjukvården skett utifrån en annan budget än den av fullmäktige fastställda?
- Vilka skäl åberopas för förfarandet och är dessa skäl relevanta?
- Analys ur ett kommunalrättsligt perspektiv
- Vilka revisionella bedömningar av förfaringssättet kan göras utifrån svaren på föregående frågeställningar/analyser
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte

### **3.3 Metod**

Granskningen har utförts genom:

- Inledande intervjuer med ledande tjänstemän för att fastställa
  - om KPMG i sin granskning av delårsrapporten uppfattat sakförhållandet korrekt, d.v.s. huruvida den budget hälso- och sjukvården styrs mot väsentligt avviker mot av fullmäktige fastställd budget
  - motiv till förfarandet
- Analys av kommunaljuridiska frågeställningar som
  - har det brustit i beredningen av budgeten och vilket ansvar har i så fall landstingsstyrelsen
  - har det brustit i verkställandet av budgeten och vilket ansvar har i så fall landstingsstyrelsen
- I övrigt besvara frågorna under avsnitt 2.2.
- Avslutande sammanställning, analys och rapport

## **4. Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett landstingsstyrelsen.

## **5. Projektorganisation**

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor med biträde av Göran Acketoft, certifierad kommunal yrkesrevisor.

## 6. Svar på revisionsfrågorna

### 6.1 Sakförhållandena

Landstingsstyrelsen (LS) har i yttrande till revisorerna 2016-12-12 angående rapport över granskning av delårsrapport bekräftat att den budget som under 2016 använts för styrning och uppföljning på verksamhetsnivå hade en underfinansiering med 130 mkr. Sakförhållandet är därmed klarlagt.

### 6.2 Motiv

Det motiv som LS åberopat i sitt yttrande är att LS velat ge hälso- och sjukvården en budget på verksamhetsnivå som ansågs vara relevant i förhållande till fattade beslut. LS anser att de dubbla budgetarna gett en transparent redogörelse för en ingående obalans och tydliggjort återstående sparbetning under pågående budgetår.

### 6.3 Landstingsstyrelsens beslut och åtgärder under 2016

LS fattade 2016-02-15 beslut om budget för sina verksamheter inkl hälso- och sjukvården. Budgetbeslutet följde landstingsfullmäktiges beslut från november 2015. Någon utökning av hälso- och sjukvårdens ram gjordes inte. I handlingarna till beslutet skrivs att budgeten förutsätter att sparpaket genomförs med positiva ekonomiska effekter motsvarande ca 370 mkr under 2016.

I handlingarna till beslutet skrivs också att ”Handlingsplanens genomförande kommer att följas upp på budgetberedningens och landstingsstyrelsens månadsavstämningar”.

#### *Våra kommentarer*

I den budget LS fastställde hade således beaktats beslutade sparåtgärder. Något krav på ytterligare besparingar för att uppnå budgeten framgår inte av handlingarna till beslutet.

När det gäller uppföljning av månadsavstämningar konstaterar vi att LS sammanträdde 11 april och 30 maj.

Därefter sammanträdde LS den 12 september och behandlade då delårsbokslutet per 30 juni. Där redovisas i huvuddokumentet en budgetavvikelse för hälso- och sjukvården i förhållande till fullmäktiges budget. I bilaga redovisas avstämning mot den 130 mkr sämre budgeten för hälso- och sjukvården, uppdelad på divisioner. Någon förklaring till de olika budgetarna ges inte.

Sammanfattningsvis har vi inte i LS protokoll återfunnit något beslut om att styra hälso- och sjukvården utifrån en annan budget än den av fullmäktige beslutade. Vi har heller inte återfunnit några beslut om ytterligare sparåtgärder. Ändå bekräftar LS i svar till revisorerna att en annan budget än fullmäktiges använts gentemot verksamheterna. Vem som fattat beslutet att styra utifrån denna andra budget och när beslutet togs har vi inte kunnat utröna, trots upprepade förfrågningar.

Utifrån de protokoll vi läst kan vi inte se hur någon utanför en trängre krets skulle ha kunnat förstå att dubbla budgetar använts.

## **6.4 Budgeten som styrmedel under 2016**

LS uppger i sitt yttrande till revisorerna att all uppföljning under året skett mot fullmäktiges budget.

Styrningen i verksamheterna har skett utifrån en annan budget och den budgeten har lagts in i ekonomisystemet i januari 2016, enligt vad vi kunnat utröna. Den budgeten är 130 mkr sämre än den av fullmäktige beslutade och är inlagd på konto/kontogrupsnivå och på de resultatenheter som används på olika nivåer.

Sparåtgärder har inte vidtagits utöver det sparpaket som fullmäktiges budget byggde på. Inga ytterligare sparåtgärder har heller lagts in i ekonomisystemet.

Den sämre budgeten hade således lagts in i ekonomisystemet vid tidpunkten för LS budgetbeslut och ändrades inte av det beslutet.

## **6.5 Kommunalrättsligt perspektiv**

Det är fullmäktige som fastställer budget med stöd av kommunallagens (KL) 8 kap, 8 §. I samma kapitel 6-7 § anges att det är styrelsen som upprättar förslag till budget.

Vad gäller frågan om det brustit i beredningen av budgeten har vi inte haft möjlighet att inom ramen för denna granskning analysera detaljerna bakom budgeten. Enligt KL ska budgeten fastställas senast i november året innan budgetåret. Den budget som hälso- och sjukvården styrt efter lades in i januari 2016, således relativt kort tid efter det att fullmäktige fattade sitt budgetbeslut 23-24 november 2015. Vid samma fullmäktigemöte beslutades om ett antal sparåtgärder. Kunskapen om den ekonomiska verkligheten för 2016 torde ha funnits även i november 2015. Det fanns då en officiell delårsrapport framme med prognoser för helåret 2015. I den ansträngda ekonomi landstinget levte i många år borde månatliga resultatuppföljningar till och med november 2015 ge samma bild av ekonomin som den man ansåg sig ha i januari 2016. Det har inte för oss uppgivits att någonting hänt däremellan, inom eller utanför landstinget, som påverkat ekonomin.

Det finns inte någonting i underlagen till fullmäktiges budgetbeslut som visar att ett realistiskt sparbetting ger ett 137 mkr sämre resultat än det resultat fullmäktige beslutade om, på landstingsstyrelsens förslag.

En förklaring till skillnad i syn på realistiskt utfall mellan november 2015 och januari 2016 skulle kunna vara en felräkning. En annan skulle kunna vara att man i november 2015 inte fullt ut kunnat räkna igenom möjliga effekter av sparförslag.

Om förhållandet skulle vara så att fullmäktiges budget var realistisk i november 2015 men inte i februari 2016 anser vi att LS omedelbart borde ha kommunicerat differensen på 130 mkr till fullmäktige. Enligt KL 6 kap 4§ 3p åligger det styrelsen särskilt att verkställa fullmäktiges beslut.

Budgeten är ett sådant beslut. Det är enligt vår bedömning inte förenligt med fullmäktiges budgetbeslut att fastställa en budget som är 130 mkr sämre för hälso- och sjukvården, vars politiska ansvar ligger hos landstingsstyrelsen.

## **6.6 Revisionella bedömningar**

Enligt KL 6 kap 4§ 3p åligger det styrelsen särskilt att verkställa fullmäktiges beslut. Så har inte skett vad gäller av fullmäktige beslutad budget för 2016. Styrelsen har styrt hälso- och sjukvården utifrån en annan budget, som ger ett 130 mkr sämre resultat. Beslutet har inte underställts fullmäktige för prövning.

De förtroendevalda revisorernas uppdrag är att på fullmäktiges uppdrag granska ansvarstagandet hos ledamöterna i styrelser och nämnder.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, lyfter i skriften God revisionsred i kommunal verksamhet från 2014 fram åtta olika grunder för revisorerna att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet. En av de grunderna är ”Bristande måluppfyllelse, ohörsamhet till mål och riktlinjer fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter”. Som exempel nämns ”inte vidta adekvata och tillräckligt effektiva åtgärder för att t ex följa budgetramen...”.

Det är vår bedömning att landstingsstyrelsen genom sitt agerande rörande budgeten för 2016, och oavsett motiv, visat ohörsamhet mot fullmäktiges beslut.

Datum som ovan  
KPMG AB

Bo Ädel  
*Auktoriserad revisor*  
*Certifierad kommunal yrkesrevisor*