

Sammanfattning landstingsstyrelsen

Revisorernas granskning av landstingsstyrelsens verksamhet år 2009 har utgått från fastställd revisionsplan och har utförts enligt gällande lagstiftning, landstingets regelverk samt god revisionssed för kommunal verksamhet.

Ekonomiskt resultat och måluppfyllelse

Årsredovisningen bedöms i huvudsak ge en rättvisande bild av årets resultat och ställning. Årsredovisningen är i allt väsentligt upprättad enligt lagen om kommunal redovisning och god redovisningssed. Avvikelse förekommer dock mot den kommunala redovisningslagen och rekommendationer från normgivande organ när det gäller avsättningar för omstruktureringssåtgärder.

2009 års resultat för koncernen Stockholms läns landsting uppgår till 1 138 mkr. Årets resultat överstiger budgeterat resultat med 318 mkr, vilket framför allt beror på finansnettot med en positiv budgetavvikelse om 459 mkr bl.a. till följd av lägre marknadsräntor. Årets resultat påverkas negativt av jämförelsestörande poster om 105 mkr. Resultatet för 2008 uppgick till 543 mkr. För 2008 uppgick de jämförelsestörande posterna till 282 mkr.

I budgeten för år 2009 har landstingsfullmäktige fastställt tre huvudmål avseende sjukvård, trafik respektive ekonomi.

- Måluppfyllelsen avseende *tillgänglighet* inom hälso- och sjukvården har förbättrats jämfört med föregående år. I återslagrapporteringen av måluppfyllelsen saknas dock en redovisning av andra kvalitetsmål än ”tillgänglighet”.
- Målet att förbättra kollektivtrafikens *tillförlitlighet* har huvudsakligen uppfyllts.
- Målet att säkerställa en *ekonomi i balans* är uppfyllt.

Revisionen konstaterar att redovisningen av måluppfyllelsen för de övergripande verksamhetsmålen för hälso- och sjukvården respektive trafiken har utvecklats i årsredovisningen. Den löpande ekonomiska redovisningen har i huvudsak hållit fortsatt god kvalitet. Fullmäktiges långsiktiga finansiella mål har uppnåtts.

Styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi

Den av landstingsstyrelsens utövade styrningen och uppföljningen enligt kommunallag och landstingets reglemente bedöms i huvudsak som **acceptabel**.

Revisionens granskning av landstingsstyrelsens styrning visar att uppsiktsplikten kan utvecklas. En ökad tydlighet kring uppsiktsplikten förbättrar förutsättningarna för landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och samordning av landstingets verksamhet. En ökad tydlighet underlättar också informationen ute i organisationen.

Revisionen kan konstatera att det på koncernnivå saknas mål avseende patientsäkerheten, liksom även en tydlig ledningsstruktur för kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter¹. På fullmäktigenivå finns inte heller någon tydlig uppföljning av kvalitets- och patientsäkerhetsarbetet, vilket borde vara en central del i en kvalitetsuppföljning. Utan tydliga mål på koncernnivå saknas förutsättningar att mäta i vilken riktning kvalitet och patientsäkerhet som helhet utvecklas.

¹ Ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården, SOSFS 2005:12

Revisionen har noterat att det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla ägarstyrningen inom landstinget. Som exempel kan nämnas den funktion, Utveckling och styrning, som under hösten 2009 inrättats inom landstingsstyrelsens förvaltning, med särskilt ansvar för ägarfrågor. Enligt revisionen kvarstår dock behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen avseende ägarstyrningen samt att stärka den löpande dialogen mellan ägaren och bolagen. Inte minst styrstrategin för sjukhusen, med ökade befogenheter och ansvar för sjukhusens styrelser, ställer ökade krav på en utvecklad och ändamålsenlig ägarstyrning. Ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver förtydligas.

Revisionen har vid flera tillfällen under senare år påtalat brister vad gäller återrapporteringen och informationen till fullmäktige av hur nämnder/styrelser genomför mål och uppdrag. Det är viktigt att informationen är väl avvägd och förmedlas på ett sätt som gör den lätt tillgänglig för fullmäktiges ledamöter. Revisionen har också vid flera tillfällen framfört att det behövs verksamhetsmål som har en tydlig koppling till god ekonomisk hushållning samt att redovisningen av mål och uppdrag bör innehålla en sammanhållen analys och bedömning. Först då kan fullmäktige ta ställning på ett meningsfullt sätt. Dessa rekommendationer kvarstår.

Revisionen har noterat att landstinget i budget 2010 utvecklat målstyrningen och även angett indikatorer som är kopplade till åtta *övergripande* mål, vilka ingår i en målstruktur med utgångspunkt från budgetens tre *huvudmål*. Budget 2010 ger därmed bättre förutsättningar för att i samband med bokslut 2010 redovisa en analyserad och samlad bild av måloppfyllelsen.

Hälso- och sjukvård

Förutsättningarna för att styra hälso- och sjukvården har förändrats under de senaste åren. Akutsjukhusen har fått ett betydligt större ansvar än tidigare genom dels *flerårsavtalen*, dels ansvaret för *vårdgarantin*. Detta innebär att sjukhusen till stor del tagit över ansvaret för att precisera och skapa den sjukvårdsproduktion som tidigare beställdes och hanterades via hälso- och sjukvårdsnämndens vårdavtal. Parallellt har *vårdvalsreformen* genomförts inom primärvården och inom delar av den somatiska specialistvården.

Förändringarna ställer stora krav på anpassningar i styrningen på både sjukhusnivå och koncernnivå. Stor uppmärksamhet behövs också på de konsekvenser som förändringarna kan få, åtminstone övergångsvis:

- En positiv effekt av *flerårsavtalen* är bl.a. de förbättrade möjligheterna till framförhållning för sjukhusen. Flerårsavtalen kan dock även innebära risker eftersom det ökade kravet på affärsmässighet i sjukhusens styrning av vården inte alltid är helt förenligt med de grundläggande principerna om vård efter behov.
- *Vårdgarantin* har ökat tillgängligheten inom vården. Eftersom vårdgarantin inte omfattar all sjukhusvård finns dock en viss risk för att patientgrupper, som inte omfattas av systemet, nedprioriteras. Detta måste uppmärksammas.
- *Vårdvalet* har förutom positiva effekter vad gäller tillgänglighet m.m. även fått vissa negativa konsekvenser i form av risk för fragmentisering av vården samt brister i vårdkedjor och en försämrad samverkan mellan vårdgivare.
- *Samverkan* i vårdprocesser blir alltmer komplex då fler vårdgivare och huvudmän tillkommer. Många kommuner vet inte heller vart de ska vända sig när de vill samverka med landstinget. Äldreområdet och vuxenpsykiatri är de vårdgrenar som har störst problem.

Fullmäktiges övergripande mål om att förbättra tillgängligheten inom hälso- och sjukvården har förbättrats jämfört med föregående år. Telefon- och besökstillgängligheten är, i likhet med föregående år, relativt hög. Kötiderna har totalt sett kortats. Bl.a. specialistvården har ökat sin tillgänglighet. Vidare har följsamheten till vårdgarantin förbättrats under 2009, även om vårdgarantin inte uppfyllts i alla delar. Landstinget har dock kvalificerat sig för att få del av den s.k. ”kömiljarden”. I åiterrapporteringen av måluppfyllelsen saknas dock en redovisning av andra kvalitetsmål än ”tillgänglighet”.

Den allmänna och särskilda kollektivtrafiken

Sammantaget bedöms att arbetet med att förbättra tillförlitligheten i den allmänna såväl som den särskilda kollektivtrafiken har inneburit att måluppfyllelsen i huvudsak är god.

Tillförlitligheten avseende tunnelbane- och pendeltågstrafiken förbättrades jämfört med föregående år. Problem kvarstår dock dels avseende störningsinformation och ersättnings- trafik vid större akuta störningar, dels i kundnöjdheten vad gäller tidhållningen i pendeltågs- trafiken. Färdtjänsttrafikens tillförlitlighet bedöms som god och fordonens tidspassning överträffade eller uppfyllde budgeterade mål. Sjötrafiken överträffade budgeterade mål för tidspassningen.

Den granskning av brandskyddet i kollektivtrafiken som revisionen gjorde 2009 visar att ansvarsförhållandena för brandskyddsarbetet är komplicerade och delvis otydliga. Revisionens rekommendationer kvarstår om att landstingsstyrelsens uppsikt bör utvecklas och att landstingets uppdrag till SL avseende brandskyddet bör förtydligas.

Den nya organisationen för färdtjänsten, som införts fr.o.m. 2009-07-01, syftar till att få en ökad integration mellan den allmänna kollektivtrafiken och färdtjänstresorna. Effekterna av detta har varit för tidigt att bedöma under 2009. Revisionen konstaterar dock att organisationen har medfört en svåröverblickbar och otydlig ansvarssituation. Enligt revisionen har landstingsstyrelsens beredning, inför fullmäktiges beslut, i denna del varit otillräcklig. Landstingsstyrelsen bör se över ansvarsförhållandena avseende färdtjänsten samt tillse att beslut, avtal och styrdokument är konsistenta och synkroniserade. Revisionen har för 2009 valt att inkludera den nya resultatenheten Färdtjänstverksamheten i ansvarsprövningen för landstingsstyrelsen.

Vintern 2009/2010 har inneburit stora påfrestningar för trafiken, särskilt spårtrafiken. I slutet av februari 2010 ledde snön och kylan till mycket allvarliga konsekvenser för trafiken. Tunnelbanetrafiken till förorterna ställdes in helt under flera dagar och störningarna i pendeltågstrafiken var omfattande. Revisionen vill därför framhålla nödvändigheten av att SL företar en noggrann utredning och analys av orsakerna till de mycket allvarliga trafikproblem som inträffade i februari 2010.

Särskilda frågor

Revisionen har under 2009 granskat *riskhanteringen i den finansiella verksamheten* i landstinget. Syftet har varit att bedöma om finanspolicyn utgör en tillräcklig grund för hantering av risker i den finansiella verksamheten. Enligt revisionens bedömning utgör det *samlade* regelverket en tillräcklig grund, även om vissa förtydliganden kan göras. Däremot ger inte finanspolicyn som självständigt dokument en helhetsbild av hur finansiella risker ska hanteras och rapporteras inom SLL. Av finanspolicy framgår inte tydligt hur landstingsstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas.

Mot bakgrund av de brister som påvisades i samband med kostupphandlingen har revisionen under 2009 granskat landstingets *ärendehantering*. Granskningen visar att det funnits relativt stora brister, vilket medfört att ett antal av de granskade besluten sannolikt fattats i strid mot bestämmelserna i kommunallagen. Revisionens samlade bedömning är att ärendehanteringens måste förbättras för att motsvara kommunallagens krav samt kraven på god intern kontroll. Fullmäktige har nyligen fattat beslut om vissa förändringar i ärendehanteringsprocessen, vilket kan komma att åtgärda en del av revisionens iakttagelser.

Sex strategiska *upphandlingar* har granskats under 2009, vars sammanlagda beräknade värde uppgår till drygt 2 miljarder kr. Revisionen kan konstatera att de granskade upphandlingarna i stort har skett enligt LOU. Granskningen visar dock bl.a. att den samordnade upphandlingen bör ges ett tydligt uppdrag som leder till en mer aktiv roll så att t.ex. fler varu- och tjänsteområden som är gemensamma täcks av samordnade avtal.

Under 2009 har revisionen även granskat *skydd mot oegentligheter* i externfinansierade projekt inom hälso- och sjukvården. Granskningen visar att sjukvårdsproducenternas åtgärder för att förebygga och upptäcka oegentligheter avseende projektmedel inte är tillräckliga. Vidare har framkommit att landstingets centrala regelverk behöver förtydligas och utvecklas. Det gäller såväl ansvarsfrågan som riktlinjer för hantering av överskott och påslag för administrativa kostnader i projekten.

Avsättningar i årsredovisningen

I årsredovisningen redovisas avsättningar för omstruktureringsåtgärder, pågående rättstvister och pensionskostnader. I revisionsberättelserna för landstingsstyrelsen 2006, 2007 och 2008 har framförts att avsättningar för omstruktureringsåtgärder och pensioner inte hanterats enligt god redovisningssed. Denna kritik kvarstår. Revisionens bedömning bekräftas även av att avsatta medel för omstruktureringsåtgärder inte under något år har använts i den omfattning som avsågs.

Den totala avsättningen för omstruktureringsåtgärder uppgår till 109 mkr i bokslut 2009. Avsättningar har gjorts med 59 mkr avseende Stockholms läns sjukvårdsområde och Södertälje Sjukhus AB. Tidigare avsättning om 27 mkr avseende Folk tandvården och 3 mkr avseende Karolinska Universitetssjukhuset kvarstår. Dessa avsättningar grundar sig enligt revisionens bedömning på ett alltför opreciserat underlag och uppfyller inte kriterierna enligt Rådet för kommunal redovisnings rekommendation om avsättningar. Den avsättning som redovisats med 20 mkr för landstingsstyrelsens förvaltning, bedöms dock vara förenlig med god redovisningssed.

Avsättningar för pensioner uppgår till 12 537 mkr, varav 700 mkr avsattes i bokslut 2007 för framtida pensionskostnader. Den extra avsättningen år 2007 är utöver vad som följer av gällande lagstiftning. Revisionen bedömer det som oklart vilka principer som legat till grund för den extra pensionsavsättningen och vilka principer som ska gälla för framtiden. Avsättningen har inte utnyttjats under året.

Den återstående avsättningen om 252 mkr som fanns i 2008 års bokslut för aviserade förändringar i ränteantaganden vid pensionsskultsberäkning har ianspråktagits med 200 mkr under året. Resterande del har lösts upp. En ny avsättning för pensionsåtaganden i bolagen om 505 mkr har gjorts motsvarande skillnaden mellan huvudregeln och den s.k. alternativregeln vid beräkning av pensionsskulden. Syftet är att på bästa sätt spegla den skuld som

föreligger om verksamheten förs tillbaka till landstinget eller säljs externt. Revisionen har inget att erinra mot att denna avsättning sker på koncernnivå.

Nämnder och styrelser ska enligt bokslutsanvisningar från landstingsstyrelsens förvaltning redovisa effekterna av de strukturförändringar som beslutades i fullmäktiges budget 2007. En samlad avrapportering till fullmäktige av dessa effekter har ännu inte upprättats.

Slutlig bedömning av styrning, intern kontroll och räkenskaper

Den årliga granskningen har givit följande slutliga bedömningar för alla nämnder och styrelser inom Stockholms läns landsting. Inom parentes redovisas slutliga omdömen för 2008.

	Oacceptabel	Ej helt acceptabel	Acceptabel	Bra
Styrning	0	0 (2)	14 (14)	7 (8)
Intern kontroll	0 (0)	2 (0)	14 (16)	6 (7)

	Ej rättvisande	Ej helt rättvisande	Rättvisande
Räkenskaper	0 (0)	0 (0)	25 (24)

* För Färdtjänstnämnden görs ingen bedömning vad gäller Styrning och Intern kontroll med anledning av den förändrade organisationen för färdtjänstnämnden som medfört oklarheter i ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen, färdtjänstnämnden och AB Storstockholms lokaltrafik.

Sammantaget får områdena Styrning och Intern kontroll bedömningen **acceptabel** för koncernen i sin helhet. Den interna kontrollen bedöms dock som ej helt acceptabel för *Karolinska Universitetssjukhuset*, främst på grund av iakttagelser i samband med revisionens IT-granskning. Den interna kontrollen bedöms inte heller helt acceptabel för *Landstingsstyrelsens förvaltning* bl.a. beroende på brister i ärendehantering under 2009.

Någon bedömning av den interna kontrollen lämnas inte för *Färdtjänstnämnden* med anledning av den förändrade organisationen som medfört oklarheter i ansvarsfördelningen mellan landstingsstyrelsen, färdtjänstnämnden och AB SL.

Räkenskaperna för samtliga nämnder och bolag bedöms i allt väsentligt vara **rättvisande**.

Norrtäljeorganisationen

Åtgärder pågår för att uppnå en ekonomi i balans. Avtalen mellan nämnd och bolag för 2009 blev klara sent. Tidigare påtalade oklarheter i ägarrollen och ägarstyrningen genom kommunalförbundet kvarstår i huvudsak. En god samverkan mellan huvudmännen och en tydlig styrning av bolag, nämnd och kommunalförbund är avgörande för det framtida resultatet och för att kunna uppnå syftet med den gemensamma sjukvårds- och omsorgsorganisationen.