

Kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg

# Grundläggande granskning år 2020

April 2021  
Richard Norberg  
Revisionsdirektör  
Region Västerbotten

# Innehåll

<b>1. SAMMANFATTNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 BAKGRUND.....	3
1.2 IAKTTAGELSER .....	3
1.3 SLUTSATSER .....	4
1.4 REKOMMENDATIONER .....	4
<b>2. INLEDNING .....</b>	<b>6</b>
2.1 IAKTTAGELSER ÅR 2019 .....	7
2.2 REVISORERNA RISKANALYS FÖR ÅR 2020.....	8
2.3 REVISIONSFRÅGOR .....	8
<b>3. GRANSKNINGENS RESULTAT.....</b>	<b>9</b>
3.1 FULLMÄKTIGES PLAN OCH BUDGET FÖR ÅREN 2020 - 2022 .....	9
3.2.1 Vår kommentar.....	11
3.2 BESLUT OM VÄSENTLIGA STYRDOKUMENT.....	11
3.2.1 Vår kommentar.....	12
3.3 STYRELSENS LÖPANDE KONTROLL.....	12
3.3.1 Vår kommentar.....	24
3.4 FÖRBUNDETS KANSLI.....	25
3.4.1 Vår kommentar.....	26
3.5 ARBETE MED INTERN KONTROLL .....	26
3.5.1 Vår kommentar.....	28
3.6 GRANSKNING AV DELÅRSRAPPORT OCH ÅRSREDOVISNING.....	28
3.6.1 Vår kommentar.....	31
<b>4. UPPFÖLJNING AV IAKTTAGELSER ÅR 2019 .....</b>	<b>32</b>
4.1 Vår kommentar .....	32
<b>5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....</b>	<b>33</b>
5.1 Bedömning av resultat .....	33
5.2 Bedömning av styrning och kontroll .....	33
5.3 Rekommendationer .....	33

# 1. Sammanfattning

## 1.1 Bakgrund

På uppdrag av samtliga regioner i landet ska Kommunalförbundet svenskt ambulansflyg sköta all ambulansflygverksamhet i Sverige. Förbundet ska äga flygplanen, ansvara för den medicintekniska utrustningen, bemanningen i flygplanen med sjukvårdspersonal samt en flygkoordineringscentral. Driften av flygplanen bestående av piloter och tekniskt underhåll ska förbundet upphandla. Sedan år 2016 då förbundet bildades har det pågått ett arbete med att bygga upp förbundets verksamhet. Enligt den ursprungliga planen skulle trafiken startat år 2018. En tillbakablick på tiden från år 2016 och framåt visar att arbetet med att starta upp verksamheten har varit besvärlig. Bland annat har upphandlingar överprövats. Hösten 2016 beslutade styrelsen att flytta fram trafikstarten till år 2020. År 2018 flyttade styrelsen fram trafikstarten till år 2021.

Under år 2020 fick styrelsen hantera flera utmaningar. En utmaning var frågan om förbundet skulle upphandla flygambulanstjänst med eller utan drifttillstånd. Andra exempel på utmaningar var arbetet med att etablera beredskapsbaser och organisera bemanningen av sjuksköterskor i flygplanen. Styrelsen behövde också hantera kritik från medlemmar om att den fördelningsmodell som var beslutad i förbundsordningen innebar att uppstarts-kostnader skulle bli orättvist fördelade under år 2021. I mars 2021 bedömde styrelsen att trafiken skulle starta i november 2021 för baserna i Umeå och Stockholm/Arlanda och i januari 2022 för basen i Göteborg.

## 1.2 Iakttagelser

Av vår granskning framgår att kvaliteten på protokoll och underlag varierade och att vissa underlag inte har gått att hitta i diariet. I ärendet om bemanningen av sjuksköterskor i flygplanen har vi konstaterat att juridiska frågeställningar inte bereddes tillräckligt. Brister i dokumentationen indikerar att styrelsen år 2020 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över de ärenden som styrelsen hade att hantera. Brister i hanteringen av dokumentationen försvårar också för medlemmar, revisorerna och andra intresserade att få tillräcklig insyn i förbundet.

Iakttagelser i protokollen visar att styrelsen under år 2020 dessutom tycks ha ställts inför plötsliga och oväntade utmaningar. Exempel på det finns i upphandlingen av flygambulanstjänsten, i arbetet med att etablera beredskapsbaser och organiseringen av sjuksköterskebemanningen. Vår samlade bedömning är att styrelsen inte hade en tillräcklig kontroll över händelseutvecklingen. Positivt var att styrelsen var aktiv och vidtog en rad åtgärder för att hantera de utmaningar som uppstod under året. Under år 2020 sammanträdde styrelsen 13 gånger.

Vi kan inte avgöra i vilken grad de plötsliga utmaningarna berodde på externa faktorer som styrelsen inte kunde påverka eller var resultat av brister i styrningen och kontrollen. Förberedelserna inför det att förbundet bildades var otillräckliga. Kanske var förbundet under uppbyggnadsfasen inte till-

räckligt rustat för att på ett ändamålsenligt sätt bereda och hantera alla de komplexa frågor som förbundet ställdes inför?

### 1.3 Slutsatser

Vi uppfattar att otillräckliga förberedelser inför bildandet av förbundet år 2016 samt en rad externa faktorer i viss utsträckning bidrog till flera av de utmaningar som styrelsen ställdes inför under år 2020. Händelser som inträffade under år 2020 och vintern 2021 medför risk att trafikstarten blir ytterligare försenad. Förseningarna kan medföra skada för både förbundet och förbundets medlemmar. Vi konstaterar också att händelser under år 2020 medförde svaga resultat för verksamhetsmålen. Vår sammantagna slutsats är att styrelsen år 2020 inte genomförde verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund av brister i protokollen, underlag och spårbarheten till underlag är vår slutsats också att styrelsen för år 2020 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.

### 1.4 Rekommendationer

Vi rekommenderar styrelsen:

- Grundligt utvärdera på vilket sätt styrningen och kontrollen kan utvecklas och därefter vidta nödvändiga åtgärder. En viktig del i detta arbete är att säkerställa att underlag som ligger till grund för styrelsens styrning och kontroll är spårbara via protokollen. En annan del är att styrelsen stärker kvaliteten på ärendeberedningen. Styrelsen behöver bland annat att säkerställa att tillräckliga juridiska analyser blir genomförda i ärendeberedningen.
- Det är angeläget att styrelsen på ett tydligt sätt under år 2021, löpande och med framförhållning, kommunicerar med fullmäktige och förbundets medlemmar om eventuella förseningar, ökade kostnader och hur kostnaderna fördelas på olika medlemmar.
- Den fördelningsmodell som fullmäktige beslutade om den 8 mars 2021 överensstämmer inte med fördelningsmodellen som medlemmarna har beslutat om i förbundsordningen. Det är angeläget att styrelsen har dialog med medlemmarna om detta.
- Beslutar om en egen verksamhetsplan med mätbara mål.
- Utvecklar arbetet med internkontrollplanen:
  - Tydliggör kopplingen mellan bedömda risker och prioritering av kontroller i internkontrollplanen.
  - Utveckla internkontrollplanen metodmässigt. Av internkontrollplanen bör det framgå hur varje enskild kontroll ska genomföras. Av uppföljningen bör det tydligt framgå i vilken grad de olika kontrollerna är genomförda och resultatet av de enskilda kontrollerna.

Vi har även tidigare rekommenderat styrelsen att stärka sin styrning genom att besluta om en verksamhetsplan och utveckla internkontrollplanen.

## 2. Inledning

Förbundets ändamål är att för sina medlemmar tillhandahålla ambulansflyg. Förbundet ska effektivisera transporter och öka patientsäkerheten och patientnyttan genom att samordna ambulansflygverksamheten. Enligt förbundsordningen ska förbundet bland annat:

- Upphandla och samordna flygambulanstjänst.
- Upphandla, äga och finansiera egna flygplan.
- Samordna beställningar och genomföra flygambulanstjänst genom att tillhandahålla en flygkoordineringscentral.
- Samordna och effektivisera inköp och drift av medicinteknisk utrustning.
- Tillhandahålla sjukvårdspersonal i flygplanen.

Förbundet har ett fullmäktige som utser en styrelse. Varje sjukvårdsregion ska vara representerad i styrelsen. På tjänstemannanivå leds verksamheten av en förbundsdirektör. Ett kansli sköter löpande verksamhet och förbundets administration.

Förbundet fick en dålig start när det bildades år 2016. Förberedelserna var svaga och den förbundsdirektör som styrelsen rekryterade saknade erfarenhet från kommunal verksamhet. Medlemmarnas hade dessutom förväntningar på att flygverksamheten skulle starta upp redan år 2018. Hösten 2016 beslutade styrelsen att flytta fram trafikstarten till år 2020 till följd av att den upphandling av flygplan som Region Västerbotten hade påbörjat behövde avbrytas. På grund av att även den efterföljande upphandlingen behövde göras om beslutade styrelsen hösten 2018 om att flytta fram trafikstarten till år 2021. Tidplanerna för arbetet med att upphandla operatör, bygga upp koordineringscentral, system för bemanning av sjuksköterskor i flygplanen med mera flyttades fram för att anpassas till planerade trafikstarten år 2021.

Upphandlingen av flygplanen avslutades i augusti 2019. Förbundet tecknade avtal med Pilatus Aircraft Ltd om leverans av sex ambulansinredda flygplan av modellen PC-24. I avtalet fanns det en option på ytterligare fyra flygplan. Förbundet tillsatte en projektgrupp som skulle arbeta fram till dess flygplanen levererades i april 2021.

I september 2019 annonserade förbundet upphandlingen av flygambulanstjänsten. Enligt förfrågningsunderlaget skulle drifttillstånd ingå i upphandlingen. I november 2019 beslutade styrelsens arbetsutskott att avbryta upphandlingen. Planen var att ett en ny upphandling, exklusive drifttillstånd, skulle genomföras under våren 2020. Olika uppfattningar i styrelsen om beredningsprocessen medförde att arbetet med upphandlingen stannade av. Efter ägarsamråd och en fördjupad beredningsprocess som involverade region- och ekonomidirektörsnätverket beslutade fullmäktige i juni 2020 att upphandlingen av flygambulanstjänsten skulle genomföras exklusive drifttillstånd. Under hösten 2020 pågick i förbundet ett intensivt arbete med att förbereda trafikstarten i augusti 2021.

## 2.1 Iakttagelser år 2019

Granskningen visade att verksamheten i allt väsentligt genomfördes i enlighet med förbundsordningen och förbundets mål för året. Revisorerna bedömde att verksamheten var genomförd på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Den grundläggande granskning visade att styrelsen för år 2019 hade beslutat om styrdokument och höll sig informerad om verksamheten. En brist var dock att styrelsen inte hade någon egen verksamhetsplan för år 2019. Denna brist hade revisorerna påpekat i granskningar tidigare år och styrelsen hade utlovat att den skulle besluta om en egen verksamhetsplan. En annan iakttagelse var att styrelsens protokoll under hösten 2019 blev mer översiktliga. I stället för informativa ärendetexter fanns i protokollen ibland uppgifter om att information lämnades muntligt. I vissa fall uppgavs i protokollen att sekretess var orsak till att information till styrelsen var muntlig. Från hösten 2019 ingick heller inte skriftliga riskanalyser i förbundsdirektörens särskilda rapporter till styrelsen. I årsredovisningen följde styrelsen upp resultaten för målen samt redogjorde för väsentliga händelser under året. Revisorerna samlade bedömning var att styrningen och kontrollen i huvudsak var tillräcklig.

Granskningen av räkenskaperna visade att dessa i allt väsentligt var rättvisande. Årsredovisningen var upprättad i enlighet med lag om kommunal bokföring och redovisning och god redovisningssed.

År 2019 genomförde revisorerna också genomfört en fördjupad granskning av styrelsens strategi för valutasäkringen. Av granskningen framgick att policyn övergripande identifierade och reglerade exponeringen av valutarisker. Det fanns dock behov av några förtydliganden och kompletteringar.

### *Rekommendationer år 2019*

Med anledning av sina iakttagelser i 2019 års grundläggande granskning rekommenderade revisorerna att styrelsen skulle:

- Besluta om en egen verksamhetsplan och detaljbudget.
- Utveckla internkontrollplanen metodmässigt. Av internkontrollplanen borde det framgå hur varje enskild kontroll skulle genomföras. Av uppföljningen borde det tydligt framgå i vilken grad de olika kontrollerna var genomförda och resultatet av de enskilda kontrollerna. Revisorerna ansåg också att styrelsens uppföljning av internkontrollen i samband med delårsrapporten borde vara skriftlig.
- Ställa krav på skriftliga riskbedömningar i förbundsdirektörens informationsrapporter.

Den 17 september 2020 yttrade sig styrelsen om 2019 års granskning (KSA 49-2020). Enligt yttrandet hade styrelsen vidtagit åtgärder i enlighet med revisorernas rekommendationer:

- Styrelsen redovisade att internkontrollplanen var utvecklad, Av planen framgick enligt styrelsen tydligt inom vilka områden som kontroller skulle göras, avvikelser registreras och återrapporteringen genomföras.

- Förbundsdirektörens information till styrelsen skulle fortsättningsvis innehålla riskbedömningar.

I yttrandet kommenterade styrelsen inte rekommendationen om att styrelsen borde besluta om en egen verksamhetsplan och detaljbudget inom ramen för fullmäktiges plan och budget. Vid en träff med revisorerna den 14 oktober 2020 uppgav företrädare för styrelsen att styrelsen skulle avvakta med att besluta om en egen verksamhetsplan fram till dess att flygverksamheten startade. Enligt företrädare för styrelsen styrde styrelsen uppbyggnaden av förbundets verksamhet genom att löpande kontrollera de olika delprojekten.

## 2.2 Revisorerna riskanalys för år 2020

Med utgångspunkt av en riskanalys har revisorerna beslutat att den grundläggande granskningen för år 2020 skulle ha särskild uppmärksamhet på styrelsens arbetsformer och styrning och kontroll. I detta ingick att granska att protokoll var tydliga och underlag tillgängliga för styrelsens ledamöter. Även följsamheten till styrelsens delegationsordning skulle enligt revisionsplanen särskilt uppmärksammas. Därutöver skulle granskningen år 2020 särskilt uppmärksamma styrelsens arbete med styrning och kontroll över:

- Upphandlingen av flygambulanstjänster.
- Anskaffningen av flygplanen.

Med anledning av att trafikstarten var framflyttad beslutade revisorerna att övriga väsentliga processer (uppbyggnaden av flygkoordineringscentral, bemanning av vårdpersonal i flygplan, etableringen av hangarer och faciliteter samt kontroll över medicinskteknisk utrustning) kunde granskas mer översiktligt under år 2020. Styrelsens agerande för att hantera negativa effekter av covid-19 skulle också ingå i granskningen. Revisorerna beslutade i revisionsplanen att inte genomföra någon fördjupad granskning för år 2020.

Mot bakgrund av händelseutvecklingen under år 2020 prioriterades granskningsarbetet om under hösten 2020 i förhållande till revisionsplanen. Granskningen utökades till att även särskilt uppmärksamma följande områden:

- Etableringen av beredskapsbaser.
- Organiseringen av sjuksköterskebemanning.
- Hantering av uppstartskostnader.

För att skapa utrymme för dessa granskningsinsatser prioriterades granskningen av följsamheten till styrelsens delegationsordning ned.

## 2.3 Revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge underlag till revisorerna för deras ansvarsprövning av styrelsen. För att svara på syftet har vi formulerat följande revisionsfrågor:

- Är uppfyllelsen av mål, riktlinjer beslut m.m. är tillräcklig?

- Har styrelsen haft en tillräcklig styrning och kontroll över förbundets verksamhet. För denna del har vi formulerat följande underliggande revisionsfrågor:
  - Är styrelsens redovisning av måluppfyllelse, uppfyllelse av uppdrag med mera tillräckligt utvecklad?
  - Har styrelsen metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?
  - Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2019 års granskning?

Denna grundläggande granskning är översiktlig och omfattar inte detaljgranskning av de olika delarna. Den grundläggande granskningen omfattar inte heller granskning av bokslut och följsamhet till ekonomiadministrativa rutiner med koppling till räkenskaper. Dessa delar granskas av EY och redovisas i separata rapporter.

### **Revisionskriterier**

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som vi använder i våra analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen.
- Lag om kommunal bokföring och redovisning.
- Förbundsordningen.
- Fullmäktiges mål och budget för år 2020.

### **Metod och kvalitetssäkring**

Granskningen är i första hand genomförd med hjälp av dokumentationsstudier av protokoll och styrande dokument (verksamhetsplan, delårsrapport och årsrapport). Avstämningar har löpande genomförts med förbundsdirektören och personal på förbundets kansli. Därutöver har revisorerna genomfört träffar med företrädare för förbundsstyrelsen och med förbundsdirektören för att informera sig om styrelsens arbete med att bygga upp förbundets verksamhet. Granskningen har kvalitetssäkrats genom att förbundsdirektören och medarbetare på förbundets kansli fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

## **3. Granskningens resultat**

### **3.1 Fullmäktiges plan och budget för åren 2020 - 2022**

Den 7 november 2019 beslutade förbundsfullmäktige om en budget för år 2020 med ekonomisk plan för treårsperioden 2020 – 2022 (KSA 78-2019). Budgeten för år 2020 uppgick till drygt 20 miljoner kronor. Mot bakgrund av att förbundets verksamhet ännu var under uppbyggnad var verksamhetsmålen för år 2020 aktivitetsbaserade. Nedan återger vi fullmäktiges mål för år 2020:

### Verksamhetsmål för år 2020

- Flygplanen ska anskaffas i enlighet med projektplan.
- Under första kvartalet 2020 ska förbundet besluta om tilldelning av operatör.
- Operatör ska etableras i enlighet med projektplan.
- Avtal för beredskapsbaser ska tecknas under andra kvartalet 2020.

### Finansiella mål

- Förbundet ska klara den löpande driften under året utan att behöva ta lån eller begära kapitaltillskott från medlemmarna.
- Förbundet ska redovisa ett överskott med 2 procent.

Nedan återger vi den budget och plan fullmäktige beslutade om i november 2019 för perioden 2020 – 2022. Enligt planen skulle förbundets omsättning öka kraftigt från år 2021 till följd av att flygverksamheten planerades starta.

### **Fullmäktiges budget och plan för perioden 2020 – 2022, Tkr**

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Intäkter	20 155	151 472	230 864
Kostnader	18 329	144 185	217 984
Resultat	395	3 119	4 670

Revisorerna har i granskningar tidigare år rekommenderat styrelsen att besluta om en egen verksamhetsplan och en egen budget inom ramen för fullmäktiges mer övergripande mål och budget. Revisorerna har framfört att fullmäktiges roll är besluta om övergripande mål, budget och inriktning och om frågor som är av principiell beskaffenhet. Styrelsen i sin tur ansvarar för att se till att verksamheten blir genomförd i enlighet med de mål och ramar som fullmäktige beslutat.

Revisorerna har pekat på att det är en fördel för styrelsen om den för sig egen styrning har en egen mer konkret verksamhetsplan och budget som är inriktad på att genomföra fullmäktiges mer övergripande mål och budget. Med hjälp av egna avgränsade mål och en mer detaljerad budget skulle styrelsen kunna stärka sin styrning och kontroll över verksamheten.

Med hjälp av en egen verksamhetsplan och budget skulle styrelsen också kunna öka graden av flexibiliteten i styrningen. Vid förändrade förutsättningar skulle styrelsen, inom ramen för fullmäktiges mera övergripande mål och budget, kunna ge sig själv handlingsutrymme genom att besluta om justeringar av sina egna mål och tidplaner för när aktiviteter skulle vara genomförda.

Efter 2018 års granskning gav styrelsen i uppdrag (2019-10.24, §87) till förbundsdirektören att ta fram förslag på verksamhetsplan. Varken för år 2019 eller 2020 har styrelsen dock beslutat om någon verksamhetsplan. Vid tidpunkten för när arbetet med denna granskning avslutades i slutet av mars

2021 hade styrelsen inte beslutat om någon egen verksamhetsplan för år 2021.

### 3.2.1 Vår kommentar

Vi bedömer att fullmäktiges mål är relevanta utifrån förbundsordningen och att verksamheten är under uppbyggnad. Fullmäktiges mål är övergripande och strategiska.

Två av fullmäktiges verksamhetsmål, de för flygplan och operatör, är för övergripande för att fungera som tydliga mål för styrelsen i styrningen. För dessa två finns endast hänvisningar om att målen uppnås om verksamhet genomförs i enlighet med projektplaner. I fullmäktiges verksamhetsplan saknas uppgifter om innehållet i projektplanerna.

Vi rekommenderar att styrelsen beslutar om en egen verksamhetsplan med konkreta och mätbara mål och en detaljbudget. Förbundets verksamhet växer och från år 2021 ska flygverksamheten komma i gång. Verksamhetens komplexitet och omfattning ställer krav på att styrelsen utvecklar sin styrning och uppföljning av med hjälp av konkreta och mätbara mål.

## 3.2 Beslut om väsentliga styrdokument

Under år 2020 hade förbundsstyrelsen 13 protokollförda sammanträden. Av tabellen nedan framgår att styrelsen för år 2020 beslutade om de väsentliga styrdokument som vi valt att kontrollera.

Styrdokument	Beslut	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2020	Ja	Förbundsfullmäktige 2019-11-07 (KSA 78-2019). Styrelsen har inte beslutat om egen verksamhetsplan.
Budget år 2020	Ja	Förbundsfullmäktige 2019-11-07 (KSA 78-2019). Styrelsen har inte beslutat om egen detaljbudget.
Delegationsordning	Ja	2020-03-26, §17 (KSA 1-2020)
Attestordning	Ja	2019-10-24, 92 (KSA 79-2019) 2020-09-17, §85 (KSA 52-2020)
Internkontrollplan	Ja	2020-03-26, §8 (KSA 13-2020)
Instruktion till förbundsdirektören	Ja	2018-03-15, §22 (KSA 17-2018)
Dokumenthanteringsplan	Ja	2018-09-13, §53 (KSA 73-2018)
Delårsrapport 2020	Ja	2020-10-22, §103 (KSA 68-2020)
Årsredovisning år 2020	Ja	2021-03-31, §5 (KSA 17-2020)

Vår protokollgranskning visar att styrelsen därutöver beslutat om flera andra viktiga styrdokument för förbundets verksamhet:

- Brandskyddspolicy (KSA 75-2018)
- Riskhanteringspolicy (KSA 55-2017)

- Jämställdhetspolicy (KSA 56-2017)
- IT-säkerhetspolicy (KSA 57-2017)
- Policy mot mutor och otillbörlig påverkan samt representation (KSA 36-2017)
- Arbetsmiljöpolicy (KSA 13-2019)
- Rutiner för hantering av post och allmänna handlingar (KSA 35-2018)
- Policy för hantering av kontokort (KSA 29-2020)
- Kommunikationspolicy (KSA 25-2018)
- Integritetspolicy (KSA 59-2018)
- Friskvårdspolicy (KSA 77-2018)
- Upphandlingsreglemente (KSA 11-2019)
- Policy och riktlinjer för resor i tjänsten (KSA 73-2019)

### 3.2.1 Vår kommentar

Det är positivt att styrelsen för år 2020 i hög grad beslutade om grundläggande styrdokument.

## 3.3 Styrelsens löpande kontroll

I syfte att granska styrelsens löpande kontroll har vi med hjälp av styrelsens protokoll följt hur styrelsen under år 2020 hanterat följande ärenden:

- Upphandlingen av flygambulanstjänst.
- Anskaffningen av flygplanen.
- Etableringen av beredskapsbaser.
- Organiseringen av sjuksköterskebemanning.
- Hantering av uppstartskostnader.

### Upphandling av flygambulanstjänst

#### *Pågående upphandling avbröts*

I september 2019 annonserade förbundet upphandlingen av flygambulanstjänsten. Enligt förfrågningsunderlaget skulle drifttillstånd ingå i upphandlingen. I november 2019 beslutade styrelsens arbetsutskott att avbryta upphandlingen. Beslutet anmäldes till styrelsen i december 2019. Planen var att ett nytt upphandling, exklusive drifttillstånd, skulle genomföras under våren 2020.

#### *Uppdrag om att kalla till ägarsamråd*

I styrelsens protokoll från den 30 januari 2020, § 111, kan man se att styrelsen fick muntlig information om upphandlingen av flygambulanstjänsten. Av protokollet framgår inte vad informationen handlade om. Styrelsen beslutade att bordlägga frågan om upphandlingen av flygambulanstjänst. Den 26 mars 2020, § 10, beslutade styrelsen att:

- Pausa förbundsdirektörens arbete med att skaffa licenser, tillstånd, bevis och övriga godkännande för drifttillstånd.
- Förbundsdirektören skulle ta fram en konsekvensbeskrivning för olika alternativ av upphandlingar av flygambulanstjänster.

- Styrelsens ordförande skulle sammankalla till ett ägarsamråd. Bakgrunden var att det av förbundsordningen (§ 16) framgick att styrelsen skulle samråda med samtliga medlemmar innan styrelsen beslutar om avtal av större dignitet och större investeringar. Om företrädarna för medlemmarna vid ett sådant samråd inte var överens skulle frågorna beslutas av fullmäktige.

#### *Medlemmarna engagerades*

Ett ägarsamråd planerades att hållas den 7 maj 2020. Mot bakgrund av att ägarsamrådet inte var beslutande begärde styrelsen att även fullmäktige skulle sammanträda den 7 maj 2020. Den 23 april 2020, §§ 24-25, beslutade styrelsen att rekommendera ägarsamrådet och fullmäktige att ställa sig bakom styrelsens uppfattning om att upphandlingen skulle göras exklusive drifttillstånd. En av ledamöterna i styrelsen lämnade en protokollsanteckning om att hen på grund av otillräcklig information inte kunde ställa sig bakom styrelsens rekommendation. Enligt protokollsanteckningen önskade ledamoten kompletterande information.

Av minnesanteckningar från ägarsamrådet den 7 maj 2020 framgår att styrelsens ordförande och förbundsdirektören informerade om förbundets arbete med flygambulanstjänsten. Vid ägarsamrådet redogjorde förbundsdirektören för fördelar och nackdelar med om tillståndet tillhörde förbundet eller om tillståndet upphandlades. Enligt informationen övervägde fördelarna med att förbundet skulle ha drifttillståndet. Exempelvis:

- Rådighet över system, infrastruktur och utförande.
- Lägre kostnader på grund av annan hantering av moms.
- Flygverksamheten skulle kunna starta enligt tidplan år 2021.

Vid ägarsamrådet framförde företrädare för medlemmarna önskemål om ytterligare underlag och att region- och ekonomidirektörsnätverket skulle involveras i beredningen inför beslut om hur flygambulanstjänsten skulle upphandlas. Vid ett efterföljande styrelsemöte, direkt efter ägarrådet, ställde sig styrelsen bakom medlemmarnas önskemål om ytterligare beredning. Efter förslag från styrelsen beslutade fullmäktige beslutade den 7 maj 2020, § 5, att förbundet skulle involvera region- och ekonomidirektörsnätverket i en fördjupad beredning och att fullmäktige den 11 juni 2020 skulle ta ställning till om upphandlingen skulle göras med eller utan drifttillstånd. Styrelsen gav i uppdrag till:

- Styrelsens arbetsutskott och förbundsdirektör att kalla region- och ekonomidirektörsnätverket till digitala möten i enlighet med fullmäktiges beslut (§43).
- Förbundsdirektören att senarelägga trafikstarten till fjärde kvartalet 2021 (§38).

I ett dokument daterat till den 15 maj 2020 sammanfattade förbundet svar på frågor från region- och ekonomidirektörer (KSA 2:7-2020). Enligt förbundets svar innebar eget drifttillstånd lägre kostnader och mindre risk i jämförelse med om drifttillståndet skulle upphandlas. I dokumentet kan man läsa att lägre risker och kostnader troligen var orsak till att övrig samhällsviktig flygverksamhet (Svensk Luftambulans, Polis, SAR och Kustbevakningen)

genomfördes i egen regi. I dokumentet kan man läsa att det fanns risk att trafikstarten skulle försenas om drifttillståndet skulle ingå i upphandlingen av flygambulanstjänsten.

I dokumentet redovisade förbundet sammanfattningar av de riskanalyser som förbundet hade genomfört i ärendet. I dokumentet kan man läsa att innehållet i riskbedömningarna var känsliga och omfattades av sekretess och därför inte delades utanför organisationen.

Den 28 maj 2020, §51 gav styrelsen i uppdrag till styrelsens arbetsutskott och förbundsdirektören att ta fram ett kompletterande underlag. Arbetet med att ta fram det kompletterande underlaget skulle göras i dialog med region- och ekonomidirektörsnätverket. Styrelsens presidium, förbundsdirektören och företrädare för region- och ekonomidirektörsnätverket bildade en arbetsgrupp för arbetet med den kompletterande informationen. Syftet med nätverkets deltagande var att höja kvaliteten i underlaget inför fullmäktiges beslut den 11 juni 2020.

I ett dokument daterat till den 3 juni 2020 (KSA 2:12-2020) avrapporterade arbetsgruppen uppdraget. I dokumentet kan man läsa att underlaget inför beslut om upphandlingen av flygambulanstjänsten successivt hade kompletterats. Sammanlagt bestod underlaget av 21 bilagor. Arbetsgruppen ansåg att underlaget höll en tillfredställande kvalitet inför beslutet av fullmäktige. Enligt dokumentet hade företrädare för region- och ekonomidirektörsnätverket inte tagit ställning i sakfrågan.

#### *Förslag till fullmäktige*

I en tjänsteskrivelse den 4 juni 2020 (KSA 2:13-2020) sammanfattas underlagen för upphandlingen av flygambulanstjänsten. Till underlaget bifogades de 21 bilagorna. Av tjänsteskrivelsen framkom bland annat följande information:

- Det var komplext och riskfyllt att genomföra en upphandling med drifttillstånd. Upphandlingen med tillstånd avbröts under hösten 2019 på grund av att det tillkom försvårande omständigheter:
  - Det saknades klardatum för baserna i Umeå, Stockholm och Göteborg.
  - Den pris- och utvärderingsmodell som skulle användas var inte ändamålsenlig.
  - Det hade uppstått osäkerheter i frågor om hantering av moms som riskerade att få stor negativ påverkan.

Enligt tjänsteskrivelsen hade en riskanalys visat att riskerna inte var acceptabla om upphandlingen genomfördes inklusive drifttillstånd. Om upphandlingen i stället genomfördes exklusive drifttillstånd var riskerna acceptabla enligt tjänsteskrivelsen.

I tjänsteskrivelsen kan man läsa att kostnader för drifttillståndet skulle belasta förbundet oavsett om drifttillståndet ingick i upphandlingen eller inte. Enligt tjänsteskrivelsen behövdes en flygbolagsledning för båda alternativen och givet samma förutsättningar skulle antalet personer i princip vara det samma.

Enligt tjänsteskrivelsen var förväntningarna på förbundets verksamhet högre än den verksamhet som dagens leverantörer levererade. I tjänsteskrivelsen redovisades att kostnaderna, under förutsättningar att kvaliteten var densamma, under en tänkt kontraktstid på 6 år skulle bli ca 275 miljoner kronor högre om en upphandling gjordes med drifttillstånd i stället för utan drifttillstånd.

Enligt tjänsteskrivelsen skulle förbundet få ökad rådighet över infrastruktur om förbundet själv hade drifttillståndet. Sammanfattningsvis konstaterades i tjänsteskrivelsen att förbundet, allt annat lika, skulle leverera flygambulans-transporter till lägre kostnad och högre kvalitet om förbundet hade eget drifttillstånd i jämförelse med om tillståndet skulle ingå i upphandlingen av flygambulanstjänsten.

Den 4 juni 2020 godkände styrelsen det kompletterande underlaget. Styrelsen föreslog att fullmäktige skulle godkänna att upphandlingen genomfördes exklusiva drifttillståndet. I ett särskilt yttrande kritiserade en av ledamöterna i styrelsen hur styrelsens arbetsutskott hade hanterat av ärendet. Ledamoten ansåg att arbetsutskottet felaktigt hade avbrutit upphandlingen i november 2019. Ledamoten menade att brist på information till styrelsen och medlemmarna hade inneburit att styrelsen och fullmäktige behövde acceptera att upphandlingen genomfördes exklusive drifttillstånd för att trafikstarten inte skulle försenas ytterligare. Ledamoten uppgav att det under processen saknats underlag för att kunna jämföra olika upphandlingsalternativ. I en kommentar till yttrande bemötte styrelsens ordförande och vice ordförande kritiken. Ordförande och vice ordförande uppgav bland annat att beslutet i november 2019 om att avbryta upphandlingen hade stöd i delegationsordningen och att olika upphandlingsalternativ hade utretts.

#### *Beslut av fullmäktige i juni 2020*

Den 11 juni 2020, § 13, beslutade fullmäktige i enlighet med styrelsens förslag. Styrelsen fick i uppdrag att inleda upphandlingen av flygambulanstjänsten exklusive drifttillstånd. På egen begäran entledigade fullmäktige styrelsens ordförande och vice ordförande. Fullmäktige utökade styrelsen med två ledamöter och valde ny ordförande och vice ordförande. Senare samma dag gav styrelsen förbundsdirektören i uppdrag att

- Inleda upphandling av flygambulanstjänst exklusive drifttillstånd.
- Fullfölja arbetet med att skaffa licenser, tillstånd, bevis och övriga godkännanden.

#### *Hösten 2020*

Den 17 september 2020, §73 fick styrelsen information om att det pågick arbete med att skriva manualer, etablera procedurer, checklistor med mera för arbetet med att söka drifttillstånd (KSA 5-2020). En flygchef hade anställts och det pågick arbete med att rekrytera chefpilot och träningschef. Enligt informationen skulle förbundet även rekrytera en så kallad Base maintenance manager.

Av delårsrapporten per augusti 2020 som styrelsen beslutade om i oktober 2020 framgick att det pågick arbete med ansökan för drifttillstånd.

I budgeten för år 2021 med plan för åren 2022 och 2023 (KSA 69-2020) som fullmäktige beslutade om i november 2020 kan man läsa att fullmäktiges beslut i juni 2020 om att driva verksamheten under eget drifttillstånd innebar omdisponering av kostnader från varor och tjänster till kostnader för egen personal. I budgeten kan man exempelvis läsa att förbundet år 2021 skulle ha kostnader för att utbilda personal. Om förbundet i stället hade upphandlat flygambulanstjänsten inklusive drifttillstånd hade enligt budgeten kostnader för att utbilda piloter periodiserats över kontraktperioden på fyra år.

Den 17 december 2020, §114, fick styrelsen information om att ansökan om drifttillstånd var inlämnat till Transportstyrelsen och att det pågick arbete med att rekrytera nyckelpersoner. Vi har inte hittat ansökan i förbundets diarium.

I protokollen från styrelsens sammanträden i januari och februari 2021 saknas information om upphandlingen av flygambulanstjänsten. Enligt uppgift beslutade förbundet i januari 2021 att tilldela företaget OSM Aviation Crew kontraktet för flygambulanstjänsten. På grund av att ett konkurrerande företag överklagade hos förvaltningsrätten tog förbundet tillbaka tilldelningsbeslutet för att ompröva sin utvärdering. Den 19 februari 2021 beslutade förbundet åter om att tilldela företaget OSM Aviation Crew kontraktet för flygambulanstjänsten. Enligt uppgift lämnade konkurrerande företag i slutet av februari 2021 in begäran om överprövningar till förvaltningsrätten. Den 4 mars 2021, §31, gav styrelsen i uppdrag till förbundsdirektören att ta fram reviderad tidplan och uppgifter om ekonomiska konsekvenser vid en eventuell försenad driftstart. Förbundsdirektören fick också i uppdrag av styrelsen att skicka underlag om överprövningarna till Region Skåne. I årsredovisningen för år 2020 kan man läsa att överprövningar av tilldelningsbeslutet innebar att upphandlingen av flygbesättningen tidigast skulle kunna avslutas under andra kvartalet 2021. Under sommaren skulle ett 40-tal piloter stegvis påbörja verksamhetsrelaterad utbildning inför driftstarten. Styrelsen redovisade att den planerade trafikstarten behövde flyttas fram till november 2021.

#### *Vår kommentar*

Händelseförloppet visar att styrelsen var aktiv under år 2020 i arbetet med upphandling av flygambulanstjänst. En genomgång av underlaget visar att frågan om upphandlingen skulle inkludera drifttillstånd eller inte var komplicerad för styrelsen och förbundet att hantera. Under våren 2020 genomfördes en fördjupad beredning med deltagande från medlemmarna. Underlaget inför fullmäktiges beslut i juni 2020 var omfattande. Den granskning vi genomfört är övergripande och inte inriktad på detaljer. Vi har inom ramen för granskningen inte haft möjlighet att bedöma om underlagets kvalitet var tillräcklig. En sådan prövning skulle vara både tidskrävande och kräva expertkunskaper om flygambulanstjänst. Vi ser med oro på att överprövningarna i februari 2021 medför risk att trafikstarten kan behöva flyttas fram ytterligare.

## Anskaffningen av flygplanen

I tabellen nedan har vi sammanställt information från styrelsens protokoll år 2020 om arbetet med att anskaffa flygplanen.

<b>Sammanträde</b>	<b>Information</b>
2020-01-30, §109	Arbetet med anskaffningen löpte på enligt planering.
2020-03-26, §6	Information i årsredovisningen 2019 om att förbundet i augusti 2019 hade tecknat avtal med Pilatus Aircraft Ldt om leverans av sex ambulansinredda flygplan av modellen PC-24. Förbundet hade tillsatt en projektgrupp som skulle arbeta fram till dess flygplanen levererades i april 2021.
2020-05-28, §50	Muntlig information. Av protokollet framgår inte vad informationen bestod av.
2020-05-28, §53	Information om arbete med att utreda möjligheter att godkänna att regionerna egna intensivvårdsbåtar skulle kunna användas i planen (KSA 2-2019). Styrelsen gav i uppdrag till förbundsdirektören att genomföra en utredning och återkomma till styrelsen med förslag på lösning.
2020-09-17, §73	Arbetet med anskaffningen löpte trots covid-19 på enligt plan.
2020-10-14, §94	Muntlig information i samband med en träff med revisorerna.
2020-10-22, §103	Arbetet med anskaffningen löpte trots covid-19 på enligt plan. Leveransdatum år 2021 kvarstod.
2020-12-17, 114	Arbetet med anskaffningen löpte på enligt planering. Leveransplanen stod fast.

### *Vår kommentar*

Vår granskning av protokollen visar att styrelsen löpande fick övergripande information under år 2020 om anskaffningen av flygplanen. Enligt informationen genomfördes anskaffningen enligt plan.

## Etablering av beredskapsbaser

### *Bakgrund*

I september 2016 beslutade styrelsen att förbundet skulle hyra hangarer och basfaciliteter och upplåta dessa åt det företag som utförde flygambulans-

tjänsten. I april 2017 beslutade fullmäktige att förbundet skulle ha beredskapsbaser i:

- Stockholm/Arlanda
- Umeå
- Göteborg

I årsredovisningen för år 2019 kunde man läsa att arbetet med att etablera beredskapsbaser i Umeå och Göteborg löpte på enligt plan. På grund av att en acceptabel lösning inte hade uppnåtts på Arlanda hade förbundet utrett alternativa lösningar som bland annat innebar basering av flygplan och personal på annan närliggande flygplats. Enligt årsredovisningen förde förbundet dialog med hyresvärd på Arlanda om en lösning. Enligt årsredovisningen förväntades avtal för hyra av hangar och kontorslokaler på Arlanda tecknas år 2020.

#### *Händelseutvecklingen under år 2020*

Styrelsen beslutade den 30 januari 2020, §114, om att ingå hyresavtal för basetablering på Arlanda. Enligt protokollet föredrogs ärendet muntligt på styrelsens sammanträde. I protokollet finns ingen hänvisning till diariefört underlag.

Den 26 mars 2020, §14, beslutade styrelsen att inte ingå hyresavtal för etablering av bas på Arlanda. Styrelsen gav i uppdrag till förbundsdirektören att utreda möjligheten att ingå hyresavtal enligt nya förutsättningar för bas på Arlanda. Av protokollet framgår inte vad som avsågs med ”nya förutsättningar”. Styrelsen beslutade också om att avvakta med att besluta om hyresavtal för baserna i Göteborg och Umeå. I protokollet finns en hänvisning till ett diariefört ärende (KSA 17-2017). Under detta diarienummer saknas dock underlag för styrelsens beslut.

Den 11 juni 2020, §66, gav styrelsen i uppdrag till förbundsdirektören att ingå hyresavtal för etablering av bas på Arlanda. Varken av protokollet eller i diariet för ärendet (KSA 17-2017) finns ytterligare information om uppdraget.

Den 17 september 2020, §73, fick styrelsen information om att förbundet tecknat avtal med en hyresvärd (SAS) för beredskapsbas på Arlanda (KSA 5-2020). Enligt informationen pågick dialog med SAS om anpassningar, kontorslokaler och beredskapslokaler. Styrelsen fick även information om att det för basen på Arlanda pågick ett arbete med att anpassa hangaren till en säkerhetsnivå som krävdes enligt regelverket.

Vid sammanträdet den 17 september 2020, §73 fick styrelsen information om att Swedaiva meddelat att basen i Umeå inte kunde vara färdig förrän år 2023. Förbundet var därför tvungna att acceptera en temporär lösning i form av en tälthangar. Av informationen framgår att det även var vissa problem med etableringen av basen i Göteborg. Enligt informationen skulle basetableringarna på Arlanda, Umeå och Göteborg kräva stort engagemang från förbundets sida. Motsvarande information lämnade styrelsen i delårsrapporten per augusti 2020 till fullmäktige (KSA 69-2020).

Den 22 oktober 2020, §106, beslutade styrelsen att ingå hyresavtal för en tillfällig lösning i Umeå. Styrelsen beslutade också om att teckna avtal med hotell i närheten av flygplatsen i Umeå. I diariet för ärendet (KSA 17:2-2017 och KSA 17:3 fanns förslag till avtal registrerade men inte de undertecknade avtalen.

Den 17 december 2020, §115, fick styrelsen information om diskussion med Swedavia och SAS om arbetet med etableringen av basen på Arlanda. Av protokollet framgår inte vad informationen handlade om. Inte heller i diariet för ärendet (KSA 11-2020) finns underlag med information. Av protokollet framgår att styrelsen beslutade att inhämta rekommendation från beredningsgruppen och att styrelsens ordförande och vice ordförande tillsammans med kansliet skulle föra förbundets talan.

Den 22 december 2020, §127, beslutade styrelsen att:

- Ingå förlikning med SAS i enlighet med ”till ärendet bilagda underlag”. I diariet för ärendet saknas dock underlag (KSA 11-2020).
- Ge i uppdrag till styrelsens presidium att ta fram en kommunikationsstrategi med anledning av styrelsens beslut om förlikning.
- Ge i uppdrag till presidiet att under ett strategimöte den 11 januari 2021 redovisa olika hangaralternativ.

Av information till styrelsen den 28 januari 2021, §5, (KSA 3-2021) framgår att förbundet inte kunde nyttja den hangar på Arlanda som SAS tidigare hade erbjudit. Förbundet hade undersökt alternativ och Stockholm/Skavsta hade erbjudit förbundet att hyra en hangar som innebar att förbundets verksamhet kunde samlas under ett tak.

Den 17 februari 2021, §24, gav styrelsen i uppdrag till förbundsdirektören att teckna avtal för hangar, verksamhet, verkstad, förråd och kontorsutrymmen för förbundets tekniker vid Arlanda. Avtalet finns registrerat i diariet för ärendet (KSA 11-2020).

I årsredovisningen för år 2020 kan man läsa att styrelsen hade gjort en förlikning i december 2020 och att förbundet hade arbetat med en ny temporär lösning på Arlanda. Styrelsen förväntade sig enligt årsredovisningen att avtal om den nya lösningen skulle kunna tecknas under det första kvartalet 2021. Denna alternativa temporära lösning innebar att vissa tekniska underhållsaktiviteter skulle behöva genomföras på annan plats och att upphandling av tungt underhåll (base maintenance) skulle göras. I årsredovisningen kan man också läsa att det ännu inte fanns någon klar lösning för basen i Göteborg. Underlag för beslut förväntades enligt styrelsen tas under andra kvartalet 2021.

### *Vår kommentar*

Informationen i protokollen är knapphändig och att det saknas delvis diarieförda underlag. Mot bakgrund av att dokumentationen är bristfällig bedömer vi att det finns risk att styrelsen under år 2020 inte hade tillräcklig kontroll över etableringen av beredskapsbaserna.

## **Organiseringen av sjuksköterskebemanning**

### *Bakgrund*

Enligt förbundsordningen ska förbundet tillhandahålla sjukvårdspersonal i flygplanen. Av förbundsordningen framgår inte hur förbundet ska organisera bemanningen av sjuksköterskorna. Förbundet har ett avtal med Region Västerbotten om projektledning för arbetet med att organisera bemanningen av sjuksköterskorna (KSA 11-2017). I årsredovisningen 2019 kan man läsa att arbetet med sjuksköterskebemanningen löpte på enligt plan.

### *Händelseutvecklingen under år 2020*

Den 17 september 2020, §73, fick styrelsen information om att förbundet tillsammans med regionerna Västerbotten, Uppsala och Västra Götaland arbetade med att utreda vilken organisatorisk lösning som var att föredra för sjuksköterskebemanningen i flygplanen (KSA 5-2020).

Den 22 oktober 2020, §104, fick styrelsen ett underlag för beslut om organiseringen av sjuksköterskebemanningen (KSA 11-2017). I en utredning analyserades för- och nackdelar med två organisatoriska lösningar:

1. Förbundet skulle köpa sjuksköterskebemanning från de regioner där det etablerades beredskapsbaser (Västerbotten, Uppsala och Västra Götaland).
2. Förbundet skulle anställa sjuksköterskor.

Utredningen kom fram till att förbundet borde anställa sjuksköterskorna. Förbundet borde enligt utredningen ställa krav på att sjuksköterskorna tjänstgjorde till minst 50 procent i flygplanen och 25 procent kliniskt. Förbundet skulle kunna sälja sjukskötersketjänster till de regioner där förbundet hade för avsikt att etablera beredskapsbaser. I utredningen kan man läsa att det kunde uppstå upphandlingsrättsliga problem om styrelsen i stället valde att köpa sjuksköterskebemanning från regionerna.

Av underlaget till ärendet framgår att regionerna Västerbotten och Västra Götaland ansåg att förbundet i stället skulle köpa sjuksköterskebemanningen från regionerna (KSA 11:4-2017 och KSA 11:5-2017).

Den 22 oktober 2020, §104, beslutade styrelsen att förbundet skulle köpa sjuksköterskebemanning från de tre regionerna. Styrelsen gav i uppdrag till förbundsdirektören att gå vidare i arbetet med den inriktning som styrelsen hade beslutat.

Den 17 februari 2021, §25, fick styrelsen information om att Sveriges kommuner och regioner (SKR) och de kommunala företagens arbetsgivarorgani-

sation Sobona meddelat att det var tveksamt om kommunallagen och LOU tillät att förbundet köpte sjukskötersketjänster i flygplanen från de tre regionerna (KSA 11-2017). SKR och Sobona ansåg att det, utifrån juridiska aspekter var lämpligare att förbundet anställde sjuksköterskorna. Med anledning av uppgifterna beslutade styrelsen att kalla till ett extra sammanträde den 4 mars 2021. Förbundsdirektören fick i uppdrag att inhämta mer information om uppgifterna.

A protokollet från styrelsens sammanträden den 4 mars 2021, §34, kan man läsa att förbundsdirektören informerade om ”de nya förutsättningar som inkommit” och om att ett förslag var framtaget. I protokollet fanns ingen ytterligare information om förändringarna eller om det förslag som var framtaget. Styrelsen gav i uppdrag till förbundsdirektören att till nästa styrelsemöte den 25 mars 2021 ta fram underlag för ny tidplan, konsekvenser av försenad tidplan samt om vilka ekonomiska och organisatoriska konsekvenser som förändringarna innebar.

I årsredovisningen kan man läsa att en ny juridisk prövning hade visat att det fanns betydande svårigheter med den tidigare beslutade modellen för sjuksköterskebemanning. Enligt årsredovisningen pågick ett utredningsarbete tillsammans med Region Uppsala, Region Västerbotten och Västra Götalandsregionen om en annan lösning. Styrelsen bedömde att beslut om ny modell skulle tas under våren 2021.

#### *Vår kommentar*

Vår bedömning är att styrelsen inte säkerställde en tillräcklig beredning av frågan om sjuksköterskebemanningen. Styrelsen borde mer ingående ha genomfört en juridisk analys om vilken lösning som var förenligt med kommunallagen och LOU. Vi ser med oro på att frågan om sjuksköterskebemanningen kan medföra ökade kostnader och att trafikstarten **kan** behöva flyttas fram ytterligare. Det är angeläget att styrelsen löpande och med framförhållning håller fullmäktige och medlemmar informerade om eventuella förseningar och ökade kostnader.

## **Hantering av uppstartskostnader**

### *Bakgrund*

I förbundsordningen är det reglerat att koordineringscentral, ordinarie sjuksköterskebemanning i flygplanen, anskaffning och underhåll av medicinsk teknik, hyra för hangarer och basfaciliteter samt administration ska betalas av förbundets medlemmar med hjälp av en fast avgift. Den fasta avgiften beräknas utifrån regionernas yta och antal invånare.

Kostnaden för flygtjänsten (kostnader för operativ och teknisk drift samt kapitalkostnader för flygplanen) ska enligt förbundsordningen fördelas utifrån faktiska uppdrag och flygtimmar som förbundets medlemmar beställer.

### *Medlemmar reagerade över fördelningen av uppstartskostnader*

Den 14 oktober 2020, §93, beslutade styrelsen om förslag till budget för år 2021 med plan för 2022 och 2023 för beslut av fullmäktige i november 2020 (KSA 69-2020).

Med anledning av att medlemmar hade reagerat på hur uppstartskostnader för verksamheten skulle fördelas på medlemmarna återkom frågan om förbundets budget på ett styrelsesammanträde den 22 oktober 2020, §102 (KSA 69-2020). Av protokollet från sammanträdet framgår att medlemmar hade framfört att fördelning av uppstartskostnader skulle få orimliga effekter. Varken av protokollet eller det diarieförda underlaget (KSA 69-2020) inför styrelsens beslut om förslag till budget, framgår uppgifter som beskriver vilka effekter som avsågs. Med anledning av informationen beslutade styrelsen att:

- Fullmäktige skulle besluta om den budget som styrelsen hade föreslagit för år 2021 med plan för 2022-2023.
- Fullmäktige skulle ge styrelsen i uppdrag att genomföra en fördjupad dialog med medlemmarna och inom ramen för budgeten återkomma med förslag till fördelning av uppstartskostnader år 2021.

Den 19 november 2020 debatterade ledamöterna i fullmäktige effekterna av den modell för kostnadsfördelning som var beslutad i förbundsordningen. I debatten framförde ledamöter kritik mot fördelningsmodellen och att uppstartskostnader bidrog till höga kostnader per flygtimme under år 2021. Av debatten framgick att ledamöterna i fullmäktige var överens om att försöka hitta en lösning. Ett problem var dock att fördelningsmodellen var reglerad i förbundsordningen och att det var en tidskrävande process att besluta om en ny förbundsordning. Med anledning av debatten beslutade fullmäktige, §22, (KSA 69-2020) att:

- Godkänna budget för år 2021 med plan för 2022 – 2023.
- Uppdrag till styrelsen att genomföra en fördjupad dialog och inom beslutad budgetram återkomma med förslag på fördelning av uppstartskostnader för år 2021. Ett extra fullmäktige planerades senast den 15 mars 2021.
- Uppdrag till styrelsen att snarast se över förbundsordningen.

I protokoll från beredningsgruppen den 3 december 2020, §17, kan man läsa att styrelsens ordförande gav i uppdrag till beredningsgruppen att med stöd av ekonomidirektörsnätverket ta fram en rapport med förslag om en alternativ fördelningsmodell. I rapporten skulle det enligt uppdraget biläggas en juridisk bedömning och en riskanalys. Den 17 december 2020, §121, anmälde styrelsens ordförande till styrelsen sitt beslut om att han hade gett i uppdrag till beredningsgruppen att:

- Ta fram förslag till alternativ modell för fördelning av uppstartskostnader och flygkostnader för år 2021.
- Inleda en översyn av förbundsordningen och lämna förslag på arbetsgång för detta arbete.

Av protokoll från den 28 januari 2021, §6, (KSA 16-2021) framgår att förbundet hade tagit fram ett underlag som skickats vidare till medlemmarnas ekonomidirektörer. I protokollet kan man läsa att ekonomidirektörsnätver-

ket, utifrån underlaget, hade tagit fram en alternativ modell för uppstarts-kostnaderna som alla regioner ställt sig bakom. Även beredningsgruppen hade ställt sig bakom förslaget om fördelningsmodell för år 2021.

Av förslaget (KSA 16-2021) framgår att den befintliga fördelningsmodellen medförde att regioner som startade sin trafik tidigt fick ett större ansvar för uppstartskostnaderna. Orsak till det var att delar av uppstartskostnaderna ingick i den rörliga delen som skulle fördelades utifrån antal flygtimmar. Antalet flygtimmar år 2021 beräknades dessutom till ca 25 procent jämfört med ett normalår då trafiken var fullt utvecklad. Detta innebar att uppstartskostnader skulle fördelas på relativt få flygtimmar. De regioner som först startade med sin trafik skulle få bära en större andel av uppstartskostnaderna.

I förslaget till ny modell skulle uppstartskostnader definieras och fördelas på samma sätt som den fasta avgiften. Det rörliga priset per flygtimme skulle år 2021 uppgå till 24 395 kronor, vilket var kalkylerat som rörlig avgift i paritet med för år 2022. Ingen förändring föreslogs för fördelningen av den fasta kostnaden.

Förbundet skulle, på motsvarande sätt som i den tidigare modellen, göra en preliminär fakturering baserat på ett beräknat normalt behov av flygtimmar per region samt när förbundet startade upp aktuell flygbas (Umeå i augusti, Arlanda i oktober och Göteborg i november 2021). Totalt beräknades att 2 000 flygtimmar skulle genomföras under hösten 2021. En efterkalkyl och slutlig fakturering skulle därefter göras utifrån verkligt antal flygtimmar. Kostnader som eventuellt uppstod och som inte finansierades av flygtimmar (exempelvis effekter av att en flygbas startar upp senare) skulle läggas till uppstartskostnaderna som fördelades utifrån regionernas ytor och antal invånare.

Vid sammanträdet den 28 januari 2021 föreslog styrelsen att fullmäktige skulle ställa sig bakom förslaget vid sitt sammanträde i mars 2021. I diariet för ärendet (KSA 16-2021) saknas en juridisk analys som värderade om den föreslagna fördelningsmodellen var förenlig med lagstiftningen. Styrelsen gav också i uppdrag till förbundsdirektören att:

- Bjuda in fullmäktigeledamöter, ordföranden i regionstyrelser och regiondirektörer i samtliga regioner samt styrelsens ledamöter och ledamöter i beredningsgruppen till ett digitalt informationsmöte om fördelningsmodellen den 16 februari 2021.
- Skicka förslaget till fördelningsmodell på samråd till ordförande i regionstyrelser och regiondirektörer i samtliga regioner för svar senast den 25 februari 2021.

Av en tjänsteskrivelse från den 8 mars 2021 (KSA 16-2021) framgår att ett 30-tal personer deltog vid informationsmötet den 16 februari 2021. I tjänsteskrivelsen finns en sammanställning av de skriftliga synpunkter som hade lämnats från regionerna. Av sammanställningen framgår att endast fem regioner hade lämnat synpunkter. Fyra av dessa regioner ställde sig bakom sty-

relsens förslag om alternativa fördelningsmodellen. En av regionerna, Region Dalarna, konstaterade att den föreslagna modellen inte speglade regionens andel av kostnaderna i förbundet. Enligt Region Dalarna innebar det föreslagna modellen att Region Dalarna skulle subventionera andra regioners ambulansflyg vilket inte var förenligt med kommunallagen.

Den 8 mars 2021 beslutade fullmäktige om fördelningsmodellen i enlighet med styrelsens förslag.

Den 10 mars 2021 överklagades fullmäktiges beslut i förvaltningsrätten (Målnr 1136-21). Den klagande yrkade på att fullmäktiges beslut skulle upphävas. Enligt grunden för yrkandet saknades det lagligt stöd för kommunalförbundet att omfördela rörliga kostnader för flygtimmar till att regionerna i stället skulle betala en högre fast kostnad. I skrivelsen kan man läsa att omfördelningen skulle medföra att ca 40 procent av den avgift som Region Dalarna betalade skulle gå till kostnader för andra regioner. Enligt skrivelsen skulle endast ca 60 procent av den avgift som Region Dalarna betalade täcka kostnader för Region Dalarna.

#### *Vår kommentar*

Fördelningsmodellen i förbundsordningen var inte anpassad till en successiv driftstart. Medlemmarna hade inte förutsett vilka ekonomiska konsekvenser fördelningsmodellen skulle få för medlemmarna vid en successiv driftstart.

Den fördelningsmodell som fullmäktige beslutade om den 8 mars 2021 överensstämmer inte med fördelningsmodellen som medlemmarna har beslutat om i förbundsordningen. Det är angeläget att styrelsen har dialog med medlemmarna om detta. Det var en brist i ärendebereidningen att det saknades en juridisk analys som värderade om den föreslagna fördelningsmodellen var förenligt med lagstiftningen.

Det är också angeläget att styrelsen på ett tydligt sätt, löpande och med framförhållning, kommunicerar med fullmäktige och förbundets medlemmar om kostnader för förbundet och hur dessa fördelas på de olika medlemmarna.

### **3.3.1 Vår kommentar**

Sammanfattningsvis visar vår genomgång av ärendena ovan att protokollen varierar i kvalitet. I några av protokollen är ärendetexter allt för översiktliga. I vissa fall saknas också hänvisningar i protokoll till under vilka diarienummer som underlag är registrerade. Av genomgången framgår också att det fanns brister i några av underlagen.

Vi har vid flera tillfällen upptäckt att det saknats underlag i diariet för ärenden. Vi har också identifierat att flera dokument i diariet är skyddade från åtkomst vilket kan ifrågasätta om det inte handlar om dokument som är skyddade på grund av sekretess.

Huvudregeln enligt offentlighet- och sekretesslagen (OSL 5 kap 1§) är att alla allmänna handlingar ska registreras så snart de inkommit till myndig-

heten eller upprättats. Allmänna offentliga handlingar får dock hållas ordnat på annat sätt så länge det går att avgöra om handlingen inkommit eller upprättats. Det är dock lämpligt att diarieföra sådana handlingar också eftersom de underlättar god ordning och förbättrar spårbarheten. Allmänna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter måste enligt offentlighet- och sekretesslagen registreras. Anledningen till det är att sekretesskyddade handlingars existens inte ska kunna döljas. Om en handling innehåller sekretessreglerade uppgifter kan man göra en markering på själva handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen finns. En sådan markering ska innehålla uppgift om vilken paragraf i OSL som kan användas, datum när anteckning gjordes och vilken myndighet som gjort sekretessmarkeringen (OSL 5 kap 5§).

Vi anser att brister i protokollen, spårbarheten till underlag och brister i vissa underlag medför en risk att styrelsen år 2020 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över de ärenden som styrelsen hade att hantera. Genomgången av protokollen visar också att styrelsen under år 2020 tycks ha ställts inför plötsliga och oväntade utmaningar. Exempel på det finns i upphandlingen av flygambulanstjänsten, i arbetet med att etablera beredskapsbaser och organiseringen av sjuksköterskebemanningen. Vi kan inte avgöra i vilken grad de plötsliga utmaningarna berodde på externa faktorer som styrelsen inte kunde påverka eller om detta var resultat av brister i styrningen och kontrollen.

### **3.4 Förbundets kansli**

År 2018 förstärktes förbundets kansli med en biträdande förbundsdirektör och hösten 2019 förstärktes kansliet med en ekonomichef. Under år 2020 rekryterade förbundet teknisk chef, flygchef, chefpilot och medicinsk chef.

I början av år 2020 slutade dock en handläggare på förbundet med ansvar för nämndadministration och andra administrativa frågor. Förbundsdirektören har berättat att förbundet under de första månader under år 2020 anlidade personal från bemanningsbyrå men att dessa inte kunde erbjuda tillräckligt kvalificerat stöd. Förbundet fick därefter under en period fram till november 2020 stöd av en nämndsekreterare från Region Västerbotten. Trots att förbundet hade avtal med Region Västerbotten om administrativt stöd drog regionen plötsligt tillbaka stödet. Förbundsdirektören uppger att förbundet hösten 2020 frågade andra regioner om de kunde bistå förbundet med stöd av nämndsekreterare. När ingen av de tillfrågade regionerna kunde erbjuda en nämndsekreterare anlidade förbundet en nämndsekreterare från Stockholms stad. I februari 2021 anställde förbundet en egen administrativ resurs.

Utöver problemen med att säkerställa ett tillräckligt administrativt stöd uppger förbundsdirektören att pandemin under år 2020 hade en negativ påverkan på kansliets arbetsformer. Enligt förbundsdirektören bidrog distansarbete till att arbetsformerna försvårades och blev mer omständliga.

Vid utgången av år 2020 arbetade av 7 heltidsanställda på förbundet. Förbundet planerade ytterligare rekryteringar under första halvåret 2021 inför driftstarten. Förbundet hade under år 2020 också stöd i form av:

- Beredningsgrupp

- Nationell referensgrupp för medicinska prioriteringar och stöd för arbetet med flygkoordineringscentral (FKS).
- Avtal med Region Västerbotten om administration, diarieföring, m.m. I november 2020 drog Region Västerbotten dock in på stödet med nämndsekreterare. Nämndsekreterare inhämtade förbundet där- efter från Stockholms stad.
- Ekonomiadministrativt stöd från externt företag.
- Upphandlingsstöd

I september 2019 beslutade styrelsen att förbundets kansli senast år 2021 skulle flytta till lokaler i samma byggnad som flygkoordineringscentralen på Norrlands universitetssjukhus i Umeå (KSA 75-2019). Under våren 2020 ändra sig dock styrelsen. Den 7 maj 2020, §39, gav styrelsen i uppdrag till förbundsdirektören att säkerställa tillgången till lämpliga lokaler i Stockholm för kansliet. Förbundsdirektören skulle också meddela Region Västerbotten att förbundet inte längre avsåg hyra kontorslokaler på Norrlands universitetssjukhus. Hösten 2020 ändrade sig styrelsen igen. Den 17 september 2020, §83, beslutade styrelsen att förbundet skulle teckna avtal med Region Västerbotten om kontorslokaler intill flygkoordineringscentralen vid Norrlands universitetssjukhus. Styrelsen beslutade att kansliet skulle flytta till Umeå under våren 2021. Motiv till beslutet var att driftstarten närmade sig och att det fanns behov av att hitta en långsiktig lösning. Ett annat motiv var att flytten till Umeå skulle minska förbundets kostnader.

### **3.4.1 Vår kommentar**

Under år 2020 hade förbundet svårigheter att hitta en permanent lösning för det administrativa stödet. Det är positivt att frågan om placeringen av förbundets kansli har fått en långsiktig lösning.

## **3.5 Arbete med intern kontroll**

### **Styrelsens internkontrollplan för år 2020**

Den 26 mars 2020, §8, beslutade styrelsen om sin internkontrollplan för år 2020 (KSA 13-2020). En genomgång av planen visar att den på övergripande nivå anger att kontroller ska göras av förbundets olika styrdokument, exempelvis:

- Förbundsordning
- Dokumenthanteringsplan
- Upphandlingsreglemente
- Valutasäkring
- Flygsäkerhetspolicy
- Kvalitetspolicy
- Miljöpolicy
- Arbetsmiljöpolicy

Av internkontrollplanen framgår vilka på förbundets kansli som skulle genomföra kontroller men inte hur kontrollerna skulle genomföras eller vilka områden som var prioriterade att kontrollera. Eventuella avvikelser skulle kontrollanterna dokumentera i särskilda rapporter. Enligt internkontrollplanen skulle styrelsen få en uppföljningsrapport i samband med delårsrapporten per augusti och en slutrapport det första kvartalet efterföljande år.

I internkontrollplanen beskrivs generellt att riskbedömningar syftar till att minska risken att aktiviteter och processer genomförs felaktigt. I internkontrollplanen finns en matris ska användas för att bedöma risker. I internkontrollplanen för år 2020 finns dock inga uppgifter om vilka risker som hade identifierats inför år 2020. I internkontrollplanen finns heller ingen hänvisning till genomförda riskanalyser.

### **Styrelsens uppföljning av internkontrollplanen**

I delårsrapporten per augusti 2020 bedömde styrelsen att förbundet hade god kontroll och bra rutiner. Enligt delårsrapporten hade identifierade förbättringsområden och åtgärder löpande rapporterats till styrelsen. I delårsrapporten kan man läsa att den interna kontrollen hittills hade uppmärksammat följande områden:

- Otydligheter i förbundsordningen behövde åtgärdas.
- En kvalitets- och miljöpolicy behövde beslutas innan flygstarten.
- Skillnader mellan styrande dokument om hantering av kontokort hade åtgärdats.
- En översyn behövde göras av förbundets styrande dokument.
- Behov av att revidera attestordning och behörighet till bank.

I diariet för ärendet med internkontrollplanen (KSA 13-2020) finns ingen ytterligare information om uppföljningen. I årsredovisningen bedömde styrelsen att förbundet generellt hade god kontroll, bra rutiner och processer. I årsredovisningen kan man läsa bland annat följande om arbetet med den interna kontrollen:

- Beredningsgruppen hade fått i uppdrag att inleda arbetet med en översyn av förbundsordningen.
- En kvalitets- och miljöledningpolicy behövde tas fram.
- Skillnader mellan styrande dokument om hantering av kontokort hade åtgärdats.
- Attestordning och bankbehörigheter hade uppdaterats.
- En översyn behövde göras av förbundets styrande dokument.
- Det behövde göras kompletteringar av styrande dokument, exempelvis kommunikationspolicy och finanspolicy.

I diariet för ärendet med internkontrollplanen (KSA 13-2020) finns ingen ytterligare information om uppföljningen.

### 3.5.1 Vår kommentar

Det är positivt att styrelsen för år 2020 beslutade om en internkontrollplan och genomförde uppföljning av planen. Den internkontrollplan som styrelsen beslutade om var dock för översiktlig. Det saknas uppgifter i planen om vilka områden som skulle prioriteras och på vilket sätt kontrollerna metodmässigt skulle genomföras. Det saknades också uppgifter om identifierade risker eller hänvisning till en genomförd riskanalys. Även uppföljningen som redovisades i delårsrapporten och årsredovisningen var på övergripande nivå. På det sätt som planen och uppföljningen var utformad var den ett svagt verktyg för styrelsens styrning och kontroll. Vi rekommenderar att styrelsen:

- Tydliggör kopplingen mellan bedömda risker och prioritering av kontroller i internkontrollplanen.
- Utveckla internkontrollplanen metodmässigt. Av internkontrollplanen bör det framgå hur varje enskild kontroll ska genomföras. Av uppföljningen bör det tydligt framgå i vilken grad de olika kontrollerna är genomförda och resultatet av de enskilda kontrollerna.

## 3.6 Granskning av delårsrapport och årsredovisning

### Krav på delårsrapporten

Enligt kommunallagen och lagen om kommunal bokföring och redovisning ska förbundsstyrelsen upprätta minst en delårsrapport.

### Delårsrapporten per augusti 2020

Den 22 oktober 2020 beslutade styrelsen om sin delårsrapport per augusti 2020. I delårsrapporten redogjorde styrelsen för väsentliga händelser och resultat i förhållande till förbundets mål och aktiviteter under år 2020 fram till augusti månad. Redovisningen var informativ och välskriven.

Revisorerna bedömde att styrelsens redovisning av resultaten för verksamhetsmålen i vissa delar var för övergripande. Revisorerna rekommenderade att styrelsen skulle besluta om konkreta och mätbara verksamhetsmål och utveckla uppföljning av målen.

Styrelsen konstaterade i delårsrapporten att den försenade driftstarten innebär att vissa aktiviteter försenats och att detta i sin tur hade haft en negativ påverkan på resultaten för verksamhetsmålen. Revisorerna instämde i bedömningen om att senareläggningar och förseningar hade påverkat måluppfyllelsen negativt. Redovisningen i delårsrapporten var dock för övergripande. Revisorerna lämnade därför ingen bedömning av resultaten för verksamhetsmålen. När det gällde resultaten för de finansiella målen gjorde revisorerna inga andra bedömningar än styrelsen.

### Krav på årsredovisningen

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en översikt över utvecklingen av förbundets verksamhet. I förvaltningsberättelsen ska styrelsen redovisa händelser som är väsentliga och av betydelse för styrningen och uppföljningen.

Styrelsen ska även utvärdera om mål och riktlinjer har uppnåtts och följts samt lämna bedömningar om den förväntade utvecklingen.

## **Årsredovisningen 2020**

Förbundets styrelse beslutade den 31 mars 2021 om sin årsredovisning för år 2020. Årsredovisningen inleds med en förvaltningsberättelse med uppgifter om väsentliga händelser under året, måluppfyllelse, ekonomiskt resultat, internkontroll, bedömda risker, förväntad utveckling samt en bedömning om god ekonomisk hushållning. Årsredovisningen avslutas med avsnitt för räkenskaper. När det gäller väsentliga händelser lämnade styrelsen bland annat följande information:

- Upphandlingen av flygambulans-tjänsten avbröts i november 2019 och förbundsdirektören fick i uppdrag att skaffa nödvändiga tillstånd, licenser med mera för att förbundet skulle kunna ansöka om eget drifttillstånd. Efter dialog med förbundets medlemmar beslutade fullmäktige i juni 2020 att förbundet skulle upphandla flygambulans-tjänsten exklusive drifttillstånd. Beslutet innebar att förbundet behövde utökas för att hantera de nya arbetsuppgifterna. Konsultverksamheten kunde enligt årsredovisningen minskas med motsvarande resurser eller mer. Efter tilldelning i februari 2021 begärde flera aktören överprövning av beslutet. Styrelsen bedömde i årsredovisningen att den rättsliga processen i den första insatsen skulle ta ca 3 månader. Den planerade trafikstarten var framflyttad till i november 2021.
- Beslutet om att förbundet skulle ha drifttillstånd för flygambulans-tjänsten medförde att förbundet behövde genomföra ett ökat antal upphandlingar. I årsredovisningen kan man läsa att det rörde sig om upphandlingar av bland annat reservdelar, verktyg, teknisk bemanning och flygoperativt system. Dessa upphandlingar skulle utföras utöver de redan planerade upphandlingarna för administrativa tjänster, medicinska gaser, basbilar med mera. Sammanfattningsvis skulle det enligt årsredovisningen genomföras ett stort antal upphandlingar år 2020 och 2021.
- Anskaffningen av flygplanen hade, trots pandemin, genomförts i enlighet med tidplan. De första planen skulle levereras i april 2020.
- Arbetet med flygkoordineringscentralen (FKC) hade varit inriktat på planering av ytor och underlag för IT-system. I januari 2021 hade en chef för FKC rekryterats.
- Arbetet med de medicinsktekniska produkterna inklusive etablering av en organisation för underhåll och logistik var genomförd enligt plan. Under år 2020 hade medicinskteknisk utrustning varit utlånad till Socialstyrelsen för vård av patienter med covid-19.
- Pandemin hade inneburit utmaningar och förbundet hade anpassat verksamheten till myndigheternas råd. Förbundets personal arbetade en större del av år 2020 på distans. Även sammanträden för fullmäktige, styrelsen, beredningsgruppen samt viktiga projektmöten med flygplanstillverkaren hade genomförts på distans.

- Styrelsen hade tagit hjälp av beredningsgruppen och ekonomidirektörsnätverket i arbetet med fullmäktiges uppdrag i november 2020 om att se över fördelningen av uppstartskostnader. Vid ett extra sammanträde den 8 mars 2021 hade fullmäktige ställt sig bakom styrelsens förslag om ny modell för fördelning.
- Arbetet med att etablera en organisation för sjuksköterskebemanning hade enligt årsredovisningen löpt på enligt tidplan. Styrelsen hade i oktober 2020 beslutat att förbundet skulle köpa sjuksköterskor från regionerna. I årsredovisningen kan man läsa att ny juridisk prövning med hjälp av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Sobona visade att det fanns betydande svårigheter med den modell som styrelsen hade beslutat om i oktober 2020. Förbundet genomförde därför en ny utredning tillsammans med Region Uppsala, Region Västerbotten och Västra Götalandsregionen om en lösning. Styrelsen bedömde att beslut om ny modell skulle kunna tas under våren 2021.
- När det gällde etableringen av beredskapsbaser lämnades bland annat följande information i årsredovisningen:
  - Arbetet med att etablera en permanent bas i Umeå hade satts i paus till följd av att hyresvärden meddelat att en sådan skulle vara klar först år 2023. Förbundet hade i stället tecknat avtal om en temporär lösning i form av en tälthangar. Förbundet hade också tecknat avtal om beredskapsboende för besättningen på ett hotell på sjukhusområdet. I februari 2021 återupptog förbundet arbetet med en permanent lösning.
  - För Landvetter fanns det ännu ingen klar lösning och förbundet prövade alternativa lösningar. Underlag för beslut planerades först under andra kvartalet 2021.
  - Det saknades besked från hyresvärd på Arlanda om när en permanent beredskapsbas kunde etableras. Förbundet tecknade enligt årsredovisningen under sommaren 2020 avtal om en temporär lösning. På grund av tillträdes- och behörighetsproblem sade förbundet upp avtalet i december 2020. Enligt årsredovisningen gjordes detta efter förlikning. I slutet av december identifierade förbundet en alternativ temporär lösning. Styrelsen förväntade sig att avtal om den nya lösningen skulle kunna tecknas under det första kvartalet 2021. Denna alternativa temporära lösning innebar att vissa tekniska underhållsaktiviteter skulle behöva genomföras på annan plats. Enligt årsredovisningen hade förbundet därför inlett en upphandling av tungt underhåll (base maintenance).

#### *Uppföljning av verksamhetsmål*

Styrelsen konstaterade i årsredovisningen att den senarelagda driftstarten innebar att vissa aktiviteter hade försenats men att måluppfyllelsen totalt var acceptabel. Nedan redogör vi för styrelsens redovisning i årsredovisningen om resultaten för verksamhetsmålen.

Mål i verksamhetsplan	Redovisning i årsredovisningen	Vår kommentar
Flygplanen ska anskaffas i enlighet med projektplan.	”Projekt- och tidplan kvarstår”	Redovisningen är för översiktlig. Saknas avstämning mot mätbara mål. Vi lämnar ingen bedömning om redovisat resultat.
Under första kvartalet 2020 ska förbundet besluta om tilldelning av operatör.	”Upphandlingen avbruten fjärde kvartalet 2019. Ny upphandling med annan omfattning inleds fjärde kvartalet 2020. Tilldelning skedde februari 2021. Överprövning har begärts av flera aktörer vilket medfört senareläggning av driftstart”.	Målet nåddes inte. Tilldelningen överprövades i mars 2021.
Operatör ska etableras i enlighet med projektplan.	”Implementering senarelagd, se ovan”.	Målet nåddes inte
Avtal för beredskapsbaser ska tecknas under andra kvartalet 2020.	”Målet ej uppnått. Styrelsen beslutade att ingå avtal avseende Umeå-basen i oktober 2020. För Stockholm/Arlanda beslutades om hyresavtal i februari 2021. För Göteborg/Landvetter pågår fortsatt utredning.”	Målet nåddes inte.

### *Uppföljning av finansiella mål*

- Förbundet ska klara den löpande driften under året utan att behöva ta lån eller begära kapitaltillskott från medlemmarna.
- Förbundet ska redovisa ett överskott med 2 procent.

För år 2020 redovisade förbundet ett överskott med 1 561 000 kronor i förhållande till det budgeterade resultatet på 395 000 kronor, vilket motsvarade ett överskott med 7,7 procent. Överskottet hade enligt årsredovisningen huvudsakligen uppstått till följd av att planerade aktiviteter hade senarelagts och för att hyresavtal sagts upp i förtid. Verksamheten var genomförd utan att det behövdes lån eller kapitaltillskott från medlemmarna.

### *Samlad bedömning av mål av betydelse för god ekonomisk hushållning*

Förbundet ska uppnå sina verksamhetsmål inom ramen för den löpande driften utan att behöva ta lån eller begära extra pengar från medlemmarna. Styrelsen redovisade att måluppfyllelsen för verksamhetsmålen var acceptabla och att de finansiella målen var uppfyllda. Med detta som utgångspunkt var styrelsens samlade bedömning att förbundet uppfyllde kraven för god ekonomisk hushållning.

### **3.6.1 Vår kommentar**

Vår granskning av årsredovisningen visar att styrelsen översiktligt redogjorde för väsentliga händelser under år 2020 och de första månaderna år

2021. Vi konstaterar att händelser under år 2020 medförde svaga resultat för verksamhetsmålen.

Vi anser att styrelsens redovisning av resultaten för verksamhetsmålen var för översiktlig. Vi har tidigare rekommenderat att styrelsen skulle besluta om konkreta och mätbara verksamhetsmål i syfte att utveckla styrningen och uppföljningen.

Vi instämmer i styrelsens bedömning om att de finansiella målen uppfylldes. Vid en bedömning om mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning är uppnådda ska man beakta resultat för både finansiella mål och verksamhetsmål. Mot bakgrund av de svaga resultaten för verksamhetsmålen anser vi att de mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning inte är uppfyllda.

#### 4. Uppföljning av iakttagelser år 2019

I tabellen nedan har vi sammanställt våra bedömningar om styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2019 års grundläggande granskningen.

Rekommendation år 2019	Vår kommentar
Besluta om en egen verksamhetsplan och detaljbudget	Nej
Utveckla internkontrollplanen metodmässigt. Av internkontrollplanen borde det framgå hur varje enskild kontroll skulle genomföras. Av uppföljningen borde det tydligt framgå i vilken grad de olika kontrollerna var genomförda och resultatet av de enskilda kontrollerna. Revisorer ansåg också att styrelsens uppföljning av internkontrollen i samband med delårsrapporten borde vara skriftlig.	Nej
Ställa krav på skriftliga riskbedömningar i förbundsdirektörens informationsrapporter.	Nej. Styrelsen har inte ställt krav på skriftliga riskanalyser i förbundsdirektörens informationsrapporter. För år 2020 saknade informationsrapporterna riskanalyser.

##### 4.1 Vår kommentar

Styrelsen vidtog inte tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationerna år 2019.

## 5. Svar på revisionsfrågor

### 5.1 Bedömning av resultat

Vi uppfattar att otillräckliga förberedelser inför bildandet av förbundet år 2016 samt en rad externa faktorer i viss utsträckning bidrog till flera av de utmaningar som styrelsen ställdes inför under år 2020. Händelser som inträffade under år 2020 och vintern 2021 medför risk att trafikstarten blir ytterligare försenad. Förseningarna kan medföra skada för både förbundet och förbundets medlemmar. Vi konstaterar också att händelser under år 2020 medförde svaga resultat för verksamhetsmålen. På grund av svaga resultat för verksamhetsmålen bedömer vi att de mål som var av betydelse för god ekonomisk hushållning inte uppfylldes. Vår sammantagna slutsats är att styrelsen år 2020 inte genomförde verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

### 5.2 Bedömning av styrning och kontroll

Mot bakgrund av brister i protokollen, underlag och spårbarheten till underlag är vår slutsats också att styrelsen för år 2020 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Är styrelsens redovisning av måluppfyllelse, uppfyllelse av uppdrag m.m. tillräckligt utvecklad?	Nej	Redovisningen är för översiktlig.
Har styrelsen metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?	Nej	Brister i protokoll och spårbarhet till dokumentation medför risker i styrningen och kontrollen. Styrelsen hade heller inte beslutat om en verksamhetsplan. Internkontrollplanen och styrelsens uppföljning av denna var för översiktlig.
Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av 2019 års granskning?	Nej	Tillräckliga åtgärder är inte vidtagna.

### 5.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar att styrelsen:

- Grundligt utvärderar på vilket sätt styrningen och kontrollen kan utvecklas och därefter vidtar nödvändiga åtgärder. En viktig del i detta arbete är att säkerställa att underlag som ligger till grund för styrelsens styrning och kontroll är spårbara via protokollen. En annan del

är att styrelsen stärker kvaliteten på ärendebereidningen. Styrelsen behöver bland annat att säkerställa att tillräckliga juridiska analyser blir genomförda i ärendebereidningen.

- Det är angeläget att styrelsen på ett tydligt sätt under år 2021, löpande och med framförhållning, kommunicerar med fullmäktige och förbundets medlemmar om eventuella förseningar, ökade kostnader och hur kostnaderna fördelas på olika medlemmar.
- Den fördelningsmodell som fullmäktige beslutade om den 8 mars 2021 överensstämmer inte med fördelningsmodellen som medlemmarna har beslutat om i förbundsordningen. Det är angeläget att styrelsen har dialog med medlemmarna om detta.
- Beslutar om en egen verksamhetsplan med mätbara mål.
- Utvecklar arbetet med internkontrollplanen:
  - Tydliggör kopplingen mellan bedömda risker och prioritering av kontroller i internkontrollplanen.
  - Utveckla internkontrollplanen metodmässigt. Av internkontrollplanen bör det framgå hur varje enskild kontroll ska genomföras. Av uppföljningen bör det tydligt framgå i vilken grad de olika kontrollerna är genomförda och resultatet av de enskilda kontrollerna.

Umeå den 1 april 2021

Richard Norberg  
Revisionsdirektör  
Region Västerbotten