

Grundläggande granskning 14/2019

Granskning av redovisad måluppfyllelse i årsredovisning 2019



Foto: Johan Gunnérus

April 2020
Malin Hedlund, Ingrid Lindberg
Revisionskontoret
Diarienummer: REV 36-2019

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Bedömning av ekonomiskt resultat	3
Bedömning av resultat för verksamhetsmål	3
Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning	3
Rekommendationer	4
2. Bakgrund	5
Iakttagelser i 2018 års granskning	5
Syfte och revisionsfrågor	7
Revisionskriterier	7
Metod	7
3. Regler och rutiner för verksamhetsplanering och uppföljning	8
Regionstyrelsens uppföljningsplan	8
Styrdokument i regionens ledningssystem	8
4. Regionstyrelsens årsredovisning till fullmäktige	10
Bedömning av det ekonomiska resultatet	10
Bedömning av resultaten för verksamhetsmål	13
Bedömning av resultaten för uppdrag	14
Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning	15
5. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2018	16
6. Sammanfattande bedömningar	18
Svar på revisionsfrågor	18
Rekommendationer	19

1. Sammanfattande analys

Bedömning av ekonomiskt resultat

Det ekonomiska resultatet för år 2019 var inte tillräckligt. Regionen hade visserligen ett överskott med 225 miljoner kronor. En orsak till överskottet var att regionens värdepapper ökade i värde. Räknar man bort dessa värdeökningar hade regionen ett underskott på -333 miljoner kronor. Detta underskott ska återställas inom tre år.

Störst underskott hade regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Trots åtgärdsplaner och tillskott på cirka 200 miljoner kronor i form av extra pengar från staten hade styrelsen och nämnden ett underskott med cirka -480 miljoner kronor. Styrelsens underskott uppgick till -101 miljoner kronor och hälso- och sjukvårdsnämnden hade ett underskott med -380 miljoner kronor. Vi anser att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte vidtog tillräckliga åtgärder för att klara sina budgetar. Av årsredovisningen framgick inte varför vidtagna åtgärder inte var tillräckliga och vilka åtgärder som skulle krävas för att styrelsen och nämnden skulle klara sina budgetar.

Bedömning av resultat för verksamhetsmål

Resultaten i förhållande till fullmäktiges verksamhetsmål var inte tillräckliga. Av årsredovisningen framgår att endast ett av fullmäktiges sex verksamhetsmål var helt uppfyllt. Av vår granskning framgår också att några av de övriga nämnderna hade svagt utvecklad uppföljning i sina årsrapporter. Årsredovisningen saknar även uppgifter om vilka åtgärder som skulle krävas för att styrelser och nämnder skulle uppfylla fullmäktiges mål.

Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning

Verksamheternas stora ekonomiska underskott och svaga resultat för verksamhetsmålen ligger till grund för vår sammantagna bedömning om att de redovisade resultaten inte är förenliga med fullmäktiges mål.

Årsredovisningen saknar liksom tidigare år en samlad värdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. I årsredovisningen gör regionstyrelsen en avstämning mot de tre finansiella mål som fullmäktige fastställt för år 2019. Styrelsen gör bedömningen att alla tre mål uppnåtts. Vi delar denna bedömning. Trots att de finansiella målen uppnås är dock regionen i ett mycket besvärligt ekonomiskt läge.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Utveckla analysen i årsredovisningen om varför verksamheterna år efter år har underskott trots beslut om olika åtgärder. Av analysen bör det framgå vilka åtgärder som krävs för att verksamheterna ska klara sina budgetar.
- Gör i årsredovisningen en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.
- Fortsätt arbetet med att utveckla redovisningen av resultaten för verksamhetsmålen. I redovisningen bör bland annat effekter av åtgärder analyseras på ett mer ingående sätt. Styrelsen bör också verka för att alla nämnder har mätbara mål.

2. Bakgrund

Regionstyrelsen har ett ansvar att leda och samordna regionens angelägenheter utifrån fullmäktiges regionplan. Med hjälp av årsredovisningen ska styrelsen återrapportera resultatet till fullmäktige.

Revisorerna har i uppdrag att granska verksamhet, kontroll och redovisning samt pröva om verksamheten har bedrivits i enlighet med fullmäktiges uppdrag. Enligt kommunallagen ska revisorerna bedöma om resultaten i årsredovisningen är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat.

Iakttagelser i 2018 års granskning

Bedömningar av det ekonomiska resultatet

Fullmäktige budgeterade inför år 2018 ett överskott med 136 miljoner kronor. Resultatet blev ett överskott med 35 miljoner kronor. Detta innebar en budgetavvikelse med -101 miljoner kronor. En förklaring till överskottet var att omplaceringar i värdepappersportföljen hade resulterat i stora realisationsvinster. Revisorerna bedömde att det ekonomiska resultatet inte var tillräckligt.

Verksamheterna redovisade ett underskott med -496 miljoner kronor. De största underskotten hade landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Styrelsens underskott uppgick till -169 miljoner kronor och nämndens underskott till -329 miljoner kronor. Största budgetavvikelsen fanns inom personalkostnaderna. Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte vidtog tillräckliga åtgärder för att klara sina budgetar.

Bedömningar av resultat för verksamhetsmål

Granskningen visade att redovisningen av målpuppfyllelsen i årsredovisningen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnden för funktionshinder och habilitering i allt väsentligt var tillfredsställande. För flera av de övriga nämnderna var redovisningen för översiktlig. Detta innebar att det inte var möjligt att bedöma om deras resultat var tillräckliga.

Regionstyrelsen bedömde sammantaget att resultaten för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnden för funktionshinder och habilitering inte var tillräckliga. Av redovisningen framgick att framförallt hälso- och sjukvårdsnämnden hade svaga resultat för sina verksamhetsmål. Revisorerna delade regionstyrelsens bedömning om att resultaten inte var tillräckliga.

Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning

I årsredovisningen bedömde regionstyrelsen att två av fullmäktiges tre finansiella mål hade uppnåtts. Styrelsen bedömde att ett mål inte hade uppnåtts. Revisorerna delade styrelsens bedömning.

Årsredovisningen saknade liksom tidigare år en samlad bedömning av god ekonomisk hushållning. Mot bakgrund av det ekonomiska resultatet, verksamheternas stora underskott och svaga resultat för verksamhetsmål bedömde revisorerna att de redovisade resultaten inte var förenliga med fullmäktiges mål.

Rekommendationer i 2018 års granskning

Föregående år lämnade revisorerna följande rekommendationer till styrelsen:

- Utveckla analysen i årsredovisningen om varför verksamheterna år efter år har underskott trots beslut om olika åtgärder. Av analysen bör det framgå vilka åtgärder som krävs för att verksamheterna ska klara sina budgetar.
- Verka för att alla styrelser och nämnder beslutar om mätbara och uppföljningsbara mål.
- Verka för att alla styrelser och nämnder har underlag så att de kan följa upp sina mål.
- Fortsätt arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen. Bedömningarna ska kunna verifieras med hjälp av att resultat redovisas i förhållande till mätbara mål. Redovisningen ska göras i relation till fullmäktiges mål.
- Gör bedömningar av i vilken grad samtliga styrelser och nämnder uppfyllt fullmäktiges övergripande mål.
- Utveckla uppföljning av de uppdrag som fullmäktige lämnar till styrelser och nämnder. I styrningen av uppdragen saknas planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. I uppföljningen av uppdragen saknas avstämningar mot uppföljningsbara mål och aktiviteter.
- Gör i årsredovisningen en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. En förutsättning för en sådan utvärdering är att resultat för verksamhetsmål och finansiella mål bedöms i ett sammanhang.
- Säkerställ att det finns skriftliga rutiner för de olika stegen i arbetet med årsredovisningen. Skriftliga rutiner kan bidra till att det blir tydligare för chefer och medarbetare om vem som ska göra vad och hur de olika momenten ska utföras.
- Se över processen för arbetet med årsredovisningen. I ärendeberedningen ska styrelsen se till att väsentlig information inte faller bort. Av styrelsens protokoll måste det tydligt framgå vilken information som ingår i årsredovisningen.

Regionstyrelsens yttrande över 2018 års granskning

I sitt yttrande den 3 september 2019 instämde regionstyrelsen i huvudsak med revisorernas iakttagelser (RS 678-2019). Styrelsen uppgav bland annat att:

- Det pågick ett kontinuerligt arbete med utveckling av mål och redovisning av måluppfyllelse. Antalet mål hade minskat.
- Inför verksamhetsplaneringen år 2019 hade styrelsen arbetat med att förtydliga och konkretisera fullmäktiges riktade uppdrag. Styrelsen uppgav att det framförallt gällde regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.
- En särskild instruktion fanns i de anvisningar som skickats ut inför delårs- och årsrapportering 2019. Instruktionen riktade särskild uppmärksamhet på hantering av åtgärder inom de områden där mål och uppdrag riskerat att inte nås.

- Det pågick ett arbete att uppdatera rutiner för arbetet med årsredovisningen.
- Styrelsen konstaterade att kriterier behövde tas fram som skulle ligga till grund för en bedömning av god ekonomisk hushållning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen är inriktad mot hur regionstyrelsen i årsredovisningen för år 2019 redogör för styrelsers och nämnders resultat i förhållande till fullmäktiges mål.

Granskningens syfte är också att göra bedömningar av ekonomiska resultat och om fullmäktiges finansiella mål och verksamhetsmål uppnås. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har styrelser och nämnder uppnått fullmäktiges övergripande mål?
- Är redovisade resultat förenliga med fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning?
- Har regionstyrelsen i årsredovisningen bedömt resultatet för styrelserna och nämnderna i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?
- Går det att verifiera regionstyrelsens bedömningar av måluppfyllelsen utifrån redovisningen i årsredovisningen?
- Är fullmäktiges uppdrag till styrelserna och nämnderna genomförda?
- Går det att verifiera regionstyrelsens bedömningar av att uppdragen är genomförda utifrån redovisningen i årsredovisningen?
- Har regionstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2018?

EY har på uppdrag av revisorerna granskat om räkenskaperna är rättvisande och om årsbokslutet är upprättat i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning samt god revisionssed. Resultatet av EY:s granskning redovisas i separat rapport (Gr 13/2019).

Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som utgör underlag för granskningens slutsatser är:

- Kommunallagen (2017:725) kap. 11 § 19, 20 samt kap. 12 § 2
- Lag om kommunal bokföring och redovisning (2018:597)
- Fullmäktiges anvisningar

Metod

Granskningen är genomförd utifrån en dokumentationsstudie av regionstyrelsens årsredovisning till regionfullmäktige. Under granskningen har vi stämt av med berörda tjänstepersoner i ekonomistaben. Regiondirektören, ekonomidirektören och berörda tjänstepersoner har getts möjlighet att kvalitetssäkra ett utkast av rapporten. Arbetet med granskningen har genomförts av Malin Hedlund och Ingrid Lindberg på revisionskontoret.

3. Regler och rutiner för verksamhetsplanering och uppföljning

Regionstyrelsens uppföljningsplan

Den 6 februari 2019 beslutade regionstyrelsen om en uppföljningsplan för styrelser och nämnders delårs- och årsrapporter (RS 63-2019). Av uppföljningsplanen framgick att styrelsernas och nämndernas delårs- och årsrapporter var nödvändiga för att tillgodose behovet av en samlad uppföljning av regionen. Enligt instruktionen skulle varje styrelse och nämnd följa upp och utvärdera den egna verksamheten i förhållande till fullmäktiges övergripande mål.

I uppföljningsplanen hade regionstyrelsen tydliggjort vad styrelsernas och nämndernas årsrapporter för 2019 skulle innehålla:

- Samlad bedömning av verksamhetens resultat
- Viktiga händelser under perioden
- Redovisning och analys av måloppfyllelsen vid årets slut. Vid avvikelser skulle rapporten innehålla kommentarer och vidtagna åtgärder för att nå målen
- Redovisning och analys av ekonomiskt resultat. Vid avvikelser skulle rapporten innehålla kommentarer och vidtagna åtgärder för att klara verksamheten inom kostnadsramen.
- Uppföljning av internkontrollplan.

En mall för årsrapporten tillhandahölls från ekonomistaben. Senast den 21 februari 2020 skulle nämnderna lämna sina rapporter till regionstyrelsen.

Av uppföljningsplanen framgick att ansvaret för uppföljningen i styrelserna och nämnderna följde linjeorganisationen. Det innebar att ansvaret vilade på såväl politiska nämnder som tjänstemannaledning.

Styrdokument i regionens ledningssystem

Utöver regionstyrelsens uppföljningsplan för år 2019 finns tre registrerade dokument i regionens ledningssystem som är av betydelse för arbetet med att bereda årsrapporterna:

Riktlinje för verksamhetsplanering med budget och uppföljning

Dokumentet (nr 230421) är beslutat av tillförordnad ekonomidirektör och giltigt från och med 1 november 2019. Riktlinjen vänder sig till chefer och medarbetare som arbetar med årlig verksamhetsplanering och uppföljning. På översiktlig nivå beskrivs planerings- och uppföljningsprocessen i regionen.

Rutin för beredning av underlag till delårs- och årsredovisning

Dokumentet (nr 268350) är beslutat av tillförordnad ekonomidirektör och giltigt från och med 1 november 2019. Rutinen vänder sig till förvaltningschefer, stabschefer och tjänstepersoner inom staber och berörda verksamheter som bereder underlag. I dokumentet finns en översiktlig tidplan för arbetet med årsredovisningen. Exempelvis när mallar och instruktioner ska finnas tillgängliga, när texter till

årsredovisningen ska upprättas samt när årsredovisningen ska beredas och beslutas.

I dokumentet finns också en beskrivning av ansvar på tjänstepersonsnivå för arbetet med att bereda årsredovisningen:

- Regiondirektören har ett helhetsansvar för kvaliteten i regionstyrelsens rapporter som nämnd och som styrelse. Det innebär bland annat ansvar att besluta om tidplan och disposition samt slutgiltig beredning.
- Förvaltningschef har ett helhetsansvar för kvaliteten i nämndens rapport. Det innebär bland annat ansvar att besluta om tidplan och disposition samt slutgiltig beredning.
- Ekonomidirektör ansvarar bland annat för förvaltning och utveckling av processen för årsredovisningen samt att tidplaner och rutiner följs.
- Enhetschef för planering och uppföljning ansvarar bland annat för det operativa arbetet att ta fram förslag till årsredovisning. Strategier vid enheten leder och samordna det operativa arbetet. Tjänstepersoner som bidrar med underlag till årsredovisningen ansvarar för att texter och material är kvalitetssäkrade och avstämde med ansvarig chef.
- Enhetschef för redovisning och transaktioner ansvarar för kvaliteten i räkenskapsinformationen och för att ta fram förslag på innehåll i den finansiella analysen i årsredovisningen.
- Kommunikationsdirektör ansvarar bland annat för val av leverantör för grafisk formgivning. Tjänsteperson inom kommunikationsstaben ansvarar för slutgiltig språkbearbetning av texter och bildval.
- Tjänsteperson inom ledningsstaben ansvarar för att årsredovisningen direktjusteras och diarieförs.

Tidplan för planerings- och uppföljningsprocessen

Dokumentet (nr 252743) är registrerat i ledningssystemet under år 2017. Dokumentet utgår från den dåvarande landstingsorganisationen. Dokumentet har uppföljningsdatum under våren 2019. Enligt uppgift från ekonomistaben har dokumentet följts upp, men vid granskningens slutförande ännu inte fastställts och publicerats i ledningssystemet.

Vår kommentar

Det är positivt att styrelsen beslutade om en plan och instruktion för uppföljningen år 2019. Uppföljningsplanen tydliggör vad som bör ingå i nämndernas och styrelsernas rapportering till regionstyrelsen. Det är också positivt att styrdokumenterna för planering och uppföljning i ledningssystemet har reviderats och uppdaterats utifrån regionens nuvarande organisation.

4. Regionstyrelsens årsredovisning till fullmäktige

Bedömning av det ekonomiska resultatet

Verksamhetens underskott uppvägdes av värdeförändringar

För år 2019 budgeterade fullmäktige ett överskott med 81 miljoner kronor. Resultatet blev ett överskott med 225 miljoner kronor. Det var 144 miljoner kronor bättre än budgeterat och en förbättring med 190 miljoner kronor jämfört med år 2018. Orsaker till överskottet var att regionens värdepapper kraftigt hade ökat i värde och att regionen hade fått extra statliga pengar. I jämförelse med styrelsens prognos i delårsrapporten per augusti 2019 hade resultatet förbättrats med 300 miljoner kronor.

Regionens styrelser och nämnder redovisade ett underskott med -483 miljoner kronor (-496 miljoner kronor föregående år). Underskottet bestod liksom tidigare år till stor del av personalkostnader. Styrelsen förklarade underskottet med att regionens medarbetare hade blivit fler under år 2019. Detta innebar att bemanningsmålen inte hade uppnåtts. Vidare hade kostnader för hyrpersonal ökat jämfört med föregående år trots att planen var att kostnaderna skulle minska. Även kostnader för produktion, fastighet och utomlänsvård hade stora avvikelser.

Verksamhetens kostnadsutveckling var 2,7 procent, vilket var lägre än år 2018 då kostnadsutvecklingen var 5,6 procent. Nettokostnaderna hade bromsats tack vare att regionen hade fått 120 miljoner kronor mer i riktade statsbidrag än förväntat. Dessutom hade regionen fått en förstärkning på 83 miljoner kronor genom regeringens satsning på att korta köer (kömiljarden).

Värdeförändringar ska enligt den nya kommunala bokförings- och redovisningslagen redovisas till verkligt värde. Värdeökningen på regionens placeringar av pensionsmedel uppgick till 703 miljoner kronor. Av den totala värdeökningen uppgick realiserade vinster och återinvesterade utdelningar till 145 miljoner kronor, återföring av nedskrivning till 34 miljoner kronor och orealiserade vinster till 524 miljoner kronor.

Resultaträkning Miljoner kronor	Utfall 2019	Utfall 2018	Kostnads- utveckling	Budget- avvikelse	Budget 2019
Verksamhetens nettokostnader	-8 620	-8 397	2,7 %	-483	-8 137
Skatteintäkter	6 599	6 409	3,0 %	5	6 594
Generella statsbidrag	1 692	1 644	2,9 %	-9	1 701
Verksamhetens resultat	-329	-344	2,9 %	-487	158
Finansiella intäkter	705	544		641	64
Finansiella kostnader	-151	-165		-10	-141
Finansnetto	554	379		631	-77
Totalt Region Västerbotten	225	35		144	81

Källa: Årsredovisning 2019

I tabellen sammanfattar vi styrelsens redogörelse för nämndernas ekonomi.

Nämnd	Budgetavvikelse	Styrelsens sammanfattning
Regionstyrelsen	-101 miljoner kronor	De största underskotten fanns inom personalkostnader på -56 miljoner, fastighetskostnader på -61 miljoner och avskrivningskostnader på -30 miljoner. Detta uppvägdes till viss del av överskott inom strategiska satsningar och riktade statsbidrag.
Hälso- och sjukvårdsnämnden	-380 miljoner kronor	De största underskotten fanns inom personalkostnader på -205 miljoner kronor, produktionskostnader för läkemedel och medicinskt material på -131 miljoner samt utomlänsvård på -46 miljoner. Detta uppvägdes till viss del av överskott för vårdintäkter på 26 miljoner.
Regionala utvecklingsnämnden	-4 miljoner kronor	Underskottet förklaras av en ny politisk organisation med högre samverkanskostnader än budgeterat.
Övriga nämnder	+2 miljoner kronor	Folkhögskolestyrelsen, budget i balans Patientnämnden, + 0,6 miljoner Revisionen + 0,7 miljoner

Källa: Årsredovisning 2019

Regionen måste återställa 333 miljoner kronor inom tre år

Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning ska regionen genomföra en balanskravsutredning där resultatet justeras med bland annat orealiserade vinster i värdepapper. Regionen redovisade för år 2019 ett negativt balanskravsresultat på -333 miljoner kronor. Detta underskott ska enligt lagen återställas inom tre år.

Effekten av åtgärder var inte tillräcklig

Inför år 2019 identifierade regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behov av åtgärder på 215 miljoner kronor. Under våren 2019 ställde sig regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bakom en omställningsplan för att komma tillrätta med det ekonomiska läget 2020–2022 ("Kents plan"). Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade att åtgärder för 110 miljoner kronor skulle genomföras redan under hösten 2019. Totalt uppgick åtgärderna för år 2019 till 325 miljoner kronor.

Enligt årsredovisningen gav åtgärderna en effekt på 153 miljoner kronor. Det motsvarade 47 procent av de planerade åtgärderna. Tabellen på nästa sida visar de effekter av åtgärderna som styrelsen redovisade i årsredovisningen. Vi har inte granskat vilka underlag som låg till grund för redovisningen. Enligt redovisningen hade styrelsens åtgärder hög effekt och hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärder låg effekt.

Åtgärder per förvaltning	Årsplan Mnkr	Årseffekt Mnkr	Årseffekt procent
Regionstyrelsens förvaltning			
Åtgärdsplan	17,6	17,6	100 %
Omställningsplan	4,1	3,7	89 %
Totalt regionstyrelsens förvaltning	21,7	21,3	98 %
Hälsa- och sjukvårdsförvaltningen			
Åtgärdsplan	198	71	36 %
Omställningsplan	106	60	57 %
Totalt hälsa- och sjukvårdsförvaltningen	304	131	43 %
Summa	325,7	152,3	47 %

Källa: Årsredovisning 2019

Den ekonomiska utvecklingen för de kommande åren ger utmaningar

I årsredovisningen konstaterade regionstyrelsen att det ekonomiska läget var besvärande, inte minst med tanke på de konsekvenser Coronaepidemin medförde.

Styrelsen framhöll vikten av att arbeta bort verksamheternas underskott. Styrelsen angav att avkastningen från regionens värdepapper skulle återinvesteras i pensionsmedelsportföljen och inte kunde användas till att täcka underskott i verksamheten. Enligt styrelsen behövde regionen år 2020 hantera ett strukturellt underskott på -580 miljoner kronor. Prognoser visade att regionen skulle få ökade intäkter på 200 miljoner kronor år 2020 genom kostnadsutjämningsystemet. Dessutom hade regionen planerat åtgärder för att minska sina kostnader motsvarande 225 miljoner kronor. Med full effekt av åtgärdsplanerna skulle dock 150 miljoner av det strukturella underskottet återstå inför år 2021. Styrelsen såg en risk att regionen inte skulle klara målet om att nå ekonomisk hållbarhet till år 2022.

För att komma till rätta med ekonomin krävdes enligt styrelsen både att åtgärdsplanerna genomfördes med planerad effekt och att kostnadsutvecklingen följde skatteintäkternas utveckling. Styrelsen såg att det fanns risker i styrningen av ekonomin. Bland annat visade prognoser att skatteintäkterna inte skulle öka i samma takt kommande år som de gjort de senaste åren. Detta innebar enligt styrelsen att regionens budgetpolitik behövde bli stramare.

Styrelsen bedömde att följande faktorer var viktiga i arbetet med att uppnå en hållbar ekonomi:

- Anställningsrestriktivitet.
- Produktions- och kapacitetsstyrning.
- Verksamhetssystemet FVIS.
- Arbetet med att styra digitala utvecklingsprojekt.
- Engagemang i ledningen och verksamhetsdialoger.

Vår kommentar

Styrelsen konstaterade att regionens ekonomiska läge var besvärande. Vi instämmer i den bedömningen. Verksamhetens resultat förbättrades inte år 2019 jämfört med år 2018 trots planerade åtgärder och extra statliga pengar.

Styrelsens analys om varför regionens verksamheter år efter år redovisade stora ekonomiska underskott och vilka åtgärder som krävdes för att vända denna utveckling var alltför översiktlig. Enligt fullmäktiges budget skulle verksamhetens kostnader år 2019 vara 260 miljoner kronor lägre än kostnaderna år 2018. Istället ökade kostnaderna med 223 miljoner kronor.

Bedömning av resultaten för verksamhetsmål

Regionstyrelsen bedömde i årsredovisningen 2019 att verksamheterna vid årets slut endast uppfyllde ett av fullmäktiges sex verksamhetsmål. Styrelsen utgick i sin bedömning från en sammanvägning av 30 nämndmål som styrelserna och nämnderna hade följt upp i sina årsrapporter. Av årsredovisningen framgår översiktligt vilka åtgärder som styrelser och nämnder vidtog under året för att nå fullmäktiges mål.

I tabellen nedan redovisar vi styrelsens bedömning av fullmäktiges mål. Av tabellen framgår även hur många nämndmål som styrelsen utgick från i sin bedömning.

Fullmäktiges mål	Antal nämndmål inom fullmäktiges målområde			Styrelsens bedömning av fullmäktiges mål
	Uppfyllda	Delvis uppfyllda	Inte uppfyllda	
Bättre och jämlik hälsa	2	1	1	Målet uppfylls delvis
God och jämlik vård ¹	2	3	1	Målet uppfylls delvis
Aktiv och innovativ samarbetspartner	1	3	1	Målet uppfylls delvis
Attraktiv arbetsgivare	1	5	0	Målet uppfylls delvis
Tydligt ledarskap för hållbar regional tillväxt	4	2	0	Målet uppfylls
Hållbar ekonomi	0	0	2	Målet uppfylls inte

Källa: Årsredovisning 2019

Styrelsen bedömde att 10 av de 30 nämndmålen var uppnådda, det vill säga 33 procent. Styrelsen bedömde att 14 mål delvis var uppnådda. 5 mål uppnåddes inte. 1 mål kunde styrelsen inte följa upp på grund av att mätningar saknades.

Av årsredovisningen framgick endast översiktligt hur styrelsen hade kommit fram till sina bedömningar av resultaten för övriga nämnder. Styrelsen kommenterade inte att det utifrån några av nämndernas årsrapporter var svårt att bedöma om resultaten var tillräckliga. Revisorernas grundläggande granskningar år 2019 visar att några av de övriga nämnderna hade svagt utvecklad målstyrning. Exempelvis saknade både patientnämnden och regionala utvecklingsnämnden mätbara mål.

¹ Ett nämndmål saknade mätningar för år 2019.

Styrelserna och nämndernas måluppfyllelse

I årsredovisningen redogjorde styrelsen i korthet för övriga nämnders årsrapporter. I redogörelsen fanns en sammanställning av nämndernas måluppfyllelse. Styrelsen gjorde inga egna bedömningar om de redovisade resultaten i årsrapporterna var tillräckliga. I tabellen har vi sammanställt styrelsernas och nämndernas bedömning av sina mål:

Styrelse och nämnd	Styrelsens/nämndens bedömning av målen		
	Uppfyllda	Delvis uppfyllda	Inte uppfyllda
Regionstyrelsen	1	4	2
Hälso- och sjukvårdsnämnden ²	1	3	3
Regionala utvecklingsnämnden	4	2	0
Folkhögskolestyrelsen	6	2	4
Patientnämnden	4	2	0
Kostnämnden i Lycksele	2	0	3
Måltidsnämnden i Skellefteå	2	0	0

Källa: Årsredovisning 2019

Vår kommentar

Resultaten var inte förenliga med fullmäktiges mål. Endast ett av fullmäktiges sex verksamhetsmål uppnåddes helt år 2019. Vi anser att regionstyrelsen på ett bättre sätt borde ha analyserat de svaga resultaten för verksamhetsmålen. Av årsredovisningen framgår exempelvis endast översiktligt vilka åtgärder som styrelser och nämnder vidtog under året för att åtgärda de svaga resultaten.

I vissa delar anser vi också att styrelsens redovisning av resultaten för de övriga nämnderna behöver utvecklas. Styrelsen bör kommentera om övriga nämnders redovisningar är bristfälliga. Styrelsen bör också göra självständiga bedömningar om nämndernas redovisade resultat är tillräckliga.

Bedömning av resultaten för uppdrag

I regionplanen för år 2019 riktade fullmäktige tolv uppdrag till styrelser och nämnder. I årsredovisningen följde regionstyrelsen upp uppdragen genom att redogöra för det arbete som hade genomförts under året. Styrelsen bedömde att elva av uppdragen var genomförda. Uppdraget till hälso- och sjukvårdsnämnden om att implementera ny struktur för samverkan mellan regionen och länets kommuner avseende vård och omsorg skulle slutföras under våren 2020.

Vår kommentar

Det är positivt att styrelsen återrapporterade fullmäktiges riktade uppdrag till styrelser och nämnder. Uppdragen var tydligare formulerade än tidigare år. Likt tidigare år bedömer vi dock att frånvaro av konkreta aktiviteter och etappmål för uppdragen medför att det är svårt att värdera om det arbete som styrelser och nämnder genomförde var tillräckligt. I regionplanen för år 2020 har fullmäktige inte beslutat om några riktade uppdrag till styrelser och nämnder.

² Hälso- och sjukvårdsnämnden saknade underlag för att följa upp ett mål

Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning

Fullmäktige har beslutat om tre finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. I tabellen nedan redogör vi styrelsens bedömningar av resultaten för de finansiella målen:

Finansiellt mål 2019	Utfall	Styrelsens bedömning
Regionen ska ha ett positivt ekonomiskt resultat som uppgår till minst 1,0 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (Motsvarar 81 miljoner kronor).	225 miljoner kronor	Målet uppfylls
Regionens totala pensionsåtgående ska vid utgången av 2019 vara finansierat till minst 40 procent.	48 procent	Målet uppfylls
Återinvesteringar ska finansieras utan extern upplåning. Strategiska investeringar kan finansieras med lån, under förutsättning att soliditeten inte är lägre än 18 procent och det totala lånebeloppet inte överstiger 3000 miljoner kronor.	Reinvesteringar finansieras inte med extern upplåning. Soliditeten uppgår till 19,1 procent. Totala lånebeloppet uppgår till 2 600 miljoner kronor.	Målet uppfylls

Källa: Årsredovisning 2019

Styrelsen konstaterade att resultatmålet påverkades av förändringarna i den nya kommunala bokförings- och redovisningslagen. Från och med år 2019 innefattar resultatet både realiserade och orealiserade värdeförändringar i värdepapper. Regionens pensionsmedelsportfölj hade hög avkastning år 2019. Detta gjorde att årsresultatet blev positivt. Därmed hade regionen en finansiell ställning i enlighet med det resultatmål som fullmäktige satt upp.

Vår kommentar

Verksamheternas stora ekonomiska underskott och avvikelser inom målet "Hållbar ekonomi" samt avvikelser inom övriga verksamhetsmål bidrar till vår sammantagna bedömning att de redovisade resultaten inte är förenliga med fullmäktiges mål.

Årsredovisningen saknar liksom tidigare år en samlad utvärdering av god ekonomisk hushållning. Regionstyrelsen bedömde att tre av tre finansiella mål var uppnådda. Vi gör samma bedömning. Målet om att ha ett positivt resultat som uppgår till minst 1,0 procent av skatter och generella statsbidrag uppnås dock tack vare en förändrad redovisningsprincip. Den nya värderingsprincipen leder till att de finansiella intäkterna ökar kraftigt när börsen utvecklas positivt. Det är därför mer rättvisande att använda verksamhetens resultat vid jämförelser med tidigare år.

Begreppet god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsmässigt perspektiv. För att överensstämja med kravet i kommunal bokförings- och redovisningslag ska årsredovisningen innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts. I årsredovisningen bedömer regionstyrelsen att de tre finansiella målen uppnåtts. Fullmäktige har också definierat ett verksamhetsmål med koppling till hållbar ekonomi. Styrelsen gör bedömningen att detta mål inte uppnås. Styrelsen gör ingen samlad utvärdering av om fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning uppnåtts.

5. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2018

I tabellen nedan har vi sammanställt svar på frågan om styrelsen år 2019 vidtog tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2018 års granskning.

Rekommendationer 2018 års granskning	Tillräckliga åtgärder	Vår kommentar
Utveckla analysen i årsredovisningen om varför verksamheterna år efter år har underskott trots beslut om olika åtgärder. Av analysen bör det framgå vilka åtgärder som krävs för att verksamheterna ska klara sina budgetar	Nej	Styrelsens analys av hur effekten av åtgärdsplaner skulle öka var alltför översiktlig. Det saknades en analys om varför regionens verksamheter år efter år redovisade stora ekonomiska underskott och vilka åtgärder som krävdes för att vända denna utveckling.
Verka för att alla styrelser och nämnder beslutar om mätbara och uppföljningsbara mål.	Nej	Grundläggande granskningar visar att några nämnder saknade mätbara mål.
Verka för att alla styrelser och nämnder har underlag så att de kan följa upp sina mål	Nej	Grundläggande granskningar visar att några nämnder inte hade tillfredsställande uppföljning av sina mål.
Fortsätt arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen. Bedömningarna ska kunna verifieras med hjälp av att resultat redovisas i förhållande till mätbara mål. Redovisningen av måluppfyllelsen ska göras i relation till fullmäktiges mål.	Delvis	Redovisningen har förvisso utvecklats på så vis att samtliga styrelser och nämnder ingår i bedömningen av fullmäktiges mål. Vi bedömer dock att redovisningen behöver fortsätta utvecklas.
Gör bedömningar av i vilken grad samtliga styrelser och nämnder uppfyllt fullmäktiges övergripande mål.	Nej	Regionstyrelsen har inte bedömt om resultatet för styrelserna och nämnderna var tillräckligt.
Utveckla uppföljning av de uppdrag som fullmäktige lämnar till styrelser och nämnder. I styrningen av uppdragen saknas planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. I uppföljningen av uppdragen saknas avstämningar mot uppföljningsbara mål och aktiviteter.	Nej	Uppdragen är förvisso tydligare beskrivna, men det saknas planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. Det är svårt att bedöma om resultatet är tillräckligt.
Gör i årsredovisningen en värdering om målen för god ekonomisk hushållning är uppfyllda. En förutsättning för en sådan är att resultat för verksamhetsmål och finansiella mål bedöms i ett sammanhang.	Nej	Årsredovisningen saknar liksom tidigare år en samlad bedömning av om god ekonomisk hushållning uppnåtts.

Säkerställ att det finns skriftliga rutiner för de olika stegen i arbetet med årsredovisningen. Skriftliga rutiner kan bidra till att det blir tydligare för chefer och medarbetare om vem som ska göra vad och hur de olika momenten ska utföras.	Ja	Regionstyrelsen beslutade om en uppföljningsplan för år 2019. Två styrdokument för verksamhetsplanering och uppföljning i regionens ledningssystem har också reviderats under hösten 2019.
Se över processen för arbetet med årsredovisningen. I ärendeberedningen ska styrelsen se till att väsentlig information inte faller bort. Av styrelsens protokoll måste det tydligt framgå vilken information som ingår i årsredovisningen.	Ja	Vi har för år 2019 inte noterat att väsentlig information av misstag fallit bort i beredningen inför regionstyrelsens beslut om årsredovisningen.

Vår kommentar

Regionstyrelsen vidtog inte tillräckliga åtgärder. Flera av iakttagelserna från 2018 års granskning kvarstår.

6. Sammanfattande bedömningar

Svar på revisionsfrågor

Vår sammantagna bedömning är att de redovisade resultaten för år 2019 inte var förenliga med fullmäktiges mål. Vi anser också att redovisningen kan förbättras. Framförallt behöver analyser och redogörelser av åtgärder utvecklas. Av årsredovisningen framgår inte varför vidtagna åtgärder inte var tillräckliga och vilka åtgärder som skulle ha krävts för att styrelser och nämnder skulle klara fullmäktiges mål. Nedan ger vi svar på våra underliggande revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har styrelser och nämnder uppnått fullmäktiges övergripande mål?		
Är redovisade resultat förenliga med fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning?		Visserligen uppnås de finansiella målen. Baserat på verksamheternas stora underskott, avvikelser inom målet "Hållbar ekonomi" samt avvikelser inom övriga verksamhetsmål bedömer vi att resultaten inte är förenliga med fullmäktiges mål.
Har regionstyrelsen i årsredovisningen bedömt resultatet för styrelserna och nämnderna i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?		Regionstyrelsen bedömde sammantaget resultatet för alla styrelser och nämnder i förhållande till fullmäktiges mål. Regionstyrelsen gjorde dock inga bedömningar om resultaten för respektive styrelse och nämnd var tillräckliga.
Går det att verifiera regionstyrelsens bedömningar av målluppfyllelsen utifrån redovisningen i årsredovisningen?		Redovisningen utgår från en sammanvägning av de bedömningar som styrelser och nämnder lämnat till regionstyrelsen. I vissa delar kan redovisningen utvecklas. Styrelsen kommenterade inte att några av nämnderna saknade mätbara mål.
Är fullmäktiges uppdrag till styrelserna och nämnderna genomförda?	–	Styrelsen följde upp uppdragen utifrån en beskrivning av genomförda aktiviteter. Det saknas underlag i årsredovisningen för att bedöma om resultaten är tillräckliga.
Går det att verifiera regionstyrelsens bedömningar av att uppdragen är genomförda utifrån redovisningen i årsredovisningen?		Se kommentar ovan.
Har regionstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2018?		lakttagelser från år 2018 kvarstår.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Utveckla analysen i årsredovisningen om varför verksamheterna år efter år har underskott trots beslut om olika åtgärder. Av analysen bör det framgå vilka åtgärder som krävs för att verksamheterna ska klara sina budgetar.
- Gör i årsredovisningen en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.
- Fortsätt arbetet med att utveckla redovisningen av resultaten för verksamhetsmålen. I redovisningen bör bland annat effekter av åtgärder analyseras på ett mer ingående sätt. Styrelsen bör också verka för att alla nämnder har mätbara mål.

Umeå den 16 april 2020

Malin Hedlund
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Ingrid Lindberg
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten