

REVISORERNA

Granskning av redovisad måluppfyllelse i årsredovisningen 2018

Rapport Gr 15/2018



April 2019
Richard Norberg och Ingrid Lindberg, revisionskontoret
Diarienummer: REV 29–2018

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS	3
1.1 BEDÖMNING AV EKONOMISKT RESULTAT	3
1.2 BEDÖMNINGAR AV RESULTAT FÖR VERKSAMHETSMÅL	3
1.3 BEDÖMNING AV MÅL FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING	4
1.4 REKOMMENDATIONER	4
2. BAKGRUND.....	6
2.1 IAKTTAGELSER I 2017 ÅRS GRANSKNING	6
2.2 LANDSTINGSSTYRELSENS YTTRANDE	7
2.3 REVISIONSFRÅGOR OCH REVISIONSKRITERIER.....	7
2.4 AVGRÄNSNINGAR OCH METOD	8
3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN.....	8
3.1 ARBETET MED ÅRSREDOVISNINGEN.....	8
<i>Vår kommentar</i>	10
3.2 BEDÖMNING AV DET EKONOMISKA RESULTATET	11
<i>Vår kommentar</i>	11
3.3 BEDÖMNING AV RESULTATEN FÖR VERKSAMHETSMÅL	12
<i>Vår kommentar</i>	14
3.4 BEDÖMNING AV RESULTATEN FÖR UPPDRAG	15
3.5 BEDÖMNING AV MÅL FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING	15
<i>Vår kommentar</i>	16
4. UPPFÖLJNING AV 2017 ÅRS REKOMMENDATIONER.....	17
<i>Vår kommentar</i>	18
5. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	18
5.1 REKOMMENDATIONER	19

1. Sammanfattande analys

1.1 Bedömning av ekonomiskt resultat

För år 2018 budgeterade fullmäktige ett överskott med 136 miljoner kronor. Resultatet blev ett överskott med 35 miljoner kronor vilket var en budgetavvikelse med -101 miljoner kronor. En orsak till att landstinget hade ett överskott var att omplaceringar i landstingets värdepappersportfölj hade resulterat i stora realisationsvinster. Vi bedömer att det ekonomiska resultatet inte var tillräckligt.

Landstingets verksamheter hade ett underskott med 496 miljoner kronor. Aldrig tidigare har verksamheterna haft så stort underskott. De största underskotten hade landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Styrelsen underskott uppgick till 169 miljoner kronor och hälso- och sjukvårdsnämnden hade ett underskott med 329 miljoner kronor.

Framför allt var det stora underskott för personalkostnaderna. Underskotten var även stora för fastigheter, utomlänsvård, läkemedel, medicinskt material, implantat och hjälpmedel.

Inför år 2018 beslutade landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden om åtgärder som skulle minska kostnaderna med 194 miljoner kronor. Den ekonomiska effekten av åtgärderna uppgick vid årets slut till 94 miljoner kronor. Vi anser att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte vidtog tillräckliga åtgärder under år 2018 för att klara sina budgetar.

1.2 Bedömningar av resultat för verksamhetsmål

Granskningen visar att redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering i allt väsentligt var tillfredsställande.

Landstingsstyrelsen och de två nämnderna hade i huvudsak mätbara mål. I årsredovisningen utvärderade landstingsstyrelsen målen i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Av redovisningen framgår att framför allt hälso- och sjukvårdsnämnden hade svaga resultat för sina verksamhetsmål. Hälso- och sjukvårdsnämnden uppfyllde 11 av sina 30 mål. I förhållande till fullmäktiges övergripande mål lämnade regionstyrelsen följande sammanfattande bedömningar för landstingsstyrelsen som nämnd, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering:

Fullmäktiges mål	Regionstyrelsens bedömning
Bättre och jämlik hälsa	Uppfyllt
God och jämlik vård	Inte uppfyllt
Aktiv och innovativ samarbetspartner	Delvis uppfyllt
Attraktiv arbetsgivare	Inte uppfyllt

Regionstyrelsen bedömde sammantaget att resultaten för styrelsen och de två nämnderna inte var tillfredsställande. Sammanlagt hade endast 34 av 63 mål uppnåtts. För några av målen saknades underlag för att mäta måluppfyl-

lelsen. Vi delar regionstyrelsens bedömning om att de redovisade resultaten inte var tillräckliga.

Regionstyrelsens redovisning för folkhögskolestyrelsen och flera av de övriga nämnderna var för översiktlig. Utifrån årsredovisningen är det svårt att bedöma om deras resultat var tillräckliga.

1.3 Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning

I årsredovisningen gör regionstyrelsen en avstämning mot de tre finansiella mål som fullmäktige fastställt för år 2018. Styrelsen gör bedömningen att två av målen uppnåtts och att ett mål inte uppnåtts. Vi delar denna bedömning.

Årsredovisningen saknar liksom tidigare år en samlad värdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Målet om att ha ett positivt resultat som uppgår till minst 1,7 procent av skatter och generella statsbidrag uppnås inte. Detta tillsammans med verksamheternas stora ekonomiska underskott och avvikelser inom målet ”God och jämlik vård” bidrar till vår sammantagna bedömning att de redovisade resultaten inte är förenliga med fullmäktiges mål.

1.4 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen 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.
- 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 av måluppfyllelsen 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.

2. Bakgrund

Utifrån fullmäktiges beslut om inriktning och budget har regionstyrelsen ansvar att leda och samordna regionens angelägenheter. Med hjälp av årsredovisningen ska styrelsen återrapportera resultatet till fullmäktige. Enligt kommunallagen ska styrelsens förvaltningsberättelse innehålla en utvärdering om målen uppnåtts. Revisorerna har i uppdrag att granska verksamhet, kontroll och redovisning och pröva om verksamheten har bedrivits i enlighet med fullmäktiges uppdrag.

2.1 Iakttagelser i 2017 års granskning

Granskningen visade att redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen för år 2017 för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering i allt väsentligt var tillfredsställande. Landstingsstyrelsen och de två nämnderna hade i huvudsak mätbara mål. I årsredovisningen utvärderade landstingsstyrelsen målen i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Av redovisningen framgick att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering hade svaga resultat. Landstingsstyrelsen bedömde att måluppfyllelsen för styrelsen och de två nämnderna inte var tillfredsställande.

Landstingsstyrelsen uppgav att övriga nämnder hade ”genomfört de flesta av sina planerade aktiviteter”. Landstingsstyrelsen gjorde inga bedömningar om de övriga nämnderna hade tillräckliga resultat. Revisorernas ansåg att redovisningen av måluppfyllelsen för flera av de övriga nämnderna inte var tillräckligt utvecklad. För dessa nämnder var det svårt att bedöma om resultaten var tillräckliga.

Med anledning av iakttagelserna lämnade revisorerna följande rekommendationer:

- 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 av måluppfyllelsen 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.
- 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.

2.2 Landstingsstyrelsens yttrande

I ett yttrande den 3 september 2018 instämde landstingsstyrelsen med revisorerna om iakttagelser och rekommendationer (VLL 923-2018). Styrelsen uppgav bland annat följande åtgärder:

- Styrelsen hade inför år 2018 och 2019 prioriterat frågan om att även övriga nämnder skulle ha mätbara mål som kunde följas upp i delårs- och årsrapporter. Styrelsen uppgav att den förde dialog med övriga nämnder om detta och att nämnderna i arbetet med att följa upp sina mål skulle erbjudas visst stöd.
- Styrelsen uppgav att den i arbetet med årsredovisningen för 2018 skulle arbeta med att förbättra redovisningen av hur fullmäktiges mål uppnås och på vilket sätt nämnderna bidrog till måluppfyllelsen.
- Styrelsen skulle arbeta med att förbättra åiterrapporteringen av fullmäktiges uppdrag.
- Enligt styrelsen pågick det arbete med att ta fram kompletterande rutiner för arbetet med årsredovisningen. I yttrandet kan man läsa att sådana rutiner skulle finnas färdiga i början av år 2019.

2.3 Revisionsfrågor och revisionskriterier

Granskningen är inriktad mot hur regionstyrelsen i förvaltningsberättelsen för år 2018 redogör för styrelsers och nämnders resultat i förhållande till fullmäktiges mål. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Uppnår landstingsstyrelsen och övriga nämnder fullmäktiges övergripande mål?
- Har regionstyrelsen i förvaltningsberättelsen bedömt resultatet för styrelsen och nämnderna i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?
- Går det med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera regionstyrelsens bedömningar av måluppfyllelsen?
- Är fullmäktiges uppdrag till styrelsen och nämnderna genomförda?
- Går det med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera regionstyrelsens bedömningar om uppdragen är genomförda?
- Gör regionstyrelsen i årsredovisningen en värdering om målen för god ekonomisk hushållning är uppfyllda. En förutsättning för en sådan bedömning är att resultat för verksamhetsmål och finansiella mål bedöms i ett sammanhang.
- Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2017?

Kommunallagen, lagen om kommunal redovisning och fullmäktiges anvisningar ligger till grund för granskningens slutsatser och bedömningar.

2.4 Avgränsningar och metod

Denna granskning är inriktad mot regionstyrelsens samlade årsredovisning för landstinget. Styrelsens årsrapport som nämnd ingår inte i denna granskning. Årsrapporten har vi granskat i den grundläggande granskningen av landstingsstyrelsen (Gr 12/2018).

Granskningen omfattar heller inte om årsbokslutet är upprättat i enlighet med lagen om kommunal redovisning och ger en rättvisande bild av resultat och ställning. För svar på dessa frågor hänvisar vi till den granskning som EY genomfört av bokslutet (Gr 14/2018).

Granskningen är genomförd med hjälp av dokumentationsstudie av regionstyrelsens årsredovisning. Arbetet med granskningen är genomförd av Richard Norberg och Ingrid Lindberg på revisionskontoret. Regiondirektören, ekonomidirektören, enhetschef vid planering och uppföljning, projektledare för årsredovisningen och strateg inom ekonomistaben har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

Rapporten inleds med en översiktlig genomgång av hur anvisningarna var utformade för arbetet med beredningen av årsredovisningen för år 2018. Därefter följer avsnitt där vi granskar hur regionstyrelsen i årsredovisningen redovisade och bedömde resultaten för finansiella mål och verksamhetsmål samt mål för god ekonomisk hushållning. Rapporten avslutas med svar på revisionsfrågor och rekommendationer till regionstyrelsen.

3. Resultat av granskningen

3.1 Arbetet med årsredovisningen

Den 11 december 2018 beslutade landstingsstyrelsen om en instruktion till nämnderna för deras arbete med årsrapporterna för år 2018 (VLL 2525-2018). Enligt instruktionen skulle varje styrelse och nämnd följa upp och utvärdera den egna verksamheten i förhållande till fullmäktiges övergripande mål och de egna målen i verksamhetsplanerna. Enligt instruktionen skulle nämndernas årsrapporter innehålla följande uppgifter:

- En samlad bedömning av verksamhetsåret 2018.
- Viktiga händelser under år 2018.
- Redovisning och analys av måluppfyllelsen. Avvikelser till mål skulle kommenteras och åtgärder för att nå mål skulle redovisas.
- Redovisning och analys av det ekonomiska resultatet.
- Redovisning av arbetet med intern kontroll.

I en bilaga till instruktionen fanns en mall för nämndernas arbete med årsrapporterna. Senast den 28 februari 2019 skulle nämnderna lämna sina rapporter till landstingsstyrelsen.

Regionens ekonomidirektör har därutöver beslutat om tre styrande dokument som har betydelse för arbetet med att bereda årsredovisningen:

- Tidplan för planerings- och uppföljningsprocessen. Dokumentet innehåller en översiktlig tidplan för de olika delarna i planerings- och

uppföljningsprocessen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering.

- Riktlinjer för verksamhetsplanering och uppföljning. Dokumentet riktar sig till chefer och medarbetare i landstinget. På översiktlig nivå beskrivs planerings- och uppföljningsprocessen i landstinget.
- Beredning av underlag till delårs- och årsredovisning. Dokumentet riktar sig till stabschefer, verksamhetsområdeschefer och tjänstemän i staber. I dokumentet finns en tidplan för arbetet med årsredovisningen. I dokumentet finns också en beskrivning av ansvar på tjänstemannanivå för arbetet med att bereda årsredovisningen:
 - Landstingsdirektören beslutar om tidplan och disposition för arbetet med årsredovisningen. Landstingsdirektören beslutar också på tjänstemannanivå om det slutliga förslaget till årsredovisning.
 - Ekonomidirektören har det övergripande ansvaret på tjänstemannanivå för beredningen av årsredovisningen. Ekonomidirektören har ansvar för att rutiner och tidplaner följs.
 - Chef för enheten för planering och styrning ansvarar för att utveckla och förvalta processen för arbetet med årsredovisningen. Chefen för enheten planering och styrning har också ett helhetsansvar för kvaliteten i de finansiella avsnitten i årsredovisningen.
 - Chefen för enheten för redovisning och transaktioner ansvarar för kvaliteten i informationen om räkenskaperna samt tar fram förslag till innehåll i den finansiella analysen.
 - Strateg för verksamhetsutveckling ansvarar för att leda det operativa arbetet med att bereda förslaget till årsredovisning. Strategen ska bland annat förankra tidplan och disposition med tjänstemannaledningen och ha dialog med extern leverantör om grafisk utformande i årsredovisningen. Strategen ska utse en stabsövergripande arbetsgrupp för stöd i arbetet med texter och underlag.
 - Strateg för planering och uppföljning ansvarar för att ta fram förslag till förvaltningsberättelse. Förslag till texter i årsredovisningen ska strategen förankra med tjänstemannaledningen. Strategen kan tilldela arbetsuppgifter till andra berörda stabs-tjänstemän. Strategen ska också besluta om skrivmallar för arbetet med beredningen av årsredovisningen.
 - Tjänstepersoner som lämnar in underlag till årsredovisningen ansvarar för att underlagen lämnas i tid, är kvalitetssäkrade och avstämde med ansvarig chef. Tjänstepersoner som ingår i den stabsövergripande arbetsgruppen ansvarar för att säkerställa helhetsperspektiv av underlagen till årsredovisningen.
 - Kommunikationsdirektören ansvarar för val av extern leverantör för grafisk formgivning av årsredovisningen. Tjänste-

person på kommunikationsstaben ansvarar för den slutliga språkliga bearbetningen av texter och bilder.

I 2017 års granskning rekommenderade vi att dokumenten skulle kompletteras med mer detaljerade rutiner för de olika stegen i arbetet med årsredovisningen. Detta eftersom 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. I yttrandet över granskningen uppgav landstingsstyrelsen att den instämde i bedömning om att det behövdes kompletterande rutiner. Av yttrandet framgår att sådana skulle vara färdiga i början av år 2019. Enligt uppgift från ekonomistaben ska beslut om en sådan rutin tas under våren 2019.

Oklarheter om tabell med uppgifter om ekonomiska resultat

Revisorernas konsulter från EY uppmärksammade i början av april 2019 ekonomifunktionen på att det saknades väsentlig information i utkastet till årsredovisningen. I det utkast som regionstyrelsens arbetsutskott hade skickat till regionstyrelsen för beslut den 2 april 2019 fanns inte en tabell med uppgifter om styrelsernas och nämndernas resultat och kostnadsutveckling för år 2018. Enligt uppgift från ekonomistaben hade en miss medfört att tabellen inte var med.

Av regionstyrelsens direktjusterade protokoll från den 2 april 2019 (§68) framgår inte om styrelsen fick information om att det saknades en tabell med väsentlig information. Enligt protokollet godkände regionstyrelsen förslaget till årsredovisning som lämnats av arbetsutskottet. Den 5 april 2019 diariefördes regionstyrelsens årsredovisning (RS 77:17-2019). I den diarieförda årsredovisningen fanns ingen tabell med uppgifterna om styrelsernas och nämndernas ekonomiska resultat. Den saknade tabellen diariefördes dock som en bilaga till årsredovisningen (RS:18-2019).

Vår kommentar

Det finns olika dokument för arbetet med att bereda årsredovisningen. I dokumenten finns instruktioner, mallar, tidplan och översiktliga beskrivningar av ansvarsfördelningen för arbetet med att bereda årsredovisningen. För arbetet med årsredovisningen 2018 fanns ännu inte en beslutad rutin som kompletterade de olika dokumenten.

Med hjälp av styrelsens protokoll går det inte att verifiera att styrelsen den 2 april 2019 beslutade om en årsredovisning som innehöll en tabell med uppgifter om styrelsernas och nämndernas ekonomiska resultat. En sådan tabell blev dock diarieförd den 5 april 2019 med uppgift om att den var en bilaga till årsredovisningen.

- Vi rekommenderar styrelsen att se över processen för arbetet med årsredovisningen. I ärendebereidningen ska styrelsen se till att väsentlig information inte faller bort. Av styrelsens protokoll måste det tydligt framgå vilken information som ingår i årsredovisningen.

3.2 Bedömning av det ekonomiska resultatet

För år 2018 budgeterade fullmäktige ett överskott med 136 miljoner kronor. Utfallet blev ett överskott med 35 miljoner kronor. Detta var en budgetavvikelse med -101 miljoner kronor och en försämring med 110 miljoner kronor jämfört med föregående år. Nettokostnadsutvecklingen var 5,6 procent, vilket var högre än övriga landsting och regioner där snittet var 4,5 procent. Landstingets verksamheter redovisade ett underskott med 496 miljoner kronor (360 miljoner kronor föregående år). Att landstinget totalt sett redovisade ett överskott förklarades liksom föregående år av realisationsvinster vid omplaceringar i värdepappersportföljen. De finansiella intäkterna och kostnaderna redovisade ett överskott med 378 miljoner kronor (224 miljoner kronor föregående år).

Största budgetavvikelsen fanns inom personalkostnader som redovisade ett underskott med 256 miljoner kronor. En förklaring var att personalen hade ökat med 209 årstjänster. En annan bidragande orsak var merkostnaden för hyrpersonal som uppgick till 98 miljoner kronor. Detta trots att kostnaderna för hyrpersonal hade minskat med 46 miljoner kronor jämfört med föregående år. Andra poster som redovisade underskott var främst fastighetskostnader, kostnader för utomlänsvård samt produktionskostnader såsom läkemedel, medicinskt material, implantat och hjälpmedel.

Landstingsstyrelsen redovisade en negativ avvikelse mot budget på 169 miljoner kronor (-84 miljoner kronor föregående år), vilket motsvarade -5,2 procent. Av underskottet stod primärvården för 83 miljoner kronor och område service för 78 miljoner kronor. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 2,3 procent.

Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisade en negativ avvikelse mot budget på 329 miljoner kronor (-271 miljoner kronor föregående år), vilket motsvarade -7,3 procent. Av underskottet stod område sjukhusvård för 299 miljoner kronor och tandvården för 28 miljoner kronor. Nämndens nettokostnadsutveckling uppgick till 8,2 procent.

Nämnden för funktionshinder och habilitering redovisade en negativ avvikelse mot budget på 0,6 miljoner kronor (-3 miljoner kronor föregående år). Nämndens nettokostnadsutveckling var 0,7 procent.

Övriga styrelser och nämnder redovisade tillsammans ett överskott mot budget på 3 miljoner kronor.

Inför år 2018 beslutade landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden om åtgärder, främst utifrån att kostnadsnivån varit hög år 2017. Huvuddelen av åtgärderna handlade om att minska kostnaderna för hyrpersonal. Planen var att minska kostnaderna med 194 miljoner kronor. Den ekonomiska effekten vid årets slut var 94 miljoner kronor. Detta var inte tillräckligt för att komma tillrätta med den höga kostnadsnivån.

Vår kommentar

Resultatet för år 2018 var en försämring med 110 miljoner kronor jämfört med föregående år, trots att det positiva finansiella nettot hade ökat med 154 miljoner kronor mellan åren. De finansiella posterna bestod huvudsakligen av realisationsvinster vid omplacering i pensionsportföljen. Denna typ av

intäkter är av tillfällig karaktär och kan inte förväntas vara kvar på samma nivå under kommande år. Verksamheternas underskott uppgick till 496 miljoner kronor. Aldrig tidigare har verksamheterna haft så stort underskott.

Enligt fullmäktiges budget skulle kostnaderna år 2018 vara ca 50 miljoner kronor lägre än kostnaderna år 2017. Det är oroande att den höga kostnads-takten (5,6 procent) istället har fortsatt trots åtgärdsplaner. Summan av skatteintäkter och generella statsbidrag ökade inte i samma takt (2,2 procent). För att nå en långsiktig ekonomisk balans behöver ökningen av skatteintäkter och generella statsbidrag överstiga ökningen av verksamhetens nettokostnad.

3.3 Bedömning av resultaten för verksamhetsmål

Redovisningen av resultatet för verksamhetsmål i årsredovisningen för år 2018 var likt tidigare år i första hand inriktad mot landstingsstyrelsen som nämnd, hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnden för funktionshinder och habilitering. Redovisningen för övriga nämnder var översiktlig.

Redovisningen av måluppfyllelsen inleds med en sammanfattning av resultaten för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Enligt redovisningen uppnådde landstingsstyrelsen och de två nämnderna tillsammans 34 av 63 mål. För 16 av målen redovisades större avvikelser. 9 av målen var delvis uppnådda. Enligt årsredovisningen kunde 4 mål inte följas upp på grund av att det saknades uppgifter. I förhållande till fullmäktiges övergripande mål lämnade landstingsstyrelsen följande bedömningar:

Fullmäktiges mål	Regionstyrelsens bedömning
Bättre och jämlik hälsa	Uppfyllt
God och jämlik vård	Inte uppfyllt
Aktiv och innovativ samarbetspartner	Delvis uppfyllt
Attraktiv arbetsgivare	Inte uppfyllt

Regionstyrelsen konstaterade att det framför allt var inom målet ”God och jämlik vård” som det fanns större avvikelser. Enligt årsredovisningen hade 17 av de 36 mål som följdes upp nåtts inom målområdet. Avvikelseerna avsåg i första hand delmål för tillgänglighet och ekonomi.

Regionstyrelsen bedömde att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering sammantaget inte hade en tillfredsställande måluppfyllelse. Landstingsstyrelsen uppfyllde 12 av 18 mål, hälso- och sjukvårdsnämnden uppfyllde 11 av 30 mål och nämnden för funktionshinder och habilitering uppfyllde 11 av 15 mål. För övriga styrelser och nämnder uppgav regionstyrelsen kortfattat: ”övriga styrelser och nämnder har genomfört de flesta av sina planerade aktiviteter men att alla inte når sina budgetmål”.

Efter den sammanfattande bedömningen redogjorde regionstyrelsen mer detaljerat om vilken verksamhet som var genomförd under året och vilka resultat som var uppnådda inom fullmäktiges fyra målområden. Styrelsen redogjorde också för hälsoläget i länet och de aktiviteter som var genom-

förda med anledning av fullmäktiges olika uppdrag till styrelser och nämnder. Därefter sammanfattade regionstyrelsen styrelsernas och nämndernas resultat. Nedan har vi sammanställt uppgifter i regionstyrelsens årsredovisning om de olika styrelsernas och nämndernas måluppfyllelse.

Landstingsstyrelsen som nämnd

Landstingsstyrelsen uppfyllde 12 av 15 mätbara mål. För 3 mål saknades underlag för att mäta måluppfyllelsen. Styrelsen hade en budgetavvikelse med -169 miljoner kronor. Regionstyrelsen kommenterade att tillgängligheten till vården var en utmaning men bedömde att styrelsens måluppfyllelse för fullmäktiges övergripande mål var generellt god.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Nämnden uppfyllde 11 av sina 30 mål. För 1 mål saknades underlag. Nämnden redovisade en budgetavvikelse med -239 miljoner kronor. Det var främst mål för tillgänglighet och ekonomi som inte nåddes. Regionstyrelsen gjorde ingen bedömning av hälso- och sjukvårdsnämndens måluppfyllelse var tillräcklig.

Nämnden för funktionshinder och habilitering

Nämnden uppfyllde 11 av sina 15 mål. Nämnden redovisade en budgetavvikelse med -0,6 miljoner kronor. Nämnden bedömde att måluppfyllelsen var generellt god för fullmäktiges övergripande mål. Regionstyrelsen gjorde ingen bedömning av om nämndens resultat för verksamhetsmålen var tillräckliga. Regionstyrelsen bedömde att det ekonomiska resultatet inte var tillfredsställande.

Samverkansnämnden

I regionstyrelsens årsredovisning kan man läsa att samverkansnämnden bedömde att 5 av 6 mål var uppfyllda. Nämnden redovisade ett ekonomiskt resultat i balans. Regionstyrelsen gjorde ingen egen bedömning av nämndens redovisning eller resultat annan än den generella bedömningen som styrelsen redovisade i årsredovisningens inledande avsnitt:

”Styrelsen konstaterar att övriga styrelser och nämnder har genomfört de flesta av sina planerade aktiviteter men att alla inte når sina budgetmål”.

Nämnderna för folkhälsa och primärvård

I årsredovisningen lämnade styrelsen följande uppgifter om de tre nämndernas måluppfyllelse:

- Nämnden för Umeåregionen. Nämnden bedömde att 7 av 10 mål var uppfyllda. Nämnden uppgav att den inte hade haft möjlighet att genomföra medborgardialoger och träffar med folkhälsoråd i planerad omfattning. Nämnden redovisade ett överskott med 0,4 miljoner kronor.
- Skellefteå- och Norsjöområdet. Nämnden bedömde att alla mål var uppfyllda. Nämnden redovisade ett överskott med 0,4 miljoner kronor.

- Nämnden för södra Lappland. Nämnden bedömde att alla mål var uppfyllda. Nämnden redovisade ett överskott med 0,2 miljoner kronor i förhållande till budget.

Regionstyrelsen lämnade inga egna bedömningar av nämndernas redovisning eller resultat utöver den allmänna bedömning som fanns i årsredovisningens inledande avsnitt.

Patientnämnden

Patientnämnden bedömde att nämndens aktivitetsplan i allt väsentligt var genomförd. Nämnden redovisade ett överskott med 0,5 miljoner kronor. Styrelsen gjorde ingen egen bedömning av nämndens redovisning eller resultat annan än den som styrelsen lämnade i årsredovisningens inledande avsnitt.

Folkhögskolestyrelsen

I avsnittet för folkhögskolestyrelsen kan man i regionstyrelsens årsredovisning läsa ”Verksamheterna redovisar en hög grad av måluppfyllelse för året och ekonomin är i balans.” Av texten framgår inte om det var landstingsstyrelsens eller folkhögskolestyrelsens bedömning. I avsnittet för folkhögskolestyrelsen finns inga övriga uppgifter om resultatet.

Måltidsnämnden i Skellefteå

I styrelsens årsredovisning kan man läsa att ”Samtliga mål är uppfyllda”. Av texten framgår inte om det var regionstyrelsens eller nämndens bedömning.

Nämnden redovisade enligt styrelsens årsredovisning ett underskott med 0,6 miljoner kronor. En kontroll som revisionskontoret genomfört visar att uppgiften är felaktig. År 2018 hade måltidsnämnden ett positivt resultat på 0,6 miljoner kronor.

Kostnämnden i Lycksele

I regionstyrelsens årsredovisning finns en bedömning om att kostnämnden ”. . . uppfyller flera av sina mål delvis eller fullt ut.” Av texten framgår inte om det är regionstyrelsens eller måltidsnämndens bedömning. Nämnden redovisade ett underskott med 1,3 miljoner kronor.

Vår kommentar

Vi anser att redovisning i årsredovisningen av resultaten för målen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering i allt väsentligt var tillfredsställande. Landstingsstyrelsen och de två nämnderna hade i huvudsak mätbara mål. I årsredovisningen följde regionstyrelsen upp målen i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Regionstyrelsen bedömde att resultaten för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering sammantaget inte var tillfredsställande år 2018. Vi instämmer i den bedömningen.

Redovisningen av resultaten för patientnämnden, folkhögskolestyrelsen, måltidsnämnden och kostnämnden var för översiktlig. Utöver allmänna kommentarer saknades i de flesta fall tillräckliga redogörelser av måluppfyllelsen och vilka bedömningar styrelsen gjorde av resultaten. Det är därför svårt att verifiera om resultaten för dessa nämnder är tillräckliga.

Av våra grundläggande granskningar för år 2018 framgår att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering, samverkansnämnden, nämnderna för folkhälsa och primärvård, folkhögskolestyrelsen och måltidsnämnden i huvudsak hade mätbara mål. Patientnämnden och kostnämnden saknade i stor utsträckning mätbara mål.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Säkerställ att samtliga styrelser och nämnder har mätbara mål som går att utvärdera. Arbeta vidare med att i årsredovisningen tydliggöra nämndernas resultat. Regionstyrelsen bör också göra tydliga bedömningar för alla styrelser och nämnder och om deras resultat är tillräckliga.

3.4 Bedömning av resultaten för uppdrag

En iakttagelse i 2017 års granskning var att landstingsstyrelsens redovisning av resultaten för de uppdrag som fullmäktige hade beslutat åt styrelser och nämnder inte var tillräckligt utvecklad. I årsredovisningen beskrev styrelsen arbetsläge och aktiviteter som var genomförda. Frånvaro av beslutade etappmål och aktiviteter medförde att det var svårt att värdera om den verksamhet som var genomförd var tillräcklig. Vi gör samma bedömning av redovisningen av uppdragen i årsredovisningen för år 2018.

3.5 Bedömning av mål för god ekonomisk hushållning

Fullmäktige har i landstingsplan 2016 - 2019 beslutat om tre finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. I juni 2018 beslutade landstingsfullmäktige om en ändring av det finansiella mål som reglerar finansiering av strategiska investeringar. I årsredovisningen gjorde styrelsen följande bedömningar av resultaten för de finansiella målen:

Finansiellt mål 2018	Utfall	Styrelsens bedömning
Landstinget ska ha ett positivt ekonomiskt resultat som uppgår till minst 1,7 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (Motsvarar 136 miljoner kronor).	0,4 procent (35 miljoner kronor)	Målet är inte uppfyllt.
Landstingets totala pensionsåtagande ska vid utgången av 2018 vara finansierat till minst 39 procent.	42 procent	Målet är uppfyllt.
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.	Extern upplåning 1600 miljoner kronor Soliditet 20,5 procent.	Målet är uppfyllt.

Källa: Årsredovisning 2018

Vår kommentar

Regionstyrelsen bedömde att två av tre finansiella mål var uppnådda och att ett inte var uppnått. Vi gör samma bedömning.

Begreppet god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsmässigt perspektiv. För att överensstämja med kravet i kommunal redovisningslag ska årsredovisningen innehålla en utvärdering av om målen för god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Årsredovisningen saknar liksom tidigare år en utvärdering av god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen bedömer regionstyrelsen resultatet för de tre finansiella målen. För att kunna göra en utvärdering bör regionen även definiera vilka av verksamhetsmålen som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Hur regionstyrelsen ser på verksamhetsmålen kopplat till god ekonomisk hushållning framgår inte av årsredovisningen.

Målet om att ha ett positivt resultat som uppgår till minst 1,7 procent av skatter och generella statsbidrag uppnås inte. Detta tillsammans med verksamheternas stora ekonomiska underskott och avvikelser inom målet ”God och jämlik vård” bidrar till vår sammantagna bedömning att de redovisade resultaten inte är förenliga med fullmäktiges mål.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- I årsredovisningen göra 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.

4. Uppföljning av 2017 års rekommendationer

I tabellen nedan har vi sammanställt svar på frågan om styrelsen år 2018 vidtog tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2017 års granskning.

Rekommendationer från 2017 års granskning:	Har styrelsen under år 2018 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar:
Verka för att alla styrelser och nämnder beslutar om mätbara och uppföljningsbara mål.	Nej	Två 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 alla 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 av måluppfyllelsen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering var i allt väsentligt tillfredsställande. För folkhögskolestyrelsen och några av övriga nämnderna var redovisningen för översiktlig.
Gör bedömningar av i vilken grad samtliga styrelser och nämnder uppfyllt fullmäktiges övergripande mål.	Nej	Regionstyrelsen gjorde inte bedömningar av måluppfyllelsen för alla styrelser och nämnder.
Utveckla uppföljning av de uppdrag som fullmäktige lämnar till styrelser och nämnder.	Nej	I styrningen av uppdragen saknades planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. I uppföljningen av uppdragen saknades avstämningar mot uppföljningsbara mål och aktiviteter.
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.	Delvis	De styrdokument som finns i ledningssystemet bör kompletteras med rutiner.

Vår kommentar

Flera av de brister som identifierades i 2017 års granskning kvarstår. Vi anser att landstingsstyrelsen inte vidtog tillräckliga åtgärder med anledning av 2017 års rekommendationer.

5. Svar på revisionsfrågor

Redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering var i allt väsentligt tillfredsställande. Resultaten var dock inte förenliga med fullmäktiges mål. För folkhögskolestyrelsen och flera av de övriga nämnderna var redovisningen för översiktlig. Slutsatserna bygger på de svar vi nedan redovisar på granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Uppnår landstingsstyrelsen och övriga nämnder fullmäktiges övergripande mål?	Nej	
Har landstingsstyrelsen i förvaltningsberättelse bedömt resultatet för styrelsen och nämnderna i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?	Delvis	Redovisningen var i allt väsentligt tillfredsställande för landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering men inte för flera av de övriga nämnderna.
Går det med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera landstingsstyrelsens bedömningar av måluppfyllelsen?	Delvis	Se kommentar ovan.
Är fullmäktiges uppdrag till styrelsen och nämnderna genomförda?	-	Saknas underlag i årsredovisningen för att bedöma om resultaten är tillräckliga.
Går det med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera landstingsstyrelsens bedömningar av att uppdragen är genomförda?	Nej	Se kommentar ovan. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Gör regionstyrelsen i årsredovisningen en värdering om målen för god ekonomisk hushållning är uppfyllda. En förutsättning för en sådan bedömning är att resultat för verksamhetsmål och finansiella mål bedöms i ett sammanhang.	Nej	
Har landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2017?	Nej	Iakttagelser från år 2017 kvarstår.

5.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen 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.
- 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 av måluppfyllelsen 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 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.

- 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.

Umeå den 15 april 2019

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor

Ingrid Lindberg
Sakkunnig