

REVISORERNAS ÅRS PROMEMORIA AVSEENDE VERKSAMHETS- ÅRET 2006 I VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

INLEDNING

Revisorernas årspromemoria är ett uttryck för den samlade bedömning som revisorerna gör av nämnders och styrelserns ansvarstagande för verksamheten under 2006. Den baseras på, att revisorerna följt verksamheten genom att ta del av beslut och dokument, att olika former av granskningar genomförts och på erfarenheterna från de dialoger som revisorerna haft minst en gång under året med nämnder och styrelser.

En av huvudlinjerna i den 2004 antagna utvecklingsstrategin för hälso- och sjukvården var mer planerbar vård för att öka tillgängligheten. Detta har under året främst kommit till uttryck genom att arbetet med att uppfylla vårdgarantin varit i fokus. Betydande belopp har tillskjutits för att klara vårdgarantin och de resultat som nåtts måste betecknas som tillfredställande. Förväntningarna på att uppfylla vårdgarantin fullt ut kommer att ställa krav på ett fortsatt förbättringsarbete och en bevakning av det ekonomiska utfallet.

Regionfullmäktige antog 2005 ”Vision Västra Götaland – Det goda livet”. Genomförandet samordnas av beredningsgruppen för regionutveckling. Under år 2006 har en oberoende extern expertpanel tillsatts bland annat för att analysera om utvecklingen rör sig i riktning åt visionen.

Det ekonomiska resultatet är ett stort överskott. Revisorerna har tidigare efterlyst överskott för att skapa handlingsutrymme och för att parera oförutsedda resultat-svängningar. Årets ekonomiska resultat stärker beredskapen, men det finns vissa varningstecken. Utvecklingen av nettokostnaderna måste följas noggrant.

STYRNING OCH LEDNING

Det pågår en översyn av den ekonomiska styrmodellen. Revisorerna konstaterar, att beställar-utförar-modellen är etablerad. Samarbete, framförhållning och rollfördelning har successivt förbättrats. Det finns dock alltid utrymme för anpassningar och förbättringar, inte minst vad gäller tydligheten i beställningarna och förekomsten av resultat/effekt/kvalitets-mål/uppföljning i dessa. Revisorerna ser därför fram emot att ta del av översynen.

Balanserade styrkort har nu använts som ett ledningsverktyg under ett antal år. Rutinerna runt dessa har successivt finslipats och de används nu av allt fler förtroendevalda, tjänstemän och verksamhetsföreträdare för att bedöma hur deras verksamhet utvecklas över tid. När en nämnd/styrelse använder styrkort som ledningsverktyg är det för legitimitetens skull viktigt att det sker konsekvent på alla nivåer inom dess organisation. För att också öka möjligheten att jämföra sig med andra förvaltningar bör arbetet med användande av styrkort utvecklas vidare.

2007 är första året i mandatperioden med bland annat många nya ledamöter i nämnder/styrelser och nya eller ändrade reglementen. Det är naturligt att nämnder/styrelser ser över ansvars-, befogenhets- och uppgiftsfördelningar, organisation, delegationer och rutiner. Det är fråga om viktiga beståndsdelar i styrmiljön och den interna kontrollen som tillsammans bildar förutsättningar för styrningen.

För att de förtroendevalda i nämnder och styrelser ska kunna ta ansvar måste de vara medvetna om vilket ansvar de har, vilka föreskrifter och interna regler som gäller för uppdraget. Det är därför bra att regelverket setts över och viktigt att det kommuniceras vid de utbildningar som planerats för den nya mandatperiodens förtroendevalda.

EKONOMI

God ekonomisk hushållning

Regionens ekonomiska resultat år 2006 är ett överskott. Regionen behöver överskott för att skapa handlingsutrymme och för att parera oförutsedda resultatsvängningar. År 2006 överstiger årets resultat skatteintäkter och statsbidrag med 2,9 %.

Finansiella mål som har betydelse för en god ekonomisk hushållning fastställdes i budgeten för år 2006. Målen är viktiga instrument för styrning av regionen i linje med kraven på en god ekonomisk hushållning. Till viss del var målen för år 2006 redan uppfyllda vid årets ingång. Målen betydelse i besluts- och budgetprocessen kan behöva stärkas och utvecklas med en anpassning till de beslut som tagits/föreslås avseende investeringar och pensioner.

Revisorerna bedömer att regionen lever upp till kraven på god ekonomisk hushållning. Det gäller framgent att vidmakthålla den balans som uppnåtts mellan kostnader och intäkter. Det är viktigt att beakta risker för försämringar av det ekonomiska läget och ha en beredskap för att kontrollera och hantera dessa. Nettokostnadsökningen, rensad från jämförelsestörande poster, uppgår till 5,1 % vilket är väsentligt högre än 2005 (3 %). En för hög nettokostnadsutveckling kan störa den ekonomiska balansen.

Pensioner

Redovisningen av pensionsförpliktelser regleras i den kommunala redovisningslagen. Gällande modell innebär att de rättigheter som personalen intjänat före år 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalningar av dessa redovisas som kostnader. De pensionsrättigheter som intjänats 1998 och senare redovisas som skuld och belastar resultatet.

Efter analys av utvecklingen för pensionskostnader öronmärktes 480 miljoner kronor av överskottet år 2005 för att möta en puckel i kostnaderna de kommande åren. Öronmärkningen har ej värdesäkrats i årsredovisningen för år 2006. Ekonomiskutskottet har lämnat i uppdrag till ekonomiavdelningen att ta fram en pensionspolicy. I en sådan kan regleras hur regionen uppfyller kommunallagens krav på att säkerställa åtagandet mot de anställda, utan behov av neddragning av regionens verksamheter när förpliktelserna infrias. Ett förslag på finanspolicy inkluderande pensioner håller på att beredas för beslut år 2007.

I 2006 års bokslut belastas resultatet med 500 miljoner kronor för kostnader för pensioner intjänade före 1998. Förfarandet är ett avsteg från blandmodellen som kommenteras i not till årsredovisningen. Det finns ingen plan för framtida avsättningar och uttag fastställd av regionfullmäktige.

Revisorerna finner det mycket angeläget att fullmäktige dels meddelar föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser och att de värdesäkras, dels upprättar en plan för avsättning och disposition av avsatta medel för pensioner intjänade före 1998.

Eget kapital

Regionens egna kapital uppgår enligt årsredovisning 2006 till 3 046 miljoner kronor, exklusive bolagen. I årsredovisningen lämnas förslag på resultatdispositioner. Därefter uppgår moderförvaltningens egna kapital, inklusive koncernbanken, till 1 245 miljoner kronor. Flera styrelser och nämnder redovisar nu betydande eget kapital med stora skillnader mellan likartade verksamheter. Det behövs en rimlig buffert för att möta ekonomiska överraskningar. Revisorerna anser dock att ett tak för det egna kapitalets storlek hos styrelser och nämnder nu bör övervägas.

Om styrelser och nämnder med negativt eget kapital inte återställer detta samtidigt som de med positivt eget kapital förbrukar detta, ser revisorerna risker för att regionens egna kapital fortfarande är för litet för att möta svängningar i resultatet. Revisorerna anser att regionstyrelsen har ett betydande ansvar när den prövar om nämnder/styrelser ska få ianspråkta eget kapital. Genom den täckning av beslutade ianspråktagande av eget kapital som nu görs i budgeten minskas riskerna för oförutsedda ekonomiska påfrestningar. Av årsredovisningen framgår också att en restriktivare tillämpning vid beslut om godkännande av användning av eget kapital införs. Det är viktigt att tillämpningen görs tydlig för nämnder och styrelser.

Insyn i vissa finansiella förbindelser – revisorernas intyg

Enligt lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser ska revisorerna för varje räkenskapsår granska om en öppen och separat redovisning fullgjorts på ett föreskrivet sätt. I regionens verksamhet berörs enligt vår bedömning endast vuxentandvården. För 2006 redovisas all tandvårdsverksamhet i en gemensam bokföring. Det finns därmed förutsättningar för att särredovisa samtliga kostnader för den konkurrensutsatta verksamheten. Totalkostnadsbokslut införs inom folktandvården under 2007. Den verksamhetsstatistik som lämnas för år 2006 utgör ett komplement till årsredovisningen med särredovisning av väsentliga poster.

Lagen är svår att tolka. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt lagen meddela föreskrifter om redovisning och revision. Sådana föreskrifter har inte utfärdats. Regionens revisorer bedömer därför att det inte finns tillräckligt underlag för att intyga att redovisningen har fullgjorts på avsett sätt.

Underlag för ekonomistyrning

För en trovärdig ekonomistyrning krävs att spelregler för nämnders/styrelsers hantering av budget och resultat är enkla, stabila och förutsägbara. De senaste åren har flera kompletteringar gjorts av reglerna. En samlad bild av regionens regelverk för ekonomistyrning håller på att tas fram.

Intern kontroll i redovisningsrutiner

Revisorerna noterar att nämnder och styrelser har ett lagfäst tydligt ansvar för den interna kontrollen. Regionstyrelsens uppsiktsplikt omfattar även den interna kontrollen. Revisorernas samlade bedömning är att den interna kontrollen i redovisningsrutinerna är tillräcklig. Revisorerna framför dock vissa synpunkter till berörda styrelser/nämnder och förvaltningar i särskilda rapporter. Det är av vikt att samtliga styrelser och nämnder följer upp att åtgärder vidtas baserat på de förslag som lämnas från de yrkesrevisorer som anlitas för granskningen.

Regionstyrelsen bör se över och uppdatera styrdokument och anvisningar som stöder att en god intern kontroll kan upprätthållas i redovisningsrutinerna. Ett exempel är att det behövs regiongemensamma riktlinjer för värdering och rutiner för rapportering av pågående rättsliga tvister. Genom rapportering skapas samtidigt en grund för regionstyrelsens uppsiktsplikt.

Dalslands folkhögskola

För 2005 års verksamhet riktade revisorerna en anmärkning mot styrelsen för Dalslands folkhögskola för

- brister i redovisningen
- brister i den interna kontrollen och för att
- verksamheten inte bedrivits inom de ramar som står till förfogande.

I sin förklaring till regionfullmäktige över anmärkningen i revisionsberättelsen redogjorde styrelsen för vidtagna och planerade åtgärder. Därefter har styrelsen under 2006 beslutat om ytterligare åtgärder för att åtgärda noterade brister.

Det ekonomiska resultatet för 2006 ligger inte inom de ramar som stått till styrelsens förfogande. Kulturnämnden har för 2007 utökat regionbidraget med 1,5 miljoner kronor som kompensation för att verksamheten bedrivs vid två enheter. Kulturnämnden kompenserar ej för motsvarande merkostnader 2006 eller tidigare.

Vid granskning av den interna kontrollen och räkenskaperna år 2006 har inte noterats några väsentliga kvarstående brister.

Revisorernas samlade bedömning är att styrelsen för Dalslands folkhögskola undanröjt de brister som föranledde anmärkningen för 2005 års verksamhet. Visserligen kvarstår en ekonomisk obalans år 2006 och ett ingående negativt eget kapital, som inte täckts inom föreskriven tid. I årsredovisning 2006 föreslås att det utgående negativa egna kapitalet 2006 skrivs av.

Regionstyrelsen har under året löpande kunnat följa utvecklingen av ekonomi och verksamhet. Revisorerna anser att beslutet i kulturnämnden om utökat bidrag för 2007 års verksamhet, omgående borde ha initierat en prövning i regionstyrelsen av om styrelsen för Dalslands folkhögskola getts rimliga ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet 2006 och tidigare år. Revisorerna anser att beställare och ägare bör samverka och samordna beslut tidsmässigt, när utförarenheter ställs inför ekonomiska svårigheter.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Utvecklingsstrategin

Utvecklingsstrategin antogs av fullmäktige i september 2004. Revisorerna har granskat vilka avtryck utvecklingsstrategin satt i beställningarna för 2006 sett ur ett beställar- resp ägarperspektiv. Utvecklingsstrategin är i begränsad omfattning omsatt till mätbara mål. Generellt kan man konstatera, att det är få hälso- och sjukvårdsnämnder som har tydliga målformuleringar och resultatmätning utifrån ägarens utvecklingsstrategi. Utav de tre mål som jämförts i granskningen av överenskommelserna är tillgänglighet det mål som beställarna lyckats formulera bäst. Kvalitet och samverkan är mål där flertalet nämnder har det mesta arbetet framför sig.

Revisorerna anser, att utvecklingsstrategin idag snarare har fått karaktären av ett visions- och måldokument än en strategi. Den har följts upp i några omgångar, senast i januari 2006. Därefter har inga separata uppföljningar skett. I regionens tunga uppföljning i delårsrapporterna är utvecklingsstrategin överhuvudtaget inte nämnd under 2006.

På ett plan kan det hävdas att vårdgarantin trängt tillbaka utvecklingsstrategin. Det finns intressanta beröringspunkter mellan dessa. De har gemensamma mål vad gäller tillgänglighet, kortare väntetider mm. Sätten att nå fram är dock olika. Arbetet med vårdgarantin har inneburit att produktionen skruvats upp genom större beställningar till utförarna och att dessa trimmat sin produktion utifrån i huvudsak befintlig vårdstruktur. Utvecklingsstrategin syftar till att långsiktigt förbättra och effektivisera sjukvårdsstrukturen genom att bättre använda och samordna regionens samlade kapacitet. Det senare är ett långsiktigt arbete med stor potential. Ständiga förbättringar är utmärkt, men ibland behöver de ske inom en struktur som är bättre anpassad för behoven. Det finns ingen motsättning mellan genomgripande förbättringar och ständiga förbättringar. Skillnaden är att de senare är en kontinuerlig process, medan den förra används sällan och då i syfte att mer djupgående förändra vissa grundläggande förutsättningar för att öka effektivitet och produktivitet. Frågan kan ställas om utvecklingsstrategin gjort någon skillnad så här långt och har de mindre förändringar som genomförts överhuvudtaget påverkats av utvecklingsstrategin.

Ska det gjas liv i den av fullmäktige beslutade utvecklingsstrategin bör regionstyrelsen, som hälso- och sjukvårdstyrelse, ta ansvaret för samordningen av de regionövergripande delarna av utvecklingsstrategin. Regionstyrelsen borde också knyta en genomförandeplan till utvecklingsstrategin där det framgår vilka förändringar som ska hanteras centralt av ägaren som en del av effektiviseringen av den samlade produktionsapparaten respektive vad som ska hanteras inom beställarprocessen. En starkt delegerad styrning i en decentraliserad organisation kräver en tydlig och strategisk central ledningsfunktion. De förändringar som utvecklingsstrategin berör i försiktiga ordalag är komplexa och delvis kontroversiella. Det är därför angeläget att regionstyrelsen tydligare uttrycker regionintresset att få till stånd en mer kostnadseffektiv sjukvårdsstruktur.

Närsjukvården

I utvecklingsstrategin behandlas närsjukvårdens utveckling. De lokala förutsättningarna varierar och därför utvecklas och organiseras närsjukvården på lite olika sätt i delar av regionen. Regionstyrelsen bör följa och bevaka utvecklingen. Särskilt intresse bör ägnas åt frågor som samverkan, primärvårdens roll och samordning i närsjukvården samt att folkhälsoarbetet inte glöms bort när närsjukvårdskonceptet utvecklas. Inte minst finns det skäl att bevaka utvecklingen i Göteborgsområdet där SU är så stort att det, visserligen inom ramen för utvecklingsstrategin, driver sin egen struktur- och effektiviseringsprocess medan det samtidigt pågår en planering för att bygga ut närsjukvården. Sjukvårdsstrukturen i Göteborgsområdet måste bli ändamålsenlig.

Vårdgarantin

Betydande belopp har tillskjutits för att åtgärda vårdgarantin. Regionstyrelsen har tagit initiativ och drivit på utvecklingen för att förbättra tillgängligheten genom att upprätta handlingsplaner, som följts upp regelbundet. Det område som haft besvärligast att uppfylla vårdgarantin är ortopedin.

Uppföljningen av väntetider och tillgänglighet är ambitiös. Den är regelbunden och öppen, vilket i sig torde skapa ett utvecklingstryck, och den är intressant och viktig ur ett medborgar/patientperspektiv.

För regionens egen del kan denna typ av uppföljning också ge indikationer på hur produktiviteten utvecklas. Revisorerna har under några år gjort en del verksamhetsnära granskningar, bl a av ortopedin i göteborgsområdet, som visar att det fortfarande finns möjligheter att öka produktiviteten genom att effektivisera verksamhetens processer.

Förväntningarna på att uppfylla vårdgarantin fullt ut kommer att ställa krav på ett fortsatt förbättringsarbete och en bevakning av det ekonomiska utfallet. Det är således inte givet att alla insatser som krävs för att uppfylla vårdgarantin också med automatik ska finansieras med medelstillskott.

Psykiatrin

Såväl nationellt som regionalt är psykiatrin i fokus. Regionfullmäktige antog i början av 2005 den regionala utvecklingsplanen för psykiatrin. Hälso- och sjukvårdsnämnderna har utarbetat lokala handlingsplaner och centralt har regionövergripande insatser initierats. Revisorerna har under året granskat barn- och ungdomspsykiatrin, särskilt med avseende på dess samverkan med kommunerna, skolan och socialtjänsten. Resultatet är kortfattat, att samverkan sker och kan utvecklas. Liksom beträffande vårdgarantin finner revisorerna att det inte alltid är självklart att angelägna behov och utvecklingsinsatser måste finansieras med resurstillskott utan många förbättringar kan åstadkommas inom givna ramar genom utvecklad samverkan och genomlysning av befintliga arbetsprocesser.

SAMVERKAN/SAMORDNING

Med etablerandet av en regiongemensam organisation för IT-verksamheten finns en bra grund för koncerngemensamma och mer effektiva IT-lösningar. Detta mot bakgrund av att revisionen i flera granskningar konstaterat att det saknas ett tydligt och samordnat regionperspektiv på IT-verksamheten.

Etablerandet av den nya serviceförvaltningen under servicenämnden är en mycket omfattande förändringsprocess som hittills direkt berört drygt 1700 anställda och framledes kommer att beröra många fler inom regionens serviceverksamheter.

Förändringstempot har hittills varit högt, vilket medfört vissa påfrestningar för personalen. I en växande, komplex organisation finns det behov av en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning. Risken finns annars att beslut tas på en högre nivå än vad som är ändamålsenligt.

Kulturkrockarna i en fusion bör inte underskattas eftersom det handlar om hur människor definierar och agerar utifrån sin verklighet. Att gå från en förvaltning där tjänsten har varit en fri nytthet till ett system med interndebitering kräver en omställning, både för säljare och köpare av tjänsten. Här krävs arbete med avtalen och en fungerande dialog med kunderna. Det är också väsentligt för trovärdigheten att ta beslut om vilken prisbildning/prissättning som ska gälla för tjänsterna.

Då det övergripande syftet är att samordna serviceverksamheterna för att frigöra resurser som kan återinvesteras i regionens kärnverksamhet, är det viktigt att det finns en transparens både avseende omstruktureringskostnader och samordningsvinster.

AVSLUTNING

Regionen är en organisation i ständig förändring. Det är viktigt att goda exempel, erfarenheter och kunskaper i förändringsarbete samlas för att på ett systematiskt sätt kunna utnyttjas i framtida förbättrings- och utvecklingsarbeten.

Revisorerna konstaterar, att såväl för utvecklingsstrategin som utvecklingsplanen för psykiatri gällande att de bärande idéerna får genomslag endast om ansvaret för genomförandet är tydligt, de implementeras noggrant, kommuniceras uthålligt och är föremål för en aktiv uppföljning.

Revisorerna bedömer att regionen under 2006 kan anses leva upp till lagens krav på en god ekonomisk hushållning. För en långsiktigt sund utveckling är det viktigt att detta präglar regionens styrning av ekonomi och verksamhet även i fortsättningen.

Revisorerna bedömer sammantaget att regionstyrelsen, nämnder/styrelser och beredningar har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt ge en rättvisande bild av resultat och ställning. Den interna kontrollen bedöms ha varit tillräcklig.

Vänersborg den 21 mars 2007

Wimar Sundeen
Revisorskollegiets ordförande

Lars Björendahl
Tf revisionsdirektör