

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av hur landstingsstyrelsen redovisar måluppfyllelse i årsredovisningen 2014

Rapport nr 37/2014



Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	3
2. INLEDNING.....	4
2.1 IAKTTAGELSER I 2013 ÅRS GRANSKNING.....	4
2.2 REVISIONSFRÅGOR M.M.....	4
2.3 RAPPORTENS DISPOSITION	5
3. GRANSKNINGENS RESULTAT	5
3.1 ARBETET MED ÅRSREDOVISNINGEN	5
3.2 LANDSTINGSSTYRELSENS SAMLADE BEDÖMNING.....	6
3.3 FULLMÄKTIGES VISION FÖR ÅR 2020.....	7
3.4 FULLMÄKTIGES ÖVERGRIPANDE MÅL	7
3.4.1 Landstingsstyrelsen som nämnd	7
3.4.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	8
3.4.3 Nämnden för funktionshinder och rehabilitering.....	8
3.4.4 Nämnderna för folkhälsa och primärvård	9
3.4.5 Patientnämnden	9
3.4.6 Styrelsen för Vindelns folkhögskola.....	9
3.4.7 Styrelsen för Storumans folkhögskola.....	10
3.4.8 Kostnämnden i Lycksele	10
3.4.9 Måltidsnämnden i Skellefteå.....	10
4. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR	10
4.1 REKOMMENDATIONER.....	11

1. Sammanfattande analys

Vi bedömer att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen i årsredovisningen år 2014 inte är tillräckligt utvecklad. Ett grundläggande problem är att landstingsstyrelsen och flera av övriga styrelser och nämnder i alltför liten utsträckning har beslutat om mätbara mål. För flera av styrelserna och nämnderna saknas underlag för att man ska kunna bedöma måluppfyllelsen. Bristerna i underlagen medför svårigheter för styrelsen att i årsredovisningen följa upp och redovisa resultatet i förhållande till fullmäktiges mål.

Med utgångspunkt av iakttagelser i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Säkerställ att samtliga av mål för det egna verksamhetsområdet är mätbara och uppföljningsbara.
- Verka för att övriga styrelser och nämnder säkerställer att samtliga av deras mål är mätbara och uppföljningsbara. Mål som inte är relevanta bör tas bort eller omformuleras.
- 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.

2. Inledning

Utifrån fullmäktiges beslut om inriktning och budget har landstingsstyrelsen ansvar att leda och samordna landstingets angelägenheter. Med hjälp av årsredovisning ska styrelsen återskapa resultatet till fullmäktige. Enligt kommunallagen ska styrelsens förvaltningsberättelse innehålla en utvärdering om målen uppnåtts. Revisorerna har i uppdrag att bedöma om det resultat som landstingsstyrelsens redovisar i årsrapporten är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat.

2.1 Iakttagelser i 2013 års granskning

Granskningen år 2013 visade att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen inte var tillräckligt utvecklad för att man skulle kunna bedöma måluppfyllelsen i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Landstingsstyrelsen och flera av de övriga styrelserna och nämnderna hade i för låg grad tagit fram mätbara mål. Det var därför svårt för landstingsstyrelsen att värdera om den verksamhet som var genomförd år 2013 var tillräcklig. Med anledning av iakttagelserna lämnade revisorerna följande rekommendationer till landstingsstyrelsen:

- Ta fram mätbara mål för sitt verksamhetsområde och följ upp resultatet med hjälp av de mätbara målen.
- Verka för att övriga styrelser och nämnder tar fram fler mätbara mål och följer upp sina resultat med hjälp av de mätbara målen.
- Fortsätt arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen i årsredovisningen. Bedömningarna ska kunna verifieras med hjälp av redovisning av resultat i förhållande till mätbara mål. Redovisningen av måluppfyllelsen ska göras i relation till fullmäktiges mål, uppdrag och direktiv.
- Säkerställ att det i landstingets ledningssystem finns en processbeskrivning med regler och rutiner för hur underlagen till årsredovisningen ska beredas.

2.2 Revisionsfrågor m.m.

Granskningen är inriktad mot hur landstingsstyrelsen i förvaltningsberättelsen för år 2014 redogör för styrelser och nämnders resultat i förhållande till fullmäktiges mål.

- Har landstingsstyrelsen i förvaltningsberättelse bedömt genomförd verksamhet i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?
- Kan landstingsstyrelsen med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera dessa bedömningar?
- Har landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2013?

Kommunallagen och fullmäktiges anvisningar ligger till grund för granskningens slutsatser och bedömningar. Granskningen är genomförd med hjälp av dokumentationsstudie av landstingsstyrelsens årsredovisning. Vi har också granskat underlagen till årsredovisningen. Underlagen är granskade i särskilda basgranskningar av styrelser och nämnder.

Denna rapport omfattar inte frågorna om årsbokslutet är upprättat i enlighet med Lagen om kommunal redovisning samt ger en rättvisande bild av landstingets ekonomiska resultat och ställning. För svar på dessa frågor hänvisar vi till granskning av årsbokslutet (38/2014).

Chefen för staben för planering och styrning och samordnare för arbetet med årsredovisningen har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

2.3 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en översiktlig genomgång av hur anvisningarna var utformade för arbetet med beredningen av årsredovisningen för år 2014. Därefter följer avsnitt där vi granskar hur landstingsstyrelsen redovisar sina bedömningar av måluppfyllelsen. I anslutning till varje avsnitt lämnar vi kommentarer till landstingsstyrelsens redovisning. Rapporten avslutas med svar på revisionsfrågor och förslag på rekommendationer till landstingsstyrelsen.

3. Granskningens resultat

3.1 Arbetet med årsredovisningen

Landstingsstyrelsen gav i sin verksamhetsplan för år 2014 direktiv till övriga styrelser och nämnder om formerna för arbetet med landstingets årsredovisning. Enligt direktiven skulle samtliga styrelser och nämnder följa upp de egna verksamheterna mot bakgrund av:

- Gällande lagstiftning och föreskrifter
- Fullmäktiges övergripande mål
- De mål som styrelser och nämnder hade beslutat om i sina verksamhetsplaner
- De kontroller som nämnderna hade beslutat om i sina internkontrollplaner

I december 2014 (VLL 2080-2014) skickade landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektören ut anvisningar om när övriga styrelser och nämnder skulle lämna sina underlag till landstingsstyrelsen. Av anvisningarna framgick också vilka avsnitt som skulle ingå i underlagen.

I 2013 års granskning rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen att säkerställa att det i landstingets ledningssystem fanns en processbeskrivning med regler och rutiner för hur underlagen till årsredovisningen skulle beredas. Under arbetet med granskningen för år 2014 av vi tagit del av en rutinbeskrivning för arbetet med beredningen av årsredovisningen för år 2014. Denna rutinbeskrivning är dock inte registrerad i landstingets ledningssystem eller i landstingets diarium. Inte heller av minnesanteckningar från landstingsdirektörens ledningsgrupp (ELG) går det att styrka att rutinbeskrivningen är formellt beslutad.

Vår kommentar

Granskningen visar att det på politisk nivå fanns anvisningar för hur arbetet med beredningen av årsredovisningen skulle gå till. Vi har inte funnit att det på tjänstemannanivå för år 2014 fanns någon formellt beslutad rutinbeskrivning för beredningen av landstingsstyrelsens årsredovisning.

3.2 Landstingsstyrelsens samlade bedömning

I årsredovisningen finns ett avsnitt med landstingsstyrelsens samlade bedömning. I detta avsnitt gjorde styrelsen en kort analys av läget år 2014. Landstingsstyrelsen konstaterade att Västerbottens läns landsting på samma sätt som andra landsting hade problem med personalförsörjningen. Landstingsstyrelsen angav att lönestrukturer, försämrad arbetsmiljö och outvecklat IT-stöd var bidragande orsaker till att hälso- och sjukvården inte var en attraktiv bransch på arbetsmarknaden. Styrelsen uppgav att brist på personal medfört att landstinget stängt vårdplatser och haft för låg operationskapacitet.

I den samlade bedömningen redogör landstingsstyrelsen också för måluppfyllelsen. Redovisningen är avgränsad till landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Landstingsstyrelsen uppgav hur många mål respektive nämnd hade och i vilken grad nämnderna redovisade full måluppfyllelse i förhållande till mål som gick att mäta. Landstingsstyrelsen bedömde sammantaget att landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering hade en måluppfyllelse på 70 procent av de mål som gick att mäta.

I den samlade bedömningen redogör landstingsstyrelsen också för landstingets ekonomiska resultat. Styrelsen konstaterade att landstinget nått budgetmålet på 135 miljoner kronor. Överskottet med 176 miljoner kronor berodde enligt landstingsstyrelsen i huvudsak på att de finansiella intäkterna utvecklats positivt. Verksamheternas redovisade enligt styrelsen ett underskott i förhållande till budget med 126 miljoner kronor.

När det gällde övriga styrelser och nämnder så uppgav landstingsstyrelsen att de i sina årsrapporter redovisat att de genomfört huvuddelen av planerade aktiviteter men att alla inte uppnått sina budgetmål. Mer detaljerade avsnitt om landstingsstyrelsens och övriga styrelser och nämnders resultat redovisade landstingsstyrelsen under andra avsnitt i årsredovisningen (se mer under avsnitt 3.4 i denna rapport).

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av den samlade måluppfyllelsen år 2014 är svår att värdera. Utan att vikta de olika resultaten konstaterade landstingsstyrelsen att styrelsen som nämnd, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering uppnått 70 procent av de mål som gick att mäta. För övriga styrelser och nämnder uppgav landstingsstyrelsen att ”de genomfört huvuddelen av planerade aktiviteter men att alla inte uppnått sina budgetmål”.

Vi anser att landstingsstyrelsen på ett utförligare sätt i sin samlade bedömning bör redogöra för väsentliga avvikelser i förhållande till fullmäktiges mål. Landstingsstyrelsen bör också ange sin samlade bedömning om det redovisade resultatet är förenligt med fullmäktiges övergripande mål.

3.3 Fullmäktiges vision för år 2020

Styrelsens redovisning av måluppfyllelsen för fullmäktiges vision om att Västerbotten ska ha världens bästa hälsa och friskaste befolkning utgick från bedömningar av resultatet för 19 hälsoindikatorer. I årsredovisningen redogjorde styrelsen med hjälp av illustrativa spindeldiagram för resultatet för de 19 indikatorerna. Styrelsen kommenterade resultatet och angav inom vilka områden som landstinget hade svaga respektive starka resultat. Landstingsstyrelsen uppgav att det var svårt att bedöma i vilken grad Västerbottens län år 2020 skulle ha världens bästa hälsa och friskaste befolkning. Detta eftersom det var oklart hur utvecklingen skulle se ut i andra län under de närmaste 6 åren. I en prognos som byggde enbart på utvecklingen i Västerbottens län såg styrelsen att det fanns några utmaningar för att uppnå visionen år 2020. Det handlade enligt styrelsen framför allt om att öka medellivslängden och minska riskkonsumtionen av alkohol bland kvinnor. Styrelsen uppgav också att den självskattade bedömningen av hälsa för både män och kvinnor måste förbättras.

Vår kommentar

Vi är positiva till att styrelsen tagit hjälp av diagram för att redovisa måluppfyllelsen för hälsoindikatorerna. Vi är också positiva till att styrelsen kommenterar svaga och starka områden samt uppger inom vilka områden det finns risk att visionen om världens bästa hälsa och friskaste befolkning inte nås år 2020.

3.4 Fullmäktiges övergripande mål

3.4.1 Landstingsstyrelsen som nämnd

Med utgångspunkt av fullmäktiges övergripande mål hade landstingsstyrelsen för år 2014 formulerat ca 50 delmål. I årsredovisningen uppgav landstingsstyrelsen att 11 delmål inte gick att mäta. Enligt styrelsen hade man uppfyllt 27 av de 39 mål som gick att mäta. Styrelsen angav att man inte hade uppfyllt 12 av de 39 målen.

Landstingsstyrelsen ansåg att graden av måluppfyllelse borde betraktas med viss försiktighet eftersom flera av styrelsens mål inte gick att mäta. Med hjälp av en tabell redogjorde landstingsstyrelsen detaljerat i årsredovisningen för måluppfyllelsen för sina ca 50 mål. Tabellen avslutades med verbala avsnitt som beskrev genomförd verksamhet inom primärvården och verksamhetsområde service.

I årsredovisningen lyfte landstingsstyrelsen särskilt fram att det krävdes åtgärder för att klara personalsituationen och för att klara mål för tillgänglighet och ekonomi.

För år 2014 redovisade landstingsstyrelsen som nämnd ett överskott med 20 miljoner kronor i förhållande till budget.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av sin måluppfyllelse är svår att värdera. Av vår basgranskning (34/2014) framgår att endast ca 20 av styrelsens ca 50 mål är mätbara. Detta medför svårigheter när landstingsstyrelsen i årsredovisningen ska följa upp sina mål. Vi bedömer att styrelsen på ett tillfredsställande sätt följt upp ca 20 av styrelsens ca 50 mål. Vår slutsats från basgranskningen är att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen inte är tillräckligt utvecklad för att man ska kunna bedöma om resultatet är förenligt med fullmäktiges övergripande mål.

3.4.2 Hälso- och sjukvårdsnämnden

I årsredovisningen kan man läsa att år 2014 var ett tufft år för hälso- och sjukvårdsnämnden. Problem med bemanning och omflyttningar till följd av sjuka hus påverkade arbetsmiljö, tillgänglighet och det ekonomiska resultatet. Enligt årsredovisningen var ökade personalkostnader den främsta orsaken till att nämnden för år 2014 redovisade ett underskott mot budget med 150 miljoner kronor.

I årsredovisningen kan man läsa nämnden uppfyllt 28 av de 43 mål som gick att mäta. Med hjälp av en tabell redogör landstingsstyrelsen i detalj för nämndens måluppfyllelse. Tabellen avslutas med verbala avsnitt som beskriver genomförd verksamhet inom verksamhetsområdena medicin, kirurgi, regionvård och tandvård.

Vår kommentar

I basgranskning (33/2014) har vi bedömt att nämnden inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. Denna bedömning utgick från att nämnden redovisade ett underskott i förhållande till budget med 150 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med 4 procent. Även i andra avseenden, såsom för mål för tillgänglighet, var måluppfyllelsen svag.

I basgranskningen har vi bedömt att hälso- och sjukvårdsnämnden hade en tillfredsställande uppföljning för omkring hälften av de mål som man i verksamhetsplanen avsåg att följa upp. För övriga mål saknades underlag eller så var redovisningen för otydlig för att man skulle kunna verifiera den bedömda måluppfyllelsen.

3.4.3 Nämnden för funktionshinder och habilitering

Landstingsstyrelsens bedömning var att nämnden för funktionshinder och habilitering uppfyllde 21 av 27 mål. I årsredovisningen beskriver landstingsstyrelsen verksamhet som var genomförd inom nämndens ansvarsområde. Av redovisningen framgår bland annat att nämnden för år 2014 redovisade ett överskott med 2,1 miljoner kronor i förhållande till budget. I en tabell redogör landstingsstyrelsen i detalj för nämndens måluppfyllelse.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av nämndens måluppfyllelse är svår att värdera. I vår basgranskning (30/2014) har vi bedömt att nämnden för funktionshinder och habilitering inte hade en tillräckligt utvecklad redovisning av sitt resultat för att det skulle gå att värdera måluppfyllelsen i förhållande

till fullmäktiges övergripande mål. Flera av nämndens mål var inte mätbara och redovisningen var otydlig i årsrapporten.

3.4.4 Nämnderna för folkhälsa och primärvård

I årsredovisningen har landstingsstyrelsen kommenterat måluppfyllelsen för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård:

- **Nämnden för Umeåregionen.** Styrelsen uppgav att nämnden uppfyllde 85 procent av de mål som fanns i verksamhetsplanen och att nämnden redovisade ett ekonomiskt överskott.
- **Nämnden för Skellefteå- och Norsjöområdet.** Styrelsen uppgav att nämnden uppfyllde 83 procent av de mål som fanns i verksamhetsplanen. Nämnden redovisade ett ekonomiskt överskott.
- **Nämnden för södra Lappland.** Styrelsen uppgav att nämnden uppfyllde 87 procent av de mål som fanns i verksamhetsplanen. Nämnden redovisade ett ekonomiskt överskott.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av nämndernas måluppfyllelse är svår att värdera. Av vår basgranskning (25/2014) framgår att alla tre nämnder för folkhälsa och primärvård hade en tillräcklig måluppfyllelse. Alla tre nämnder hade i enlighet med reglementen lämnat underlag till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Nämnderna hade också varit aktiva i dialogen med företrädare för medborgare, kommuner m.fl. i det hälsofrämjande arbetet.

Av basgranskningen framgår emellertid att nämnderna behövde se över sin styrning och uppföljning med mål. Flera av de mål som nämnderna hade formulerat hade mer karaktär av att vara rutiner eller planerade tidpunkter för träffar med andra politiker eller tjänstemän.

3.4.5 Patientnämnden

Landstingsstyrelsen uppger att patientnämnden genomfört de aktiviteter som nämnden beslutat om att genomföra. Landstingsstyrelsen uppger också att nämnden genomfört det direktiv den fått från fullmäktige om fortsatt uppmärksamhet på brister som kan äventyra patientsäkerheten. Styrelsen redovisar att nämnden uppvisar ett överskott i förhållande till budget.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av patientnämndens måluppfyllelse är svår att värdera. Av vår basgranskning (26/2014) framgår att patientnämnden i allt väsentligt uppfyllt fullmäktiges mål. Nämnden har också en tillfredsställande redovisning med hjälp av mätbara mål.

3.4.6 Styrelsen för Vindelns folkhögskola

I årsredovisningen beskriver landstingsstyrelsen vilken verksamhet som var genomförd under år 2014. Landstingsstyrelsen uppger att verksamheten var genomförd enligt plan. Landstingsstyrelsen redovisar bland annat att folkhögskolestyrelsen nått målet för antal deltagarveckor och hade ett överskott i förhållande till budget.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av folkhögskolestyrelsens måluppfyllelse är svår att värdera. Av vår basgranskning (24/2014) framgår att folkhögskolestyrelsen endast hade ett mätbart mål. Vi anser att detta inte är ett tillräckligt underlag för att kunna värdera om folkhögskolestyrelsen genomfört verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.

3.4.7 Styrelsen för Storumans folkhögskola

Landstingsstyrelsen beskriver i årsredovisningen vilken verksamhet som folkhögskolestyrelsen genomfört under år 2014. A landstingsstyrelsen redovisning framgår bland annat att folkhögskolestyrelsen hade ett överskott i förhållande till budget.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av folkhögskolestyrelsens måluppfyllelse är svår att värdera. Vår basgranskning (24/2014) visar att folkhögskolestyrelsen inte hade något mätbart mål i sin verksamhetsplan. Folkhögskolestyrelsens årsrapport för år 2014 utgör inte ett tillräckligt underlag för att man ska kunna bedöma om verksamheten var genomförd i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.

3.4.8 Kostnämnden i Lycksele

Landstingsstyrelsen uppger att kostnämnden i sin årsrapport redovisat arbete för att nå mål inom kompetens, hälsa, miljö och hållbarhet. Enligt landstingsstyrelsen hade kostnämnden redovisat att målet för kundnöjdhet var uppnått men att målen för ökad ekologiska och MSC-märkta livsmedel inte var uppnådda. Landstingsstyrelsen uppger att kostnämnden för år 2014 redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 0,2 miljoner kronor.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens redovisning av folkhögskolestyrelsens måluppfyllelse är svår att värdera. Vår basgranskning (27/2014) visar att kostnämnden har få mätbara mål. Vi har bedömt att nämnden inte hade en tillräckligt utvecklad redovisning i årsrapporten för att man skulle kunna bedöma måluppfyllelsen.

3.4.9 Måltidsnämnden i Skellefteå

Måltidsnämnden är en ny nämnd för år 2014. Landstingsstyrelsen beskriver i årsredovisningen hur nämnden arbetat med att förbereda starten år 2015 av nämndens verksamhet. Nämnden redovisar ett överskott år 2014 i förhållande till budget.

Vår kommentar

Vi bedömer att landstingsstyrelsen på ett tillräckligt sätt beskrivit hur nämnden år 2014 arbetat med att förbereda starten år 2015 av verksamheten.

4. Svar på revisionsfrågor

Granskningen visar att landstingsstyrelsen i årsredovisningen inte hade en tillfredsställande redovisning av om styrelser och nämnder har uppnått full-

mäktiges övergripande mål år 2014. Slutsatsen bygger på de svar vi nedan redovisar på granskningens revisionsfrågor.

Svar på granskningens revisionsfrågor

Revisionsfråga	Ja/Nej	Vår kommentar
Har landstingsstyrelsen i förvaltningsberättelse bedömt genomförd verksamhet i förhållande till fullmäktiges övergripande mål?	Delvis	För landstingsstyrelsen och flera av nämnderna har bedömningarna av måluppfyllelsen tydlig koppling till fullmäktiges övergripande mål. För andra styrelser och nämnder är kopplingen till fullmäktiges mål otydlig.
Kan landstingsstyrelsen med hjälp av redovisningen i förvaltningsberättelsen verifiera dessa bedömningar?	Nej	För flera av styrelserna och nämnderna saknas tillräckligt utvecklade underlag.
Har landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer för år 2013?	Nej	Årsredovisningen är ännu inte tillräckligt utvecklad för att man ska kunna bedöma måluppfyllelsen i förhållande till fullmäktiges övergripande mål.

4.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att:

- Säkerställ att samtliga av mål för det egna verksamhetsområdet är mätbara och uppföljningsbara.
- Verka för att övriga styrelser och nämnder säkerställer att samtliga av deras mål är mätbara och uppföljningsbara. Mål som inte är relevanta bör tas bort eller omformuleras.
- 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.

Umeå den 9 april 2015

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor