

Landstinget i Värmland

Uppföljning av verksamhetsresultat
Revisionsrapport

KPMG
25 januari 2006
Antal sidor 7

Sammanfattning

I landstingets nuvarande organisation har landstingsstyrelsen, förutom det övergripande tillsynsansvaret enligt kommunallagen 6 kap 1-6 §§ även det direkta verksamhetsansvaret enligt kommunallagen 6 kap 7-8 §§. Utifrån det perspektivet är mål- och uppdragsformulering, uppföljning och utvärdering av verksamhetsresultat en mycket viktig fråga för landstingsstyrelsen.

Inom landstinget pågår en utvecklingsprocess när det gäller att utveckla det balanserade styrkortet som planerings- och uppföljningsverktyg för styrning och ledning, vilket starkt präglar de iakttagelser som har gjorts. Det finns också en medvetenhet om flera av de utvecklingsområden som vi vill lyfta fram i organisationen, såväl hos tjänstemän som förtroendevalda.

I den nu genomförda granskningen har det övergripande syftet varit att bedöma om landstingsstyrelsen, utifrån sitt verksamhetsansvar, har ändamålsenliga former för uppföljning av verksamhetens resultat. De sammanfattande slutsatserna från granskningen är:

- Otydligheten är stor mellan politiker och tjänstemän avseende roller och ansvar i målformuleringsprocessen och uppföljningsprocessen.
- Uppdragen från landstingsstyrelsen är otydliga. Koppling saknas mellan ekonomi, kvantitet och kvalitet i verksamhetsplan.
- Budgetprocessen med ramtilldelning är inte integrerad i målformuleringsprocessen i styrkortet. Budgetramar bygger inte på de mål som formulerats i verksamhetsplanerna.
- Det saknas tydlig koppling mellan god ekonomisk hushållning och målformuleringsprocessen.
- Uppföljning har ett starkt fokus på ekonomi.
- Den information som ställs samman i tertiärrapporterna är inte ändamålsenlig för landstingsstyrelsen eftersom en stor mängd kompletterande information måste inhämtas.
- I uppföljningen i tertiärrapporterna saknas koppling till landstingsstyrelsens övergripande mål.
- Den rapportering som sker i tertiärrapporterna saknar tillräckligt med analys och slutsatser för att tjäna som ett fullgott besluts- och uppföljningsunderlag för landstingsstyrelsen.
- Det är stora bister i den återkoppling som sker från landstingsstyrelsen till respektive länsverksamhet.
- Den formella hanteringen av rapporteringen och beslut utifrån tertiärrapporteringen behöver tydliggöras och utvecklas i landstingets handlingar och protokoll.

Innehåll

| | |
|---|---|
| Sammanfattning | i |
| 1. Uppdragets bakgrund, syfte och mål | 1 |
| 1.1 Bakgrund | 1 |
| 1.2 Syfte och genomförande | 1 |
| 2. Resultat av granskningen | 2 |
| 2.1 Mål och uppdragsprocess | 2 |
| 2.1.1 Bedömning | 3 |
| 2.2 Uppföljningsprocessen | 4 |
| 2.2.1 Modell | 4 |
| 2.2.2 Formell hantering av rapportering vid landstingsstyrelsen | 4 |
| 2.2.3 Genomförande | 5 |

1. Uppdragets bakgrund, syfte och mål

1.1 Bakgrund

KPMG har fått i uppdrag av landstingets revisorer att genomföra en granskning av hur landstinget arbetar med uppföljning av verksamhetsresultat.

I landstingets nuvarande organisation har landstingsstyrelsen, förutom det övergripande tillsynsansvaret enligt kommunallagen 6 kap 1-6 §§ även det direkta verksamhetsansvaret enligt kommunallagen 6 kap 7-8 §§. Utifrån det perspektivet är mål- och uppdragsformulering, uppföljning och utvärdering av verksamhetsresultat en mycket viktig fråga för landstingsstyrelsen. Detta gäller både egen verksamhet och verksamhet som upphandlats och drivs på entreprenad.

Ur ett revisionsperspektiv är det viktigt att kunna verifiera att landstingsstyrelsen sett till att vara tillräckligt informerad så att den kan ta sitt ansvar för verksamheten. Uppföljning och utvärdering är viktiga förutsättningar för det utvecklingsarbete som ständigt pågår i landstinget. Ambitionen präglas av att utveckla verksamheternas kvalitet, medarbetarnas arbetssituation e t c. Detta skall ske med bibehållen god ekonomisk hushållning. För att kunna fatta de beslut och vidta de åtgärder som leder till förbättringar och effektivt resursutnyttjande, krävs att verksamheten följs upp och utvärderas.

Det är därför viktigt med en fungerande uppföljning som är tydlig för samtliga berörda aktörer. En strukturerad uppföljning kräver en strukturerad målformuleringsprocess. Målen måste vara kvalitetssäkrade. Det innebär att de är nedbrutna på respektive operativa nivå och kvalitetssäkrade så att det är möjligt att följa upp. En viktig del av uppföljningsarbetet är analys av avvikelser från målen. Det är först när avvikelserna analyseras och tolkas som de kan utgöra underlag för beslutsfattande och verksamhetsutveckling.

1.2 Syfte och genomförande

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsen, utifrån sitt verksamhetsansvar, har ändamålsenliga former för uppföljning av verksamhetens resultat.

Som underlag för genomförandet har intervjuer med förtroendevalda i landstingsstyrelsen, länsverksamhetschefer, personal från stabs- och utvecklingsavdelningen, ekonomi- och personalchef samt biträdande landstingsdirektör genomförts. Avstämning av projektets resultat har genomförts med landstingsdirektören. I projektet har vi även tagit del av och analyserat styrande dokumentation, arbetsformer, modeller och metoder.

2. Resultat av granskningen

I tidigare revisionsrapporter har styrmiljön inom landstinget kommenterats med synpunkter gällande ansvar och roller mellan förtroendevalda och tjänstemän samt om en polariserande situation mellan majoritet och opposition.

I det nu genomförda revisionsprojektet kan konstateras att denna bild fortfarande är en realitet i landstinget. I intervjuer såväl med företrädare för majoritet som företrädare för opposition har de svar vi fått ofta tagit sin utgångspunkt i en kritik mot det andra politiska blocket snarare än en mer neutral värdering av styr- och ledningsprocessernas ändamålsenlighet.

Vi har även uppfattat att det finns en osäkerhet i organisationen över roller och ansvarsgränser mellan tjänstemän och politiker. Denna osäkerhet påverkar synen på vid vilken nivå i beslutsorganisationen som olika frågor ska behandlas. Detta kommer till uttryck vid frågeställningar som handlar om mål- och uppdragsprocessen samt uppföljning av givna uppdrag.

Vårt samlade intryck är att ovanstående förutsättningar försvårar möjligheterna att diskutera och analysera väsentliga frågor såsom former för styr- och uppföljningsprocesser. Vi bedömer att detta även haft betydelse för de slutsatser som varit möjliga att dra utifrån genomförd granskning.

2.1 Mål och uppdragsprocess

Landstinget i Värmlands ambition är att arbeta målstyrt och med ramtilldelning av resurser. Landstingets modell för verksamhetsplanering utgår idag ifrån balanserade styrkort (BSC). Modellen introducerades för första gången i budget 2004 och finns idag etablerat i den övergripande verksamhetsplaneringen 2005-2008. Modellen med balanserade styrkort är fortfarande under införande och utveckling. Landstingets olika länsverksamheter har kommit olika långt i sin egen introduktion och införande av BSC i sina respektive verksamheter, vilket naturligtvis gör att kvalitén avseende verksamhetsplanering skiljer sig åt mellan de olika länsverksamheterna.

Landstingets modell bygger på att de olika länsverksamheterna utifrån en övergripande verksamhetsplan bryter ner de övergripande målen i respektive länsverksamhetsplan. Länsverksamhetsplanerna fastställs sedan av landstingsdirektören. Parallellt med detta arbete finns en mer traditionell budgetprocess. Utifrån, av landstingsstyrelsen, antagna budgetdirektiv fastställs budgetramen för respektive verksamhet. Budgetramen bygger dock inte på de målsättningar som formulerats i den övergripande verksamhetsplanen, utan har en mer historisk koppling. Budgeten ger inte uttryck för några prioriterade mål, utan här får vägledning sökas via den övergripande verksamhetsplanen.

I samband med granskning av den övergripande verksamhetsplanen kan konstateras att det saknas mätbara och därmed uppföljningsbara mål. Det saknas också, i den övergripande verksamhetsplanen, koppling mellan kvantitets-, kvalitets- och finansiella mål. Inte heller budgeten ger uttryck för några prioriterade verksamhetsmål. Konsekvensen blir att länsverksamheterna självständigt och utan tydlig inriktning från den övergripande verksamhetsplanen formulerar och utarbetar sina respektive verksamhetsplaner.

Granskningen har också omfattat att bedöma landstingsstyrelsens delaktighet i planeringsprocessen och på vilket sätt som styrelsen stämmer av att de uppdrag som formuleras i länsverksamheternas verksamhetsplaner är i överensstämmelse med den övergripande verksamhetsplanen. Den arbetsmodell som valts är att vision, övergripande mål och värdegrund för landstinget diskuterats vid en dialogkonferens. Det ligger sedan till grund för den övergripande verksamhetsplanen som senare fastställs av styrelsen och landstingsfullmäktige. Med detta som utgångspunkt formar sedan länsverksamheterna sina egna verksamhetsplaner självständigt. Länsverksamhetsplanerna fastställs av landstingsdirektör, utan avstämning från styrelsen.

2.1.1 Bedömning

Den planeringsmodell som landstinget valt är fortfarande under utveckling, vilket starkt präglar de iakttagelser som har gjorts. Det finns också en stor medvetenhet om flera av de utvecklingsområden som vi vill lyfta fram i organisationen, såväl hos tjänstemän som förtroendevalda.

Införandet av balanserat styrkort som modell för planeringsprocessen har kommit olika långt i organisationen. Vi noterar att planeringsmodellen ändå tycks vara förankrad i organisationen och har gett en gemensam terminologi för planerings- och uppföljningsprocessen.

Vår övergripande genomgång av planeringsprocessen visar framförallt på behov av att formulera uppdraget från politikerna till verksamheterna utvecklas. Här finns behov av att kvantitets-, kvalitets- och finansiella mål tydliggörs och bättre kopplas samman.

Vi ser även att styrelsen och politikernas roll i målformuleringsprocessen blir tydligare och mer aktiv. Dagens situation där länsverksamheterna utifrån en mycket övergripande verksamhetsplan, utan direktdialog med landstingsstyrelsen, självständigt arbetar fram verksamhetsplaner som sedan inte förankras i vare sig styrelse eller landstingsfullmäktige bedömer vi inte tillfredsställande ur ett styrnings- och ledningsperspektiv. Vår bedömning är att det i detta skede inte råder balans mellan landstingsstyrelsens formella ansvar och den delaktighet och aktivitet som finns i planeringsprocessen.

I samband med granskningen har vi mött en diskussion om de förtroendevaldas respektive tjänstemännens roller. Vårt intryck är att landstinget under en längre tid på olika sätt mött svårigheter och sökt efter arbetsformer som tydliggör ansvar och roller i organisationen. Här finns också olika synpunkter på den rådande situationen såväl mellan olika förtroendevalda som mellan olika tjänstemän. Från länsverksamhetscheferna efterlyses mer direktkontakt med styrelsen medan den centrala tjänstemannaledningen är mer nöjd med nuvarande roller och ansvar. Bland de förtroendevalda finns skilda åsikter, men flertalet vill se mer av direktkontakt med länsverksamhetschefer och tydligare avstämningar i styrelsen.

I det pågående utvecklingsarbetet av planeringsprocessen och som ett led i att från politiken förtydliga krav på verksamheterna ingår att det under 2006 ska utarbetas produktionsmål av styrelse och fullmäktige. Koppling till finansiella och kvalitativa mål saknas dock fortfarande likväl som ett tydliggörande av god ekonomisk hushållning i förhållande till målen.

2.2 Uppföljningsprocess

2.2.1 Modell

Landstingets modell för uppföljning av verksamhetens resultat bygger idag på två former av rapporter:

Månadsrapport: I månadsrapporten sker fokusering framförallt på ekonomi och produktionsstatistik. Månadsrapporten presenteras företrädesvis av economichef för styrelsen och det föreligger endast krav på länsverksamhetschefer att kommentera det ekonomiska utfallet. Den produktionsstatistik som presenteras består främst av traditionella mått av karaktären; antal läkarbesök, antal vård dygn antal vårdtillfällen. Någon koppling till mål i verksamhetsplaner finns inte.

Tertialrapport: Tertialrapporten är en betydligt mer omfattande rapportering som bygger på den planeringsmodell i form av balanserat styrkort som tidigare nämnts. I tertialrapporten redovisar respektive länsverksamhet utifrån styrkortets fem perspektiv. Tonvikten i denna rapport är tänkt att ligga på avvikelser i förhållande till mål. Ansvarig för upprättande av rapporten ligger på varje länsverksamhetschef med stöd av respektive stab. Tertialrapporten innehåller en sammanfattning och bedömning genomförd av landstingets stab och tjänstemannaledning. Rapporten presenteras företrädesvis av landstingsdirektören med stöd av biträdande direktör, economichef och utvecklingschef.

Utöver ovanstående grundläggande arbetsformer för uppföljning finns även inom landstinget idag ett särskilt programkontor. Detta kontor har till uppdrag att särskilt följa upp de projekt som är beslutade för genomförande. Kontoret har till uppgift att särskilt följa upp de beslut som tagits i samband med det så kallade 100 Mkr programmet. Rapportering från programkontoret sker direkt till landstingsstyrelsen.

De verksamheter som bedrivs på entreprenad i Kristinehamn och Säffle ingår i den ordinarie rapporteringsstrukturen. Vissa problem har förekommit att infoga produktionsstatistik ifrån entreprenören, men skall enligt uppgift fungera bättre nu.

2.2.2 Formell hantering av rapportering vid landstingsstyrelsen

Vi har i vårt arbete tagit del av de handlingar som legat till grund för rapportering av månadsrapporter och tertialrapporter under 2005.

Av de handlingar som utgår till landstingsstyrelsen framgår att såväl månadsrapport som tertialrapport är en del av den punkt på dagordningen som benämns landstingsdirektörens anmälningsärenden.

Av landstingsstyrelsens protokoll framgår inte hur rapporteringen behandlats, sällan framgår heller rapporteringens innehåll. I vissa fall tydliggörs inget beslut utifrån anmälningsärendena och i vissa fall läggs samtliga anmälningsärenden till handlingarna. Detta sätt att hantera en så viktig styr- och ledningsprocess som ekonomisk- och verksamhetsmässig rapportering anser vi inte tillfredsställande. Vi anser att rapporteringen bör tydliggöras som ett eget ärende på dagordning

och efterföljas av ett tydligt beslut med anknytning till den rapportering som skett. Det bör enligt vår mening vara möjligt för såväl den egna organisationen som utomstående att följa styrelsens hantering av rapporteringen. Inte minst är det viktigt för landstingsfullmäktige att kunna följa styrelsens arbete på denna punkt.

2.2.3 Genomförande

Den ovan beskrivna planeringsprocessen och styrkortmodellen är fortfarande under införande och utveckling och där finns ett antal utvecklingsområden. Detsamma gäller också landstingets uppföljningsarbete. Det är fortfarande ekonomin som är den stora fokuseringen i uppföljningsarbetet och kopplingen mellan det ekonomiska utfallet och vad verksamheten uppnår i form av kvalitet och kvantitet görs mycket sparsamt idag

I samband med intervjuerna i granskningen är det ett antal områden som har fokuserats. Det är tillgängligheten i tertiärrapporten, underlag och analys för de förtroendevalda i landstingsstyrelsen samt återkoppling till verksamheterna utifrån rådande rapportering. Dessutom har frågor ställts om det är de rådande uppföljningsformerna som är gällande eller om uppföljning även sker på annat sätt, och i så fall vilken betydelse detta har för den formella rapporteringen och uppföljningen.

I vårt arbete har vi valt att lägga det mesta av vårt fokus på ändamålsenligheten i tertiärrapporteringen. Anledningen är att utgångspunkten för granskningen var landstingsstyrelsen ansvar för uppföljning av verksamhetens resultat inte enbart i form av det ekonomiska utfallet utan vad som uppnås i verksamheten. Den månadsrapportering som genomförs har vi uppfattat har en stark betoning mot uppföljning av det ekonomiska utfallet.

Tertiärrapporten är idag ett omfattande dokument som presenteras för styrelsen. Varje länsverksamhet har i denna rapport ansvaret att utifrån de fem perspektiven redogöra för de avvikelser som föreligger i förhållande till de fastställda målen. Redan här stöter vi på ett av de grundläggande problemen i nuvarande uppföljning av verksamheten. Genom att de mål som finns fastställda i den övergripande verksamhetsplanen har karaktären av att vara mycket övergripande saknas det i uppföljningarna någon koppling till dessa mål. Möjligheterna för de förtroendevalda att stämma av den löpande uppföljningen emot de mål som beslutats i länsverksamheternas verksamhetsplaner är inte heller möjlig genom att dessa inte förankrats politiskt. Här finner vi en situation där det blir mycket svårt för styrelsen att stämma av om länsverksamheterna är på väg att klara det uppdrag som erhållits.

I denna situation ställs det enligt vår uppfattning mycket stora krav på att tjänstemannaledningen förmår bryta ned den omfattande tertiärrapporten och tydliggöra för styrelsen genom analys och diskussion de mest väsentliga avvikelserna ifrån uppsatta mål och uppdrag. Här är vår bedömning att nuvarande rapportering saknar tillräcklig analys och slutsatser för att utgöra ett fullgott beslutsunderlag för styrelsen.

En tänkbar konsekvens vi kan se av detta är att någon form av återkoppling till länsverksamheterna, utifrån rapporteringen, inte sker idag. Samtliga länsverksamhetschefer vi träffat upplever detta otillfredsställande och vi kan se uppenbara risker att rapporteringen på sikt urholkas genom att den inte upplevs som viktig till följd av bristen på återkoppling. Det enda forum som idag finns för återkoppling är länsledningsgruppen. Här är syftet att återkoppling skall

ske ifrån direktör till länsverksamheterna. Den knappa tid som ges för utrymme för denna dialog gör dock att det enbart är de absolut mest akuta avvikelserna som kan hanteras och diskuteras.

Vi har även uppfattat att det bland länsverksamhetscheferna råder en viss resignation som förstärker riskerna för att tertiärrapporteringen kan komma att urholkas. Detta handlar om att man upplever att trots den redan omfattande rapportering som sker i tertiärrapporten blir man kallad till landstingsstyrelsen på ett sätt som upplevs som oplanerat och ologiskt i förhållande till den ordinarie rapporteringen.

Parallellt med ovanstående finns en efterfrågan från såväl länsverksamhetschefer som delar av landstingsstyrelsen om en större direktkontakt mellan styrelse och chefer. Problemet tycks vara att när rapportering sker inför styrelsen idag sker det inte utifrån något strukturerat arbetssätt, utan utifrån akuta behov av information eller rapportering.

2.2.3.1 Bedömning

Den utvecklingsprocess som pågår inom landstinget när det gäller att utveckla det balanserade styrkortet som planerings- och uppföljningsverktyg för styrning och ledning påverkar självklart kvaliteten av dagens uppföljningar. De problem och behov av utveckling som vi noterat i mål- och uppdragsprocessen gällande de förtroendevaldas roll och utformandet av mål och uppdrag har stor betydelse för uppföljningsprocessen.

Vi har uppfattat landstingsstyrelsens nuvarande ställning som svag i målformuleringsprocessen. Den viktigaste orsaken till detta är att de övergripande mål som idag finns i den övergripande verksamhetsplanen inte är tillräckligt tydliga. I den övergripande verksamhetsplanen saknas koppling mellan kvantitet, kvalitet och ekonomi. Någon avstämning av länsverksamheternas verksamhetsplaner gentemot den övergripande verksamhetsplanen genomförs inte av styrelsen, vilket bidrar till landstingsstyrelsens svaga ställning.

Mot bakgrund av denna situation krävs, enligt vår bedömning, en fortsatt utveckling av målformuleringsprocessen för att uppföljningen ska kunna bli ändamålsenligt utifrån landstingsstyrelsens ansvar. En utveckling i denna del skulle möjliggöra för landstingsstyrelsen att stärka sin roll, möjliggöra uppföljning av resultat och därmed ge styrkraft.

I dag uppfattar vi att det råder en situation med otydliga målbeskrivningar som tenderar att leda till behov av extra uppföljningar vid sidan av den ordinarie rapporteringsstrukturen. Detta skapar oro och extra arbete i en redan ansträngd organisation.

Den rapportering som ges idag, framförallt i form av tertiärrapporterna, bedömer vi saknar tillräckligt med analys och slutsatser för att tjäna som ett fullgott besluts- och uppföljningsunderlag för landstingsstyrelsen. Vi bedömer även att det finns ett behov av mer direktkontakt mellan verksamheterna och styrelsen i uppföljningsfasen, men att det skall ske på ett strukturerat och planerat sätt.

Den situation som nu enligt uppgift råder, där länsverksamhetschefer känner sig ”inkallade” för att redogöra för verksamheten mer ostrukturerat, riskerar enligt vår bedömning att leda till minskat förtroende för den övergripande styrningen.

En slutsats vi kan dra av ovanstående är att det i stor omfattning fortfarande är ekonomistyrning som är gällande i landstinget och som en följd av detta ligger koncentrationen från landstingsstyrelsen i budgetuppföljningen.

KPMG

Mikael Lind
Konsult
Certifierad kommunal revisor

Liselott Daun
Konsult
Certifierad kommunal revisor