

Granskning av årsredovisning 2014 samt landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll

Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att årligen granska all verksamhet som bedrivs inom landstinget. Revisorerna ska granska och pröva om verksamheten sköts ändamålsenligt vad gäller verksamhetsmål och ekonomi samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Syfte

Denna rapport innehåller en sammanfattning av årets granskning av årsredovisning. Syftet med rapporten är att utgöra ett samlat underlag för revisorernas revisionsberättelse.

Revisionskriterier

Granskningen har i huvudsak utgått från följande revisionskriterier:

- 3 kap. 13-15 §§ och 6 kap. kommunallagen (1991:900)
- Lag (1997:614) om kommunal redovisning
- Landstingsplan för 2014
- Landstingsfullmäktiges beslut om reglemente för landstingsstyrelsen (LK/142184)

Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Den finansiella revisionen har genomförts genom en kombination av internkontrollgranskning och substansgranskning.

Granskningen av måluppfyllelse har fokuserat på att verifiera att årsredovisningen svarar mot de mål som fullmäktige beslutat om i landstingsplanen för 2014 och att verifiera redovisningen av måluppfyllelse för de mål som redovisas. Vi har däremot endast översiktligt granskat underlag till ett urval av de jämförelser som redovisas, som inte är målsatta.

Granskningsansvariga

Granskningen har genomförts av revisionskontoret. Den finansiella revisionen som sammanfattas nedan har genomförts av KPMG.

Resultat av granskningen

Granskning av årsredovisning

I detta avsnitt redovisas en sammanfattning av årets granskning av årsredovisningen. Resultat från granskning av den finansiella redovisningen redovisas mera utvecklat i revisionsrapport *Bokslutsgranskning 2014 – Revisionsrapport*. Vi har framfört synpunkter löpande under revisionsarbetet för att ge möjlighet till korrigeringar och kompletteringar av innehållet i årsredovisningen för 2014. Vi har även fört en dialog om behov av utveckling av kommande redovisning.

Finansiella mål och balanskravet

Landstingsstyrelsen redovisar i årsredovisningen att landstinget inte har uppfyllt målet om ett överskott på 90,0 miljoner kronor. Ett fåtal av divisionerna eller motsvarande redovisar ett positivt utfall eller ett utfall nära budgetramarna.

Målet om att hålla den budgeterade nettokostnadsramen redovisas som inte uppfyllt.

Fullmäktige har beslutat om att tillföra pensionsfonden ett belopp på 118 miljoner kronor. Målet är uppfyllt.

Landstingsfullmäktige har liksom tidigare år beslutat att för 2014 frångå målet om ett årligt överskott på minst två procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Landstinget redovisar en avstämning av balanskravet som en not till resultaträkningen. Resultatet enligt balanskravsutredningen är ett överskott på 78,5 Mkr.

Finansiell redovisning

Revisionskonsulterna från KPMG har i granskningen inte noterat några medvetna eller omedvetna fel av i sammanhanget väsentlig art. Bedömningen är, enligt revisionsrapport *Bokslutsgranskning 2014 – Revisionsrapport*, att årsredovisningens finansiella delar ger en rättvisande bild av landstingets ställning och resultat för 2014 och att de har upprättats i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

KPMG framhåller i sin rapport att landstingets bokslutsdokumentation generellt håller en god standard, såväl avseende bilagor som underliggande dokumentation. De iakttagelser som KPMG sammanfattningsvis lyfter fram är följande:

- Landstingets bokslut är väl dokumenterat vilket tillsammans med välviligt bistånd från berörd personal har underlättat vår granskning.
- Vid årsboksluten beräknas landstingets skuld till personalen för intjänad semester samt för jour-, beredskaps- och övertid. Kontroller av underliggande kvantitetsuppgifter har skett av landstinget under hösten 2014. Vi rekommenderar att dessa åtgärder kompletteras med en dokumenterad kvalitetssäkring av den skuldberäkning som görs av serviceföretaget vid årsskiftet.
- Sammantaget bedömer vi att landstingets finansiella uppgifter i årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande och upprättade enligt lag och god redovisningssed.
- Vi anser att landstinget inte klarat sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning med undantag för målet avseende inbetalning av medel i pensionsförvaltningen.

Mål för verksamheten och måluppfyllelse

Landstingsfullmäktige har, i landstingsplanen för år 2014, fastlagt de verksamhetsmål som gäller för de fem perspektiven som är medborgare, verksamhet, miljö, medarbetare och ekonomi. I landstingsplanen har fullmäktige även beslutat om uppdrag och prioriterade områden.

Styrelsen har i årsredovisningen för 2014 redovisat sin bedömning av hur verksamhetsmålen uppfyllts. Årsredovisningen innehåller också resultatinformation som syftar till att redovisa jämförelser med tidigare år eller riket, där det inte finns någon målsättning för 2014.

När det gäller de fastställda målen, redovisas i årsredovisningen att landstinget inte uppfyller följande verksamhetsmål i stykortet:

- andelen medborgare som upplever tillgängligheten som god
- andelen medborgare som anger att de har stort förtroende för vårdcentralerna
- andelen medborgare som anger att de har stort förtroende för hälso- och sjukvården i landstinget
- resultaten i den nationella patientenkäten (NPE) för indikatorer som rör upplevt bemötande
- resultaten i den nationella patientenkäten (NPE) för indikatorer som rör upplevd tillgänglighet
- telefontillgänglighet till vårdcentral (dock marginell förbättring jämfört med föregående år, varvid målet markerats som gult)

- tillgänglighet till läkare på vårdcentraler
- tillgänglighet till ett första besök inom den specialiserade vården (dock marginell förbättring jämfört med föregående år, varvid målet markerats som gult)
- tillgänglighet till behandling inom den specialiserade vården
- tillgänglighet till första besök inom barn- och ungdomspsykiatri (dock förbättring jämfört med föregående år, varvid målet markerats som gult)
- tillgänglighet till fördjupad utredning eller behandling inom barn- och ungdomspsykiatri (dock förbättring jämfört med föregående år, varvid målet markerats som gult)
- handläggningstid mindre än fyra timmar vid akutmottagningen
- landstingets sjukfrånvaro
- andelen etiska livsmedel
- utsläpp av växthusgaser från tjänsteresor

Av årsredovisningen framgår att resultaten för följande mål är oförändrade jämfört med tidigare år:

- andelen medborgare som anger att de har stort förtroende för sjukhusen
- resultatet i den nationella patientenkäten (NPE) för indikatorer som rör upplevd information
- landstingets avfallsmängd

För målet operationstillfällen för perioden i enlighet med produktionsplan, redovisas ingen måluppfyllelse. Orsaken uppges vara avsaknad av tekniskt stöd för att mäta mot produktionsplan.

För följande ej målsatta jämförelser redovisas en negativ trend:

- Kariesförekomsten hos barn
- Andelen medborgare med övervikt
- Antalet självmord per 100 000 invånare
- Antalet självmordsförsök
- Andelen läkarbesök och övriga besök
- Antalet överbeläggningar

För följande mål i landstingsplanen redovisas inte någon måluppfyllelse i årsredovisningen:

- Samarbetet och arbetsfördelningen mellan akutsjukhusen förbättras
- Medarbetarnas kunskap om och delaktighet i leanarbetet ökar

Av landstingsplanen framgår att arbetet ska fortsätta med att uppnå de övriga ambitionerna som beskrivs i det miljöpolitiska programmet. Någon uppföljning av detta framgår ej av årsredovisningen.

Landstingsstyrelsen redovisar i årsredovisningen att övriga mål är uppfyllda.

Landstingsstyrelsens hantering av måluppfyllelse

Slutsatsen är att landstingsstyrelsen endast i begränsad utsträckning har uppfyllt målen för verksamheten 2014. Genom delårsrapporterna får styrelsen tertialvis information om måluppfyllelse kopplat till landstingsplanen. För vissa mål finns dock endast resultat på årsbasis, varför dessa följs upp en gång per år. När det gäller ekonomisk uppföljning får styrelsen regelbunden information. Styrelsen har under 2014 även fått föredragningar som berör områden som ingår i landstingsplanen men inte tydligt kopplat till planens mål.

Under 2014 har styrelsen vid sex tillfällen vid sina sammanträden, utöver två delårsrapporter, erhållit en samlad månadsrapport utifrån den av landstingsstyrelsen fastställda kontrollplanen för 2014. Månadsrapporterna innehåller uppföljning av kontrollplan för 2014, tillgängligheten för perioden, ett urval av kvalitetsindikatorer, ekonomisk månadsrapport samt uppföljning av hälso- och sjukvårdens handlingsplan. Styrelsen har även vid två tillfällen beslutat om och fått fördjupade analyser av personalkostnaderna. Vid övriga rapporteringstillfällen har styrelsen beslutat att godkänna rapporteringen.

Måluppfyllelsen för i stort sett samtliga mål är oförändrad i årsredovisningen jämfört med delårsrapport 2. Styrelsen beslutade med anledning av delårsrapport 2 att föreslå fullmäktige att uppdra till landstingsdirektören att redovisa åtgärder för att förbättra hälso- och sjukvårdens tillgänglighet och kompetensförsörjning samt att en rapport över uppdraget ska lämnas till styrelsen senast i januari 2015. Landstingsfullmäktige 2014-11-26 § 117 beslutade i enlighet med styrelsens förslag. Enligt uppgift har styrelsen erhållit muntlig återrapportering rörande detta (dock ej protokollsford), enligt uppgift kommer en samlad rapport avseende uppdraget att redovisas vid styrelsens sammanträde i april 2015.

Målformuleringar och bedömningskriterier för måluppfyllelse

Revisorerna har tidigare framfört att de anser att det finns behov av att förbättra redovisningen av hur landstinget uppfyllt målen för verksamheten. De har också framfört att det finns behov av att se över vissa målformuleringar för att ge möjlighet till tydligare redovisning av måluppfyllelse.

I årsredovisningen presenteras de mål och jämförelser som finns med i landstingsstyrelsens plan för uppföljning av landstingsplan 2014. Vi noterar i år en positiv utveckling avseende samstämmighet mellan landstingsplan 2014 och plan för uppföljning och därigenom det som presenteras i årsredovisningen.

För några av målen rörande tillgänglighet har vi dock noterat otydligheter kring hur måluppfyllelsen ska bedömas. Av landstingsplan 2014 framgår målet att väntetiderna inom hälso- och sjukvården ska minska. Detta mål har

i landstingsstyrelsens plan för uppföljning av landstingsplan 2014 specificerats med att målen i vårdgarantin ska uppnås, vilket innebär att ett första besök till den specialiserade vården ska ske inom 90 dagar för 100 % av patienterna. I årsredovisningens målbilaga ges det målet en gul markering med förklaringen att en marginell förbättring skett jämfört med föregående år. Målet på 100 % (dvs. vårdgarantin) har dock inte uppnåtts, vilket borde tala för att markeringen skulle vara röd i likhet med föregående år. Detsamma gäller för målen avseende telefontillgänglighet (mål 100 %), tillgänglighet till barn- och ungdomspsykiatri (första besök mål 90 % samt behandling mål 80 %) som samtliga markerats som gula trots att målen inte uppnåtts men en förbättring skett.

I årsredovisning 2013 samt delårsrapport 2 2014 framgår av målbilagan att gul markering vid målet innebär ”i övriga fall”. I årsredovisning 2014 har betydelsen av gul markering ändrats till ”i övriga fall eller förbättring”. Denna ändring har i vissa fall medfört att en tidigare röd markering nu kan bli gul. Landstingsfullmäktige beslöt dock 2014-12-16 § 141 att bemyndiga landstingsstyrelsen ”att fastställa mindre justeringar av landstingets planer för uppföljning av landstingsplanerna”, vilket skulle kunna vara tillämpligt i detta fall.

Revisorerna har påpekat att redovisningen av tillgänglighet i tidigare årsredovisningar varit relativt kortfattad. En synpunkt som revisorerna fört fram är att måluppfyllelsen i vissa fall baseras på enstaka månader eller mättillfällen. I årsredovisningen för 2014 baseras bedömning av måluppfyllelse för tillgänglighet på uppgifter under december respektive ett mättillfälle under hösten. Även måluppfyllelsen för följsamhet till basala hygienrutiner och klädregler samt resultatet när det gäller vårdrelaterade infektioner bedöms baserat på enstaka mättillfällen istället för exempelvis genomsnitt för året. Med nuvarande redovisning lämnas inte en fullödlig bild av årets resultat och det finns risk att redovisningen inte ger en rättvisande bild av läget under året.

Enligt lag (1997:614) om kommunal redovisning ska förvaltningsberättelsen innehålla en översikt av utvecklingen av landstingets verksamhet. I styrelsens uppföljningsplan anges att det för de mått där så är möjligt ska redovisas resultatet för de senaste tre åren. Granskningen visar att det i större utsträckning än tidigare nu redovisas hur resultatmått och indikatorer utvecklats de senaste tre åren.

Underlag till resultatmått och indikatorer för måluppfyllelse

Vi har i vår granskning tagit del av information som samlats centralt för att utgöra underlag för årsredovisningen. Den största delen av dokumentationen återfinns dock i dag hos ansvariga handläggare och vi har även tagit del av denna. Informationen kommer enligt uppgift att efter årsredovisningens färdigställande och undertecknande samlas centralt på en gemensam server,

vilket vi ser positivt på. Syftet är att säkerställa att det i efterhand finns möjlighet att verifiera uppgifterna utan personberoende. Vi har granskat underlag till resultatmått och indikatorer som redovisas i årsredovisningen kopplat till mål för verksamheten. Vi har även granskat underlag till några av de ej målsatta jämförelserna som redovisas.

I viss utsträckning finns underlag till redovisade uppgifter hos externa parter, till exempel olika nationella databaser. För andra uppgifter i årsredovisningen finns underlag i landstingets egna uppföljningssystem eller i form av beräkningar och liknande hos enskilda handläggare. Granskningen har inte omfattat verifieringskedjan för samtliga rapporter som hämtats ur de olika systemen och databaserna. Vi har med stöd av berörda handläggare, för de uppgifter som granskats, erhållit underlag som verifierar uppgifterna eller indikerar att uppgifterna är korrekta.

Vi har tidigare år fört fram att det finns behov av att kvalitetssäkra, förbättra och samla dokumentation för de uppgifter som redovisas i årsredovisningen. I år ser vi en förbättring i dokumentationens kvalitet.

Styrning, uppföljning och intern kontroll

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt kommunallagen (1991:900) bland annat för att den interna kontrollen är tillräcklig. I landstingsstyrelsens reglemente anges att det särskilt ankommer på styrelsen att ansvara för den interna kontrollen, samt att planera, följa upp och utvärdera att verksamheten bedrivs rationellt, effektivt och ekonomiskt enligt uppställda krav.

Revisorerna har tidigare påtalat för styrelsen att det finns behov av att utveckla och förbättra styrning, uppföljning och intern kontroll. Utvecklingsarbeten bedrivs eller planeras inom de flesta av de områden som revisorerna lyft fram.

I det följande redovisas resultatet av vår granskning av styrning, uppföljning och intern kontroll under 2014. Vi har i granskningen genom intervjuer och dokumentstudier tagit del av information om det utvecklingsarbete som bedrivs på tjänstemannanivå. Vi har också granskat styrelsens behandling under 2014 av ärenden som har bäring på styrning, uppföljning och intern kontroll inom landstinget.

Revisionsiakttagelser och åtgärder

Årets granskningar har visat att det finns vissa brister i styrning, uppföljning och intern kontroll inom ett antal områden. Exempel på områden där revisionen iakttagit brister är följande:

- Informationssäkerhet avseende patientinformation
- Vårdkedjor och läkemedel för äldre
- Remisshantering

- Upphandlingsprocessen

Landstingsstyrelsens styrning och uppföljning

Årets revision har omfattat att kontinuerligt följa upp, dokumentera och till revisorerna rapportera landstingsstyrelsens åtgärder och beslut med anledning av redovisade prognoser och annan ekonomisk information. Granskningen har omfattat en genomgång av styrelsens protokoll med avseende på hur landstingsstyrelsen hanterat prognoser och annan ekonomisk information som presenterats under verksamhetsåret 2014 samt vilka beslut styrelsen har tagit. Granskningen har resulterat i följande iakttagelser.

Styrelsen har under året fått löpande information av landstingsdirektör och ekonomichef vid sammanträdena rörande ekonomi samt måluppfyllelse kopplat till landstingsplanen (vilket beskrivits på sidan 5 under Landstingsstyrelsens hantering av måluppfyllelse).

Bedömning

I revisionsberättelsen för 2013 noterade revisorerna att styrelsen under 2013 beslutade om ett direktiv för internkontroll och uppsikt. Direktivet har tillämpats för verksamhetsåret 2014. Dock framgår av uppföljningen av intern kontrollplanen för 2014 som lämnats till styrelsen, att återrapportering endast delvis skett enligt kontrollplanen.

Årets granskning har visat att det genomförs utvecklingsarbeten och förbättringar inom de områden där revisionen har iakttagit brister med avseende styrning, uppföljning, intern kontroll och redovisning. Granskningen har även visat att landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder för att på ett tydligare sätt ta den samordnande roll för den interna kontrollen som anges i kommunallagen och reglementet för styrelsen. Det finns dock behov av fortsatta förbättringar av styrning, uppföljning och intern kontroll. Vidare finns behov av att fortsatt utveckla resultatmått och indikatorer för att följa upp verksamhet och ekonomi på olika ledningsnivåer samt att uppföljning ska ske enligt kontrollplanen.

Granskningen av delårsrapport och årsredovisning för 2014 har visat att det fortfarande finns behov av utveckling och förbättring som redovisats ovan. Landstingsstyrelsen bör säkerställa att delårsrapport och årsredovisning till fullo speglar de mål som beslutats i landstingsplanen alternativt hemställa till landstingsfullmäktige om förändrat uppdrag. Granskningen har visat förbättringar när det gäller dokumentation av uppgifter i årsredovisningen men att det finns fortsatt behov av att utveckla kvalitetssäkring och dokumentation.

När det gäller den ekonomiska utvecklingen har granskningen visat att styrelsen månadsvis följer upp det ekonomiska läget. Vidare har styrelsen vid två tillfällen beslutat om och fått fördjupade analyser av personalkostnader-

na. När det gäller den bristande måluppfyllelsen för verksamhetsmålen visar granskningen att styrelsen löpande under 2014 vid sina sammanträden erhållit en samlad månadsrapport utifrån den av landstingsstyrelsen fastställda kontrollplanen för 2014. Styrelsen har däremot inte fattat beslut om konkreta åtgärder utifrån den information tjänstemannaorganisationen levererat.

Årets granskningar har visat att det finns brister i styrning, uppföljning och intern kontroll inom ett antal områden. Exempel på områden där revisionen iakttagit brister är informationssäkerhet avseende patientinformation, vårdkedjor och läkemedel för äldre, remisshantering samt upphandlingsprocessen.

Vi anser sammanfattningsvis att styrelsen bör säkerställa fortsatt utveckling av styrning, uppföljning och intern kontroll.

Johan Magnusson

Certifierad kommunal
yrkesrevisor

Anders Marmon

Certifierad kommunal
yrkesrevisor

Karin Selander

Certifierad kommunal
yrkesrevisor