



# Granskning av målstyrning och uppföljning av mål 2018

Rapport

Region Dalarna

KPMG AB

2019-03-18

Antal sidor 24



## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

## Innehållsförteckning

1	Inledning och sammanfattning	1
1.1	Målstyrning	1
1.2	Av fullmäktige fastställda mål	1
1.3	Landstingsstyrelsens ansvar	2
1.4	Hälsa- och sjukvårdsnämnden	3
1.5	Fastighetsnämnden	4
1.6	Sammantagen måluppföljning	4
1.7	Revisionell bedömning	4
1.8	Rekommendationer	5
2	Bakgrund	6
3	Syfte och granskningsfrågor	7
4	Avgränsning	7
5	Revisionskriterier	7
6	Ansvariga nämnder	7
7	Metod	8
8	Lagregler	8
9	Resultatet av granskningen	9
9.1	Revisorernas tidigare framförda synpunkter	9
9.2	Verksamhetsåret 2018	9
9.2.1	Målstyrningsmodell	9
9.2.2	Strategiska och prioriterade mål	11
9.2.3	Övergripande styrkort	13
9.2.4	Detaljerade styrkort	15
9.2.5	Hälsa- och sjukvårdsnämnden	16
9.2.6	Fastighetsnämnden	19
9.2.7	Delårsrapport per 2018-06-30	20
9.3	Landstingsstyrelsens ansvar	21
9.4	Verksamhetsåret 2019	22
9.4.1	Målstyrningsmodell	22
9.4.2	Hälsa- och sjukvården	23
9.5	Övriga kommentarer	24

# 1 Inledning och sammanfattning

## 1.1 Målstyrning

Målstyrningen i kommuner och landsting är medborgarens möjlighet att genom sina folkvalda ledamöter i fullmäktige påverka verksamheterna i den riktning man önskar, ekonomiskt och i verksamheternas innehåll och omfattning. Målstyrningen är en viktig del av den totala styrningen av verksamheter och ekonomi. Inom hälso- och sjukvård kan exempel på mål vara närhet till patient, tillgänglighet i form av att diagnoser och behandling ges i tid, patientsäkerhet i det att vårdrelaterade infektioner undviks genom efterlevnad av hygienregler, trygghet i att ha en fast vårdkontakt. Andra mål kan vara inom området hållbarhet, t ex genom effektiv och ren energianvändning i lokaler och miljövänlig drift i kollektivtrafik och tjänstebilar. Styrningen mot mål måste för att kunna fungera vara integrerad i, praktiskt taget synonym med, styrningen av verksamheterna.

Enligt kommunallag (2017:725) ska fullmäktige besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska anges i budgetar och verksamhetsplaner. Nämnderna ska inom sina områden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Revisorerna ska bedöma om resultaten i den delårsrapport som enligt 11 kap. 16 § ska behandlas av fullmäktige och årsredovisningen är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning ska lämnas till fullmäktige inför behandlingen av delårsrapporten och årsredovisningen.

## 1.2 Av fullmäktige fastställda mål

I vår granskning av målstyrningen inom landstinget Dalarna 2018 har vi funnit att fullmäktige i landstingsplanen för 2018 fastställt 27 mål inom fyra olika områden. Av beslutet framgår inte hur målen ska nås, hur de ska mätas eller vilka aktiviteter som ska leda till måloppfyllelse. Exempel på ett fastställt mål (som i sig är två mål):

*Skillnaden i medellivslängd kommuner i Dalarna emellan ska minska. Skillnad i medellivslängd på grund av utbildningsnivå ska minska.*

Av fullmäktigebeslutet framgår inte vem som äger det målet. Ett mål av denna karaktär kräver en övergripande styrning, det kan inte hanteras av varje nämnd eller förvaltning/division för sig. Vad innebär konkret detta mål för region Dalarna? Vilka beslut behöver tas, vilka aktiviteter, vilka målnivåer. Vilken statistik ska användas, vem ska ta fram den och sammanställa den? Vilket är startläget; hur ser skillnaderna ut? Trender? Vilka är orsakerna till skillnader? Vad är påverkbart för landstinget och hur? Utifrån det ska beslut tas om ansvar, insatser, resurser, mål och delmål. Exempelmålet ovan utgjorde ett av fullmäktige beslutat mål även för 2017 och styrningen mot målet borde ha fått en struktur redan inför det året. Vi har i våra läsningar av protokoll och intervjuer med högre befattningshavare inte kunnat identifiera någon insats med syfte att nå detta mål.

## 1.3 Landstingsstyrelsens ansvar

### Beredningen av landstingsplanen för 2018

Av 11 kap 8 § framgår att det är styrelsen som upprättar förslag till budget (inklusive verksamhetsplan). Vi anser att landstingsstyrelsens beredning av budget och verksamhetsplan inklusive mål för 2018 var otillräcklig. Definitionen av målen och respektive nämnds uppgift och ansvar för varje enskilt mål borde ha hanterats i en planeringsprocess inför beslutet om mål och budget, en process som borde ha startat upp under våren 2017. Fullmäktigebeslutet i sig borde omfattat respektive nämnds uppgift och ansvar, inte på en visionsnivå utan nedbrutet i detaljerade mål och insatser. Landstingsstyrelsen har i stället för att leda denna process förhållit sig passiv. Det är även anmärkningsvärt att i stort samma mål gällde för 2017. Det har funnits gott om tid att utreda eventuella oklarheter eller otydligheter i fullmäktiges beslut.

### Verkställandet av landstingsplanen och målstyrningen

I avsaknad av instruktioner från fullmäktige borde landstingsstyrelsen ha tagit ett övergripande ansvar för ett strukturerat arbete mot fullmäktiges mål. Enligt KL 6 kap 13 § 1 är det styrelsen som bereder fullmäktiges ärenden och enligt 6 kap 13 § 3 verkställer fullmäktiges beslut. Av styrelsens reglemente framgår (§14) att styrelsen ansvarar inför fullmäktige för att landstingets verksamheter bedrivs utifrån de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Styrelsen ska även tillse att intern kontroll och uppföljning inom landstingets verksamheter fungerar tillfredsställande. Vidare (§25) har styrelsen planerings- och uppföljningsansvar för landstingets totala resursutnyttjande samt att olika verksamheter bedrivs effektivt och efter fastställda mål.

Av KL 6 kap 1 § framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Landstingsstyrelsen har vid sitt sammanträde 2018-02-12 beslutat om instruktion för landstingsdirektören (Dnr LD18/00077). Av denna instruktion framgår bland annat att landstingsdirektören ska "svara för en fortlöpande utveckling av styrning, ledning och organisation samt ta de initiativ som behövs för att uppnå fastställda mål". Det är vår uppfattning att denna instruktion inte är tillräcklig för att landstingsstyrelsen ska anses ha uppfyllt sin plikt att samordna och ha uppsikt. Vi har inte återfunnit något uppföljande beslut av landstingsstyrelsen, även trots de påpekanden om brister i målstyrningen som lämnats av KPMG och de förtroendevalda revisorerna både våren och hösten 2018.

Vissa av fullmäktiges mål är konkreta medan andra är på en övergripande nivå. För att landstinget/regionen ska kunna nå målen eller åtminstone närma sig dem måste en övergripande analys ske över hur måluppfyllelse ska definieras och mätas, hur den ska nås och av vilka verksamheter. Någon sådan analys finns inte för 2018, inte heller en instruktion från landstingsstyrelsen till sig själv och till övriga nämnder att genomföra en sådan analys. Förvaltningarnas styrkort har ingen direkt koppling till fullmäktigemålen och även styrkorten är på en övergripande nivå.

Det har inte funnits en ändamålsenlig uppföljning av fullmäktiges beslut, ingen systematik och enhetlighet, ingen konkretisering och återrapportering av mål. Med de brister som

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

varit kan verksamheternas resultat i förhållande till målen inte utvärderas, varken av fullmäktige, revisorer, patienter, skattebetalare, väljare eller andra. Det kan konstateras att landstinget/regionen inte heller för 2018 nått de viktiga målen rörande tillgänglighet och ekonomi. Enligt preliminärt bokslut för 2018 är det ekonomiska resultatet negativt om reavinster räknas bort och verksamhetens nettokostnader ökar betydligt mer än skatteintäkterna.

Vi understryker att landstinget Dalarna under 2018 inte följt vare sig kommunallagen eller den kommunala redovisningslagen i styrningen, uppföljningen och redovisningen av mål, och att KPMG och de förtroendevalda revisorerna i ett antal tidigare granskningsrapporter och uttalanden lyft fram dessa allvarliga brister. Vi anser att styrelsen inte tagit sitt ansvar för att verkställa fullmäktiges budgetbeslut.

## 1.4 Hälsa- och sjukvårdsnämnden

Hälsa- och sjukvårdsnämnden har inte behandlat divisionernas detaljerade styrkort för 2018. I den mån sådana överhuvudtaget upprättas kan de inte få en sammantaget ändamålsenlig utformning utan samordning mellan divisionerna.

Hälsa- och sjukvårdsnämnden har inte heller tagit ansvar för en återrapportering av mål. Bland konkreta mål fastställda av fullmäktige finns:

*Landstinget Dalarna ska bemanna all verksamhet med egen personal och därmed bli oberoende av inhyrd vårdpersonal.*

En återrapportering av detta mål skulle enkelt kunna göras. Vid tidpunkten för denna rapport avlämnande har primärvården 90 vakanta tjänster av primärvårdens totala drygt 160 läkartjänster. Vid samma tidpunkt hade division psykiatri 25 vakanta psykiatriker-tjänster varav 20 utfördes av stafettläkare samt 25 vakanta psykologtjänster där ingen inhyrning skedde. Division kirurgi har de senaste åren haft många stängda vårdplatser pga brist på specialistsjuksköterskor. Vakansläget har varit ungefär detsamma under 2018. En måluppföljning skulle med andra ord kunna återrapporteras men det har inte skett.

*Tillgängligheten till landstingets verksamheter ska förbättras årligen.*

Även för detta mål finns lättillgänglig statistik rörande tillgänglighet rörande den lagstadgade vårdgarantin, för landstinget Dalarna och för hela riket. Återrapportering sker trots det inte. Måluppfyllelse operation/åtgärd inom 90 dagar var för Region Dalarna 60% i januari 2019, mot 69% för alla regioner. Tillgängligheten har enligt detta mått varit sämre i Dalarna än i resten av landet (genomsnitt) varje månad de två senaste åren.

Division **kirurgis** målinformation i delårsrapporten 2018 är inte på en acceptabel nivå. Den kan inte heller användas i sammantagen utvärdering av mål.

Division **primärvårds** målredovisning är obefintlig i årsredovisningen för 2017 och delårsrapporten 2018. Slutlig verksamhetsberättelse för 2018 har inte fastställts när denna rapport avlämnas.

Division **psykiatri**s detaljerade styrkort för 2018 har en bra struktur och ett bra innehåll utifrån fullmäktiges strategiska mål. Trafikljusredovisningen den preliminära verksamhetsberättelsen för årsredovisningen 2018 är dock en blandning av objektiva fakta och bedömningar. Vi anser att självbedömningar har ett begränsat värde som redovisning

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

betraktad och i den mån de förekommer måste en tydlig information lämnas samt grunderna för bedömningen. Det kan även finnas skäl att fundera över valet av mått och nivåer för psykiatrin. Många av delmålen redovisas med rött ljus men i sammandraget ges utfallet gröna och gula färger.

Det är hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar att se till att styrningen och ledningen av divisionen fungerar utifrån uppdraget vilket inkluderar målstyrning.

## 1.5 Fastighetsnämnden

Fastighetsförvaltningen har ett detaljerat styrkort för 2018. Det borde dock ha beslutats av nämnden, inte bara i förvaltningen.

Vi bedömer att det detaljerade styrkortet är ändamålsenligt för nämndens verksamhet men vi anser även att det detaljerade styrkortet ska ha en tydlig koppling till fullmäktiges mål som gör det möjligt att utvärdera inte bara nämndens mål utan även fullmäktiges.

## 1.6 Sammantagen måluppföljning

De strategiska mål som redovisas och kommenteras i årsredovisningen för 2017 och i delårsrapporten 2018 är inte fullmäktiges mål utan förvaltningarnas strategiska mål enligt deras styrkort. Förvaltningarnas detaljerade mål finns dock inte med på de styrkort fullmäktige beslutat om, de är fastställda av förvaltningarna själva.

Vi anser att nämnderna ska besluta om de detaljerade mål förvaltningarna ska sträva mot och mäta, givetvis efter dialog med förvaltningarna. De mål *fullmäktige* beslutat om utvärderas inte i delårsrapporten för 2018.

Den utvärdering av *fullmäktiges* mål som lagen kräver sker inte i årsredovisning och delårsrapport.

I den korta sammanfattning som görs av måluppfyllelse sker ingen vägning. Division psykiatri redovisar i delårsrapporten ett sammandrag nedbantat till fyra mål och de redovisade prognoserna är subjektiva bedömningar. Landstingsfastigheter redovisar utfall för nio mål, kultur- och bildningsförvaltningen sju etc. Det redovisas ingen sammanvägning av utfallet vilket innebär att samtliga 77 mål väger lika tungt. Vi anser att en viktning ska göras i utvärderingen. Tillgänglighet och patientsäkerhet är t ex mål som ofta viktas högre än många andra mål i hälso- och sjukvården. Sammanvägningen måste även ha en ändamålsenlig struktur. Det är inte rimligt att landstingsfastigheter ska väga mer än det dubbla i jämförelse med psykiatrin.

## 1.7 Revisionell bedömning

Vår revisionella bedömning:

- Landstingsstyrelsen har brutit i sitt ansvar enligt kommunallagen i beredningen av budgeten för 2018 vad gäller målstyrningen. Denna kritik riktas mot år 2017, som inte ansvarsprövas nu.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

- Landstingsstyrelsen har under 2018 brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen i beredningen av målstyrningen för 2019. Hösten 2018 hölls val och lands-tinget/regionen har nu ny politisk majoritet. Det förberedande arbetet, dialogen kring uppgifter och mål kring vilka det råder stor politisk enighet och verksam- hetspecifika mål utan politisk koppling borde ha förarbetats i en planeringspro- cess under året.
- Landstingsstyrelsen har under 2018 brustit i sitt ansvar för målstyrningen under året 2018, i styrning och ledning och i uppsikt av andra nämnder.
- Landstingsstyrelsen har under 2018 brustit i sitt ansvar för att upprätta en årsre- dovisning för 2017 och delårsrapport 2018 som följer kommunallagen och den kommunala redovisningslagen. Ingen uppföljning av fullmäktiges mål redovisas.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har brustit i sitt ansvar för målstyrningen inom nämndens verksamheter.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har brustit i sitt ansvar för redovisning av målupp- fyllelse i årsredovisningen för 2017 och delårsrapporten 2018.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har genom passivitet vi- sat ohörsamhet mot fullmäktiges beslut.

## 1.8 Rekommendationer

Våra rekommendationer efter genomförd granskning, för Region Dalarnas framtida mål- styrning:

- De strategiska mål som fastställs (i den budget och verksamhetsplan som bereds av regionstyrelsen) av fullmäktige bör ha en sådan karaktär och struktur att de kan brytas ned till mer detaljerade mål, aktiviteter och mått för uppföljning för respektive nämnd och förvaltning.
- Det behöver finnas en tydlighet i styrningen nedåt i organisationen. Ett sätt att lösa det kan vara att låta planeringen av målstyrningen starta tidigt året innan verksamhetsåret. Med löpande dialog enligt fastställd tidplan på olika politiska nivåer och förvaltningsnivåer bör fullmäktige i sitt budgetbeslut i november kunna besluta även om nämndernas övergripande styrkort, detaljerade styrkort, hand- lingsplaner, aktiviteter, mått och nivåsmål.
- Det måste ske en samordning av målstyrningen. Enskilda förvaltningar och divis- ioner kan inte utan samordning och dialog åstadkomma en optimal regionöver- gripande styrning av verksamheterna. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårds- nämnden måste ta sina respektive ansvar för det.
- Det måste finnas en tydlighet i att det är de politiska organen som ansvarar för och tar beslut i frågor rörande målstyrning, dvs fullmäktige, styrelse och nämnder.
- Tidplan för åiterrapportering av mål bör samordnas så att bland annat en me- ningsfull målprognos kan lämnas i delårsrapporten.
- Antalet detaljerade mål kan variera mellan olika verksamheter och förvaltningar. I modellen för utvärdering av de detaljerade målen bör det övervägas att slå sam- man de detaljerade målen för en förvaltning till ett eller åtminstone få gemen- samma utfall per av fullmäktige fastställt strategiskt mål.



## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

- När sammanslagningar sker i utvärderingen bör det fastställas vilka krav som krävs för grönt, gult eller rött om trafikljus används. Om t ex fastighetsnämnden har tio mått för att mäta miljömål bör det i förväg fastställas hur många gröna mått som behövs för att få ett grönt helhetsutfall för miljömålen.
- Samma metod bör övervägas när olika förvaltningars utfall ska slås ihop till en helhet för ett övergripande mål.
- Det måste finnas en tydlighet i att det är fullmäktiges mål som utvärderas. För varje nämnds arbete med egna detaljmål bör en särskild utvärdering ske om inte hela målmodellen har en struktur som lämpar sig för utvärdering på alla nivåer.
- Om fullmäktige fastställer även de detaljerade nämndspecifika målen ska de utvärderas såsom fullmäktigemål.
- Generellt sett är objektivt mätbara mål att föredra. Subjektiv självutvärdering bör undvikas.
- Det bör övervägas om vissa mål är så viktiga att de bör väga tyngre än andra i den totala utvärderingen av måluppfyllelse.
- Verksamhets- och målstyrningen måste ges tillräckliga personella resurser, t ex i stabsfunktioner.
- Styrningen måste även vara ändamålsenlig så att resurserna används på rätt sätt för att göra rätt saker i både delar och helhet.
- I varje större beslut kring verksamhets- och målstyrning bör de ekonomiska konsekvenserna utredas och belysas.

Viktigast för en framgångsrik målstyrning är att den ges en struktur och uppföljning som gör den ändamålsenlig. Det är inte heller redovisningen av utfallet som är målet, det är styrningen mot definierade mål som eftersträvas.

Utifrån de intervjuer vi genomfört gör vi även bedömningen att det finns ett stort behov av utbildning i målstyrning för befattningshavare på olika nivåer.

## 2 Bakgrund

I landstingsplanen för Landstinget Dalarna 2018 fastställdes övergripande mål inom fyra olika områden. Inom varje område beskrevs ett antal mål:

Område	Antal mål
Jämlikhet och hållbarhet	9
Finansiering/Ekonomi	5
Medarbetare	5
Organisation	8
Totalt	27

De 27 målen har olika karaktär. En del är långsiktiga, andra kortsiktiga. Några av målen är mer formulerade som uppdrag och aktiviteter än mål.

För de flesta av målen framgår inte hur de ska nås och inte heller hur måluppfyllelse ska mätas.



## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

Som prioriteringar anges jämlikhet, medarbetare och ekonomi och medarbetare med en blandning av allmänt hållen text och specifika mål, t ex minimera behovet av inhyrd personal.

Som del av landstingsplanen har även fastställts styrkort för förvaltningarna. Dessa är en förlängning av de övergripande målen men inte heller av styrkortet framgår några detaljer.

I årsredovisningens förvaltningsberättelse över 2017 finns en mycket kortfattad och ofullständig redogörelse av måluppfyllelsen.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2018 bedömt att styrningen och uppföljningen av mål inte har en tillräcklig konkretisering vad gäller mål och mätmetoder och att styrningen och uppfyllelsen därmed riskerar att inte bli tillräcklig för att nå de av fullmäktige satta övergripande målen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

### 3 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med projektet har varit att analysera om de övergripande mål fullmäktige beslutat om motsvaras av mer detaljerade mål och ändamålsenliga indikatorer för mätning av såväl övergripande som detaljerade mål.

Under granskningens gång har syftet delvis behövt justeras då bristerna i målstyrningen varit så uppenbara att det blivit viktigare att analysera orsakerna till dessa brister än att bedöma enskilda indikatorer.

### 4 Avgränsning

Granskningen har i huvudsak avsett förhållandena under 2018. Vissa utblickar har gjorts även mot 2019. Vid granskningsrapportens avlämnande föreligger ett färskt utkast till årsredovisning för 2018. Innehållet i det utkastet förändrar inte slutsatserna i denna rapport men kommer att kommenteras i särskild rapport över granskning av bokslut och årsredovisning.

Fördjupningar har gjorts i hälso- och sjukvårdsnämndens divisioner kirurgi, psykiatri och primärvård samt i fastighetsnämnden.

### 5 Revisionskriterier

Granskningen har utgått från

- Kommunallagen, KL
- Lag om kommunal redovisning, KRL
- Landstingsfullmäktiges målbeslut

### 6 Ansvariga nämnder

Granskningen har berört landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt fastighetsnämnden.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

## 7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med berörda ledande tjänstemän under landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden
- Intervjuer med förvaltningsledningar
- Bedömning av styrmodellen, inklusive frågor som
  - o Vilka detaljerade mål har fastställts?
  - o Finns fastställda indikatorvärden för måluppfyllelse och kan de anses ligga på rimlig nivå?
  - o Rimligt antal indikatorer?
  - o Finns kriterier fastställda för hur många indikatorer som ska nås för att ett övergripande eller detaljerat mål ska anses som uppnått?
  - o Finns det en landstingsenhetlig presentation av uppföljningen av mål?
  - o Vilka organ är det, under fullmäktige, som beslutar om detaljerade mål, indikatorer och kriterier?
  - o Är modellen för målstyrning dokumenterad och beslutad?
  - o Hur säkerställer fullmäktige att summan av styrelse och nämnders detaljerade mål leder till uppfyllelse av de övergripande målen?
- Avslutande sammanställning, analys och rapport

## 8 Lagregler

Lagregler om målstyrning finns i kommunallag (2017:725). Där stadgas bland annat (deklar av lagtexterna):

- 5 kap 1 § 1. Fullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten.
- 6 kap 6§. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.
- 6 kap 38 §. Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
- 11 kap 6 §. Finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges i budgeten. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.
- 12 kap 2 §. Revisorerna ska bedöma om resultaten i den delårsrapport som enligt 11 kap 16 § ska behandlas av fullmäktige och årsredovisningen är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning ska lämnas till fullmäktige inför behandlingen av delårsrapporten och årsredovisningen.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

- Av Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, 11 kap 8 §, framgår: "Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts." Motsvarande bestämmelse fanns i den t o m 2018 gällande lagen om kommunal redovisning.

Av Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, 11 kap 8 §, framgår:

- "Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen (2017:725) har uppnåtts och följts." Motsvarande bestämmelse fanns i den t o m 2018 gällande lagen om kommunal redovisning.

Bestämmelser om målstyrning fanns redan i den tidigare kommunallagen (1991:900) som trädde i kraft 1992. De specifika reglerna om mål för god ekonomisk hushållning och revisorernas skyldighet att uttala sig om måloppfyllelse infördes i lagen 2004 för tillämpning första gången verksamhetsåret 2005.

## 9 Resultatet av granskningen

### 9.1 Revisorernas tidigare framförda synpunkter

KPMG och de förtroendevalda revisorerna har vid ett flertal tillfällen framfört synpunkter och rekommendationer rörande målstyrningen. Några exempel:

- I granskningsrapport 2017-09-13 över landstingets delårsrapport 2017 skrev KPMG: "En samlad uppföljning och prognos över verksamhetsmål saknas i delårsrapporten och vi kan inte bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige fastställda mål."
- I granskningsrapport 2018-04-10 över bokslut och årsredovisning för 2017 skrev KPMG: "Den slutsats vi kan komma till av de redovisningar som ges är att resultatet inte är förenligt med av fullmäktige fastställda mål. Vi anser dock att de redovisningar vi tagit del av i landstingsplan och årsredovisning är så allmänt hållna, ofullständiga och ostrukturerade att vi inte kan uttala oss om måloppfyllelsen."
- I granskningsrapport 2018-09-24 över delårsrapporten skrev KPMG: "En fullständig uppföljning och prognos över verksamhetsmål saknas i delårsrapporten. Divisionerna kirurgi och primärvård lämnar ingen måloppföljning. För de nämnder, förvaltningar och divisioner som lämnar uppföljning finns inte en sådan koppling mellan styrkort och strategiska mål som gör det möjligt att bedöma varken utfall per 30 juni eller prognos för helåret för de strategiska målen. Vi kan inte bedöma om resultatet är förenligt med av fullmäktige fastställda verksamhetsmål."

### 9.2 Verksamhetsåret 2018

#### 9.2.1 Målstyrningsmodell

En ny planerings- och styrmodell beslutades av dåvarande landstingsfullmäktige 2015-11-23/24. Denna övergripande styrmodell och delar av den har varit föremål för olika

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning  
KPMG AB  
2019-03-18

granskningar. I början av 2019 har Helseplan avlämnat en granskningsrapport i vilken man konstaterar att modellen ännu inte implementerats.

Vår granskning har varit inriktad på om och hur den övergripande styrmodellen konkretiserats i form av detaljerade mål, arbetet för att nå dessa mål samt redovisning och utvärdering av måluppfyllelse. Ett exempel på ett rimligt sådant mål i hälso- och sjukvården är tillgänglighet. Ett viktigt mått på tillgängligheten är väntetider i olika led som i sin tur kan ställas mot lagstadgad vårdgaranti.

De styrdokument av betydelse vi identifierat för målstyrningen av verksamheterna är landstingsplanen för 2018 som beslutades av landstingsstyrelsen vid sammanträde 2017-11-06/07 och senare fastställdes av landstingsfullmäktige vid sammanträdesdagarna 2017-11-20/21. I beslutshandlingarna finns även förvaltningarnas övergripande styrkort. Av protokollet framgår dock inte om dessa övergripande styrkort ingår i beslutet.

Som del av landstingsplanen finns ett årshjul som beskriver flödet av aktiviteter under året, se bild nedan. Här framgår dock inte vem eller vilket organ som gör vad, hur instruktioner ges och hur av- och åiterrapportering ska ske samt av vem till vem.

Årshjulets "ledstång"												
v. 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Verksamhetsberättelse		Riskhantering	Lönesamtal (dialogmodell)	Om-, när-, invärldsanalys	Riskhantering	Ev tillägg handlingssplan	Åskning investeringar	Dialoger i linjen	Lönesamtal (återkopplande)	Ledningens genomgång	Riskhantering	Dialoger i linjen
MR												
Agera			Agera			Prioritera		Agera		Agera		
Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				
14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
Egenkontroll: uppföljning			Utökad landstingsplan	Dialoger i linjen	Målbilder	Riskhantering	Verksamhetsplanering					Dialoger i linjen
PR				MR								
Agera			Agera			Prioritera		Agera		Agera		
Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				
27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
	Beslut landstingsplan	Måldelning			Tidplan/info vp o budget	Aktiviteter identifieras	Budgetarbete	Sommarrapport	Löneutvärdering/analys/behov	Rapport Riskhantering	Dialoger i linjen	MU-samtal startar
DR											PR	
Agera			Agera			Prioritera		Agera		Agera		
Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				
40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52
Ledningens genomgång	Prioriteringsarbete	Budget inmatas	Mått formuleras		Verksamhets- och handlingssplaner beslutas	Budget fastställs	Egenkontroll: verksamhets- och budgetstyrning			Ta fram plan för kommande års verksamhets- och ekonomistyrning		
MR												
Agera			Agera			Prioritera		Agera		Agera		
Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				Informera & kommunicera				

Modellen för målstyrning bygger på att de övergripande fullmäktigemålen ska brytas ner i verksamheterna, dels genom ett **övergripande styrkort** för förvaltningen, dels genom ett mer **detaljerat styrkort** där förvaltningen definierar sina strategiska mål utifrån de övergripande mål fullmäktige beslutat. I det detaljerade styrkortet ska även anges vilka indikatorer som ska användas, hur de ska mätas och hur ofta.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

### *Kommentarer*

Utifrån de beslutsdokument vi kunnat återfinna tycks fullmäktige rikta sig direkt till förvaltningarna, således till tjänstemannaorganisationen, inte den politiska organisationen. Det reser frågan vilken funktion styrelse och nämnder har i styrmodellen.

I fullmäktiges beslut finns inte någon definierad modell eller format för rapportering av måluppfyllelse. En konsekvens av det blir att en enhetlig och för utvärdering användbar inrapportering inte kan ske och heller inte skett.

## 9.2.2 Strategiska och prioriterade mål

Av fullmäktige beslutade strategiska mål för 2018 är:

### **Jämlikhet och hållbarhet**

- Jämlikhets- och jämställdhetsarbetet ska vara centralt, på alla nivåer och inom alla områden i Landstinget Dalarna.
- Skillnaden i medellivslängd kommuner i Dalarna emellan ska minska. Skillnad i medellivslängd på grund av utbildningsnivå ska minska.
- Under de närmsta åren ska samtliga medarbetare erbjudas fördjupade kunskaper i jämställdhet. Ett särskilt prioriterat område är att minska mäns våld mot kvinnor samt våld i nära relationer. All verksamhet ska vara delaktig i detta arbete.
- Demografisk utveckling gynnar Dalarna, landstinget ska bidra till att ta tillvara möjligheter som ny sammansättning av befolkningen innebär. Kompetens valideras, generationer lär av varandra, varje människa får vara med och bidra.
- Landstinget ska aktivt verka för en bred, tillgänglig och kvalitativ kultur- och bildningsverksamhet i hela Dalarna. Fler människor ska nås av landstingets kultur- och bildningsverksamhet, särskilt barn och unga.
- Samtliga verksamheter i landstinget ska bidra till det hälsofrämjande och förebyggande arbetet.
- Landstinget Dalarna ska bidra till internationella och nationella klimat- och miljömål samt till Dalarnas miljömål.
- Alla verksamheter ska arbeta systematiskt för att minska landstingets totala klimat- och miljöpåverkan.
- Landstinget Dalarna ska även fortsättningsvis ha bland Sveriges mest energieffektiva fastighetsbestånd samt intensifiera arbete med energieffektivisering även inom övriga områden.

### **Medarbetare**

- Landstinget Dalarna ska vara en föregångare som arbetsgivare när det gäller att främja den goda och hälsosamma arbetsplatsen och öka personalens delaktighet.
- Varje anställd ska ha arbetsuppgifter som motsvarar hens kompetens, rätt person är på rätt plats.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

- Landstinget Dalarna ska bemanna all verksamhet med egen personal och därmed bli oberoende av inhyrd vårdpersonal.
- Sjukfrånvaron ska minska.
- Alla som vill arbeta heltid i Landstinget Dalarna ska ges möjlighet att göra det.

## Organisation

- Alla verksamheter har den enskilda människan i centrum. Inom hälso- och sjukvårdens verksamheter finns ett tydligt personcentrerat förhållningssätt.
- Landstinget Dalarnas organisation ska vara tydlig för invånarna och lätt att förstå.
- Det hälsofrämjande arbetet ska prioriteras och insatser ska riktas mot socioekonomiskt svaga grupper, där risken är högre för ohälsa.
- Alla verksamheter ska kännetecknas av utvecklingsfokus, kvalitet, dialog och samverkan.
- Digitaliseringen ska gynna hela Dalarna. Digital teknik ska i första hand användas för att förebygga ohälsa, höja kvaliteten, öka tillgängligheten och förbättra arbetsmiljön för personalen. E-hälsa ska bli en naturlig del av vården.
- Tillgängligheten till landstingets verksamheter ska förbättras årligen.
- Primärvårdens andel av de totala resurserna för hälso- och sjukvård ska öka över tid.
- Marknadsandelen för kollektivtrafiken och det kollektiva resandet ska öka.

## Finansiering/Ekonomi

- Landstinget Dalarna ska ha en kostnadseffektiv hushållning av resurser. Den verksamhet som Landstinget Dalarna bedriver ska vara ekonomiskt ansvarsfull och långsiktig.
- Produktiviteten ska öka.
- Kostnadsutvecklingen ska hållas låg.
- Landstinget Dalarna ska ha ett positivt ekonomiskt resultat varje år.
- Likviditeten, exklusive placerade pensionsmedel, ska fortlöpande ha en positiv utveckling och garantera kortsiktig betalningsberedskap.

## Som prioriterade mål anges:

- Jämlikhet – Landstingets verksamheter ska arbeta särskilt med att identifiera, utjämna och förebygga ojämlikheter i hälsa, samt kompensera för de skillnader som existerar.
- Medarbetare - Landstinget Dalarna ska vara en attraktiv arbetsgivare som i huvudsak bemannas med egen anställd personal. Behovet av inhyrd personal ska minimeras. Alla medarbetares kompetenser ska tas tillvara och utvecklas.
- Ekonomi – Landstinget Dalarna ska ha en långsiktigt hållbar ekonomi och verksamheter som ryms inom tillgänglig ekonomisk ram, för att klara framtidens medicinska

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

och tekniska utveckling. Detta ska göras på ett sätt som samtidigt säkerställer patientsäker vård.

### *Kommentarer*

Fullmäktiges övergripande mål är mycket övergripande och ger ingen ledning för hur en mer detaljerad styrning ska ske, inte heller hur den ska mätas.

Vissa av målen är konkreta medan de flesta är på en övergripande nivå. För att landstinget/regionen ska kunna nå målen eller åtminstone närma sig dem måste en övergripande analys ske över hur måluppfyllelse ska definieras och mätas, hur den ska nås och av vilka verksamheter. Någon sådan analys finns inte för 2018, inte heller en instruktion från landstingsstyrelsen till sig själv och till övriga nämnder att genomföra en sådan analys. Förvaltningarnas styrkort har ingen direkt koppling till fullmäktigemålen och även styrkortet är på en övergripande nivå.

Exempel på ett fastställt mål:

*Skillnaden i medellivslängd kommuner i Dalarna emellan ska minska. Skillnad i medellivslängd på grund av utbildningsnivå ska minska.*

Av fullmäktigebeslutet framgår inte vem som äger det målet. Ett mål av denna karaktär kräver en övergripande styrning, det kan inte hanteras av varje nämnd eller förvaltning/division för sig. Vad innebär konkret detta mål för region Dalarna? Vilka beslut behövs tas, vilka aktiviteter, vilka målnivåer. Vad betyder "minska" i sammanhanget? En krona? En dag? Vilken statistik ska användas, vem ska ta fram den och sammanställa den? Vilket är startläget; hur ser skillnaderna ut? Trender? Vilka är orsakerna till skillnader? Vad är påverkbart för landstinget och hur? Utifrån det ska beslut tas om ansvar, insatser, resurser, mål och delmål. Exempelmålet ovan utgjorde ett av fullmäktige beslutat mål även 2017.

Vi har i våra läsningar av protokoll och intervjuer med högre befattningshavare inte kunnat identifiera någon insats med syfte att nå detta mål.

### **9.2.3 Övergripande styrkort**

Förvaltningarna har tagit fram övergripande styrkort och dessa ingår i handlingarna till fullmäktiges beslut om målstyrning. Inte heller förvaltningarnas övergripande styrkort ger ingen ledning till hur en detaljerad styrning ska ske på någon nivå och inte heller hur den ska mätas. Det övergripande styrkortet har ingen direkt koppling till fullmäktiges 27 mål. Exempel på övergripande styrkort, hämtat från hälso- och sjukvården, ges nedan.



## Hälso- och sjukvårdsförvaltningens styrning 2018

### LD VISION

Ett jämlikt Dalarna –  
för friskare och tryggare liv

### ÖVERGRIPANDE UPPDRAG

- o Vi har en patientsäker hälso- och sjukvård som är långsiktigt hållbar.
- o Vi har ett samspel mellan patient och personal där vårdbehov identifieras och beslut om åtgärder fattas för att uppnå högsta effektivitet och kvalitet.

### PRIORITERINGAR

- Landstingets verksamheter ska arbeta särskilt med att identifiera, utjämna och förebygga ojämlikheter i hälsa, samt ta hänsyn till och hantera för de skillnader som existerar.
- Landstinget Dalarna ska ha en långsiktigt hållbar ekonomi och verksamheter som ryms inom tillgänglig ekonomisk ram, för att klara framtidens medicinska och tekniska utveckling. Detta ska göras på ett sätt som samtidigt säkerställer patientsäker vård med god kvalitet.
- Landstinget Dalarna ska vara en attraktiv arbetsgivare som i huvudsak bemannas med egen anställd personal. Behovet av inhyrd personal ska minimeras. Alla medarbetares kompetenser ska tas till vara och utvecklas.

### KÄNNETECKEN

Landstinget Dalarna är en hälsofrämjande organisation som kännetecknas av att:

- Vi har ett strategiskt ledarskap som säkerställer att medarbetarna äger de kompetenser, resurser och stöd som deras uppdrag kräver och som främjar ett hållbart engagemang för verksamhetens mål
- Vi odlar en stark lärandekultur av dialog, samverkan och utveckling för att nå en god kvalitet i det dagliga arbetet med fokus på resultat för de vi är till för.
- Vi utvecklar en innovationsvänlig miljö för att möjliggöra en kostnadseffektiv användning av resurser och ökad produktivitet
- Vi bygger upp och upprätthåller en god samverkanskompetens i hela organisationen
- Vi förstår betydelsen av och låter vårt arbete ledas av jämlikhet och jämställdhet
- Våra arbetssätt skapar en självklar känsla av delaktighet hos de vi är till för
- Vi tar vår del av miljöansvaret i samhället och låter hänsyn till miljön vara en naturlig del i all verksamhet.

Vi har en fungerande och tydlig process för planering- & styrning som år 2018 ska fokusera på:

- |                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| - Behov                           | Nära vård   |
| - Prioriteringar                  | Långsiktig, högkvalitativ verksamhet inom ekonomiska förutsättningar  |
| - Effektivare framtida arbetssätt | Kommunikation, Process, Samordna och samarbeta, Utveckling, Jämlikhet |
| - Ledarskap                       | Kompetens, arbetsmiljö  |

Förvaltningsledningen efterfrågar konkretiserade åtgärder, formulerade i en handlingsplan för 2018.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

### 9.2.4 Detaljerade styrkort

Utifrån det övergripande styrkortet ska förvaltningarna utforma egna strategiska mål, indikatorer och sätt att mäta dessa mål. I de genomgångar vi gjort finns fortfarande ingen koppling till fullmäktiges 27 mål. Exempel på delar av ett detaljerat styrkort, från primärvården, ges nedan.

Nr	Strategiskt mål	Framgångsfaktor	Mått	In-värde 31/12-2017	Mål-värde 31/12-2018	Data källa	Rapport Uppföljning
1	Vi har en jämlik hälsa i befolkningen	Patienter, brukare upplever delaktighet	Öka <i>indexmättet i patientenkät</i> "delaktig i beslut om din behandling"			Patientenkät SKL	År (Q2)
2:1		Vården är tillgänglig och Likvärdig				Register BILD	Kvartal
2:2							
2:3							
2:4		Telefon tillgänglighet	Öka andelen svarade TELE-Q kontakter inom 24 timmar (svar + uppringda) på alla vårdcentraler	97-98%	Minst 95% vid alla vårdcentraler	Register BILD	Kvartal
3		Patienten upplever respektfullt bemötande i kontakten med vården	Förbättra <i>indexmättet</i> "blev bemött med respekt"		utvecklas	Patientenkät SKL	År (Q1)
4		Fast vårdkontakt erbjuds patienter	Öka andel aktuella patienter som har utsedd fast vårdkontakt		utvecklas	BILD	Kvartal
5		Nyttjande av e-hälsa tjänster	Min Vård verksamheten ökar <i>Handledning på distans möjliggörs Utveckling webtidbok, ai mm)</i>			BILD	Kvartal
6:1		Rådgivning om alkoholvanor och andra livstilsfaktorer	Öka antal insatser rådgivning alkoholvanor,		Ökning jämfört med 2017	BILD	Kvartal
6:2		Hälsöfrämjande insatser	Bhv/mhv verksamhet		Utökning av antalet hembesök	BILD	Kvartal
7	Vi har en hög-kvalitativ och patientsäker hälso- och sjukvård	Patienter med återkommande vårdbehov har upprättad vårdplan	Öka antal aktuella patienter som har dokumenterad vårdplan		Ökning jämfört med 2017	BILD	Kvartal (portalen)
8:1		Fungerande vårdkedjor, bra behandlingseffekt			utvecklas	BILD	Kvartal
8:2		Vi har regelbunden fortbildning, handledning med hög kvalitet	Uppföljning av individuella fortbildningsplaner		utvecklas	BILD	Månad
9		Aktivt arbete med patientsäkerhet	I samarbete med chefläkarorganisationen regelmässigt följa upp verksamheten		Synergier utvärderas	BILD	Kvartal

Primärvårdens styrkort är av något äldre datum och det har inte använts varken under 2017 eller 2018. Primärvården redovisar inte heller någon måluppföljning.

Strukturen på det detaljerade styrkortet är i sig ändamålsenligt enligt vår uppfattning. Ändamålsenligheten för helheten förutsätter dock att det finns en enhetlighet mellan olika förvaltningars (och nämnders) målstrukturer och en koppling till de av fullmäktige beslutade övergripande målen.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

## 9.2.5 Hälsa- och sjukvårdsnämnden

### 9.2.5.1 Nämnden

Hälsa- och sjukvårdsnämnden har beslutat om förvaltningens styrkort 2018-01-30. Styrkortet i sig beslutades med handlingarna till landstingsstyrelsens sammanträde 2017-11-06/07 och till fullmäktiges sammanträde 2017-11-20/21. Nämndens eget beslut skulle då kunna ha utvecklats med detaljerade mål och planer men så skedde inte. Som protokollsanteckning noteras: "Vid hälsa- och sjukvårdsnämndens nästkommande sammanträde, den 27/3, ska respektive divisions styrkort och handlingsplan för ekonomi i balans redovisas." Vi har inte kunnat återfinna styrkort och handlingsplaner för divisionerna varken i handlingarna till det sammanträdet eller senare.

Vid sammanträdet 2018-03-27 redovisas dock ett detaljerat styrkort för LD Hjälpmedel med detaljerad redovisning i kolumnindelning av:

Strategiskt mål => Framgångsfaktor => Mått => Ingångsvärde => Målvärde => Källa och slutligen periodicitet för rapportering.

De områden inom vilka mål definierats kategoriseras som:

- befolkning och kund,
- process och verksamhet,
- medarbetare samt
- ekonomi och finans,

vilket avviker från den struktur fullmäktige valt för de strategiska målen, oklart varför.

#### *Kommentarer*

Vi är kritiska till att nämnden inte behandlat divisionernas detaljerade styrkort för 2018. I den mån sådana överhuvudtaget upprättas kan de inte få en sammantaget ändamålsenlig utformning utan samordning mellan divisionerna. Det måste finnas en nivå ovanför divisionerna och den nivån är rimligen nämnden.

### 9.2.5.2 Division kirurgi

Division kirurgi redovisade ingen måluppföljning i årsredovisningen för 2017 och inte heller i delårsrapporten för 2018. Verksamhetsberättelsen för 2018 är inte färdigställd när denna rapport avlämnas.

Divisionen har under stor del av 2018 inte haft en ordinarie divisionschef.

Information om verksamheten lämnades i divisionens separata delårsrapport per 2018-06-30 men inte utformad på sådant sätt att det kan utläsas om det rör sig om en återkoppling till fullmäktiges mål – i så fall vilka – eller om nämnden uppställt egna mål, eller om det rör sig om statistik som förvaltningen bedömer som intressant att redovisa;

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

Nyckeltal / Kvalitet	Utfall	Mål	Prognos helår
Utlökaliserade patienter	Ökning	Minskning	■
Återinläggningar inom 30 dagar	Minskning	Minskning	●
Antal överbeläggningar	Ökning	Minskning	▲ ■
Vårdgaranti Första besök	Förbättring	Förbättring	● ▲
Vårdgaranti Operation	Försämring	Förbättring	■
Antal utskrivningsklara dagar	Minskning	Minskning	●
Uteblivna öppenvårdsbesök	Ökning	Minskning	■

Även statistik redovisas, såsom antal besök, antal vårdtillfällen, antal operationer m m de senaste tre åren men sätts inte in i ett sammanhang.

### Kommentarer

Divisionens redovisning av måluppfyllelse är inte på en acceptabel nivå. Vi har inte inom ramen för detta uppdrag underlag för att dra slutsatsen att den bristfälliga redovisningen är en effekt av bristande styrning och ledning inom divisionen. Däremot anser vi att hälso- och sjukvårdsnämnden inte agerat utifrån sitt ansvar. Det är nämndens uppgift att se till att styrningen och ledningen av divisionen fungerar utifrån uppdraget vilket inkluderar målstyrning.

### 9.2.5.3 Division psykiatri

Divisionen har ett styrkort fastställt av divisionen i dialog med landstingsdirektören. Vi har tagit del av en version daterad 2018-01-24. Det övergripande styrkortet är kompletterat med detaljerade delmål, mått, framgångsfaktorer och målvärden för 2018. Struktur:

Strategiskt mål => Framgångsfaktor => Mått => Värde 2017 => Målvärde 2018 => Datakälla => Periodicitet för uppföljning.

De strategiska målen är:

- Jämlik hälsa i befolkningen (6 delmål)
- Högkvalitativ och patientsäker hälso- och sjukvård (8 delmål)
- Hållbar och god arbetsmiljö (3 delmål)
- Långsiktig ekonomisk hållbarhet (1 delmål)

Styrkortet har även en handlingsplan med aktiviteter, resurser och ansvar för vart och ett av de 18 delmålen.

I den preliminära årsredovisningen för 2018 redovisas följande målutfall:

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

Strategiska mål enligt styrkort	Måluppfyllelse
Vi har en <b>jämlig hälsa</b> i befolkningen – <i>psykisk hälsa / funktionsnedsättningar</i>	
Vi har en <b>högkvalitativ och patientsäker</b> hälso- och sjukvård, <i>psykiatri / habilitering</i>	 
Vi har en <b>hållbar</b> och <b>god arbetsmiljö</b> inom <i>division psykiatri</i>	
Vi utvecklar en långsiktig <b>ekonomisk hållbarhet</b> , <i>inom division psykiatri</i>	 

Redovisningen reser två frågeställningar:

- Ska redovisning ske utifrån varje relevant mål fastställt av fullmäktige eller i sammandrag som divisionen valt?
- Hur sker trafikljusutvärderingen, dels när den sker i sammandrag och viss sammanvägning måste göras, dels per mått?

### Kommentarer

Det detaljerade styrkortet har en bra struktur och ett bra innehåll utifrån fullmäktiges strategiska mål. Exempel på mer detaljerade strategiska mål som återkommer i styrkortet är minskade väntetider, minska antal inhyrda veckor och kostnader för inhyrda läkare, minska sjukskrivningstalen.

I intervju har framkommit att trafikljusredovisningen ovan är en blandning av objektiva fakta och bedömningar. Vi anser att självbedömningar har ett begränsat värde som redovisning betraktad och i den mån de förekommer måste en tydlig information lämnas samt grunderna för bedömningen. Det kan även finnas skäl att fundera över valet av mått och nivåer. Vid granskningstillfället hade divisionen 25 vakanta psykiatrikertjänster varav 20 utfördes av stafettläkare samt 25 vakanta psykologtjänster där ingen inhyrning skedde. Många av delmålen redovisas med rött ljus men i sammandraget blir utfallet grönt och gult.

#### 9.2.5.4 Division primärvård

Primärvården har ett av divisionschefen fastställt detaljerat styrkort som har samma uppbyggnad som psykiatrins. Således, de strategiska målen är:

- Jämlig hälsa i befolkningen (6 delmål)
- Högkvalitativ och patientsäker hälso- och sjukvård (8 delmål)
- Hållbar och god arbetsmiljö (3 delmål)
- Långsiktig ekonomisk hållbarhet (1 delmål)

Det detaljerade styrkortet har även en handlingsplan med aktiviteter, resurser och ansvar för vart och ett av de 18 delmålen.

Ett antal av delmålen är desamma som för psykiatrin medan andra är specifika för respektive divisions verksamheter och med varierande handlingsplaner.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

I intervju har framkommit att division primärvård under 2017 och 2018 inte genomfört och därmed inte heller redovisar några kvalitetsmått eller måluppfyllelse.

Viss statistik redovisas i den preliminära verksamhetsberättelsen för 2018; antal besök, sjukfrånvaro, pensionsavgångar m m, men inga mål och ingen måluppföljning.

### *Kommentarer*

Målredovisningen är obefintlig i årsredovisningen för 2017 och delårsrapporten 2018. Slutlig verksamhetsberättelse för 2018 har inte fastställts när denna rapport avlämnas.

Vid denna rapportens färdigställande har primärvården 90 vakanta läkartjänster av totalt drygt 160. Tillgänglighetsstatistik finns. För flera av de övergripande fullmäktigemålen skulle med enkelhet en redovisning av målutfall kunna ske.

Med samma motivering som för kirurgin anser vi att hälso- och sjukvårdsnämnden inte agerat utifrån sitt ansvar. Det är nämndens uppgift att se till att styrningen och ledningen av divisionen fungerar utifrån uppdraget vilket inkluderar målstyrning.

## 9.2.6 Fastighetsnämnden

När det gäller fastighetsnämnden har vi inte kunnat återfinna något styrkortsbeslut vare sig före eller efter landstingsstyrelsens eller landstingsfullmäktiges beslut.

Ett detaljerat styrkort har beslutats i tjänstemannaorganisationen.

Det detaljerade styrkortet har kolumnerna Strategiskt mål => Framgångsfaktorer => Mått => Ingångsvärde => Målvärde => Källa och periodicitet samt ansvar för avrapportering. Strukturen är bra. Det finns dock ingen direkt koppling till av fullmäktige beslutade mål.

I den preliminära verksamhetsberättelsen för 2018 finns en utvärdering av de 14 detaljerade målen som ger 8 gröna, 3 gula och 3 röda trafikljus. Det är oklart hur utfallet kommer att vägas samman med andra nämnders utfall i den totala utvärderingen.

Det är även oklart hur dessa 14 detaljerade mål ska kopplas till de av fullmäktige beslutade 27 målen.

### *Kommentarer*

Vi anser att det detaljerade styrkortet ska beslutas av nämnden.

Vi anser även att det detaljerade styrkortet ska ha en tydlig koppling till fullmäktiges mål som gör det möjligt att utvärdera inte bara nämndens mål utan även fullmäktiges.

**Region Dalarna**

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

**9.2.7 Delårsrapport per 2018-06-30**

I delårsrapporten per 2018-06-30 ges följande sammanfattande tabell för målprognoser:

Förvaltning/division			
Division Medicin	3	5	3
Division Kirurgi			
Division Psykiatri	2	2	0
Division Primärvård			
Tandvårdsförvaltningen	6	3	0
Central förvaltning	2	2	0
Landstingsfastigheter	5	4	0
Kultur- och bildningsförvaltningen	4	3	0
Hjälpmedel Landstinget Dalarna	6	4	0
Landstingsservice	9	2	3
Hjälpmedel Dalarna	5	4	0
<b>SUMMA</b>	<b>42</b>	<b>29</b>	<b>6</b>

Landstingsstyrelsen gör i delårsrapporten bedömningen:

”Sammantaget är bedömningen i delår att majoriteten av uppsatta strategiska mål kommer att nås, helt eller delvis. Inom områdena Medarbetare samt Ekonomi och Finans är prognosen att samtliga mål kommer att nås helt eller delvis.”

*Kommentarer*

Division kirurgi och division primärvård redovisar inga målprognoser. Det är därför enligt vår uppfattning inte möjligt att göra en övergripande bedömning, så som landstingsstyrelsen gör.

Psykiatri redovisar ett sammandrag till fyra mål och de redovisade prognoserna är subjektiva bedömningar. Landstingsfastigheter redovisar utfall för nio mål, kultur- och bildningsförvaltningen sju etc. Det redovisas ingen sammanvägning av utfallet vilket innebär att vart och ett av de 77 målen väger lika tungt. Vi anser att en viktning borde göras i utvärderingen. Tillgänglighet och patientsäkerhet är t ex mål som ofta viktas högre än andra mål i hälso- och sjukvården.

De strategiska mål som redovisas och kommenteras är inte fullmäktiges mål utan förvaltningarnas strategiska mål enligt deras styrkort. Dessa mål finns dock inte med på de styrkort fullmäktige beslutat om för förvaltningarna, de är fastställda av förvaltningarna själva.

De mål *fullmäktige* beslutat om utvärderas inte i delårsrapporten. Vi anser att en sådan utvärdering och prognos ska lämnas i delårsrapporten.



### 9.3 Landstingsstyrelsens ansvar

Enligt KL 6 kap 13 § 1 är det styrelsen som bereder fullmäktiges ärenden och enligt 6 kap 13 § 3 verkställer fullmäktiges beslut. Av 11 kap 8 § framgår att det är styrelsen som upprättar förslag till budget (inklusive verksamhetsplan). Vi anser att landstingsstyrelsens beredning av budget och verksamhetsplan inklusive mål för 2018 var otillräcklig. För att få en ändamålsenlig uppföljning av fullmäktiges beslut måste en systematik och enhetlighet finnas i konkretisering och återrapportering av mål.

Av fullmäktigebeslutet om budget och verksamhetsplan för 2018 inklusive mål framgår inte vem som äger målen. Mål av övergripande karaktär kräver en övergripande styrning, de kan inte hanteras av varje nämnd eller förvaltning eller division för sig. Vad innebär konkret ett mål för region Dalarna? Vilka beslut behöver tas, vilka aktiviteter, vilka målnivåer? Vad betyder "minska" i sammanhanget? Vilken statistik ska användas, vem ska ta fram den och sammanställa den? I förlängningen av avsaknad av format för inrapportering finns inte heller en definierad modell för utvärdering. Vad är ett bra utfall, ett godkänt eller ett underkänt? Räcker det med att fem av tio indikatorer nås för godkänt? Vilka är indikatorerna? Är en indikator värd lika mycket som en annan? Det finns inget svar på den typen av frågeställningar. Vissa av målen är konkreta medan de flesta är på en övergripande nivå. För att landstinget/regionen ska kunna nå målen eller åtminstone närma sig dem måste en övergripande analys ske över hur måluppfyllelse ska definieras och mätas, hur den ska nås och av vilka verksamheter. Någon sådan analys finns inte för 2018, inte heller en instruktion från landstingsstyrelsen till sig själv och till övriga nämnder att genomföra en sådan analys.

I avsaknad av instruktioner från fullmäktige kommer vi till slutsatsen att landstingsstyrelsen måste ta på sig ett övergripande ansvar. Vi anser vidare att styrelsen inte tagit sitt ansvar för att verkställa fullmäktiges budgetbeslut.

Av KL 6 kap 1 § framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Landstingsstyrelsen har vid sitt sammanträde 2018-02-12 beslutat om instruktion för landstingsdirektören (Dnr LD18/00077). Av denna instruktion framgår bland annat att landstingsdirektören ska "svara för en fortlöpande utveckling av styrning, ledning och organisation samt ta de initiativ som behövs för att uppnå fastställda mål". Det är vår uppfattning att denna instruktion inte är tillräcklig för att landstingsstyrelsen ska anses ha uppfyllt sin plikt att samordna och ha uppsikt.

Landstingsstyrelsen borde enligt vår uppfattning genom sin förvaltning och i dialog med övriga verksamheter ha uttolkat och strukturerat de av fullmäktige fastställda målen.

Synpunkter lämnade i granskningsrapporter över årsredovisning och delårsrapport har inte behandlats av landstingsstyrelsen.

Vi är kritiska till landstingsstyrelsens passivitet i målstyrningen, som är en mycket viktig del av styrningen av verksamheterna. Förutom att vi ifrågasätter om verksamheterna därmed kan styras i önskad riktning kan verksamheterna inte utvärderas, varken av fullmäktige, revisorer, patienter, skattebetalare, väljare eller andra. Det kan konstateras att landstinget/regionen inte heller för 2018 nått de viktiga målen rörande tillgänglighet och ekonomi. I preliminärt bokslut för 2018 är resultatet negativt om reavinster räknas bort och verksamhetens nettokostnader växer betydligt mer än skatteintäkterna.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

Vi understryker att landstinget/Region Dalarna inte följer kommunallagen och den kommunala redovisningslagen i styrningen, uppföljningen och redovisningen av mål och att KPMG och de förtroendevalda revisorerna i ett antal granskningsrapporter och uttalanden lyft fram dessa allvarliga brister.

Vi är kritiska till landstingsstyrelsens passivitet i målstyrningen, som är en mycket viktig del av styrningen av verksamheterna. Förutom att vi ifrågasätter om verksamheterna därmed kan styras i önskvärd riktning kan verksamheterna inte utvärderas, varken av fullmäktige, revisorer, patienter, skattebetalare, väljare eller andra. Det kan konstateras att landstinget/regionen inte heller för 2018 nått målen rörande tillgänglighet och ekonomi men den informationen framkommer genom lagkrav, inte genom en styrnings- och uppföljningsmodell.

## 9.4 Verksamhetsåret 2019

### 9.4.1 Målstyrningsmodell

Landstingsfullmäktige fastställde i november 2018 en Regionplan för 2019. Av planen framgår följande övergripande mål (texten hämtad ur regionplanen för 2019, sid 4):

#### **Mer närmare vård**

Region Dalarna ska ha en primärvård med hög kvalitet utan väntetider med utgångspunkt i patienternas behov av vård.

- Primärvårdens andel av de totala resurserna för hälso- och sjukvården ska öka.

Till målet har kopplats sex uppdrag.

#### **Vård utan köer**

Region Dalarna ska förbättra tillgängligheten inom ramen för vårdgarantin.

- Kontakt med primärvården samma dag, en första medicinsk bedömning inom tre dagar av legitimerad vårdpersonal, besök i den specialiserade vården inom 90 dagar och behandling påbörjad inom 90 dagar.

Till målet har kopplats sju uppdrag.

#### **Vårdkvaliteten ska öka**

Regionen ska erbjuda en vård som är jämlik, patientsäker och har god kvalitet.

- Antalet felbehandlingar ska minska.

Till målet har kopplats 16 uppdrag.

#### **Fler medarbetare som trivs på jobbet**

Region Dalarna ska vara en attraktiv arbetsgivare med en trivsamt arbetsmiljö där medarbetarna känner sig sedda. Medarbetarna behöver få bättre arbetsvillkor och sjukfrånvaron måste minska.

## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

- Sjukfrånvaron ska minska.

Till målet har kopplats sju uppdrag.

### **Minskad påverkan på klimat och miljö**

Region Dalarna ska bedriva ett långsiktigt hållbart miljöarbete fokuserat på att öka människors hälsa, minimera miljöbelastningen och förebygga föroreningar. God miljö är en viktig förutsättning för god hälsa.

- Fossilanvändningen ska minska.

Till målet har kopplats åtta uppdrag.

### **En långsiktigt hållbar ekonomi**

En välskött ekonomi utgör grunden för att regionen ska kunna erbjuda en patientsäker vård med god kvalitet. Det krävs därför att verksamheterna hushållar ansvarsfullt med skattemedlen, håller sig till fastslagen budget och inte överstiger i budgeten fastslagen nettokostnadsutveckling. Region Dalarna har som mål att göra sig oberoende av hyrpersonal och därmed minska personalkostnaderna.

- Resultatet ska vara minst en procent.

Till målet har kopplats åtta uppdrag.

### **Regional utveckling**

Region Dalarna ska verka för en utbyggnad av Dalabanan och samordna infrastruktur- och trafikåtgärder på regional och interregional nivå. Regionen vill stärka samverkan med Högskolan Dalarna och aktivt verka för att fler yrkeshögskoleutbildningar (YH-utbildningar) förläggs till Dalarna. Region Dalarna ska inrätta ett forum för samverkan med statliga myndigheter så att statens närvaro säkerställs och utvecklas.

- Förkorta restiden på Dalabanan

Till målet har kopplats tio uppdrag.

#### *Kommentarer*

I de intervjuer vi genomfört har framförts att de strategiska mål som fastställts för 2019 har en konkretiseringsnivå som gör dem lättare att använda som styrningsinstrument och därmed lättare att mäta och utvärdera än de strategiska mål som gällde för 2018.

## **9.4.2 Hälsa- och sjukvården**

Hälsa- och sjukvårdsnämnden har på sitt sammanträde 2019-01-29 beslutat om övergripande och detaljerat styrkort.

#### *Kommentarer*

Det är vår bedömning att det finns förutsättningar för hälsa- och sjukvårdsnämnden att förbättra målstyrningen och uppföljningen under 2019.



## Region Dalarna

Rapport granskning av målstyrning och uppföljning

KPMG AB

2019-03-18

## 9.5 Övriga kommentarer

Det finns skäl att reflektera kring varför målstyrningen inte fungerat för 2018. En hel del statistik tas fram och presenteras men det finns ingen systematik i presentationerna och koppling kan inte ske till de av fullmäktige fastställda strategiska målen. I intervjuer har framkommit att ledningsfunktioner på olika nivåer i landstinget varit av otillräcklig storlek. Under 2019 utökas ett antal ledningsfunktioner i den centrala förvaltningen och inom hälso- och sjukvården.

Ett rimligt antagande torde kunna vara att det stora antalet vakanser bland läkare, sjuksköterskor och i ledningsfunktioner är en förklaring till bristerna i styrning och ledning.

Vi har även noterat bristande kunskap om målstyrning och syftet med den. Det är vår bedömning att det finns ett stort utbildningsbehov kring målstyrning.

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel

*Auktoriserad revisor*

*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

*Detta dokument med bilagor har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.*