

Revisionen

Västra Götalandsregionen

Granskning av strategisk kompetensförsörjning av hälso- och sjukvården
samt tandvården i Västra Götalandsregionen

Diarienummer: REV 2022-00077

2023-02-22

Revisionsrapport:
Granskning av strategisk
kompetensförsörjning av hälso-
och sjukvården samt tandvården i
Västra Götalandsregionen

Februari 2023

Granskning av strategisk kompetensförsörjning av hälso- och sjukvården samt
folktandvården i Västra Götalandsregionen

Diarienummer: REV 2022–00077

Revisionen i Västra Götalandsregionen

Yrkesrevisorer: Kristoffer Lundqvist (projektledare) och Frida Karlsson

Kvalitetsgranskare: Anna Stenberg

www.vgregion.se/revision

Rapportens innehåll

Sammanfattning.....	4
Utgångspunkter för granskningen	6
Bakgrund	6
Syfte och revisionsfrågor.....	7
Avgränsning	7
Revisionskriterier	8
Ansvariga nämnder/styrelser.....	8
Metod	8
Fullmäktiges styrdokument	9
Resultat av granskningen.....	12
Regionstyrelsens styrning av kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvård	12
Utförarstyrelsernas styrning av kompetensförsörjning	30
Sammanfattande bedömning, slutsats och rekommendationer.....	39

Sammanfattning

Ansvariga nämnder/styrelser i granskningen har varit regionstyrelsen, samt utförarstyrelserna; styrelsen för Närhälsan, styrelsen för Regionhälsan, Styrelsen för NU-sjukvården, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Sjukhusen i väster, styrelsen för Skaraborgs sjukhus, styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus samt Tandvårdsstyrelsen.

Västra Götalandsregionen ansvarar för att tillgodose sina invånare med en väl fungerande hälso- och sjukvård. Västra Götalandsregionens fullmäktige anger i budget 2022¹ att en väl fungerande kompetens- och personalförsörjning till hälso- och sjukvården är central för att nå det övergripande målet för hälso- och sjukvården - *En tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård*.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen och ansvariga utförarstyrelser har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och en tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning. Med ändamålsenlig avses att styrning, uppföljning och intern kontroll utformas och bedrivs i enlighet med reglemente och i förhållande till fullmäktiges riktlinjer och mål för hälso- och sjukvården samt målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.

Granskningen har inriktats på att bedöma den övergripande strukturen för styrning och ledning av strategisk kompetensförsörjning av kritiska yrkeskategorier och kompetenser och har inriktats på styr- och ledningssystemet för kompetensförsörjningsplaner på utförarstyrelsenivå och regiongemensam nivå.

Revisionens samlade bedömning är att regionstyrelsen och utförarstyrelser inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att inom ramen för sitt övergripande ledningsansvar för att samordna och leda regionens verksamheter att:

- tillse att systematiska samråd hålls mellan utförarstyrelser, alternativt bilateralt mellan regionstyrelsen (dess utskott) och utförarstyrelser i syfte att trygga strategisk kompetensförsörjning med koppling till att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi.
- tillse att riktlinjerna beslutas för regionstyrelsens styrning av den årliga processen för beredning och beslut av den regiongemensamma planen för kompetensförsörjning. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå.

¹ Budget 2022 med plan 2024 Västra Götalandsregionen, Regionfullmäktige 2021-10-26 § 205 (dnr. RS 2021-05236).

- tillse att riktlinjerna beslutas för regiongemensam styrning av utförarstyrelser för processen för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på förvaltningsnivå.
- tillse att säkerställa målindikatorerna för området kompetensförsörjning i riktlinjer för detaljbudget svarar upp mot insatser i kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet.
- utveckla den interna kontrollen med grund i de brister som identifierats i regionstyrelsens regiongemensamma styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning.

Revisionen rekommenderar utförarstyrelserna för Sjukhusen i Väster och Närhälsan att besluta om kompetensförsörjningsplaner på styrelsenivå.

Utgångspunkter för granskningen

Bakgrund

Västra Götalandsregionen ansvarar för att tillgodose sina invånare med en väl fungerande hälso- och sjukvård. Västra Götalandsregionens fullmäktige anger i budget 2022² att en väl fungerande kompetens- och personalförsörjning till hälso- och sjukvården är central för att nå det övergripande målet för hälso- och sjukvården - *En tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård*. Samtidigt understryks i fullmäktiges budget för 2022 att det idag finns utmaningar i att kunna rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens inom hälso- och sjukvården. Utmaningar kopplat till att rekrytera och behålla personal tas även upp av flera styrelser som en av de större riskerna för verksamheten. Risken för bristande kompetensförsörjning till hälso- och sjukvården har även identifierats av staten. Riksdagen gav 2022 en uppmaning till regeringen att se över frågan om ett införande av ett krav/rätt till en kontinuerlig fortbildning av god kvalitet för personal inom hälso- och sjukvården. I riksdagens beslut övervägdes även behovet av en nationell kartläggning av kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården³.

Revisorskollegiet har för 2022 identifierat en risk att ansvariga utförarstyrelser inte kan säkerställa strategisk kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården och folktandvården. Regionen har totalt ca 45 000 anställda varav 39 000 inom hälso- och sjukvården. En bristande kompetensförsörjning inverkar negativt på förutsättningar till måluppfyllelse mot fullmäktiges mål om att vara en attraktiv arbetsgivare och mål för hälso- och sjukvården. Det försvårar även förutsättningar för den omställning av regionens hälso- och sjukvård som nu pågår till en vård närmare invånarna, med fler e-tjänster och koncentration av den högspecialiserade vården.

Revisionen har inte tidigare gjort någon fördjupad granskning av styrning och ledning av kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården. Revisionen genomförde dock 2021 en granskning av regionstyrelsens samordning av insatser för kompetensutveckling efter covid-19 vilken visade på brister i Västra Götalandsregionens styrsystem för kompetensförsörjning där det saknas ett system för att analysera och kartlägga medarbetares kompetenser regionövergripande. Revisionen har också i tidigare granskning funnit brister i schemaläggning inom hälso- och sjukvården och noterat stora övertidsuttag i sjukhusvården vilket indikerar bristande styrning av personalresurser⁴.

² Budget 2022 med plan 2024 Västra Götalandsregionen, Regionfullmäktige 2021-10-26 § 205 (dnr. RS 2021-05236).

³ Riksdagsskrivelse 2021/22:241, socialutskottets betänkande 2021/22: SoU14 Kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården m.m. Riksdagen 2022-04-27.

⁴ Granskning Verksamhetsanpassad bemanning, Revisorskollegiet 2015-11-18 (dnr. REV29-2015).

Definition Kompetensförsörjning

Med kompetensförsörjning avses här att säkerställa att verksamheten har tillräcklig tillgång till medarbetare med rätt kompetens på kort (1–2 år) och lång sikt (3–8). Det omfattar bland annat analys av kompetensbehov, rekrytering, behålla personal med rätt kompetens och vidareutbildning av personal. Det handlar även om verksamheternas förmåga att organisatoriskt använda sina personalresurser så effektivt som möjligt i målarbetet⁵.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskning är att bedöma om regionstyrelsen och ansvariga utförarstyrelser har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och en tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning. Med ändamålsenlig avses att styrning, uppföljning och intern kontroll utformas och bedrivs i enlighet med reglemente och i förhållande till fullmäktiges riktlinjer och mål för hälso- och sjukvården samt målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.

Granskningen har inriktats på att bedöma den övergripande strukturen för styrning och ledning av strategisk kompetensförsörjning av kritiska yrkeskategorier och kompetenser och har inriktats på styr- och ledningssystemet för kompetensförsörjningsplaner på utförarstyrelsenivå och regiongemensam nivå.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Har regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning.
2. Har utförarstyrelserna säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning.

Avgränsning

Granskningen omfattar ansvariga utförarstyrelser styrning, uppföljning och interna kontroll av strategisk kompetensförsörjning under 2022. Granskningen innefattar inte den del av kompetensförsörjningen som rör styrningen och ledningen av löneprocessen inom Västra Götalandsregionen. Granskningen omfattar ej den del av kompetens-försörjningen som rör styrning och ledning av utbildning av legitimationsyrken, vilket sker i avtalsstyrda samverkan mellan Västra Götalandsregionen och utbildningsanordnare (universitet, högskolor, yrkeshögskolor). Granskningen omfattar ej samverkan i styrning av

⁵ Socialstyrelsen, 'Kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvården', hämtad 2022-05-03 samt Svenska institutet för standarder, Svensk Standard SS624070 Kvalitetsledning kompetensförsörjningsprocessen

kompetensförsörjning av hälso- och sjukvården mellan Västra Götalandsregionen och länets kommuner.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier menas de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Denna granskning utgår från följande revisionskriterier:

- Västra Götalandsregionens budget 2022, fullmäktige 2021-10-26 § 205 (dnr. RS2021-05236).
- Övergripande ramverk för budgetprocessen i Västra Götalandsregionen, regionfullmäktige 2020-05-19 § 59, diarienummer RS 2019-05408.
- Strategi för hälso- och sjukvårdens omställning i Västra Götalandsregionen. Regionfullmäktige 2017-05-16 § 83 (dnr. RS 2017-02037).
- Policy styrning. Regionfullmäktige 2019-05-28 § 104 (dnr. RS 2019-0249)
- Medarbetarpolicy. Regionfullmäktige 2018-10-09, § 167 (dnr. RS 2017-00684).
- Reglementen för: Regionstyrelsen. Styrelsen för Närhälsan. Styrelsen för NU-sjukvården. Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Styrelsen för Sjukhusen i väster. Styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus. Regionfullmäktige 2021-11-30 § 241 (dnr. RS 2021-01728). Styrelsen för regiongemensam hälso- och sjukvård (Regionhälsan). Styrelsen för Skaraborgs Sjukhus. Tandvårdsstyrelsen. Regionfullmäktige 2019-06-10-11 § 138 (dnr. RS 2018-03535).

Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen omfattar regionstyrelsen, styrelsen för Närhälsan, styrelsen för Regionhälsan, Styrelsen för NU-sjukvården, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset, styrelsen för Sjukhusen i väster, styrelsen för Skaraborgs sjukhus, styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus samt Tandvårdsstyrelsen.

Metod

Granskningen har utformats i dialog med revisorskollegiet utifrån kollegiets revisionsplan 2022. Datainsamling har skett genom; styrelsehandlingar, enkät med nedbrutna revisionsfrågor ställd till HR-stab i utförarstyrelsernas förvaltningar. Dokumentanalys har skett av styrnings- och ledningssystem för kompetensförsörjning för berörda utförarstyrelser. HR-staben i utförarförvaltningarna har intervjuats utifrån enkätsvar och dokumentanalys. HR-funktionen i regionstyrelsens förvaltning med ansvar för koncerngemensam ledning av kompetensförsörjning har intervjuats.

Fullmäktiges styrdokument

I detta kapitel redogörs för regionfullmäktiges styrdokument för kompetensförsörjning av hälso- och sjukvården; budget, policy och reglementen.

Budget 2022 Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen ansvarar för att tillgodose sina invånare med en väl fungerande hälso- och sjukvård. Fullmäktige anger i budget 2022 att en väl fungerande kompetens- och personalförsörjning till hälso- och sjukvården är central för att nå det övergripande målet för hälso- och sjukvården - *En tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård*. I fullmäktiges budget är kompetensförsörjning kopplat till prioriterat mål ”Skapa attraktiva arbetsplatser och förbättra möjligheter till karriär och kompetensutveckling” och prioriterat mål ”Säkra behovet av återhämtning och avlastning samtidigt som köer betas av”.

Fullmäktige har i riktlinjen *Övergripande ramverk för budgetprocessen* slagit fast att mål i planer och program formuleras utifrån perspektivet att de ska kunna vara nedbrytbara i årliga budgetbeslut. Regionfullmäktige formulerar i budget långsiktiga och strategiska mål, varefter nämnder och styrelser ansvarar för att bidra till måluppfyllelse i förhållande till den politiska viljeriktning som regionfullmäktige har uttryckt genom dessa mål. I detta ansvar ligger att bryta ner budgetmålen för den egna verksamheten med syfte att skapa handlingskraft och effekt i planeringen. Regionfullmäktige beslutar vilka nämnder och styrelser som ska arbeta med ett visst mål. Detta görs i samband med regionfullmäktiges budgetbeslut.⁶

Strategi för hälso- och sjukvårdens omställning i Västra Götalandsregionen

En god kompetensförsörjning är en förutsättning för att klara omställningen. Västra Götalandsregionen måste vara en arbetsgivare som både erfaren personal vill stanna kvar hos och som ny personal med kompetenser som vården behöver vill börja arbeta för. Västra Götalandsregionen måste därför i sina verksamheter erbjuda en god arbetsmiljö, konkurrenskraftiga löner och stora möjligheter till utveckling i yrkesrollen.

Reglemente Regionstyrelsen

Regionstyrelsen ansvarar enligt reglemente för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och har strategiskt ansvar för kompetensförsörjnings- och utbildningsfrågor inom Västra Götalandsregionens verksamhetsområden.

⁶ Övergripande ramverk för budgetprocessen i Västra Götalandsregionen, regionfullmäktige 2020-05-19 § 59, diarienummer RS 2019-05408.

Regionstyrelsen har ett ägaransvar för Västra Götalandsregionens utförarstyrelser inom hälso- och sjukvård med ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån författning och fullmäktiges beslut och riktlinjer. Samordningsansvaret inbegriper att samordna implementering av regiongemensamma strategier, standarder och normer samt inriktningsbeslut inom hälso- och sjukvårdsområdet, samt att utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård.

Reglemente utförarstyrelse

Västra Götalandsregionens utförarstyrelser inom hälso- och sjukvård har ansvar för kompetensförsörjning (bemannings- och personalförsörjningsfrågor) för samtliga personalkategorier på kort (1-3år) och lång (5–8 år) sikt. I ansvaret ingår bland annat att samråda med regionstyrelsen och övriga styrelser inom hälso- och sjukvård i syfte att trygga en långsiktig personalförsörjning. Utförarstyrelser har enligt reglemente ansvar för att följa det fullmäktige i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut har bestämt att styrelsen ska fullgöra. Verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer. Följa anvisningar som regionstyrelsen lämnar i sin roll att samordna och ha uppsikt över Västra Götalandsregionens verksamheter.

Policy styrning

Policy styrning anger att regionstyrelsen och utförarstyrelser ska ha en styrning av verksamheten som innebär att fullmäktiges beslut om uppdrag och mål uppnås samt att författningar och styrande dokument för Västra Götalandsregionen efterlevs. Styrningen ska leda till att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv. Styrningen ska vara tillräcklig för att; planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser, genomföra verksamheten, följa upp verksamheten utifrån väsentliga aspekter, analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling. Den interna kontrollen ska var tillräcklig för att upptäcka och förebygga brister i styrningen av verksamheten.

Policy styrning anger att regionstyrelsen och utförarstyrelser styr verksamheten genom att besluta om bland annat detaljbudget, instruktion till ledande tjänsteman (regiondirektör/förvaltningschef) samt andra styrande dokument. Nämnd kan i delegeringsordning överföra beslutsrätt i vissa frågor till enskild ledamot eller till en tjänsteperson. Nämnd ska säkerställa den egna styrningen genom löpande uppföljning och riktade kontroller (intern kontroll). Förvaltningschef ansvarar under nämnd för att uppdraget utförs.

Medarbetarpolicy

Medarbetarpolicy anger principer för styrning av kompetensförsörjning. Kompetensförsörjning i Västra Götalandsregionen utformas för att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla medarbetare, samt ska leda till förbättrad verksamhet. Kompetensförsörjning sker genom att skapa möjligheter till karriär, utbildning, utveckling, forskning och att medarbetarens kunskaper tillvaratas och utvecklas. Jämställda och konkurrenskraftiga löner ska stödja karriärutveckling och kontinuitet.

Medarbetarpolicyn anger att chef i Västra Götalandsregionen har i uppdrag att identifiera och kommunicera vilken kompetens som krävs för att klara verksamhetens mål och uppdrag. Chef ska rekrytera utifrån kompetens med utgångspunkt i mångfald. Chef ska föra en dialog med medarbetare för att identifiera deras utvecklingsbehov. Chef ska ge medarbetare goda förutsättningar att utvecklas. Chef ska upprätta en kompetensförsörjningsplan för verksamheten. Chef ansvarar för att genomföra och följa upp åtgärder utifrån kompetensförsörjningsplanen.

Resultat av granskningen

I detta kapitel redovisas granskningens resultat med iakttagelser, bedömningar och rekommendationer av om regionstyrelsen och ansvariga utförarstyrelser har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och en tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning. Granskningen inriktas på att bedöma den övergripande strukturen för styrning och ledning av strategisk kompetensförsörjning av kritiska yrkeskategorier och kompetenser och fokuserar särskilt på den gemensamma processen för kompetensförsörjningsplaner på såväl utförarstyrelsenivå som på regiongemensam nivå.

Regionstyrelsens styrning av kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvård

I detta avsnitt redovisas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer för revisionsfrågan om *regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning, av vad som följer av reglementet för regionstyrelsen samt mål för hälso- och sjukvården och målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.*

Regionstyrelsen har ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och strategiskt ansvaret för kompetensförsörjningsfrågor inom Västra Götalandsregionens hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen utövar ägarskap för utförarstyrelser inom hälso- och sjukvård. Det innebär att regionstyrelsen har ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Regionstyrelsen beslutar om regiongemensamt ledningssystem för hälso- och sjukvård inbegripen kompetensförsörjning.

Regionstyrelsen har utifrån sitt ansvar beslutat om ett styr- och ledningssystem för hälso- och sjukvården och folktandvården som anger hur hälso- och sjukvården, i egen regi (regionens egna utförare av hälso- och sjukvård och folktandvården) styrs på koncerngemensam nivå utifrån fullmäktiges beslut om mål, uppdrag och riktlinjer i övrigt. Systemet inbegriper styrning och ledning av kompetensförsörjning och berör följande:

- Ansvarsfördelning för kompetensförsörjning mellan regionstyrelsen och utförarstyrelser
- Ansvarsfördelning avseende kompetensförsörjning i förvaltningsorganisationen
- Riktlinjer om ansvar för kompetensförsörjning och riktlinjer för målstyrning av kompetensförsörjning i detaljbudget
- Ledningssystem för kompetensförsörjning
- Intern kontroll

Ansvarsfördelning för kompetensförsörjning mellan regionstyrelsen och utförarstyrelser

I detta avsnitt beskrivs ansvarsfördelningen för kompetensförsörjning mellan regionstyrelsen, personalutskottet och utförarstyrelser.

Regionstyrelsens personalutskott

Regionstyrelsen har utsett ett personalutskott och beslutat om uppgifter⁷ till utskottet som anger delegation av beslutanderätt och uppgift att bereda ärenden till regionstyrelsens. Regionstyrelsen har beslutat om delegeringsordning⁸. Beslut om delegering i delegeringsordning och beslut om uppgifter till utskottet är överensstämmande avseende delegerat ansvar. Under regionstyrelsen svarar personalutskottet för övergripande regiongemensamma och principiella ägarfrågor avseende kompetensförsörjning och kompetensutveckling, arbetsgivarfrågor. Personalutskottet ska verka för en ökad samordning av regionens egen regi verksamheter inom hälso- och sjukvård avseende strategiska kompetensförsörjning. Personalutskottet ska aktivt följa och bevaka utvecklingen inom sina uppgiftsområden samt ta initiativ. För att kunna fullfölja sina uppgifter ska utskottet utveckla och ta initiativ till former för nära och löpande samverkan och samråd med regionens nämnder och styrelser. Uppgiftsområdet innebär att bereda strategier för att möta framtida omställningsbehov vad gäller kompetens och bemanning, långsiktig kompetensförsörjning och besluta om regiongemensam planering och finansiering av kompetensförsörjningsinsatser.

Utförarstyrelser

Utförarstyrelser har ansvar för kompetensförsörjning för samtliga personalkategorier på kort och lång sikt. I ansvaret ingår bland annat att samråda med regionstyrelsen och övriga styrelser inom hälso- och sjukvård i syfte att trygga en långsiktig personalförsörjning. Varje styrelse som utför hälso- och sjukvård i VGR har ansvar för att det egna ledningssystemet är anpassat till den övergripande styrningen. Utförarstyrelserna ansvarar för att ledningssystem och organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till regionfullmäktiges mål och styrmodell.

Politiska samråd

Regionstyrelsen har enligt sitt reglemente det strategiska ansvaret för kompetensförsörjningsfrågor inom VGR hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen utövar ägarskap för utförarstyrelser inom VGR hälso- och sjukvård. Det innebär att regionstyrelsen har ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt.

⁷ Uppgiftsområden för regionstyrelsens personalutskott i Västra Götalandsregionen, regionstyrelsen, 2017-05-09 § 109, diarienummer RS 2017-01430.

⁸ Regionstyrelsens delegeringsordning, regionstyrelsen 2019-10-15 § 292 (reviderad 2020-11-10 § 330), diarienummer RS 2019-01175.

Regionstyrelsens personalutskott ansvarar enligt regionstyrelsens beslut för att ta initiativ till former för nära och löpande samverkan och samråd med regionens nämnder och styrelser inom området kompetensförsörjning. Utförarstyrelser ansvarar enligt reglemente för att samråda med regionstyrelsen och övriga styrelser inom hälso- och sjukvård i syfte att trygga en långsiktig personalförsörjning. Utförarstyrelser ansvarar även för att samråda med övriga utförarstyrelser och regionstyrelsen för att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi. Utförarstyrelser ska särskilt beakta de områden där det finns särskilda skäl för en regiongemensam produktions- och kapacitetsplanering.

I granskningen konstateras att det sker systematiska samråd under verksamhetsåret mellan regionstyrelsens personalutskott och utförarstyrelser inom området strategisk kompetensförsörjning med koppling till styrning av verksamhet utifrån fullmäktiges budgetmål för hälso- och sjukvården. Samråden dokumenteras och återrapporteras till styrelser/utskott. Det sker även ett systematiskt samråd under verksamhetsåret mellan regionstyrelsen (inkluderat samråd i ägarutskottet) och utförarstyrelser kring verksamhet, ekonomi och personal med koppling till styrning av verksamhet utifrån fullmäktiges budgetmål för hälso- och sjukvården. Samråden dokumenteras och återrapporteras till styrelser/utskott. Granskningen visar dock att det inte sker några bilaterala möten mellan regionstyrelse/utskott och utförarstyrelser. Det sker heller inte några systematiska samråd mellan utförarstyrelser i arbetet med kompetensförsörjning kopplat till målarbetet för hälso- och sjukvården.

Bedömning och rekommendationer

Regionstyrelsen har ett ägaransvar för Västra Götalandsregionens utförarstyrelser inom hälso- och sjukvård med ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån författning och fullmäktiges beslut och riktlinjer. Samordningsansvaret innebär att utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen har säkerställt en ansvarsfördelning för kompetensförsörjning mellan regionstyrelsen, regionstyrelsens personalutskott som svarar mot det ansvar och uppgifter som fullmäktige beslutat om för regionstyrelsen och för utförarstyrelser.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen brustit i att upprätthålla en styrning för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård avseende att säkerställa att systematiska samråd hålls mellan utförarstyrelser för att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi. Detta kan innebära att förutsättningar till samsyn och samverkan i målarbetet mellan utförarstyrelser försvåras vilket ytterst försvagar styrningen mot en sammanhållen hälso- och sjukvård.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att tillse att systematiska samråd hålls mellan utförarstyrelser, alternativt bilateralt mellan regionstyrelsen (dess utskott) och utförarstyrelser i syfte att trygga strategisk kompetensförsörjning med koppling till att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi.

Ansvarsfördelning avseende kompetensförsörjning i förvaltningsorganisationen

I detta avsnitt beskrivs ansvarsfördelningen för kompetensförsörjning inom koncernens förvaltningsorganisation.

Ledningsansvar för regiondirektör och förvaltningschef

Kommunallagen (2017:725) anger att styrelsen (regionstyrelsen) ska utse en direktör. Direktören ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under regionstyrelsen. Styrelsen ska i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter. Regionstyrelsens reglemente anger i överensstämmelse med lagen att instruktion ska beslutas för regiondirektören tillika förvaltningschef för regionstyrelsens förvaltning koncernkontoret.

Regionstyrelsen har beslutat om instruktion till regiondirektör och förvaltningschef⁹. Instruktionen beskriver regiondirektörens arbetsuppgifter som ledande tjänsteperson för VGR i en första del och som förvaltningschef för koncernkontoret i en andra del. Syftet med instruktionen är att fastställa och förtydliga det uppdrag en förvaltningschef har i förhållande till styrelsen men också till regionfullmäktiges övergripande styrning. Regiondirektören är Västra Götalandsregionens ledande tjänsteperson, tillika chef för förvaltningschefer. Regiondirektören har ett ansvar för regionövergripande samordning, ledningssystem och strategiska frågor utifrån fullmäktiges och regionstyrelsens beslut avseende kompetensförsörjning. Förslaget på instruktion svarar mot fullmäktiges Policy medarbetare och överensstämmer med beskrivning av verkställighetsansvar i regionstyrelsens riktlinjer för kompetensförsörjning (som beskrivit ovan).

Regionstyrelsen delegationsordning riktar ingen beslutsrätt för kompetensförsörjning i VGR till regiondirektören, delegation ställs med rätt att anställa personal.

Reglemente anger att nämnd/styrelse ska besluta om instruktion till förvaltningschef/ansvarig tjänsteperson. Regionstyrelsen har beslutat om ett förslag på instruktion till förvaltningschef/ansvarig tjänsteperson och har rekommenderat nämnder/styrelser att anta denna med eventuella tillägg. Förslaget på instruktion svarar mot fullmäktiges Policy medarbetare och överensstämmer med beskrivning av

⁹ Instruktion till regiondirektör och förvaltningschef 2019–2022 (2019-01-24). Regionstyrelsen rekommenderar att nämnder och styrelser utifrån bifogade förslag fastslår instruktion till förvaltningschef. Regionstyrelsen 2019-02-05 § 37, RS 2019–00114.

verkställighetsansvar i regionstyrelsens riktlinjer för kompetensförsörjning (som beskrivit ovan). Samtliga utförarstyrelser har beslutat om instruktion till förvaltningschef enligt regionstyrelsens förslag på instruktion. Sammanfattningsvis anger instruktionen ett helhetsansvar för förvaltningschefen att säkerställa att det finns ett styr- och ledningssystem inom styrelsens verksamhetsområde genom verkställighetsbeslut eller genom beredande av förslag om styr- och ledningssystem till styrelsen. Instruktionen anger att förvaltningschefens arbetsuppgifter inbegriper ansvar för att samordna och följa upp regionstyrelsens beslut om regiongemensamma riktlinjer och tillhörande rutiner inom följande områden personal, ekonomi och verksamhet. Medverka i samordningen av Västra Götalandsregionens verksamheter genom deltagande i koncerngemensamt arbete. Utförarstyrelsen instruktion till förvaltningschef svarar upp mot det ansvar som vilar på regiondirektören för regionövergripande ledning och samordning.

Samtliga utförarstyrelser har fastställt delegeringsordning. I delegationsordning riktas ingen beslutsrätt för kompetensförsörjning, delegation ställs till förvaltningschef med rätt att anställa personal.

Koncernstab HR och funktionsområde HR

Regiondirektören har skapat en regionövergripande förvaltningsorganisation för kompetensförsörjning. HR-direktör ansvarar för koncernstab HR. Koncernstab HR ansvarar (inom personaldirektörens, regiondirektörens, personalutskottet och ytterst regionstyrelsens ansvar för styrning- och ledning) för regiongemensam ledning av arbetsgivarfrågor, kompetensförsörjning, kompetensutveckling och utbildningsuppdrag samt strategiskt arbete för att stärka VGR:s arbetsgivarvarumärke.

Koncernstab HR utformar koncernövergripande ledningsprocesser för kompetensförsörjningsområdet. Funktionsområde HR har formats av koncernstab HR samt utförarstyrelsernas HR-staber med uppdraget att skapa gemensamt ledningssystem inom ansvarsområdet kompetensförsörjning. Funktionsgrupp HR har uppdraget att samverka med funktionsgrupp ekonomichefer, vilken är kopplad till koncernstab Verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp vid koncernkontoret.

Koncernstab Verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp

Regiondirektören har skapat en regionövergripande förvaltningsorganisation för ledningsprocessen kopplat till VGR:s budgetprocess. Ekonomidirektören ansvarar för Koncernstab Verksamhetsuppföljning, ekonomi och inköp. Staben ansvarar för regionövergripande ledning (inom regiondirektörens, ytterst regionstyrelsens ansvar för styrning- och ledning) av VGR budgetprocess. Staben ger stöd till ekonomistyrning hos utförarstyrelserna. Riktlinjer med tillhörande rutiner och anvisningar utfärdas för beredning och beslut av detaljbudget och uppföljning samt tidplaner. Staben ansvarar för Controlling (uppföljning och dialog) med utförarförvaltningar av utfall och årsprognos för verksamhet och ekonomi (ekonomi inbegriper personalkostnader, verksamhet inbegriper indirekt styrning av bemanning, personalförsörjning).

Koncernledning hälso- och sjukvård - Samordningsråd

Regiondirektören har skapat en regionövergripande förvaltningsorganisation för ledningsprocessen inom hälso- och sjukvården. Koncernledning hälso- och sjukvård har ansvar för att tillämpa regionstyrelsens vårdgivaransvar för ledningssystem för hälso-sjukvården, patientsäkerhet och samordning. Inom koncernledningens ansvar har 26 Samordningsråd skapats för de olika diagnosområden/verksamhetsområden som ingår i sjukhusförvaltningarna samt ett råd för primärvård.

Samordningsråden har ett uppdrag att arbeta tillsammans med kompetensförsörjning och bemanning inom ansvarsområdet på kort och lång sikt som en del av arbetet med ett sammanhållet hälso- och sjukvårdssystem. Samordningsrådets uppgift är att på en övergripande strategisk nivå samordna och leda det koncerngemensamma arbetet inom ansvarsområdet samt vara stöd/referensgrupp till koncernledning hälso- och sjukvård. Rådet har ett ansvar att utifrån ett regiongemensamt perspektiv, bidra till resurseffektivitet. Den samverkar för att tillgodose invånarnas behov av hälso- och sjukvård och bidrar till utvecklingen av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen med uppdrag att arbeta för ökad regional samordning så att den samlade kapaciteten av hälso- och sjukvård används på bästa vis. Råden bemannas med verksamhetschefer med ansvar för patientsäkerhet, verksamhet, ekonomi och personal, inklusive kompetensförsörjning. Dessa utses av respektive förvaltningschef. Beslut i samordningsråden kan fattas utifrån de mandat som respektive deltagare har i sin förvaltning.

Granskningen visar att uppdraget att arbeta tillsammans med kompetensförsörjning och bemanning i råden inte sker på ett systematiskt sätt i något råd, undantaget rådet för Kvinnosjukdomar. I rådet för kvinnosjukdomar har ett HR-stöd kopplats in från koncernstab HR koncernkontoret med syfte att säkerställa en korrekt ledningsprocess i samverkan om kompetensförsörjning/bemanning mellan utförarförvaltningar avseende barnmorskor inom förlossningsvården. Granskningen visar att det idag saknas en koppling mellan råden och de regiongemensamma ledningsprocesserna (här avses ledningsprocesser för kompetensförsörjning i dess helhet och ej endast avseende ledningsprocesser för kompetensförsörjningsplaner) för kompetensförsörjning vilka har skapats inom koncernstab HR i samverkan med utförarförvaltningarna. Regiondirektören har ställt ett uppdrag till hälso- och sjukvårdsdirektören och HR-direktören med att tydliggöra samordningsrådets roll i arbetet med rekrytering, kompetensförsörjning och bemanning.

En förklaring till att råden inte hanterar frågor om kompetensförsörjning som framkommit i granskningen från utförarförvaltningarna är att uppdraget om kompetensförsörjning i råden är att det är svårt att hantera korrekt i relation till styr- och ledningsprocessen för kompetensförsörjning inom förvaltningarna.

Koncerngemensamma roller och funktioner Hälsa- och sjukvård

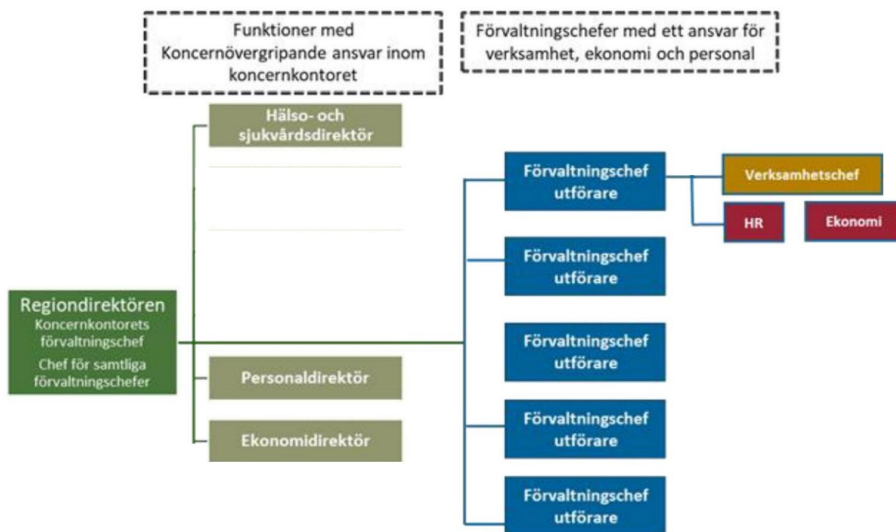


Bild 1 (ovan): Principskiss av ansvarsfördelning avseende kompetensförsörjning i VGR förvaltningsorganisationen (källa: redigerat utdrag ur plan Ledningssystem för hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen 2020–2025, Regionstyrelsen, 2020-12-15 § 367, RS2020-05267).

Bedömning och rekommendationer

Regionstyrelsen har ett ägaransvar för Västra Götalandsregionens utförrarstyrelser inom hälso- och sjukvård med ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån författning och fullmäktiges beslut och riktlinjer. Samordningsansvaret inbegriper att utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen har säkerställt en ansvarsfördelning för kompetensförsörjning inom sin förvaltningsorganisation som svarar mot det ansvar och uppgifter som fullmäktige beslutat om för regionstyrelsen och för utförrarstyrelser samt den delegation och instruktion som ställts till regiondirektör.

Revisionen bedömer dock att regionstyrelsen inte fullt ut har tillsett att samordningsråden inom koncernledning hälso- och sjukvård genomför sitt uppdrag att arbeta tillsammans med kompetensförsörjning och bemanning inom ansvarsområdet på kort och lång sikt som en del av arbetet med ett sammanhållet hälso- och sjukvårdssystem. Revisionen konstaterar dock att regiondirektör har ställt ett uppdrag om att tydliggöra samordningsrådets roll i arbetet med rekrytering, kompetensförsörjning och bemanning. Revisionen lämnar därför inga rekommendationer på området.

Riktlinjer om ansvar för kompetensförsörjning och riktlinjer för målstyrning av kompetensförsörjning i detaljbudget

I detta avsnitt redovisas regionstyrelsens riktlinjer inom området kompetensförsörjning och målstyrning i detaljbudget.

Riktlinjer för kompetensutveckling och lärande i VGR anger hur kompetensutveckling kan organiseras och utformas. Kompetensutveckling (utbildning, verksamhetsutveckling, kompetensförsörjning och arbetsplatslärande) är en kontinuerlig process med det övergripande målet att ge invånarna i Västra Götaland en god vård. Den strategiska kompetensutvecklingen är ledningens ansvar och utgår från verksamhetens övergripande mål och uppdrag. I verksamhetsplaneringen tas strategier fram för att förstärka och utveckla verksamhetens kompetens inom prioriterade områden. I ledningens ansvar ingår också att säkerställa att det finns organisatoriska, tekniska och pedagogiska stödsystem och en strukturerad uppföljning av kompetensutveckling och dess effekter i verksamheten. Alla chefer i VGR ansvarar för att det finns en systematisk kompetensutveckling. Chefens ansvar enligt Medarbetarpolicyn är bland annat att identifiera och kommunicera vilken kompetens som krävs för att klara verksamhetens mål och uppdrag. HR och kvalitets- och verksamhetsutveckling utgör viktiga stödfunktioner för cheferna i detta arbete.

Riktlinje Chef i VGR - vår Chefsfilosofi anger att chefer (första, andra linjens chef) har verksamhets-, ekonomi- och personalansvar (V-E-P) och resultatansvar för enhet/verksamhetsområde. Förvaltningschef har helhetsansvar för V-E-P inför nämnd, styrelse eller regiondirektör. Vid de tillfällen då det behövs en mer detaljerad beskrivning av det enskilda chefsuppdraget ska riktlinjen kompletteras med verksamhetsspecifik uppdrags/arbetsbeskrivning.

Regional riktlinje för Verksamhetschefers ansvar anger verksamhetschefens ansvar utifrån vårdgivaransvaret i hälso- och sjukvårdslagen¹⁰. Verksamhetschef har ett övergripande ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. I uppdraget ingår också ansvar för kompetensförsörjning och bemanning på kort och lång sikt, samt ansvar för samverkan och samordning med interna och externa intressenter utifrån verksamhetens målgrupp.

Västra Götalandsregionens budgetprocess är överordnad i styrning och ledning av regionens verksamhet. Fullmäktige anger i budget 2022 att budgeten är det övergripande styrdokumentet och vid en eventuell konflikt gentemot andra styrande dokument är det budgeten som gäller.

¹⁰ Med verksamhetschef avses ansvar enligt Hälso- och sjukvårdslagen (4 kap 2§). Både chef och verksamhetschef har ansvar för verksamhet, ekonomi, personal enligt VGR styr och ledningssystem samt Hälso- och sjukvårdslag. I verksamhet där det bedrivs hälso- och sjukvård ska det finnas en verksamhetschef som ansvarar för att vården bedrivs i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, patientsäkerhetslagen, patientdatalagen och patientlagen.

Regionstyrelsen har utifrån fullmäktiges styrning beslutat om riktlinjer för målstyrning av kompetensförsörjning i Västra Götalandsregionens budgetprocess.

Regiongemensam plan för kompetensförsörjning 2022. Vart tredje år tar Västra Götalandsregionen fram en ny regiongemensam plan för kompetensförsörjning, den senaste år 2019¹¹. Däremellan, år 2020–2022, revideras planen. Planen identifiera var det saknas kompetens i verksamheterna samt vilka insatser och åtgärder som behövs för att säkra framtida kompetensförsörjning inom VGR:s förvaltningar. I planen finns åtta regiongemensamma insatsområden för att möta de faktorer som påverkar kompetensförsörjningen och de utmaningar VGR står inför på kort och lång sikt, samt även kraftsamling inom regiongemensamma aktiviteter. Planen är avsedd som ett underlag för arbete, planering och genomförande av VGR-gemensamma strategiska kompetensförsörjningsinsatser. VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan beslutas av personalutskottet. Personalutskottets beslut anger att planen ska ses som en kompletterande del till VGR:s verksamhetsplan och budget på regionnivå och förvaltningsnivå, planen ska integreras i utförarstyrelsers detaljbudget.

Revisionen konstaterar i granskningen att det inte finns någon beslutad riktlinje som anger styrning för den politiska processen för beredning och beslut av VGR-gemensam plan för kompetensförsörjning. Det finns ej heller någon beslutad regiongemensam riktlinje som anger styrning för utförarstyrelsernas processer för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. Givet att dessa riktlinjer saknas är styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå ej heller fullt utvecklad.

Regionstyrelsen har utifrån regionfullmäktiges beslut om budget och riktlinjer för styrning och ledning i Västra Götalandsregionen (reglementen, Policy styrning, Policy medarbetare, Övergripande ramverk för budgetprocessen) beslutat om *Regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget 2022 och planperioden 2023–2024*. Syftet med de regiongemensamma riktlinjerna är att med regionfullmäktiges budget som utgångspunkt ange riktning, förtydligande förutsättningar och villkor för nämnder och styrelser arbete med detaljbudgeten för 2022 och planeringsarbete för 2023 till 2024.

Regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget anger krav på beslut av detaljbudget, uppföljning och rapportering inom koncernen för detaljbudget med tider och processbeskrivning. Riktlinjen innehåller styrning för lönepolitiska frågor (löneöversyn) och för kompetensförsörjningsinsatser som prioriteras och finansieras inom regionstyrelsens detaljbudget inom det så kallade personalpolitiska anslaget. Personalutskottet ansvarar för att bereda fram förslag till regionstyrelsen på insatser

¹¹ Västra Götalandsregionens kompetensförsörjningsplan 2019, personalutskottet 2018-11-28 § 83, diarienummer RS 2018–05809 (reviderad 2019-11-21 § 78, reviderad 2020-12-10 § 89, reviderad 2021-11-18 § 88).

för kompetensförsörjning inom det personalpolitiska anslaget (tex centrala satsningar för styrning av bastjänstgöring för läkare, ST-tjänster för läkare).

Regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget innehåller indikatorer för uppföljning av regionfullmäktiges budgetmål och för personalpolitiska området. Indikatorerna är kvantitativa och kvalitativa. Riktlinjen anger när uppföljning av målandikatorer ska ske under budgetåret och redovisas till nämnder/styrelser. Grundläggande är att måluppföljning sker månadsvis, delårs- och årsvis. Nämnder/styrelser ska löpande under året följa upp sin verksamhet (månads- delårs- och årsvis) samt rapportera till regionstyrelsen (månadsvis, delårs- och årsvis) samt till regionfullmäktige delårs- och årsvis. Regionstyrelsen ansvarar för samlad uppföljning och rapportering på koncernnivå till regionfullmäktige.

Riktlinjerna anger följande indikatorer för styrning/uppföljning och rapportering av personal och kompetensförsörjning:

- Utvecklingen av personalkostnad utifrån volymförändring, förändrade uppdrag, kompetensmix och personalomsättning. Jämförelse görs med motsvarande period föregående år och vid behov längre tidsperiod (RS 2021–03575 s. 3)
- Mertid och övertid. Jämförelse görs med motsvarande period föregående år och vid behov längre tidsperiod (RS 2021–03575 s.31)
- Utvecklingen av personalvolym och personalstruktur avseende nettoårsarbetare. Jämförelsen görs med motsvarande period föregående och vid behov längre tidsperiod (RS 2021–03575 s.31)
- Fullmäktiges mål ”Skapa attraktiva arbetsplatser och förbättra möjligheterna till karriär- och kompetensutveckling” har tre målandikatorer:
 - Andel chefer med 10–35 underställda medarbetare (normtal).
 - Sjukfrånvaro i procent av ordinarie tid (obligatorisk lagstyrd redovisning)
 - Andel medarbetare som rekommenderar VGR som arbetsgivare.
- Fullmäktiges prioriterade mål ”Säkra behovet av återhämtning och avlastning samtidigt som köer betas av” har två målandikatorer:
 - Andel medarbetare som upplever att de har möjlighet att delta i planeringen av hur deras arbete ska utföras.
 - Andel medarbetare som upplever att de har möjlighet att påverka sina arbetstider och/eller sitt arbetsschema.

Revisionen konstaterar i granskningen att regionstyrelsens *Regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget* anger vissa standardnyckeltal av uppföljning inom området HR/kompetensförsörjning såsom; personalkostnad utifrån volymförändring, utvecklingen av mertid och övertid, utvecklingen av personalvolym och personalstruktur avseende nettoårsarbetare samt förändrade uppdrag och kompetensmix och personalomsättning. Dessa har ett rapportvärde i sig men samtidigt återger det inte den bredd av insatser som sker inom ram för kompetensförsörjningsplaner såsom; införande av förändrade arbetssätt, om rätt kompetens finns på rätt plats eller ger ett värde för kompetensbehov i förhållande till

verksamhetsuppdrag, grad av uppgiftsväxling som genomförts, genomförande av karriärutvecklingsmodeller eller införandet av kombinationstjänster.

Revisionen konstaterar i granskningen att i VGR-gemensamma kompetensförsörjningsplan och i utförarstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner finns beskrivningar av insatser som kan mätas genom kvantitativa och/eller kvalitativa indikatorer. Dessa beskrivningar skulle kunna ligga till grund för mera utvecklade indikatorer för att styra och följa upp målarbetet med kompetensförsörjning i Västra Götalandsregionens budgetprocess.

Tidplan för beredning och beslut av kompetensförsörjningsplaner samt beslut om detaljbudget

VGR budgetprocess är, som ovan redovisat, huvudprocess för styrning av mål, uppdrag och resurser för nämnder och styrelser. Fullmäktige beslutar om budget i juni inför kommande budgetår. Regionstyrelsen utfärdar efter fullmäktiges budgetbeslut, som ovan beskrivet, regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget. Riktlinjen anger att nämnder/styrelser besluta om detaljbudget i oktober inför kommande budgetår.

VGR-gemensam ledningsprocess för beredning och beslut av kompetensförsörjningsplaner anger att utförarförvaltningar tar fram analysunderlag och prognoser för kompetensförsörjningsplaner i juni vilka delges koncernkontoret.

Utförarstyrelsernas rekommenderas att anta planerna i juni. Revisionen kan konstatera att två utförare hantera beslut om planer i juni och sex utförare i samband med beredning och beslut av detaljbudget i augusti till oktober. I granskningen anger utförarförvaltningarna att tidplan för kompetensförsörjningsplaner och budgetprocess bör samordnas bättre för att stärka styrningen integrationen mellan kompetensförsörjningsplaner och detaljbudget, där planerna beslutas i samband med beslut om detaljbudgetar. Det ger möjlighet att tydligare omhänderta fullmäktiges budgetmål, uppdrag och årliga prioriteringar samt resursfördelning, samt regionstyrelsens riktlinjer för beredning av detaljbudgetar.

Den VGR-gemensamma kompetensförsörjningsplanen beslutas av regionstyrelsens personalutskott under november inför kommande planår. Beslutet om plan föregås av regionstyrelsens beslut om detaljbudget i oktober. Regionstyrelsens beslut om detaljbudget inbegriper att personalutskottet beslutar om förslag till regionstyrelsen på satsningar för kompetensförsörjning inom det så kallade personalpolitiska budgetanslaget. Personalutskottets beslut om förslag för det personalpolitiska anslaget sker med utgångspunkt i processen med beredning av prioriteringar i VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan.

Processbeskrivningar som redovisats i granskningen för beredningen av kompetensförsörjningsplaner och detaljbudget ger att beslut om kompetensförsörjningsplaner i november/december bör kunna ske av utförarstyrelser (styrelsespecifika planer) och personalutskottet (VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan) utan att ändra den del av processen där

utförförvaltningarna i juni redovisar behovsanalyser och prognoser för kompetensförsörjningsbehov till koncernkontoret. Det föreligger enligt revisionen inte något formellt hinder för utförförstyrelser att bereda detta underlag (behovsanalys och prognos) innan det översänds till koncernkontoret/alternativt personalutskottet i juni.

För arbetet med kompetensförsörjningsplaner har följande tidplan och övergripande aktiviteter tagits fram för 2020–2022.

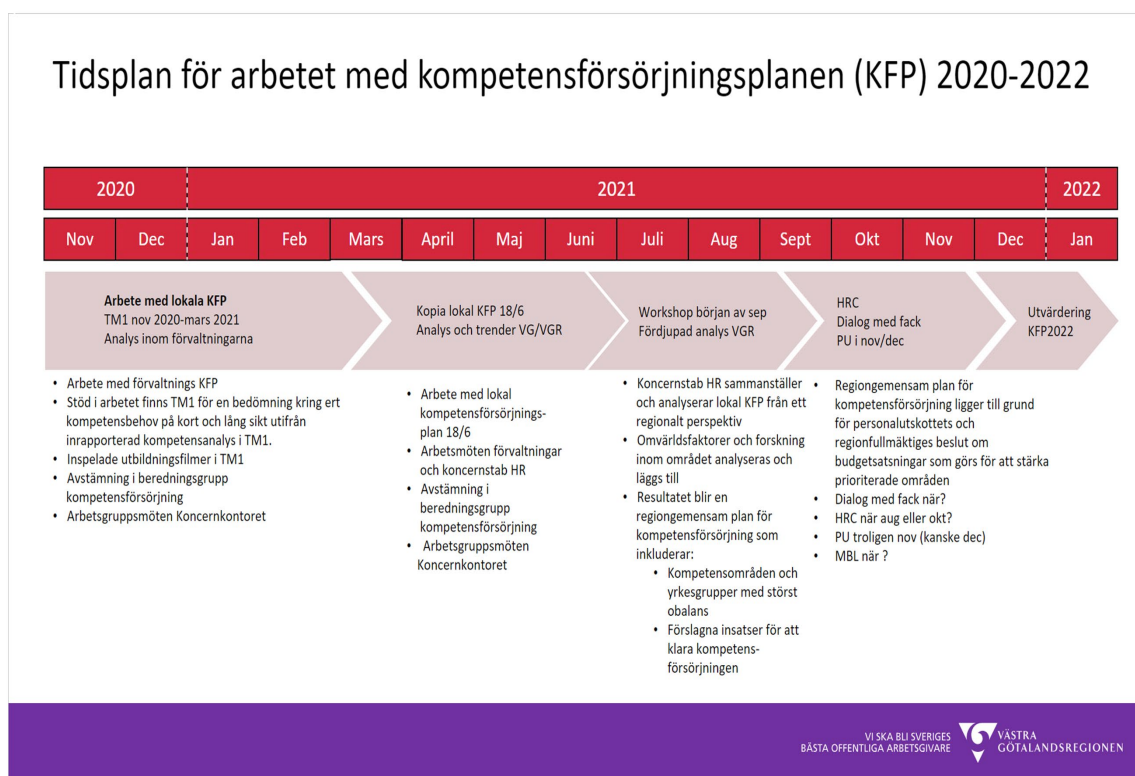


Bild 3(ovan): Tidplan och övergripande aktiviteter för VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan samt process för utförförstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner (källa: koncernstab HR presentation 2021-12-16).

Bedömning och rekommendationer

Regionstyrelsen har ett ägaransvar för Västra Götalandsregionens utförförstyrelser inom hälso- och sjukvård med ett övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån författning och fullmäktiges beslut och riktlinjer. Samordningsansvaret inbegriper att utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård.

Revisionen bedömer att regionstyrelsen brustit i att tillse att riktlinjer beslutats för regionstyrelsens styrning av den årliga processen för beredning och beslut av den regiongemensamma planen för kompetensförsörjning, samt i att tillse att riktlinjer beslutats för styrning av utförförstyrelser process för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. I dessa processer är en central aspekt att klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på

regionnivå och förvaltningsnivå. Givet att dessa riktlinjer saknas är styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå ej heller fullt utvecklad.

Revisionen bedömer att regionstyrelsens brustit i att säkerställa att målkriterierna för området kompetensförsörjning i riktlinjer för detaljbudget svarar upp mot insatser i kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet. Givet att dessa indikatorer saknas är styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå ej heller fullt utvecklad.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att tillse att riktlinjerna beslutas för regionstyrelsens styrning av den årliga processen för beredning och beslut av den regiongemensamma planen för kompetensförsörjning. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå.

Revisionens rekommenderar regionstyrelsen att tillse att riktlinjerna beslutas för regiongemensam styrning av utförarstyrelser för processen för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på förvaltningsnivå.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsens att tillse att säkerställa målkriterierna för området kompetensförsörjning i riktlinjer för detaljbudget svarar upp mot insatser i kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet.

Ledningssystem för kompetensförsörjning

Koncernkontorets HR Stab har tillsammans med Funktionsområde HR utformat ett VGR gemensamt ledningssystem för kompetensförsörjning¹². Ledningssystemet utgår från svensk standard för kompetensförsörjning¹³. Bärande delar i styrningen är processen för VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan och kompetensförsörjningsplan för utförarstyrelser (andra viktiga delar är bland annat karriärutvecklingsmodeller för yrkeskategorier inom hälso- och sjukvården. I denna granskning inriktas dock på kompetensförsörjningsplaner). Ledningssystemet ger metodstöd för utförarförvaltningarnas process med framtagande, genomförande, uppföljning av kompetensförsörjningsplan, samt IT-stöd. Inom funktionsområde HR skapas även förutsättningar för lärande/erfarenhetsutbyte av utfall samt utveckling av ledningsprocessen samt av insatser för kompetensförsörjning inom VGR.

¹² Tidplan och övergripande aktiviteter för VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan samt process för utförarstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner (källa: koncernstab HR presentation 2021-12-16).

¹³ Svensk standard Kvalitetsledning – Kompetensförsörjningsprocessen, SS 624070:2017

Ledningssystemet följer det ansvar som ställts i regionstyrelsens instruktion till regiondirektör, där det anges att regiondirektören har ett ansvar för regionövergripande samordning, ledningssystem och strategiska frågor utifrån fullmäktiges och regionstyrelsens beslut avseende kompetensförsörjning. Ledningssystemet svarar även mot utförarstyrelsers instruktion till förvaltningschef gällande ansvar för att samordna och följa upp regionstyrelsens beslut om regiongemensamma riktlinjer inom följande områden personal, ekonomi och verksamhet, samt medverka i samordningen av Västra Götalandsregionens verksamheter genom deltagande i koncerngemensamt arbete.

VGR-gemensamt ledningssystem för kompetensförsörjning anger att utförarförvaltningar ska bereda fram beslut om planer till sina styrelser inför kommande budgetår. Koncernkontoret bereder fram förslag på VGR-gemensam kompetensförsörjningsplan för beslut i personalutskottet. Processen för att bereda fram kompetensplaner består av följande tre arbetsmoment:

1. Beskriva nuläge för befintlig kompetens i organisationen.
2. Göra en framtidsprognos på kort sikt (1–3 år) och lång sikt (5–8 år) för behovet av kompetensförsörjning i verksamheten.
3. Beskriva aktiviteter för att nå önskad nivå av kompetens i verksamheten. Aktiviteterna är förvaltningsspecifika men kopplas till VGR-gemensamma insatsområden.

I ledningsprocessen sker ett systematiskt arbete med dataunderlag och analyser av befintliga kompetens i form av personalresurser och bedömda framtida kompetensbehov vad gäller yrkeskategorier (kritiska yrkeskategorier inom hälso- och sjukvården) samt särskilda kompetensbehov utöver dessa yrkeskompetenser. Kunskapsunderlag sammanställs av omvärldsfaktorer som påverkar kompetensförsörjning regionalt och nationellt. Utförarförvaltningarna tar fram beslutsunderlag som ligger till grund för beslut om förvaltningsspecifik kompetensförsörjningsplan i den egna utförarstyrelsen. Underlaget ligger även till grund för beredning av VGR-gemensam plan. Underlagen tas fram utifrån koncerngemensam anvisning, vägledningar och mallar i ledningssystemet. Underlaget består av förvaltningsspecifika kompetensanalyser av antal anställda, personalomsättning, pensionsavgångar och förändrat behov av kompetenser. Obalanser av kompetens redovisas med orsaken till detta samt vilka insatser som behövs lokalt, regionalt och nationellt för att åtgärda obalanserna. Koncernkontoret och förvaltningsrepresentanter sammanställer och analyserar underlagen ur ett regionalt perspektiv. Dialog sker mellan utförarförvaltningarna och Koncernkontoret i beredningen av underlaget till planer.

Ledningssystemet stöds tekniskt av följande IT-system:

- *Plan & Styr*; är ett webbaserat verktyg för verksamhets- och målstyrning som används för budgetprocessen. Funktionalitet har skapats 2022 för att lägga upp kompetensförsörjningsplaner i IT-stödet. Arbete pågår fortsatt att utveckla detta stöd.
- *Cognos TMI*; är ett budget-, prognos- och planeringsverktyg. Systemet har koppling till personal- och löneadministrativt systemet Heroma.

Revisionen genomförde dock 2021 en granskning av regionstyrelsens samordning av insatser för kompetensutveckling efter covid-19 vilken visade på brister i Västra Götalandsregionens styrsystem för kompetensförsörjning där det saknas ett system för att analysera och kartlägga medarbetares kompetenser regionövergripande. I denna granskning kan konstateras att ett system för kompetenskartläggningsverktyg (kallat KOMET) har upphandlats och ett införandeprojekt pågår. Systemet ska vara klart under 2024 och ge stöd för analyser, kartläggningar, planering och uppföljning av kompetens på individ-, grupp-, och organisationsnivå. Utförarförvaltningarna har i granskningen påtalat behovet av ett ändamålsenligt system för kompetenskartläggning som en förutsättning för att kunna kartlägga, analysera och planera kompetensbehov i på olika nivåer i organisationen på ett effektivt sätt.

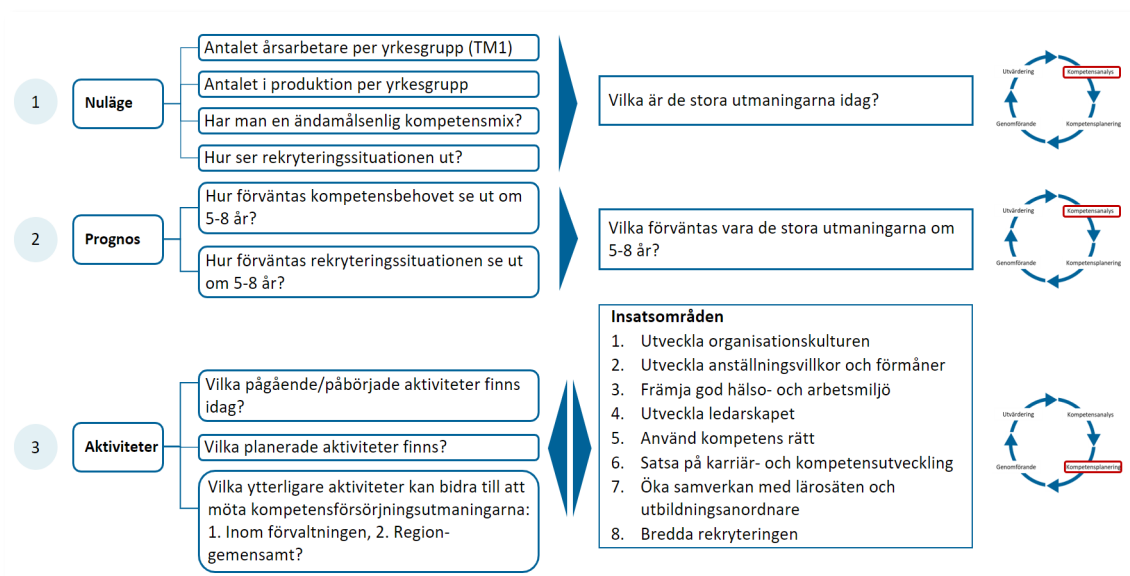


Bild 2(ovan): Principskiss av tre arbetsmoment i VGR:s process för att bereda fram en kompetensförsörjningsplan (källa: koncernstab HR presentation 2021-12-16).

Bedömning och rekommendationer

Regionstyrelsen har övergripande samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt utifrån författning och fullmäktiges beslut och riktlinjer. Samordningsansvaret inbegriper att utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård.

Revisionens bedömning är att VGR gemensamma ledningssystem för process med framtagande, genomförande, uppföljning av kompetensförsörjningsplan, följer det ansvar som ställts i regionstyrelsens instruktion till regiondirektör, samt svarar även mot utförarstyrelsers instruktion till förvaltningschef. Bedömningen är att ledningsprocessen har säkerställt systematiskt analyser av befintliga personalresurser och bedömda framtida kompetensbehov vad gäller kritiska yrkeskategorier inom hälso- och sjukvården samt särskilda kompetensbehov utöver dessa yrkeskompetenser. Ledningssystemet saknar ett ändamålsenligt IT-stöd för kompetenskartläggning. Ett IT-stöd har dock upphandlats är under införande. Systemet ska vara klart under 2024 och ge stöd för metod och dokumentation av analyser, kartläggningar, planering och uppföljning av kompetens på individ-, grupp-, och organisationsnivå.

Revisionen lämnar inga rekommendationer till regionstyrelsen avseende att säkerställa förutsättningar för kompetenskartläggning inom Västra Götalandsregionen eftersom ett IT-system och metodstöd för kompetenskartläggning är under införande.

Intern kontroll

Regionstyrelsen har, ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och strategiskt ansvaret för kompetensförsörjningsfrågor inom VGR hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen ansvarar för ägarskap för verksamheter i egen regi. Ansvaret innebär att styrelsen har ett samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Regionstyrelsen har i reglementet ansvar för att årligen besluta om intern kontrollplan utifrån sitt verksamhetsansvar. Regionstyrelsen har även uppsiktsplikt över nämnder och styrelser och vakar över att Västra Götalandsregionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån regionfullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar. En del av uppsiktsplikten är arbetet med intern kontroll. Regionstyrelsen har utformat ett system för intern kontroll inom VGR. Regionstyrelsen har utformat vägledningar¹⁴ för nämnder och styrelserns arbete med interna kontroll. Ett IT-systemstöd (Plan & Styr) finns för det interna kontrollarbetet med anvisningar. Regionstyrelsen följer årligen upp det interna kontrollarbete som sker inom nämnder och styrelser inom ramen för sin uppsiktsplikt.

Fullmäktige har i budget beskrivit en väl fungerande kompetens- och personalförsörjning till hälso- och sjukvården är central för att nå det övergripande målet för hälso- och sjukvården - *En tillgänglig och effektiv hälso- och sjukvård*. Utmaningar med att klara en tillräcklig kompetensförsörjning beskrivs. Granskningen visar att regionstyrelsen inte identifierat risker med kompetensförsörjning i sin process med intern kontrollplan 2022.

¹⁴ Vägledning för nämnders och styrelserns arbete, Regionstyrelsen 2017-12-12, diarienummer RS 2017-04735

Granskningens visar att samtliga utförarstyrelser har format en intern kontroll inom arbetet med strategisk kompetensförsörjning som följer den struktur för arbetet med intern kontroll som regionstyrelsen har utformat. Förvaltningarna identifierar och värderar relevanta risker kopplat till personal och kompetensförsörjningsområdet. Kontroller som ska utföras beskrivs. Vissa kontroller är kvantitativa och enklare att följa upp medan andra kontroller är mer komplexa kräver utredning och en kvalitativ utvärdering. Som angivits ovan i granskningens syfte och inriktning har granskning och bedömning ej skett av kvaliteten i interna kontrollmoment, i likhet med att kvalitet inte heller har bedömts i enskilda insatser i kompetensförsörjningsarbetet.

Granskningen visar att regionstyrelsen utformat ett regiongemensamt styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning. Granskningen visar även på brister i detta system som inverkar på koncerngemensam nivå samt utförarnivå. Den interna kontrollen bör utvecklas med grund i dessa brister i syfte att förbygga och undvika bristande styrning. Granskningen indikerar även att den interna kontrollen inom koncernen avseende kompetensförsörjning kan stärkas genom att inkludera den interna kontrollen i det regiongemensamma styr- och ledningssystem som skapats för kompetensförsörjningsfrågor. Detta förutsätter en samordning av processen med att utforma den interna kontrollen mellan regionstyrelsen och utförarstyrelser. Som illustrerande exempel skulle detta kunna röra de områdena för förbättringar lyfts i denna granskning gällande; tidplan för beslutsprocesser av kompetensförsörjningsplaner och detaljbudget, målindikatorer för att säkerställa en stärkt styrning och uppföljning av kompetensförsörjning i budgetprocessen, former för politiska samråd avseende kompetensförsörjning relativt mål för hälso- och sjukvården, former för samordning av kompetensförsörjningsfrågor i samordningsråden.

Bedömning och rekommendationer

Regionstyrelsen har, ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och strategiskt ansvaret för kompetensförsörjningsfrågor inom VGR hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen har ett samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Regionstyrelsen har i reglementet ansvar för att årligen besluta om intern kontrollplan utifrån sitt verksamhetsansvar. Regionstyrelsen har även uppsiktsplikt över nämnder och styrelser och vakar över att Västra Götalandsregionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån regionfullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar.

Revisionen bedömer att regionstyrelsens brustit i sin interna kontroll av det regiongemensamma styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning. Bedömningen grundas i de brister som identifierats i styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning. Den interna kontrollen kan stärkas genom att inkludera den interna kontrollen i det regiongemensamma styr- och ledningssystem som skapats för

kompetensförsörjningsfrågor. Detta förutsätter en samordning av processen med att utforma den interna kontrollen mellan regionstyrelsen och utförarstyrelser.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att utveckla den interna kontrollen med grund i de brister som identifierats i regionstyrelsens regiongemensamma styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning.

Utförrarstyrelsernas styrning av kompetensförsörjning

I detta avsnitt redovisas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer för revisionsfrågan om *utförrarstyrelserna har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning, av vad som följer av reglementet för regionstyrelsen samt mål för hälso- och sjukvården och målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.*

För att kunna besvara revisionsfrågan har denna brutits ned i följande områden och delfrågor.

Mandat och ansvarsfördelning gällande styrning och ledning av kompetensförsörjning

- Finns tydligt mandat och ansvarsfördelning vad gäller strategisk kompetensförsörjning mellan styrelsen och förvaltning samt inom respektive förvaltning?

Politiska samråd kring kompetensförsörjning

- Sker systematisk politiska samråd kring verksamhetens kompetensförsörjning med andra utförrarstyrelser?

Utförrarstyrelsernas arbete med kompetensförsörjning och kompetensförsörjningsplaner

- Finns tillräckliga riktlinjer, för hur kompetensförsörjningen ska säkras på lång och kort sikt?
- Finns strukturerade processer för att analysera, prioritera, genomföra och följa upp kompetensförsörjningen?
- Finns tydlig beskrivning (kompetensförsörjningsplan) av hur kompetens- och personalförsörjningsarbetet ska utformas för att nå regionens mål
- Är arbetet med kompetens- och personalförsörjning integrerat i styrelsens budget- och verksamhetsplanering?
- Sker uppföljning av kompetensförsörjningsplanen på ett sätt så att brister kan identifieras och åtgärder vidtas vid behov?
- Är risker kopplat till kompetensförsörjningen identifierade och finns tillräckliga kontroller som följs upp?

Mandat och ansvarsfördelning gällande styrning och ledning av kompetensförsörjning

Utförarstyrelser har, enligt reglemente, det övergripande ansvaret för styrning av kompetensförsörjning på kort och lång sikt (personalförsörjning och bemanningsfrågor).

Samtliga utförarstyrelser har i delegeringsordning överlåtit mandat för beslut om anställning av personal till förvaltningschef som i sin tur har vidaredelegerat till chefer inom verksamheten. Samtliga utförarstyrelser har även fastställt en instruktion till förvaltningschef som anger att förvaltningschefen ansvar för att:

- politiska beslut genomförs och följs upp,
- förvaltningens löpande arbete är ändamålsenligt och effektivt och följer Västra Götalandsregionens styrande dokument,
- genomföra de åtgärder, anpassningar och förändringar av organisation och verksamhet som krävs för att nå de verksamhetsmässiga och ekonomiska mål och inriktningar som styrelsen fastställt i budget och andra beslut,
- utarbeta förslag till styrelsen för genomförande av de politiskt beslutade strategierna som gäller för verksamheten, exempelvis strategi för hälso- och sjukvårdens omställning samt regional produktions- och kapacitetsplanering.
- genomföra regionstyrelsens beslut om regiongemensamma riktlinjer och tillhörande rutiner inom exempelvis personal, ekonomi och uppföljning.

Sammanfattningsvis anger instruktionen ett helhetsansvar för förvaltningschefen att säkerställa att det finns ett styr- och ledningssystem inom styrelsens verksamhetsområde genom verkställighetsbeslut eller beredande av förslag om styr- och ledningssystem till styrelsen.

VGR:s medarbetarpolicy samt riktlinjer för; Kompetensutveckling och lärande i VGR, Chef i VGR, Verksamhetschefers ansvar, anger att chef/verksamhetschef har ansvar för verksamhet, ekonomi och personal och ansvar för kompetensförsörjning och bemanning på kort och lång sikt inklusive anställning av personal.

I granskningen har det framkommit att samtliga utförarförvaltningarna utgår från den regionövergripande styrningen för kompetensförsörjning. Utifrån den övergripande styrningen har förvaltningarna kompletterat med lokala ansvarsbeskrivningar till exempel arbets- och funktionsbeskrivningar för chefer och stabsfunktioner.

Chef/verksamhetschefer upprättar kompetensförsörjningsplan för sin organisationsnivå - i huvudsak på områdesnivå men det kan även förekomma planer på nivå under områdesnivå. Förvaltningsledningarna bereder fram förslag på förvaltningsövergripande kompetensförsörjningsplan till styrelsen. Förvaltningsledningens beredning sker med utgångspunkt i ackumulerade underlag från förvaltningens linjeorganisation. HR-stab stödjer verksamhetschefer i linjen och samordnar processen med att bereda fram beslutsunderlag för

kompetensförsörjningsplan såväl på förvaltningsövergripande nivå samt förekommande planer på underliggande organisationsnivå.

I granskningen framgår att utförarna hanterat beslut om kompetensförsörjningsplaner 2022 på olika sätt. Fem utförare har fastställt planen i styrelsen. Tre utförare har fastställt planen på verkställighetsnivå. Sex utförare fastställt planer i samband med detaljbudgetprocessen och två utförare har fastställt planer i juni. Styrelsen för Regionhälsan beslutade om plan 2021-06-10, styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus beslutade om plan 2021-06-30, styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset beslutade om plan 2021-08-27, Tandvårdsstyrelsen beslutade om plan 2021-12-15, Styrelsen för NU-sjukvården beslutade om plan 2022-02-03. För tre av utförarstyrelserna har kompetensförsörjningsplanen upprättats av förvaltningschef/sjukhusdirektör inom dennes verkställighetsansvar; Sjukhusen i väster (2021-07-09, hanterad som informationsärende i styrelsen 2021-09-27), Närhälsan (2021-10-18, hanterad som informationsärende till styrelsen 2021-11-19), styrelsens för Skaraborgs Sjukhus (2021-12-02, hanterad som informationsärende i styrelsen 2021-12-14. Styrelsen har dock beslutat om kompetensförsörjningsplan 2023 den 2022-12-01 § 69).

Bedömning och rekommendationer

Granskningen visar att mandat och ansvarsfördelning mellan styrelserna och förvaltningarna samt inom förvaltningarna i huvudsak är tydligt fördelat och följer regionfullmäktiges och regionstyrelsens riktlinjer för området. En noterad avvikelse är dock hanteringen hos Sjukhusen i Väster och Närhälsan där kompetensförsörjningsplanen inte fastställs av styrelserna utan av förvaltningschef genom verkställighetsbeslut.

Revisionen bedömer att kompetensförsörjningsplaner ska behandlas och beslutas på styrelsenivå. Utförarstyrelserna har enligt reglemente det övergripande ansvaret för styrning av kompetensförsörjning. Kompetensförsörjning är också ett strategiskt viktigt målområde och ett väsentligt riskområde för utförarstyrelser och regionen som helhet.

Revisionen rekommenderar utförarstyrelserna för Sjukhusen i Väster och Närhälsan att besluta om kompetensförsörjningsplaner på styrelsenivå.

Politiska samråd kring kompetensförsörjning

Utförarstyrelserna har enligt reglementet ett ansvar för att genomföra politiska samråd med andra utförarstyrelser i syfte att säkerställa en ändamålsenlig målstyrning och verksamhet med ett helhetsperspektiv för att nå en sammanhållen hälso- och sjukvård. Samråda med övriga utförarstyrelser samt med regionstyrelsen ska ske för att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi. Utförarstyrelsen ska särskilt beakta de områden där det finns särskilda skäl för en regiongemensam produktions- och kapacitetsplanering. Regionstyrelsens ansvarar

enligt reglementet för att samordna och leda egen regi verksamheter inom hälso- och sjukvård. Regionstyrelsen ansvarar också för att utveckla och upprätthålla ledningssystem för VGR:s samlade hälso- och sjukvård.

I granskningen har det framkommit att ingen av utförarstyrelserna säkerställer och att det på ett systematiskt sätt genomförs politiska samråd med andra utförarstyrelser på en strategisk nivå gällande strategisk kompetensförsörjning.

Bedömning och rekommendationer

I utförarstyrelsernas reglemente finns krav på utförarstyrelserna gällande att samråda med övriga utförarstyrelser i Västra Götalandsregionen samt med regionstyrelsen för att utveckla vårdproduktionen i egen regi. Granskningen visar dock att politiska samråd inte har skett på ett systematiskt sätt under verksamhetsåret gällande strategisk kompetensförsörjning.

Revisionen bedömer är att utförarstyrelserna inte har följt reglementets krav på att samråda med andra utförarstyrelser gällande strategisk kompetensförsörjning.

Revisionen bedömer emellertid att det i första hand åligger regionstyrelsen att ta initiativ för att säkerställa och bistå i arbetet med att politiska samråd sker på ett systematiskt sätt mellan utförarstyrelser.

Revisionen lämnar inga rekommendationer till utförarstyrelserna avseende att säkerställa systematiska samråd med andra utförarstyrelser i arbetet med kompetensförsörjning.

Utförarstyrelsernas arbete med kompetensförsörjning och kompetensförsörjningsplaner

Rutiner och strukturerade processer för arbetet med kompetensförsörjning

Policy styrning anger att styrelsen ska planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser, genomföra verksamheten, följa upp verksamheten utifrån väsentliga aspekter samt analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling. Styrelsen ansvarar också för att det finns en process för intern kontroll. Detta ställer krav på att styrelsen utformar och säkerställer en styrning som svarar mot fullmäktiges mål och riktlinjer gällande kompetensförsörjning samt regionstyrelsen styr- och ledningssystem för hälso- och sjukvården, där kompetensförsörjningen även ingår.

Styrelsens instruktion för förvaltningschef anger sammanfattningsvis ett ansvar för förvaltningschefen att säkerställa att det finns ett styr- och ledningssystem inom styrelsens verksamhetsområde genom verkställighetsbeslut eller beredande av förslag om styr- och ledningssystem till styrelsen. Med styr- och ledningssystem avses i detta sammanhang rutiner och strukturerade processer för att analysera, prioritera, genomföra, följa upp och kontrollera kompetensförsörjning. Med kompetensförsörjning avses att säkerställa att verksamheten har tillräcklig tillgång till

medarbetare med rätt kompetens på kort (1–2 år) och lång sikt (3–8). Det omfattar bland annat analys av kompetensbehov, rekrytering, behålla personal med rätt kompetens och vidareutbildning av personal. Det handlar även om verksamheternas förmåga att organisatoriskt använda sina personalresurser så effektivt som möjligt i målarbetet.

Medarbetarpolicyn anger att chef i Västra Götalandsregionen har i uppdrag att; identifiera och kommunicerar vilken kompetens som krävs för att klara verksamhetens mål och uppdrag, upprätta en kompetensförsörjningsplan för verksamheten, att genomföra och följa upp åtgärder utifrån kompetensförsörjningsplanen.

I granskningen har det framkommit att samtliga utförarförvaltningarna utgår från den regiongemensamma styrningen och processerna för kompetensförsörjning. Utifrån detta har förvaltningarna kompletterat och utformat förvaltningsspecifika rutiner och processer för området till exempel årlig process för att ta fram kompetensförsörjningsplaner vilken har integrerats med processer för planering, genomförande och uppföljning av verksamhetsplaner (affärsplaner) och detaljbudget, individuella utvecklingsplaner samt implementering av karriärutvecklingsmodeller för olika yrkesgrupper.

Planering, analys och prioritering

Ansvar för beredning och genomförande av kompetensförsörjningsplanen är chef/verksamhetschefs ansvar i linjeorganisationen. HR har ett stödjande ansvar för processen med att bereda fram planunderlag. Även andra stödjande enheter såsom ekonomi ingår inom ramen för processen med detaljbudget/verksamhetsplan. HR stödjer chefer/verksamhetschefer med analys av kompetensbehov utifrån av nuläge och önskat läge och med att skriva fram förslag på kompetensförsörjningsplan. HR stödjer beredningsprocessen med förvaltningsgemensamt analysunderlag dels förvaltningsspecifikt underlag dels ett koncernövergripande underlag, för folktandvården även nationella underlag. HR ansvarar för att sammanställa verksamheternas kompetensförsörjningsplaner till en förvaltningsgemensam plan.

Koncernstab HR på koncernkontoret ger stöd i förvaltningarnas process med att arbeta fram kompetensförsörjningsplaner. Detta sker dels i HR-chefsgruppen dels i beredningsgruppen för kompetensförsörjning. Genom denna stödjande process från koncernstab HR sker även ett direkt erfarenhetsutbyte i kompetensförsörjningsarbetet mellan utförarförvaltningarna och vad gäller det regionensamma målarbetet.

Merparten av förvaltningarna uppger att de inte använder någon särskild analysmetodik men följer en viss arbetsgång för att analysera kompetensbehoven:

- I den årliga processen med att bereda fram kompetensförsörjningsplan sker en värdering av utfallet av föregående års kompetensförsörjningsplan i relation till analyser och inriktningsunderlag från ledningsnivåer för kommande år.

- Kunskaps- /inriktningsunderlag inhämtas från den egna verksamhetsnivån, på förvaltningsnivå, koncernövergripande nivå samt nationell nivå.
- GAP-analys baserat på PA-system såsom HEROMA, samt huvudsystemet COGNOS TM1. Gapanalysen visar på organisationens befintliga kompetens (kvantitativt för kritiska yrkeskategorier, samt kritiska kompetenser) prognos på organisationens behov av kompetens på kort sikt (1–3 år) samt lång sikt (5–8 år). Om behovet av kompetens är större än tillgänglig kompetens utgör mellanskillnaden ett kompetensgap som hanteras genom insatser.

Samtliga förvaltningar använder verktyget COGNOS TM1 men upplever utmaningar vad gäller analysarbetet då nuvarande system inte är tillräckligt för att kartlägga, analysera och planera kompetensbehov på olika nivåer i organisationen på ett effektivt sätt. Ett nytt IT-verktyg för kompetenskarläggning, KOMET, är dock under införande i VGR.

Genomgång av utförarstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner visar att dessa har tagits fram i enlighet med VGR:s gemensamma riktlinjer, rutiner, mallar och årshjul. Kompetensförsörjningsplanerna innehåller beskrivningar av syfte med planen, koppling till regionfullmäktiges mål och uppdrag för hälso- och sjukvården, koppling till övergripande policys och strategier till exempel VGR:s strategier för sjukvårdens omställning. Nuläge avseende kompetensbehov och faktorer som påverkar framtidsprognosen av kompetensbehov redovisas och kompetensanalyser sker för kritiska yrkeskategorier och kompetenser. Planen beskriver vidare hur arbete med kompetensförsörjning ska ske inom VGR:s gemensamma insatsområden med förvaltningsspecifika aktiviteter. Insatsområden och aktiviteter är formulerade så att de möjliga att följa upp såväl kvalitativt som kvantitativt.

Kompetensförsörjningsprocessen med kompetensförsörjningsplan ingår i budget- och verksamhetsplaneringen och hanteras även vidare genom karriärutvecklingsmodeller för yrkeskategorier samt i individuella kompetensutvecklingsplaner.

Integration av styrning av kompetensförsörjning i styrelsens budget och verksamhetsplanering

I instruktionerna till VGR:s gemensamma kompetensförsörjningsplan från 2019, framgår att utförarstyrelserna ska integrera kompetensförsörjningsplanerna i styrelsernas arbete med detaljbudget och verksamhetsplanering. I arbetet med att ta fram kompetensförsörjningsplanerna identifieras behov och insatser medan det i budgetarbetet sker prioriteringar och resurssättning.

Dokumentanalys av förvaltningarnas detaljbudget/affärsplan visar att det finns en koppling mellan de behov och insatser som identifierats i kompetensförsörjningsplanen och de aktiviteter förvaltningarna avser att arbeta med under året för att uppnå regionfullmäktiges mål. Till exempel visar granskningen att samtliga utförarstyrelser har kopplat aktiviteter från kompetensförsörjningsplanerna med regionfullmäktiges prioriterade mål att *”Skapa attraktiva arbetsplatser och förbättra möjligheterna till*

karriär- och kompetensutveckling” och ”Säkra behovet av återhämtning och avlastning samtidigt som köer betas av”. Granskningen visar också att kompetensförsörjningsplanen indirekt kopplas till regionfullmäktiges prioriterade mål inom hälso- och sjukvård då beskrivningar av målarbetet för ovanstående prioriterade mål även delvis återkommer i andra målområden/beskrivningar i detaljbudgeten till exempel ”Den medicinska kvaliteten ska öka och den organisatoriska effektiviteten förbättras” och ”Invånarnas tillgång till den vård de behöver ska ökas” Ett konkret exempel är att det inom ramen för detaljbudgeten/affärsplan identifierats behov av kompetensutvecklingsinsatser för att klara verksamhetens mål och som resultat i beslut i att inrätta utbildningstjänster inom olika bristyrkesgrupper.

Granskningen visar vidare att det i riktlinjer och anvisningarna för processen med detaljbudget 2022 finns vissa standardnyckeltal för styrning och uppföljning inom HR-området såsom; personalkostnad utifrån volymförändring, utvecklingen av mertid och övertid, utvecklingen av personalvolym och personalstruktur avseende nettoårsarbetare samt förändrade uppdrag och kompetensmix och personalomsättning. Dessa har ett rapportvärde i sig men samtidigt säger nyckeltalet inget om förändrade arbetssätt, om rätt kompetens finns på rätt plats eller ger ett värde för kompetensbehov i förhållande till uppdrag. Enligt revisionen är dock kompetensförsörjning ett bredare begrepp än vad som ryms i inom ramen för de mål och indikatorer för HR/personal i budgetanvisningarna. Detta innebär enligt revisionens mening att indikatorerna för HR/kompetensförsörjningsområdet i riktlinjer och anvisningar för budgetprocessen (avseende styrning och uppföljning) inte fullt ut svarar mot upp kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet. I VGR:s gemensamma kompetensförsörjningsplan men även inom utförrarstyrelsernas egna kompetensförsörjningsplaner finns det närmare beskrivningar av hur målarbetet för kompetensförsörjning ska ske. Dessa beskrivningar skulle kunna ligga till grund för en mer kvantitativt och kvalitativt koncerngemensam styrning och uppföljning i budgetprocessen.

I intervjuerna har det även framkommit att många förvaltningar upplever att årshjulet och arbetet med kompetensförsörjningsplanen inte fullt ut taktar med processen för budget och verksamhetsplanering. Detta innebär en utmaning och svårigheter i att resurssätta kompetensförsörjningsinsatser på ett ändamålsenligt och effektivt sätt i enlighet med fullmäktiges beslut om budget, regionstyrelsens riktlinjer för budget samt styrelsens process med beredning av detaljbudget. Med nuvarande process ska kompetensförsörjningsplaner beslutas av utförrarstyrelserna i jun inför kommande budgetår. Förvaltningarna uppger att beslut av kompetensförsörjningsplanen bör ske på hösten i sambands med beslut om detaljbudgeten.

Uppföljning

Enligt utförrarstyrelsernas reglemente ska styrelsen följa upp sin verksamhet kontinuerligt och säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten. Regionens Policy för styrning anger också att nämnder ska

utforma styrning och följa upp styrningen med analyser samt vid behov vidta åtgärder.

När det gäller uppföljning uppger merparten av förvaltningarna att det inte finns någon process specifikt kopplat till uppföljning av kompetensförsörjningsplanen, undantaget Sjukhusen i Väster där styrelsen beslutat att följa upp planen kvartalsvis i dess helhet. Styr- och ledningssystemet på VGR-gemensam nivå och utförarnivå ger att kompetensförsörjningsplaner har integrerats i detaljbudget (samt verksamhetsplaner, affärsplaner) vilket innebär att uppföljning sker i VGR budgetprocess. Granskningen visar att samtliga styrelser har integrerat kompetensförsörjningsplanen i detaljbudget/affärsplan. Uppföljning sker enligt riktlinjer och anvisningar i via månadsrapport, delårsrapport, årsrapport. Särskild rapportering till styrelser sker även utöver detta i avgränsade områden inom arbetet med kompetensförsörjning. Som ovan konstaterats finns det inte indikatorer i budgetprocessen för att fullt ut följa upp kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet.

Intern kontroll

Granskningen visar att samtliga utförarstyrelser har format en intern kontroll inom arbetet med strategisk kompetensförsörjning som följer den struktur för arbetet med intern kontroll som regionstyrelsen har utformat. Förvaltningarna identifierar och värderar relevanta risker kopplat till personal och kompetensförsörjningsområdet. Kontroller som ska utföras beskrivs. Vissa kontroller är kvantitativa och enklare att följa upp medan andra kontroller är mer komplexa kräver utredning och en kvalitativ utvärdering. Som angivits ovan i granskningens syfte och inriktning har granskning och bedömning ej skett av kvaliteten i interna kontrollmoment, i likhet med att kvalitet inte heller har bedömts i enskilda insatser i kompetensförsörjningsarbetet.

Samtliga styrelser utövar intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning genom internkontrollplanerna vilka har arbetats fram enligt VGR:s modell för intern kontroll.

Förvaltningarna identifierar och värderar relevanta risker kopplat till personal och kompetensförsörjningsområdet. Kontroller som ska utföras beskrivs. Vissa kontroller är kvantitativa och enklare att följa upp medan andra kontroller är mer komplexa kräver utredning och en kvalitativ utvärdering. SU utmärker sig bland styrelserna med många kontrollområden och komplexitet i kontrollerna. Även SKAS har jämförelsevis många kontroller.

Bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan vi genom granskningen konstatera att utförarstyrelsernas arbete med kompetensförsörjningsplaner i huvudsak följer det VGR-gemensamma styr- och ledningssystemet för kompetensförsörjningsplaner. Förvaltningarna har även kompletterat och utformat förvaltningsspecifika rutiner för området.

Utförarstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner beskriver tydligt hur strategisk kompetens- och personalförsörjning ska ske för att nå regionens mål.

Revisionen bedömer att utförarstyrelserna i huvudsak bedriver ett systematiskt arbete med kompetensförsörjning inom processen för kompetensförsörjningsplaner. Bedömning är dock att det finns ett utrymme för förbättring av processen med kompetensförsörjningsplaner avseende;

- samordning av tidplan för beredning och beslut av kompetensförsörjningsplaner med tidplanen för beredning och beslut av detaljbudget
- utveckling av de mål och indikatorer för HR/kompetensförsörjningsområdet som ges i budgetanvisningarna för att styrning och uppföljning sker av kompetensförsörjningsplanen i hela dess bredd
- säkerställa ett ändamålslighet IT-system och metodstöd för att skapa förutsättningar för att kartlägga, analysera och planera kompetensbehov på olika nivåer i organisationerna på ett effektivt sätt.

Revisionen bedömer emellertid att det i första hand åligger regionstyrelsen att säkerställa och utveckla det regionsgemensamma styr- och ledningssystemet.

Revisionen lämnar inga rekommendationer till utförarstyrelserna avseende samordning av tidplan, utveckling av målkriterier och IT-system och metodstöd för kompetenskartläggning.

Sammanfattande bedömning, slutsats och rekommendationer

I detta kapitel sammanfattar vi våra bedömningar, slutsatser och rekommendationer efter genomförd granskning med syfte att besvara de övergripande revisionsfrågorna om regionstyrelsen och ansvariga utförarstyrelser har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och en tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning. Med ändamålsenlig avses att styrning, uppföljning och intern kontroll utformas och bedrivs i enlighet med reglemente och i förhållande till fullmäktiges riktlinjer och mål för hälso- och sjukvården samt målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.

Regionstyrelsen har, ansvar för övergripande strategiska arbetsgivarfrågor och strategiskt ansvaret för kompetensförsörjningsfrågor inom VGR hälso- och sjukvård i egen regi. Regionstyrelsen ansvarar för ägarskap för verksamheter i egen regi. Ansvaret innebär att styrelsen har ett samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Regionstyrelsen har i reglementet ansvar för att årligen besluta om intern kontrollplan utifrån sitt verksamhetsansvar. Regionstyrelsen har även uppsiktsplikt över nämnder och styrelser och vakar över att Västra Götalandsregionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån regionfullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar. Utförarstyrelserna ansvarar för att ledningssystem och organisation är tydlig och ändamålsenlig enligt regionfullmäktiges mål och styrmodell och regionstyrelsens riktlinjer.

Granskningen visar att *regionstyrelsen* har utformat ett regiongemensamt styr- och ledningssystem för strategisk kompetensförsörjning. Granskningen påvisar dock vissa brister i detta system. Bristerna inverkar på styrning- och ledning av kompetensförsörjning koncerngemensam nivå samt utförarnivå. Brister bedöms föreligga vad gäller:

- säkerställa att systematiska samråd hålls mellan utförarstyrelser för att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi.
- säkerställa att samordningsråden inom koncernledning hälso- och sjukvård genomför sitt uppdrag att arbeta tillsammans med kompetensförsörjning och bemanning inom ansvarsområdet på kort och lång sikt som en del av arbetet med ett sammanhållet hälso- och sjukvårdssystem.
- tillse att riktlinjer beslutats för regionstyrelsens styrning av den årliga processen för beredning och beslut av den regiongemensamma planen för kompetensförsörjning, och att riktlinjer beslutats för styrning av utförarstyrelsers process för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. I dessa är en central aspekt att klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå.

- säkerställa att målindikatorerna för området kompetensförsörjning i riktlinjer för detaljbudget svarar upp mot insatser i kompetensförsörjnings-planerna i dess helhet.

Granskningen visar sammanfattningsvis att *utförarstyrelserna*s styrning och ledning med kompetensförsörjningsplaner i huvudsak följer det VGR- gemensamma styr- och ledningssystemet. Utförarstyrelsernas kompetensförsörjningsplaner beskriver tydligt hur strategisk kompetensförsörjningen ska ske för att nå regionens mål. Granskningen visar också att mandat och ansvarsfördelning mellan *utförarstyrelserna* och förvaltningarna samt inom förvaltningarna i huvudsak är tydligt fördelat och följer regionfullmäktiges och regionstyrelsens riktlinjer för området. En noterad avvikelse är dock hantering hos Sjukhusen i Väster och Närhälsan där kompetensförsörjningsplanen inte fastställs av styrelserna utan av förvaltningschef genom verkställighetsbeslut. I utförarstyrelsernas reglemente anges krav på att samråd ska ske med övriga utförarstyrelser i Västra Götalandsregionen samt med regionstyrelsen för att utveckla vårdproduktionen i egen regi. Granskningen visar att politiska samråd inte har skett på ett systematiskt sätt under verksamhetsåret gällande strategisk kompetensförsörjning.

Revisionens samlade bedömning är att regionstyrelsen och ansvariga utförarstyrelser inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning, uppföljning och tillräcklig intern kontroll av strategisk kompetensförsörjning, av vad som följer av reglementet för regionstyrelsen samt mål för hälso- och sjukvården och målet om att vara en attraktiv arbetsgivare.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att inom ramen för sitt övergripande ledningsansvar för att samordna och leda regionens verksamheter att:

- tillse att systematiska samråd hålls mellan utförarstyrelser, alternativt bilateralt mellan regionstyrelsen (dess utskott) och utförarstyrelser i syfte att trygga strategisk kompetensförsörjning med koppling till att utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktionen i egen regi.
- tillse att riktlinjerna beslutas för regionstyrelsens styrning av den årliga processen för beredning och beslut av den regiongemensamma planen för kompetensförsörjning. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på regionnivå och förvaltningsnivå.
- tillse att riktlinjerna beslutas för regiongemensam styrning av utförarstyrelser för processen för beredning och beslut av styrelsespecifik kompetensförsörjningsplan. Riktlinjerna ska klargöra styrningen av integration av kompetensförsörjningsplaner i budget på förvaltningsnivå.
- tillse att säkerställa målindikatorerna för området kompetensförsörjning i riktlinjer för detaljbudget svarar upp mot insatser i kompetensförsörjningsplanerna i dess helhet.

- utveckla den interna kontrollen med grund i de brister som identifierats i regionstyrelsens regiongemensamma styr- och ledningssystem för kompetensförsörjning.

Revisionen rekommenderar utförarstyrelserna för Sjukhusen i Väster och Närhälsan att besluta om kompetensförsörjningsplaner på styrelsenivå.



www.vgregion.se