

Till regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna

Granskning av ny politisk organisation (REV 2023-00094)

Revisionen har granskat den politiska organisation som infördes inom Västra Götalandsregionen den 1 januari 2023. Granskningen har omfattat regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden samt delregional nämnd östra.

Syftet med granskningen var att bedöma om berörda nämnder och styrelser givits förutsättningar att genomföra sina uppdrag i enlighet med regionfullmäktiges beslut.

Revisionens bedömning är att regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation inom hälso- och sjukvårdsområdet till största del har genomförts, och att det finns goda förutsättningar att uppnå en tydligare styrning samt mer renodlade ansvar och roller i den nya organisationen. Ansvar, roller och inbördes relationer mellan nämnder och styrelser har definierats, även om viss otydlighet hade kunnat undvikits redan inför och vid inrättandet av den nya organisationen.

Revisionen lämnar två rekommendationer till regionstyrelsen och en till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna samt se till att arbetssätten dem emellan fungerar
- agera tydligare i sin övergripande ägar- och styrfunktion och i rollen som beredningsorgan åt regionfullmäktige, för att säkerställa att den nya politiska organisationen implementeras enligt fullmäktiges intentioner.

Revisionen rekommenderar strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden att

- påbörja arbetet med sitt uppdrag att ta fram måldokument och strategiska planer för den övergripande och långsiktiga inriktningen inom hälso- och sjukvården, alternativt återkoppla till regionfullmäktige och eventuellt föreslå en annan hantering av uppdraget.

Revisionsrapporten översänds för yttrande till regionstyrelsen och strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden samt för kännedom till operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, de delregionala nämnderna, styrgruppen för ny politisk organisation samt regionfullmäktiges presidium.

Vi önskar yttrande från regionstyrelsen och strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden senast den 31 maj 2024. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder ni har vidtagit eller planerar att vidta med anledning av rekommendationerna.

Yttrandet skickar ni till revision@vgregion.se.

Vänersborg den 24 januari 2024

För revisorskollegiet,

Krister Stensson,
ordförande

Vivi-Ann Nilsson,
vice ordförande



Revisionsrapport
2024-01-24

Granskning av ny politisk organisation

Datum: 2024-01-24
Dokumentnamn: Granskning av ny politisk organisation
Diarienummer: REV 2023-00094
Yrkesrevisorer: Revisionsenheten i Västra Götalandsregionen
www.vgregion.se/revision

Innehåll

1	Läsanvisning.....	3
2	Sammanfattning.....	4
2.1	Syfte och omfattning	4
2.2	Resultatet i korthet.....	4
2.3	Rekommendationer.....	5
3	Utgångspunkter.....	6
3.1	Bakgrund.....	6
3.2	Syfte och revisionsfrågor	6
3.3	Avgränsning	7
3.4	Revisionskriterier	7
3.5	Ansvariga nämnder och styrelser.....	8
3.6	Metod	8
4	Resultatet av granskningen.....	9
4.1	Revisionsfråga 1 – om regionfullmäktiges beslut	9
4.2	Revisionsfråga 2 – om tidiga erfarenheter.....	22
4.3	Revisionsfråga 3 – tydligare ansvar, roller och inbördes relationer	35
4.4	Sammanfattande bedömning.....	41
4.5	Rekommendationer.....	45
Bilaga 1	Metod	47
Bilaga 2	Förslag till utbudspunktsförändringar mm	48
	Det kommunala ansvarssystemet.....	53
	Revisionen i korthet	54

1 Läsanvisning

I den här revisionsrapporten redovisas den granskning som revisionen har genomfört 2023 av Västra Götalandsregionens nya politiska organisation.

Vi som har genomfört granskningen och skrivit rapporten är sakkunniga biträden (tjänstepersoner) till de förtroendevalda revisorerna (politiker). Vi är yrkesrevisorer och medlemmar i branschorganisationen Skyrev, ett nationellt forum för yrkesrevision.

Rapporten riktar sig i första hand till ledamöter i de nämnder och styrelser som vi har granskat samt tjänstepersoner i berörda förvaltningar, men även till regionfullmäktige, övriga tjänstepersoner i regionen, regionens invånare, media med flera.

Rapporten är indelad i fyra delar. Vi hoppas att den ska ge dig som läsare en god bild av den granskning vi har genomfört.

*

I början av rapporten hittar du vår sammanfattning. Där får du snabbt en bild av det vi har kommit fram till i granskningen, och hittar de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen.

I den andra delen beskriver vi utgångspunkterna för vår granskning, det vill säga det som ramar in granskningen. Där ser du även vilka nämnder och styrelser som omfattats av granskningen.

Sedan kommer vi till *den tredje delen*: resultatet av granskningen. Där går vi igenom de iakttagelser och bedömningar vi gjort i granskningen. Sist i det avsnittet hittar du en sammanfattande bedömning samt de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen.

I den sista delen av rapporten hittar du information om det kommunala ansvarssystemet och revisionens uppdrag.

2 Sammanfattning

Regionfullmäktige fastställde i april 2022 detaljutformningen av Västra Götalandsregionens politiska organisation för perioden 2023–2027. Då revisionen ser risker med omfattande förändringar av styrning, roller och ansvar i en ny politisk organisation avser vi att granska implementeringen av den nya politiska organisationen under mandatperioden.

2.1 Syfte och omfattning

För den granskning som genomförts under 2023 har syftet varit att bedöma om berörda nämnder och styrelser inom hälso- och sjukvårdsområdet givits förutsättningar att genomföra sina uppdrag i enlighet med regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation.

Granskningen omfattar

- regionstyrelsen
- strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden
- operativa hälso- och sjukvårdsnämnden
- delregional nämnd östra.

2.2 Resultatet i korthet

Granskningen visar att regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation inom hälso- och sjukvårdsområdet till största del har genomförts. Ansvar, roller och inbördes relationer mellan nämnder och styrelser har definierats, även om viss otydlighet hade kunnat undvikits redan inför och vid inrättandet av den nya organisationen.

Granskningen visar även att det finns goda förutsättningar att uppnå en tydligare styrning samt mer renodlade ansvar och roller i den nya organisationen, men även här gör revisionen bedömningen att en del av otydligheterna hade kunnat undvikas inför implementeringen.

Revisionen anser att regionstyrelsen i sin övergripande ägar- och styrfunktion borde tagit en mer aktiv roll i att förtydliga ansvarsfördelning och arbetsformer mellan berörda nämnder och styrelser, för att säkerställa att den nya politiska organisationen inom hälso- och sjukvårdsområdet implementeras enligt fullmäktiges intentioner.

Granskningen visar även att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden inte påbörjat sitt uppdrag från regionfullmäktige att ta fram måldokument och

strategiska planer för den övergripande och långsiktiga inriktningen inom hälso- och sjukvården, och inte heller återkopplat detta till fullmäktige.

2.3 Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar revisionen vid behov rekommendationer om förbättringar till granskade nämnder och styrelser. Revisionen kommer enligt revisionsplan 2023–2025 att fortsätta granskningen av den nya politiska organisationen. Nedan hittar du de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen 2023.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna samt se till att arbets-sätten dem emellan fungerar
- agera tydligare i sin övergripande ägar- och styrfunktion och i rollen som beredningsorgan åt regionfullmäktige, för att säkerställa att den nya politiska organisationen implementeras enligt fullmäktiges intentioner.

Revisionen rekommenderar strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden att

- påbörja arbetet med sitt uppdrag att ta fram måldokument och strategiska planer för den övergripande och långsiktiga inriktningen inom hälso- och sjukvården, alternativt återkoppla till regionfullmäktige och eventuellt föreslå en annan hantering av uppdraget.

Revisionen uppmanar granskade nämnder och styrelser att i övrigt beakta de bedömningar som görs i rapporten.

3 Utgångspunkter

3.1 Bakgrund

Regionfullmäktige fastställde den 12 april 2022 detaljutformningen av Västra Götalandsregionens politiska organisation för perioden 2023–2027¹. Utgångspunkten var en tydligare styrning, renodlade ansvar och roller samt större genomslag för politiska beslut. Att utforma en ny styrning kommer enligt den styrgrupp som arbetat med utformningen att ta tid och kräva nya arbetssätt och metoder, med en stegvis implementering av ny styrning med start i beredningen och genomförandet av budget 2024.²

Revisionen ser risker med omfattande förändringar av styrning, roller och ansvar i en ny politisk organisation. Stora förändringar riskerar att skapa otydligheter i organisation och styrning, ledning och uppföljning samt att dra ut på tiden. Revisionen avser därför att granska implementeringen av den nya politiska organisationen under åren 2023–2025.

För 2023 såg revisionen risken att den nya politiska organisationen inte tillräckligt snabbt skulle ge avsedda effekter i form av tydligare styrning samt renodlade ansvar och roller. Dessutom inleddes året med stora ekonomiska underskott för sjukhusstyrelserna³, vilket ansågs öka risken att intentionerna med den nya politiska organisationen inte får genomslag i önskad omfattning och takt. Om önskade effekter av den nya politiska organisationen uteblir eller försenas kan det medföra negativa konsekvenser för Västra Götalandsregionens invånare och deras tillgång till en god, jämlik och säker hälso- och sjukvård.

3.2 Syfte och revisionsfrågor

I den revisionsplan som revisorskollegiet fastställt för perioden 2023–2025⁴ anges den nya politiska organisationen som ett av de viktigaste områdena, och revisionen avser att följa detta under hela den perioden. För den granskning som genomförts under 2023 har syftet varit att bedöma om berörda nämnder och styrelser inom hälso- och sjukvårdsområdet givits förutsättningar att

¹ Regionfullmäktige 2022-04-12, § 66, Politisk organisation för mandatperioden 2023–2027 (RS 2022–01294).

² Arbetsgruppen politisk organisation 2023–2026, 2023-01-23, PM om politisk styrning av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen.

³ Västra Götalandsregionens fem sjukhusstyrelser redovisade under 2022 ett samlat underskott om drygt 770 miljoner kronor, och för perioden januari–november 2023 ett samlat underskott om drygt 2,5 miljarder kronor.

⁴ Revisionsplan 2023 med inriktning för 2024–2025, fastställd av revisorskollegiet 2023-02-08 (dnr REV 2022–00119).

genomföra sina uppdrag i enlighet med regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation. Granskningen ska besvara tre revisionsfrågor:

- Har regionfullmäktiges beslut om detaljutformning av Västra Götalandsregionens politiska organisation inom hälso- och sjukvårdsområdet verkställt?
- Har tidiga erfarenheter omhändertagits i form av en justerad organisation, exempelvis genom reviderade reglementen eller andra förtydliganden av berörda nämnders ansvar, roller och inbördes relationer?
- Har ansvar, roller och inbördes relationer mellan berörda nämnder tydliggjorts, i enlighet med regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation och eventuella justeringar under året?

3.3 Avgränsning

Granskningen har inbegripit aktiviteter under både 2022 och 2023, eventuella tidiga justeringar av organisationen under 2023, samt om berörda nämnder och styrelser givits förutsättningar att bedriva sina uppdrag i enlighet med regionfullmäktiges beslut.

De politiska organ som berörts på regiongemensam nivå är regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden och operativa hälso- och sjukvårdsnämnden. För att ge ett exempel på samspelet mellan nivåerna i den nya politiska organisationen har granskningen även omfattat delregional nämnd östra.

I dokument från Västra Götalandsregionen som behandlar innevarande mandatperiod eller den period som den nya politiska organisationen avser, anges omväxlande 2022–2026 (perioden mellan de två valen), 2023–2026 (mandatperioden för nämnder och styrelse) och 2023–2027 (inkluderar revisorskollegiets mandatperiod till och med den 31 mars).

3.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier menas de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I den här granskningen utgår vi från följande revisionskriterier:

- Kommunallag (2017:725)
- Policy Styrning i Västra Götalandsregionen (dnr RS 2019–02491 för perioden 1 januari–30 juni; dnr RS 2022-03751 för perioden från 28 november)
- Budget 2023 samt plan för ekonomin år 2024–2025 för Västra Götalandsregionen (dnr RS 2022–06050)

- Regionfullmäktiges beslut Politisk organisation för mandatperioden 2023–2027, 2022-04-12 § 66, inklusive yrkanden, reservationer och protokollsanteckningar (dnr RS 2022–01294)
- PM om politisk styrning av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen, Arbetsgruppen politisk organisation 2023–2026, 2023-01-23
- Reglemente för regionstyrelsen, fastställt av regionfullmäktige 2022-11-29 (dnr RS 2022–04495)
- Reglemente för strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, fastställt av regionfullmäktige 2022-11-29 (dnr RS 2022–04495)
- Reglemente för operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, fastställt av regionfullmäktige 2022-11-29 (dnr RS 2022–04495)
- Reglemente för delregional nämnd östra, fastställt av regionfullmäktige 2022-11-29 (dnr RS 2022–04495)
- Process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag såsom utbudspunktsförändring, fastställd av operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-03-22 (OSN 2023–01653)

3.5 Ansvariga nämnder och styrelser

Granskningen har omfattat

- regionstyrelsen
- strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden
- operativa hälso- och sjukvårdsnämnden
- delregional nämnd östra.

3.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, intervjuer och dialogmöten med granskade nämnder (se Bilaga 1).

4 Resultatet av granskningen

Resultatet av granskningen redovisas per revisionsfråga (avsnitt 4.1–4.3), med en avslutande bedömning per fråga. I avsnitt 4.4 görs en sammanfattande bedömning med fokus på granskningens syfte.

4.1 Revisionsfråga 1 – om regionfullmäktiges beslut

Den första revisionsfrågan handlar om regionfullmäktiges beslut om detaljutformning av Västra Götalandsregionens politiska organisation inom hälso- och sjukvårdsområdet, och om det verkställts. Regionfullmäktiges beslut den 12 april 2022, Politisk organisation för mandatperioden 2023–2027, bestod av åtta punkter. Av dessa har revisionen granskat de som berör hälso- och sjukvårdsområdet.

4.1.1 Regionfullmäktige fastställer ny politisk organisation

'Detaljutförning av Västra Götalandsregionens politiska organisation 2023 till 2027' är ett omfattande dokument, med övergripande resonemang kring tidigare organisationsutredningar och konkreta beskrivningar av enskilda nämnders uppgifter. Förslaget är framtaget av en politisk styrgrupp, berett av regionstyrelsen och fastställt av regionfullmäktige i april 2022 (se fotnot 1). Revisionen har i denna granskning behandlat de kapitel som rör hälso- och sjukvården.

Kapitel 2 – Politiska organisationsberedningen

Den politiska organisationsberedning som utsågs i januari 2019⁵ lämnade bland annat följande rekommendationer i sin rapport till regionfullmäktige i januari 2021⁶:

Övergripande – För att råda bot på känslan av *bristande politiskt inflytande* borde tumregeln vara att en nämnd har en förvaltning till sitt förfogande. Därtill borde det övervägas vem som har mandatet att anställa förvaltningschef.

Sjukvård – Två alternativ till den dåvarande lokalt baserade beställarutförarmodellen⁷ fördes fram. Det ena var att samla sjukvårdsansvaret och

⁵ Regionfullmäktige 2019-01-29, § 12, Uppgiftsbeskrivning och arbetsformer för regionfullmäktiges beredning för uppföljning av det politiska arbetet och den övergripande styrmodellen (RS 2018-03754).

⁶ Rapport Politisk styrning av Västra Götalandsregionen, 2021-01-05 (RS 2018-03754).

⁷ En beställar-utförarmodell går i korthet ut på en separation och arbetsuppdelning mellan en beställande och en utförande part i en organisation. Modellen utvecklades under 1980-talet som en yttring av new public management (se bland andra Britt-Marie Brinkmo, *Kan primärvård kontraktstyras?*, 2004).

beställning *jämte* regionstyrelsen med en beställarfunktion, det andra att samla motsvarande ansvar *under* regionstyrelsen i ett utskott eller en beredning.

I beredningens rapport diskuterades att Västra Götalandsregionen är en stor organisation, och det att fanns skäl att behålla uppdelningen av behovsbedömning (då: beställare) och utbudsanpassning (då: utförare). Nomenklaturen behövde förändras för att påvisa en vilja och ambition att lösa problem, och framför allt behövde en ny kultur etableras. Beredningen diskuterade ändå vidare om en modell med *beställare och utförare*. Fyra potentiella förslag värderades gentemot sex principer, och högst snittbetyg fick förslaget med *en* beställarfunktion.

Rapporten från den politiska organisationsberedningen skulle utgöra ett stöd för utformningen av förslag till politisk organisation under mandatperioden 2023–2026⁸, och revisionen konstaterar att mycket av det som diskuterades där återfanns i styrgruppens förslag och därmed i regionfullmäktiges slutliga beslut.

Kapitel 3 – Övergripande styrmodell

Regionstyrelsen utgör den regiongemensamma ägaren och utövar ägarskapet över samtliga verksamheter som drivs i egen regi. Dessutom har styrelsen det rättsliga ansvar som följer av kommunallagen när det gäller exempelvis uppsiktsplikt och beredning av ärenden inför behandling i fullmäktige.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet upphör hälso- och sjukvårdsstyrelsen och de fem geografiskt indelade hälso- och sjukvårdsnämnderna, och ersätts med två nämnder på regiongemensam nivå och fem med samma geografiska indelning som tidigare men med ett annat mandat.

Strategisk hälso- och sjukvårdsnämnd

En strategisk hälso- och sjukvårdsnämnd inrättas för att stärka fokus på långsiktighet och möjliggöra tydligare uppföljning av hur området utvecklas på längre sikt, utan att operativa och kortsiktiga frågor ska tränga ut det strategiska arbetet. Nämnden blir Västra Götalandsregionens ledande hälso- och sjukvårds-politiska organ och systemansvarig för den regionfinansierade hälso- och sjukvården, med de huvudsakliga uppgifterna att

- ta fram den regionala hälso- och sjukvårdsstrategin, vars tidsspann bör omfatta kommande 10 år. Strategin ska ligga till grund för den konkreta utformningen av uppdrag och resurser till berörda utförare och för investeringsprocessen på regionstyrelsenivå
- ta fram en regional strategi för folkhälsoarbetet som grund för det lokala folkhälsoarbetet som ska bedrivas av de delregionala nämnderna

⁸ Regionstyrelsen 2021-01-26, § 22, Styrgrupp för detaljutformningen av den politiska organisationen för mandatperioden 2023–2026 (RS 2020–07633).

- utforma förslag till vårdval och Krav- och kvalitetsbok
- driva övriga frågor kopplade till uppgiften som systemansvarig.

Regional hälso- och sjukvårdsstrategi

I dokumentet beskrivs hur nämnden i sitt arbete med att ta fram en regional hälso- och sjukvårdsstrategi ska nominera teman för *diskussion i regionfullmäktige*, där synpunkter ska vägleda nämnden i utformningen av strategin. En av de tidiga uppgifterna är att fastställa nämndens arbete med strategin under mandatperioden.

Dessutom tydliggörs att strategier ska utformas så att de är ledande i det operativa arbetet, och därmed ges strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden det övergripande ansvaret att fastställa sjukvårdens utbud och lokalisering – *vårdutbudsstrukturen*.

Behovet av och efterfrågan på en heltäckande hälso- och sjukvårdsstrategi bekräftas av i stort sett samtliga intervjuade. En parallell dras till Region Stockholm, som under en tid arbetat efter en strategi mot 2023 och nyligen genomfört utredningen 'Hälso- och sjukvården 2040'. Flera intervjuade hade föredragit att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden inrättats *interimistiskt under 2022* eller till och med tidigare, för att kunna förbereda detta centrala arbete/dokument och undvika den osäkerhet som flera nu menar har uppstått. Det finns också en undran hur strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden ska kunna bedöma om en fråga är av strategisk karaktär och om förslag ligger i linje med gällande strategiska planer, när det vid tiden för intervjuerna inte fanns några sådana planer. *Omställningsstrategin* uppfattas som en viktig del i den strategiska styrningen, men inte som heltäckande och inte som tillräckligt handfast för att hänga upp ett sådant arbete på.

Det går inte att utläsa av strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens handlingar att nämnden har fastställt eller diskuterat hur arbetet med en hälso- och sjukvårdsstrategi ska läggas upp under mandatperioden. Nämnden har kommit in på frågan i två olika svar till utförarstyrelser i juni⁹, och bland annat skrivit följande:

'Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för att verka för att invånarnas behov av hälso- och sjukvård och möjligheter till val av vårdutbud tillgodoses på ett jämlikt sätt i hela Västra Götaland och utifrån det forma hälso- och sjukvårdssystemets strukturer, funktionssätt och långsiktig utveckling. Därför behöver nämnden på sikt överväga komplettering av strategi för omställningen med heltäckande plan för hälso- och sjukvården, inkluderande framtida dimensionering, funktioner och lokalisering för långsiktig hantering av frågan.'

⁹ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-06-22, § 72, Svar på skrivelse från styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus om driftsättning av Skene närsjukhus (SSN 2023-00460) samt § 71, Svar på skrivelse från styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset om Närakuten Östra sjukhuset – fortsatt drift och finansiering (SSN 2023-00460).

I de få beslut nämnden hittills fattat kring utbudspunktsförändringar har bedömningar gjorts gentemot just omställningsstrategin och dokumentet 'Hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering i Västra Götaland' som regionstyrelsen fastställde i april 2021.¹⁰

I samband med att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden den 22 juni godkände Koncernkontorets inventering av måldokument, strategier och planer inom hälso- och sjukvårdsområdet¹¹, ställde sig nämnden bakom förvaltningens förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med strategier och planer:

- Befintliga planer och kommande initiativ bör tydligare relatera till och inkluderas i strategi för omställningen av hälso- och sjukvården samt genomförandeplanen.
- Fokus för det fortsatta arbetet bör vara genomförande av strategi för omställningen. Återhållsamhet med att ta fram nya planer och strategier är viktigt.
- Överväg komplettering av strategi för omställningen med heltäckande plan för hälso- och sjukvården, inkluderande framtida dimensionering, funktioner och lokalisering.

Av revisionens intervjuer framgår att den granskade perioden för strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden har handlat mycket om att etablera strukturer och sortera de frågor som tidigare låg hos hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Man räknar med att ta större utvecklingssteg om ett till två år, men tioårs-perspektivet dröjer förmodligen. Förvaltningens fokus ligger just nu på den andra punkten i listan ovan, med genomförande av omställningsstrategin och inte minst utveckling av den så kallade genomförandeplanen.

I samband med att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden i juni ställde sig bakom Koncernkontorets förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med strategier och planer, fick hälso- och sjukvårdsutvecklingsdirektören i uppdrag att återkomma med förslag på struktur och process för detta arbete. Inför nämndens sammanträde den 7 december presenterade direktören ett sådant förslag, där de huvudsakliga temana var att inkludering av nya initiativ och återhållsamhet med nya planer behöver prövas utifrån principen 'omställningen först', och att strategin för omställningen inklusive genomförandeplanen är den överordnade inriktningen för hälso- och sjukvårdens utveckling.

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden tog inte explicit ställning till förslaget, utan noterade informationen. Utöver detta beslutade nämnden bland annat att

¹⁰ Regionstyrelsen 2021-04-20, § 111, Hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering i Västra Götaland (RS 2021-01348).

¹¹ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-06-22, § 69, Inventering av måldokument, strategier och planer för hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen (SSN 2023-00400).

ge hälso- och sjukvårdsutvecklingsdirektören i uppdrag att påbörja arbetet med förstärkning av genomförandet av omställningen.¹²

I ett annat ärende vid samma sammanträde beslutade strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden att ge hälso- och sjukvårdsutvecklingsdirektören i uppdrag att till sammanträdet den 29 februari 2024 redovisa bakgrund och beskriva nuläge inom de områden som behöver tas om hand på kortare sikt i arbetet med en förstärkning av genomförandet av omställningen.¹³ Av tjänsteutlåtandet framgick att detta handlar om operativa hälso- och sjukvårdsnämndens möjligheter att utföra en av sina uppgifter enligt reglementet – att realisera och konkretisera måldokument och strategiska planer från strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden i bland annat uppdrag till utförare i egen regi och avtal med externa vårdgivare. Som exempel nämns i tjänsteutlåtandet närsjukhus, närakuter och mobila team.

Operativ hälso- och sjukvårdsnämnd

Den andra regiongemensamma nämnden är en operativ hälso- och sjukvårdsnämnd som ska omsätta den regionala hälso- och sjukvårdsstrategin i praktiken genom att fördela uppdrag till utförarstyrelser. Nämndens huvudsakliga uppgifter är bland annat att

- omsätta Västra Götalandsregionens hälso- och sjukvårdsstrategi i praktik genom att bryta ner den i kortare perspektiv och sekvensera genomförande under innevarande mandatperiod
- besluta om och fördela medel och uppdrag till interna och externa utförare
- följa upp utfallet av den nedbrutna strategin för att säkerställa att verksamheten drivs i önskad riktning
- förhandla, teckna och följa upp avtal med verksamheter i egen regi, inom vårdval utifrån fastställd Krav- och kvalitetsbok, och med externa vårdgivare.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden har tagit över ansvaret för de vårdöverenskommelser och ett tusental avtal som de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna och hälso- och sjukvårdsstyrelsen tecknade med regionens utförarstyrelser och externa vårdgivare för perioden 2022–2023. En central uppgift för nämnden är att från 2024 fördela uppdrag inklusive medel till samma styrelser, med utgångspunkt i bland annat den hälso- och sjukvårdsstrategi som diskuterats ovan. Enligt nämndens reglemente ska uppdragen i normalfallet vara fleråriga för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för utförarverksamheten.

¹² Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-12-07, § 181, Struktur och process för nämndens arbete med strategiska planer (RS 2023-00400).

¹³ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-12-07, § 182, Förstärkt genomförande av omställningen på kort sikt (RS 2023-00798).

Arbetet med uppdrag för perioden från 2024 påbörjades enligt genomförda intervjuer tidigt under 2023, i en förvaltningsorganisation som också förändrades vid årsskiftet. Enligt nämndens handlingar har utgångspunkten varit att sammanföra tidigare överenskommelser och ersättningar i ett samlat uppdrag till respektive utförarstyrelse.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden fastställde den 27 september ettåriga uppdrag för 2024 till styrelserna för Folktandvården, Regionhälsan, Habilitering & Hälsa, NU-sjukvården, Skaraborgs Sjukhus, Södra Älvsborgs Sjukhus, Sahlgrenska Universitetssjukhuset samt Sjukhusen i väster.¹⁴ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden har även fastställt Krav- och kvalitetsbok för vårdval vårdcentral respektive vårdval rehab¹⁵, och fattat beslut om att genomföra fem upphandlingar.

Revisionen noterar att operativa hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag till sex av utförarstyrelserna (sjukhusen och Regionhälsan) samt beslut om Krav- och kvalitetsböcker avgjorts genom omröstning, och att nämnden i samtliga fall bifallit yrkande från oppositionen genom andre vice ordförande.

Delregionala nämnder

För att bevara det lokala perspektivet inrättas fem delregionala nämnder, med samma geografiska indelning som de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna – Göteborg, norra, södra, västra och östra. En central uppgift för de delregionala nämnderna är att föra *dialog* med kommuner och lokala intressenter främst avseende uppföljning av hälso- och sjukvård, men även kunna hantera andra områden inom den regionala kompetensen när så är påkallat. Därtill ska de delregionala nämnderna driva lokalt förebyggande och främjande *folkhälsoarbete* samt operativa frågor som tidigare hanterats av beredningen för mänskliga rättigheter.

I revisionens granskning av den nya politiska organisationen under 2023 har delregional nämnd östra ingått. Av såväl dokumentstudier som genomförda intervjuer framgår att nämnden inrättats och kommit i gång med sitt arbete i enlighet med regionfullmäktiges beslut. Företrädare för både denna och andra nämnder inom hälso- och sjukvårdsområdet lyfter fram otydligheter när det gäller ansvar, roller och inbördes relationer mellan de sju nu genomgångna nämnderna, vilket analyseras ytterligare i kommande avsnitt.

¹⁴ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-09-27, §§ 251–258 (OSN 2023–01962, 01963, 01965, 01969, 01970, 02118, 02119).

¹⁵ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-09-27, §§ 259–260, Krav- och kvalitetsbok vårdval vårdcentral 2024 (OSN 2023–00308) samt Krav- och kvalitetsbok vårdval rehab 2024 (OSN 2023–00424).

Utförarstyrelser

På utförarsidan inom hälso- och sjukvårdsområdet görs inga organisatoriska förändringar. Nio utförarstyrelser fortsätter att bedriva verksamhet i egen regi, och som beskrivs senare i denna rapport är ledamöter utsedda och reglementen fastställda. Den tydligaste skillnaden för utförarstyrelserna i den nya organisationen är att de *tilldelas uppdrag* från operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, i stället för att teckna vårdöverenskommelser med en, två eller upp till alla fem hälso- och sjukvårdsnämnderna.

Kapitel 7 – regionstyrelsen

Regionstyrelsens uppgift är att utöva den övergripande verkställande politiska styrningen av Västra Götalandsregionen. Styrelsen är beredningsorgan åt regionfullmäktige och har till uppgift att utöva uppsikt och samordning av regionens samlade verksamheter.

Utskott

I regionstyrelsens nya reglemente nämns tre utskott – ägarutskott, personalutskott och hållbarhetsutskott – och den 25 oktober 2022 utsåg regionstyrelsen ledamöter till dessa.¹⁶

Beredningar

I regionstyrelsens reglemente har regionfullmäktige också fastställt att följande fem beredningar ska utses eller inrättas, och att styrelsen därutöver får tillsätta de beredningar som behövs:

- en beredning för genomgång av ärenden och aktuella frågor till styrelsen
- en beredning för hållbar utveckling
- en beredning för sammanhållen hälso- och sjukvård
- en digitaliseringsberedning
- en beredning för mänskliga rättigheter

Av beslutet om ny politisk organisation framgår även att regionstyrelsen behöver ta ställning till behovet av särskilda beredningar inom forskning och utveckling samt externa relationer.

Beredningen för hållbar utveckling och beredningen för mänskliga rättigheter är i gång och verkar i enlighet med både regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation och regionstyrelsens reglemente.

¹⁶ Regionstyrelsen 2022-10-25, §§ 312–314, Val av ledamöter och ersättare till ägarutskottet, personalutskottet och hållbarhetsutskottet (RS 2022-04749).

Däremot har *beredningen för sammanhållen hälso- och sjukvård* inte inrättats, och enligt genomförda intervjuer har den aktuella dialogen med kommunerna via Västkom avbrutits. Det politiska samrådsorganet SRO, en gruppering för att hantera samverkans- och ansvarsfrågor mellan Västra Götalandsregionen och länets kommuner, finns dock kvar.

När det gäller *digitaliseringsberedningen* har den av publicerade handlingar att döma inte genomfört sina två sista planerade sammanträden i november och december 2022, och inte förlängts eller inrättats för innevarande mandatperiod.

I regionstyrelsens delårsrapport per april¹⁷ och delårsrapport per augusti¹⁸ redovisade regionstyrelsen fyra beredningar, det vill säga även den för sammanhållen hälso- och sjukvård och digitaliseringsberedningen. I aprilrapporten anges i ett annat avsnitt att 'mänskliga rättigheter' och 'hållbar utveckling' är de två aktiva beredningarna, medan det i augustirapporten är dessa två som nämns i samband med ekonomiska anslag. Även i Detaljbudget 2024¹⁹ nämner regionstyrelsen alla fyra beredningarna.

Vid sammanträdet den 13 december 2022 godkände den nytilträdde regionstyrelsen en redovisning från dåvarande beredningen för externa relationer²⁰ med erfarenheter från mandatperioden, en konsekvensbeskrivning av att beredningen utgår i den nya politiska organisationen samt rekommendationer till styrelsen hur man kan styra det internationella arbetet i framtiden.

Revisionen kan inte finna att regionstyrelsen tagit ställning till behovet av en särskild beredning inom forskning och utveckling.

Kapitel 10 – hälso- och sjukvård

I detta kapitel fördjupas resonemang kring, och beskrivningar av politiska organ inom hälso- och sjukvårdsområdet. Revisionen har tagit hänsyn till dessa fördjupningar ovan.

¹⁷ Regionstyrelsen 2023-06-16, § 111, Delårsrapport per april 2023 för regionstyrelsen (RS 2023-02497).

¹⁸ Regionstyrelsen 2023-09-19, § 180, Delårsrapport för regionstyrelsen augusti 2023 (RS 2023-04369).

¹⁹ Regionstyrelsen 2023-11-21, § 247, Regionstyrelsens detaljbudget 2024 och utblick 2025-2026 (RS 2023-05054).

²⁰ Regionstyrelsen 2022-12-12, § 368, Återrapportering av uppdrag att sammanfatta erfarenheterna för Beredningen för externa relationer, mm (RS 2022-04918).

Kapitel 11 – förändrad organisation och ansvarsfördelning inom serviceverksamhet och fastighet

Utöver förändringar i organisationen kring serviceverksamhet och fastighet, behandlas samspelet mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen. En konkret fråga är att den förvaltningsorganisation som ger stöd till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden ska vara åtskild från den operativa hälso- och sjukvårdsnämndens och Koncernkontorets övriga förvaltning. På samma sätt ska de delregionala nämnderna ha en egen förvaltning eller ett särskilt tjänstepersonstöd.

Under den granskade perioden visar både dokumentstudier och genomförda intervjuer att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden fått sitt primära stöd från koncernstab strategisk hälso- och sjukvårdsutveckling, där stabschefen (hälso- och sjukvårdsutvecklingsdirektör) också är ansvarig tjänsteperson för nämnden. På motsvarande sätt har operativa hälso- och sjukvårdsnämnden fått sitt primära stöd från koncernstab för uppdrag och produktion av hälso- och sjukvård, där stabschefen (hälso- och sjukvårdsproduktionsdirektör) är ansvarig tjänsteperson för nämnden. De medarbetare som fått uppdrag som ansvariga tjänstepersoner för de delregionala nämnderna är anställda vid en avdelning inom koncernstab strategisk hälso- och sjukvårdsutveckling.

Däremot framgår det tydligt i dokumentgranskningen och framför allt i genomförda intervjuer, att det inte varit vattentäta skott mellan staberna och att ambitionen tvärt om varit att samverka för ett effektivt stöd till nämnderna.

4.1.2 Ledamöter, ersättare i nämnder, styrelser och bolag

Till regionfullmäktiges beslutsdokument fogades en bilaga där samtliga nämnder, styrelser och bolag för både den senaste och den kommande mandatperioden listades, med angivande av antal ledamöter, ersättare och presidieutformning. I förteckningen fanns noteringar om vilka organ som skulle upphöra från och med 2023, och översiktligt hur deras uppgifter skulle fördelas på befintliga och nya organ.

Av sammanställningen framgick att antalet förtroendeuppdrag i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser och bolag inför mandatperioden 2023–2026 minskade med 14, från 1 065 till 1 051.

Den 29 november 2022 utsåg regionfullmäktige ledamöter och ersättare i samtliga nämnder, styrelser och bolag²¹ i enlighet med beslutet i april, med en mindre komplettering den 14 februari 2023.²²

²¹ Regionfullmäktige 2022-11-29, § 254, Valberedningens förslag till val mandatperioden 2023–2026 (RS 2022-05249).

²² Regionfullmäktige 2022-02-14, § 33, Ledamöter och ordförande i styrelsen för Regionteater Väst AB (RS 2019–08192).

4.1.3 Reglementen för berörda nämnder och styrelser

Regionstyrelsen presenterade i mitten av oktober 2022 förslag till reglementen för samtliga nämnder och styrelser som berör hälso- och sjukvårdsområdet²³, och den 29 november 2022 fastställde regionfullmäktige dessa.

4.1.4 Regionstyrelsens uppdrag till styrelser och nämnder samt åtgärder i övrigt för att förbereda ny politisk organisation

Åtgärder från regionstyrelsen

Regionstyrelsen fattade de första besluten med anledning av den nya politiska organisationen den 29 mars 2022, då under förutsättning av fullmäktiges väntade beslut två veckor senare. Efter detta har revisionen noterat ett tjugotal beslut i styrelsen i syfte att förbereda så den politiska organisationen inom hälso- och sjukvårdsområdet kunde träda i kraft den 1 januari 2023. Som exempel kan nämnas uppdrag om anpassning av styrande dokument, hantering av allmänna handlingar och tillsättning av en politisk arbetsgrupp för fortsatt arbete med införandet av den nya organisationen.

Ansvariga tjänstepersoner

Beslutanderätt och krav på samråd

Det reglemente som gällde 2019–2022, fastställt av regionfullmäktige den 10 juni 2019²⁴, gav regionstyrelsen rätt att utse regiondirektör och övriga förvaltningschefer. Däremot nämndes inget om uppgiften att utse ansvariga tjänstemän (tidigare benämning) eller ansvariga tjänstepersoner.

Av den delegeringsordning regionstyrelsen fastställde den 15 oktober 2019 och som kompletterats vid flera tillfällen – senast den 13 december 2022²⁵ – framgick dock att regiondirektören, utan möjlighet till vidaredelegering, fick utse ansvariga tjänstemän för de nämnder som fick sitt tjänstepersonstöd från Koncernkontoret.

I den instruktion till regiondirektören 2019–2022 som regionstyrelsen fastställde den 5 februari 2019²⁶, framgick att regiondirektören skulle utse ansvariga tjänstepersoner, och i det förslag till instruktion för dessa som

²³ Regionstyrelsen 2022-10-18, § 275, Reglementen för nämnder och styrelser 2023–2026 (RS 2022-04095).

²⁴ Regionfullmäktige 2019-06-10, § 138, Reglementen för nämnder och styrelser 2019–2022 (RS 2018-03535).

²⁵ Regionfullmäktige 2022-12-13, § 365, Ändring av delegationsordningen för rätten att teckna kollektivavtal (RS 2019-01175).

²⁶ Regionstyrelsen 2019-02-05, § 37, Instruktion till regiondirektör och förvaltningschef 2019–2022 (RS 2019-00114).

regionstyrelsen rekommenderade att respektive nämnd skulle fastställa, angavs att det skulle ske *efter samråd med presidierna för berörd nämnd*.

Den 29 november 2022 fastställde regionfullmäktige nytt reglemente för regionstyrelsen. I det framgår att regionstyrelsen utser ansvarig tjänsteperson efter samråd med berörda nämnder och styrelser. När beslutanderätten genom fastställande av delegeringsordning den 25 april 2023 delegerades till regiondirektören²⁷, saknades dock villkoret om samråd.

Den 21 februari 2023 fastställde regionstyrelsen ny instruktion till regiondirektören, för mandatperioden 2023–2026²⁸. Här förtydligades att den delegerade rätten att utse ansvariga tjänstepersoner villkoras med att beslutet ska föregås av samråd med berörda nämnder.

Beslut om ansvariga tjänstepersoner

Efter regionfullmäktiges beslut i april 2022 om ny politisk organisation har regiondirektören utsett ansvariga tjänstepersoner för följande organ:

den 22 december 2022: strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, de fem delregionala nämnderna, miljö- och regionutvecklingsnämnden, kulturnämnden, infrastruktur- och kollektivtrafiknämnden, beredningen för mänskliga rättigheter samt beredningen för hållbar utveckling

den 10 maj 2023: beredningen för psykisk hälsa

den 9 augusti 2023: beredningen för nära vård

den 21 augusti 2023: delregional nämnd norra

Det framgår av samtliga beslutshandlingar att regiondirektören ska utse ansvarig tjänsteperson *efter samråd* med berörd nämnd, styrelse eller beredning. Enligt uppgift från regiondirektörens ledningsstöd har samråd genomförts inför de beslut som fattats under 2023, men av handlingarna framgår inte om och i så fall *hur* ett sådant samråd skett inför respektive beslut.

Kravet på samråd inför utnämning av ansvarig tjänsteperson kan ses i ljuset av den tidigare organisationsberedningens rekommendation att överväga en organisation med en förvaltning per nämnd och vem som anställer förvaltningschef. I den beslutade organisationen är Koncernkontoret fortfarande en gemensam förvaltning för regionstyrelsen och ett stort antal

²⁷ Regionstyrelsen 2023-04-25, § 85, Delegeringsordning för regionstyrelsen (RS 2023–01544).

²⁸ Regionstyrelsen 2023-02-21, § 37, Instruktion för regiondirektör i Västra Götalandsregionen (RS 2022–06090).

nämnder, och ett sätt att bibehålla ett politiskt inflytande som efterfrågas i tidigare utredningar är just kravet på samråd.

Merparten av regiondirektörens beslut om ansvarig tjänsteperson fattades den 22 december 2022, en dryg vecka innan de nyinrättade nämnderna tillträdde den 1 januari 2023, vilket omöjliggjorde samråd inför utnämningarna.

Däremot var regionstyrelsens två beredningar aktiva före årsskiftet, och där kunde samråd skett. Detsamma gäller de tre beslut regiondirektören fattat under 2023 – i två fall har ansvarig tjänsteperson utsetts till beredningar efter att de inrättats och ledamöter utsetts, och i det tredje fallet utsågs en ny ansvarig tjänsteperson till en existerande delregional nämnd.

4.1.5 Detaljbudgetar 2023 för nämnder och styrelser som berörs av ny politisk organisation

Den 29 mars 2022 gav regionstyrelsen (under förutsättning av regionfullmäktiges beslut den 12 april) regiondirektören i uppdrag att återkomma till styrgruppen med förslag till hantering av detaljbudgetar för berörda nämnder och styrelser med anledning av ny politisk organisation. Regiongemensamma riktlinjer för detaljbudget 2023 och 2024 samt inriktning 2025 fastställdes den 28 juni samma år²⁹, och den 28 juni kompletterades dessa med en regiongemensam rutin för detaljbudget 2023³⁰.

4.1.6 Revisionens bedömning

Revisionens samlade bedömning inom ramen för den första revisionsfrågan är att *regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation inom hälso- och sjukvårdsområdet till stora och väsentliga delar har verkställts*.

Ledamöter, ersättare och presidier var utsedda och reglementen fastställda i tid, och förfarandet för detaljbudget 2023 var omhändertaget. Revisionen bedömer också att regionstyrelsen beslutat om uppdrag till nämnder och styrelser samt vidtagit erforderliga åtgärder i övrigt.

Revisionen bedömer dock att *regionstyrelsen inte* har inrättat alla beredningar enligt sitt reglemente, och inte återkopplat detta till regionfullmäktige. Styrelsen har inte heller dokumenterat något ställningstagande till behovet av en särskild beredning inom forskning och utveckling, och revisionen uppfattar hanteringen av motsvarande för externa relationer som ett otydligt ställningstagande.

²⁹ Regionstyrelsen 2022-06-28, § 185, Riktlinjer för detaljbudget 2023 (RS 2022-02499).

³⁰ Ekonomidirektör 2022-06-28, Regiongemensam rutin för detaljbudget 2023 (RS 2022-02499).

Enligt revisionens bedömning har regionstyrelsen inte heller agerat i tillräcklig utsträckning för att tillse att den nya politiska organisationen inom hälso- och sjukvårdsområdet ska fungera enligt regionfullmäktiges intentioner. Detta gäller inte minst strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens val att inte ta fram eller planera framtagandet av en heltäckande tioårig hälso- och sjukvårdsstrategi, vilket enligt regionfullmäktiges beslut skulle ske bland annat med stöd av tematiska diskussioner i fullmäktige. En sådan strategi är enligt revisionens bedömning en så central del av det nya systemet för styrning och ledning av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen, att regionstyrelsen i sin övergripande ägar- och styrfunktion och i rollen som beredningsorgan åt regionfullmäktige borde ha uppmärksammat avsteget och agerat under året.

Revisionen bedömer att *strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden inte fullt ut* har agerat i enlighet med de uppgifter nämnden tilldelats genom regionfullmäktiges beslut om ny organisation. Nämnden har inte fattat några beslut om hur arbetet med en heltäckande hälso- och sjukvårdsstrategi ska se ut under mandatperioden, trots att nämnden i skrivelser konstaterat att strategin för omställning inte är heltäckande för hälso- och sjukvårdsområdet.

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden har inte heller fattat några explicita beslut om att inte genomföra detta arbete. Av tjänsteutlåtande inför nämndens sammanträde i december framgick Koncernkontorets uppfattning att en föreslagen förstärkning av genomförandet av omställningen omhändertar nämndens ansvar enligt reglementet att ta fram måldokument och strategiska planer för den övergripande och långsiktiga inriktningen inom hälso- och sjukvården. Genom att förstärkningen ska ta sikte på år 2040 ansåg Koncernkontoret att arbetet också omhändertar uppdraget i regionfullmäktiges beslut från april 2022 om att ta fram en heltäckande hälso- och sjukvårdsstrategi för de kommande tio åren. Detta var information som strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden noterade men inte explicit tog ställning till, utan fokuserade beslutsfattandet på genomförandet av omställningen.

Regionfullmäktiges strategi för omställningen och strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens genomförandeplan sträcker sig över femårsperioden 2023–2027. Enligt revisionens dokumentgranskning är tjänsteutlåtandet till nämnden i december första gången som ett årtal utanför den perioden nämns, utöver genomförandeplanens 'Vision 2028'. Koncernkontoret avser 'att med kvantitativa beräkningar, alternativa scenarier och simuleringar beskriva hur utbud och leverans av sjukvård i Västra Götalandsregionen kan komma att förändras fram till 2040'.

Revisionen uppfattar strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens hantering av en heltäckande, långsiktig hälso- och sjukvårdsstrategi som ett avsteg från regionfullmäktiges intention i beslutet om ny politisk organisation som *tydligt borde återkopplats till fullmäktige*.

Revisionen bedömer att innebörden av att vara det ledande hälso- och sjukvårds-politiska organet inte tydliggjorts i tillräcklig utsträckning i exempelvis reglemen-tet. Revisionen bedömer dock att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden inte tagit de initiativ som kan förväntas av det ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organet enligt regionfullmäktiges beslut om ny organisation och reglemente.

Revisionen bedömer att *operativa hälso- och sjukvårdsnämnden* under den granskade perioden fattat beslut om uppdrag och avtal i enlighet med de huvudsakliga uppgifter nämnden tilldelades genom regionfullmäktiges beslut i april 2022.

Vidare bedömer revisionen att *delregional nämnd östra* agerat i enlighet med de uppgifter nämnden tilldelats genom regionfullmäktiges beslut, men att det råder oklarheter kring både nämndens reglemente och relationen mellan nämnden och framför allt de två hälso- och sjukvårdsnämnderna.

Avslutningsvis är revisionens bedömning att stabsorganisationen skapats i enlighet med den politiska ambitionen om att organisatoriskt skilja stödet till de två hälso- och sjukvårdsnämnderna. I flera intervjuer används uttrycket '*att freda stödet*' till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna, efter-som bedömningen varit att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden skulle komma att efterfråga stora administrativa resurser. Revisionen bedömer också att de berörda staberna i praktiken valt att samarbeta för att nyttja resurserna effektivt.

4.2 Revisionsfråga 2 – om tidiga erfarenheter

Den andra revisionsfrågan handlar om erfarenheter av den nya organisationen och hur de eventuellt har omhändertagits i form av justeringar i organisation, reviderade reglementen eller andra förtydliganden.

Granskad dokumentation och genomförda intervjuer ger en samstämmig bild av att förändringarna av den politiska organisationen var så omfattande, och sammanföll med omorganisation och personell neddragning på Koncernkontoret, att organisa-tionen inte kunde förväntas fungera enligt regionfullmäktiges intentioner direkt. Därmed ställdes höga krav på att ansvariga politiska organ agerade snabbt, kraftfullt och i den riktning som fullmäktige avsett med sina beslut.

När nämnder och styrelser haft synpunkter eller förslag kring den nya organisationen visar genomförda intervjuer att detta har tagits upp i dialoger i olika konstellationer mellan regionstyrelsen/ägarutskottet, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, de delregionala nämnderna och utförar-styrelserna – men frågorna har också lyfts till den politiska arbetsgrupp som regionstyrelsen utsett för att följa utvecklingen.

Revisionen har valt ut *tre åtgärder* för att justera organisationen eller på andra sätt tydliggöra berörda nämnders ansvar, roller och inbördes relationer. Den *första* åtgärden är ett PM från den politiska arbetsgruppen i januari, den *andra* är en process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag i mars, och den *tredje* är den utvärdering av reglementena som regionfullmäktige beslutade om när de fastställdes i november 2022 och som pågår när denna rapport sammanställs.

Revisionen har också uppmärksammat en brist på åtgärd som i stället bidragit till ökad otydlighet och osäkerhet i organisationen, då regionstyrelsen valt att inte hantera frågan om styrdokument som 'Policy Styrning i Västra Götalandsregionen' och en rad andra när giltighetstiden löpt ut.

Under den granskade perioden har inga beslut eller åtgärder för att tydliggöra ansvar, roller och inbördes relationer bedömts vara av principiell karaktär och därigenom lyfts till regionfullmäktige.

4.2.1 PM från den politiska arbetsgruppen

Arbetsgruppens uppdrag och mandat

I januari 2021 tillsatte regionstyrelsen en *styrgrupp* för detaljutformning av den politiska organisationen 2023–2026³¹, som fick stöd av en arbetsgrupp med en politisk sekreterare från varje parti. I september gav regionstyrelsen den *politiska arbetsgruppen*, som därtills framför allt varit beredningsgrupp för styrgruppen, i uppdrag att även utgöra regionstyrelsens utbildningsgrupp som skulle detaljplanera och genomföra föreslagna utbildningar samt besluta om justeringar i utbildningsplanen.³²

När regionstyrelsen den 18 oktober 2022 avslutade den politiska styrgruppens uppdrag³³, gavs i stället den politiska arbetsgruppen ytterligare formella uppdrag genom att den skulle

- *utvärdera* tillämpningen av reglementen och återkomma med eventuella förslag till justeringar
- *följa* arbetet med uppgiftsbeskrivningar för utskott och beredningar
- *följa* arbetet med instruktioner för regiondirektör, förvaltningschefer och ansvariga tjänstepersoner

³¹ Regionstyrelsen 2021-01-26, § 22, Styrgrupp för detaljutformning av den politiska organisationen för mandatperioden 2023–2026 (RS 2020–07663).

³² Regionstyrelsen 2022-09-20, § 264, Utbildning för förtroendevalda i Västra Götalandsregionen 2022–2026 (RS 2022–02175).

³³ Regionstyrelsen 2022-10-18, § 298, Avrapportering av uppdrag i samband med beslut om ny politisk organisation (RS 2022–04547). Styrelsen noterade informationen och avslutade uppdraget till den politiska styrgruppen. I Troman är dock gruppen fortfarande registrerad.

- *följa* arbetet med utformning av styrning och ledning med anledning av den nya politiska organisationen.

Under de fortsatta överläggningarna konstaterade arbetsgruppen att den, med det utökade mandatet, borde inrättas formellt och den 15 november tillsatte regionstyrelsen 'en politisk arbetsgrupp för fortsatt arbete med införande av ny politisk organisation'.³⁴ Arbetsgruppen fick samma uppdrag som den mer informella gruppen fått en månad tidigare, och kompletterades med den tidigare 'regeltolkningsgruppens' uppdrag och mandat.

I samband med att regionfullmäktige den 29 november 2022 fastställde reglementen för nämnder och styrelser i den nya politiska organisationen gav fullmäktige regionstyrelsen i uppdrag att efter utvärdering återkomma till regionfullmäktige med eventuella *förslag till justeringar av reglementen*, det vill säga ett av de uppdrag regionstyrelsen redan gett den politiska arbetsgruppen.

I beslutet angavs inte tydligt vad regeltolkningsgruppens uppdrag och mandat innebar, men gruppen inrättades 2002 för att hantera regler och former för *förtroendevaldas och partikansliernas arbete* – ett relativt smalt tolkningsuppdrag. Genom åren har regeltolkningsgruppen nämnts med ojämna mellanrum i politiska handlingar, och där har framgått att gruppen ska 'förtydliga rutinerna för förtroendevalda'.

När arbetsgruppen i februari 2023 presenterade sitt PM om politisk styrning (se nedan) beskrev gruppen själv att 'regionstyrelsen tillsatt en arbetsgrupp för att hantera eventuella tolkningsfrågor, genomföra uppföljning och vara stöd till tjänstepersoner i frågor som rör den nya politiska organisationen'.

Ovanstående ska dock jämföras med det mandat gruppen faktiskt fått av regionstyrelsen, nämligen att *utvärdera* tillämpningen av reglementen och återkomma med eventuella förslag till justeringar, *följa* arbetet med uppgiftsbeskrivningar för utskott och beredningar, *följa* arbetet med instruktioner för regiondirektör, förvaltningschefer och ansvariga tjänstepersoner, *följa* arbetet med utformning av styrning och ledning med anledning av den nya politiska organisationen samt *hantera* regler och former för förtroendevaldas och partikansliers arbete.

PM som benämning på styrande dokument

Revisionen konstaterar att den politiska arbetsgruppen har fått stort inflytande över utvecklingen av framför allt hälso- och sjukvårdsdelen av den politiska organisationen under 2023, och att det också varit och är regionstyrelsens intention. Det refereras ofta till arbetsgruppen inom organisationen, och som

³⁴ Regionstyrelsen 2022-11-15, § 329, Uppdrag och sammansättning av politisk arbetsgrupp för fortsatt arbete med införande av ny politisk organisation (RS 2022-05070).

exempel kan nämnas hur flera intervjuade lyfter hur gruppen varit och är bärare av kulturen och tre års intensivt planerings- och förberedelsearbete.

Utöver den muntliga vägledning och rådgivning som gruppen gett publicerades redan den 23 januari *'PM om politisk styrning i Västra Götalandsregionen'*, med underrubriken Övergripande principer och inriktning för politiska organs inbördes relationer och huvuduppgifter i den interna styrningen av hälso- och sjukvården, som togs upp vid regionstyrelsens sammanträde den 21 februari.³⁵ Där angavs att dokumentet syftade till att ge utgångspunkter och underlag för fortsatt arbete med att forma ett nytt sätt att politiskt styra Västra Götalandsregionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Dokumentet var en sammanställning av resonemang som arbetsgruppen förankrat i sina respektive partier och var överens om.

När regionstyrelsen behandlade dokumentet i februari konstaterade styrelsen att det skulle uppdateras löpande av arbetsgruppen, men några sådana uppdateringar har inte presenterats under den granskade perioden. Vid intervju med arbetsgruppens presidium i slutet av augusti framkom att gruppen inte planerade någon uppdatering, men att man arbetade med ett motsvarande dokument kring *ägarstyrning* och *ägarens roll och ambition*. I slutet av september färdigställde arbetsgruppen ett sådant, också det med benämningen PM, och informationen om detta noterades vid regionstyrelsens sammanträde den 21 november.³⁶

Revisionen konstaterar att enligt gällande regional rutin, Sammanhållen struktur för styrande dokument, är PM en benämning som ska undvikas för styrande dokument, för att undvika missförstånd.

4.2.2 Process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag, såsom utbudspunktsförändring

Samråd vid förändringar

Under hösten 2021 tecknade de fem hälso- och sjukvårdsnämnderna vårdöverenskommelser med åtta utförarstyrelser för perioden 2022–2023. I samtliga överenskommelser³⁷ anges på två ställen att samråd ska ske mellan parterna vid 'förändringar av utbudspunkter och utbud' respektive vid 'förändringar av lokalisering'. I det ena fallet hänvisas enbart till hälso- och sjukvårdsnämndernas reglementen, i det andra till båda parternas – och i båda fallen till Riktlinje Samråd mellan nämnder och styrelser. Riktlinjen fastställdes av regionstyrelsen

³⁵ Regionstyrelsen 2023-02-21, § 43, Övergripande politisk styrning av hälso- och sjukvården i Västra Götalandsregionen (RS 2023-00625).

³⁶ Regionstyrelsen 2023-11-21, § 258, Ägarambition och ägarstyrning (RS 2023-04969).

³⁷ Exempel: södra hälso- och sjukvårdsnämnden 2021-10-01, § 120, Vårdöverenskommelse 2022–2023 mellan södra hälso- och sjukvårdsnämnden och styrelsen för Habilitering & Hälsa (HSNS 2020-00250).

den 10 september 2019³⁸ och gällde till och med den 31 december 2022. Samma giltighetstid gällde för nämnders och styrelserns reglementen.

Den 1 januari 2023 övertog operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ansvaret för samtliga vårdöverenskommelser. Reglementet för operativa hälso- och sjukvårdsnämnden anger inget om förändringar av utbudspunkter, och i utförarstyrelsernas reglementen står att 'strukturella förändringar av innehåll och utbudspunkter utgår från fastställda måldokument och strategiska planer. Avvikelse från gällande planer och uppdrag ska vara föremål för dialog med den operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och kan föranleda justering av uppdraget.'

Behov av förtydligande

Arbetet med en process för hantering av utbudspunktsförändringar initierades i samband med ett förslag från styrelsen för Regionhälsan om förändring av utbudspunkt för en barnmorskemottagning i Frölunda. Vid sitt sista sammanträde bordlade Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd ärendet³⁹, som vid årsskiftet överfördes till nyinrättade operativa hälso- och sjukvårdsnämnden.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden lyfte ärendet vid sitt första sammanträde den 17 januari 2023, och uppdrog åt förvaltningen att återkomma med förslag på hantering⁴⁰. Utifrån den förändrade politiska organisationen konstaterade nämnden samtidigt att det fanns anledning att se över processen för hantering av dialog med utförarstyrelser vid avvikelser från gällande planer och uppdrag såsom exempelvis utbudspunktsförändring. Förvaltningen fick uppdraget att återkomma med förslag på sådan process.

Den 22 mars godkände operativa hälso- och sjukvårdsnämnden förvaltningens förslag till process⁴¹, och översände den bland annat till regionstyrelsen för fortsatt vägledning. Av tjänsteutlåtandet framgick att hälso- och sjukvårdsproduktionsdirektören ansvarade för att ta fram *anvisningar (rutin)* för utformning av utförarstyrelsernas underlag. Rutinen var färdigställd en vecka senare och kommunicerades till samtliga utförarstyrelser.

Den 28 mars 2023 beslutade regionstyrelsen att den tidigare riktlinjen för samråd mellan nämnder och styrelser (vars giltighetstid löpt ut den 31 december 2022) skulle

³⁸ Regionstyrelsen 2019-09-10, 218, Riktlinje Samråd mellan nämnder och styrelser, (RS 2019-04752).

³⁹ Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd 2022-12-12, § 377, Samråd om förändring av utbudspunkt familjecentral Trädet (HSNG 2020-00444).

⁴⁰ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-01-17, § 10, Samråd om förändring av utbudspunkt barnmorskemottagning Frölunda, familjecentral Trädet (OSN 2023-00059).

⁴¹ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-03-22, § 60, Process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag såsom utbudspunktsförändring (OSN 2023-01653).

upphöra att gälla, och den 25 april ställde sig regionstyrelsen bakom processen från operativa hälso- och sjukvårdsnämnden⁴².

Samtidigt påpekade regionstyrelsen att strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens roll och mandat i denna typ av frågor behövde förtydligas. Som regionens ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organ är det särskilt viktigt att frågorna lyfts dit så att den operativa och den strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden gemensamt kan utveckla en praxis. Frågan om förtydligande av strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens roll och mandat överlämnades till den politiska arbetsgruppen för beredning.

Processens steg

Utförarstyrelserna ska inkomma till operativa hälso- och sjukvårdsnämnden med underlag som beskriver bakgrunden till föreslagna förändringar, tidplan, hur vårdbehovet ska tillgodoses, möjliga alternativ till den föreslagna förändringen samt hur förändringen ska följas upp.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska sedan pröva förslaget till förändring mot gällande uppdrag (vårdöverenskommelser), måldokument och strategiska planer. I de fall det saknas måldokument eller strategiska planer till vägledning för nämnden, alternativt att det finns tolkningsfrågor kring dessa, ska ärendet lyftas till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden för avgörande.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska också pröva om avstämning ska ske med berörd delregional nämnd utifrån dess lokala perspektiv och dialog med kommunerna.

Slutligen ska operativa hälso- och sjukvårdsnämnden avgöra om utförarstyrelsens förslag till förändring kan godtas eller inte, alternativt konstatera att föreslagna förändringar ligger inom ramen för gällande vårdöverenskommelse/uppdrag och att utförarstyrelsen därför själv kan fatta beslutet’.

Processens tillämpning

- a) Efter att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden fastställde processen har utförarstyrelserna tillskrivit nämnden i enlighet med den processen.
- b) Fem ärenden kring utbudspunktsförändringar har sänts till operativa hälso- och sjukvårdsnämnden efter att hälso- och sjukvårdsproduktionsdirektören fastställde rutin för att konkretisera processen. I fyra fall har rutinen använts. Det förslag som saknade beskrivning enligt rutinen återremitterades i början av juni och har hittills inte kommit tillbaka.

⁴² Regionstyrelsen 2023-04-25, § 87, Process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag såsom utbudspunktsförändring (RS 2023-02074).

- c) Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska pröva inkomna förslag mot aktuell vårdöverenskommelse, måldokument och strategiska planer. Av de fyra förslag som anmälts enligt rutinen har nämnden explicit prövat två mot aktuell vårdöverenskommelse. Det tredje förslaget godkändes med hänvisning till sjukhusets bemannings- och kompetensförsörjningsproblem. Det fjärde bestod av åtta förslag, varav tre godkändes med hänvisning till att konsolidering av vård ligger i linje med syftet med bildandet av sjukhusgruppen, och övriga fem godkändes inte med hänvisning till att avveckling av vård och eventuell överföring till annan utförare ska vara förankrat i aktuellt samordningsråd.
- När det gäller prövning mot gällande måldokument och strategiska planer har operativa hälso- och sjukvårdsnämnden gjort det vid ett tillfälle, och bedömde då att det inom vissa områden fortfarande saknades sådana.
- d) Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska lyfta förslagen till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden när det saknas måldokument eller strategiska planer, eller när det finns tolkningsfrågor. I det ärende där operativa hälso- och sjukvårdsnämnden bedömde att det saknades måldokument eller strategiska planer lyftes detta enligt den fastställda processen.
- e) Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska i varje ärende pröva om avstämning ska ske med berörd delregional nämnd. Revisionen kan inte finna att nämnden i något fall har dokumenterat en sådan prövning.

Hantering efter årsskiftet

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden fastställde den process som behandlats ovan, 'fram tills arbetssätt och metoder enligt den nya styrmodellen kommit på plats'. Av genomförda intervjuer framgår att slutdatum fortfarande är oklart, och att processen sannolikt behöver gälla även under en del av 2024. Den rutin som hälso- och sjukvårdsproduktionsdirektören fastställde några dagar senare gäller till och med den 31 december 2023, och kommer i så fall att behöva förlängas.

4.2.3 Utvärdering av reglementen för styrelser och nämnder

I samband med att regionfullmäktige den 29 november 2022 fastställde reglementen för samtliga nämnder och styrelser, uppdrog fullmäktige åt regionstyrelsen att efter utvärdering återkomma med eventuella förslag till justeringar.

Den 23 maj 2023 skickade den politiska arbetsgruppen en remiss till samtliga nämnder och styrelser (inklusive bolag), med möjlighet att i första hand yttra sig över sitt eget reglemente men även ge synpunkter på politiska organ som har angränsningar till det egna uppdraget (RS 2023–01583). Svarstiden sattes till den 30 september.

Remissvar från granskade nämnder

Delregional nämnd östra har ingått i revisionens granskning, men de fem nämnderna har lämnat i princip identiska yttranden. I dessa efterlyser nämnderna en rad förtydliganden – både i sina egna och i andra nämnders reglementen. Det gäller bland annat

- ansvarsfördelningen mellan operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna kring samverkansavtal
- vad de delregionala nämnderna ska göra i praktiken (och mandat) för att 'verka för att realisera måldokument och strategiska planer'
- vad som ingår i de delregionala nämndernas uppdrag att 'agera som part för att hantera frågor som ligger inom den regionala kompetensen'. Hur långt sträcker sig den och har nämnden förutsättningar för ett sådant uppdrag?
- möjligheten att nominera ärenden till operativa hälso- och sjukvårdsnämnden men inte till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, trots att även den sistnämnda enligt sitt reglemente ska omhänderta ärenden som nomineras från de delregionala nämnderna
- ansvaret för dialog med utförarstyrelser
- gränsdragningen mellan de delregionala nämnderna och beredningen för mänskliga rättigheter
- om patientnämnd ska föra dialog med de delregionala nämnderna, som det står i den sistnämndas reglemente.

De två hälso- och sjukvårdsnämnderna

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens och operativa hälso- och sjukvårdsnämndens remissyttranden redovisas här under samma rubrik, eftersom synpunkterna i hög grad rör samma frågor och inte sällan relationen till varandra. Av genomförda intervjuer framgår också att remissvaren delvis beretts gemensamt inom Koncernkontoret.

Ett sådant område är budgeten och ansvaret för *forskningsmedel*. Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden påpekar att reglementet tilldelar nämnden uppgiften att 'bevaka utvecklingen inom forsknings-, utvecklings- och utbildningsområdet'. Mot bakgrund av att nämnden ska vara Västra Götalandsregionens ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organ och att forskning och utveckling är långsiktiga strategiska frågor, bör detta förtydligas i reglementet och justeras i budget.

Från andra hållet konstaterar operativa hälso- och sjukvårdsnämnden att budgetposten för forskningsmedel finns i deras budget, men att området inte nämns i reglementet. Mot bakgrund av operativa hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag och tilldelning av resurser, och att nämnden har det

samlade ansvaret att fördela medel till aktörer inom hälso- och sjukvården, föreslår nämnden ett förtydligande av ansvarsområdet.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden lyfter en central fråga i relationen mellan de två hälso- och sjukvårdsnämnderna. I samband med ärendena om *utbudspunktsförändringar* har det enligt nämnden uppkommit tolkningsbekymmer kring vilken typ av ärenden som är av *strategisk* respektive *operativ karaktär* samt hur de ska fördelas och beredas. Här önskar nämnden ett förtydligande.

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden efterfrågar ett förtydligande kring nämndens ansvar att följa upp och till fullmäktige *analysera* och *rapportera* hur den regionfinansierade hälso- och sjukvården svarar upp mot måldokument, strategiska planer och samhällsuppdrag – i relation till operativa hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar att följa upp uppdrag och avtal. Även det tidigare *systemansvaret* – att säkerställa invånarnas tillgång till hälso- och sjukvård och tandvård samt att lagar och regler om tillgänglighet uppfylls – behöver tydliggöras mellan de två hälso- och sjukvårdsnämnderna.

Västra Götalandsregionens *valfrihetssystem* är ett annat område där strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden vill ha ett förtydligande i de två reglementena. I strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente finns en formulering om att vid behov ta fram förslag kring införande av nya valfrihetssystem, och en om att ta fram förslag om utveckling av eller principiella förändringar i befintliga valfrihetssystem. Nämnden vill få ytterligare klarhet i vad detta innebär i relation till operativa hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag att besluta om förfrågningsunderlaget.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden för fram ett förslag till komplettering av strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente, om huvudansvaret för samordning av arbetet i de delregionala nämnderna och ansvaret för att säkerställa att Västra Götalandsregionens övergripande samverkansformer med kommuner i hälso- och sjukvårdsfrågor fungerar väl.

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden lyfter hur processen för hantering av bland annat utbudspunktsförändringar beskriver att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ska överlämna ärendet till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden när det saknas styrande dokument som är vägledande. Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden saknar dock möjligheten att *själva identifiera områden* i systemet som kräver strategiska beslut, vilket riskerar att göra nämnden reaktiv eller passiv.

De två sista synpunkterna kommer från operativa hälso- och sjukvårdsnämndens remissyttrande. Nämnden ska enligt reglementet beakta de delregionala nämndernas inspel i sitt arbete med konkretisering av måldokument och

strategiska planer. Problemet uppges vara att de delregionala nämnderna sammanträder relativt sällan, vilket ger långa beredningstider.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämndens sista kommentar i sitt yttrande är en påminnelse om att regionfullmäktige i de nya reglementena ställer krav på framtagandet av måldokument och strategiska planer – som bland annat ska beakta resurs- och investeringsbehov, kompetensförsörjning, vårdutbudsstruktur och horisontella prioriteringar. Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden önskar ett ytterligare förtydligande av detta, då måldokument och strategiska planer med dessa perspektiv är en förutsättning för att nämnden ska få stöd och genomförandekraft i det som reglementet kräver av dem – konkretisering och reglering av planerna.

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen har regionfullmäktiges uppdrag att bereda och lämna eventuella förslag till revideringar av reglementen, och har inte avgett något eget yttrande över sitt eller andras reglementen.

Utöver inkomna yttranden har den politiska arbetsgruppen att ta hänsyn till regionstyrelsens uppdrag den 25 april att bereda frågan om förtydligande av strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens roll och mandat i frågor som rör utbudspunktsförändringar⁴³, samt det gruppen samlat på sig under den granskade perioden genom sitt övergripande uppdrag att utvärdera tillämpningen av reglementen och återkomma med eventuella förslag till justeringar.

Tidplanen

Av den utsända remissen framgick inte när regionfullmäktige avsåg att behandla eventuella förslag till justeringar av gällande reglementen. Enligt genomförda intervjuer var ambitionen att fullmäktige skulle kunna ta ställning till eventuella förslag vid sitt sammanträde i december 2023, men också att det är viktigare att remisserna bereds omsorgsfullt och att väl underbyggda förslag läggs fram, än att besluten fattas före årsskiftet.

Inga förslag till revideringar har behandlats av regionstyrelsen under 2023.

4.2.4 Policy Styrning i Västra Götalandsregionen

Den 28 maj 2019 fastställde regionfullmäktige en reviderad version av sin policy för styrning i Västra Götalandsregionen.⁴⁴ Policyn innehöll grundläggande principer för styrning i regionen och gällde nämnder, styrelser och majoritetsägda bolag.

⁴³ Regionstyrelsen 2023-04-25, § 87, Process för hantering av avvikelser från gällande planer och uppdrag såsom utbudspunktsförändring (RS 2023-02074).

⁴⁴ Regionfullmäktige 2019-05-28, § 104, Revidering av policy för styrning (RS 2019-02491).

Dokumentet Vägledning för nämnders och styrelserns arbete var regionstyrelsens konkretisering av regionfullmäktiges policy för styrning; det gav exempel på frågor som behövde hanteras av nämnder och styrelser och var avsett som stöd i utformningen av styrningen i respektive verksamhet. Dokumentet fastställdes senast av styrelsen den 12 december 2017⁴⁵, efter att regionfullmäktige i september fastställt policyn (som sedan reviderades 2019 enligt ovan).

Ingen policy från halvårsskiftet

Giltighetstiden för regionfullmäktiges policy för styrning löpte ut den 30 juni 2023, och för regionstyrelsens konkretiserande vägledning den 31 december 2022.

I januari 2023 skickades ett förslag till ny policy på remiss till samtliga nämnder och styrelser. Som de mest väsentliga förändringarna beskrevs en anpassning av beskrivningen av styrmodellen till den nya politiska organisationen, ett nytt avsnitt om attest och utanordning samt mindre, redaktionella justeringar. Sista svarsdatum sattes till den 12 april.

Närmare 20 remissvar inkom, men därefter avbröts beredningen av ärendet. Revisionen har inte funnit någon notering om detta i handlingar från regionstyrelsen eller ägarutskottet.

Av genomförda intervjuer har framgått att bedömningen, åtminstone från Koncernkontoret, varit att regionfullmäktige borde invänta den kommande revideringen av reglementen innan en ny policy för styrning antas. Alternativet att förlänga giltighetstiden för den dåvarande policyn diskuterades, men inget sådant förslag lades fram.

Ny policy i slutet av november

Den 28 november 2023 godkände regionfullmäktige Policy för styrning i Västra Götalandsregionen 2023–2026.⁴⁶ I både den tidigare versionen och remissversionen fanns en formulering om att nämnder och styrelser ska besluta om *plan för intern kontroll* i anslutning till beslut om detaljbudget. I den nya versionen har detta kompletterats med att regionstyrelsen, utifrån uppsiktsplikt och samordningsansvar, fastställer sin plan efter att de tagit del av övrigas planer.

4.2.5 Revisionens bedömning

Revisionens samlade bedömning inom ramen för den andra revisionsfrågan är att *ansvar, roller och inbördes relationer i hög grad tydliggjorts*, även om

⁴⁵ Regionstyrelsen 2017-12-12, § 315, Vägledning för nämnders och styrelserns arbete (RS 2017-04735).

⁴⁶ Regionfullmäktige 2023-11-28, § 246, Reviderad policy för styrning 2023 (RS 2022-03751).

bedömningen också är att delar av otydligheten kunde undvikits redan inför och vid inrättandet av den nya organisationen.

PM från den politiska arbetsgruppen

Revisionens första konstaterande är att själva behovet att ta fram ett relativt omfattande dokument för att förtydliga organisationen och relationen mellan berörda nämnder och styrelser efter tre veckor, tyder på att förarbetet inte nått hela vägen fram. Merparten av det som beskrivs i arbetsgruppens PM kunde tydliggjorts i nämnders och styrelserns reglementen, eller i andra styrande dokument från regionstyrelsen. Dels borde detta skett *före den 1 januari 2023*, dels borde sådana dokument tagits fram, benämnts och fastställts *enligt gängse rutiner* inom Västra Götalandsregionen för att säkra dess legitimitet.

Med det sagt gör revisionen bedömningen att arbetsgruppens PM bidragit till ett förtydligande. Dock har åtgärden inte fullt ut kunnat kompensera för de otydligheter som finns i den nya politiska organisationen, framför allt i reglementena, vilket framgår i inkomna remissyttranden.

Revisionen bedömer också att regionstyrelsen redan från början kunde gett arbetsgruppen ett tydligare uppdrag och mandat, i synnerhet när det gäller tolkning av regionfullmäktiges beslut om detaljutformning av organisationen samt nämnders och styrelserns reglementen, men också eventuell rådgivning till tjänstepersoner. Därför bör regionstyrelsen i det fortsatta arbetet med detaljutformning och implementering av den nya politiska organisationen formalisera såväl uppdrag som dokument i enlighet med gällande riktlinjer och rutiner inom Västra Götalandsregionen.

Hantering av utbudspunktsförändringar

Problem som kunde förutsetts

Revisionen bedömer att beslutet om en process för att hantera framför allt utbudspunktsförändringar har inneburit ett förtydligande, då detta är bristfälligt beskrivet i såväl detaljutformningen av den nya organisationen som inblandade nämnders reglementen. Dock kunde mycket arbete med kort varsel undvikits, samtidigt som otydligheten och osäkerheten kunde minskat både internt och i den externa kommunikation som följt på flera av ärendena, om styrgruppen i sitt förslag till detaljutformning tagit hänsyn till *regionstyrelsens uppdrag den 20 april 2021*.

I samband med regionstyrelsens beslut om 'Hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering' (se fotnot 10) kompletterade styrelsen det uppdrag som styrgruppen fått med 'att förtydliga ansvarsförhållanden och beslutsmandat för beslut om vårdutbud och dess lokalisering'. Revisionen bedömer att detta uppdrag inte omhändertogs av styrgruppen, och att regionstyrelsen inte följde upp att det slutliga förslaget till organisation tog hänsyn till just dessa ansvarsförhållanden och beslutsmandat.

Av revisionens intervjuer framgår att detta delvis kan ha varit ett medvetet val – att i stället för att fastställa alla detaljer i relationerna mellan i första hand strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden och operativa hälso- och sjukvårdsnämnden låta verksamheten komma i gång och se hur rollerna utkristalliseras. Detta har inneburit dels att några beslut om utbudspunktsförändringar fattades innan processen var framtagen, dels en betydande osäkerhet hos flera inblandade parter.

Ytterligare otydligheter

Revisionen bedömer att *operativa hälso- och sjukvårdsnämnden gjort flera avsteg* från den process som nämnden själv godkände i mars. I två ärenden (totalt nio förslag) har aktuell vårdöverenskommelse inte nämnts i motiveringen, och revisionen kan bara se att prövning mot gällande strategiska planer gjorts vid ett tillfälle (och då lyfts till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden).

Det tydligaste avsteget från processen är enligt revisionens uppfattning att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden inte i något ärende dokumenterat att nämnden prövat, som det uttrycks i den fastställda processen, *'om avstämning ska ske med berörd delregional nämnd* utifrån dess lokala perspektiv och dialog med kommunerna, som en del av operativa hälso- och sjukvårdsnämndens prövning'. Revisionen bedömer att detta avsteg riskerar att öka otydligheten och osäkerheten kring samspelet i den nya politiska organisationen i allmänhet, och de delregionala nämndernas roll i synnerhet.

Utvärdering av reglementen

Arbetet med revidering av reglementen har lyft fram många av de otydligheter som bland andra revisionen noterat under den granskade perioden. Delregional nämnd östras frågetecken kring hur relationerna till övriga nämnder och styrelser är formulerade i det egna och andras reglementen, men också andra nämnders kommentarer om ungefär samma sak, belyser den *otydlighet* som funnits kring *de delregionala nämnderna*.

I övrigt rör merparten av synpunkterna de två nybildade hälso- och sjukvårdsnämndernas reglementen – både från nämnderna själva och från övriga nämnder och styrelser inom hälso- och sjukvårdsområdet.

En synpunkt som förts fram i intervjuerna handlar om svårigheten att 'stämna av' förslaget till politisk organisation i förväg. Ett problem med det traditionella sättet att arbeta fram exempelvis nya reglementen genom att remittera dem inom organisationen, var att de nybildade nämnderna inte kunde tillfrågas före den 1 januari 2023 och att man inte ansåg det relevant att efterfråga de avgående nämndernas synpunkter.

Det är en både praktisk och principiell invändning som revisionen har förståelse för, men revisionen gör samtidigt bedömningen att de otydlig-

heter som nu uppstått och som delvis hanterats temporärt under den granskade perioden, kunde undvikits då de i mångt och mycket rör frågor och typer av ärenden som diskuterats länge i organisationen.

Revisionen bedömer att det finns goda möjligheter att en kommande revidering av reglementen kan bidra till ökad tydlighet, vilket revisionen avser att följa i granskningen under 2024 och framåt.

Policy för styrning

Giltighetstiden för regionfullmäktiges policy för styrning löpte ut den 30 juni 2023. Policyn lyfts fram som grundläggande för regionens styrning, och revisionen bedömer att avsaknaden bidragit till ytterligare otydlighet och osäkerhet kring ansvar, roller och inbördes relationer.

Revisionen noterar dock att processen för att regionfullmäktige ska fastställa en ny policy har påbörjats under slutet av den granskade perioden.

4.3 Revisionsfråga 3 – tydligare ansvar, roller och inbördes relationer

Den tredje revisionsfrågan handlar om intentionerna i regionfullmäktiges beslut kring en ökad tydlighet i ansvar, roller och inbördes relationer.

4.3.1 Syftet med den nya politiska organisationen

Regionfullmäktige har fastställt att en ny politisk organisation under perioden 2023–2026 bland annat ska leda till

- tydligare styrning samt renodlade ansvar och roller
- större genomslag för politiska beslut
- ökad transparens.

4.3.1.1 Tydligare styrning samt renodlade ansvar och roller

Renodlade ansvar och roller för politiska nämnder och styrelser är en grund för tydligare politisk styrning. Ett sätt att beskriva förändringen gentemot den tidigare organisationen är att identifiera det som ändrats i reglementen för nämnder och styrelser som finns kvar, och vad som fördelats till helt nya nämnder. Nedan görs en översiktlig sådan genomgång, med fokus på de delar som berör hälso- och sjukvårdsområdet.

Regionstyrelsen

Utöver några nya formuleringar kring Västra Götalandsregionens samhälls-uppdrag på en övergripande nivå, har ett antal förändringar gjorts kring

regionstyrelsens uppgifter och mandat. Här redovisas några av dessa, under aktuell rubrik i det nya reglementet.

Regionstyrelsens roll i Västra Götalandsregionens ledning och styrning

Formuleringen att regionstyrelsen utövar ägarskap 'för verksamheter i egen regi' har ersatts med 'av Västra Götalandsregionens utförare'. Begreppen 'verksamhet i egen regi' och 'egenregiverksamhet' återfinns dock senare i dokumentet, i samband med ytterligare en beskrivning av styrelsens ägarskap. En annan förändrad formulering är från den tidigare om att styrelsen har ett samordningsansvar 'för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt' – till ett övergripande samordningsansvar 'för att nämnder och styrelser bedriver sin verksamhet i enlighet med fastställda reglementen, har en verksamhet i balans och hushållar med tilldelade resurser'.

Nytt är dessutom regionstyrelsens ansvar för att utförarverksamheten efterlever fattade beslut om tillgänglighet, kvalitet och patientsäkerhet samt social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Regionstyrelsens uppsikt över den samlade verksamheten

Regionstyrelsen skulle enligt det tidigare reglementet svara för att Västra Götalandsregionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt, vilket från och med 2023 kompletterats med 'och med god ekonomisk hushållning'. Kravet att vid behov vidta åtgärder har ersatts av att 'säkerställa att nämnder och styrelser vid behov vidtar åtgärder'.

Styrelsens samordningsansvar

Skrivningen om en medlarroll och att regionstyrelsen avgör tvister mellan nämnder och styrelser, exempelvis beställarnämnd och utförarstyrelse, har ersatts av ett ansvar att *bereda* ärenden avseende tvister. Den tidigare samordningen av implementering av 'strategier, standarder och normer' har ersatts av 'måldokument, policyer och riktlinjer'.

Ett helt nytt stycke om regionstyrelsens samordningsansvar lyder:

'Regionstyrelsens ansvar för ekonomi och uppföljning syftar till att säkerställa att genomförandet av regionfullmäktiges måldokument och strategiska planer sker inom ramen för god ekonomisk hushållning. Regionstyrelsen har ett särskilt ansvar att fastställa principer för den övergripande ekonomiska styrningen som tillämpas i Västra Götalandsregionen.'

Särskilda uppgifter för regionstyrelsen

Bland regionstyrelsens särskilda uppgifter har ett nytt avsnitt tillkommit kring 'frågor som är av gemensam betydelse' och aktuellt för denna granskning är utvecklingen av ett sammanhållet hälso- och sjukvårdssystem med kommunerna.

Regiondirektör och förvaltningschefer

Under denna rubrik anges att regionstyrelsen utser förvaltningschefer och nytillskottet 'ansvarig tjänsteperson', efter samråd med berörda nämnder och styrelser.

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden

I den tidigare organisationen var hälso- och sjukvårdsstyrelsen det ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organet. Denna roll har idag strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden. Nytt i nämndens reglemente i relation till styrelsens är beskrivningarna av arbetet med framtagande och uppföljning av måldokument och strategiska planer, medan begrepp som befolkningsperspektiv, systemansvar och systemägarskap har tonats ner eller helt tagits bort.

I den nya organisationen har strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden inte heller något av det ansvar som hälso- och sjukvårdsstyrelsen hade att samordna hälso- och sjukvårdsnämndernas beställningsarbete och för egen del hantera exempelvis Sahlgrenska Universitetssjukhusets uppdrag som universitetssjukhus samt säkerställa minst en vårdcentral i varje kommun.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden

De största förändringarna mellan hälso- och sjukvårdsnämndernas och operativa hälso- och sjukvårdsnämndens reglementen rör tecknandet av vårdöverenskommelser som bytts mot ensidiga uppdrag och att det geografiskt avgränsade ansvaret ersatts av ett regiongemensamt perspektiv. För operativa hälso- och sjukvårdsnämnden görs också en tydligare koppling till måldokument och strategiska planer.

Från hälso- och sjukvårdsstyrelsens reglemente har operativa hälso- och sjukvårdsnämnden övertagit ovan nämnda ansvar kring Sahlgrenska Universitetssjukhusets uppdrag som universitetssjukhus och att säkerställa minst en vårdcentral i varje kommun.

Delregionala nämnder

De fem delregionala nämnderna följer samma geografiska indelning som de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna, men har ett delvis annat uppdrag. Portalparagrafen i reglementet beskriver hur nämnderna ska realisera Västra Götalandsregionen måldokument och strategiska planer inom hälso- och sjukvårdsområdet och folkhälsa i sitt geografiska område.

De delregionala nämnderna ska också ansvara för dialog med kommuner, intresseorganisationer och civila samhället samt följa hälso- och sjukvårdens utveckling i sitt eget geografiska område, med särskilt fokus på nära vård och där samordna dialogen med utförarna och kommunerna.

Ett exempel som skapat otydlighet i de delregionala nämndernas reglementen är förhållandet till invånarna i regionen. I den tidigare organisationen hade hälso- och sjukvårdsnämnderna ett *befolkningsansvar* och skulle vara befolkningsföreträdare. I det beslut om ny politisk organisation som regionfullmäktige fattade i april 2022 anges på flera ställen att de delregionala nämnderna ska samråda med invånare, ha dialog med invånare, följa invånarna i området och ha ett lokalt ansvar för att bedöma invånarnas behov av vård.

Däremot är det strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden som har det grundläggande regionala uppdraget att *företräda invånarna* och att exempelvis verka för hälso- och sjukvårdens utveckling utifrån ett invånarperspektiv. Och när respektive nämnds uppdrag formaliserats i reglementen finns ordet invånare eller motsvarande inte med alls i de delregionala nämndernas.

4.3.1.2 Större genomslag för politiska beslut

När den politiska organisationsberedningen presenterade sin rapport i juni 2021 identifierades en uppfattning i organisationen om ett *bristande politiskt inflytande*. Beredningens förslag var att varje nämnd borde ha en egen förvaltning, och att det i det kommande organisationsförslaget borde övervägas vem som har mandatet att anställa förvaltningschef.

I flera intervjuer lyfts att det politiska inflytandet varit större än vid tidigare tillfällen när det gäller utformningen av den politiska organisationen. I stället för den mer traditionella modellen med 'färdigskrivna tjänstepersonsförslag' som politiken får reagera på, har de politiska styr- och arbetsgrupperna i hög grad själva 'hållit i pennan' och säkerställt ett politiskt ägarskap över dokumentet och sedan fått förvaltningens hjälp att omvandla detta till exempelvis reglementen. Att den politiska arbetsgruppen har ett fortsatt uppdrag ses också av flera av de intervjuade som en god möjlighet till fortsatt politiskt inflytande.

I vågskålen för politiskt inflytande finns det som den politiska arbetsgruppen lyfter fram i genomförd intervju – att det faktiskt finns utrymme för inflytande i styrmodellen, men att det kräver att de *förtroendevalda tar ansvaret och tar för sig* av detta utrymme. Med delvis samma förtroendevalda som före årsskiftet och i hög grad samma tjänstepersoner som stöd, finns det mekanismer som kan hålla tillbaka en förändring. Från politiskt håll nämns att det kan behöva göras justeringar inom förvaltningsorganisationen.

Som exempel på politiskt initiativtagande nämns hur strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden i samband med beslutet om genomförandeplan för omställningen i maj⁴⁷ utsåg en politisk referensgrupp för arbetet med kommande revidering av

⁴⁷ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-05-17, § 61, Genomförandeplan 2023–2027 för omställningen av hälso- och sjukvården (SSN 2023–00364).

planen. Företrädare för strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden lyfter fram att gruppens arbete kommer att bidra till fördjupad kunskap i nämnden, men också till ett viktigt ömsesidigt utbyte mellan politik och förvaltning.

4.3.1.3 Ökad transparens

Av genomförda intervjuer framkommer att processen för att ta fram en ny politisk organisation har uppfattats som transparent, där de politiska företrädarna haft en större insyn i och ett större inflytande över den utformningen.

4.3.1.4 Personunion mellan nämnder och styrelser

Frågan om personunion mellan nämnder och styrelser har inte varit självklar enligt genomförda intervjuer med politiska företrädare.

Att en förtroendevald har uppdrag i två eller flera nämnder och styrelser inom Västra Götalandsregionen är inget ovanligt. Det är många uppdrag som ska bemannas – i den nya politiska organisationen drygt 1 000. Vid revisionens genomgång är exempelvis sju av regionstyrelsens ledamöter (heltidsarvode-rade regionråd) också ledamöter i operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, medan fyra personer från regionstyrelsen (två ledamöter och två ersättare) också sitter i strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden.

En *fördel* med en personunion kan vara att det bidrar till ett naturligt informationsflöde mellan de berörda organen och att de enskilda individerna får en bredd i kunskap och erfarenhet genom att medverka i flera sammanhang.

En möjlig *risk* är just att informationen och initiativen mellan organen går via enskilda individer i stället för de vägar som är tänkt enligt fastställd styrmodell, och att det bidrar till en otydlighet i relationerna mellan nämnder och styrelser. En annan typ av risk kan uppstå om en ledamot i den nämnd som lämnar uppdrag och tilldelar resurser till utförarstyrelser, samtidigt är ledamot i en sådan styrelse. Detta var fallet för en förtroendevald i regionstyrelsen som under inledningen av den granskade perioden även var ledamot i operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och i en utförarstyrelse. Detta har åtgärdats sedan dess, genom att vederbörande lämnat de två sistnämnda och i stället utsetts till ledamot i strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden.

En tredje risk kan uppstå i relationen mellan regionstyrelsen och utförarstyrelser, där regionstyrelsen i sin ägarroll bland annat har en uppsiktsplikt. Efter att en förtroendevald lämnade uppdraget i utförarstyrelsen enligt ovan, är nu två av ersättarna i regionstyrelsen ordförande i varsin utförarstyrelse.

4.3.2 Revisionens bedömning

Revisionens samlade bedömning inom ramen för den tredje revisionsfrågan är att *ansvar, roller och inbördes relationer delvis tydliggjorts i enlighet med regionfullmäktiges beslut*, men också att det är tidigt att göra den bedömningen efter knappt ett år.

Tydligare styrning samt renodlade ansvar och roller

Revisionen bedömer att det finns goda förutsättningar för en *tydligare styrning* samt renodlade ansvar och roller i den nya organisationen, även om revisionen också gör bedömningen att en del av otydligheterna kunde undvikits inför implementeringen.

När det gäller de nya reglementena finner revisionen, i likhet med det som framkommit i remissrundan, att både de delregionala nämnderna själva och övriga nämnder och styrelser haft svårt att identifiera deras ansvar och roll i regionens nya hälso- och sjukvårdssystem. Av genomförda intervjuer framgår att det under perioden av planering och beredning av den nya organisationen funnits en blandning av förväntan och oro – och hög grad av osäkerhet – kring de delregionala nämnderna.

Även om det inte finns någon formell koppling mellan de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna och nuvarande delregionala nämnder, och man från politiskt håll varit tydliga med att de förstnämnda upphört och de sistnämnda är nyinrättade, så uppkommer jämförelsen. Den geografiska indelningen är densamma, ansvaret och medlen för folkhälsofrågor är i stort sett desamma och det ska finnas en liknande lokal dialog med kommuner och olika grupper av invånare – om än kring lite olika frågor. Den stora skillnaden är ansvaret att beställa vård som de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna gjorde inom sitt geografiska område genom vårdöverenskommelser och avtal, och som nu förts över till en regiongemensam funktion i form av operativa hälso- och sjukvårdsnämnden.

Flera av de intervjuade menar att en av orsakerna till att uppfattningarna om de nyinrättade delregionala nämnderna går isär, är att *förväntningarna* varit och är så olika. Förväntningarna kan i sin tur påverkas av flera saker – exempelvis om den som nu är ledamot i en delregional nämnd även var aktiv i en tidigare hälso- och sjukvårdsnämnd.

Större genomslag för politiska beslut

Revisionen bedömer också att det finns goda förutsättningar för ett större *genomslag för politiska beslut*, men även detta förutsätter större tydlighet i styrande dokument som en hälso- och sjukvårdsstrategi samt nämnders och styrelserns reglementen.

Revisionen bedömer att det från Koncernkontorets perspektiv, bland annat med en minskad bemanning från den 1 januari 2023, är en rimlig avvägning att inte låsa enskilda avdelningars eller enheters personal till specifika

nämnder eller styrelser. Däremot är det tydligt att detta inte går i linje med den politiska ambitionen i organisationsutredningar och till viss del även i regionfullmäktiges beslut i april 2022.

Den politiska arbetsgruppens betydelse lyfts även i detta sammanhang, vilket i sig innebär att regionstyrelsen bör ge arbetsgruppen ett tydligare uppdrag och mandat. Detta gäller i synnerhet tolkning av regionfullmäktiges beslut och eventuell rådgivning till tjänstepersoner.

Ökad transparens

Revisionen bedömer att det är för tidigt att avgöra om den nya politiska organisationen bidragit till en ökad *transparens*, och i diskussionen kring personunion har i första hand möjligheter och risker lyfts.

Revisionen gör också bedömningen, att en så här omfattande förändring som sker parallellt med andra förändringar inom organisationen, behöver tid för att ge önskvärd effekt.

4.4 Sammanfattande bedömning

I detta avsnitt gör revisionen en sammanfattande bedömning per granskad styrelse och nämnd för att besvara syftet med granskningen:

Har berörda nämnder och styrelser inom hälso- och sjukvårdsområdet givits förutsättningar att genomföra sina uppdrag i enlighet med regionfullmäktiges beslut om ny politisk organisation?

Otydliga och sinsemellan inte fullt kompatibla reglementen har enligt revisionens bedömning gett sämre förutsättningar för några av de granskade nämnderna under den nya politiska organisationens första år.

Regionstyrelsen

Flera genomförda intervjuer ger en bild av en bristande styrning från central nivå – att många väntar sig fler och tydligare besked i enskilda frågor och i den övergripande tolkningen av den nya politiska organisationen. Regionstyrelsen måste, som det uttrycks i en intervju, 'vara bärare av sin roll'.

Revisionen bedömer att det behövs en dialog kring just regionstyrelsens roll nu när de två hälso- och sjukvårdsnämnderna är inrättade. Att det pågår ett sökande bland de förtroendevalda i styrelsen och finns ett behov av förtydligande av ägarstyrningen, inte minst relationen mellan regionstyrelsen/ägarutskottet och de två hälso- och sjukvårdsnämnderna, har kommit fram i flera intervjuer under perioden.

Den 21 november informerades regionstyrelsen om den politiska arbetsgruppens *PM om ägarambition och ägarstyrning*.⁴⁸ Dokumentet är bland annat tänkt att ligga till grund för en ny ordning kring ägarutskottets årshjul för ärendeberedning, styrning och uppföljning. Revisionen uppfattar dokumentet som en överskådlig sammanställning av vad ägarstyrning är, eller vad arbetsgruppen önskar att det ska vara. Gruppen konstaterar bland annat att ägaren vill se en mer enhetlig verksamhet i hela regionen och för det krävs en aktiv ägare, att mål och ekonomiska ramar i regionfullmäktiges budget gäller och att ägaren själv måste avgöra sina målsättningar.

Goda förutsättningar

Revisionen bedömer att regionstyrelsen har fått goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag i den nya politiska organisationen, och att styrelsen i hög grad har agerat i enlighet med sitt uppdrag. Det återstår dock en del arbete, dels med reviderade reglementen där regionstyrelsen har en viktig beredande roll, dels i den praktiska relationen med övriga nämnder för att hitta styrelsens nya roll.

I det PM om ägarstyrning som den politiska arbetsgruppen presenterade i slutet av den granskade perioden kommenteras detta inte mer än att både styrelsens och ägarutskottets roller blir förändrade i den nya strukturen, i och med 'hälso- och sjukvårdsnämnderna som på ett regionövergripande perspektiv övertagit helheten'.

Sammanfattningsvis vill revisionen lyfta att regionstyrelsen under den granskade perioden

- inte har agerat i tillräcklig utsträckning i sin övergripande ägar- och styrfunktion och i rollen som beredningsorgan åt regionfullmäktige, för att säkerställa att den nya politiska organisationen inom framför allt hälso- och sjukvårdsområdet fungerat enligt fullmäktiges intentioner
- inte har följt upp att styrelsens uppdrag till styrgruppen 'att förtydliga ansvarsförhållanden och beslutsmandat för beslut om vårdutbud och dess lokalisering' var omhändertaget i förslaget till ny politisk organisation
- inte har inrättat alla beredningar som fullmäktige angett i reglementet
- inte har agerat när giltighetstiden för bland annat det centrala dokumentet Policy Styrning i Västra Götalandsregionen löpte ut vid halvårsskiftet
- inte har varit tillräckligt tydliga i uppdrag och mandat till den politiska arbetsgruppen.

⁴⁸ Regionstyrelsen 2023-11-21, § 258, Ägarambition och ägarstyrning (RS 2023-04969).

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden

Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden är en delvis ny konstruktion med ett definierat ledande uppdrag, och uppfattas av flera intervjuade som en central men fortfarande svårdefinierad aktör i Västra Götalandsregionens hälso- och sjukvårdssystem.

Mer komplexa förutsättningar

Revisionen bedömer att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden delvis har fått svårare förutsättningar att utföra sitt uppdrag i den nya politiska organisationen. Nämnden har ett strategiskt uppdrag som ska utgöra grunden för den politiska styrningen av hälso- och sjukvården, men har inledningsvis fått ett reglemente som inte fångat alla aspekter av detta uppdrag – en roll, ett ansvar och uppgifter i den nya politiska organisationen som inte är lika 'tydliga' som för exempelvis operativa hälso- och sjukvårdsnämnden.

Revisionen bedömer dock inte att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden har tagit de initiativ som krävs i en sådan situation och vill särskilt lyfta att nämnden under den granskade perioden

- inte har påbörjat eller dokumenterat planering av arbetet med en heltäckande hälso- och sjukvårdsstrategi
- inte har tagit de initiativ som enligt regionfullmäktiges beslut om ny organisation och reglemente kan förväntas av det ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organet.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden

Revisionen bedömer att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden under den granskade perioden haft ett omfattande men relativt tydligt uppdrag, en stark personunion med regionstyrelsen och ett starkt stöd från förvaltningen. Nämnden har haft klart för sig vilka deras primära uppgifter är, även om de har varit omfattande och utmanande.

Nytt, regiongemensamt perspektiv

De stora riskerna ligger enligt revisionens bedömning i den omfattande verksamheten och stora ärendemängden – ledamöternas arbetsbörda, möjligheten att läsa in sig på allt material, att varje utförare och varje uppdrag eller avtal blir 'ett i mängden' och inte kan ägnas den uppmärksamhet som krävs. En viss del av volymproblemet beräknas gå över efter den puckel som nu uppstått med många och sinsemellan spretiga avtal som tecknats av de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna, men risken är att det kommer att ta tid att samordna detta.

Starkt stöd från förvaltningen

Revisionen bedömer att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden redan från början haft ett starkt förvaltningsstöd, och att nämnden har ett uppdrag som gjort att de tidigt avropat ganska omfattande tjänstepersonsresurser. Revisionen bedömer fortsatt att det var en anledning till att stödet till strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna, med mindre 'akuta' frågor på sina bord, behövde 'fredas'.

Politisk minoritet

En risk som operativa hälso- och sjukvårdsnämnden inte själv råder över är att den, precis som resten av Västra Götalandsregionen, leds av en politisk minoritet. Under den granskade perioden har nämnden vid flera tillfällen fattat beslut i enlighet med yrkanden från oppositionen, i ärenden som revisionen bedömer som centrala i nämndens uppdrag – budgetförutsättningar⁴⁹, uppdrag till sex av utförarstyrelserna, besluten om Krav- och kvalitetsböcker upphandling av ögonsjukvård⁵⁰.

Goda förutsättningar

Revisionen bedömer att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden har fått goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag i den nya politiska organisationen, och att man i hög grad utfört det uppdrag nämnden tilldelats. Sammanfattningsvis vill dock revisionen lyfta att operativa hälso- och sjukvårdsnämnden under den granskade perioden

- inte följt fastställd process för hantering av utbudspunktsförändringar – dels prövning gentemot vårdöverenskommelser och strategier, dels relationen till de delregionala nämnderna.

Delregional nämnd östra

De delregionala nämnderna är enligt revisionens bedömning de som inledningsvis fått den otydligaste rollen i Västra Götalandsregionens politiska hälso- och sjukvårdsorganisation. Oavsett hur tydligt det har kommunicerats att de delregionala nämnderna inte ska jämföras med de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna, så finns delar av arvet kvar i form av både ansvar (tydligast folkhälsofrågorna), den geografiska indelningen och en del förtroendevalda.

Revisionen noterar att i samband med operativa hälso- och sjukvårdsnämndens beslut om utbudspunktsförändringar eller avslutande av verksamheter har de delregionala nämnderna vid åtminstone fyra tillfällen fått besluten för någon form av hantering. I samtliga fall har förslaget att involvera en delregional

⁴⁹ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-09-13, § 212, Budgetförutsättningar operativa hälso- och sjukvårdsnämnden inför 2024 (OSN 2023-02011).

⁵⁰ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-03-22, § 54, Upphandling av ögonsjukvård i Västra Götalandsregionen (OSN 2023-01548).

nämnd lagt som ett yrkande från ordförande vid sammanträdet, och bara i ett av fallen har beslutet expedierats till berörd nämnd. Revisionen bedömer därmed att det inte varit tydligt för mottagande nämnd på vilket sätt de förväntas agera med anledning av besluten.

Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden har inte heller i något ärende kring utbudspunktsförändringar prövat om avstämning skulle ske med berörd delregional nämnd, vilket de borde gjort enligt den process de själva utarbetat.

Sårbart administrativt stöd

När Koncernkontoret genomförde en omorganisation den 1 januari 2023 var ett resultat att strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden och de fem delregionala nämnderna fick ett förvaltningsstöd skiljt från övriga nämnders.

Samtidigt genomfördes en minskning av antalet anställda vid förvaltningen, vilket tas upp som en försvårande omständighet i flera intervjuer. Exempelvis framförs att den politiska organisationen verkställdes i hög grad, men att Koncernkontoret fokuserat på att minska i omfattning och inte lyckats ställa om för att till fullo kunna stödja den politiska delen som planerat. Revisionen bedömer att stödet till de nya nämnderna bör utvärderas löpande under mandatperioden.

Otydliga och svåra förutsättningar

Revisionen bedömer att delregional nämnd östra har fått svåra förutsättningar att utföra sitt uppdrag i den nya politiska organisationen, med ett reglemente som inte gått i linje med angränsande nämnders och styrelser, ett 'arv' som hänger kvar från de tidigare hälso- och sjukvårdsnämnderna, få sammanträden under året och ett begränsat tjänstepersonstöd.

Revisionen bedömer att delregional nämnd östra under den granskade perioden har agerat och verkat ändamålsenligt efter dessa förutsättningar.

4.5 Rekommendationer

I samband med granskningar lämnar revisionen vid behov rekommendationer om förbättringar till de granskade nämnderna och styrelserna. Nedan hittar du de rekommendationer vi lämnar med anledning av granskningen av ny politisk organisation 2023.

Revisionen rekommenderar regionstyrelsen att

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen, strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, operativa hälso- och sjukvårdsnämnden och de delregionala nämnderna samt se till att arbetssätten dem emellan fungerar

- agera tydligare i sin övergripande ägar- och styrfunktion och i rollen som beredningsorgan åt regionfullmäktige, för att säkerställa att den nya politiska organisationen ska fungera enligt fullmäktiges intentioner.

Revisionen rekommenderar strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden att

- påbörja arbetet med sitt uppdrag att ta fram måldokument och strategiska planer för den övergripande och långsiktiga inriktningen inom hälso- och sjukvården, alternativt återkoppla till regionfullmäktige och eventuellt föreslå en annan hantering av uppdraget.

Revisionen uppmanar granskade nämnder och styrelser att i övrigt beakta de bedömningar som görs i rapporten.

Bilaga 1 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, intervjuer och dialogmöten med granskade nämnder.

Utöver de dokument som anges som revisionskriterier ovan, har bland annat följande dokument gått igenom och, i de fall de ansetts relevanta för granskningen, analyserats i relation till kriterierna:

- Samtliga protokoll från regionfullmäktiges och regionstyrelsens sammanträden under 2022 och 2023, samt de handlingar som rör organisationsutredningar från 2015 och framåt.
- Samtliga protokoll från strategiska hälso- och sjukvårdsnämndens, operativa hälso- och sjukvårdsnämndens och delregional nämnd östras sammanträden under 2023.

Intervjuer har genomförts med

- ordförande och vice ordförande i den politiska arbetsgrupp som bland annat ska följa arbetet med utformning av styrning och ledning med anledning av den nya politiska organisationen samt utvärdera och lämna förslag till justeringar av reglementen
- regiondirektörens ledningsstöd som stöttat politiska styr- och arbetsgrupper i arbetet inför beslut om ny organisation
- hälso- och sjukvårdsutvecklingsdirektör, tillika ansvarig tjänsteperson för strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden, tillsammans med ledningsstöd
- hälso- och sjukvårdsproduktionsdirektör, tillika ansvarig tjänsteperson för operativa hälso- och sjukvårdsnämnden, tillsammans med ledningsstöd
- ansvarig tjänsteperson för delregional nämnd östra
- ekonomidirektör tillsammans med två avdelningschefer
- avdelningschef med ansvar för bland annat uppföljning av vårdöverenskommelser 2023 samt framtagande av uppdrag till utförarstyrelser för 2024
- chef koncernstab kansli och säkerhet, som bland annat biträtt regionstyrelsen och politiska styr- och arbetsgrupper i arbetet med reglementen och övriga styrdokument.

Revisorskollegiet har genomfört dialogmöten med presidierna för

- regionstyrelsen den 31 maj 2023
- strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden den 3 maj 2023
- operativa hälso- och sjukvårdsnämnden den 1 juni 2023
- delregional nämnd östra den 11 oktober 2023

Bilaga 2

Förslag till utbudspunktsförändringar mm

Under den granskade perioden har en rad ärenden väckts, där styrelsen för Regionhälsan och samtliga sjukhusstyrelser har föreslagit förändringar av utbudspunkter eller haft andra principiella frågor kring utbudspunkter i relation till gällande vårdöverenskommelser.

Ärendena i korthet

- Förslag från styrelsen för *Regionhälsan* om barnmorskemottagning i Frölunda samt psykologmottagning för föräldraskap och små barn i Lysekil godkändes i avvaktan på ny process.⁵¹
- Två förslag från styrelsen för *NU-sjukvården* kom också in innan operativa hälso- och sjukvårdsnämnden beslutat om processen. Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden godkände föreslagna förändringar för den specialiserade vuxenpsykiatriska öppenvården och uppmanade delregional nämnd norra att ta del av informationen för att kunna föra dialog om och följa upp resultatet för invånarna.⁵² Däremot godkände nämnden inte föreslagen förändring avseende servicenivån inom ambulansverksamheten.⁵³
- Förslag från styrelsen för *Sahlgrenska Universitetssjukhuset* om utbudspunktsförändringar inom vuxenpsykiatri återremitterades i juni eftersom det saknades underlag i enlighet med fastställd rutin⁵⁴. När denna rapport färdigställs har styrelsen inte återkommit med något nytt förslag.
- Styrelsen för *NU-sjukvården* föreslog att säga upp ett avtal avseende hyra av bassäng i Uddevalla sjukhus, och operativa hälso- och sjukvårdsnämnden konstaterade i augusti att det fanns ett giltigt styrdokument kring detta och att utförarstyrelsen själv rådde över beslutet.

⁵¹ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-02-08, § 27, Begäran om samråd från styrelsen för Regionhälsan om förändring av utbudspunkt psykologmottagning föräldraskap och små barn i Lysekil (OSN 2023-00059).

⁵² Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-04-26, § 81, Förslag från styrelsen för NU-sjukvården om utbudspunktsförändringar inom specialiserad öppenvård för vuxenpsykiatri (OSN 2023-00064).

⁵³ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-04-26, § 82, Förslag från styrelsen för NU-sjukvården om förändrad servicenivå inom ambulansverksamheten (OSN 2023-00064).

⁵⁴ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-06-08, § 165, Förslag från styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset om utbudspunktsförändringar inom vuxenpsykiatri (OSN 2023-00062).

- Förslag från styrelsen för *Södra Älvsborgs Sjukhus*⁵⁵ att föra över ögonmottagningen i Alingsås till Borås, med underlag enligt fastställd rutin, godkändes av operativa hälso- och sjukvårdsnämnden. Bedömningen gjordes gentemot gällande vårdöverenskommelse och kommande uppdrag, men inte något måldokument eller strategi och inte heller något övervägande om avstämning med berörd delregional nämnd.
- Totalt åtta förslag från styrelsen för *Sjukhusen i väster* behandlades av operativa hälso- och sjukvårdsnämnden i november. Tre godkändes med hänvisning till att konsolidering av vård ansågs ligga i linje med det ursprungliga syftet med Sjukhusen i väster, och fem godkändes inte med motiveringen att avveckling av vård eller eventuell överföring av uppdrag till annan utförare ska vara förankrat i aktuellt samordningsråd. Däremot framgick inte av beslutsunderlaget om förslaget prövats mot några måldokument och strategiska planer, eller om avstämning skulle ske med berörd delregional nämnd.
- Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden godkände förslag från styrelsen för *Sjukhusen i väster* om att överföra uppdraget för ljusbehandling i Stenungsund till upphandlad leverantör.⁵⁶ Det främsta motivet för nämnden var varken gällande uppdrag eller måldokument/strategier, utan sjukhusstyrelsens svårigheter att klara bemanning och kompetensförsörjning över tid. Något övervägande om avstämning med berörd delregional nämnd gjordes inte heller.

Skaraborgs Sjukhus

Det förslag om utbudspunktsförändringar som väckt störst uppmärksamhet under den granskade perioden kom från styrelsen för Skaraborgs Sjukhus och beskrivs lite mer ingående här.

Delregional nämnd uppmanade och anmodade

Innan sjukhusstyrelsen tillskrivit operativa hälso- och sjukvårdsnämnden fattade delregional nämnd östra den 1 juni beslut i två initiativärenden. I det första (initiativärende från RödGrön ledning)⁵⁷ uppmanade man strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden

- att bedöma de framtida demografiförändringarna i Skaraborg, utifrån det analysera vårdbehovet på medellång och lång sikt samt använda resultatet som underlag i beslut om hälso- och sjukvården i delregionen

⁵⁵ Styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus 2023-10-06, § 83, Förändring av ögonmottagning Alingsås (SÅS 2023-01002).

⁵⁶ Styrelsen för Sjukhusen i väster 2023-08-31, § 91, Ljusbehandlingsenhet Stenungsund (SV 2023-00434).

⁵⁷ Delregional nämnd östra 2023-06-01, § 43, Initiativärende från RödGrön Ledning om de framtida demografiförändringarna i Skaraborg (DRNÖ 2023-00112).

I det andra (initiativärende från M, KD, C)⁵⁸ *anmodade* man strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden

- att en behovsanalys av det framtida vårdbehovet görs, där hänsyn tas till den framtida expansionen i norra Skaraborg
- att en konsekvensanalys görs som belyser hur föreslagna förändringar avseende vårdutbud och utbudspunkter påverkar kommunernas och primärvårdens verksamheter
- att i detta arbete särskilt belysa hur en jämlik och tillgänglig vård till alla invånare i Skaraborg säkerställs
- att ovanstående genomförs innan man går vidare med beslut om utbudspunkter eller andra större förändringar gällande sjukvården i Skaraborg

Sjukhusstyrelsen tillskrev enligt rutin

Den 2 juni beslutade styrelsen för Skaraborgs Sjukhus att tillskriva operativa hälso- och sjukvårdsnämnden för dialog om strukturella förändringar av utbudspunkter inom sjukhuset, och skrivelsen följde den fastställda processen med totalt 21 formulär. Styrelsen bad nämnden om skyndsamt hantering av ärendet, och efter en bordläggning den 8 juni bedömde nämnden vid sitt sammanträde den 14 juni⁵⁹ att styrelsen, med föreslagna strukturella förändringar av utbudspunkter, kan uppfylla sitt uppdrag i gällande vårdöverenskommelse.

Samtidigt beslutade operativa hälso- och sjukvårdsnämndens att tillskriva strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden för avgörande om föreslagna förändringar gick i linje med måldokument och strategiska planer. Motiven var två – operativa hälso- och sjukvårdsnämnden ansåg att det 'inom vissa områden' ännu saknas måldokument och strategiska planer (i enlighet med processen) och föreslagna förändringar kan komma att få påverkan på hälso- och sjukvårdens övergripande utbud och lokalisering ur ett systemperspektiv. Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden uppmanades att särskilt beakta om det fanns behov att lyfta ärendet till regionstyrelsenivå.

Den 31 augusti⁶⁰ konstaterade strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden att *förslaget gick i linje med måldokument och strategiska planer*, utan hänvisning till vilka, med undantag för vissa verksamheter i Mariestad. Förändringen vid akutmottagningen i Lidköping förutsatte att sjukhusstyrelsen tillsammans med

⁵⁸ Delregional nämnd östra 2023-06-01, § 45, Initiativärende från (M, KD, C) om behovs- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar avseende vårdutbud och utbudspunkter (DRNÖ 2023-00114).

⁵⁹ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2022-06-14, § 182, Förslag från styrelsen för Skaraborgs Sjukhus om utbudspunktsförändringar (OSN 2023-00063).

⁶⁰ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-08-31, § 89, Förslag från styrelsen för Skaraborgs Sjukhus om utbudspunktsförändringar (SSN 2023-00546).

berörda utförare säkerställer invånarnas tillgång till akut vård, medan föreslagna förändringar i Mariestad krävde ytterligare beredning.

Uppmaningen och anmodandena från delregional östra behandlades i ett särskilt ärende den 31 augusti⁶¹, och strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden svarade genom hänvisning till beslutet om utbudspunktsförändringar vid samma sammanträde, och att nämndens beslut i det ärendet 'får anses som del av svar till delregional nämnd östra. I fortsatt beredning av kvarvarande föreslagna förändringar av utbud, med fokus på Mariestadsområdet, kommer den framtida demografiförändringen i Skaraborg och dess konsekvenser analyseras'.

Delregional nämnd östra ansåg inte att detta var ett tillräckligt svar, utan beslutade den 21 september⁶² att *återigen tillskriva strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden* med en uppmaning – att återkomma med förtydligande om hur frågorna från den 1 juni har omhändertagits och vilket ytterligare arbete som planeras. Vid sammanträdet den 9 november fick strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden muntlig information om hur Koncernkontoret arbetar med demografiförändringar och framtida vårdbehov⁶³, delregional nämnd östra fick motsvarande information den 16 november⁶⁴.

Sjukhusstyrelsens beslut – och fortsättningen så här långt

Det slutliga beslutet om utbudsförändringar fattades av styrelsen för Skaraborgs Sjukhus den 12 september.⁶⁵

Frågan om status i strukturförändringarna har sedan dess lyfts i strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden den 22 september, och beskedet blev att beredning pågick och att en åiterrapportering skulle ges vid nästkommande sammanträde. Av protokoll från sammanträdet den 4 oktober går inte att utläsa att en sådan åiterrapportering skett. Däremot fick nämnden den 9 november en åiterrapportering av uppdraget från den 31 augusti, om arbetet med att säkerställa invånarnas tillgång till akutsjukvård i Skaraborg.

⁶¹ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-08-31, § 90, Svar om hantering av skrivelser från delregional nämnd östra om de framtida demografiförändringarna i Skaraborg och behovs- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar avseende vårdutbud och utbudspunkter (SSN 2023-00548).

⁶² Delregional nämnd östra 2023-09-21, § 66, Förfrågan om förtydligande från strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden gällande svar på skrivelser om framtida demografiförändringar i Skaraborg (DRNÖ 2023-00148).

⁶³ Strategiska hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-11-09, § 161, Demografiförändringar och framtida vårdbehov (SSN 2023-00548).

⁶⁴ Delregional nämnd östra 2023-11-16, 71, Demografiförändringar och framtida vårdbehov (DRNÖ 2023-00166).

⁶⁵ Styrelsen för Skaraborgs Sjukhus, § 75, Förslag strukturell omställning Skaraborgs Sjukhus (SKAS 2023-00315).

Den 27 september fastställde operativa hälso- och sjukvårdsnämnden uppdrag för 2024 till samtliga sjukhusstyrelser. I förlängningen av beslutet om akutmottagningen i Lidköping beslutade nämnden bland annat om ett tillägg till uppdraget:

- att styrelsen för Skaraborgs Sjukhus ska medverka till att en närakut med tillgång till lab- och röntgen etableras vid Skaraborgs Sjukhus Lidköping
- att nämnden efter dialog med styrelsen för Skaraborgs Sjukhus ska återkomma i en tilläggsbudget med förslag på ytterligare resurser för prehospitalet vård i Skaraborg.

Vid sammanträdet den 18 oktober beslutade operativa hälso- och sjukvårdsnämnden att utifrån de utbudspunktsförändringar som nu är under genomförande, tilldela styrelsen för Skaraborgs Sjukhus ett omställningsbidrag för prehospitalet vård om 3 miljoner kronor för kompensatoriska åtgärder under 2024.⁶⁶

⁶⁶ Operativa hälso- och sjukvårdsnämnden 2023-10-18, § 280, Omställningsbidrag prehospitalet vård 2024 till styrelsen för Skaraborgs Sjukhus (OSN 2023-01962).

Det kommunala ansvarssystemet

Det finns tre grundfunktioner i det kommunala ansvarssystemet – beslutande (fullmäktige), beredande och verkställande (styrelse, nämnder, bolag och beredningar) och granskande (revisionen).

Regionfullmäktige fattar principiella och övergripande beslut. Fullmäktiges mål, riktlinjer och ekonomi utgör grunden för verksamheten i styrelse och nämnder. Fullmäktige är också uppdragsgivare för revisorerna och beslutar om revisionens organisation och resurser.

Styrelse, nämnder och beredningar förvaltar och genomför verksamheten enligt regionfullmäktiges uppdrag samt lagar och andra föreskrifter. Regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder. Styrelsen ska också ha uppsikt över bolag och kommunalförbund.

Fullmäktige utser förtroendevalda revisorer för att granska de beredande och verkställande organen. Revisorerna granskar, med stöd av sakkunniga, verksamheten och prövar ansvarstagandet samt lämnar ett uttalande om detta till fullmäktige i en så kallad revisionsberättelse.

En grundbult i den lokala demokratin är möjligheten till insyn och kontroll och att kunna utkräva ansvar. När ansvarsfulla samhällsuppdrag utförs är det viktigt att kunna följa upp och försäkra sig om att verksamheten utförs på ett önskat och säkert sätt och att kunna ställa någon till ansvar om det finns brister. Granskning och ansvarsprövning är därför väsentliga delar i den demokratiska kontrollen, de bidrar till att skapa legitimitet och förtroende hos medborgarna, men också till styrning och säkerhet i verksamheten.

Det är de förtroendevalda som regionfullmäktige har utsett i styrelser, nämnder och beredningar som har detta ansvar och som prövas. Det främsta underlaget till fullmäktiges ansvarsprövning är revisorernas granskning och bedömning.

Revisionen i korthet

Enkelt uttryckt kan man säga att revisionens uppdrag är att granska och pröva om regionens nämnder, styrelser och bolag gör det som förväntas av dem utifrån lagar, uppdrag, mål och andra riktlinjer.

Regionfullmäktige utser elva förtroendevalda revisorer (politiker). Bland de valda revisorerna utser fullmäktige även lekmannarevisorer, vilka har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller till viss del ägs av regionen.

Genom att utse förtroendevalda revisorer som arbetar oberoende på uppdrag av regionfullmäktige, markeras en demokratisk vilja att tillförsäkra fullmäktige – och därigenom även medborgarna – insyn i och kontroll över det som sker i regionens verksamheter. I regionens bolag har lekmannarevisorerna motsvarande uppdrag.

Uppdraget regleras bland annat av kommunallagen och aktiebolagslagen, men även av det som kallas för god revisionsred i kommunal verksamhet. God revisionsred formas och utvecklas löpande i revisorernas arbete och det är Sveriges Kommuner och Regioner som fastställer seden. Utöver lagar och god revisionsred har regionfullmäktige även beslutat om ett reglemente som styr revisionens arbete.

Revision förutsätter oberoende och oberoendet är centralt för revisionens trovärdighet och legitimitet. Oberoende innebär att stå fri gentemot den som granskas och att självständigt och objektivt – alltså sakligt och opartiskt – granska och pröva. Oberoendet skyddas av ett antal formella regler.

Revisorerna ska biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar. Sakkunniga är i regel yrkesrevisorer, men det kan även vara andra specialister (exempelvis jurister). Att det ska vara så framgår av kommunallagen, aktiebolagslagen och god revisionsred i kommunal verksamhet.

Mer information om kommunal revision hittar du på Sveriges Kommuner och Regioners hemsida: www.skr.se.