

Till  
Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen

### Revisionsberättelse för regionstyrelsen år 2019

Vi, av regionfullmäktige utsedda revisorer, har granskat regionstyrelsens verksamhet och de verksamheter som sorterar under regionstyrelsen, regiongemensamma funktioner i övrigt, fullmäktigeberedningar, regionens årsredovisning och bokföring samt koncernredovisningen för Västra Götalandsregionen. Genom utsedda lekmannarevisorer granskas den verksamhet som bedrivits i regionfullmäktige företag.

Västra Götalandsregionen är part i finansiella samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet samt i stiftelser och kommunalförbund. Dessa granskas i särskild ordning och redovisas i separata revisionsberättelser.

Vi avlämnar revisionsberättelser för varje nämnd och styrelse i Västra Götalandsregionen enligt bifogad förteckning.

Regionstyrelsen ansvarar för den löpande uppsikten över Västra Götalandsregionens samlade verksamhet och ekonomi så att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. I ansvaret ingår att vidta åtgärder om utvecklingen av verksamhet och ekonomi kräver det. Regionstyrelsen ansvarar även för att den av fullmäktige beslutade styrmodellen för regionens verksamhet upprätthålls, utvecklas och förtydligas.

Regionstyrelsen ansvarar för återredovisning till fullmäktige och för att det finns tillräcklig intern kontroll i den egna verksamheten. Regionstyrelsen har också ansvar för att upprätta en årsredovisning som ger en rättvisande bild av ekonomiskt resultat och ställning.

Revisorernas ansvar är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt regionfullmäktiges uppdrag och mål samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionsred i kommunal verksamhet och regionens reglemente för revisorskollegiet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning. Vår samlade kommentar och bedömning samt omfattningen av granskningen framgår av revisionens bifogade årspromemoria.

Det är väsentligt att regionstyrelsen löpande håller regionfullmäktige informerade om den ekonomiska och den verksamhetsmässiga utvecklingen i de nämnder och styrelser som under året uppvisar stora svårigheter att bedriva en verksamhet och ekonomi i balans inom de av fullmäktige beslutade ekonomiska ramarna och den av regionstyrelsen fastställda detaljbudgeten.

Under år 2019 uppnåddes de av regionfullmäktige fastställda finansiella målen.

Vi har översiktligt granskat om det redovisade resultatet är förenligt med fullmäktiges beslut om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vid en sammantagen bedömning anser revisorerna att Västra Götalandsregionen under år 2018 i allt väsentligt lever upp till lagens krav på god ekonomisk hushållning. Det krävs dock fortsatta effektiviseringar och bibehållen god kostnadskontroll för att upprätthålla en ekonomi i balans.

Av årsredovisningen för 2019 framgår att ett antal av fullmäktiges mål inte har uppnåtts. Regionen är långt ifrån att nå målen inom framför allt hälso- och sjukvården, så som tillgänglighet, väntetider på akuten och kötider.

Vi har vid granskningen av styrelsens redovisning funnit att den fyller kraven enligt lag 2018:597 om kommunal bokföring och redovisning.

Vi bedömer sammantaget att verksamheten har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Vi tillstyrker att årsredovisningen för år 2019 godkänns.

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för regionstyrelsen, kommittéer och beredningar samt de enskilda ledamöterna i dessa organ.

Vänersborg den 11 mars 2020



Birgitta Eriksson  
Ordförande



Krister Stensson  
Vice ordförande



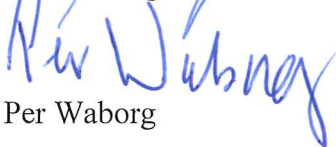
Ulla Göthager



Sven Liljegren



Ulf Sjösten



Per Waborg



Bo-Lennart Bäcklund



Gun Alexandersson Malm



Marie Engström Rosengren



Staffan Albinsson



Wimar Sundeen

Till denna revisionsberättelse hör:

- Förteckning över de 34 revisionsberättelser som avlämnas för Västra Götalandsregionens nämnder och styrelser
- Förteckning över de sakkunnigas rapporter i olika granskningar
- Revisionens årspromemoria
- Sammanfattande rapport avseende redovisningsrevision för räkenskapsåret 2018
- Granskningsrapporter och revisionsberättelser från åtta aktiebolag

**Förteckning över till regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen avlämnade revisionsberättelser avseende 2019 års verksamhet**

Diarienummer:

REV 2019-00078 Hälso- och sjukvårdsstyrelsen  
REV 2019-00079 Regionstyrelsen  
REV 2019-00080 Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd  
REV 2019-00081 Norra hälso- och sjukvårdsnämnden  
REV 2019-00082 Södra hälso- och sjukvårdsnämnden  
REV 2019-00083 Västra hälso- och sjukvårdsnämnden  
REV 2019-00084 Östra hälso- och sjukvårdsnämnden  
REV 2019-00085 Styrelsen för Sahlgrenska Universitetssjukhuset  
REV 2019-00086 Styrelsen för Södra Älvsborgs Sjukhus  
REV 2019-00087 Styrelsen för NU- sjukvården  
REV 2019-00088 Styrelsen för Skaraborgs Sjukhus  
REV 2019-00089 Styrelsen för sjukhusen i väster  
REV 2019-00090 Styrelsen för Närhälsan  
REV 2019-00091 Styrelsen för Regionhälsan  
REV 2019-00092 Styrelsen för Rehabilitering & Hälsa  
REV 2019-00093 Tandvårdsstyrelsen  
REV 2019-00094 Nämnden för Hälsan och Stressmedicin  
REV 2019-00095 Regionutvecklingsnämnden  
REV 2019-00096 Miljönämnden  
REV 2019-00097 Kulturnämnden  
REV 2019-00098 Kollektivtrafiknämnden  
REV 2019-00099 Styrelsen för Kultur i Väst  
REV 2019-00100 Styrelsen för naturbruksgymnasierna  
REV 2019-00101 Styrelsen för folkhögskolorna  
REV 2019-00102 Styrelsen för Göteborgs botaniska trädgård  
REV 2019-00103 Styrelsen för Västarvet  
REV 2019-00104 Fastighetsnämnden  
REV 2019-00105 Servicenämnden  
REV 2019-00106 Patientnämnden Göteborg  
REV 2019-00107 Norra patientnämnden  
REV 2019-00108 Södra patientnämnden  
REV 2019-00109 Västra patientnämnden  
REV 2019-00110 Östra patientnämnden  
REV 2019-00111 Arkivnämnden

Årsrapport  
Regionstyrelsen 2019  
Diarienummer REV 2019-00079

Behandlad av revisorskollegiet den 11 mars 2020

## Innehåll

<b>Årets granskning</b> .....	<b>3</b>
<b>Regionstyrelsens ansvar</b> .....	<b>3</b>
<b>Resultatet av revisorernas granskning</b> .....	<b>4</b>
Inledning och sammanfattning .....	4
Styrande dokument, styrmodell och styrmiljö .....	5
Styrdokument .....	5
Styrmodell och styrmiljö .....	6
Ärendeberedning i regionstyrelsen, dess utskott och beredningar .....	8
Regionstyrelsens samordnande roll .....	10
Målstyrning .....	10
Ekonomi- och verksamhetsstyrning .....	11
Ledning, samordning och uppsikt.....	13
Investeringsprocessen .....	14
Inköpsprocessen .....	15
Arbetsgivarvarumärket .....	16
Kontroller vid rekrytering .....	17
Framtidens vårdinformationsmiljö (FVM) .....	17
Digitala vårdbesök.....	18
Regionstyrelsens ägarroll avseende sjukhusen .....	19
Omställningen av hälso- och sjukvården .....	19
Sjukhusens produktivitet .....	20
Regionstyrelsens styrning och uppföljning av den egna verksamheten.....	22
Utformning av arbetet med regionfullmäktiges mål.....	22
Uppföljningen av den egna verksamheten .....	22
Intern styrning och kontroll .....	23
Styrelsens resultat och effektivitet.....	24
Styrelsens räkenskaper.....	26
Revisorernas sammanfattande bedömning .....	26
Bilaga 1.....	27

## Årets granskning

I den årliga revisionen prövas om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig.

Revisionen har utförts enligt kommunallagen och enligt god revisionsred för kommunal verksamhet. Revisionen har vidare genomförts med grund i de styrande dokument för revisorskollegiet samt revisionsenheten som anger preciserade anvisningar för granskningens genomförande och bedömningar. Det omfattar revisorskollegiets ramplanering där regionövergripande risker identifierats och prioriterats. Det omfattar även revisorskollegiets riktlinjer samt revisionsenhetens riktlinjer och rutiner.

Revisionen har utifrån de styrande dokumenten upprättat en granskningsplan avseende regionstyrelsen där de mest väsentliga riskerna identifierats och prioriterats. Granskningsplanen har stämts av med utsedda kontaktrevisorer, Birgitta Eriksson och Krister Stenson, i revisorskollegiet och beslutats av revisionsdirektören. Ansvarig för genomförd granskning är Kari Aartojärvi. Regionstyrelsen berörs av ett flertal fördjupade granskningar som gjorts av medarbetare på revisionsenheten samt av revisionsbyrå. Därtill har räkenskaperna granskats av Deloitte. Granskningens sammantagna resultat utifrån granskningsplanen presenteras kortfattat i denna rapport. I bilaga 1 anges de rapporter och de underlag som ligger till grund för redogörelsen.

Ansvariga tjänstepersoner på Koncernkontoret har beretts tillfälle att faktagranska rapportens innehåll. Kvalitetsgranskare för rapporten har varit Vilhelm Rundquist.

## Regionstyrelsens ansvar

Regionstyrelsen granskas och bedöms utifrån det samlade ansvar som följer av regionfullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och föreskrifter. Enligt regionstyrelsens reglemente, antaget av regionfullmäktige 2019-06-10--11, är regionstyrelsens roll i Västra Götalandsregionens ledning och styrning följande:

- att bereda ärenden till regionfullmäktige och ta erforderliga initiativ för förvaltning och utveckling av Västra Götalandsregionens verksamheter. Styrelsen ansvarar för att fullmäktige får nödvändig information och bra underlag för beslut.
- att ha uppsikt över övriga nämnder och styrelser och vaka över att Västra Götalandsregionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån regionfullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar.
- att utöva ägarskap för verksamheter i egen regi. Ansvaret innebär att styrelsen har ett samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt.
- att vara nämnd för den regiongemensamma centrala förvaltningen.

Regionstyrelsen är Västra Götalandsregionens ledande politiska förvaltningsorgan. Den ska vara väl informerad om och ha ansvaret för hela organisationens utveckling samt följa de frågor som kan inverka på dess utveckling. I regionstyrelsens övergripande ägar- och styrfunktion, så som det anges i regionstyrelsens reglemente, ligger följande:

- a) ha uppsikt över verksamhet och ekonomi i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, bolag stiftelser, gemensamma nämnder, kommunalförbund och avtalssamverkan.
- b) svara för uppföljningen av att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att Västra Götalandsregionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt samt att vid behov vidta åtgärder.
- c) svara för arbetet med och samordningen av utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Västra Götalandsregionens verksamheter.
- d) utfärda de anvisningar till övriga nämnder och styrelser som följer av regionstyrelsens roll att leda och samordna förvaltningen av Västra Götalandsregionens angelägenheter och ha uppsikt över verksamheten.
- e) löpande följa upp och analysera Västra Götalandsregionens styrmodell samt föreslå korrigeringar.
- f) löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 2-6 §§ kommunallagen är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser som Västra Götalandsregionen äger eller har intresse i.
- g) i årliga beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som Västra Götalandsregionen helt eller delvis äger under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige. Finner styrelsen att brister förelegat, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.

## Resultatet av revisorernas granskning

### Inledning och sammanfattning

Revisorernas granskning utgår från att Regionstyrelsen ska utforma styrning, uppföljning och kontroller utifrån styrelsens ansvar. Regionstyrelsen ska också se till att styrning, uppföljning och kontroller genomförs i verksamheten. Det i sin tur ska leda till att styrelsen lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och föreskrifter inom ramen för tillgängliga resurser. Vidare ska styrelsens räkenskaper vara rättvisande. Det innebär sammantaget att styrelsen har tagit sitt ansvar.

En granskningsplan för 2019 års granskning har upprättats. Utifrån granskningsplanen identifierades och prioriterades några områden särskilt för djupare granskning.

Årets granskning visar att regionstyrelsen inom flera områden utvecklat sin styrning och vidtagit åtgärder för att komma till rätta med brister som revisionen påpekat i årlig granskning. Vissa brister kvarstår dock. De områden där kritik lämnas i denna årsrapport är framförallt följande:

- En komplex styrmiljö vad gäller hälso- och sjukvården. Det gör att styrningen blir otydlig.
- Olika styrsignaler till sjukhusen. Det skapar en osäkerhet om vilken strategi som "lönar sig".
- Ineffektiv målstyrning. Det gör att målen inte i tillräcklig utsträckning bidrar till en god ekonomisk hushållning i regionen.
- Ineffektiv budgetprocess. Det leder till att verksamhetsstyrningen inte blir tillräckligt effektiv.

- Bristande samordning av regionens sjukhusverksamheter. Det leder till att beslutade åtgärder inte genomförs i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kraft.
- Bristande kontroller vad gäller stora fastighetsinvesteringar. Det har medfört kraftigt ökade investeringsutgifter.

Nedan följer en beskrivning av genomförd granskning, de iakttagelser som gjorts samt vår bedömning. Inom några områden ges rekommendationer avseende åtgärder som regionstyrelsen bör vidta.

## Styrande dokument, styrmodell och styrmiljö

### Styrdokument

En årlig översyn görs av de styrdokument som gäller för Västra Götalandsregionen. Mängden styrdokument har ökat under senare år, vilket föranlett regionstyrelsen att besluta om en beskrivning av strukturen för styrande dokument.

Inför den nya mandatperioden gjordes också en översyn av reglementen för nämnder och styrelser. Regionfullmäktige beslutade om dessa 2019-06-10, då fullmäktige också beslutade att hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur utgör huvudprocesser i Västra Götalandsregionens ledningssystem. Fullmäktige beslutade dessutom på samma möte om nya ägardirektiv för regionens majoritetsägda bolag.

Policy för styrning i regionen ska på en övergripande, samlad nivå beskriva vilka styrande principer som gäller för nämnder och styrelser i regionen. Policyns utgångspunkter är att nämnders och styrelser styrning ska vara tillräcklig för att

- planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser
- genomföra verksamheten
- följa upp verksamheten utifrån väsentliga aspekter
- analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling

Policyn beskriver dessutom på en övergripande nivå relationerna mellan

- regionfullmäktige och nämnder och styrelser
- regionstyrelsen och övriga nämnder och styrelser
- nämnder och styrelser samt andra aktörer
- nämnd/styrelse och dess förvaltning

Regionfullmäktige beslutade 2019-05-28 om en revidering av policy för styrning. Policyn kompletteras av en riktlinje för styrning samt av en vägledning för nämnders, styrelser och regionägda bolags arbete. Som komplement till reglementen samt policyn och riktlinjen beslutade regionstyrelsen 2019-09-10 om en riktlinje för samråd mellan nämnder och styrelser. Riktlinjen ska ange tydliga principer i Västra Götalandsregionen för när och hur samråd ska hållas mellan nämnder och styrelser.

2018-12-11 fastställde regionstyrelsen nya uppgiftsbeskrivningar för styrelsens beredningar (exklusive beredningen för externa relationer, som fastställdes 2019-01-15). 2019-10-15 beslutade regionstyrelsen om en revidering av sin delegeringsordning.

I sin samordnande roll utfärdar regionstyrelsen riktlinjer och anvisningar till nämnder och styrelser avseende bland annat budgetarbete och arbete med uppföljning och rapportering.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att det funnits en ambition att utveckla och förbättra regionens styrdokument och skapa en tydlighet kring hur styrdokumentet förhåller sig till varandra. Ett utvecklingsarbete har skett under 2019 vad gäller att klargöra regionens huvudprocesser i ledningssystemet.

### **Styrmodell och styrmiljö**

På ett övergripande plan sker en uppföljning och analys av regionens styrmodell, styrning och samordning inför varje ny mandatperiod. Regionfullmäktige beslutade 2018-05-29 om utformningen av den politiska organisationen 2019-2022. Regionfullmäktige beslutade 2019-01-29 om att tillsätta en tillfällig beredning under fullmäktige för att under mandatperioden följa det politiska arbetets förutsättningar och styrmodellens tillämpning. Centrala frågor är hur ansvarsfördelning, initiativförmåga, genomförandekraft och annan verksamhetsmässig och ekonomisk styrning hanteras. De ekonomiska transaktionerna inom organisationen ska värderas i förhållande till den politiska styrningen. Beredningens slutsatser ska bidra till utformningen av den politiska organisationen från och med 2023.

I reglementena för nämnder och styrelser och i flera av de styrande dokumenten beskrivs roller, relationer och ansvarsfördelning mellan nämnder och styrelser. Västra Götalandsregionen har en beställar-utförarmodell där beställarnämnderna får sin budget (regionbidrag) tilldelad från regionfullmäktige. Utförarstyrelsernas budget avgörs till övervägande del av utfallet av den förhandling som leder till vårdöverenskommelse mellan nämnd/nämnder och styrelsen för verksamhetsåret. Regionens styrmodell har därutöver en uppdelning mellan kärnverksamheter och serviceverksamheter, där de senare levererar servicetjänster till kärnverksamheterna utifrån tecknade serviceöverenskommelser och utifrån regionala beslut om hyresmodell, servicemodeller och finansieringsmodeller.

Utgångspunkterna för hur resurser fördelas till nämnder och mellan nämnder och styrelser bestäms utifrån en rad regionalt fattade principbeslut. Det är beslut som regionfullmäktige fattat om resursfördelningsmodell, ersättningssystem m.m.

Revisionen har under året, i en fördjupad granskning, belyst styrmiljön och hur den påverkar styrning och ledning av sjukhusverksamheterna<sup>1</sup>. I granskningen konstateras att det är många aktörer som påverkar styrningen och att det är komplicerade och oklara principer (system, regelverk och modeller) som tillämpas vid styrning av verksamheter.

Enligt styrmodellen för hälso- och sjukvården och fullmäktiges budgetbeslut för 2020 ska överenskommelser för kommande verksamhetsår tecknas mellan beställarnämnder och utförarstyrelser senast i september månad. Nämnders och styrelser detaljbudgetar ska enligt regionstyrelsens riktlinjer för detaljbudgetarbetet vara inkomna till regionstyrelsen under oktober månad. Budgetprocessen inför år 2020 resulterade dock i att beställarnämnder och utförarstyrelser inte lyckades nå överenskommelser. Regionstyrelsen

---

<sup>1</sup> Revisionens granskningsrapport ”Regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska underskott i hälso- och sjukvården”, Dnr REV 2019-00183

beslutade därför 2019-10-21 om att föreslå regionfullmäktige besluta om ett flertal åtgärder för att överenskommelser skulle kunna tecknas. Besluten innebar relativt stora resurstillskott till nämnder och styrelser samt vissa förändringar i principer för regionens ekonomistyrning. Regionfullmäktige beslutar 2019-12-03 enligt förslagen.

Revisionen har under 2019 genomfört en fördjupad granskning som syftat till att klargöra uppfattningar och föreställningar kring styrmodellen för hälso- och sjukvård<sup>2</sup>. Granskningen berör synen på beställar-utförarmodellen, resursfördelningsmodellen och ersättningssystemet för sjukhusvården. Granskningen bekräftar bilden av en komplex styrmodell där beställare och utförare menar att kunskapen om styrmodellen är bristfällig och att modellerna behöver utvecklas.

Revisionen har också under 2019 gjort en översiktlig kartläggning avseende regionala beslut kring särskilda satsningar som riskerar att ha en negativ påverkan på sjukhusens långsiktiga ekonomiska hushållning. Ofta handlar det om beslut där det saknas en mer långsiktig finansiering (t.ex. ordnat införande av läkemedel) eller där ökade regionala kostnader fördelas ut på sjukhusen (t.ex. ökade servicekostnader eller IS/IT-kostnader). Kartläggningen visar på att det görs en hel del satsningar som innebär ökade kostnader, men där sjukhusen sannolikt också kan göra vissa effektiviseringar i verksamheterna. Det är svårt att bedöma nettoeffekten på ekonomin av dessa satsningar. Likväl är vår bedömning att sjukhusen sannolikt belastats av relativt stora merkostnader som ur styrsynpunkt är svåra att hantera under löpande verksamhetsår.

### **Bedömning**

Revisionen har under en följd av år riktat kritik mot styrmodellens tillämpning och otydligheter i nämnders och styrelser ansvar och befogenheter. Revisionsenhetens bedömning är det är angeläget att styrmodellens tillämpning följs upp och analyseras och att regionstyrelsen vidtar åtgärder om brister noteras. Vårdöverenskommelseprocessen avseende 2020 visar med all tydlighet på allvarliga brister i såväl styrmodellens utformning som dess tillämpning.

Den styrmiljö som sjukhusen har att verka i är komplex. En rad principbeslut som berör styrmiljön har tagits under en följd av år. Det har också fattats en rad beslut som innebär avsteg från beslutad styrmodell och beslutade principer. ”Justeringar” har gjorts i resursfördelningsmodellen, i ersättningssystemen, i regelverk avseende återbetalning av underskott, i servicemodellerna etc. Vår bedömning är att det skapar instabilitet och otydlighet i sjukhusens förutsättningar att bedriva verksamhet.

Det är många aktörer inblandade och det fattas beslut i många olika forum som innebär kostnadsökningar på sjukhusen. En del av dessa kostnadsökningar är svåra för sjukhusen att hantera i verksamhetsplanering, vilket ytterligare ökar otydligheten i sjukhusens förutsättningar. Beslut fattas också utan angivande av hur besluten ska finansieras. Sjukhusen förutsätts hantera konsekvenserna av besluten inom givna ekonomiska ramar, vilket har visat sig vara svårt i praktiken.

Vi konstaterar också att det finns risk för att de åtgärder sjukhusen vidtar för att minska kostnader motverkas av beslut om förändringar i regelverk och principer. Under året har ett flertal beslut fattats avseende ersättningssystem och ersättningsprinciper. Vår bedömning

---

<sup>2</sup> Styrmodellen – uppfattningar och föreställningar, Dnr: REV 2019-00097

är att det finns en risk att sjukhusens fokus förflyttas från arbete med kostnadskontroll till arbete för att försöka intäktsmaximera. Sjukhusen ”drabbas” av styrsignaler som inte drar åt samma håll. Detta exemplifieras av att regionstyrelsen så sent som 2020-01-21 fattar beslut som innebär att en relativt stor korrigering görs av sjukhusens resultat för 2019. Beslutet innebär ytterligare ett bevis på att sjukhusen inte har förutsättningar att arbeta effektivt med sin ekonomistyrning.

Utifrån ovanstående beskrivning är revisionsenhetens bedömning att komplexiteten i styrmiljön är alltför stor, vilket försvårar sjukhusens styrning i syfte att nå en ekonomi i balans. Regionstyrelsen bör överväga fördelar respektive nackdelar med varje ”lager” av styrning, styråtgärder, principer, modeller etc. för att sjukhusen ska kunna arbeta effektivt med att komma till rätta med de ekonomiska obalanserna. Samtidigt som regionstyrelsen har haft en ambition att skapa förenklingar i styrmodellen och också vidtagit en rad åtgärder för att tydliggöra styrmodellen och styrande dokument har beslut fattats kring regelverk, modeller och principer som inte inneburit förenklingar. Vår bedömning är att komplexiteten och otydligheten till och med kan ha ökat.

### **Rekommendationer**

*Regionstyrelsen bör*

- *vidta åtgärder vad gäller styrmiljön som skapar mer långsiktiga och stabila förutsättningar för sjukhusstyrelserna att styra verksamheterna.*
- *årligen följa upp styrmodellen och dess tillämpning samt pröva hur organisationen lever upp till de mål som sätts av regionfullmäktige.*
- *fortsätta utvecklingsarbetet avseende styrmodellen. En viktig del i detta arbete är att föra en dialog med samtliga intressenter kring de fördelningsprinciper som gäller idag samt att en ny analys görs av vilka parametrar som ska vara styrande i resursfördelning.*
- *analysera och tydliggöra om, och i så fall hur, beställningar till utförarna från andra aktörer än hälso- och sjukvårdsnämnderna skall genomföras.*
- *säkerställa att kunskap och förståelse finns för hur styrmodellens olika delar fungerar hos både beställare och utförare, tjänstemän och politiker.*
- *klarlägga omfattningen av särskilda satsningar och av regionala beslut som får ekonomiska konsekvenser för sjukhusen.*

### **Ärendeberedning i regionstyrelsen, dess utskott och beredningar**

Regionstyrelsen har under 2019 haft 16 sammanträden. En genomgång av mötesprotokollen visar att det är ett brett spektrum av ärenden som behandlas. En övervägande majoritet av ärendena rör frågeställningar som är kopplade till regionstyrelsens roll att leda och samordna regionens arbete. Endast en mindre del av ärendena rör frågeställningar som avser regionstyrelsens egen förvaltning.

Enligt kommunallagen (KL 6 kap. 37-38 §) får en nämnd uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i vissa typer av ärenden. Det anges också i vilken typ av ärenden ett utskott inte har beslutanderätt. Utskotten bereder ärenden till regionstyrelsen. I vissa ärenden beslutar utskotten utifrån delegering från regionstyrelsen. Utskotten ska också

bevaka och ta initiativ i frågor som berör utskottens uppgiftsområden. Utskottens protokoll läggs bland anmälningsärenden och regionstyrelsen får således återrapportering i enlighet med delegeringsordningen och enligt beslut om uppgiftsområden för utskottet.

Personalutskottet hanterar ett flertal mer avgränsade frågor där utskottet har att fatta beslut. Ofta rör det sig om satsningar inom kompetensutvecklingsområdet och fördelning av budgetmedel ur det personalpolitiska anslaget. Ägarutskottet är beredande i en rad frågor, vilket gör att så gott som alla ärenden i utskottet återkommer som regionstyrelseärenden. Ägarutskottet fattar dock beslut i en del frågor utifrån sin instruktion och utifrån regionstyrelsens delegeringsordning. Ägarutskottet har också tilldelats en uppgift att på regionstyrelsens vägnar följa den egna verksamheten. Regionstyrelsen ger löpande uppdrag till utskotten. Några gånger per år ges i regionstyrelsen en redovisning av hur uppdragen omhändertagits och vad de resulterat i.

Enligt kommunallagen (KL 3 kap. 5 §) får en nämnd tillsätta de nämndberedningar som behövs. Regionstyrelsen har tillsatt sex olika beredningar. Regionstyrelsen har fastställt uppgiftsbeskrivningar för samtliga beredningar. Några av beredningarna är nya denna mandatperioden. En digitaliseringsberedning har tillsatts. Under detta första år för beredningen kan det konstateras att endast ett fåtal ärenden beretts som innebär konkreta beslut/ställningstaganden inom ramen för uppdraget. En beredning för folkhälsa och social hållbarhet samt en beredning för mänskliga rättigheter bildades under regionstyrelsen. De två beredningarna ersätter kommittén för folkhälsofrågor respektive kommittén för mänskliga rättigheter som tidigare funnits. De olika beredningarna har var och en under året haft 5-6 sammanträden.

Revisionsenheten har gjort en studie av Västra Götalandsregionens handläggning och beslut av ärende som berör medborgargruppen elöverkänsliga och deras företrädares krav på tillgänglighet till vård<sup>3</sup>. Granskningen visar att ärenden som rör elöverkänsliga har varit föremål för långa och komplicerade processer. Förvaltningslagen anger att en myndighet ska handlägga ett ärende så effektivt som möjligt.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen i allt väsentligt beslutar i ärenden som ligger under styrelsens ansvar utifrån reglementet. Bedömningen är också att styrelsen bereder ärenden till regionfullmäktige utifrån vad som anges i Kommunallagen och i enlighet med reglementet. Bedömningen är vidare att regionstyrelsen i allt väsentligt har en tydlig beskrivning av utskottens arbete som ligger i linje med kommunallagens föreskrifter. Granskningen visar att utskotten fattar beslut i enlighet med denna beskrivning. Beredningarna har fullgjort sina uppdrag utifrån de uppdragsbeskrivningar som finns. Ärendeberedningen är i allt väsentligt ändamålsenlig i och med att utskotten och beredningarna bereder ärenden som är regionstyrelseärenden och att beredningen oftast sker med relativt korta ledtider. Vi noterar att de nya beredningarna har berett få ärenden till regionstyrelsen under året.

---

<sup>3</sup> Granskning av ärendehandläggning av elöverkänslighet, Dnr: REV 2019-00149

## Regionstyrelsens samordnande roll

### Målstyrning

Regionfullmäktiges budget för 2019 anger de mål som nämnder och styrelser ska arbeta med. Västra Götalandsregionen har därutöver fyra måldokument som anger mål som ska bidra till att uppfylla visionen – Det goda livet. Dessa är Kulturstrategin, Regionala trafikförsörjningsprogrammet, Strategin för hälso- och sjukvårdens omställning samt VG2020 – strategin för tillväxt och utveckling.

Revisionen har under de senaste åren konstaterat att regionens målstyrning brister såtillvida att regionfullmäktiges mål inte uppfylls och att verkningsfulla åtgärder inte vidtas för att öka graden om måluppfyllelse. Målstyrning handlar om fokus och det har tidigare år inte varit helt klart vad regionen fokuserat på i den stora mängden styrdokument. Det har föranlett regionstyrelsen att fatta beslut om struktur för styrande dokument och föranlett Koncernkontoret att utfärda ett dokument som beskriver Västra Götalandsregionens gemensamma huvudbudskap för 2019.

Det har genomförts justeringar i budgetprocess och anvisningar genom åren och nya IS/IT-system (Plan och styr) har tagits i bruk. Koncernkontoret har under 2019 arbetat för att vidareutveckla uppföljning och rapportering. Insatser har gjorts i syfte att förtydliga riktlinjer och anvisningar för rapportering. Enligt dessa ska måluppfyllelse och trendutveckling m.m. rapporteras i delårsrapporten per augusti och i årsredovisningen. En genomgång av nämnders och styrelser delårsrapporter visar dock att bristerna vad gäller rapporteringen av arbetet med regionfullmäktiges mål i allt väsentligt kvarstår.

Målstyrning är nära kopplat till god ekonomisk hushållning, ändamålsenlighet och effektivitet. Kommunallagen (KL 5:1) anger att fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten och att nämnder och styrelser inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt (KL 6:6). Kommunallagen kräver alltså en tydlig målstyrning, med både finansiella mål och verksamhetsmål. För att koppla måluppfyllnad till effektivitet behöver hänsyn tas till de resurser som används för att uppfylla målen. Detta kräver i sin tur att sambandet mellan mål, resursanvändning, aktiviteter, prestationer och effekter identifieras.

Koncernkontoret har under 2019 noterat vissa brister i målstyrningen inom ramen för den intern kontroll som sker. Målstyrning var ett av de kontrollmoment som regionstyrelsen lyfte i sin internkontrollplan.

### Bedömning

Regionstyrelsen har ett samordnande ansvar vad gäller arbetet med regionens övergripande mål. Revisionsenhetens bedömning är att det finns en tydlig ambition att utveckla regionens målarbete och regionstyrelsens samordning av arbetet. Riktlinjer och anvisningar för rapportering bedöms ha stärkts. Det finns dock fortfarande stora brister i målarbetet.

Vår granskning visar att många verksamheter upplever att mål och indikatorer är bristfälliga och svåra att styra utifrån. Trots den utveckling som skett avseende anvisningar, rutiner och system för målstyrning så är revisionsenhetens bedömning att följsamheten till framtagna anvisningar är svag, liksom analys och förslag till åtgärder vid eventuella avvikelser. Utifrån genomförd granskning, ställt mot teori och erfarenhet kring hur målstyrning bör utformas, är det tydligt att det finns flera grundläggande brister i

fundamentet för hur regionens målstyrning är uppbyggt. Brister har identifierats i samtliga av de huvudkomponenter som anses behövas för att målstyrning som styrteknik ska fungera. Framförallt gäller detta följande:

1. Flera av målen är inte tillräckligt konkreta för att kunna brytas ner till underliggande nivåer i förvaltningarna. Detta tar sig uttryck i att det vid bedömning av måluppfyllelse sällan anges orsaker till att mål inte uppnås samt vilka konsekvenser det får.
2. Resultatmätningen är otillfredsställande. Att endast mäta ökning/minskning från föregående år säger inget om ambitionsnivån eller vad som anses som bra/dåligt. Genom diffusa mål och aktiviteter finns ingen möjlighet att bedöma uppnådda resultat i förhållande till resursinsatsen.
3. Det är inte transparent utifrån vilka kriterier bedömningarna sätts, i form av färgmarkeringar (grönt-gult-rött), för respektive mål.

Kommunallagen ställer krav på en tydlig målstyrning, med både finansiella mål och verksamhetsmål och revisorerna ska granska hur målen för verksamheten uppfylls. Ur ett revisionellt perspektiv är det med dessa brister i målstyrningskedjan svårt att granska och bedöma måluppfyllelsen. Därmed uppstår också vissa svårigheter vad gäller att uttala sig om det råder god ekonomisk hushållning, ändamålsenlighet och effektivitet i granskade verksamheter.

#### **Rekommendation**

*Regionstyrelsen bör verka för att en mer ändamålsenlig och effektiv målstyrning utformas, med mer konkreta mål och med en utvecklad resultatmätning och resultatuppföljning. Målstyrningen ska bidra till god ekonomisk hushållning i regionen.*

#### **Ekonomi- och verksamhetsstyrning**

Tidigare års revisionsgranskning har visat att många av de problem som uppstår under året, som framförallt berör sjukhusen, bottnar i att budgetprocessen och vårdöverenskommelseprocessen inte är helt ändamålsenlig. De överenskommelser som tecknas anger ramarna för sjukhusens detaljbudgetar och interna budgetarbete. Processen har under en följd av år lett till obalanser i verksamhet och ekonomi på sjukhusen. Regionfullmäktiges mål inom hälso- och sjukvården uppnås inte.

Regionstyrelsen har ett särskilt ansvar att till regionfullmäktige påtala brister och verka för att bristerna åtgärdas. Årets granskning visar att det finns en ambition att utveckla budgetprocessen och att ett utvecklingsarbete pågår. Vissa steg har tagits inom ramen för den budgetprocess som regionen haft under en följd av år. Regionstyrelsens utfärdar relativt detaljerade riktlinjer och anvisningar för nämnders och styrelser budgetarbete. Koncernkontoret gör sedan en kontroll av nämnders och styrelser detaljbudgetar. Syftet med kontrollen är att belysa om upprättade detaljbudgetar följer anvisningarna och om budgeteringen är rimlig och realistisk. Kontrollen resulterade i att sjukhusstyrelser fick i uppdrag att justera/komplettera sina detaljbudgetar.

Regionstyrelsen beslutade i juni 2019 om utgångspunkter och inriktning för ett uppdrag att ta fram förslag till övergripande ramverk för budgetprocessen, med syftet att bland annat ge tidigare besked till nämnder och styrelser om förutsättningar för budgetarbetet.

Den beställar-utförarmodell som regionen tillämpar innebär att regionfullmäktige beslutar om regionbidrag till beställarnämnderna. Utförarna får sedan (till helt övervägande del, förutom vissa externa intäkter) sina "budgetramar" via de överenskommelser som tecknas mellan beställare och utförare. Överenskommelserna tecknas vanligtvis på senhösten, strax innan detaljbudgetarna fastställs. Inom ramen för budgetprocessen finns inget utrymme för nämnder och styrelser att yttra sig om budgetförutsättningarna eller att lämna in äskanden om budgetmedel för angelägna satsningar.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsens ekonomi- och verksamhetsstyrning utvecklats under året, men att brister kvarstår. Kraven på innehåll och utformning vad gäller nämnders och styrelser detaljbudgetar har skärpts. Det är positivt att Koncernkontoret granskar inlämnade detaljbudgetar för att på så sätt bidra till en kvalitetssäkring av budgeteringen av intäkter och kostnader. Det kan bidra till att ekonomisk uppföljning under verksamhetsåret kan ske med högre kvalitet. Vi menar dock att granskningen av detaljbudgetar inför kommande budgetår bör fördjupas. Vi grundar detta på de bedömningar vi gjort utifrån vår egen granskning av sjukhusens detaljbudgetar. Regionstyrelsen bör säkerställa att budgeteringen av kostnader i inlämnade detaljbudgetar är rimlig och realistisk ställt till de åtgärdsplaner som sjukhusen presenterat och de måltal avseende bemanning som beslutats. Regionfullmäktige har gett regionstyrelsen i uppdrag att fastställa detaljbudgeten. Därmed uppdrar man åt regionstyrelsen att tillse att den sammanställda detaljbudgeten för regionen är balanserad, trovärdig och realistisk.

Det är angeläget att nämnder och styrelser får en möjlighet att yttra sig om budgetförutsättningar, utmaningar, risker och möjligheter innan beslut om budget tas. Det ställer krav på en annan beredningsprocess med större transparens och öppenhet. Ifall nämnder och styrelser i samband med budgetarbetet ser svårigheter i att uppnå regionfullmäktiges mål, eller ser att det riskerar att uppstå mer betydande obalanser i verksamhet och ekonomi, bör de ges möjlighet att avisera till regionstyrelsen om detta. Regionstyrelsen bör tillse att en avrapportering sker i fullmäktige, för beslut om åtgärder.

Den långdragna processen för att nå en vårdöverenskommelse, som normalt endast resulterar i förändringar på marginalen, bedöms inte vara ändamålsenlig. Processen inför 2020 strandade dessutom utan att parterna kunde teckna vårdöverenskommelser i tid. I oktober 2019 beslutade regionstyrelsen om en rad åtgärder för att det skulle bli möjligt att teckna vårdöverenskommelser. Revisionen noterar också att de vårdöverenskommelser som tecknats under senare år resulterat i att avvikelser mot budget uppkommer redan efter någon månad in på verksamhetsåret. Regionfullmäktiges mål har endast i begränsad omfattning uppnåtts under senare år. Slutsatsen av ovanstående är att det finns ett stort behov av en mer total översyn av budgetprocessen.

### **Rekommendation**

*Regionstyrelsen bör göra en översyn av budgetprocessen. Nämnder och styrelser bör ges möjlighet att yttra sig om budgetförutsättningar, utmaningar, risker och möjligheter innan beslut om budget tas. Om nämnder och styrelser i budgetarbetet aviserar att regionfullmäktiges mål inte kan uppnås eller att mer betydande obalanser riskerar att uppstå i verksamheten bör en avrapportering av detta ske i fullmäktige, för beslut om åtgärder.*

## Ledning, samordning och uppsikt

Årets granskning visar att regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete i allt väsentligt sker genom att riktlinjer, rutiner och anvisningar utfärdas för hur nämnder och styrelser ska arbeta med verksamhetsplanering, uppföljning och rapportering. I dessa riktlinjer, rutiner och anvisningar finns inslag av ökad samordning. Vi noterar också att riktlinjer, rutiner och anvisningar utvecklats utifrån de rekommendationer som revisionen lämnat under senare år. Det gäller bland annat krav på ökad analys och på att trendutveckling ska beskrivas m.m.

En plan för regionstyrelsens uppsiktsaktiviteter har tagits fram. Systemstöd för arbetet med intern kontroll har införts under 2019. Under året har ett flertal presidieöverläggningar hållits mellan regionstyrelsens/ägarutskottets presidium och olika nämnders och styrelser presidier. Ägarutskottet, som har ett särskilt ansvar kring uppsikten, har fått avrapporteringar kring enskilda nämnders/styrelser situation. Det har varit starkt fokus på dialog med sjukhusstyrelserna kring den ekonomiska utvecklingen. En återrapportering har skett till regionstyrelsen. Controllingaktiviteter liksom dialogmöten på förvaltningsledningsnivå har bedrivits löpande under året.

Regionstyrelsen beslutade i augusti 2018 om åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen och nå en verksamhet och ekonomi i balans. Ett flertal åtgärder redovisades för att komma tillrätta med obalanser. Regionstyrelsen rekommenderade hälso- och sjukvårdsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnderna samt sjukhusstyrelserna att vidta åtgärder. Regionstyrelsen beslutade i april 2019 om ytterligare ett åtgärds paket. Regionstyrelsen gav också regiondirektören i uppdrag att fullfölja arbetet med åtgärder för ekonomi och verksamhet i balans och återkomma med förslag som kräver politiska beslut.

I regionstyrelsens uppsiktsplikt ingår att säkerställa att nämnder och styrelser tar fram och följer planer för intern kontroll. Koncernkontoret har gått igenom riskanalyser och planer för intern kontroll för 2019 för samtliga nämnder och styrelser inklusive styrelser för majoritetsägda bolag. Koncernkontoret konstaterar att nämnder, styrelser och bolag, med några undantag, beslutat om plan för intern kontroll. Flertalet följer regionens riktlinjer för intern kontroll som säger att aktuell riskanalys ska ingå i beslutsunderlaget och att förtroendevalda ska vara delaktiga i processen.

## Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att fortsatta insatser gjorts för att vidareutveckla regionstyrelsens arbete vad gäller ledning och samordning. Riktlinjer och anvisningar har blivit tydligare. Det pågår ett flertal aktiviteter för att stärka regionstyrelsens uppsikt över nämnder och styrelser. Positivt är också att en uppföljning görs av nämnders och styrelser arbete med riskanalyser. Det torde ge underlag för regionstyrelsen att prioritera kommande uppsiktsinsatser. Bedömningen är att det finns en tydlig ambition att utveckla ledning och samordning

Vår bedömning är dock, liksom 2018, att de uppsiktsaktiviteter som regionstyrelsen bedriver inte får avsedd effekt och att det till stor del beror på brister i regionens styrmiljö och i regionens budgetprocess samt bristande genomförandekraft i verksamheten. Uppsiktens syfte är att tidigt uppmärksamma problem som uppkommer i nämnders och styrelser verksamheter och vidta åtgärder för att komma till rätta med problemen. Regionstyrelsen har lagt ett flertal åtgärdsförslag för beslut i regionfullmäktige. Fullmäktige har fattat beslut enligt förslagen. Effekterna har dock i många fall uteblivit och

problemen i verksamheterna kvarstår. Genomförandekraften i verksamheten saknas. Regionstyrelsen bör tillse att en analys görs av orsakerna till det.

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen utformat ett styrsystem i enlighet med sitt reglemente samt genomfört aktiviteter kopplat till detta styrsystem, men att styrsystemet inte är tillräckligt effektivt. Även om sjukhusens kostnadsökningstakt har dämpats jämfört med 2017 och 2018 så kvarstår ekonomiska obalanser. Vår slutsats blir därmed att regionstyrelsen inte fullt ut har ett tillfredsställande system för ledning, samordning och uppsikt av regionens arbete. Mer kraftfulla åtgärder behöver vidtas när avvikelser uppkommer. Beslutade åtgärder måste genomföras mer effektivt.

**Rekommendation**

*Regionstyrelsen bör säkerställa att nämnder och styrelser mer effektivt genomför de av regionstyrelsen och regionfullmäktige beslutade åtgärderna för att nå en verksamhet och ekonomi i balans.*

**Investeringsprocessen**

Revisionen genomförde 2016 en granskning av regionens investeringsprocess<sup>4</sup>. Granskningens syfte var att bedöma om nämnders/styrelser och regionens investeringsprocesser för fastigheter respektive utrustning är ändamålsenliga. I granskningen konstaterades stora brister avseende strategisk styrning mot regionens övergripande styrdokument och att beslut fattas utan långsiktiga perspektiv och utan säkerställda kalkyler.

De senaste årens granskning visar att en utveckling skett vad gäller investeringsprocessen. Det finns en ambition att, så långt det är möjligt, i investeringsprocessen utgå från regionens strategiska styrning så som den är formulerad i strategiska måldokument. Arbete pågår med att förfinna modeller och metoder i syfte att tydliggöra driftkostnads-konsekvenser av beslutade investeringar. I regionens investeringspolicy anges att den nämnd/styrelse som nyttjar en investering ska ansvara för finansieringen av de driftkostnader som följer med investeringen, om inget annat överenskommit.

Under 2019 har regionstyrelsen fattat beslut som innebär en mer strikt investeringsprövning. Det är en viss skärpning av de riktlinjer som gäller för hantering av investeringar. Under 2019 har regionstyrelsen också beslutat om senareläggning av vissa planerade byggprojekt, bland annat vid Kungälv's sjukhus. Detta i syfte att tillse att framtida driftkostnader med anledning av nyinvesteringar minskar jämfört med de kalkyler som presenterats. Beslut har fattats om att förslag på investeringar återremitteras, alternativt avslås, om berörd nämnd/styrelse inte tydligt kan redovisa att man kan klara av ökade driftkostnader med anledning av investeringen. Regionstyrelsen har också beslutat om att avslå ägarstyrda investeringar i medicinteknisk utrustning för budgetåret 2020 i syfte att minska befarade underskott. Motiveringen till avslagen är att sjukhusen inte uppvisar en ekonomi i balans för innevarande budgetår.

---

<sup>4</sup> ”Ändamålsenlighet i regionens investeringsprocess” (Dnr: 2016-00054)

Koncernkontoret har, med hjälp av Deloitte AB, granskat intern styrning och kontroll av investeringsprojekt inom Västfastigheter<sup>5</sup>. Bakgrunden till granskningen är att det har uppmärksammats att det inom Västra Götalandsregionen återkommande uppstår svårigheter med att genomföra beslutade investeringsprojekt inom beslutade ramar. Ett exempel som indikerat på att Västfastigheter har bristande rutiner för intern styrning och kontroll är byggnationen av fastigheten vid Drottning Silvias barnsjukhus. Granskningen visade på allvarliga avvikelser mot investeringspolicyns regelverk och att projektet inte bedrivits på ett effektivt sätt. Beslut har också fattats på fel beslutsnivå.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att en utveckling skett avseende utformningen av investeringsprocessen som är i linje med de rekommendationer som revisionen gav i granskningen 2016. Vår bedömning är dock att oklarhet fortfarande råder kring hur pågående och planerade sjukhusbyggen ska finansieras när de tas i drift. Oklarhet råder också i vissa delar kring hur sjukhusbyggena ska utnyttjas, framförallt gällande Kungälvssjukhus. Risk finns för att det uppstår stora driftkostnadsökningar under kommande år med anledning av nybyggnationen och att byggnaderna inte utnyttjas på ett rationellt och kostnadseffektivt vis. Även om respektive styrelse är ansvarig för att hantera de driftkostnader som uppkommer med anledning av genomförda investeringar är det regionstyrelsens ansvar att säkerställa att investeringsprojekt bedrivs med en god ekonomisk hushållning. Koncernkontorets granskning av investeringsprojekt resulterade i ett antal bedömningar och slutsatser. Vi delar dessa.

### **Rekommendation**

*Regionstyrelsen bör tillse att investeringsriktlinjens principer tillämpas i samtliga investeringsprojekt, nya såväl som gamla, och stärka kontrollen av att riktlinjer och rutiner efterlevs.*

### **Inköpsprocessen**

Västra Götalandsregionen (VGR) köper årligen in varor och tjänster för ca 15 miljarder kronor från ca 13 000 leverantörer. Hanteringen av dessa inköp har en stor betydelse för VGR:s verksamhet, dels i form av kvalitet på produkter och tjänster, dels i form av kostnader och effektivitet. Utifrån risken att regionstyrelsen brister i sin styrning av Koncerninköp och att inköpsverksamheten inte fungerar på avsett vis har revisionsenheten genomfört en kartläggning av Koncerninköp. Syftet har varit att kartlägga styrningen, kontrollen och uppföljningen av Koncerninköp samt verksamhetens organisation för att bedöma om det finns riskområden som bör granskas framgent.

Granskningen visar att det finns omfattande krav på Koncerninköp utifrån lagar och regionala styrdokument samt att Koncerninköp har satt upp vissa egna mål för verksamheten. Ett nytt ledningssystem och tillhörande ledningshandbok håller på att tas fram. Koncerninköp har stort fokus på att utveckla hållbarheten i upphandlingar, bland annat genom samarbete med andra regioner och inom arbetet med FairTrade. Granskningen visar även att det finns processer genom vilka Koncerninköps resultat följs upp och rapporteras

---

<sup>5</sup> Rapport avseende granskning av intern styrning och kontroll av investeringsprojekt, Västra Götalandsregionen, 13 november 2019, Dnr RS 2019-07706

till regionstyrelsen. Regionstyrelsen får återrapportering av beslut som fattats på delegation inom Koncerninköp.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att Koncerninköps organisation är under fortsatt utveckling. Utvecklingsarbetet har potential att leda till en tydligare och mer långsiktig styrning av verksamheten, vilket ses i hur mål sätts inför 2020 och att en mer långsiktig version av upphandlingsplanen har utvecklats för att möjliggöra bättre hänsyn till hållbarhetskrav.

Granskningen visar vidare att det finns vissa riskområden i Koncerninköps verksamhet:

- Koncerninköp saknar ändamålsenligt systemstöd för ärendehantering och uppföljning av avtalstrohet. Detta har aktualiserats i och med införandet av Marknadsplatsen 2.0.
- Avvikelser från avtal tycks registreras i allt för liten utsträckning i relation till inköpsvolymen vilket gör att Koncerninköp får otillräcklig information i uppföljningen av leverantörerna.
- Koncerninköp saknar övergripande uppföljning av kundernas nöjdhet med den service som de får. Det kan därmed vara svårt att bedöma om Koncerninköp lyckas hantera uppdraget som centraliseringen av inköp har inneburit på ett sätt som fungerar för övriga förvaltningar.
- Belastningen på Koncerninköps personal är stor och har varit det under en längre tid, vilket visar sig i statistiken över personalomsättning, sjukfrånvaro och oövertid. Att minska sjukfrånvaro och personalomsättning är dock identifierat som ett av koncerninköps viktigare mål för en stabil och effektiv verksamhet.

### **Arbetsgivarvarumärket**

Västra Götalandsregionen har problem med hög personalomsättning, hög sjukfrånvaro, stora pensionsavgångar samt svårigheter att rekrytera kompetens. I regionfullmäktiges budget för 2019 beskrivs rekryterings- och bemanningsproblem samt hög sjukfrånvaro och personalomsättning som en utmaning. I budgeten anges också ett fokusområde som knyter an till utmaningen, nämligen att utveckla arbetsgivarvarumärket. Syftet är att regionen ska upplevas som en attraktiv arbetsgivare för befintliga och framtida medarbetare.

En granskning har genomförts under 2019 med syftet att bedöma om regionstyrelsen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med fullmäktiges mål och fokusområde avseende arbetsgivarvarumärket. Med ändamålsenligt menas här att regionstyrelsen har brutit ner och konkretiserat målet och arbetar strategiskt med olika aktiviteter som har koppling till fokusområdet.

Granskningen visar att Koncernkontorets strategier, handlingsplaner, aktivitetsplaner och riktlinjer för beslutskedjan är ambitiöst upplagda. Fullmäktiges fokusområde "Utveckla arbetsgivarvarumärket" har brutits ner till målet att bli "Sveriges bästa offentliga arbetsgivare år 2027". Koncernkontoret har efter en nulägesbeskrivning/plattform av arbetsgivarvarumärket identifierat att en positionsförflyttning måste ske fram till år 2027. Samordning ska också ske med omställningsarbetet inom hälso- och sjukvården samt arbetet med framtidens vårdinformationsmiljö.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att arbetet med arbetsgivarvarumärket är ambitiöst upplagt, men att variationerna, som är relativt stora, mellan olika verksamheter bör tydliggöras i den redovisning som sker. Detta för att utarbeta en mer ändamålsenlig och effektiv strategi där insatserna riktas till de verksamheter som redovisar ett resultat som avsevärt avviker från effektmålet. Vår bedömning är också att samordningen av arbetet med arbetsgivarvarumärket och med arbetena med omställningen av vården och framtidens vårdinformativmiljö kan utvecklas.

### **Kontroller vid rekrytering**

Revisorskollegiet har identifierat risken att regionens sjukhus inte i tillräcklig utsträckning följer hälso- och sjukvårdsförordningen och regionens kontrollrutiner i samband med rekrytering av sjukvårdspersonal. Den chef som ansvarar för en rekrytering ska försäkra sig om att den sökande har rätt behörighet och kompetens för befattningen och genomföra fastställda kontroller före att anställningen fullbordas. Detta ska ske oavsett anställningsform och anställningens längd. Kontrollerna som ska genomföras inkluderar bland annat förekomsten av giltig legitimation för legitimationsyrken, tidigare disciplinpåföljder och i relevanta fall utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Bristande kontroll kan riskera patientsäkerheten och leda till förtroendeskada.

En granskning i form av en förstudie har gjorts i syfte att bedöma om ansvariga styrelser har säkerställt att det i verksamheterna sker en tillräcklig kontroll vid rekryteringar<sup>6</sup>. I granskningen ställs bland annat frågan om hur regionstyrelsen säkerställer att gällande regelverk och rutiner vid rekrytering är kända av personalansvariga och rekryterare i regionen.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att regionens rutiner huvudsakligen följer lagens krav och att de är tillfredställande för förvaltningarna. Granskade HR-funktioner är centraliserade och specialiserade på rekrytering. Om det uppstår nya krav finns det ett kompetensförsörjningsråd och ett arbetsgivarråd som kan hantera dessa frågor. Vår bedömning, utifrån genomförd granskning, är dock att det saknas tillräckliga kontroller av att det delegerade ansvaret att anställa personal fullgörs på ett korrekt sätt samt att det brister i rutiner och följsamhet till regelverket.

### **Framtidens vårdinformativmiljö (FVM)**

Framtidens vårdinformativmiljö (FVM) är regionens största och viktigaste digitaliseringssatsning någonsin. Stora delar av vårdens IS/IT-system ska ersättas för att skapa en ny, modern och gemensam vårdinformativmiljö som ska göra det enklare för alla aktörer inom hälso- och sjukvården att samverka. Revisionens granskning av införandet av FVM sker under en flerårsperiod. I år har granskningen syftat till att bedöma om regionstyrelsen och andra ansvariga nämnder och styrelser styr mot en standardisering av arbetssätten i hälso- och sjukvården i tillräcklig utsträckning för att förbereda implementeringen av FVM. Fokus i granskningen har varit att översiktligt belysa arbetet i programledning och styrgrupp, förekomsten av riskanalyser, påverkan på andra

---

<sup>6</sup> Kontroller vid rekrytering, Dnr: REV 2019-00067

digitaliseringsprojekt och hantering av resurskonflikter, uppföljning av delmål och tidplaner samt förberedelsearbete i allmänhet.

Vi noterar att det i programmet finns en omfattande löpande riskanalys och riskstyrning på såväl program- och delprogramnivå. Denna är tillgänglig och transparent och ger möjlighet till detaljerad uppföljning av identifierade risker. I granskningen framkommer att FVM kommer att kräva en stor del av de utvecklingsresurser som styrelserna förfogar över och att vikten av resurssättning från verksamheterna påtalas. Efter sommaren står det klart att leverantören Cerner inte kommer att kunna leverera i tid då omfattningen av främst det anpassningsarbete till patientdatalagen som krävs är betydligt mer omfattande än som tidigare förutsatts i FVM-planeringen. Detta får stor konsekvens på utrullningsplanen av Millenium, som försenas med ca ett år.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att FVM väsentligen förefaller ha drivits på ett ändamålsenligt sätt under 2019. Detta är ett mycket omfattande och komplicerat program som har sina stora utmaningar de kommande åren fram till den slutliga utrullningen 2023 för att därefter kunna hämta hem de verksamhetsmässiga- och ekonomiska effekter som FVM ska kunna möjliggöra.

Revisionsenheten har idag inte tillräcklig information om konsekvenserna av den nya tidsplan som beslutats vid årsskiftet 2019/2020. Vi menar dock att detta kan bli föremål för politiskt ställningstagande av regionstyrelsen i det fall den nya planen reellt innebär faktiska eller större befarade risker på de verksamhetsmässiga och ekonomiska målsättningar som ligger till grund för FVM. Vi kommer fortsatt att följa detta i vår granskning under 2020.

### **Digitala vårdbesök**

En snabb utveckling har skett under senare år vad gäller antalet digitala besök. Samtidigt som det innebär möjligheter till effektiviseringar av besök till hälso- och sjukvården finns också risker, både för hälso- och sjukvården i stort och för enskilda patienter. Riskerna handlar bland annat om hur de digitala vårdbesöken påverkar vårdens jämlikhet, ekonomi, patientsäkerhet och medicinska kvalitet. De digitala vårdbesöken har inte minst blivit en stor kostnadsfråga för landstingen. Det finns även farhågor om att de digitala vårdbesöken kan leda till en ojämlig vård, då rapporter från både Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg visar att patienter i storstäderna är de mest frekventa användarna av digitala vårdtjänster som utförs av privata aktörer med landstingsavtal.

Revisionsenheten har genomfört en förstudie av digitala vårdbesök i Västra Götalandsregionen<sup>7</sup>. Syftet med förstudien har varit att kartlägga digitala vårdbesök i regionen och bedöma om det finns skäl att granska området fördjupat.

I granskningen konstateras att Västra Götalandsregionens invånare i allt högre utsträckning genomför digitala vårdbesök i primärvården, både hos externa vårdgivare och egenregi-verksamheten. Samtidigt visar undersökningar att befolkningens förtroende för digitala vårdbesök är långt under förtroendet för andra vårdformer. Vi noterar också att regionstyrelsen under året fattat beslut om prioriteringar kring digitala vårdtjänster med

---

<sup>7</sup> Digitala vårdbesök, Dnr: REV 2019-00039

syfte att öka värdet för patienterna och minska kostnaderna för hälso- och sjukvården. Digitala vårdbesök är en del i arbetet med omställningen av hälso- och sjukvården.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att det finns risk för att den övergripande styrningen av digitaliseringen av vården är otydlig samt att ersättningssystemet inte ger tillräckliga incitament för den digitalisering av vården som fullmäktige har beslutat om ska ske. Vad gäller medarbetarperspektivet samt vårdens jämlikhet och patientnytta bedöms dessa risker vara mindre allvarliga utifrån förstudiens resultat.

## **Regionstyrelsens ägarroll avseende sjukhusen**

Regionstyrelsen har enligt sitt reglemente ett ansvar för verksamhet i egen regi. Det innebär att regionstyrelsen har ett samordningsansvar vad gäller de egna utförarverksamheterna, bland annat sjukhusen. Regionstyrelsen ska med utgångspunkt i de utvecklings- och inriktningsbeslut och strategier som fastställts av hälso- och sjukvårdsstyrelsen, ta initiativ till utveckling av hälso- och sjukvårdsverksamheter i egen regi, utveckla och upprätthålla ledningssystem för Västra Götalandsregionens samlade hälso- och sjukvård och utveckla, upprätthålla och samordna vårdproduktion i egen regi. Styrelsen ska särskilt beakta de områden där det finns särskilda skäl för en regiongemensam produktions- och kapacitetsplanering. Styrelsen ska dessutom utveckla, upprätthålla och samordna genomförande av regionens regler och inriktningsbeslut inom hälso- och sjukvårdsområdet. I årets granskning har några aspekter avseende regionstyrelsens ägarstyrning belysts.

## **Omställningen av hälso- och sjukvården**

Konsultföretaget EY har på uppdrag av regionens revisorer granskat styrningen av omställningsarbetet<sup>8</sup>. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen har en ändamålsenligt utformad styrning för att uppdraget avseende omställning av hälso- och sjukvården ska kunna implementeras och genomföras i enlighet med regionfullmäktiges beslut. Omställningsuppdraget utgör en mycket omfattande och ambitiös förändringsprocess som berör både vårdens processer och struktur. Arbetet sker inom ramen för fem programområden:

1. Utveckla den nära vården
2. Koncentrera vård för bättre kvalitet och tillgänglighet
3. Utveckla digitala vårdformer
4. Fokusera på kvalitetsdriven verksamhetsutveckling
5. Barnuppdraget

Regionstyrelsen har beslutat om strategi och inriktning för arbetet med omställning samt också beslutat om vissa prioriteringar i arbetet, bland annat vad gäller digitala vårdtjänster. Granskningen visar att regionstyrelsen under året mer aktivt följt upp arbetet genom särskilda lägesrapporter. Rapporteringen visar att aktiviteter bedrivits i enlighet med beslutad handlingsplan. Regionfullmäktige har fördelat resurser till arbetet, men i granskningen noteras att omställningen saknar långsiktig finansiering. Omställningen har inte heller så här långt haft någon konkret målbild.

---

<sup>8</sup> Granskning av ändamålsenlig styrning av omställningsarbetet, Dnr: REV 2019-00188

## Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att omställningsarbetet styrts och organiserats på ett ändamålsenligt sätt avseende utveckling, pilotverksamhet och utredning. Den nu kommande fasen av breddinförande och faktiskt genomförande av omställning behöver mötas av en uppdaterad styrning på politisk nivå och på förvaltningsnivå.

### Rekommendationer

*Regionstyrelsen bör*

- *tydliggöra målstyrningen genom konkreta målbilder och tidplaner för att på så vis säkerställa genomförande och kontroll av omställningen.*
- *utveckla och kommunicera en plan för hur omställningsarbetet ska styras vad gäller resurser och eventuella pucketkostnader.*

## Sjukhusens produktivitet

I budget 2019 anges att produktiviteten och effektiviteten inom hälso- och sjukvården måste förbättras. Regionstyrelsen har satt fokus på att uppnå en ökad produktivitet genom att ta fram produktivitetsindikatorer, en gemensam struktur för arbetet med att beräkna kostnader per patient (KPP) och ett stödsystem för produktions- och kapacitetsplanering (ProKap). Konkret har initiativ lyfts om benchmarking utifrån KPP-underlag där Koncernkontoret valt ut fem diagnosområden för djupare analys inom sjukhusförvaltningarna.

I revisionens granskning av akutsjukhusen under 2018 har det noterats att den nuvarande uppföljningen och styrningen av produktivitetsutvecklingen har brister, bland annat i valda produktivitetsindikatorers relevans, förankring i verksamheterna och därigenom möjlighet till effektiv styrning. Det har varit svårt att på sjukhusnivå identifiera någon tydlig utveckling utifrån den styrning som hittills etablerats. Revisionen har uppmärksammat att det funnits svårigheter att få en acceptans för den övergripande definitionen av produktivitet, men även för indikatorernas relevans ute i verksamheterna då man menar att indikatorerna inte fångar vårdproduktionen. I samband med prövning av sjukhusens detaljbudgetar för 2019 uppmanar regionstyrelsen sjukhusstyrelserna att arbeta med produktions- och kapacitetsplanering och fortsätta arbetet med produktivitet och de utvalda diagnosområden för KPP.

Revisionen har gjort en fördjupad granskning av arbetet då vi bedömer att det finns risk för att styrning och uppföljning av produktivitet under 2019 inte möter upp regionstyrelsens fokus på ökad produktivitet<sup>9</sup>.

Generellt visar granskningen att det efter tre år inte ses några större förändringar i resultatet över tid vad gäller de regionala produktivitetsindikatorerna. De flesta av indikatorerna är trögörliga och ligger på ungefär samma nivå som tidigare år.

## Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen inte har en tillräcklig styrning och uppföljning över arbetet med att bygga upp en modell för att förbättra produktiviteten.

---

<sup>9</sup> Styrning av produktivitet – behov av tydligare regional målsättning, dialog och förankring, Dnr: REV 2019-00145

Regionstyrelsen har visserligen fått uppföljningsrapporter via Koncernkontoret, men därifrån till att ta arbetet vidare syns inte i beslut. Flera beslut finns dock på temat att sjukhusen ska arbeta med att öka produktiviteten, men innebörden av besluten behöver förtydligas.

Regionstyrelsen har inte heller vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att respektive sjukhusstyrelse arbetar med, och bryter ned, indikatorerna till lämplig nivå och utifrån det följer upp uppnådda resultat. Att utförarstyrelser anser att de är upptagna med att få sin ekonomi i balans är inte en hållbar förklaring till varför arbetet har stannat upp vid sjukhusen. Att arbeta med produktivitet bör vara en viktig del i att uppnå en ekonomi i balans. Vår bedömning är att regionstyrelsen mer tydligt bör verka för att uppdragen kring produktivitet finns på sjukhusstyrelsernas agendor och är föremål för ett aktivt beslutsfattande.

Vår bedömning är vidare att det idag pågår ett gediget arbete med KPP, men att det fortfarande finns uppföljnings- och analysmöjligheter som inte tas tillvara på ett strukturerat sätt. Det gäller såväl inom Koncernkontoret som ute på sjukhusförvaltningarna. Arbetet har påbörjats med regional benchmarking genom att ta fram och visa på KPP-data, men regionen bör nu ta nästa steg i arbetet i att använda dessa data.

Produktions- och kapacitetsplanering är ett instrument som måste göras lättillgängligt inom hälso- och sjukvården. Vår bedömning är att det pågår utvecklingsarbeten ute på sjukhusen, som bör tas tillvara på ett mer gemensamt sätt. Detta för att ta tillvara synergieffekter mellan sjukhus. För att kunna arbeta effektivt och strategiskt behövs också ett välfungerande IT-stöd.

### **Rekommendationer**

*Regionstyrelsen bör*

- *utreda förutsättningarna för att skapa ett tydligare regionalt sammanhållet arbete med hälso- och sjukvårdens produktivitet i syfte att bidra till bättre tillgänglighet för patienterna.*
- *föra en dialog med utförarstyrelserna om behovet av produktivitet som ett stöd i hälso- och sjukvårdens utveckling.*
- *se till att beslut fattas om nödvändiga åtgärder på regional nivå samt om kompletterande uppdrag till sjukhusens styrelser.*
- *se till att beslut tas om måltal och målvärden samt att de följs kontinuerligt.*
- *utreda om dagens IT-system innebär att rätt förutsättningar för produktivitetsarbetet finns.*
- *se till att arbetet vidgas till att produktions- och kapacitetsplanering omfattas av områden utöver de så kallade PK-grupperna.*
- *efterfråga uppföljning och analys med krav på tydliga åtgärder vid bristande måluppfyllelse.*
- *utveckla arbetet med benchmarking både inom Västra Götalandsregionen och nationellt och internationellt.*

## Regionstyrelsens styrning och uppföljning av den egna verksamheten

### Utformning av arbetet med regionfullmäktiges mål

Regionstyrelsen har en omfattande egen verksamhet med närmare 1 800 anställda. Tidigare års granskning har visat att styrelsen bör stärka styrningen av den egna verksamheten.

Syftet med årets granskning har varit att bedöma om regionstyrelsen utformat sitt arbete med regionfullmäktiges mål på ett ändamålsenligt vis. Med ändamålsenligt menas här att regionstyrelsen har brutit ner målen utifrån den egna verksamhet man bedriver och att målen därmed konkretiserats samt att regionstyrelsen utformat en handlingsplan och effektivt arbetar med olika aktiviteter som har koppling till målen.

I fullmäktiges budget för 2019 anges totalt tio prioriterade mål. I regionstyrelsens detaljbudget anges de mål som styrelsen särskilt väljer att arbeta med, totalt sju av de tio målen. Styrelsen har i sin detaljbudget utgått från fullmäktiges budget och brutit ned dessa mål i mer konkreta målsättningar och aktiviteter. Styrelsen beskriver vad den ämnar fokusera på under verksamhetsåret.

### Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsens detaljbudget för 2019 mer utförligt än tidigare anger hur styrelsen ämnar arbeta med fullmäktiges mål och att styrelsen valt ut de mål som mer direkt har koppling till uppdraget utifrån regionstyrelsens samordnande roll samt utifrån den egna verksamheten.

### Uppföljningen av den egna verksamheten

Uppföljningen av regionstyrelsens egen verksamhet under löpande år sker dels i form av kortfattade månadskommentarer avseende verksamhet, ekonomi, och personal samt mer utförligt i delårsrapporten per augusti. I delårsrapporten beskrivs de viktigaste händelserna under året samt väsentliga aktiviteter för att regionstyrelsen ska uppnå de mål som satts upp för verksamheten. För målen anges graden av måluppfyllelse. Redovisningen är relativt detaljerad. Fokus i rapporteringen ligger på regionövergripande aktiviteter, även om beskrivningen av regionstyrelsens egen verksamhet blivit mer fyllig under senare år.

I delårsrapporten anges att tre av de prioriterade mål som regionstyrelsen valt att arbeta med kommer att uppnås och att ytterligare tre mål delvis uppnås. Ett av målen bedöms inte uppnås. I delårsrapporten anges att budgetavvikelsen per augusti är +191 mnkr. En helårsprognos läggs på +156 mnkr. Avvikelser mot budget noteras framförallt vad gäller regionstyrelsens medel för oförutsett (+40 mnkr), personalutskottet (+52 mnkr), framtidens vårdinformationsmiljö (+37 mnkr) och koncerngemensamma medel i övrigt (+29 mnkr). För regionfullmäktig redovisas en budgetavvikelse med +4 mnkr. Beträffande Koncernkontoret inklusive IS/IT är avvikelsen mot budget ca +30 mnkr. En översiktlig beskrivning och analys görs av avvikelserna.

### Bedömning

Revisionsenheten bedömning är att regionstyrelsens verksamhetsuppföljning av den egna verksamheten stärkts något under 2019. En stor mängd pågående aktiviteter beskrivs i rapporteringen och rapporteringen av den egna verksamhetens utveckling är mer omfattande än tidigare år.

## Intern styrning och kontroll

De senaste årens granskning visade att regionstyrelsen utvecklat arbetet med intern styrning och kontroll men att styrelsen bör utveckla den interna kontrollen av den egna verksamheten. Regionstyrelsen har samma ansvar för den egna verksamheten som övriga nämnder och styrelser. Styrelsen har därmed ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och att styrelsen har en god intern kontroll. Revisionsenheten noterar att en utveckling skett av den interna kontrollen av den egna verksamheten i form av mer utvecklad detaljbudget/verksamhetsplan samt mer detaljerad rapportering avseende verksamhetens utveckling.

Regionstyrelsens kontrollmiljö beskrivs i form av bland annat lagar och författningar som styr regionens verksamhet, regionens egna styrande dokument, revisionens rapporter samt uppmärksammade risker i nämnders och styrelsernas internkontrollplaner 2018. Därutöver beskrivs särskilda förutsättningar och faktorer som bedöms ha en påverkan på regionens verksamhet. En riskanalys, som upptar 24 olika risker, har tagits fram enligt regional riskanalysmodell. Riskanalysen innehåller risker av olika karaktär och inkluderar såväl risker kopplat till regionstyrelsens roll vad gäller ledning och samordning av regionens arbete som risker kopplat till den egna verksamheten. En del förbättringsmöjligheter har upptäckts i det interna förvaltningsarbetet som direkt förts över till en åtgärdsplan för fortsatt handläggning och genomförande av regiondirektören. De största riskerna enligt riskanalysen har förts in i internkontrollplanen. Åtta olika kontrollmoment har tagits upp som fokuserar på såväl regiongemensamma risker som risker vad gäller styrning av regionstyrelsens egen verksamhet. Genomförda kontrollmoment ska redovisas i anslutning till delårsrapport och årsredovisning.

Koncernkontoret har vid tre tillfällen redovisat sammanställningar över genomförda kontrollmoment enligt internkontrollplanen. I uppföljningen noteras om aktiviteter genomförts och om det finns eventuella brister/avvikelser. Vid kontrollerna noterar Koncernkontoret bland annat följande:

- att den ökade digitaliseringen medför resursbrister, som ställer ökade krav på prioritering mellan olika typer av digitaliseringsbehov. Som åtgärd anges att styrnings- och prioriteringsmodeller behöver kompletteras med strategiska beslut.
- att många av regionens mål inte är konkretiserade, vilket gör dem svåråtgärdbara. Det medför att tolkningen av måloppfyllelse lämnas till en mera subjektiv bedömning än vad ett konkret kvantifierat måltal skulle göra. Som åtgärd anges att bryta ner mål i relevanta mätetal, använda en enhetlig struktur för hur indikatorer ska redovisas i rapporter samt arbeta mer strukturerat med åtgärder för att nå mål.
- att återrapporteringen till regionstyrelsen och ägarutskottet om den egna förvaltningen är bristfällig.
- att det finns tillräckligt tydliga styrdokument som anger Koncernkontorets uppdrag, men att dessa är svåra att hitta.

Ett flertal konkreta förslag på åtgärder anges för att komma till rätta med de brister som man funnit i arbetet med intern kontroll. Samtliga kontrollmoment har genomförts i enlighet med planen för intern kontroll och säkerhet.

Regionstyrelsens genomförande av kontroller (och uppsikt) sker också i form av dialogmöten med nämnder, styrelser och bolag samt controlling av verksamheten. Den

löpande rapporteringen i form av delårsrapporter, årsredovisning, snabbfakta och månadsrapporter är också viktiga led i arbetet med intern kontroll.

### **Bedömning**

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen under 2019 har följt de riktlinjer och rutiner som finns för arbetet med intern kontroll. Riskanalys har genomförts och en internkontrollplan sammanställts. Väsentliga risker har fångats upp i arbetet med intern kontroll och risker som rör regionstyrelsens egen verksamhet finns med. Förutom internkontrollplanen har också uppsiktsaktiviteter bedrivits. Vår bedömning är därmed att styrelsen har utformat ett tillfredsställande system för intern kontroll inom sitt ansvarsområde. Genomförda kontroller lyfter upp brister som även revisionen pekat på under senare år. Vår bedömning är att kontroller har genomförts på ett ändamålsenligt sätt utifrån riskanalys och internkontrollplan.

### **Styrelsens resultat och effektivitet**

Regionstyrelsen har att leva upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och föreskrifter. Vidare ska styrelsen genomföra sitt uppdrag med tillgängliga resurser.

Granskningen av regionstyrelsens årsredovisning 2019 utgör en del i den grundläggande granskningen. Granskningen syftar till att bedöma om styrelsen rapporterar enligt de anvisningar som Koncernkontoret utfärdat samt om de resultat som styrelsen redovisar för verksamhet och ekonomi överensstämmer med fullmäktiges beslut om budget, mål och uppdrag.

Regionstyrelsens ekonomiska resultat för 2019 blev +277 mnkr, varav 3 mnkr avser regionfullmäktige. Återstående överskott på 274 mnkr återfinns inom områdena Regionstyrelsen inklusive personalpolitiska anslaget (+120 mnkr), Koncerngemensamt (+40 mnkr), Koncernkontoret (+64 mnkr), Framtidens vårdinformationsmiljö (+43 mnkr), IS/IT och VGR IT (+3 mnkr) och regionstyrelsens utförarverksamheter i övrigt (+4 mnkr).

Orsakerna till budgetavvikelserna anges överlag. De anges framförallt bero på ej utfördelade medel ur det personalpolitiska anslaget, olika typer av förvaltningsgemensamma kostnader som blivit lägre än beräknat samt lägre kostnader än beräknat för projekt m.m.

I årsredovisningen redogörs för viktigare händelser under året och vilka aktiviteter som bedrivits för att uppnå regionfullmäktiges mål. De viktigare händelser som nämns är:

- regionstyrelsens aktiva arbete med frågan om regionens ekonomiska utveckling. I april beslutade regionstyrelsen om åtgärder för att minska regionens underskott och arbetssätt som stödjer budgetföljsamhet. Regiondirektören har uppdraget att löpande analysera och värdera åtgärderna och rapportera till regionstyrelsen vid varje sammanträde.
- ändring av det publika namnet på organisationen från Västra Götalandsregionen till Region Västra Götaland. Namnändringen gäller från januari 2021.
- fastställandet av att områdena hälso- och sjukvård, regional utveckling, kollektivtrafik och kultur utgör huvudprocesser i VGR:s ledningssystem.

- fastställandet av sex digitala invånartjänster och genomförande av mobila team som ska prioriteras vid det förvaltningsvisa genomförandet av omställningen av hälso- och sjukvården.
- att införandet av regionens nya gemensamma vårdinformationssystem Millennium försenas med cirka ett år då leverantören inte förutsett omfattningen av anpassningsarbetet till patientdatalagen.

Regionstyrelsen rapporterar i årsredovisningen om arbetet med regionfullmäktiges mål samt egna mål. Dessa mål redovisas i årsredovisningen med fokus på vilka aktiviteter som bedrivits inom ramen för de fokusområden som hänger ihop med respektive mål. Graden av måluppfyllelse redovisas enligt följande:

●	Arbetsmarknaden ska utvidgas genom hållbara transporter och samverkan med näringsliv och forskning i Västra Götaland
◆	Skillnader i livsvillkor och hälsa ska minska
◆	Klimatutsläppen från fossilbränsle i Västra Götaland samt verksamhetens direkta miljöpåverkan ska minska
◆	Sjukvårdens förmåga att skapa mesta möjliga värde för patienten ska förbättras
◆	Den medicinska kvaliteten ska öka och den organisatoriska effektiviteten förbättras
●	Möjligheterna till karriär- och kompetensutveckling ska förbättras
●	Arbetsmiljön ska förbättras och sjukfrånvaron ska minska
◆	Regionstyrelsen ska säkra implementeringen av sjukvårdens tre långsiktiga strategier och samordna tidsplanering och resursbehov för att underlätta införandet vid respektive nämnd/styrelse

Det sju första målen avser regionfullmäktiges mål. Det sista målet avser regionstyrelsens egna mål. I årsredovisningen ges en relativt detaljerad beskrivning av vilka aktiviteter som bedrivits kopplat till respektive mål och fokusområde. Aktiviteterna anges i allt väsentligt vara genomförda och avslutade.

### Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsens årsredovisning ger en god bild av de insatser som regionstyrelsen gjort vad gäller ledning och samordning av regionens verksamhet samt av den egna verksamhet som bedrivits under året. Redovisningen av aktiviteter visar att omfattande insatser pågår i enlighet med regionfullmäktiges mål och

fokusområden. En utveckling bedöms ha skett av redovisningen av mål och måluppfyllelse.

## Styrelsens räkenskaper

Att räkenskaperna är rättvisande innebär att den externa redovisningen ger en rättvisande bild av resultat och ställning och att årsredovisning och delårsrapport är upprättade i enlighet med lagstiftning och god redovisningssed. Deloitte har på uppdrag av revisorerna i Västra Götalandsregionen granskat om styrelsens interna kontroll i redovisningsrutinerna är tillräcklig och om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen har omfattat löpande granskning, delårsrapport och årsbokslut. Därutöver har vissa fördjupade granskningar gjorts.

Vid granskningen har det i övrigt inte framkommit något som tyder på några väsentliga avvikelser:

- Årsbokslutet visar en rättvisande bild av enhetens resultat och ställning.
- Årsredovisningen och den löpande redovisningen uppfyller i allt väsentligt kraven enligt den kommunala redovisningslagen och regionstyrelsens anvisningar.
- Oförändrade redovisningsprinciper har tillämpats.

## Revisorernas sammanfattande bedömning

Årets revision har utförts enligt kommunallagen och enligt god revisionsmed för kommunal verksamhet. Revisionen har utgått från revisionsplanen som fastställts av revisorskollegiet samt från en granskningsplan avseende Regionstyrelsen. Granskningen har genomförts utifrån revisionsenhetens granskningsprogram och i dialog med berörda verksamheter.

Utifrån vad som framkommit i årets granskning av Regionstyrelsen bedömer revisionsenheten att verksamheten i allt väsentligt bedrivits ändamålsenligt, med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och med en tillräcklig intern kontroll. I årets granskning noteras dock en del brister som regionstyrelsen bör åtgärda. Vi vill också påpeka att många av de brister som noterats i revisionsgranskning under senare år fortfarande kvarstår. I årsrapporten lämnas därför ett flertal rekommendationer inom områden som styrelsen under 2020 bör utveckla och förbättra och som ansvarig yrkesrevisor kommer att återkomma till under revisionsåret 2020.

## Bilaga 1

Följande granskningsrapporter ligger till underlag för årsrapporten.

### Fördjupade granskningar

- Regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska underskott i hälso- och sjukvården, behandlad av revisorskollegiet 2019-12-11, Dnr REV 2019-00183
- Granskning av ändamålsenlig styrning av omställningsarbetet, behandlad av revisorskollegiet 2019-12-11, Dnr: REV 2019-00188
- Granskning av ärendehandläggning av elöverkänslighet, behandlad av revisorskollegiet 2019-12-11, Dnr: REV 2019-00149
- Styrning av produktivitet – behov av tydligare regional målsättning, dialog och förankring, behandlad av revisorskollegiet 2020-01-15, Dnr REV 2019-00145
- Styrmodellen – uppfattningar och föreställningar, behandlad av revisorskollegiet 2020-02-12, Dnr: REV 2019-00097

### Förstudier

- Kontroller vid rekryteringar, behandlad av revisorskollegiet 2019-05-15, Dnr 2019-00067
- Digitala vårdbesök, behandlad av revisorskollegiet 2019-06-12, Dnr REV 2019-00039

### Nämndfördjupningar

- Granskning av arbetet i Digitaliseringsberedningen
- Granskning av arbetet i Beredningen för folkhälsa och social hållbarhet samt i Beredningen för mänskliga rättigheter
- Granskning av arbetet med Framtidens vårdinformationsmiljö
- Granskning av arbetet med arbetsgivarvarumärket
- Granskning av särskilda satsningar utan medföljande finansiering
- Granskning av arbetet med utvecklingen av inköpsprocessen