

# Årspromemoria

Vi revisorer avger en revisionsberättelse per nämnd och styrelse. Utöver dessa sammanfattar vi vår granskning för 2020 i vår årspromemoria. Årspromemorian baseras på den samlade dokumentationen för årets revision såsom granskningsrapporter, årsrapporter och anteckningar från våra dialogmöten med nämnder och styrelser.

År 2020 har varit ett mycket speciellt år i och med covid-19-pandemin. Att hantera pandemin har varit högsta prioritet för alla regionens nämnder och styrelser. Övriga uppdrag har fått stå tillbaka och har utförts i den mån det varit möjligt och säkert. Konsekvenserna för verksamheterna har varit kännbara och i många fall dramatiska.

Pandemin har väsentligt förändrat utgångspunkterna för årets revision. Covid-19 har präglat såväl nämnders och styrelser som revisionens arbete under året. Grunden för årets ansvarsprövning har trots allt varit regionfullmäktiges budget. Det uppdrag som regionfullmäktige gav nämnder och styrelser i samband med att budget 2020 fastställdes har dock fått stå tillbaka för uppdraget att hantera pandemin. Revisionens fokus har fått förskjutas från att enbart granska utifrån regionfullmäktiges grunduppdrag till att granska och ansvarspröva utifrån både krishantering och genomförande av grunduppdraget.

Med ovanstående som utgångspunkt har revisionen för år 2020 formulerat en övergripande revisionsfråga som varit vägledande i revisionens granskningsinsatser för året. Revisionsfrågan lyder: *"Har nämnden/styrelsen bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat."*

I det följande presenteras årspromemorian för 2020.

## Innehåll

<b>Revisorernas uppdrag</b> .....	<b>2</b>
<b>Ansvarsprövningen</b> .....	<b>3</b>
Revisorernas bedömning .....	4
<b>Revisorskollegiets årspromemoria för revisionsåret 2020</b> .....	<b>5</b>
Regionstyrelsen .....	5
Hälsa- och sjukvårdens beställare .....	9
Hälsa- och sjukvårdens utförare – Sjukhusen .....	10
Hälsa- och sjukvårdens övriga utförare - övriga .....	12
Regional utveckling, beställare.....	13
Regional utveckling, utförare exklusive bolagen (Folkhögskolorna, Botaniska, Naturbruk och Kulturutveckling) .....	14
Övrig verksamhet (fastighetsnämnd och servicenämnd).....	15
<b>Ekonomi</b> .....	<b>16</b>
Årets resultat .....	16
<b>Måluppfyllelse</b> .....	<b>18</b>
Det samlade uppdraget .....	18
Måluppfyllelse inom regional utveckling .....	18
Måluppfyllelse avseende kultur .....	19
Måluppfyllelse inom hälsa- och sjukvården .....	19
Måluppfyllelse avseende medarbetare .....	20
Finansiella mål för god ekonomisk hushållning .....	20
<b>Rättvisande räkenskaper</b> .....	<b>21</b>
<b>Avslutning</b> .....	<b>22</b>
<b>Fördjupade granskningar</b> .....	<b>25</b>

# REVISORERNAS ÅRSPROMEMORIA 2020 FÖR VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

## Revisorernas uppdrag

### Ansvarsprovningens grund

Vi revisorer granskar årligen all verksamhet som bedrivs inom regionens nämnder och styrelser. Vi prövar om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och utifrån ett ekonomiskt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnder och styrelser är tillräcklig. Vi ska bedöma och uttala oss om huruvida nämnder och styrelser har fullgjort sitt uppdrag i enlighet med de beslut som regionfullmäktige har fattat. Anmärkning ska lämnas om de brister som konstaterats är så pass allvarliga att vi revisorer bedömer att verksamheten inte bedrivits i tillräcklig omfattning i enlighet med kraven i kommunallagen och regionfullmäktiges budget, särskilda uppdrag och i reglemente.

Ansvaret för verksamhet och resultat i nämnder och styrelser är kollektivt. De förtroendevalda har ett gemensamt ansvar för att se till att fattade beslut faktiskt genomförs. Ledamöterna i regionstyrelsen har ett särskilt uppdrag att tillse att regionfullmäktiges beslut genomförs. Vi revisorer ansvarsprövar därmed nämnder och styrelser kollektivt. Endast i undantagsfall prövas enskilda ledamöters ansvarsutövande.

För att kunna uttala oss om hur nämnder och styrelser har genomfört sina uppdrag har vi med stöd av våra sakkunniga yrkesrevisorer under året granskat all verksamhet utifrån god revisionssed i kommunal verksamhet och kraven i kommunallagens 12:e kapitel. Resultatet av årets granskningsinsats redovisas dels i enskilda granskningsrapporter, dels i årsrapporten för respektive nämnd. Granskningsresultatet ligger till grund för revisorskollegiets och regionfullmäktiges ansvarsprovning av regionens nämnder och styrelser.

De synpunkter och kommentarer som framkommer i denna årspromemoria bygger på det gångna årets granskningar, dialogmöten med nämnder och styrelser samt våra egna självständiga bedömningar av nämnders och styrelsers ansvarstagande för årets verksamhet och resultat. För en mer fördjupad bild av våra bedömningar hänvisar vi till de rapporter som bifogas revisionsberättelsen för regionstyrelsen.

### Erinran

För att nyansera bedömningen av nämnders och styrelsers resultat under året har vi revisorer inom revisorskollegiet i Västra Götalandsregionen infört begreppet erinran. Syftet är att inom ramen för bedömningen ansvarsfrihet nyansera bedömningen för enskilda nämnder och styrelser. Erinran lämnas i revisionsberättelsen då revisionens samlade bedömning utifrån årets granskningsresultat visar på tydliga brister inom ett eller flera av nämndens/styrelsens ansvarsområden utan att bristerna är så allvarliga att anmärkning bör ges.

Genom ett sådant förfarande kan vi revisorer lämna kritik trots en formellt ren revisionsberättelse. Nyanseringen ger de nämnder och styrelser som erhåller en erinran en förståelse för att de bör förbättra delar av sin styrning, ledning och kontroll om de inte nästa år ska bli föremål för en diskussion kring en eventuell anmärkning. Nyanseringen är ett led i den stödjande och framåtriktade revisionen.

## Ansvarsprövningen

### Revisorskollegiets utgångspunkter för revision av nämnder och styrelser år 2020

År 2020 har varit ett mycket speciellt år. Sverige, Europa, Världen har drabbats av en pandemi. Att hantera den har varit första prioritet för alla regionens nämnder och styrelser. Övriga uppdrag har fått stå tillbaka och har utförts i den mån det varit möjligt och säkert. Konsekvenserna för verksamheterna har varit kännbara och i många fall dramatiska. Regionens invånare har inte kunnat erhålla vård eller fått tillgång till kultur och kollektivtrafik i samma omfattning som under normala omständigheter. Alla har fått anpassa sig till Folkhälsomyndighetens rekommendationer och direktiv. Fokus har varit att begränsa smittan och rädda liv.

Pandemin har väsentligt förändrat utgångspunkterna för årets revision. Covid-19 har präglat såväl revisionens som nämnders och styrelserns arbete under året. Revisorskollegiet beslutade redan i april att årets revision ska präglas mer av ett stödjande och framåtriktat arbetssätt än av ett strikt granskande arbetssätt. Allt i syfte att inte belasta verksamheterna med för mycket extra arbete då energin behövdes till att hantera en allvarlig kris.

Grunden för årets ansvarsprövning har trots allt varit regionfullmäktiges budget. Det uppdrag som regionfullmäktige gav nämnder och styrelser i samband med att budget 2020 fastställdes har dock fått stå tillbaka för uppdraget att hantera pandemin. För att hantera den uppkomna situationen har regionfullmäktige, regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen under året fattat kompletterande beslut i syfte att hantera krisen som påverkat nämnders och styrelserns uppdrag. Nämnders och styrelserns hantering av dessa beslut har påverkat revisionens ställningstagande.

I och med att regionen inte aktiverade krisledningsnämnden har den ordinarie politiska organisationen med sina ansvar och befogenheter ansvarat för driften av verksamheten och hantering av pandemin. Det innebär att samtliga nämnder och styrelser har haft skyldighet att förhålla sig aktivt till konsekvenserna av Covid-19 i sin styrning, ledning och kontroll. Nämnder och styrelser ska under året ha arbetat på ett sådant sätt att konsekvenserna av pandemin minimeras och att ordinarie verksamhet ska kunna ha bedrivits i så normal omfattning som möjligt.

Revisionens fokus har fått förskjutas från att enbart granska utifrån regionfullmäktiges grunduppdrag till att granska och ansvarspröva utifrån både krishantering och genomförande av grunduppdraget. I revisionens ansvarsprövning finns därmed som grund och utgångspunkt även de förändrade förutsättningarna för att klara grunduppdraget som pandemin inneburit.

Med ovanstående som utgångspunkt har revisionen för år 2020 formulerat en övergripande revisionsfråga som varit vägledande i revisionens granskningsinsatser för året.

Revisionsfrågan lyder: ***”Har nämnden/styrelsen bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat.”***

Revisionen konstaterar att det har varit komplicerat att bedöma enskilda nämnders och styrelser revisionsansvar för 2020 då pandemin radikalt förändrat förutsättningarna för ledning, styrning och kontroll under året. I vilken mån räkenskaperna är rättvisande och verksamheten bedrivits med god ekonomisk hushållning är mycket svårt att bedöma. Ersättningar för covid-19 kostnader fördelas ut till nämnder och styrelser utifrån ambitionen att ”nollställa” 2020 och inte utifrån redovisade kostnader. Det innebär att vi revisorer inte fullt ut kan granska och värdera i vilken mån redovisningen ger en rättvisande bild av verksamheten. Det gör att det även är komplicerat att ställa verksamhetens kostnader och intäkter mot redovisade prestationer.

### **Revisorernas bedömning**

Vi revisorer bedömer att styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar i allt väsentligt bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt ställt till regionfullmäktiges uppdrag och riktlinjer samt till lagar och föreskrifter.

Vi revisorer bedömer vidare att:

- Resultatet i allt väsentligt är förenligt med regionfullmäktiges beslut om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Den interna kontrollen i allt väsentligt är tillräcklig
- Räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och upprättade i enlighet med den kommunala redovisningslagen.

Vi revisorer tillstyrker för år 2020 ansvarsfrihet för samtliga nämnder, styrelser, beredningar och kommittéer och deras ledamöter.

## Revisorskollegiets årspromemoria för revisionsåret 2020

Sammanfattande bedömning av nämnders och styrelser utövande av sitt revisionsansvar år 2020.

### Upprättande av detaljbudget

Samtliga nämnder och styrelser har upprättat sina detaljbudgetar i enlighet med de instruktioner och riktlinjer som regionstyrelsen utfärdat. Regionstyrelsens instruktioner och riktlinjer bedöms som tydliga. Regionstyrelsen har fastställt nämnders och styrelser detaljbudgetar för 2020 och har därmed bekräftat att de är realistiska och möjliga att styra utifrån.

Revisionen noterar dock att det finns vissa avvikelser.

### **Regionstyrelsen**

#### Uppsiktsplikten

Regionstyrelsen har enligt kommunallagen ett ansvar för uppsikt över övriga nämnders och styrelser verksamhet. Under senare år har regionstyrelsens uppsikt haft ett starkt fokus på sjukhusstyrelserna, då dessa redovisat obalanser i såväl verksamhet som ekonomi. Övriga nämnder och styrelser har riskerat att hamna lite i skuggan av sjukhusen. Covid-19-pandemin har inneburit svårigheter för regionstyrelsen att fullfölja uppsikten som planerat. Styrelsen har tvingats tänka om och justera sina uppsiktsaktiviteter utifrån utvecklingen av pandemin. Ägarutskottet har därför under året haft ett flertal presidieöverläggningar med nämnder, styrelser och bolag, och då framförallt med de som drabbats hårdast av pandemin. Revisionens bedömning är att denna prioritering är rimlig utifrån omständigheterna, men att det under senhösten har funnits anledning att intensifiera arbetet med uppsikt i de delar som berör uppföljning, dialogmöten med mera och som skjutits upp under året.

Regionstyrelsen har haft löpande presidieöverläggningar med en rad styrelser utöver sjukhusen under året. Dock har regionstyrelsen inte haft överläggningar med samtliga nämnder och styrelser. Revisionens bedömning är att det ur ett mer långsiktigt perspektiv borde ha funnits skäl att ha överläggningar med bland annat regionutvecklingsnämnden och kulturnämnden med tanke på de stora effekter som covid-19 har medfört på verksamheter inom områden som dessa nämnder ansvarar för. Vår bedömning är också att överläggningar borde ha hållits med miljönämnden med anledning av bristande måluppfyllelse vad gäller regionens miljömål.

Revisionens bedömning är att uppsikten i allt väsentligt har bedrivits i enlighet med kommunallagen och regionstyrelsens reglemente samt utifrån den uppsiktsplan som regionstyrelsen beslutat.

### **Regionstyrelsens hantering av covid-19-krisen**

För regionens hantering av Covid-19 har regionfullmäktige tillsammans med regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen fattat en rad strategiska beslut. Regionstyrelsen har vid behov lyft frågor till regionfullmäktige för beslut då de varit av principiell karaktär. Styrelsen har varit aktiv och arbetat på en strategisk nivå och tagit en tydlig ledning i arbetet med att hantera Covid-19 då regionen valde att inte aktivera krisledningsnämnden.

Som en del i regionstyrelsens samordnande ansvar har styrelsen fattat en rad beslut i syfte att underlätta för verksamheterna att så fort det varit möjligt kunna återgå till en mer normal drift. Detta omfattar även den uppsikt styrelsen utövat. Fokus har varit dels på krishantering, dels på en smidig återgång till normaldrift när så varit möjligt.

Då mycket av ansvaret för krishanteringen har lagts på regionens särskilda sjukvårdsledning (RSSL) har regionstyrelsen fått anpassa sig till deras beslut i vissa delar. Regionstyrelsen har dock varit mycket aktiv i sin styrning i syfte att hantera pandemin. Regionstyrelsen har haft en nära kommunikation med förvaltningen och RSSL. Det har inneburit att man haft en uppdaterad bild av hur regionens förvaltningar påverkats av krisen. En levande diskussion har förts om balansen mellan tjänstemannabeslut och politisk ledning i syfte att säkerställa att beslut fattas på rätt nivå.

**Revisionen konstaterar** att planeringsfasen i början av pandemin fungerat efter omständigheterna väl. De grundläggande styrdokumenterna har varit tydliga i sin logik där ansvar, roller, utgångspunkter och förhållningssätt vid hantering av extraordinära händelser framgår på ett klart och tydligt sätt. Däremot är dokumentstrukturens hierarkiska ordning något otydlig. **Revisionen noterar** därutöver några formella brister rörande vissa centrala styrdokument. **Revisionen konstaterar** att dokumentet Regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Västra Götalandsregionen inte har reviderats eller anpassats till övrig dokumentation sedan 1 januari 2014. Det framgår av vår granskning att det pågår ett genomgripande arbete som syftar till att skapa en mer sammanhållen dokumentstruktur.

Avseende genomförandefasen anser revisionen att det har funnits goda möjligheter att skapa insyn i och följa beslutsfattandet under krisens hantering. **Vi konstaterar** att överväganden, syften och uppdrag framgår tydligt av de styrdokument som upprättats i samband med att först RSSL och sedan krisledningsstaben aktiverades. Dessutom bedömer vi att beslutsfattandet rörande organisationen på tjänstemannanivå har följt den planering som fanns före pandemins utbrott. Vi har i de beslut vi granskat inte kunnat finna några indikationer på att de har fattats i strid med gällande lagstiftning eller egna regelverk. **Vi konstaterar** vidare att det har funnits ett stort mått av tillit mellan den politiska ledningen och regionens tjänstemannaledning genom krisen. Regionstyrelsen bedömde också tidigt att krisledningsnämnden inte behövde aktiveras så länge som ordinarie organisation kan fatta nödvändiga beslut.

**Revisionen noterar** att det finns en viss otydlighet vad gäller regionens följsamhet till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap. Föreskriften är tydlig med att det är den särskilda sjukvårdsledningen som ska ha befogenheten och förmågan att göra dessa prioriteringar. Den särskilda sjukvårdsledningen är

en del av krisledningsstaben men är utifrån den dokumentation vi har tagit del av hierarkiskt underordnad krisledningsstabens ledning. Därmed uppstår en otydlighet kring var befogenheten och förmågan att göra till exempel medicinska prioriteringar vid extraordinär händelse är organisatoriskt förlagd i Västra Götalandsregionen.

När det gäller frågan om att säkerställa bemanning så är den samlade bilden att den har hanterats på ett tillfredsställande sätt. Det har funnits påtagliga inslag av systematik i arbetet med att samordna bemanningen till framförallt hälso- och sjukvårdens intensivvårdsverksamheter.

**Revisionen bedömer** att regionens arbete med att säkerställa lokaler, skyddsutrustning och läkemedel har bedrivits på ett strukturerat och ändamålsenligt sätt. Därutöver konstaterar vi att regionstyrelsen, genom att i ett tidigt skede aktivera RSSL, hade nödvändig analysförmåga och beslutskraft för att identifiera och initiera ett genomtänkt angreppssätt för att hantera krisen.

Regionstyrelsens egen förvaltning har varit djupt involverad i krishantering vilket givetvis påverkat driften i delar. Arbetsbelastningen på grund av Covid-19 har varit högre än normalt, men ordinarie uppdrag har genomförts i stort sett enligt uppdrag.

Regionstyrelsen redovisar inga särskilda kostnader för krishantering då detta är att betrakta som en del i uppdraget. Verksamheten bedrivs i enlighet med budget. Sedan tidigare ligger ett sparkrav på koncernkontoret. Under året har arbetet med att minska förvaltningen pågått.

**Vi revisorer bedömer** att regionstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt hanterat den kris som pandemin inneburit för Västra Götalandsregionen.

### **Regionstyrelsens styrning av arbetet med Framtidens vårdinformationsmiljö (FVM)**

FVM är Västra Götalandsregionens största och viktigaste digitaliseringsatsning någonsin. Stora delar av vårdens IT-system ska ersättas för att skapa en ny, modern och gemensam vårdinformationsmiljö som gör det enklare för alla aktörer inom hälso- och sjukvården att samverka. Alla medarbetare inom hälso- och sjukvården kommer att bli direkt berörda av ett nytt IT-stöd och förändrade arbetsätt.

**Revisionens bedömning** är att programkontoret och programledningen för FVM i stora delar bedrivit arbetet på ett systematiskt och strukturerat sätt med hänsyn taget till de förutsättningar man haft hittills i projektet. Komplexiteten i program FVM och i förberedelsearbetet är dock så stor att vi bedömer att det finns en risk att det upphandlade IS/IT-systemet Millennium inte kan implementeras enligt tidplan och inom givna ekonomiska ramar. Komplexiteten rör framförallt arbetet med ”standardisering och kliniskt innehåll” (SOKI). Olika delprojekt och arbetsströmmar är beroende av varandra vilket gör att svårigheter uppstår i att driva arbetet framåt enligt beslutade projekt- och tidplaner. Till det kommer behov av omfattande anpassningar av administrativa system och rutiner såsom ersättningssystem med mera

***Vi revisorer bedömer*** att det finns en risk för avsevärda merkostnader, utöver vad som tidigare beräknats, på grund av att gamla IS/IT-system inte kan avvecklas utan behöver vara i drift under en längre övergångsperiod än vad som ursprungligen planerats. Detta för att användarna ska kunna nå väsentlig vårdinformation som inte kunnat överföras till Millennium.

Arbetet med FVM rapporteras löpande till regionstyrelsen och i digitaliseringsberedningen. Då rapporteringen sker som information framgår inte om regionstyrelsen blivit informerad på ett ändamålsenligt vis om de svårigheter som uppstått i projektet.

Revisionens bedömning är att regionstyrelsen bör tillse att en förnyad riskanalys genomförs som kan utgöra grund för en reviderad målbild och plan för det fortsatta arbetet. En sådan riskanalys bör enligt vår mening fokusera på de väsentligaste framgångsfaktorerna för projektet.

### **Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsstyrelsens ärendeberedning inför ekonomiska beslut**

Det fattas en stor mängd beslut som har en betydande påverkan på verksamheterna inom hälso- och sjukvården. Regionstyrelsens beslutsunderlag inför viktigare ekonomiska beslut ska vara tillräckligt beredda och underbyggda med kalkyler och risk- och konsekvensanalyser. Nämnder och styrelser ska ges tillfälle att yttra sig över förslag till beslut innan de fattas av regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Besluten kan få konsekvenser som innebär att nämnder och styrelser inte förmår att hantera dem inom ramen för det ansvar man har om att bedriva verksamheten utifrån fullmäktiges uppdrag och nämnders/styrelsers reglementen. Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsstyrelsens ärendeberedning ska vara ändamålsenlig och beslutsunderlag ska ha en tillräcklig kvalitet samt vara i enlighet med lagstiftning, reglementen och regionens riktlinjer för ärendeberedning.

Nämnder och styrelser ska i enlighet med kommunallagens och förvaltningslagens föreskrifter alltid ges tillfälle att yttra sig ifall deras verksamhetsområde berörs av ett beslut. I såväl förvaltningslagen som i regionens egna styrdokument betonas vikten av att inhämta andra myndigheters yttranden genom till exempel remiss. Detta för att få en samlad bedömning av vilka konsekvenser ett förslag kan få. Av de ärenden vi granskat under 2020 framgår att i några fall har ärenden gått ut på remiss för inhämtande av synpunkter från nämnder och styrelser som berörs, i några av ärendena är det mer otydligt hur synpunkter från nämnder och styrelser inhämtats. ***Revisionen bedömer*** att dialogen mellan regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsstyrelsen å ena och nämnder och styrelser å andra sidan kan utvecklas och förbättras.

Om beslut inte är finansierade bör det tydligt anges hur nämnder och styrelser ska kunna effektivisera sin verksamhet för att vidmakthålla en verksamhet och ekonomi i balans. Det ställer krav på utvecklade kalkyler och analyser som visar hur effektiviseringar ska kunna realiseras. ***Vi bedömer*** vidare att i beredningen bör analyser utvecklas och systematiseras så att det tydligt framgår vilka konsekvenser beslut får och hur de ska hanteras av berörda nämnder och styrelser så att verksamheten kan bedrivas utifrån de mål och det uppdrag som regionfullmäktige fastställt i budget och plan.

Nya ekonomiska beslut under löpande verksamhetsår bör minimeras. Det ställer krav på att ekonomifrågor bereds i större utsträckning i samband med budgetprocessen. Vi noterar att arbete pågår i den riktningen kring flera av de beslut som vi granskat. ***Vi revisorer bedömer*** att regionens budgetprocess kan utvecklas så att verksamheterna får mer stabila planeringsförutsättningar.

### **Intern styrning och kontroll**

Regionstyrelsens arbete har under året starkt präglats av covid-19-pandemin. Ett stort antal ärenden berör frågor som har att göra med olika typer av åtgärder med anledning av effekterna av pandemin. Regionstyrelsen har en uttalad och dokumenterad strategi för hur styrelsen ska styra och leda inom sitt verksamhetsområde. Regionens övergripande ledningssystem har vidareutvecklats under året. Styrelsen har också under året berett en rad ärenden som avser förtydliganden av styrprinciper i VGR för beslut i regionfullmäktige.

Regionstyrelsen har gjort en riskanalys och tagit fram en internkontrollplan. Utifrån covid-19 har sedan en förnyad riskanalys och internkontrollplan tagits fram.

Uppföljningen och rapporteringen från förvaltningen till regionstyrelsen är relativt fyllig och lyfter väsentliga problem och brister. ***Revisionens bedömning*** är att regionstyrelsens arbete med internkontroll i allt väsentligt bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Riskanalysen är omfattande och berör en stor del av regionstyrelsens ansvarsområde. Det finns en tydlig organisation och process för att arbeta med riskinventering och riskhantering.

### **Bedömning**

**Regionstyrelsen bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat.**

### **Hälsa- och sjukvårdens beställare**

Hälsa- och sjukvårdens beställare har haft ett annorlunda verksamhetsår 2020. De beställningar som gjordes i samband med vårdöverenskommelserna för året under hösten 2019 har fått läggas åt sidan och fokus har varit på att stötta utförarna att både klara vården av Covid-19 patienter och hantera konsekvenserna av pandemin för ordinarie verksamheter.

Under en stor del av året har krisledningsorganisationen på central tjänstemannanivå varit aktiverad. Det har inneburit att beslutsfattande i relativt stor omfattning har överlåtits till framför allt hälso- och sjukvårdsdirektören och hennes stab. Mycket av styrningen har utövats på tjänstepersonsnivå vilket är naturligt i en så pressad situation som det varit under året. Det har hela tiden funnits en dialog mellan förtroendevalda och ledande tjänstepersoner kring de beslut som fattats och om de berör krishantering eller ordinarie verksamhet. Det har varit väsentligt att upprätthålla gränssnittet mellan vad som är att hänföra till smittskyddslagen och vad som är beslut enligt ordinarie lagstiftning och uppdrag. Det är väsentligt för ansvarsutkrävandet att de demokratiska processerna är väl fungerande även i kristider.

Beställarna har under året arbetat aktivt med att analysera och bedöma konsekvenserna av Covid-19 för utförarverksamheterna. Både hälso- och sjukvårdsstyrelsen (HSS) och de fem hälso- och sjukvårdsnämnderna (HSN) har haft en nära kommunikation med utförarna kring hur verksamheten har kunnat balanseras mellan pandemivård och normal vård. De har ett ansvar att som beställare och som ytterst ansvariga mot regionfullmäktige att vara informerade och vidta de åtgärder som är möjliga och krävs för att verksamheterna ska kunna bedrivas så normalt som möjligt. En rad beslut har varit nödvändiga att fatta för att underlätta för utförarna att hantera den uppkomna situationen. Utförarna har förväntats både hantera en pandemi och bedriva en normal produktion i så stor utsträckning som möjligt, vilket givetvis både varit svårt och komplicerat. Både HSS och HSN har i huvudsak fokuserat på hantering av Covid-19 och att föra en dialog med utförarna kring detta. För att motverka konsekvenserna av att ordinarie uppdrag har fått stå tillbaka hos utförarna har vård köpts av externa utförare. Syftet har varit att avlasta vården och minska en framtida vårdskuld.

HSN har styrt över ersättningar från beställd vård till covid-19-vård och fört en dialog med utförarna kring förmågan att i möjligaste mån bedriva vård enligt beställning.

Både HSS och HSN har upprättat redovisningen så att det i rimlig omfattning går att särskilja kostnaderna för Covid-19 från övriga kostnader. De har följt den instruktion som koncernkontoret har utfärdat. HSN har ersatt sjukhusen med ytterfallsersättning för Covid-19 patienter. Ersättningen har till stor del ersatt ersättning för ordinarie vård. Denna ersättning bör enligt vår mening återbetalas då sjukhusen erhåller ersättning från staten för sina kostnader. Det finns annars en risk att sjukhusen ersätts två gånger för samma vård.

### **Bedömning**

**Hälso- och sjukvårdsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnderna bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat.**

### **Hälso- och sjukvårdens utförare – sjukhusen**

Hälso- och sjukvårdens utförare har haft ett mycket intensivt och pressat år 2020 och då särskilt sjukhusen. Regionen stängde ner stora delar av sin sjukvård i början av våren på grund av pandemin, men anpassade verksamheten relativt omgående till en mer flexibel organisation där resurser kunde förflyttas mellan ordinarie verksamhet och krisorganisationen på ett förhållandevis smidigt och konfliktfritt sätt. Mycket av den planerade vården sköts på framtiden. En vårdskuld har därmed upparbetats. Den ska hanteras under 2021 och 2022 samtidigt som ordinarie beställning ska utföras och verksamheten ska leva upp till tillgänglighetsmål och vårdgaranti. Konsekvensen av en relativt flexibel organisation har blivit att köerna inte förefaller ha vuxit i den omfattning som befarades i början av våren. Kötiden för de patienter som redan står i kö har ökat. Det gör att regionen har fortsatt svårigheter med att leva upp till vårdgarantin.

Under året har förutsättningarna att bedriva verksamheten förändrats vid ett flertal tillfällen. Från en mycket pressad situation under våren och början på sommaren blev början på hösten relativt lugn. Då alla hoppades att personalen skulle få vila kom en andra våg av pandemin. Det begränsade åter sjukhusens möjligheten att bedriva vård under mer normala omständigheter. Sjukhusen har från oktober och framåt åter varit högt belastade med både covid-19-patienter och övriga vårdsökande, vilket varit en skillnad från i våras. Flera av sjukhusen gick under december månad åter upp i förstärkningsläge efter att under ett par månader på hösten ha återgått till mer normala förhållanden. Krislägesavtalet aktiverades i december.

Samtliga utförarstyrelser har agerat relevant och aktivt på de beslut som fattats av regionfullmäktige, regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen. De har sett över sina planer för internkontroll. Vissa har valt att inte förändra dem medan andra har kompletterat med uppdrag relaterade till krisen och pandemin. Styrelserna har arbetat med att anpassa organisationen och verksamheten till krissituationen. De har försökt att balansera grunduppdraget, att bedriva "normal" hälso- och sjukvård med covid-19-vård. Utgångspunkten har varit lagstiftningens krav på att normalläget ska vara styrande i grunden och sedan ska verksamheten anpassas till krisen. Styrelserna har löpande under året erhållit en tydlig och realistisk bild över läget ute i verksamheterna och kunnat agera utifrån detta.

Sjukhusen upprättade tidigt i våras krisledningsorganisationer. Det innebar att sjukhusstyrelserna i första hand hade att fokusera på att i möjligaste mån upprätthålla ordinarie verksamhet samt att underlätta för krisledningen att hantera pandemin. Ansvaret för krishantering övergick i stor utsträckning till den särskilda sjukhusledning som upprättades på varje sjukhusgrupp.

Samverkan mellan enheter inom sjukhusgrupperna har utvecklats snabbt under året på grund av den uppkomna situationen. Även samverkan mellan sjukhusgrupperna har utvecklats i snabb takt i en positiv riktning under året tack vare krisen. En förutsättning för en ökad samverkan och effektiv resursanvändning under mer normala omständigheter har förhoppningsvis uppstått ur krisen.

De flesta av sjukhusstyrelserna påbörjade redan i våras förberedelserna för en återgång till ett normalläge. Ambitionen har varit att så snabbt som möjligt kunna återgå till att producera enligt vårdöverenskommelsen.

Sjukhusstyrelserna har i tillräcklig omfattning tillsett att ordinarie verksamhet kunnat bedrivas i rimlig omfattning. De har fattat de beslut som krävts för att upprätthålla verksamheten trots krisen. I de fall förvaltningsledningen (krisledningen) fattat beslut som påverkat verksamheten har dessa kommunicerats och förankrats i respektive styrelse.

**Revisionen bedömer att** ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan styrelser och förvaltningsledningar har varit tillräckligt ändamålsenlig ställt till de förutsättningar som rått under året. Krisledningsorganisationen har tagit ansvar för hanteringen av pandemin och sjukhusstyrelserna har tagit ansvar för den ordinarie verksamheten. Det har under året funnits stora svårigheter att styra och fördela resurserna då verksamheterna tidigt under året fick

minskas i omfattning eller helt stänga ner på grund av pandemin. Patienter undvek att söka vård och personal omfördelades till covid-19-vård.

Koncernkontoret har upprättat en anvisning för hur kostnader för covid-19-vård ska bokföras och redovisas hos utförarna. Sjukhusen har i stort sett följt de anvisningar som getts. Under hösten 2020 har sjukhusen vid två tillfällen redovisat sina kostnader för covid-19-vård och de merkostnader som den medfört för verksamheten. Vissa av merkostnaderna är svåra att beräkna och särskilja från ordinarie kostnader. Sjukhusen har i sina redovisningar följt de instruktioner som staten upprättat för återsökning av merkostnader för covid-19. Dock är det svårt att utifrån den sammanställda redovisningen bedöma om kostnader för den ordinarie vården är rimliga ställt till den produktion som utförts.

Sjukhusstyrelserna har tillsammans med förvaltningen löpande sett över verksamheten och i vilken omfattning den har kunnat bedrivas. I översynen har också ingått att bedöma i vilken mån förvaltningen har kunnat genomföra de åtgärder styrelserna beslutades om redan år 2019 för att uppnå en ekonomi och verksamhet i balans. Styrelserna har i lite varierad utsträckning fattat beslut avseende att driva visst förändringsarbete vidare under året trots pandemin och i delar förskjuta implementeringen av besparings- och effektiviseringsåtgärder till efter att krisen är över.

### **Bedömning**

**Sjukhusstyrelserna bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat under året.**

### **Hälso- och sjukvårdens övriga utförare - övriga**

Övriga utförare inom hälso- och sjukvården har på ett ändamålsenligt sätt anpassat sina verksamheter till de beslut som regionfullmäktige, regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen fattat. De har justerat inriktningen på sina verksamheter utifrån de kompletterande beslut som fattats under året avseende hanteringen av pandemin. Ordinarie verksamheter har begränsats i syfte att underlätta insatser utifrån pandemin. De delar av verksamheten som inte berörts i allt för stor omfattning av pandemin har bedrivits i rimlig omfattning. Främst har screening för livmoderhalscancer påverkats negativt av pandemin. Screening fick under delar av året ställas in.

Styrelsen för Regionhälsan har haft ett särskilt uppdrag under pandemin då smittskyddsenheten är organisatoriskt placerad under dem. Den senare har haft ett ansvar för smittspårning och smittskyddsläkaren har ingått i koncernledningens krisledningsstab. Konsekvenserna av pandemin har hanterats relativt väl i verksamheterna. Vissa svårigheter har uppstått i utförandet av vård på de kommunala äldreboendena. Både Närhälsan och tandvården har haft svårigheter med att upprätthålla vården av de äldre i enlighet med lagstiftningen. I första hand berör detta bedömningar av enskilda boendes medicinska status och munvård för äldre. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har riktat allvarlig kritik mot regionen avseende regionens ansvar för vården av äldre på äldreboende. Regionen har i sitt

svar till IVO lyft en del brister i utredningen och menar att man inte fullt ut håller med i kritiken. Dock konstaterar regionen att det finns brister i journalföringen och i enskilda fall brister i vården av boende med covid-19. Det finns anledning för revisionen att återkomma till frågan under 2021.

Förvaltningsledningarna har haft ett utökat beslutsmandat i krisledning, men inte utifrån drift av ordinarie verksamhet. Styrelserna har varit väl informerade om hur verksamheten bedrivits och vilka beslut som fattats av förvaltningsledningarna. De har organiserat verksamheten utifrån en balans mellan sina grunduppdrag och särskilda krisuppdrag.

Pandemin har påskyndat en omstrukturering av vården. Digitaliseringen har tagit fart på ett sätt som upplevdes som näst intill omöjligt före mars 2020. Det har inneburit att en stor del av den patientgrupp som valt att inte komma till vårdcentraler och andra vårdinrättningar har kunnat erbjudas digitala vårdmöten i stället. Dock ställer det frågan om lika vård på sin spets. De som inte har möjlighet till digitala vårdkontakter kan ha fått det svårare med sina vårdkontakter än före pandemin.

Det finns svårigheter med att bedöma i vilken mån redovisade kostnader för ordinarie verksamhet är rimliga eller inte då verksamheten i stor utsträckning hanterat pandemin inom ordinarie verksamheter. De kostnader som utförarna haft för covid-19-vård har redovisats enligt de anvisningar som koncernkontoret gett ut. De redovisade kostnaderna för både Covid-19-vård och för ordinarie verksamhet bedöms som rimliga ställt till de prestationer som redovisas. Merkostnader som bedöms ha uppstått på grund av pandemin redovisas i stort enligt de anvisningar som upprättats.

### **Bedömning**

**Utförarstyrelserna inom hälso- och sjukvård exklusive sjukhusen bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett tillräckligt ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat under året. Vi revisorer avser dock att återkomma till frågan om vården av äldre på boenden under 2021 i syfte att säkerställa att regionen utvecklar och stärker vården i linje med det svar man avgett till Inspektionen för vård och omsorg.**

### **Regional utveckling, beställare**

Beställarna inom regional utveckling har förhållit sig aktivt till de uppdrag regionfullmäktige och regionstyrelsen fattat beslut om avseende hanteringen av Covid-19 och som berört deras ansvarsområden. Utifrån övergripande beslut har de även fattat en rad egna beslut som syftat till att hantera krisen på ett ändamålsenligt sätt. Nämnderna har arbetat proaktivt och strategiskt med att upprätthålla verksamheten utifrån de begränsningar som pandemin inneburit. De har vidare förhållit sig till de svårigheter som den inneburit för verksamheterna och uppdaterat sina riskanalyser. Nämnderna har löpande informerat sig om utförarnas förutsättningar för att utföra uppdragen.

Det har funnits svårigheter inom framför allt kulturverksamheten att genomföra uppdragen i enlighet med uppdraget. Många externa utförare har varit påtagligt påverkade av pandemin och haft stora svårigheter med att genomföra arrangemang, vilket även försvårat för kulturnämnden att redovisa i vilken grad målpuffyllelse uppnåtts.

Många arrangemang har fått ställas in och besökarna har uteblivit. Både Folkhälsomyndighetens beslut om begränsningar och regionens egna begränsande beslut har inneburit att bland annat Göteborgsoperan och Göteborgssymfonikerna inte kunnat erbjuda föreställningar respektive konserter. I övrigt har beställarna anpassat sina verksamheter till de förutsättningar som råder. De har till övervägande del kunnat arbeta relativt normalt. Det har byggts upp en god kommunikation mellan berörda styrelser och nämnder och tjänstemannaorganisationen. Det har borgat för att inte för stora beslutsbefogenheter har överförts till tjänstemän. Beställarna har byggt upp en god beredskap för att så snart det är möjligt kunna återgå till normal verksamhet och styra mot grunduppdraget då möjligheten ges.

Staten har fattat beslut om att utbetala stöd för förlorade intäkter och uppkomna kostnader på grund av pandemin till både kultursektorn och kollektivtrafiken. Beställarna inom regional utveckling har upprättat en redovisning som innebär att de har följt instruktionerna från regionstyrelsen vilket gör det möjligt att i rimlig omfattning spåra kostnader kopplade till Covid-19. De har återsökt medel hos staten för de kostnader de anser sig ha haft för hantering av Covid-19. Dock är inte kostnaderna för respektive beställare stora, de stora kostnaderna har uppstått hos utförarna. Kostnader för ordinarie verksamhet är bokfört och redovisat på ett tillfredsställande sätt. Huruvida de är rimliga ställt till utförda och möjliga prestationer är svårt att bedöma. De bedöms dock som relevanta ställt till verksamhetens uppdrag.

Beställarna inom regional utveckling redovisar en ekonomi och verksamhet i balans för 2020. De har under året även fattat beslut som ska underlätta att ekonomi och verksamhet i balans nås för 2021. Ett undantag är kollektivtrafiknämnden som har fastställt en underbalanserad budget för 2021. Den är underbalanserad på grund av att de bedömer att nämnden bör ta höjd för eventuella extra kostnader för införande av det nya zonsystemet inom kollektivtrafiken.

### **Bedömning**

**Beställarnämnderna inom regional utveckling bedöms ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat under året.**

### **Regional utveckling, utförare exklusive bolagen (folkhögskolorna, Botaniska trädgården, naturbruksgymnasierna och kulturutveckling)**

Utförarstyrelserna inom regional utveckling har förhållit sig aktivt till de beslut som regionstyrelsen, regionfullmäktige och hälso- och sjukvårdsstyrelsen fattat och som syftat till att hantera pandemin. De har vidtagit åtgärder för att minska risken för smittspridning och de har organiserat verksamheten på ett sådant sätt att de hela tiden kunnat genomföra uppdraget i så normal omfattning som varit möjligt. Styrelserna har under året analyserat verksamheterna

för att få en så god bild som möjligt av vilka risker de har att hantera och som inte fångats upp i de ursprungliga internkontrollplanerna. Risker som kan försvåra för dem att bedriva verksamheten så normalt som möjligt. Dock har det funnits betydande begränsningar i möjligheterna att bedriva en så effektiv och normal verksamhet som före pandemin. Styrelserna har fattat nödvändiga beslut löpande under året för att kunna balansera mellan krishantering och normalläge. I stort har kommunikationen mellan styrelser och förvaltningsledning fungerat väl. Beslut har fattats på den nivå de bör och ska fattas. Vi noterar dock att det finns en risk att styrelsen för folkhögskolorna lämnat över styrning och ledning i högre omfattning än övriga styrelser, till förvaltningen.

Utförarna inom regional utveckling har bokfört kostnader och intäkter i enlighet med de instruktioner som utfärdats av regionstyrelsen. Det innebär att eventuella kostnader för hantering av Covid-19 är i rimlig omfattning spårbara. Det innebär även att det är möjligt att bedöma om ordinarie verksamhet har bedrivits i rimlig omfattning och till skäliga kostnader. Merkostnaderna för Covid-19 redovisas och av underlaget framgår vad de baseras på. Dock är det inte helt fastställt vad som är en merkostnad och vad som inte är det.

Utförarna inom regional utveckling har en rad svårigheter att hantera oavsett pandemin. Göteborgs botaniska trädgårds växthusprojekt och folkhögskolornas varierande söktryck är exempel på detta. Arbetet med att hantera dessa svårigheter har pågått under året

### **Bedömning**

**Utförarna inom regional utveckling bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat under året.**

### **Övrig verksamhet (fastighetsnämnd och servicenämnd)**

Både fastighetsnämnden och servicenämnden har haft centrala roller att spela i hanteringen av Covid-19 och dess konsekvenser för regionens verksamheter. Regionens fastigheter har anpassats till att motverka smittspridning och material har köpts in och distribuerats utifrån behovet av skyddsutrustning på sjukhus och andra inrättningar i regionen. En fungerande samverkan mellan de två förvaltningarna, sjukhusförvaltningarna och regionens krisledning har varit väsentlig för en ändamålsenlig hantering av pandemin.

Pandemin har haft konsekvenser för de två nämnderna. De har genomfört förnyade riskanalyser och fattat beslut om åtgärder för att minimera konsekvenserna av pandemin för verksamheten. Nämnderna har följt upp verksamheterna regelbundet under året för att få återkoppling på hur de utvecklats ställt till pandemin. Nämnderna har därmed haft en god uppfattning av hur verksamheten har kunnat genomföras trots Covid-19.

Fastighetsnämnden har under året haft vissa problem med att upprätthålla det löpande underhållet på sjukhusen då tillgängligheten till lokalerna varit begränsad. Det innebär att en

underhållsskuld har uppstått–som måste hanteras under 2021. Det kommer att påverka resultatet för fastighetsnämnden för år 2021.

Servicenämnden har byggt upp ett lager av skyddsutrustning och annat material. Det har köpts in till marknadspris. Då priserna steg kraftigt under året har det inneburit ett förhöjt värde på varulagret. Samtidigt har internpriserna legat fast vilket gör att servicenämnden inte kunnat ta ut inköpspris för materialet och fått skriva ner värdet på lagret i samband med delårs- och årsbokslut.

Under 2020 har både fastighetsnämnden och servicenämnden bedrivit verksamheterna med stor lyhörddhet för de behov som funnits med hänsyn taget till sitt uppdrag. Verksamheterna har trots detta inte behövt genomgå några större förändringar för att kunna hantera de uppdrag de haft inom ramen för pandemin. De har i rimlig omfattning kunnat bedrivas enligt plan under året. Respektive förvaltningsledning har löpande haft avstämningsmöten med verksamheterna för att vara uppdaterade på förutsättningarna att genomföra verksamheten. De har även kommunicerat med utförarverksamheterna inom hälso- och sjukvården så de har varit väl insatta i hur situationen utvecklas hos dem.

Både fastighetsnämnden och servicenämnden har bokfört kostnader för Covid-19 med en särskild kod. Syftet har varit att kunna utvärdera i vilken mån hanteringen inneburit kostnadsökningar eller ej och för att underlätta återsökningen av statsbidrag. Vid värdering av eventuella merkostnader har servicenämnden utgått från den instruktion som Socialstyrelsen lämnat ut.

Servicenämnden har till regionstyrelsen lyft frågan kring varulagersvärdering och eventuell nedskrivning av dess värde. Då regionstyrelsen beslutat att prislistan för servicetjänster ska vara oförändrad 2021 har detta konsekvenser för detta års budget, vilket nämnden påpekat för regionstyrelsen. Nämnden har fattat beslut om åtgärder för att i möjligaste mån hantera de negativa konsekvenser som minskade intäkter har på resultatet 2021.

### **Bedömning**

**Fastighetsnämnden och servicenämnden bedöms under 2020 ha bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt vis och med god ekonomisk hushållning, rättvisande räkenskaper och en tillräcklig intern kontroll ställt till vad konsekvenserna av Covid-19 motiverat under året.**

## **Ekonomi**

### **Årets resultat**

Västra Götalandsregionen redovisar ett överskott för 2020 som uppgår till 1 822 mnkr (föregående år 1 063 mnkr). I dessa ingår en förändring i värdepapper utifrån marknadsvärdering på -271 mnkr (727 mnkr). I likhet med föregående år har regionen gjort en värdesäkring av pensionsavsättningen med en kostnad på 552 mnkr (686 mnkr). Verksamhetens resultat visade ett överskott mot budget på 2 622 mnkr (909 mnkr).

Sedan 2019 är det ett krav i ”Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning” att finansiella innehav bokförs till marknadsvärde på balansdagen, i likhet med hur det redovisas i privat sektor. Årets nedgång av portföljernas marknadsvärde förklaras av att finanspolicyn innehåller säkerhetsspärrar för när innehavet behöver förändras. Den snabba börsnedgången under våren 2020 medförde att delar av aktieinnehavet såldes med förlust mot bokfört värde, men inte mot anskaffningsvärdet. När börserna vände upp hade portföljerna ett innehåll med lägre risk vilket gjorde att återhämningen inte motsvarade nedgången fullt ut.

Västra Götalandsregionen gick in i 2020 med en nettokostnadsutveckling på 3,4 %. Under året har den minskat till endast 1,1 %. Till följd av pandemin har intäkterna till kollektivtrafiken, kulturbolagen och vården minskat med 1,1 mdkr. Riktade statsbidrag är dock 2,4 mdkr högre och totalt sett har intäkterna ökat med 1,2 mdkr. På kostnadssidan har produktionen minskat samtidigt som lönekostnaderna har ökat. Den låga utvecklingen av pensionskostnaderna medför att personalkostnaderna totalt sett är i nivå med föregående år. Kostnader för material och varor, verksamhetsanknutna tjänster och läkemedel har ökat med 1,2 mdkr jämfört med föregående år och kostnaderna har totalt sett ökat med 0,6 mdkr.

Regionstyrelsen har beslutat att fördela ut riktade statsbidrag och generella statsbidrag i form av regionbidrag från moderförvaltningen för att möta nämnders och styrelser prognostiserade underskott för 2020. Det innebär att alla nämnder och styrelser har redovisat ekonomi i balans och att de därmed inte påverkats negativt av pandemins ekonomiska konsekvenser. Totalt sett redovisade hälso- och sjukvården ett överskott på 294,1 mdkr. Det beräknade underskottet för sjukhusstyrelserna var 1,7 mdkr (0,6 mdkr) vilket till stora delar beror på hur verksamheten har drabbats under året. Samtidigt visar det vilka utmaningar som sjukhusen har kommande år med uppdämt vårdbehov och krav på att minska antalet årsarbetare. Värt att notera är att NU-sjukvårdens negativa budgetavvikelse mätt i procent av omsättningen blev förhållandevis låg. Redan under det första året redovisade den sammanslagna styrelsen sjukhusen i väster ett stort procentuellt underskott som ökat ytterligare under 2020.

Regionutvecklingsnämndens överskott till följd av att Trafikverket inte kunnat upparbeta de avsatta medlen, är den främsta orsaken till regional utvecklings samlade överskott på 37,4 mdkr. För serviceverksamheterna blev det totala överskottet 77,2 mdkr. Servicenämnden har kompenseras i form av ersättning för sjuklönekostnader och statsbidrag för nedskrivning av varulagret kopplat till pandemin med 261,3 mdkr. Regiongemensamt redovisar ett överskott med 356,3 mdkr varav större delen återfinns inom regionstyrelsen. Inom området central finansiering är överskottet 1 056,6 mdkr till följd av de stora ersättningarna från staten. Även föregående år var det ett stort överskott men då på grund av ökning av aktieportföljens värde.

Västra Götalandsregionens prognos per augusti var 600 mdkr vilket var en kraftig höjning från våren. Anledningen till förändringarna under året och den förhållandevis stora avvikelsen mellan prognos och årets resultat handlar om nya beslut om statsbidrag från staten.

Vid årets granskning har det varit svårt att bedöma sjukhusens ekonomiska resultat med anledning av covid-19-pandemin och dess effekter på verksamhet och ekonomi. Sjukhusen har under de senaste åren redovisat relativt stora avvikelser mot budget. Vi bedömer att det finns risk för att dessa avvikelser kvarstår när sjukhusen går tillbaka till mer normal verksamhet. Det är därför viktigt för både regionstyrelsen och sjukhusstyrelserna att tidigt planera för åtgärder som syftar till att uppnå en verksamhet och ekonomi i balans 2021.

## Måluppfyllelse

### Det samlade uppdraget

Regionfullmäktige beslutar om de mål som ska vara styrande för verksamheten. Nämnder och styrelser ska bedriva verksamheten så att målen är uppfyllda vid den tidpunkt som regionfullmäktige beslutat. Revisorerna granskar om den resultatredovisning som nämnder och styrelser lämnar för verksamhet och ekonomi är i överensstämmelse med regionfullmäktiges beslut om budget, prioriterade mål, fokusområden och uppdrag till nämnder och styrelser, samt granskar om nämnder och styrelser rapporterar i enlighet med riktlinjer för uppföljning, delårs- och årsbokslut.

Regionstyrelsen har ett samordnande ansvar vad gäller arbetet med regionens övergripande mål. Analyser av nämnders och styrelsers måluppfyllelse ska göras i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Regionstyrelsen har ansvaret för att övriga nämnder och styrelser bedriver verksamheten i enlighet med regionfullmäktiges uppdrag.

Nämnder och styrelser har arbetat aktivt med de av regionfullmäktige beslutade prioriterade målen under de senaste åren. Under 2020 har förutsättningarna för att arbeta med målen och möjligheterna att uppnå önskade resultat försvårats. Vissa satsningar har kunnat fortgå medan pandemins påverkan på samhället som helhet medfört att flera års systematiska arbete har gått förlorat. I årsredovisningen för 2020 är det endast två av tolv prioriterade mål som bedöms vara uppfyllda och fyra prioriterade mål som inte uppnås inom områdena arbetsmarknad, miljö, resor och tillgång till vård. I årsredovisningen 2019 var det bara ett mål som var uppfyllt men inget mål som bedömdes vara underkänt. För fokusområdena 2020 ser det något bättre ut med sex av fjorton uppnådda och bara två underkända. Revisorerna har tidigare påpekat att det kan vara bristande koppling mellan mål, indikatorer och aktiviteter. Det kan även bero på att prioriteringarna inom nämnder och styrelser ser olika ut. Det saknas en tydlig skala för vad som krävs för att ett mål ska anses uppnått och det är dessutom svårt att avgöra hur nära målet är att uppnås och när det kan ske.

Vissa tillägg och justeringar har skett i målen inför 2020 och pandemin har haft betydande påverkan på måluppfyllelsen men måluppfyllelsen var på samma nivå som föregående år vilket medför att revisorernas synpunkter från tidigare år kvarstår. Revisorerna anser att regionstyrelsen bättre bör samordna nämnders och styrelsers arbete med att styra mot regionfullmäktiges mål, dels för att underlätta måluppfyllelsen, dels för att utveckla analyser och rapporter avseende god ekonomisk hushållning. Plan & styr har inneburit att arbetet är mer systematiserat då rapporterade siffror kan aggregeras upp till förvaltningsnivå och chefer kan kontrollera att underliggande nivå har rapporterat enligt uppdrag. Det blir även tydligt hur målkedjan är utformad och hur de olika nivåerna är sammankopplade.

### Måluppfyllelse inom regional utveckling

De redovisade resultaten inom det regionala utvecklingsområdet innehåller sex prioriterade mål varav ett uppnår önskad förbättring. Det är ett nytt mål som är uppfyllt och det avser att stärka innovationskraften för en hållbar industri. Trots pandemin har det regionala innovationsprogrammet visat sig vara stabilt. Regionen planerar för många infrastruktur-satsningar men tyvärr är inte de statliga resurserna tillräckliga i förhållande till regionernas behov. I målet om att hela regionen ska växa har pandemin medfört minskad sysselsättning inom vissa branscher men trots det har matchningsgraden kunnat upprätthållas. Utsläppen från fossil energi fortsätter öka beroende på den sorts industri som finns i länet men det gör

det än viktigare att VGR får ta del av de miljösatningar som finansieras av EU och staten. Kollektivtrafikens andel av resandet har rasat till följd av pandemin och det kan få långsiktiga konsekvenser dels hur mycket vi kommer resa, dels på vilka sätt vi kommer att resa framöver.

### **Måluppfyllelse avseende kultur**

Scenkonstinstitutionerna i Västra Götaland har varit helt eller delvist stängda sedan i mars, och publikantalet 2020 föll med 70 procent. Även museerna drabbades hårt även om det fanns vissa lättnader i restriktionerna under sommaren. Till följd av pandemin har extra bidrag utbetalats från staten och dessa stödpengar har vidarefördelats inom regionen. Regionteater väst har till viss del kunnat fortsätta med sin verksamhet mot skolor och Göteborgs symfoniker har varit ute i kommunerna och gjort oannonserade föreställningar. Men främst handlar det om att de tillsammans med Göteborgsoperan har nyttjat den digitala tekniken för att nå ut.

### **Måluppfyllelse inom hälso- och sjukvården**

Hälso- och sjukvården är Västra Götalandsregionens största verksamhetsområde och regionfullmäktige har valt att utöka till fyra prioriterade mål varav ett är uppfyllt. Målet handlar om att tillgängligheten till digitala vårdformer ska öka vilket fått ett stort lyft, till stor del beroende på pandemin. Utmaningen är att bibehålla och vidareutveckla den digitala vården där den är effektiv.

Den psykiska ohälsan ökar samtidigt som VGR tar emot fler besök vilket resulterar i att väntetiderna enligt vårdgarantin är i nivå med tidigare år. Alla sjukhusförvaltningar arbetar med att genomföra den barnpsykiatriska utvecklingsplanen, där en del handlar om att skapa större och robustare mottagningar. Det pågår flera insatser för att verifiera patienternas behov så att rätt insatser kan sättas in i tidigare skede. Även digitaliseringen öppnar nya möjligheter där arbetssätt och behandlingar kan utvecklas.

Pandemin har inneburit stora belastningar på vården. Sammantaget uppvisas dock en högre nivå avseende antalet indikatorer som är lika med eller bättre än riksgenomsnittet. Förbättring ses inom flera områden som exempelvis hjärtsjukvård, cancersjukvård samt operation av höftfrakturer. Tillitsstyrning håller på att implementeras i sjukvården med en rad pågående utvecklingsarbeten för mer långsiktigt och synkroniserat arbetssätt. Under 2020 har produktionen varit betydligt lägre vilket även gäller inflödet av patienter och antalet remisser. Det finns en oro för att ett uppdämt behov kommer innebära en stor belastning framöver och att patienter som avvaktat med att söka vård kan ha allvarigare tillstånd. En fråga inför året var antalet tillgängliga vårdplatser och hur man kan undvika överbeläggningar. Fokus under året har istället handlat om att skapa fler IVA-platser som bemannas med utbildad personal.

Tillgängligheten har totalt sett försämrats under året, men efter ett stort produktionsbortfall under pandemins första våg lyckades sjukhusen behålla relativt höga produktionsnivåer under den andra vågen. Tillgänglighet till förstabesök har sett över hela året kunnat hållas på samma nivå som föregående år medan tillgängligheten till behandling har försämrats till följd av belastningen i verksamheten. Tillgängligheten i primärvården har påverkats av pandemin, med ett lägre söktryck eftersom patienter inte velat besöka mottagningar, men tillgängligheten har ändå kunnat upprätthållas via digitala kontakter. Akutmottagningarna har haft betydligt

lägre inflöde till följd av pandemin men måluppfyllelsen har inte förbättrats i motsvarande takt, även om den under året har förbättrats. Det pågår en stor omställning av hälso- och sjukvården inom flera delar där framtidens vårdinformationssystem är en stor del. Det är ett krävande arbete både centralt och på förvaltningarna inom många olika delar vilket inkluderar arbetsinsatser från olika yrkesgrupper.

### **Måluppfyllelse avseende medarbetare**

Medarbetarperspektiv har varit centralt under pandemin när många av regionens yrkesgrupper inom vård, kollektivtrafik och kultur hamnat i fokus och fått göra stora insatser för att samhället som helhet ska klara av krisen. Utbildning har skett av kritiska kompetenser samtidigt som ordinarie planerad utbildning har fått stå tillbaka. Avseende medarbetarmålet finns en uppgång i sjukfrånvaro som beror på de restriktioner som funnits. Hela lönerörelsen sköts fram till hösten och implementering av karriärutvecklingsmodellerna pågår.

### **Redovisning av måluppfyllelse i delårsbokslut**

Revisorerna bedömde att delårsrapporten gav ett tillräckligt underlag för att bedöma prognosen för måluppfyllelsen av regionfullmäktiges prioriterade verksamhetsmål. Delårsrapporten visade att endast tre av tolv prioriterade mål väntades uppnås och att fem inte väntas uppnås under året. I årsbokslutet är redovisade bedömningar i nivå med de prognoser som fastställdes i delårsbokslutet per augusti. Prognosen visade att ekonomin skulle vara i balans vilket årsredovisningens resultat visar med god marginal. Samtidigt ansågs inte delårsrapporten ge tillräcklig information för att bedöma om god ekonomisk hushållning uppnåtts eller ej.

### **Finansiella mål för god ekonomisk hushållning**

Regionfullmäktige har fastställt fyra nya finansiella mål från och med år 2020 utöver verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

- Kassalikviditeten ska överstiga 100 procent
- Förvaltad pensionskapital ska på sikt täcka det totala pensionsåtagandet
- Avskrivningskostnaderna som årlig andel av intäkter från skatt, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning ska inte överstiga 6 procent under en rullande tioårsperiod
- Budgetavvikelsen ska understiga en procent

Regionens finansiella mål bedöms vara uppfyllda för 2020 bortsett från målet om att budgetavvikelsen ska understiga en procent. Avvikelsen är hela 2,5 % procent men beror till stor del på effekterna av pandemin. Kassalikviditeten överstiger målet med god marginal. Regionen har en stabil likviditet som hittills är tillräcklig för att hantera pensionsåtagandet. Avskrivningskostnaderna ligger på en hög nivå i förhållande till målet och det är viktigt att investeringarna planeras så att måluppfyllelsen kan bibehållas.

Revisionen bedömer att målens innehåll har stärkts för att möta de ekonomiska utmaningar som regionen står inför men att det finns fler perspektiv att beakta. Regionstyrelsen bör

fortsätta utveckla budgetprocessen och se över vilka långsiktiga behov som finns i verksamheten och vilka mål som krävs för en ekonomi i balans.

### **Balanskravet**

Av årsredovisningen framgår att landstingsdelen av Västra Götalandsregionen redovisar ett balanskravsresultat på 2 276 mnkr (317 mnkr). Tidigare års underskott ska hämtas hem inom tre år men på balansdagen fanns inga underskott. Det positiva resultatet möjliggör reservering till resultatutjämningsreserv med 696 miljoner kronor. Rättsläget för tidigare öronmärkta medel i Västra Götalandsregionen är osäkert och revisorerna avser att följa förfarandet vid framtida ianspråktagande av avsättningar.

### **Rättvisande räkenskaper**

Enligt ”Kommunallag (2017:725)” 11 kap. om ekonomisk förvaltning ska styrelsen och övriga nämnder fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar. Vidare ska styrelsen när den har fått övriga nämnders redovisningar, upprätta en årsredovisning som snarast möjligt ska lämnas över till fullmäktige. Det är regionstyrelsens ansvar att den ekonomiska redovisningen ger en rättvisande bild av räkenskaperna. Årsredovisningen ska godkännas av fullmäktige.

Den nya ”Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning” har utökats genom att införliva lagstiftning från ”Bokföringslag (1999:1078)” och rekommendationer från ”Rådet för kommunal redovisning”. Den nya lagen ställer krav på förändrade redovisningsprinciper och på utformningen av årsredovisningen. Bedömningen är att de lagstadgade förändringarna har genomförts i Västra Götalandsregionens årsredovisning för 2020.

På revisorernas uppdrag har externa revisorer granskat regionens samlade räkenskaper. Utifrån deras rapportering är vår bedömning att Västra Götalandsregionens årsbokslut och delårsbokslut i sin helhet samt de enskilda förvaltningarnas redovisning i allt väsentligt uppfyller kraven i lag, god redovisningssed och interna anvisningar.

### **Intern kontroll av räkenskaperna**

Den interna kontrollen i regionens redovisningsrutiner är grundläggande för en fungerande ekonomistyrning. Regionen har tagit fram riktlinjer och erbjuder sedan några år stöd till nämnder och styrelser. Revisorerna granskar löpande regionens räkenskaper och lämnar i samband med delårsbokslut och årsbokslut förslag på hur rutiner och kontroller kan förbättras.

### **Uttalande om insynslagen**

Enligt Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. ska revisorerna för varje räkenskapsår granska om en öppen och separat redovisning har fullgjorts i enlighet med bestämmelserna i lagen. I Västra Götalandsregionens verksamhet berörs under 2020, enligt vår bedömning, endast den konkurrensutsatta delen inom Folk tandvården. Granskningen avser den särredovisning och rapportering som lämnats från Folk tandvården. Vi bedömer att redovisningen har upprättats i enlighet med kraven i ”Lag om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.”

## Avslutning

Den pågående pandemin har inneburit stora påfrestningar på samtliga delar av regionens verksamheter. De demokratiska beslutsprocesserna har i viss mån fått stå tillbaka till förmån för en tjänstemannalett krisledning. Det är viktigt att regionfullmäktige och regionstyrelsen är uppmärksamma på att demokratins spelregler upprätthålls och att det råder god transparens i beredningar och beslut under 2021.

Pandemin har medfört att både förvaltningarna och bolagen har ställts inför utmaningar som organisationen inte varit förberedd på. Fungerande samverkan och samordning har varit framgångsfaktorer som krävts för att klara situationen. Sjukhusgrupperna har samverkat och delat på resurser och kompetens på ett föredömligt sätt, både internt och mellan sig. Nya arbetssätt har vuxit fram vilket gynnat en ökad helhetssyn på uppdraget. Detta är en utveckling som gynnar ett effektivt resursutnyttjande. Det är angeläget att regionens egna resurser används fullt ut för att utföra vård innan externa utförare tas i anspråk.

Resurs- och kapacitetsstyrningen har fått en ökad legitimitet i organisationen, vilket underlättat att även under rådande omständigheter kunna erbjuda patienter vård i rimlig omfattning. Kanske inte på den vårdinriktning man önskat från början, men vård har ändå kunnat erbjudas. Digitaliseringen av vården har tagit fart på ett sätt som inte varit möjligt under mer normala omständigheter.

Regionens stora utmaning framåt inom hälso- och sjukvården är att ta till vara på de positiva effekter på samverkan och samordning av regionens resurser som pandemin bidragit till att utveckla. Samverkan, samordning och ökad digitalisering under pandemin gör att det finns många viktiga erfarenheter att ta med sig i det fortsatta arbetet med framtidens styrning, ledning och organisering av vården. En central fråga som uppmärksammas under året är fungerande kontaktytor mellan brukare och vården. Alla medborgare hanterar inte de digitala verktygen lika skickligt och vissa har upplevt det som svårt att få kontakt med vården och erhålla den information de behövt. Tillgången till information och möjligheten att kommunicera på egna villkor med vården är en del av vård på lika villkor.

Pandemin har satt fokus på frågor som vård på lika villkor och ansvars- och resursfördelning samt vikten av en fungerande uppföljning av verksamheterna. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har påtalat allvarliga brister hos flera regioner vad gäller medicinsk vård och behandling av personer på särskilda boenden för äldre. IVO har också lämnat kritik vad gäller information och dokumentation. Situationen, som inneburit en stor utsatthet för många äldre under pandemin, kan sägas ha utvecklats till ett nationellt trauma. Sjukvårdens olika aktörer har i det här avseendet ett stort ansvar att uppfylla kraven i lagstiftningen och på så vis åtnjuta ett gott förtroende hos medborgarna.

Det uppdämda vårdbehov som uppstått i samband med pandemin ska hanteras. Regionen har erhållit stora statsbidrag som en kompensation för de kostnader som pandemin förorsakat regionen, dess medborgare, företag och föreningar. Dessa bidrag ska fördelas. Av erfarenhet vet vi att en situation som denna innebär stora risker för oegentligheter. Mindre nogräknade personer och företag kan lockas till att på oriktiga grunder ta del av de statliga och regionala

medel vars avsikt är att minska de negativa ekonomiska och sociala effekterna av covid-19. Det kan uppstå risk för att otillåtna bisysslor ökar, att enskilda i organisationen gynnar vissa externa parter på andras bekostnad. Det är både angeläget och viktigt att regionens nämnder och styrelser stärker den interna kontrollen avseende risken för oegentlighet. Dessutom att regionstyrelsen i sin uppsikt uppmärksammar övriga nämnder och styrelser på vikten av en god kultur i organisationen avseende bisysslor, upphandling, avrop på avtal och öppna relationer till leverantörer och externa intressenter. Även tillsynen av externa aktörer som utför välfärdstjänster på uppdrag av regionen kan och bör stärkas.

Utöver den extra vårdskuld som uppstått på grund av pandemin vill vi revisorer uppmärksamma regionfullmäktige på den utbildnings-/kompetensutvecklingskund som uppstått. Många medarbetare har fått välja bort nödvändig utbildning och kompetensutveckling till förmån för extra pass i vården under pandemin. För att regionen ska vara en attraktiv arbetsgivare och kunna erbjuda den bästa vården och omsorgen bör även en plan för att hantera utbildningsskulden tas fram under 2021.

För att räkenskaperna ska vara rättvisande 2021 är det angeläget att förvaltningarna får i uppdrag att i internredovisningen särredovisa de intäkter och kostnader de har för hantering av effekterna av pandemin 2020. Det berör i första hand hälso- och sjukvården, men även regionalutveckling och kulturen berörs.

Vi revisorer ser tillbaka på ett år där vi har fått se över vårt arbetssätt. Vi har fått fokusera mer på ett stödjande och framåtriktat arbetssätt än på det mer granskande. Det är något vi tar med oss in i revisionsåret 2021 utan att tappa det granskande uppdraget då vi bedömer att det utvecklade vår dialog med nämnder och styrelser.

Vänersborg den 17 mars 2021

Birgitta Eriksson  
Ordförande

Krister Stensson  
Vice ordförande

Ulf Sjösten

Wimar Sundeen

Ulla Göthager

Bo-Lennart Bäcklund

Staffan Albinsson

Marie Engström Rosengren

Per Waborg

Gun Alexandersson Malm

Sven Liljegren

## **Granskningar genomförda av revisorskollegiets sakkunniga biträden under 2020 och som ligger till grund för revisorernas ställningstagande i samband med ansvarsprövningen.**

### **Fördjupade granskningar**

REV 2020-00002 - Granskning av regionstyrelsens och krisledningens hantering av covid-19-krisen 2020

REV 2020-00108 - Granskning av regionstyrelsens styrning av arbetet med FVM

REV 2020-00012 - Granskning av ärendeberedning inför ekonomiska beslut

REV 2020-00011 - Granskning av beredning av investeringsärenden inom hälso- och sjukvården

REV 2020-00010 - Granskning av kostnadskontroll i investeringsprojekt

REV 2020-00008 - Granskning av arbetet med förberedelser för en mer tillitsbaserad styrning

REV 2020-00112 - Granskning av beredning av ärenden i regionstyrelsens utskott och beredningar

REV 2020-00111 - Granskning av regionstyrelsens uppsikt

REV 2020-00107 - Granskning av regionstyrelsens implementering av nya lagar, förordningar och föreskrifter

REV 2020-00109 - Granskning av regionstyrelsens styrning av IS/IT-kostnader

REV 2020-00106 - Granskning av regionstyrelsens vårdgivaransvar och arbetet med ledningssystem

REV 2020-00164 - Granskning av patientens rätt att välja vårdcentral

REV 2020-00007 - Granskning av forskning och vård i samverkan

REV 2020-00114 - Effektivitetsgranskning Kulturnämnden

REV 2020-00121 - Granskning av miljönämnden och klimatstrategin Klimat 2030

REV 2020-00187 - Granskning av bisysslor inom naturbruksstyrelsen

REV 2020-00117 - Granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter/otillåtna bisysslor inom Göteborgs botaniska trädgård

REV 2020-00178 - Granskning av offentlighet och sekretess

REV 2020 -00118 - Granskning av synpunkter inom Måltider

REV 2020-00119 - Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

REV 2020-00126 - Granskning av organisatorisk och social arbetsmiljö inom Habilitering & hälsa

REV 2020-00120 - Granskning av systematiskt brandskyddsarbete i fastighetsnämnden

REV 2020-00122 - Granskning av systematiskt säkerhetsarbete i styrelsen för folkhögskolorna

REV 2020-00131 - Granskning av uppföljning av uppdrag till ansvariga tjänstepersoner på koncernkontoret

REV 2020-00005 - Granskning av GDPR personuppgiftsbiträdesavtal - förstudie

REV 2020-00006 - Granskning av regionens påverkansarbete - förstudie

I ett särskilt dokument ges ett sammandrag av ovanstående fördjupade granskningar.

### **Årsrapport per nämnd/styrelse**

En årsrapport är upprättad för varje nämnd/styrelsen. Årsrapporten sammanfattar årets granskning för respektive nämnd/styrelse och omfattar en granskning avseende nämndens/styrelsens revisionsansvar enligt kommunallagen kap. 6:6. Av årsrapporterna framgår vilka fördjupade granskningar som revisionskontorets medarbetare och revisionsbyråer har genomfört under året inom respektive nämnd.