

Diarienummer: REV 2021-00055
Handläggare: Kari Aartojärvi
E-post: kari.aartojarvi@vgregion.se
Revisionsenheten
Västra Götalandsregionen
2021-09-14

Fördjupad granskning

Uppföljning av tidigare års granskning

Innehåll

Granskningens utgångspunkter	3
Bakgrund	3
Granskningens syfte och revisionsfrågor	3
Avgränsning	3
Revisionskriterier	3
Ansvarig nämnd/styrelse	4
Metod	4
Granskningsansvarig	4
Resultat av granskningen	5
Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens uppsikt, del i grundläggande granskning 2020	5
Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete	6
Uppföljning - Målstyrning, del i grundläggande granskning 2019	9
Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska obalanser inom hälso- och sjukvården	12
Uppföljning - Granskning av styrningen av omställnings-arbetet	14
Uppföljning - Styrning av den egna verksamheten, del i grundläggande granskning 2016	16
Samlad bedömning	17
Rekommendation	17

Granskningens utgångspunkter

Bakgrund

Som en del i revisionens kvalitetssäkring av uppdraget är det väsentligt för revisionen att följa upp tidigare års granskningar. Syftet med det är att tillförsäkra sig om att revisionens synpunkter och rekommendationer omhändertas och är en del i berörda nämnders och styrelserns arbete med att utveckla intern styrning och kontroll. Uppföljningar kan rapporteras i särskilda granskningsrapporter, men kan också vara en del av årets grundläggande granskning. I den riskanalys som görs inför revisionsåret prioriteras vilka granskningar som ska följas upp. 2021 görs en uppföljning av följande granskningar som direkt avser regionstyrelsen:

- granskning av regionstyrelsens uppsikt, Dnr REV 2020-00111.
- granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete, Dnr REV 2017-00097.
- målstyrning, del i grundläggande granskning 2019, Dnr REV 2019-00079.
- granskning av regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska obalanser inom hälso- och sjukvården, Dnr REV 2019-00183.
- granskning av ändamålsenlig styrning av omställningsarbetet, Dnr REV 2019-00188
- styrning av den egna verksamheten, del i grundläggande granskning 2016, Dnr REV 2017-00017.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Uppföljningen av tidigare granskningar syftar till att belysa om regionstyrelsen omhändertagit revisionens synpunkter samt beaktat de rekommendationer som revisionen lämnat. I uppföljningen görs en bedömning av de åtgärder som styrelsen i så fall har vidtagit. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har regionstyrelsen lämnat svar på revisionens granskningsrapporter?
2. Har regionstyrelsen beaktat de rekommendationer som lämnats i rapporterna och vidtagit ändamålsenliga åtgärder?

Avgränsning

Granskingen avgränsas till att beskriva viktigare bedömningar i granskningarna och de rekommendationer som revisionen lämnat. Med det som utgångspunkt beskrivs hur regionstyrelsen beaktat rekommendationer och om åtgärder vidtagits.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I granskingen används följande revisionskriterier:

- kommunallagen 6 kap. 1§, om att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- kommunallagen 6 kap. 6§, om att nämnderna inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Ansvarig nämnd/styrelse

Regionstyrelsen är ansvarig styrelse för det som granskningen avser.

Metod

Granskningen genomförs i huvudsak i form av dokumentanalys och genomgång av regionstyrelsens mötesprotokoll och beslutsunderlag. Det kompletteras med några intervjuer.

Granskningsansvarig

Granskningsansvarig är Kari Aartojärvi.

Resultat av granskningen

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av de granskningar som följs upp samt en uppföljning av regionstyrelsens hantering av granskningsrapporterna. Här beskrivs också de åtgärder som regionstyrelsen vidtagit med anledning av revisorernas rekommendationer. Revisionsenheten gör en bedömning av dessa åtgärder.

Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens uppsikt, del i grundläggande granskning 2020

Beskrivning

Inom ramen för grundläggande granskning för år 2020 gjordes en fördjupad granskning av regionstyrelsens uppsikt av andra verksamheter än verksamheter inom hälso- och sjukvården¹. Revisionsenhetens bedömning var att uppsikten i allt väsentligt hade bedrivits i enlighet med kommunallagen och regionstyrelsens reglemente samt utifrån den uppsiktsplan som regionstyrelsen tagit beslut om. Covid-19-pandemin innebar dock att vissa justeringar gjordes. Ägarutskottet hade ett flertal presidieöverläggningar med nämnder, styrelser och bolag, och då framförallt med de som drabbats hårdast av pandemin. Vår bedömning var att denna prioritering var rimlig utifrån omständigheterna.

I granskningen noterades dock att vissa beställarnämnder inte hade haft presidieöverläggningar med ägarutskottet under den period som granskningen avsåg (t o m september 2020). Vår bedömning var att det ur ett mer långsiktigt perspektiv borde ha funnits skäl att ha överläggningar med 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 var också att överläggningar borde ha hållits med miljönämnden med anledning av bristande måluppfyllelse vad gäller regionens miljömål.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

Granskningen var en del i grundläggande granskning av regionstyrelsen och revisionen ställde inte något krav på svar på granskningsrapporten. Granskningsresultat presenterades i årsrapport 2020 för regionstyrelsen. Denna behandlades av regionstyrelsen på sammanträdet 2021-04-20 som ett anmälningsärende. Det framgår inte av mötesprotokollet om ärendet föranledde någon åtgärd.

En genomgång av mötesprotokoll under perioden oktober 2020 – augusti 2021 visar att ägarutskottet haft presidieöverläggningar 2021-02-19 med regionutvecklingsnämnden, miljönämnden och kulturnämnden. Mötesanteckningarna visar att mötet handlade om pandemins effekter med mera. Med miljönämnden diskuterades också miljömålen.

Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen beaktat de rekommendationer som lämnats och vidtagit åtgärder för att säkerställa en tillräcklig uppsikt av de nämnder som granskningen avsåg.

¹ Granskning av regionstyrelsens uppsikt, behandlad av revisorskollegiet 2020-11-25, Dnr REV 2020-00111

Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete

Beskrivning

Revisionen gjorde år 2017 en fördjupad granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete². Granskningen visade att omfattande insatser gjorts för att utforma och utveckla regionstyrelsens arbete vad gäller ledning och samordning. Omfattande insatser hade även gjorts avseende uppföljningen av dessa aktiviteter. Ambitionsnivån bedömdes vara hög och regionstyrelsen hade under året (och har även under de följande åren) lagt fram ett flertal förslag för beslut till regionfullmäktige för att komma till rätta med de brister som uppkommit i verksamheten och för att samordna och utnyttja regionens resurser mer effektivt.

I granskningen bedömdes dock brister kvarstå vad gäller måluppfyllelse till regionfullmäktiges mål. Tillgängligheten till besök och behandlingar är fortsatt långt ifrån uppsatta mål. Vårdgarantierna uppnås inte. Verksamheterna uppvisar kvalitetsproblem och avvikelser från uppsatta mål. I granskningen konstaterades också att sjukhusens ekonomi är fortsatt svag. Bedömningen var vidare att även om planerings-, uppföljnings- och rapporteringsprocesserna är strukturerade och genomförs på ett systematiskt sätt så har processerna inte lett till avsedda resultat. Regionstyrelsen har utformat ett styrsystem i enlighet med sitt reglemente samt genomfört aktiviteter kopplat till detta styrsystem, men i granskningen bedömdes styrsystemet inte vara tillräckligt effektivt.

Granskningens slutsats var därmed att regionstyrelsen inte har ett tillfredsställande system för ledning, samordning och uppsikt av regionens arbete. En översyn behöver göras av budgetprocessen. Mer kraftfulla åtgärder behöver vidtas när avvikelser uppkommer. Beslutade åtgärder måste genomföras mer effektivt. Regionstyrelsens samordning av nämnders och styrelsers målarbete bör stärkas. Regionstyrelsen bedömdes inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tillse att brister åtgärdas. Bristerna har funnits i många år och borde ha åtgärdats.

Granskningen ledde fram till följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör årligen följa upp styrmodellen och dess tillämpning samt pröva hur organisationen lever upp till de mål som sätts av regionfullmäktige.
- Regionstyrelsens samordning av nämnders och styrelsers målarbete bör stärkas.
- Regionstyrelsen bör göra en översyn av budgetprocessen så att förutsättningarna ökar för nämnder och styrelser att klara en verksamhet och ekonomi i balans och därmed också uppnå regionfullmäktiges mål.
- Regionstyrelsen bör tillse att analyser av verksamhetens utveckling är av sådan kvalitet att effektiva åtgärder kan vidtas när avvikelser från budget och plan uppkommer.
- Regionstyrelsen bör säkerställa att fattade beslut också effektueras.

² Fördjupad granskning: ”Granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete”, behandlad av revisorskollegiet 2018-01-24, Dnr REV 2017-00097.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

Regionstyrelsen lämnade ett utförligt svar på granskningen³. Här redovisas några av de åtgärder som lyfts fram kopplat till revisionens rekommendationer:

Regionstyrelsen bör årligen följa upp styrmodellen och dess tillämpning samt pröva hur organisationen lever upp till de mål som sätts av regionfullmäktige.

- En mer omfattande genomgång av regionens styrmodell görs inför varje ny mandatperiod.
- Under innevarande mandatperiod har regionstyrelsen gjort en omfattande genomgång av nämnders och styrelserns reglementen i syfte att tydliggöra ansvar och relationer.
- Koncernkontoret följer löpande styrmodellens tillämpning och uppmärksammar vid behov regionstyrelsen på att förtydliganden eller justeringar kan behöva göras.
- Policy om styrning och en vägledning för nämnders och styrelserns arbete syftar till att tydliggöra regionens styrmodell och stödja nämnder och styrelser i deras arbete med att leva upp till regionfullmäktiges mål.
- En översyn av regionstyrelsens uppsiktsarbete har gjorts.

Regionstyrelsens samordning av nämnders och styrelserns målarbete bör stärkas.

- Uppföljningen av arbetet med fokusområdena har stärkts. Tyngdpunkten i regionstyrelsens arbete ligger på uppsikt och på uppföljning av målarbete.
- Ansvarsfördelning mellan regionstyrelsen och utförarstyrelserna tydliggörs beträffande vårdgivaransvaret. Detta berör regionstyrelsens samordning av styrelsernas målarbete, främst avseende medicinsk kvalitet, patientsäkerhet och jämlik vård.

Regionstyrelsen bör göra en översyn av budgetprocessen så att förutsättningarna ökar för nämnder och styrelser att klara en verksamhet och ekonomi i balans och därmed också uppnå regionfullmäktiges mål.

- De riktlinjer för detaljbudgetarbetet som regionstyrelsen fastställer efter regionfullmäktiges beslut om budget kan behöva förtydligas. Dessa riktlinjer bör även följas av motsvarande riktlinjer som hälso- och sjukvårdsstyrelsen fastställer utifrån sin uppgift om samordning av hälso- och sjukvårdsnämndernas arbete med vårdöverenskommelser.
- Detaljbudgetens funktion vidgas så att en mer aktiv bedömning av styrelserns och nämnders budgetar görs utifrån de mål och inriktningar som regionfullmäktige fastställt.

Regionstyrelsen bör tillse att analyser av verksamhetens utveckling är av sådan kvalitet att effektiva åtgärder kan vidtas när avvikelser från budget och plan uppkommer.

- Regionstyrelsen har löpande utvecklat rapporteringen och får numera muntliga rapporter vid varje sammanträde, särskild uppföljning av de så kallade högprioriterade områdena, delårsrapporter och vissa fördjupningar.
- Analyserna i rapporteringen har utvecklats successivt. Det primära ansvaret för analyser och åtgärder åvilar dock respektive styrelse, nämnd och förvaltning.

³ Svaret är daterat 2018-02-06, Dnr: RS 2018-00643.

- Regionstyrelsen har tagit initiativ till utveckling av de systemägande nämndernas rapportering. Syftet är bland annat att få ett bättre underlag för strategiskt beslutsfattande.
- Beskrivningar kring områden som tillgänglighet och vårdens kvalitet har utvecklats och regionstyrelsen föreslog fullmäktige att uppdra åt utförarstyrelserna att vidta åtgärder inom dessa områden.
- Regionstyrelsen kommer genom kontrollmoment som beslutats i plan för intern kontroll och säkerhet att kontrollera hur en enskild styrelse hanterar information om att verksamheten inte är i balans.

Regionstyrelsen bör säkerställa att fattade beslut också effektueras.

- Regionstyrelsen har bland annat genom internrevisorernas granskning och utifrån revisorskollegiets tidigare granskningar uppmärksammat denna fråga. Ett led i arbetet med att säkerställa att fattade beslut genomförs är beslut om vägledning för nämnders och styrelserns arbete. En annan del i arbetet är vidareutveckla regionstyrelsens uppsiktsaktiviteter. I regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet kommer efterlevnaden av styrande dokument, bland annat inköspolicyn, att kontrolleras.

Grundläggande granskning avseende regionstyrelsen under åren 2018 – 2020 visar att åtgärder enligt ovan till stor del har vidtagits. Det gäller framförallt:

- Genomgång har skett av reglementen, där vissa förtydliganden har gjorts.
- Beslut om policy för styrning har fattats. Policyn, vägledning för nämnders och styrelserns arbete samt det ledningssystem som koncernkontoret har utarbetat redovisar regionens styrmodell i detalj.
- En översyn av uppsiktsarbetet har gjorts och beslut om aktiviteter för regionstyrelsens ansvar för uppsikt över övriga nämnder och styrelser har fattats.
- Beslut har fattats om att stärka regionstyrelsens mandat att till exempel omfördela uppdrag och medel mellan regionens olika sjukhus.
- Vårdgivaransvaret, och hur det fördelas mellan regionstyrelsen och utförarstyrelserna inom hälso- och sjukvården har beskrivits mer detaljerat i regionens ledningssystem.
- Riktlinjer för detaljbudgetarbetet har utvecklats och blivit mer detaljerade. I riktlinjerna betonas ”partnerskapet” och det gemensamma ansvaret mellan parterna i arbetet med vårdöverenskommelser med mera.
- Nämnders och styrelserns detaljbudgetar bedöms och åtgärder vidtas ifall detaljbudgetarna inte upprättats enligt utfärdade riktlinjer.
- En mer löpande information ges nu i regionstyrelsen avseende verksamhetens utveckling och den ekonomiska utvecklingen.
- Anvisningar för delårsrapporteringen har utvecklats. Även systemstödet för rapporteringen har utvecklats.
- Regionstyrelsens riskanalys och internkontrollplan har utvecklats i syfte att belysa ovannämnda områden mer i detalj.
- I regionstyrelsens plan för intern kontroll och säkerhet har efterlevnaden av styrande dokument lyfts.

Vad gäller regionens styrmodell i stort har endast mindre justeringar gjorts under åren efter att granskningsrapporten lades fram. I budgetarbetet har förtydliganden gjorts i syfte att

förenkla budgetprocessen. Inriktningen i arbetet har varit att öka den regionala samordningen.

Åren 2018 -2021 har kännetecknats av fortsatta ekonomiska bekymmer för regionens sjukhus. De två senaste åren dessutom förstärkta av de effekter som covid-19-pandemin förorsakat. Regionstyrelsen har under dessa år lagt fram en rad förslag till regionfullmäktige för beslut för att komma till rätta med problemen.

Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen omhändertagit flertalet av de synpunkter som revisionen hade i granskningsrapporten och att revisionens rekommendationer till stor del har beaktats. En rad åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med de problem som lyftes i granskningsrapporten. Trots ett relativt omfattande arbete med utveckling av styrande dokument, processer, ansvarsfördelning, arbetssätt, riktlinjer och rutiner så är det fortsatt vår bedömning att en stor del av grundproblematiken som lyftes i granskningen kvarstår. Regionfullmäktiges mål nås endast i vissa delar och de ekonomiska obalanserna för sjukhusen är fortsatt stora och har till och med ökat. Vår bedömning är att det beror på att regionens styrmodell och styrsystem inte är tillräckligt effektiva och ändamålsenliga för att komma till rätta med de brister som lyftes i granskningen. Revisionen har i ett flertal granskningar under senare år gjort bedömningen att styrmodellen är för komplex.

Vi är medvetna om att 2020 och 2021 har belastats av omfattande effekter av covid-19-pandemin, men vi menar att det finns stora grundläggande problem som riskerar att kvarstå även efter pandemin om inte åtgärder vidtas.

Uppföljning - Målstyrning, del i grundläggande granskning 2019

Beskrivning

Inom ramen för grundläggande granskning av regionstyrelsen 2019 gjordes en fördjupad granskning av regionstyrelsens samordnande roll vad gäller målstyrning⁴. Bakgrunden till granskningen var att revisionen konstaterat att regionens målstyrning uppvisat brister såtillvida att regionfullmäktiges mål inte uppfyllts och att verkningsfulla åtgärder inte vidtagits för att öka graden av måluppfyllelse.

Målstyrning är nära kopplat till god ekonomisk hushållning, ändamålsenlighet och effektivitet. Kommunallagen (KL 5 kap. 1§) anger att fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för verksamheten. I KL 6 kap. 6§ anges att nämnder och styrelser inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Kommunallagen ställer krav på en tydlig målstyrning, med både finansiella mål och verksamhetsmål.

I granskningen konstaterades att det har genomförts justeringar i budgetprocess och anvisningar genom åren och att ett nytt IS/IT-system (Plan & Styr) tagits i bruk. Det noterades också att koncernkontoret under 2019 arbetat för att vidareutveckla uppföljning och rapportering. Enligt anvisningarna ska måluppfyllelse och trendutveckling med mera rapporteras i delårsrapporten per augusti och i årsredovisningen. En genomgång i

⁴ Årsrapport regionstyrelsen 2019, Dnr: REV 2019-00079

granskningen av nämnders och styrelser delårsrapporter visade dock att bristerna vad gäller rapporteringen av arbetet med regionfullmäktiges mål i allt väsentligt kvarstod.

Vår bedömning i granskningen blev att det finns en tydlig ambition att utveckla regionens målarbete och regionstyrelsens samordning av arbetet. Riktlinjer och anvisningar för rapportering bedömdes ha stärkts, men att det fortsatt fanns brister i målarbetet. Granskningen visade att många verksamheter upplevde att mål och indikatorer var bristfälliga och svåra att styra utifrån. Trots den utveckling som skett avseende anvisningar, rutiner och system för målstyrning så var revisionsenhetens bedömning att följsamheten till framtagna anvisningar var svag, liksom nämnders och styrelser analyser och förslag till åtgärder vid eventuella avvikelser.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

Granskningen var en del i grundläggande granskning av regionstyrelsen och revisionen ställde inte något krav på svar på granskningsrapporten. Granskningens resultat presenterades i årsrapport 2019 för regionstyrelsen. Det framgår inte av mötesprotokoll från regionstyrelsens möten hur årsrapporten behandlats av regionstyrelsen och om det i så fall föranledde någon åtgärd.

En jämförelse mellan de av regionfullmäktige beslutade budgetarna 2019 och 2021 visar att vissa smärre förändringar skett vad gäller prioriterade mål. Målstrukturen är dock ungefär densamma. I budget 2021 är fokusområdena kopplade till respektive prioriterat mål. Så var inte fallet i budget 2019. Till målen har indikatorer tagits fram på samma sätt som tidigare.

I ”Rutin för nämnders och styrelser rapportering till koncernen i månadskommentar, delårsrapport och årsredovisning”⁵ anges vad gäller regionfullmäktiges prioriterade mål att rapportering av prognos för helåret ska ske per mars månad, status för perioden samt prognos för helåret per augusti månad samt status för perioden per december månad.

Rapportering av regionfullmäktiges mål samt bedömning av måluppfyllelse (färgmarkerat med grön, gul eller röd) ska göras i IS/IT-systemet Plan & Styr. I rutinen anges också att det för varje mål och fokusområde bör finnas en rapporteringsansvarig utsedd som ansvarar för att göra en samlad bedömning/analys av måluppfyllelsen. Den samlade bedömningen/analysen baseras på utfall av identifierade indikatorer och fokusområden samt andra väsentliga omvärldsfaktorer som har påverkan på utfallet. I rutinen anges vidare att det vid bedömning av måluppfyllelse ska göras en analys avseende trend för måluppfyllnad över tid. Vid befarad/konstaterad avvikelse från måluppfyllnad ska följande anges:

- orsakerna till och analys av avvikelsen.
- konsekvenser av att målet inte uppnås.
- åtgärder som behöver vidtas för ökad måluppfyllelse.

I allt väsentligt är rutinen densamma som tidigare år.

En översiktlig genomgång av nämnders och styrelser rapportering av arbetet med mål och måluppfyllelse visar på att en viss utveckling skett. Revisionen konstaterade dock i samband med grundläggande granskning 2020 att många nämnder och styrelser fortfarande

⁵ Beslutad av ekonomidirektören 2021-02-15, Dnr: RS 2021-00255.

inte fullt ut rapporterar graden av måluppfyllelse och de åtgärder man vidtagit för att komma till rätta med bristande måluppfyllelse.

Vi noterar också att det finns fyra regionövergripande måldokument som anger mål som ska bidra till att uppfylla regionens vision, Det goda livet. Dessa är:

- kulturstrategi Västra Götaland 2020-2023
- regional utvecklingsstrategi för Västra Götaland 2021-2030
- strategi för hälso- och sjukvårdens omställning i Västra Götalandsregionen
- trafikförsörjningsprogram 2021-2025 – Hållbara resor i Västra Götaland

Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen beaktat en del av de rekommendationer som revisionen lämnade. En viss utveckling har skett av regionens målarbete. Vi menar likväl att de brister som noterades i granskningen 2019 i allt väsentligt kvarstår. Regionstyrelsen har enligt kommunallagen ett samordnande ansvar.

Vår bedömning är att det i de fyra regionövergripande måldokumenterna finns mer tydliga mål för verksamheten och att det som saknas är en tydligare koppling och samordning mellan regionfullmäktiges mål/fokusområden och måldokumenterna. Regionfullmäktiges mål skulle kunna vara en ”kappa” för de mer detaljerade målen i måldokumenterna så att verksamheterna tydligare kan se den röda tråden i målstyrningen. Det som också saknas är mer specifika måldokument för regionens serviceverksamheter, där mål anger hur dessa verksamheter bidrar till att regionfullmäktiges prioriterade mål ska uppnås.

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen tydligt beskrivit hur styrelsen ska arbeta med några av fullmäktiges mål, men att regionstyrelsen, utifrån sin samordnande roll, bör hantera samtliga fullmäktigemål i budget och uppföljning.

Regionstyrelsen har ett samordnande ansvar vad gäller arbetet med regionens prioriterade mål. Trots den utveckling som skett under senare år vad gäller anvisningar, rutiner och system för målstyrning så är revisionsenhetens bedömning att väsentliga brister kvarstår. Framförallt gäller detta följande:

1. Flera av målen är inte tillräckligt konkreta för att kunna brytas ner till underliggande nivåer i verksamheten. En tydlig koppling saknas också mellan regionfullmäktiges mål/fokusområden och de fyra regionala måldokumenterna.
2. Resultatmätning och indikatorer för uppföljning är otillfredsställande. Graden av måluppfyllelse är svår att bedöma då indikatorerna endast mäter en begränsad del av det som målet avser. I vissa fall saknas också sådana bedömningar i nämnders och styrelser årsredovisningar.
3. Det är inte transparent utifrån vilka kriterier bedömningarna sätts, i form av färgmarkeringar (grönt-gult-rött), för respektive mål.

Uppföljning - Granskning av regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska obalanser inom hälso- och sjukvården

Beskrivning

2019 genomförde revisionen en fördjupad granskning av regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska obalanser inom hälso- och sjukvården⁶. Regionstyrelsen har enligt kommunallagen ett ansvar att ha uppsikt över övriga nämnder och styrelser. Styrelsen har ett samordningsansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Regionstyrelsen ska därmed verka för att verksamheterna i regionen bedrivs med en god ekonomisk hushållning.

I granskningen konstaterades att sjukhusens kostnader ökat kraftigt vilket resulterat i stora ekonomiska underskott. Sjukhusstyrelserna har fattat beslut om omfattande åtgärds paket, som dock inte fått förväntad effekt. Utifrån sjukhusens ekonomiska utveckling har regionstyrelsen fattat beslut om åtgärder i flera omgångar och har också lagt fram beslutsförslag till regionfullmäktige. Åtgärder har också vidtagits för att utveckla den styrmiljö som sjukhusen har att verka inom. I granskningen beskrivs regionstyrelsens analyser och bedömningar av sjukhusens detaljbudgetar och regionstyrelsens analyser av kostnadsutvecklingen samt de åtgärder som vidtagits med anledning av sjukhusens ekonomiska utveckling. I granskningen beskrivs också den dialog som regionstyrelsen haft med sjukhusstyrelserna och den uppföljning som gjorts avseende beslutade åtgärder.

Granskningens övergripande bedömning var att ett flertal åtgärder hade vidtagits i syfte att utveckla detaljbudgetarbetet, granska sjukhusens detaljbudgetar, analysera sjukhusens kostnadsutveckling med mera (se också avsnittet ovan som avser ” Granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete) Bedömningen var också att regionstyrelsen hade vidtagit en rad åtgärder med en ambition att verka för att sjukhusen ska kunna komma till rätta med ekonomiska obalanser. Vi konstaterade att fullmäktige hade ställt sig bakom dessa åtgärder.

I granskningen konstaterades dock att styrmiljön som sjukhusen har att verka inom är alltför komplex, instabil och otydlig och att regionstyrelsen inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att underlätta för sjukhusen i deras styrning. Revisorernas rekommendation till regionstyrelsen var att:

- vidta åtgärder vad gäller styrmiljön som skapar mer långsiktiga och stabila förutsättningar för sjukhusstyrelserna att styra verksamheterna
- säkerställa att sjukhusstyrelserna mer effektivt genomför de av regionstyrelsen och regionfullmäktige beslutade åtgärderna
- i övrigt beakta rapportens bedömningar och slutsatser.

⁶ Fördjupad granskning ”Regionstyrelsens åtgärder för att komma till rätta med ekonomiska obalanser inom hälso- och sjukvården”, behandlad av revisorskollegiet 2019-12-11, Dnr REV 2019-00183.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

I det svar⁷ som regionstyrelsen lämnade på granskningsrapporten angavs att koncernkontorets bedömning är att revisionskollegiet i granskningsrapporten ger en god bild av de olika aktiviteter, beslut med mera som regionstyrelsen genomfört under den period som granskningen avser. De utvecklingsområden som lyfts fram i rapporten anges också helt ligga i linje med det utvecklings- och förändringsarbete som regionstyrelsen redan påbörjat med bland annat:

- utveckling av planeringsunderlag
- fördjupad granskning av detaljbudgetar
- ramverk för budgetarbetet
- hantering av statsbidrag
- tidig dialog kring förutsättningar inför VÖK och detaljbudget.

I svaret angavs också att koncernkontoret inte ser något behov av en särskild handlingsplan eftersom det pågående arbetet är i linje med revisorernas rekommendationer. Vidare betonades att regionstyrelsen under året (2019) hade påtalat vikten av genomförandekraft för sjukhusen vid olika dialogmöten, ett påpekande som sjukhusstyrelserna angavs ta på stort allvar. Den ekonomiska utvecklingen angavs visa på en rad positiva tecken. Kostnadsökningstakten hade reducerats jämfört med tidigare år. I svaret angavs att ”med nuvarande nivå på kostnadstakten kommer sjukhusens möjligheter att nå en ekonomi i balans att vara betydligt bättre än tidigare år. Regionstyrelsen kommer för egen del att fortsatt aktivt följa utvecklingen och genomföra aktiviteter för att stödja sjukhusstyrelserna i deras arbete med ekonomi i balans”.

En månad efter att svaret avlämnades drabbades världen av Covid-19-pandemin. Det förändrade förutsättningarna fullständigt. Regionstyrelsens åtgärder inriktades på att i största möjliga utsträckning lindra effekterna av pandemin. En rad beslut fattades av både regionstyrelsen och regionfullmäktige.

Under 2020 och 2021 har beslut fattats i linje med vad regionstyrelsen angav i sitt svar. Detta gäller inte minst inom ramen för budget- och planeringsarbetet för 2022. Processer och regelverk har förenklats. Det gäller till exempel VÖK-processen och ersättningsystemen för sjukhusen.

I regionfullmäktiges budget för 2020 betonas också att ändamålsenligheten i, och tillämpningen av flera av de regiongemensamma styrprocesserna kan ifrågasättas. Två övergripande processer är i fokus:

- delar av budgetprocessen
- arbetet med vårdöverenskommelser, VÖK, inklusive hur delar av beställar-utförarmodellen tillämpas.

Insatser ska göras för att med fleråriga vårdöverenskommelser ge stabila, men inte statiska, förutsättningar, minska det administrativa arbetet kring överenskommelserna och förflytta

⁷ Svaret är daterat 2020-01-27, Dnr: RS 2019-00099.

fokus från förhandling om intäkter till ett gemensamt ansvarstagande kring hur ökade kostnader ska hanteras och mål uppnås. Andra beslut än regionfullmäktiges budget som påverkar de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna måste tidigt vara kända och budgetarbetet och VÖK-arbetet påbörjas tidigare utifrån gällande planer.

Bedömning

I och med Covid-19-pandemin är det svårt att bedöma om regionstyrelsen fullt ut vidtagit åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisionen lämnade. Beslut om att genomföra förenklingar i processer och regelverk torde skapa bättre förutsättningar för sjukhusen att bedriva verksamheten med en ekonomi i balans. Revisionsenheten bedömer dock att styrmodellen fortsatt innebär ett hinder för sjukhusen att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Vår syn på det beskrevs mer utförligt ovan (sidorna 6-9).

Uppföljning - Granskning av styrningen av omställningsarbetet

Beskrivning

2019 genomförde revisionsbyrån EY på uppdrag av revisionen en granskning av styrningen av omställningsarbetet⁸. Syftet med granskningen var att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen hade en ändamålsenligt utformad styrning för att uppdraget avseende omställning av hälso- och sjukvården skulle kunna implementeras och genomföras i enlighet med regionfullmäktiges beslut.

Den sammanfattande bedömningen i granskningen var att omställningsarbetet styrts och organiserats på ett ändamålsenligt sätt avseende utveckling, pilotverksamhet och utredning. Bedömningen var vidare att den kommande fasen av breddinförande och faktiskt genomförande av omställning behöver mötas av en uppdaterad styrning på politisk nivå och på förvaltningsnivå. Bland annat behövde ansvaret mellan nämnder och styrelser förtydligas.

Revisionens rekommenderade regionstyrelsen att:

- utveckla en tydligare målstyrning 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.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

I det svar⁹ som regionstyrelsen lämnade angavs att regionstyrelsen delar revisorernas uppfattning att det fortsättningsvis behövs tydligare målstyrning. I svaret angavs att arbetet med genomförandeplanen fortsätter och att arbete pågår med att ta fram ett underlag kring en regional utbudsstruktur. Syftet med detta uppgavs vara att ge en tydligare målbild.

Regionstyrelsen menade också att det fanns behov av att inom ramen för budgeten för omställningen ge introduktionsfinansiering vid breddinförande, vilket beaktats i hälso- och sjukvårdsstyrelsens budget för omställningen.

⁸ Granskning av omställningsarbetet, behandlad av revisorskollegiet 2019-12-11, Dnr: REV 2019-00000

⁹ Svaret är daterat 2020-02-20, Dnr: RS 2019-00106.

Regionstyrelsen delade också revisorernas uppfattning att hälso- och sjukvårdsnämndernas roll i det pågående breddinförandet behöver förtydligas och att den dialogen pågick, bland annat inom ramen för hälso- och sjukvårdsstyrelsens omställnings- och samordningsbredning. I syfte att tydliggöra roller och ansvar och för att stödja utförarna i genomförandet avsåg regionstyrelsen att i riktlinjer för detaljbudgetarbetet ytterligare förtydliga utförarstyrelsernas ansvar i omställningen.

Beslut har fattats om handlingsplaner och genomförandeplaner för omställningen. I regionstyrelsens riktlinjer för detaljbudgetarbetet 2021 anges att alla nämnder och styrelser som ansvarar för hälso- och sjukvårdsverksamhet ska i planerandet av sin verksamhet arbeta utifrån de mål som finns för omställningen av vården. I riktlinjerna betonas också vikten av att upprätthålla de digitala vårdmötena som införts under pandemin och det goda samarbetet med kommunerna.

Regionstyrelsen behandlade 2021-04-20 ärendet ”Hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering i Västra Götaland”. Beslutet om hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering är ett led i att tydligare redovisa ett förslag till hälso- och sjukvårdens utbudsstruktur på ett sammanhållet sätt. Arbetet utgår bland annat från strategin kring omställning av hälso- och sjukvården. I beslutsunderlaget anges att beslut om hälso- och sjukvårdens utbud och lokalisering ska vägledas av följande principer:

- omställning av hälso- och sjukvården med utveckling av den nära vården.
- digitalt först och fysiskt om det behövs.
- vård som är vanligt förekommande i befolkningen eller ofta återkommande för individen ska finnas nära.
- om det är ekonomiskt och kompetensmässigt möjligt bör verksamheter bedrivas lokalt.
- utskiftning av vård från akutsjukhusen till närsjukhus
- hälso- och sjukvården ska vara närvarande utanför de större orterna i hela Västra Götaland för att ge invånarna trygghet.
- det ska finnas minst en vårdcentral i varje kommun.
- vård som behövs mer sällan kan koncentreras.
- vårdutbud ska koncentreras till färre utbudspunkter om det behövs, för att säkra vårdens kvalitet.

Principerna är i linje med strategin för omställning. Ett flertal aktiviteter pågår kring att skapa en mer patientnära vård. I en bilaga i beslutsunderlaget förtydligas ansvarsfördelningen mellan nämnder och styrelser avseende sjukvårdens utbud och lokalisering.

Regionstyrelsen har också i ett beslut 2021-05-25 uppmanat hälso- och sjukvårdsstyrelsen att förstärka de regionala, årliga målen för hälso- och sjukvårdens omställning så att det blir ett verktyg i arbetet med verksamhet och ekonomi i balans.

Den pågående covid-19-pandemin har påverkat arbetet med omställning. I regionens årsredovisning för 2020 anges att ”vissa aktiviteter har pausats medan andra – till exempel e-tjänster, mobil vård och regionala samordningsråd – har tagit snabbare steg framåt än planerat”. I övrigt anges inte mer detaljerat hur arbetet med omställningen fortskridit.

Bedömning

Sedan granskningen genomfördes 2019 har covid-19-pandemin kraftigt påverkat verksamheten och arbetet med omställning. Delar av det planerade arbetet har fått pausas, medan andra delar, såsom ökad digitalisering, utvecklats betydligt snabbare än vad som planerats. Det är därför svårt att bedöma om regionstyrelsen vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av revisionens rekommendationer. Vår bedömning i dagsläget är att vissa förtydliganden gjorts kring styrningen av omställningsarbetet och kring vissa ansvarsfrågor. Arbetet med omställning av vården behöver dock mer tydliga och konkreta målbilder. Vi bedömer också att det behöver tas fram mer detaljerade beräkningar av resursbehov och bedömningar av eventuella puckelkostnader för genomförandet.

Uppföljning - Styrning av den egna verksamheten, del i grundläggande granskning 2016

Beskrivning

Inom ramen för den grundläggande granskningen av regionstyrelsen 2016 genomfördes en granskning av regionstyrelsens styrning av den egna verksamheten¹⁰. Regionstyrelsen har sedan bildandet av koncernkontoret 2014 en omfattande egen verksamhet, med närmare 1.500 anställda, inkl. IS/IT och koncerninköp. Granskningen 2016 syftade till att belysa om regionstyrelsen styr den egna verksamheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

I granskningen konstaterades att regionstyrelsens styrning av den egna verksamheten sker huvudsakligen via ägarutskottet. Vidare noterades att det var relativt få beslut som togs som mer direkt avsåg enbart den egna verksamheten, förutom budget, internkontrollplan, delårsrapporter och årsredovisning. Regionstyrelsen beslutar varje år i en rad frågor som mer indirekt berör även den egna verksamheten, såsom beslut om policyer, riktlinjer med mera.

Revisionsenhetens bedömning var att regionstyrelsen brister i styrningen av den egna verksamheten. Med tanke på verksamhetens omfattning och komplexitet borde det ha funnits fler ärenden som kräver någon form av beslut i regionstyrelsen eller i ägarutskottet. Bedömningen var vidare att det behövdes en tydligare återrapportering till regionstyrelsen av ärenden som behandlas i ägarutskottet.

Regionstyrelsens svar och åtgärder

Granskningen var en del i grundläggande granskning av regionstyrelsen och revisionen ställde inte något krav på svar på granskningen. Granskningens resultat presenterades i årsrapport 2016 för regionstyrelsen. Det framgår inte av mötesprotokoll hur årsrapporten behandlats av regionstyrelsen och om det i så fall föranledde någon åtgärd.

I grundläggande granskning 2017 noterades att ägarutskottets ansvar vad gäller styrning av regionstyrelsens egen verksamhet hade tydliggjorts i en uppdatering av instruktionen för ägarutskottet. I ägarutskottet behandlades också fler ärenden som rörde den egna verksamheten samt att ärenden lyftes till regionstyrelsen i ökad omfattning. I grundläggande granskning 2018 – 2020 noteras att styrningen av den egna verksamheten stärkts. Det gäller bland annat arbetet med riskanalys och internkontrollplan, där det numera lyfts ett flertal risker kopplade till den egna verksamheten. Kontroller genomförs

¹⁰ Årsrapport regionstyrelsen 2016, Dnr: REV 2017-00017.

och rapporteras löpande till regionstyrelsen. Även beskrivningar och redovisningar i detaljbudgetar, delårsrapporter och årsredovisning har blivit fylligare.

Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att regionstyrelsen i allt väsentligt beaktat de synpunkter som lämnades i årsrapporten avseende styrningen av regionstyrelsens egen verksamhet.

Samlad bedömning

Revisionsenhetens samlade bedömning är att regionstyrelsen till övervägande del har beaktat de rekommendationer som revisionen lämnade i de sex granskningar som nu har följts upp. Vår bedömning är att de brister som kvarstår hänger ihop med styrmodeller och övergripande principer för styrning. Det är brister som revisionen noterat under en lång följd av år.

Vår bedömning är att vissa åtgärder vidtagits i syfte att förenkla styrmodeller och styrprinciper, men att det är angeläget för regionstyrelsen att fortsätta utvecklingsarbetet. Detta för att skapa mer långsiktiga och stabila förutsättningar för nämnder och styrelser att styra sina respektive verksamheter. Även om vi ser positivt på de åtgärder som vidtagits för att förenkla arbetssätten kring vårdöverenskommelserna och för att förändra principerna för ersättningar till sjukhusen så finns skäl att ifrågasätta ändamålsenligheten i den grundläggande styrmodellen. När vårdöverenskommelser löpande prolangeras utan några större förändringar mellan åren så är vår bedömning att varken styrmodell, organisation eller process är ändamålsenlig och effektiv. När beslutade ersättningssystem inte kan tillämpas som beslutat så är de inte heller ändamålsenliga enligt vår mening.

Vår bedömning är att en viss utveckling har skett av regionens målarbete, men att regionstyrelsen bör verka för att det blir en mer tydlig koppling mellan regionfullmäktiges mål i budgetdokumenten och de fyra regionövergripande måldokumenterna som regionfullmäktige fattat beslut om. Regionstyrelsen bör också verka för att tydligare mål anges för regionens serviceverksamheter. Mål och uppföljning av mål bör utvecklas.

Regionstyrelsens roll är att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter. De utmaningar som regionen står inför under kommande år kräver ändamålsenlig och effektiv styrning.

Förutom den här uppföljande granskningen så genomför revisionen ett flertal nya granskningar under 2021 som avser styrning och ledning. Resultatet av granskningarna presenteras senare i höst, med mer preciserade bedömningar och rekommendationer avseende styrmodeller och styrprinciper.

Rekommendation

Den uppföljande granskningen leder till följande rekommendation:

- Regionstyrelsen uppmanas att beakta de synpunkter som lämnas i rapporten och mer kraftfullt verka för att regionens styrmodeller och styrprinciper blir mer ändamålsenliga och effektiva.