VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

Granskning av Regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete

Dnr: REV 2017-00097

Genomförd av: Kari Aartojärvi, Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 24 januari 2018

Innehåll

Sammanfattning **3**
Inledning **5**
Bakgrund 5
Granskningens syfte och revisionsfrågor 5
Avgränsning 6
Revisionskriterier 6
Granskningsansvarig 6
Metod 6
Regionstyrelsens ansvar vad gäller ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning **7**
Planering och utformning **8**
Beskrivning och iakttagelser 8
Ledning och samordning 8
Uppsikt 12
Ägarstyrning av bolagen 13
Bedömning 13
Genomförda aktiviteter **15**
Beskrivning och iakttagelser 15
Ledning och samordning 15
Uppsikt 17
Ägarstyrning av bolagen 18
Bedömning 18
Uppföljning och analys **20**
Beskrivning och iakttagelser 20
Ledning och samordning 20
Uppsikt 22
Ägarstyrning av bolagen 23
Bedömning 23
Vidtagna åtgärder vid problem och avvikelser **25**
Beskrivning och iakttagelser 25
Ledning och samordning 25
Uppsikt 28
Ägarstyrning av bolagen 29
Bedömning 29
Noterat från andra granskningar **30**
Beskrivning och iakttagelser 30
Bedömning 32
Sammanfattande bedömning **33**
Svar på revisionsfrågorna 33
Rekommendationer **34**
Bilaga 1 – Huvudsaklig ansvarsgrund för granskningen: Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll 35

Sammanfattning

Regionstyrelsen är enligt sitt reglemente det ledande politiska förvaltningsorganet i Västra Götalandsregionen. Styrelsen ska vara väl informerad om och ha ansvaret för hela regionens utveckling samt följa de frågor som kan inverka på dess utveckling. Regionstyrelsens ska ha uppsikt över verksamhet och ekonomi i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, kommittéer, bolag och stiftelser. Styrelsen ska också svara för arbetet med samordning av regionens verksamheter samt följa upp verksamhetens resultat för att säkerställa att de av regionfullmäktige fastställda målen uppfylls.

Revisionens granskning under senare år har visat på brister vad gäller ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning. Med anledning av det har revisorskollegiet sett ett behov av att göra en fördjupad granskning. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har ett tillfredsställande system för ledning, samordning och uppsikt av regionens arbete, och använt sig av detta system. Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, genomgång av rapporter, handlingar och protokoll m.m. Därutöver har representanter för förvaltnings-ledningen på Koncernkontoret och för regionens controllingfunktion intervjuats.

Granskningen visar att omfattande insatser gjorts för att utforma och utveckla regionstyrelsens arbete vad gäller ledning och samordning. Omfattande insatser har även gjorts avseende uppföljningen av dessa aktiviteter. Ambitionsnivån är hög. Regionstyrelsen har under 2017 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. Inte minst gäller det beslut om omställning av vården, tillgänglighetssatsningar och andra beslut som syftar till att öka samordningen inom hälso- och sjukvården.

Trots en relativt god ekonomi på koncernnivå kvarstår likväl i allt väsentligt de problem som regionen brottats med i en rad år. Sjukhusens ekonomi är fortsatt svag. Tillgängligheten till besök och behandlingar är fortsatt långt ifrån uppsatta mål. Vårdgarantierna uppnås inte. Verksamheterna uppvisar kvalitetsproblem och avvikelser från uppsatta mål. 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 vår bedömning är att styrsystemet inte är tillräckligt effektivt.

Vår slutsats blir 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 har inte vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tillse att brister åtgärdas. Bristerna har funnits i många år och borde ha åtgärdats.

Granskningen leder 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.

Regionstyrelsen uppmanas i övrigt att beakta de synpunkter som lämnas i rapporten.

Inledning

Bakgrund

Regionstyrelsen är enligt sitt reglemente det ledande politiska förvaltningsorganet i Västra Götalandsregionen. Styrelsen ska vara väl informerad om och ha ansvaret för hela regionens utveckling samt följa de frågor som kan inverka på dess utveckling. I regionstyrelsens övergripande ägar- och styrfunktion ligger bland annat att styrelsen ska ha uppsikt över verksamhet och ekonomi i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, kommittéer, bolag och stiftelser. Styrelsen ska också svara för arbetet med och samordningen av utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av regionens verksamheter. Ansvar finns också för att följa upp verksamhetens resultat för att säkerställa att de av regionfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att regionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt. Regionstyrelsens reglemente följer vad som anges i Kommunallagen 6 kap 1 § avseende styrelsens ansvar för samordning och uppsikt samt i 6 kap 4 § om regionstyrelsens uppgifter i övrigt. Där anges att det åligger styrelsen särskilt att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige, att ha hand om den ekonomiska förvaltningen, att verkställa fullmäktiges beslut, och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Revisorerna har under senare år, inom ramen för årlig granskning av regionstyrelsen, noterat att en utveckling har skett av såväl ledning, samordning och uppsikt, men att brister fortfarande kvarstått. Styrelsens uppsikt har under senare år utvecklats, men den har varit inriktad på ett fåtal verksamheter med mer betydande ekonomiska problem. Risk finns att problem hos nämnder och styrelser som rör tillgänglighet, kvalitet m.m. inte uppmärksammats tillräckligt, vilket kan resultera i att problem och brister kvarstår och blir än mer djupgående och svåra att lösa. Ett flertal granskningar under 2016 visade dessutom på brister vad gäller regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete. Granskningarna avsåg bland annat samordning av arbetet med regionfullmäktiges mål, arbetet med analyser av ekonomi och verksamhet samt ledning och samordning med hjälp av riktlinjer och anvisningar. Lekmannarevisorernas granskning av regionens bolag har under senare år visat på att flera av bolagen upplevt att det varit en svag ägarstyrning.

Med anledning av ovanstående har revisorskollegiet sett ett behov av att göra en fördjupad granskning av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete. Kollegiet har bedömt att det finns en risk för att regionstyrelsens arbete med ledning, samordning och uppsikt över verksamhet och ekonomi i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, kommittéer, bolag och stiftelser inte sker på ett systematiskt och strukturerat sätt. Om så är fallet finns en risk för att regionstyrelsen inte fullgör sitt uppdrag enligt Kommunallagen 6 kap 1 § och sitt reglemente på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsen har ett tillfredsställande system för ledning, samordning och uppsikt av regionens arbete, och använt sig av detta system. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har regionstyrelsen utformat ett styrsystem utifrån vad reglementet anger om styrelsens uppgift vad gäller ledning, samordning och uppsikt?
2. Har regionstyrelsen genomfört aktiviteter utifrån vad reglementet anger om styrelsens uppgift vad gäller ledning, samordning och uppsikt?

3. Har regionstyrelsen följt upp genomförda aktiviteter vad gäller ledning, samordning och uppsikt?
4. Har regionstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av att problem och avvikelser noterats i samband med genomförda aktiviteter vad gäller ledning, samordning och uppsikt?

I bilaga 1 beskrivs vad God revisionssed säger om ansvarsgrunden som avser bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Avgränsning

Regionstyrelsens uppgift att leda, samordna och ha uppsikt över Västra Götalandsregionens arbete är omfattande. Granskningen avgränsas till att belysa arbetet utifrån beslutade styrdokument m.m., utifrån regionstyrelsens möteshandlingar och protokoll och utifrån de formella och protokollförda möten som hållits mellan regionstyrelse/ägarutskott och nämnder/styrelser. Förvaltningen verkställer en rad av de beslut som fattas i samband med budgetarbetet och i regionfullmäktige, i regionstyrelse och i styrelsens utskott. Verkställigheten kan innebära att någon form av plan tas fram eller åtgärd vidtas för att stärka ledning, samordning och uppsikt. Verkställighet sker också i form av möten i koncernledningsgrupperna, ledningsdialogmöten mellan koncernledningen och förvaltningsledningar samt genom de controllingmöten som hålls. Granskningen kommer att belysa de åtgärder som bedöms vara av särskild betydelse för regionstyrelsens ledning, samordning och uppsikt och hur dessa åtgärder redovisas till styrelsen, och i förlängningen till fullmäktige.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallagen 6 kap 1-6 §§, om styrelsens ansvar för samordning och uppsikt.
- Regionstyrelsens reglemente (antaget av regionfullmäktige 2015-11-24)
- Regionfullmäktiges budget för 2017
- Regionens riktlinjer för intern kontroll (beslutad av regionstyrelsen 2014-03-25)

Granskningsansvarig

Kari Aartojärvi på revisionsenheten är ansvarig för granskningen. Andreas Ivarsson är kvalitetsansvarig.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, genomgång av handlingar och protokoll för regionstyrelsen och dess utskott, protokoll från möten mellan regionstyrelsen/ägarutskottet och nämnder/styrelser samt dokument i övrigt som rör presidieöverläggningar, dialogmöten och controllingmöten m.m. Regionstyrelsens delårsrapporter samt de delårsrapporter som presenteras för regionfullmäktige har granskats. Därutöver har representanter för förvaltningsledningen på Koncernkontoret och för regionens controllingfunktion intervjuats.

Regionstyrelsens ansvar vad gäller ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning

Enligt Kommunallagen 6 kap 1-6 §§ ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets (regionens) angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det åligger styrelsen särskilt att:

1. Bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige
2. Ha hand om den ekonomiska förvaltningen
3. Verkställa fullmäktiges beslut
4. I övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen

Regionstyrelsen är inte överordnad andra nämnder och styrelser, men har en särskild roll vad gäller ledning, samordning och uppsikt.

Enligt Kommunallagen 6 kap. 33§ får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock med några undantag, bland annat ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Regionstyrelsen har två utskott, ägarutskottet och personalutskottet.

Enligt regionstyrelsens reglemente (antaget av regionfullmäktige 2015-11-24) bereder styrelsen ärenden till fullmäktige och tar erforderliga initiativ för förvaltning och utveckling av regionens verksamheter. Styrelsen ansvarar för att fullmäktige får nödvändig information och bra underlag för beslut. Regionstyrelsen har uppsiktsplikt över övriga nämnder och styrelser och vakar över att regionen fullgör sina åligganden inom olika verksamheter utifrån fullmäktiges beslut samt enligt lag och andra författningar. Regionstyrelsen utövar även ägarskap för verksamheter i egen regi. Ansvaret innebär att styrelsen har ett samordnings-ansvar utifrån ett helhetsperspektiv och för att verksamheter i egen regi bedrivs ändamåls-enligt och effektivt.

I reglementet anges vidare att det i regionstyrelsens övergripande ägar- och styrfunktion ligger att

- ha uppsikt över verksamhet och ekonomi i Västra Götalandsregionens nämnder, styrelser, kommittéer, bolag och stiftelser
- svara för att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att Västra Götalandsregionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt
- svara för arbetet med och samordningen av utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Västra Götalandsregionens verksamheter
- utfärda de anvisningar till övriga nämnder och styrelser som följer av regionstyrelsens roll att leda och samordna förvaltningen av Västra Götalandsregionens angelägenheter och ha uppsikt över verksamheten
- löpande följa upp och analysera Västra Götalandsregionens styrmodell samt föreslå korrigeringar

Resultat av granskningen

I detta kapitel ges en beskrivning av de iakttagelser som gjorts i granskningen, samt den bedömning som revisionen gör, av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete. Kapitlet är indelat i följande avsnitt:

- Planering och utformning
- Genomförda aktiviteter
- Uppföljning och analys
- Vidtagna åtgärder vid problem och avvikelser
- Noterat från andra granskningar (internrevisionens granskningar under 2017 samt utvärdering av regionens politiska organisation)

Beskrivningen i respektive avsnitt är indelad i

- Ledning och samordning
- Uppsikt
- Ägarstyrning av bolagen

Kapitlet avslutas med ett avsnitt där en samlad bedömning görs.

Planering och utformning

I detta avsnitt beskrivs de övergripande insatser som regionstyrelsen gjort vad gäller planering och utformning av ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning av bolagen. Utgångspunkten för iakttagelser och bedömningar är de krav som ställs på regionstyrelsen i dess reglemente. Där anges bland annat att regionstyrelsens ska svara för arbetet med och samordningen av utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Västra Götalandsregionens verksamheter. Regionstyrelsen ska också göra insatser för att tydliggöra styrmodellen och styrningen i regionen. Regionstyrelsen genomförande av sitt uppdrag och uppföljningen av genomförda aktiviteter beskrivs i kommande avsnitt.

Beskrivning och iakttagelser

Ledning och samordning

Översyn av reglementen

Under hösten 2015 gjordes en större översyn av samtliga nämnders och styrelsers reglementen. Regionfullmäktige fattade beslut om reglementena 2015-11-24. Fullmäktige fattade 2017-11-21 beslut om vissa justeringar i reglementena med anledning av den nya kommunallagen som träder i kraft 2018-01-01. Översyn gjordes också av regionens styrande dokument under 2015, med fortsatt översyn och revidering 2016-2017. Regionstyrelsen har berett ärendena för beslut i fullmäktige.

Uppföljning av nämnders och styrelsers internkontrollplaner

På regionstyrelsens möte 2015-05-05 redovisades en uppföljning och kartläggning av samtliga nämnders och styrelsers planer för intern kontroll 2014. Kartläggningen visade att ett utvecklingsarbete behövdes, där Koncernkontoret bland annat ville prioritera arbetet med att skapa ett regiongemensamt ledningssystem där intern kontroll ingår som en naturlig del. Inriktningen godkändes av regionstyrelsen.

Policy för intern styrning

Regionstyrelsen gav 2016-03-08 regiondirektören i uppdrag att lämna ett förslag på policy för styrning och kontroll. Policy för styrning i regionen ska på en övergripande, samlad nivå beskriva vilka styrande principer som gäller för nämnder och styrelser i regionen. Policyns utgångspunkter är att nämnders och styrelsers styrning ska vara tillräcklig för att

- Planera verksamheten utifrån givna uppdrag och resurser
- Genomföra verksamheten
- Följa upp verksamheten utifrån väsentliga aspekter
- Analysera verksamheten som grund för åtgärder och fortsatt utveckling

Intern kontroll betraktas som en del i styrningen och begreppet finns därför inte kvar i policyns namn.

Policyn beskriver dessutom på en övergripande nivå relationerna mellan

- Regionfullmäktige och nämnder och styrelser
- Regionstyrelsen och övriga nämnder och styrelser
- Nämnder och styrelser samt andra aktörer
- Nämnd/styrelse och dess förvaltning

Policyn har varit på remiss hos nämnder och styrelser i regionen. Regionstyrelsen fattade 2017-06-27 beslut om att föreslå regionfullmäktige anta policyn. Fullmäktige beslutade om policyn enligt förslaget 2017-09-19. Policyn kompletteras av en vägledning för nämnders och styrelsers arbete. Regionstyrelsen antar 2017-12-12 vägledning för styrelser och nämnders arbete som regiongemensam riktlinje och rekommenderar regionens majoritetsägda bolag att i tillämpliga delar använda vägledningen.

Ledningssystem

Regionstyrelsen fattade 2016-02-09 beslut om riktlinje för ledningssystem för hälso- och sjukvården. Denna riktlinje innehåller övergripande, sammanfattande dokumentation av ledningssystemet för hälso- och sjukvård och tandvård inom regionen och visar hur regionen tillgodoser kraven för ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete enligt socialstyrelsens författning (SOSFS 2011:9). Det ska också vara en del i regionens koncernövergripande ledningssystem.

Under 2016-2017 har arbete bedrivits för att utveckla det koncernövergripande ledningssystemet. Ledningssystemet är dokumentationen som beskriver hur Västra Götalandsregionen ska styras och ledas. I ledningssystemet ingår också policyn för styrning. I ett särskilt dokument beskrivs centrala begrepp i styrmodellen, regionfullmäktiges och regionstyrelsens roller och ansvar, styrmodellen inom hälso- och sjukvården, inom regional utveckling och kollektivtrafik samt för serviceverksamheterna i regionen. Övriga politiska organ och beredningar beskrivs därutöver. Regionens tjänstemannaorganisation, styrande dokument i regionen samt de koncerngemensamma huvudprocesserna beskrivs relativt utförligt. Regionstyrelsen har vid ett flertal tillfällen under 2017 fått information om hur arbetet med ledningssystemet utvecklas. Regiondirektören fattade 2017-10-13 ett verkställighetsbeslut om ledningssystem för Västra Götalandsregionen.

Intern styrning och kontroll

I anslutning till arbetet med utveckling av intern kontroll i regionen gjordes en genomgripande genomgång av de lagar, förordningar m.m. som styr regionens verksamheter, i syfte att tydliggöra den styrmiljö som regionens verksamheter har att verka i. En mer omfattande riskanalys har också genomförts som underlag för regionstyrelsens internkontrollplan. I en bilaga till planen anges styrande dokument samt särskilda förutsättningar/faktorer som är viktiga i arbetet med internkontrollplanen. Regionstyrelsen fastställde 2017 års plan för intern kontroll och säkerhet 2016-11-22. En plan för avrapportering av genomförda kontroller till regionstyrelsen har tagits fram. Fortsatta insatser uppges ske i utvecklingsarbetet med ledningssystemet för att skapa överblick över de lagar och förordningar som är styrande.

Regionstyrelsens plan för intern kontroll tar upp flera kontrollområden/risker som mer direkt berör ledning och samordning av regionens arbete.

Kontrollområde/risk	**Kontrollmoment**
Att politiska beslut inte genomförs.	Kontrollera att regionfullmäktiges beslut får genomslag i nämnder/förvaltning?
Att kännedomen om styrande dokument inte är tillräcklig eller att efterlevnaden inte är tillräcklig.	Kontrollera att regionfullmäktiges beslut om styrande dokument fått genomslag i nämnder/förvaltning?
Att vi inte får önskad effekt av budget och måldokument.	Kontrolleras och följs upp i delårsrapport. Uppföljning av mål och fokusområden sker i augustirapporten. Kontrollera vilka åtgärder regionstyrelsen vidtar vid avvikelser.
Att regionstyrelsens rekommendationer om offentlig säljverksamhet inte omhändertagits i nämnder/styrelser.	Kontrollera att nämnder och styrelser vidtagit åtgärder utifrån rekommendationen.
Otillräcklig följsamhet till inköpspolicy, riktlinjer och därmed otillräcklig avtals-följsamhet. Att vi brister i kontroll av leverantörer.	Kontrollera att genomförandet av ny policy/ nya riktlinjer sker enligt plan, att anvisade system för beställning och uppföljning används av förvaltningarna och att uppföljning av leverantörer genomförs av inköps-funktionerna.
Att vi inte använder faktiska resultat och analyser för att dra slutsatser eller fatta beslut.	Kontrollera att planerad aktivitet för att stärka den samlade verksamhetsuppföljningen, med analyser och åtgärdsförslag, genomförs.
Att Koncernkontoret inte klarar att leverera ett samordnat, effektivt och kraftfullt stöd.	Kontrollera att beslutade åtgärder utifrån utvärdering av Koncernkontoret genomförs.

Samordning av regionens målarbete

Regionstyrelsen ska enligt sitt reglemente svara för arbetet med och samordningen av utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av Västra Götalandsregionens verksamheter. Regionfullmäktige fattar beslut i budgeten om mål för verksamhetsåret. Nämnder och styrelser ska tillse att målen uppnås. Regionstyrelsen ska samordna arbetet med mål, tillse att nämnder och styrelser arbetar med målen och följer upp målen. Regionstyrelsen ska tillse att målen följs upp med hjälp av adekvata indikatorer/mått.

Regionstyrelsen ska rapportera till regionfullmäktige hur det går med nämnders och styrelsers arbete med målen.

Revisionen har löpande granskat målstyrningen i regionen och riktat kritik i flera år mot hur målarbetet bedrivs i regionen. I revisorernas årspromemoria för 2016 anges följande: ”Nämnder och styrelser redovisar en bristande måluppfyllelse av en rad väsentliga mål i sina årsredovisningar. Regionstyrelsen har ansvaret för att övriga nämnder och styrelser bedriver verksamheten i enlighet med regionfullmäktiges uppdrag. Kravet på att följa i vilken mån nämnder och styrelser bedriver verksamheten i enlighet med de mål regionfullmäktige beslutat om bör stärkas. Regionstyrelsen bör bättre samordna nämnders och styrelsers arbete med att styra mot regionfullmäktiges mål, dels för att underlätta måluppfyllelsen, dels för att utveckla analyser och rapporter avseende måluppfyllelse. Några mer systematiska insatser för att samordna nämnders och styrelsers målarbete sker inte, annat än i vissa mindre avgränsade delar”. Vissa insatser har gjorts inom området. En fortsatt utveckling av regionstyrelsens riktlinjer för budgetarbetet har skett. Ett gemensamt verktyg för planering/uppföljning (plan och styr) införs också. Därutöver har Koncernkontoret utsett samordnare för fokusområden. Inom hälso- och sjukvården har gemensamma presidieträffar införts.

Regionstyrelsens kontra hälso- och sjukvårdsstyrelsens ansvar för samordning
Förutom regionstyrelsen har också hälso- och sjukvårdsstyrelsen enligt sitt reglemente ansvar för ledning och samordning. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen ska enligt sitt reglemente initiera eller besluta om regiongemensamma riktlinjer och förutsättningar för den regionfinansierade hälso- och sjukvården och tandvården. Styrelsen ska också samråda med och samordna hälso- och sjukvårdsnämndernas arbete. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen är Västra Götalandsregionens ledande hälso- och sjukvårdspolitiska organ. Styrelsen är systemägare för den samlade regionfinansierade hälso- och sjukvården och tandvården. Systemägarskapet innebär ett ur befolkningsperspektiv övergripande ansvar för invånarnas tillgång till vård samt för sjukvårdens innehåll, kvalitet och tillgänglighet. Systemägarskapet innebär också att bevaka och initiera långsiktiga utvecklings-och inriktningsfrågor samt strategier för den regionfinansierade hälso- och sjukvården och tandvården.

När två styrelser har samordningsansvar finns risk för att ansvarsfördelningen mellan styrelserna blir otydlig. En komplex styrmodell har lett till att det i några fall under 2017 uppstått tveksamheter kring om rätt styrelse/nämnd behandlat ärenden och om ärendeberedningen och beslutsgången varit i enlighet med nämnders och styrelsers reglementen. Det rör t.ex. följande frågeställningar:

- Hälso- och sjukvårdsnämndernas arbetsformer och processer där regionstyrelsen i både översyn av nämndernas arbete och i de riktlinjer som utfärdats ”styrt upp” arbetet. Samtidigt anges i hälso- och sjukvårdsstyrelsens reglemente att styrelsen har att besluta om anvisningar för beställningar och vårdöverenskommelser i syfte att samordna Västra Götalandsregionens beställningsarbete. Ansvarsfördelningen kompliceras ytterligare av att det är regionstyrelsen som tillhandahåller tjänstemannastöd till hälso- och sjukvårdsnämnderna. Regionstyrelsen ansvarar därmed för att den egna förvaltningen arbetar effektivt, även när den ger stöd åt andra nämnder och styrelser.
- Beslut om hälso- och sjukvårdens omställning, ersättningssystem etc., där beslutsprocesserna blir komplicerade och utdragna i tid i och med att ärenden emellanåt går fram och tillbaka mellan hälso- och sjukvårdsstyrelsen och regionstyrelsen för att de

ska kunna beredas i enlighet med de två styrelsernas ansvarsfördelning enligt respektive reglemente.
- Beslutet om närakuter/nivå 2-akuter, där beslut förefaller ha fattats utan att berörd hälso- och sjukvårdsnämnd beretts möjlighet att lämna sina synpunkter.[1.]

Intervjuer
Vid de intervjuer som genomförts med tjänstepersoner på Koncernkontoret har arbetet med policy för styrning och ledningssystem lyfts fram särskilt. De intervjuade ser utvecklingsarbetet med dessa dokument som grundläggande för utformningen av ledning och samordning av regionens arbete. Flera av de intervjuade anser att det också kan bidra till att klargöra ansvarsfördelningen mellan styrelser och nämnder. Några av de intervjuade ser fortsatt problem vad gäller gränsdragningen mellan regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsstyrelsens ansvar. Man menar dock att det nu finns en mer strukturerad process för att avgöra vilken av styrelserna som ska hantera ärenden som rör mer strategiska och principiella frågor inom hälso- och sjukvården.

Förutom de aktiviteter som beskrivs ovan har regionstyrelsen verkat för utveckling av ledningsprocesser och planerings- och uppföljningsprocesser som är viktiga för ledning och samordning av regionens arbete. Detta arbete beskrivs nedan under ”Genomförda aktiviteter”.

Uppsikt
Regionstyrelsen beslutade 2015-06-16 om uppsiktsaktiviteter som resulterade i 15 aktiviteter som ska genomföras för att stärka uppsikten. Bland aktiviteterna noteras särskilt:

- Att mer strukturerat ta fram information som kan stärka uppsikten.
- Att mer strukturerat ha presidieöverläggningar och dialogmöten med nämnder och styrelser.
- Att regiondirektören har en stående informationspunkt på dagordningen till regionstyrelsens möten.
- Att ha controllingmöten med samtliga verksamheter.

En checklista med kontrollpunkter samt ansvariga för att kontroller genomförs har tagits fram. Under 2017 har en översyn av uppsiktsaktiviteterna gjorts i syfte att förvaltningens avrapportering till regionstyrelsen ska förbättras. Översynen avsåg också att tydliggöra och sortera aktiviteter som är uppsikt, uppföljning respektive intern kontroll. En avrapportering skedde i ägarutskottet 2017-12-06, med avsikt att ta beslut i regionstyrelsen i januari 2018.

Revisionen granskade år 2015 styrning och ledning (”Styrning och ledning i nämnder och styrelser – Delsyfte 1” (Dnr: Rev 34-2015). Regionstyrelsen bedömdes i den granskningen inte fullt ut ha säkerställt en ändamålsenlig uppsikt över huruvida styrelserna och nämnderna har upprättat ett väl fungerande styrsystem. Detta avsåg i synnerhet uppsikten gällande fullmäktiges policyer samt lagstiftning. Under 2016 och 2017 har åtgärder vidtagits för att komma till rätta med de brister som noterades i revisionens granskning. Regionstyrelsen har arbetat med utformningen av sitt styrsystem för att stärka uppsikten och arbetet i regionen med intern styrning och kontroll.

[1] Protokoll Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd 2017-05-18. Under ett informationsärende kring koncentration av närakuter/nivå 2-akuter lämnar nämndens ordförande följande protokollsanteckning för nämnden: ”Göteborgs hälso- och sjukvårdsnämnd har inte varit med i processen och i val av sjukhus för att testa närakuter/ nivå två-akuter trots att nämnden kommer att få ett finansieringsansvar i framtiden”.

Regionstyrelsen har också sammanställt en regionövergripande bild av risker utifrån en uppföljning som Koncernkontoret har gjort av samtliga nämnders och styrelsers riskanalyser och internkontrollplaner under 2017. Tanken var att ge underlag för planering av insatser vad gäller uppsikten.

Vid intervjuerna framkommer att det finns en planering avseende uppsikt av verksamheterna, men att det också finns en beredskap utifrån vad som händer i verksamheten. Såtillvida menar de intervjuade att arbetet är både proaktivt och reaktivt. Flera av de intervjuade menar att man i budgetunderlag m.m. försökt ha en mer långsiktig bild av utvecklingen och de risker som finns. Likväl ser man långsiktiga riskanalyser som ett område där utveckling kan ske. De intervjuade anser också att engagemanget ökat kring arbetet med riskanalyser i regionen.

Ägarstyrning av bolagen

Regionstyrelsen beslutade 2016-09-27 att föreslå regionfullmäktige besluta att fastställa nya ägardirektiv för regionens bolag. Fullmäktige beslutade 2016-10-10 – 11 enligt förslaget. Bolagen fick i uppdrag att fastställa respektive ägardirektiv på sin bolagsstämma. Regiondirektören fick i uppdrag att utveckla formerna för den kontinuerliga dialogen och efterlevnaden av ägardirektiven. De nya ägardirektiven innebar bland annat ett tydliggörande av att regionens styrande dokument också gäller för bolagen.

Regionstyrelsen har i några fall lyft ärenden till fullmäktige kring principiella beslutsfrågor för att på så sätt formalisera att t.ex. styrande dokument också gäller bolagen. Det sker presidieöverläggningar och ägardialoger även med bolagen. Controlling av bolagen sker på samma sätt som för övrig verksamhet. Ett särskilt bolagsteam har utsetts med uppgift att hålla samman Koncernkontorets arbete med bolagen.

De intervjuade anser att det finns en övergripande planering vad gäller ägarstyrningen av bolagen, men att styrningen i huvudsak är situationsanpassad och behovsstyrd. Några av de intervjuade uppger också att flera av bolagen efterlyst en tydligare ägarstyrning. Ägarutskottet har bestämt att årligen möta presidierna för varje bolag och att detta ska ske under hösten. Detta för att ytterligare utveckla ägarstyrningen.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen bedrivit insatser för att tydliggöra styrmodellen och styrningen i regionen. Åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med problem som revisionen belyst i sin granskning under 2015-2016. Vad gäller utformning av ledning, samordning och uppsikt bedöms regionstyrelsen i allt väsentligt ha fullgjort sitt uppdrag enligt sitt reglemente. En riskanalys har genomförts och beslut har fattats om hur riskerna ska hanteras. Vi noterar att arbetet med intern kontroll har utvecklats och att det finns en ambition att ytterligare utveckla arbetet. Regionstyrelsens planering av ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning har utvecklats jämfört med tidigare år.

Regionstyrelsens ansvar för ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning är komplext i en stor organisation som Västra Götalandsregionen. Det ledningssystem som tagits fram är ett ambitiöst försök att förklara den relativt komplexa styrmodell och styrmiljö som regionens nämnder och styrelser har att verka inom. Vi bedömer att ledningssystemet kan bidra till att tydliggöra såväl organisation som principer för ledning och styrning i regionen.

Otydligheter kvarstår i vissa delar kring styrmodellen och ansvarsfördelningen mellan framförallt regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Det ansvar som hälso- och sjukvårdsstyrelsen har för samordning och ”ägarskap” avseende hälso- och sjukvårds-systemet riskerar att hamna i konflikt med regionstyrelsens ansvar kring ledning och samordning av regionens arbete. Det finns risk för ”rundgång” då hälso- och sjukvårdsstyrelsen som systemägare till viss del styr regionstyrelsen som vårdgivare samtidigt som regionstyrelsen ska tillse att hälso- och sjukvårdsstyrelsens tar sitt ansvar som systemägare. Regionstyrelsen har också ett samordnande ansvar vad gäller arbetet med regionens övergripande mål. Vår bedömning är att de problem och brister som noterats under 2015-2016 i allt väsentligt kvarstår. Regionstyrelsens samordning av nämnders och styrelsers målarbete bör stärkas.

Genomförda aktiviteter

I detta avsnitt beskrivs mer väsentliga aktiviteter som genomförts för att utveckla region-styrelsens ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning. Iakttagelser baseras på genomgång av dokument och protokoll samt intervjuer med tjänstepersoner på Koncernkontoret. Genomförda aktiviteter bedöms sedan utifrån vad lagstiftning, regionstyrelsens reglemente samt regionfullmäktiges budget ställer för krav på regionstyrelsen och dess agerande. Särskilt fokus i detta avsnitt ligger på regionstyrelsens insatser för att verkställa fullmäktiges beslut och fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen samt på de anvisningar som regionstyrelsen utfärdar till övriga nämnder och styrelser och den uppsikt man haft över nämnder, styrelser och bolag.

Beskrivning och iakttagelser

Ledning och samordning

Revisionen genomförde senhösten 2016 en granskning av styrning och ledning i nämnder och styrelser med syfte att bedöma om nämnder/styrelser, samt regionstyrelsen via uppsikts-plikten, har säkerställt att nämnd/styrelses styrsystem efterlevs i verksamheten (”Styrning och ledning i nämnder och styrelser – Delstudie 2”, Dnr: REV 2016-00112). Granskningen var en fortsättning på den granskning som gjordes 2015. Granskningen landade i en övergripande rekommendation om att nämnder och styrelser tydligare och mer systematiskt bör kartlägga och beskriva behov av uppföljningsinformation och kontrollinformation. Regionstyrelsen utövande av sin uppsiktsplikt kompenserade inte för identifierade brister. En slutsats i rapporten var att ”vad som ska återrapporteras och hur det ska ske till den politiska nivån och mellan politiska nivåer måste utvecklas för att regionstyrelsen ska anses ha utövat sin uppsiktsplikt över nämnder/styrelser i tillräcklig utsträckning och återfört sådan uppföljningsinformation till regionfullmäktige”.

Regionstyrelsen har vidtagit åtgärder med anledning av de brister som noterades i granskningsrapporten. Utvecklingsarbete har bedrivits under senare år i syfte att stärka regionstyrelsens ledning och samordning. Några exempel på insatser är:

Styrning genom utveckling av struktur och finansiering

- Arbete för att utveckla samordningen inom hälso- och sjukvårdsområdet genom att effektivare utnyttja befintlig vårdkapacitet, t.ex. arbetet med produktions- och kapacitetsplanering, omställningen av vården, styrning av vårdproduktion mellan sjukhus, tillgänglighetssatsningar m.m.
- Tillgänglighetssatsningar inom hälso- och sjukvården. Regionstyrelsens riskanalys inför 2017 visade på risk för fortsatta problem vad gäller tillgängligheten till hälso- och sjukvård. Styrelsen har, tillsammans med hälso- och sjukvårdsstyrelsen, fattat beslut om insatser för att förbättra situationen och för att öka verksamhetens förutsättningar att nå uppsatta mål vad gäller tillgänglighet.
- Beslutsförslag om förändrad ersättningsmodell för sjukhus 2017 med rörlig ersättning över det s.k. ”ersättningstaket”. Syftet är att öka vårdproduktionen, förbättra tillgängligheten och utnyttja regionens samlade kapacitet bättre.
- Beslutsförslag om införande av vårdepisodersättning inom tre diagnosgrupper. Syftet är bland annat att öka processeffektiviteten.

Styrning genom utveckling av organisation, processer och arbetssätt

- Regiondirektörens inrättande av ett flertal beslutsforum för att stärka det regiongemensamma arbetet och utveckla samordningen av regionens verksamhet. Det finns ett 20-tal koncernövergripande grupper. Syftet med grupperna är att, på olika nivåer och på olika sätt, bidra till styrning och genomförande vad gäller koncernövergripande strategiska frågor. Grundtanken är också att förvaltningarna genom representation i grupperna deltar i beredning, bedömning och implementering av viktiga frågor.
- Bildandet av Koncernkontoret 2015, där ett uttalat syfte var att arbeta mer samordnat.
- Utredning om hälso- och sjukvårdsnämndernas arbetsformer i syfte att effektivisera arbetet.
- Uppdrag åt regiondirektören att genomföra organisationsöversyner, bland annat vad avser kulturverksamheterna i regionen samt förvaltningen av regionens fastigheter. Syftet är bland annat att belysa om det finns samordningsmöjligheter.
- Upphandling av ett kärnsystem inom ramen för Framtidens vårdinformationsmiljö. IS/IT-systemet ska vara ett stöd i insatser för att samordna vården.
- Utveckling av ärendeberedningsprocesserna i och med regionstyrelsens beslut 2014-02-18 om riktlinjer för ärendeberedning i regionen.
- Beslut 2017-04-28 i Koncernledning hälso- och sjukvård om koncerngemensam handlingsplan för tillgänglighet, personalomsättning och administrativ förenkling. Planen innehåller aktiviteter som anses ge störst effekt genom ett samlat agerande eller där koncernövergripande beslut behöver fattas.
- Regiondirektörens verkställighetsbeslut 2016-12-21 om Koncernledning hälso- och sjukvårds Förändringsagenda 2017 och regiongemensamma prioriterade aktiviteter. Förändringsagendan följs upp löpande och avrapportering sker i koncernledningen. Regiondirektören ger också löpande information till RS/ÄU om utvecklingen.
- På Koncernkontorets förvaltningsledningsmöten behandlas en rad frågeställningar och ärenden som rör regionstyrelsens styrning och ledning.

Styrning genom styrande dokument, riktlinjer och beslut om inriktning

- Beslut om strategi för hälso- och sjukvårdens omställning i regionen.
- Beslut om strategisk inriktning för varumärket VGR i syfte att stärka bilden av Västra Götalandsregionen som organisation och som arbetsgivare.
- Agenda Västra Götaland, som innehåller påverkansfrågor som regionen och kommunerna enats om att driva tillsammans.
- Översyn av styrande dokument som regionstyrelsen antagit.
- Riktlinjer och anvisningar som rör budgetarbete, arbete med delårsrapporter och med årsredovisning. Dessa innehåller detaljerade anvisningar kring nämnders och styrelsers redovisning av målarbete och måluppfyllelse, redovisning av fastställda produktivitetsnyckeltal m.m. I riktlinjerna anges också hur överenskommelsearbetet ska bedrivas, de ersättningsmodeller som ska tillämpas, hur vissa riktade bidrag ska användas m.m.
- Policy och riktlinjer för attest och utanordning. Policyn gäller även bolagen.
- Riktlinjer för ökad användning av arbetstidsscheman och riktlinjer och mål för uppgifts- och kompetensväxling.
- Rutin för hantering av uppdrag från politiska organ inom 90 dagar.

Styrning genom utvecklad uppföljning och analys

- Regionstyrelsens målsättning att stärka den samlade verksamhetsuppföljningen med analyser och åtgärdsförslag. Här ingår bland annat att bättre koordinera uppföljningsmöten med förvaltningarna, att utveckla en analysplan för verksamhetsuppföljning och förstärka uppföljningen inom Koncernkontoret med månatlig avstämning.
- Koncernkontorets arbete 2016-2017 för att ta fram en mer utvecklad rapportplan och en mer detaljerad struktur vad gäller innehållet i de rapporter som ska tas fram.
- Utveckling av en särskild webbplats, Analysportalen, där utdata och analyser samlas. Syftet är att enklare hitta statistik och fakta om verksamheter i Västra Götaland.
- Vidareutveckling av utdataplattformar och analysverktyg vad gäller ekonomisk redovisning och personalredovisning.
- Införande av ett gemensamt IT-stöd, Plan och styr, för planering och uppföljning.
- Gemensamt kostnad-per-patient-system för regionens sjukhus som möjliggör att jämförelser kan börja göras mellan sjukhusen och inom specifika diagnosområden.

Styrning genom utvecklad kontroll

- Utvecklad planering av controllingmöten med verksamheterna för att stärka ledning, samordning och uppsikt av nämnder och styrelsers verksamhet.

I budget 2017 anges inte specifikt hur regionstyrelsen ska verka för att utveckla ledning och samordning av regionens verksamhet. Ett av fokusområdena i budgeten syftar dock tydligt till ökad samordning. Det gäller fokusområdet ”Skapa ett sammanhållet vårdsystem och förstärk den nära vården”. Flera av de beslut och insatser som nämns ovan berör detta område.

Inför vårdöverenskommelserna 2018 införs en ny arbetsprocess där förhandlingen tidsmässigt kortas ned betydligt, till att pågå under 2-3 veckor. Den korta förhandlingsperioden ställer nya krav, inte bara på beställare och utförare, utan även på andra instanser som fattar beslut som påverkar hälso- och sjukvården. Regionstyrelsen anger att det är av största vikt att beställare och utförare, när de startar sina förhandlingar, har kännedom om väsentliga beslut som påverkar utförarnas uppdrag och ekonomi. I riktlinjerna anges också att även om vårdöverenskommelserna för 2018 är ettåriga så ska de utformas på ett sätt så att de kan förlängas till att gälla även 2019. Riktlinjerna kring förhandlingsprocessen ligger i linje med ambitionen att effektivisera och samordna arbetet inom hälso- och sjukvården.

Intervjuer

De intervjuer som genomförts i granskningen bekräftar bilden av att en rad aktiviteter pågår för att utveckla regionstyrelsens ledning och samordning. Flera av de intervjuade betonar vikten av att beslut som avser samordning av verksamheten tas tillsammans med de verksamheter som berörs. Vid intervjuerna framkommer också samstämmigt att en rad åtgärder vidtagits under 2017 för att stärka regionstyrelsens ledning och samordning. Det är enligt några av de intervjuade nödvändigt att i nuläget ”styra regionens verksamheter starkare” för att uppnå de mål fullmäktige satt upp, för att klara omställningen av vården och för att effektivisera verksamheten m.m.

Uppsikt

Regionstyrelsens uppsikt sker i ett flertal olika former, bland annat via presidieöverläggningar med nämnder och styrelser och rapportering från controlling och dialogmöten på tjänstemannanivå mellan företrädare för Koncernkontoret respektive verksamheterna. Regionstyrelsen och ägarutskottet har under de senaste åren utökat antalet presidie-

överläggningar med nämnder och styrelser. En plan har tagits fram vad gäller ägardialoger och presidieöverläggningar. Utifrån en protokollgenomgång så har regionstyrelsen/ ägarutskottet under 2017 haft presidieöverläggningar med följande verksamheter:

- Särskild presidieöverläggning med samtliga akutsjukhus
- Presidierna för hälso- och sjukvårdsnämnderna
- Presidiet för Sahlgrenska Universitetssjukhuset
- Presidiet för Kungälvs sjukhus
- Presidiet för Alingsås lasarett
- Presidiet för Angereds Närsjukhus
- Presidiet för Kulturnämnden
- Presidiet för Folkhögskolorna
- Presidiet för fastighetsnämnden (flera gånger)

Ägarutskottet, som har ett särskilt ansvar kring uppsikten, har också fått avrapporteringar kring enskilda nämnders/styrelsers situation. Sådana avrapporteringar har skett rörande Alingsås lasarett och Frölunda specialistsjukhus. En återrapportering har skett till regionstyrelsen.

Koncernkontoret har kontinuerligt controllingmöten med samtliga verksamheter i regionen. Koncernkontorets controllers träffar förvaltningsledningarna i syfte att få en fördjupad bild av verksamhetens utveckling. Regiondirektören har därutöver infört särskilda ledningsdialog-möten med ett 10-tal förvaltningsledningar. Regiondirektören träffar också förvaltningschefer om behov finns. Vid koncernledningsgruppernas möten avhandlas en rad regiongemensamma frågor, i syfte att stärka styrning och samordning av regionens arbete.

Regionstyrelsens uppsikt sker också genom den återrapportering som nämnder och styrelser gör i delårsrapporter m.m. Ett tiotal verksamheter (främst sjukhusen) rapporterar i princip månadsvis kring den ekonomiska utvecklingen och verksamhetens utveckling med hjälp av grundläggande basdata/nyckeltal. Särskilda månadsrapporter och s.k. ”Snabbfakta” tas fram.

De intervjuade i granskningen anser att controlling och dialogmöten säkerställer att eventuella problem och avvikelser i verksamheterna uppmärksammas i tid och att ingen verksamhet ”hamnar under radarn”. Av protokollen från regionstyrelsens och ägarutskottets möten framgår att regiondirektören löpande informerar kring viktigare noteringar från genomförda controlling- och ledningsdialogmöten.

Ägarstyrning av bolagen

Regionstyrelsen och ägarutskottet har under 2017 haft möten och presidieöverläggningar med samtliga bolag. Med Västtrafik har flera presidieöverläggningar hållits. Bolagen rapporterar på samma sätt som nämnder och styrelser till regionen enligt de riktlinjer som Koncern-kontoret utfärdat. Det innebär att även bolagen redovisar vilka aktiviteter som bedrivits under året för att nå fullmäktiges mål. Koncernkontoret sammanställer rapporteringen i de delårsrapporter som presenteras för regionstyrelsen och regionfullmäktige. Koncernkontoret har under året genomfört controlling av samtliga bolag.

Bedömning

Vår bedömning är att det pågår ett flertal aktiviteter för att stärka ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning av regionens samlade verksamhet. Den ledning och styrning som

regionstyrelsen verkat för att utforma och planera har också i allt väsentligt genomförts i enlighet med regionstyrelsens reglemente. Möten på politisk nivå och på tjänstemannanivå hålls regelbundet, vilket torde bidra till att stärka ledning och samordning av regionens arbete.

Vår bedömning är vidare att omfattande insatser gjorts i ett flertal projekt och utvecklingsarbeten vad gäller samordning och konsolidering av regionens verksamheter. Detta arbete har förutsättningar att på ett positivt sätt bidra till ett utvecklat koncerntänk och en ökad effektivitet i verksamheten. Regionens samlade resurser kan därmed utnyttjas på ett bättre sätt. Även ägarstyrningen har utvecklats. Regionens bolag inkluderas nu i större utsträckning i ”koncernen”.

Regionstyrelsen har således gjort insatser för att verkställa fullmäktiges beslut. Anvisningar har utfärdats till övriga nämnder och styrelser och uppsiktsaktiviteter har bedrivits. I detta avsnitt har beskrivning gjorts av en stor mängd aktiviteter som syftar till att utveckla samordningen i regionen. Insatser och aktiviteter har dock inte i alla delar fått avsedd effekt. Detta belyses mer i de två kommande avsnitten.

Uppföljning och analys

I detta avsnitt beskrivs den uppföljning och den analys som gjorts av insatser vad gäller utveckling av ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning. Iakttagelser baseras på genomgång av dokument och protokoll samt intervjuer med tjänstepersoner på Koncern-kontoret. Genomförd uppföljning och analys bedöms sedan utifrån vad lagstiftning, regionstyrelsens reglemente samt regionfullmäktiges budget i övrigt ställer för krav på regionstyrelsen och dess agerande. I avsnittet redovisas dels regionstyrelsens uppföljning och analys av sin ledning och samordning, dels regionstyrelsens uppföljning och analys av regionens verksamhet och dess utveckling.

Regionstyrelsen har enligt sitt reglemente att svara för att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att Västra Götalandsregionens löpande förvaltning handhas rationellt och effektivt. Det förutsätter en ändamålsenlig och effektiv uppföljning, analys och rapportering. Enligt reglementet ska regionstyrelsen också löpande följa upp och analysera Västra Götalandsregionens styrmodell samt föreslå korrigeringar. Enligt Kommunallagen ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Beskrivning och iakttagelser

Ledning och samordning

Översyn och utvärdering av den politiska organisationen

På ett övergripande plan sker en uppföljning och analys av regionens styrmodell och styrning och samordning inför varje ny mandatperiod. Regionstyrelsen fattade 2017-02-07 beslut om att godkänna uppdragshandling för översyn av den politiska organisationen inför kommande mandatperiod. En styrgrupp och en arbetsgrupp har utsetts för arbetet. Enligt tidplanen ska regionfullmäktige fatta beslut i ärendet under våren 2018. Därefter ska nya reglementen tas fram.

Under 2016 och 2017 har också en utvärdering, genomförd av högskolan i Borås, av Västra Götalandsregionens politiska organisation pågått genom olika delstudier. Delstudierna belyser frågeställningar som analyseras utifrån tre perspektiv; politikerrollen, relationen till medborgare/brukare och relationen till förvaltningen där särskilt fokus sätts på beställar-utförarmodellen. Delstudierna har sammanställts i 13 delrapporter och en sammanfattande rapport. Utvärderingen har prövat hur organisationen lever upp till de mål som sattes när Västra Götalandsregionen bildades och hur väl detta svarar upp mot dagens krav på politisk styrning. En grundläggande fråga som har prövats är om demokratin är effektiv, det vill säga om invånarna har väl fungerande instrument att föra fram sin vilja och utkräva ansvar eller om de demokratiska beslutsmetoderna är omständliga och försvårar genomförandet av den önskade politiken. Utvärderingen ska utgöra ett underlag inför partiernas övervägande inför nästa mandatperiod (2019-2022). I avsnittet ”Noterat från andra granskningar” nedan (sidan 31) anges några korta citat ur den sammanfattande rapporten.

Löpande uppföljning

En mer löpande uppföljning och analys av aktiviteter som direkt eller indirekt avser utveckling av ledning och samordning av regionens verksamhet sker främst i samband med delårsrapporteringarna per mars månad och augusti månad. I regionens årsredovisning ges en samlad analys för verksamhetsåret. Controllingmöten och ledningsdialogmöten bidrar också till den samlade uppföljningen och analysen av verksamheternas genomförda aktiviteter och

de resultat de ger. Den samlade uppföljningen ger också en bild av hur regionstyrelsen lyckats med sin ledning och samordning av regionens verksamheter.

I regionens samlade delårsrapport per mars 2017 redovisades bland annat uppföljning avseende flertalet av de beslut som regionstyrelsen fattat inför och under 2017. Bland annat redovisas resultaten av de satsningar som gjorts för att förbättra tillgängligheten samt uppföljning av modell för ersättning över tak vad gäller sjukhusen. På koncernnivå redovisar regionen ett relativt stort ekonomisk överskott samtidigt som uppföljningen av regionfullmäktiges mål visar på bristande måluppfyllelse, förutom vad gäller finansiella mål. Vad gäller sjukhusen redovisar flertalet av dem ekonomiska underskott samtidigt som problemen med tillgängligheten endast förbättrats relativt marginellt. Verksamheterna uppvisar kvalitetsproblem och avvikelser från uppsatta mål.

Delårsrapporten per augusti 2017 bekräftar bilden som redovisades i marsrapporten. En relativt omfattande rapportering sker av aktiviteter för att uppnå regionfullmäktiges mål och av arbetet med de fokusområden som anges i budgeten. Rapportering sker också av aktiviteter som bedrivits för att genomföra de beslut som fattats kring samordning av regionens verksamhet. I rapporteringen framgår att beslutade insatser inte i alla delar fått avsedd effekt.

En viktig del i regionstyrelsens uppföljning är den som berör regionfullmäktiges mål. I båda delårsrapporterna presenteras relativt detaljerade uppföljningar av de prioriterade målen i budget 2017. För respektive mål görs en prognos vad gäller måluppfyllelsen samt ges en kortfattad kommentar avseende utvecklingen. I delårsrapporten per augusti prognosticeras att det för flertalet mål är osäkert om målet uppnås. De finansiella målen uppnås dock. En återrapportering sker till regionfullmäktige av rapporterna.

Inom hälso- och sjukvården följs sjukhusens vårdproduktion upp mer detaljerat utöver den rapportering som sker i delårsrapporterna. Om produktionsvolymer avviker från det planerade sker en rapportering månatligen om orsakerna till avvikelser. Syftet med den mer frekventa rapporteringen är att åtgärder kan vidtas på samlad nivå och patienter kan erbjudas vård hos någon annan vårdgivare när ett sjukhus inte klarar sitt produktionsuppdrag. I granskningen har dock inga beslut om ”omdirigering” av patienter kunnat noteras. Sådana beslut fattas dock i allmänhet ute i verksamheten. Granskningen har inte kunnat utröna om omfattningen av sådana beslut ökat.

Muntlig rapportering till regionstyrelsen

Förutom skriftlig rapportering till regionstyrelsen sker en löpande muntlig rapportering på regionstyrelsens möten om verksamhetens utveckling och genomförda aktiviteter. Regiondirektören, regionchefsläkaren och ekonomidirektören m.fl. lämnar information till regionstyrelsen på så gott som samtliga möten. Regiondirektören gör löpande en fördjupad rapportering till både regionstyrelse och ägarutskott om utvecklingen vad gäller tillgänglighet, situationen på sjukhusens akutmottagningar, åtgärder för att öka produktiviteten vid sjukhusen och personalomsättning. Regionchefsläkaren rapporterar om kvalitets- och patientsäkerhetsfrågor, om vårdplatssituationen, vårdskadeutvecklingen etc. Ekonomidirektören rapporterar om den ekonomiska utvecklingen ett par gånger per år utöver rapportering i samband med delårsrapporter.

Presidieöverläggningar

De presidieöverläggningar som hålls mellan regionstyrelsens/ägarutskottets presidium och nämnders och styrelsers presidium bidrar sannolikt till att ge regionstyrelsen information om läget i de verksamheter som berörs.

Riktade uppföljningar

Utöver den mer allmänna uppföljning som sker i delårsrapporter m.m. görs också vissa riktade uppföljningar. Bland annat har en rapport lämnats om utfallet av arbetet med regiongemensam produktionsstyrning. Analyser av de ekonomiska förutsättningarna för Frölunda Specialistsjukhus och analyser av utvecklingen av nettoårsarbetare samt av konsultkostnader är andra exempel på rapportering till regionstyrelse/ägarutskott. Regionstyrelsen ger löpande uppdrag till sina två utskott och till regiondirektören. Några gånger per år ges en redovisning av hur uppdragen omhändertagits och vad de resulterat i. Uppföljningen av genomförda kontrollmoment i regionstyrelsens internkontrollplan sker i anslutning till delårsrapportering och årsredovisning.

Uppföljning av styrmodellen

En god ledning och samordning av verksamheten ställer krav på tydlighet i nämnders och styrelsers ansvar och befogenheter. Regionstyrelsens reglemente anger att man löpande ska följa upp och analysera regionens styrmodell samt föreslå korrigeringar. I granskningen har inte framkommit att det under 2017 har presenterats någon mer systematisk analys av styrmodellen. En utvärdering av hela den politiska organisationen har dock pågått under 2017. Regionstyrelsen har inte heller gjort någon specifik uppföljning av sin egen ledning och samordning av regionens verksamheter. Med anledning av den nya kommunallagen samt framförda synpunkter från nämnder och styrelser behandlade regionstyrelsen 2017-11-07 ett ärende som rörde vissa justeringar och förtydliganden i reglementena. Regionfullmäktige beslutade 2017-11-21 om förslagen till justeringar.

Uppsikt

Ett led i uppföljningen av uppsikten är att göra en uppföljning och analys av nämnders och styrelsers internkontrollplaner. På regionstyrelsens möte 2017-04-11 presenterades en sådan uppföljning. Koncernkontorets bedömning är att arbetet med intern kontroll fortsätter utvecklas i positiv riktning. Samtliga nämnder genomför nu riskanalyser och fler förtroendevalda deltar aktivt. Samtidigt konstateras att det finns behov av fortsatt stöd vilket också är efterfrågat av nämnder och förvaltningar. Koncernkontoret konstaterar vidare att det pågår flera koncernövergripande arbeten för att utveckla styrning, uppföljning och kontroll och att genomgången av planerna för intern kontroll och av revisionsrapporter visar att detta arbete behöver fortsatt prioritet.

Vid intervjuerna framkommer att nämnders och styrelsers delårsrapporter och den analys som Koncernkontoret gör är viktiga underlag för den uppsikt som regionstyrelsen utövar. Man menar att Koncernkontoret i de delårsrapporter som sammanställs till regionstyrelsen och regionfullmäktige försöker ge en så rättvisande bild som möjligt av verksamhetens utveckling och den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt medger flera av de intervjuade att det fortfarande brister i analyserna. Det har gjort att regionstyrelsen vid några tillfällen gett regiondirektören i uppdrag att djupare analysera vissa frågor såsom utvecklingen av nettoårsarbetare och utvecklingen av konsultkostnader m.m.

Även om anvisningar för rapporteringen syftar till att få nämnder och styrelser att rapportera hur verksamheten utvecklas, så uppger flera av de intervjuade att rapporteringen ändå emellanåt brister vad gäller förklaringar av orsaker till de avvikelser som rapporteras. Detta gör att Koncernkontorets controllers försöker få klarhet kring orsaker till avvikelser m.m. i samband med de controllingmöten som hålls med verksamheterna. Vid intervjuer med tjänstepersoner på Koncernkontoret framkommer att vissa förvaltningar emellanåt inte är förberedda och dessutom inte är rätt representerade vid mötena. Det gör att Koncernkontoret inte får tillräckligt bra svar på frågorna, vilket försvårar och fördröjer arbetet med analyser. Frågan uppges ha lyfts av regiondirektören på bland annat möten med koncernledning hälso- och sjukvård.

Vad gäller regionstyrelsens uppsikt av övriga nämnder och styrelser har en uppföljning gjorts av de 15 aktiviteter som regionstyrelsen fattade beslut om 2015. Uppföljningen visar att aktiviteterna i allt väsentligt har genomförts som planerat. En översyn har också gjorts av uppsiktsaktiviteterna för att särskilja uppföljning, uppsikt och kontroll. Ärendet uppges lyftas till regionstyrelsen för beslut i januari 2018.

Ägarstyrning av bolagen

Uppföljningen av bolagen sker i allt väsentligt inom ramen för ordinarie rapportering och controlling. Som nämnts ovan har regionstyrelsen fattat beslut om att årligen följa upp hur ägarstyrningen av verksamheter i egen regi fungerar. Det beslutet berör också bolagen.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen vidtagit åtgärder för att stärka uppföljning och analys avseende verksamhetens utveckling. Såväl rapportering som controlling har fördjupats. Controllingen kan dock skärpas genom att regionstyrelsen ställer tydliga krav på att nämnder och styrelser tillser att förvaltningarna är väl förberedda och ställer upp med ”rätt” tjänstepersoner, som kan lämna svar på de frågor som Koncernkontorets controllers ställer. Controllingen kan också skärpas vad gäller uppföljning och analys av verksamhetens kvalitet i syfte att ge regionstyrelsen underlag för att fatta beslut ifall kvalitetsbrister identifieras. Sådana beslut synes ha fattats relativt sent under 2017 med tanke på att de i delårsrapporten augusti identifierade kvalitetsproblemen sannolikt uppkommit före 2017.

En löpande rapportering av genomförda aktiviteter sker vid regionstyrelsens möten. Positivt är också att en uppföljning görs av nämnders och styrelsers arbete med riskanalyser. Det torde ge underlag för regionstyrelsen att prioritera kommande uppsiktsinsatser.

Vår bedömning är vidare att en utveckling har skett av redovisningen av mål och måluppfyllelse. I delårsrapporterna sker en relativt detaljerad redovisning och där görs också en prognos. Tidig uppföljning av arbetet med regionens mål ger förutsättningar att vidta åtgärder om avvikelser uppstår. Det förutsätter dock en god analys och prognos för helåret. I vissa delar ställer vi oss tveksamma till de bedömningar som görs kring prognosticerad måluppfyllelse i rapporterna. Det gäller bland annat hälso- och sjukvårdsmålen där bedömningarna synes vara väl positiva. Rapporteringen till regionstyrelsen och regionfullmäktige är på en övergripande nivå. Revisorernas har under senare år noterat allvarliga brister i verksamheten vad gäller tillämpningen av vedertagen praxis, beslutade riktlinjer och rutiner etc. I flera granskningar som rör samverkan med andra vårdgivare

noteras brister [2]. Det gör att vi bedömer att det finns en risk för att även allvarliga verksamhetsproblem inte lyfts till ytan och når regionstyrelsen via den rapportering som sker.

Under 2016 gjorde revisorerna en granskning av regionens analysarbete (”Granskning av nämnders och styrelsers analyser i samband med rapportering till RS/RF”, Dnr Rev 26:2016). Granskningens slutsats var bland annat att syftet med analyser och med rapportering behöver tydliggöras och analysernas kvalitet förbättras för att analyser ska ha en ändamålsenlig funktion i regionens beslutsprocesser. Dessutom bör ett ökat fokus ges åt trendanalyser och proaktiva analyser i syfte att skapa att bättre underlag för värdering av verksamhetens utveckling.

Utveckling av analyser har lyfts i flera sammanhang som ett viktigt utvecklingsområde. Även om insatser gjorts under 2017 för att utveckla beskrivning och analyser, inte minst i delårsrapporten per mars, är vår bedömning att analyserna kan skärpas ytterligare. Det gäller framförallt analys av utvecklingen avseende vårdvolymer, tillgänglighet och ekonomi vid regionens sjukhus. Bruttokostnader och personalkostnader har ökat kraftigt under ett flertal år. Det är svårt att värdera i vilken grad vårdproduktionen har ökat och därmed är det också svårt att värdera sjukhusens produktivitetsutveckling och effektivitet. För att få en tydligare bild bör en redovisning ske av utvecklingen under en femårsperiod vad gäller utveckling av kostnader per kostnadsslag (personal, material, köpta tjänster, läkemedel, köpt vård etc), vårdproduktion uppdelad på slutenvård respektive öppenvård, tillgänglighet, nettoårsarbetare per personal-kategori, disponibla vårdplatser etc. Utan fullgoda analyser blir det svårt för regionstyrelsen att utföra sitt uppdrag och fatta ändamålsenliga beslut.

Framöver bör en mer systematisk uppföljning av regionens styrmodell, och hur den tillämpas, göras årligen i enlighet med regionstyrelsens reglemente. Revisorerna har vid ett flertal tillfällen under 2016 lämnat kritik vad gäller utformningen av regionens styrmodell och hur den tillämpas. På regionfullmäktiges möte 2016-09-20 väckte revisorerna ett ärende i fullmäktige vad gäller tillämpningen av beställar-utförarmodellen. Syftet var att uppmärksamma fullmäktige på de svårigheter som revisorerna menar finns i tillämpningen av beställar-utförarmodellen och i fullmäktiges möjligheter att ansvarspröva nämnder och styrelser. Oklarheterna i styrmodellen lyfts också i revisionens årspromemoria för 2016.

Regionstyrelsen bör också årligen göra en uppföljning och analys av sin ledning och samordning av regionens verksamhet i syfte att utveckla arbetssätten.

[2] Granskning av samordnad vårdplanering för sjuka äldre (Dnr REV 42-2014), Granskning av samverkan mellan kommunen och regionen kring barn med behov av samordnade insatser (Dnr REV 52-2015) samt Granskning av samverkan angående barn och unga med psykisk ohälsa (Dnr REV 51-2015). De två förstnämnda granskningarna har gjorts tillsammans med Göteborgs stadsrevision, den sistnämnda tillsammans med Borås stadsrevision.

Vidtagna åtgärder vid problem och avvikelser

I detta avsnitt beskrivs de åtgärder som regionstyrelsen vidtagit när problem uppstått och avvikelser uppkommit. Iakttagelser baseras på genomgång av dokument och protokoll samt intervjuer med tjänstepersoner på Koncernkontoret. De av regionstyrelsen vidtagna åtgärderna bedöms sedan utifrån vad lagstiftning och regionstyrelsens reglemente ställer för krav på regionstyrelsen och dess agerande. Regionstyrelsen förväntas att vid avvikelser från det som planerats och beslutats ta fram förslag på åtgärder för beslut i regionfullmäktige.

Beskrivning och iakttagelser

Ledning och samordning

Löpande rapportering

Rapporteringen av genomförda aktiviteter vad gäller ledning, samordning och uppsikt i delårsrapporter och i uppföljning av kontrollmoment i regionstyrelsens internkontrollplan har resulterat i beslut om åtgärder då avvikelser uppkommit mot det som planerats/budgeterats.

Ett exempel på ett område där brister noterats under senare år är tillgänglighet till besök och behandlingar på regionens sjukhus. Bristerna har uppmärksammats i arbetet med årsredovisning för 2016 och i budget 2017. De finns också noterade i den riskanalys som gjorts. Problematiken har resulterat i en åtgärdsplan med kompletterande aktiviteter för att samordna regionens arbete för att förbättra tillgängligheten.

Nämnders och styrelsers detaljbudgetarbete kan sägas vara en första återrapportering av hur nämnder och styrelser behandlat regionfullmäktiges budget och de ekonomiska ramar man fått sig tilldelade utifrån tecknade överenskommelser mellan beställarnämnder och utförarstyrelser. Inför 2016 beslutade regionstyrelsen föreslå regionfullmäktige besluta om en tilläggsbudget och att flertalet sjukhus fick ett godkännande om att redovisa underskott 2016. Regionfullmäktige fattade beslut enligt förslaget. Motsvarande beslutsförslag finns inte vad gäller detaljbudgeten 2017. Denna är ett relativt kortfattat dokument med fokus på ekonomisk rapportering. Problem och svårigheter som nämnder och styrelser lyfter i sina respektive detaljbudgetar finns inte noterade i regionens detaljbudget.

I regionstyrelsens egen delårsrapport per mars 2017 anges att man haft genomgång av läget inom hälso- och sjukvården vad gäller tillgänglighet, patientsäkerhet m.m. och att man konstaterat att befintliga åtgärder inte haft tillräcklig effekt på tillgänglighetsproblematiken. Med anledning av det anges att regionstyrelsen haft fokus på åtgärder för att öka förändringstakten och förbättra vårdflödena samt öka produktiviteten. Bland prioriterade aktiviteter kan nämnas förenklad administration och minskad personalomsättning. Regionstyrelsen anger vidare att kraftsamlingen för att förbättra resultaten inom hälso- och sjukvård påverkar Koncernkontorets inriktning och kan innebära att andra utvecklingsområden får prioriteras ned under en period.

Några av de intervjuade i granskningen anger att aktiviteter bedrivits under 2017 för att djupare analysera utvecklingen och utifrån det ta fram mer verkningsfulla beslutsunderlag till regionstyrelsen att fatta beslut om. Politiska beslut har föregåtts av beredning och diskussion i koncernledningsgrupperna. I och med att koncernledningsgrupperna har representation från förvaltningarna innebär det att insatser gjorts för att förankra förslagen hos verksamhetsföreträdare. Det gäller t.ex. nivå 2-akuter, riktlinjer, ersättningssystem, satsningar på tillgänglighet, omställning av vården, Göteborgssjukvårdens utveckling, VÖK-mallar m.m.

Det är dock oklart vilka reella möjligheter som verksamhetsföreträdarna har att påverka förslag och inriktning. Koncernledningsgrupperna är också forum för att gå igenom de beslut regionstyrelsen fattat.

Delårsrapporterna och beslut om åtgärder

Regionens samlade delårsrapport per mars 2017 visar på obalanser inom delar av verksamheten och på avvikelser mot budget. I tjänsteutlåtandet till delårsrapporten finns ett antal förslag som regionstyrelsen föreslår regionfullmäktige att besluta om. Bland dessa kan nämnas följande:

- Att uppdra åt Västra Hälso- och sjukvårdsnämnden samt styrelserna för Södra Älvsborgs sjukhus, Kungälvs sjukhus, Alingsås lasarett och Västtrafik AB att genomföra åtgärder för att uppnå en ekonomi i balans.
- Att bemyndiga regionstyrelsen att besluta om omfördelningar mellan regionens sjukhus av beställd vård (vårdöverenskommelser och eventuella tilläggsbeställningar) i syfte att ge ytterligare förutsättningar att optimalt utnyttja regionens egen kapacitet och utjämna obalanser inom de områden som omfattas av vårdgarantin.
- Att uppdra åt sjukhusstyrelserna att noga följer utvecklingen och vidta åtgärder för en verksamhet i balans.
- Att uppdra åt sjukhusstyrelserna, regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnderna att vidta åtgärder för förenklad administration.
- Att uppdra åt regionstyrelsen att ändra reglerna för ersättning över tak för vissa produktionsvolymer, så att sjukhusen under 2017 kan få ersättning över tak även om man inte når upp till överenskomna volymer.

Regionfullmäktige fattade beslut 2017-05-30 enligt förslagen.

Vidare beslutar regionstyrelsen för egen del att uppdra åt regiondirektören att genomföra en kartläggning och analys över utvecklingen av antalet nettoårsarbetare och sambandet till utvecklingen inom akutsjukvården samt ökningen av tjänster inom administration och serviceverksamheter. Regiondirektören får också uppdraget att utarbeta förslag till regiongemensamma riktlinjer och mål för uppgifts- och kompetensväxling samt för utformning av arbetstidsschema som sträcker sig över längre schemaperioder. Dessa uppdrag har återrapporterats till regionstyrelsen under året.

Delårsrapporten per augusti 2017 behandlades av regionstyrelsen 2017-10-17. Regionstyrelsen föreslår regionfullmäktige besluta bland annat följande:

- Att regionfullmäktige beslutar ställa sig bakom hälso- och sjukvårdsstyrelsens beslut om tillgänglighetssatsningar genom finansiering av ökade volymer genom rörlig ersättning över tak, så kallade brutna tak.
- Att regionfullmäktige uppdrar åt regionstyrelsen att ersätta hälso- och sjukvårdsstyrelsen med upp till 105 miljoner vid ett redovisat underskott som kan härledas till beslutet om ”brutna tak”.
- Att regionfullmäktige uppdrar åt nämnder och styrelser att när de beslutar om nya satsningar eller uppdrag skall beslutet omfatta en redovisning av eventuella förändringar i personalbehov som behövs för att genomföra beslutet.

- Att regionfullmäktige uppdrar åt sjukhusstyrelserna att vidta åtgärder för att säkerställa att den negativa utvecklingen inom kvalitets- och patientsäkerhetsområdet bryts.
- Att regionfullmäktige uppdrar åt hälso- och sjukvårdsstyrelsen och sjukhusens styrelser att revidera gällande program och åtgärdsplaner för tillgänglighet till akutmottagningarna i syfte att säkerställa att målet om vistelsetid på akutmottagningarna uppnås.
- Att regionfullmäktige uppdrar åt regionstyrelsen att i bokslutsdispositionerna för 2017 göra en sammanvägd bedömning av det ekonomiska resultatet och av hur respektive sjukhus når måluppfyllelse och förbättringar inom de högprioriterade områdena. Förslagen till hantering av det ekonomiska resultatet vid sjukhusen ska baseras på denna sammanvägda bedömning.
- Att regionfullmäktige uppdrar åt regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen att aktivt följa utvecklingen och att hälso- och sjukvårdsstyrelsen vid behov ska samordna hälso-och sjukvårdsnämndernas insatser samt för egen del vidta ytterligare åtgärder för att förbättra tillgängligheten.
- Att regionfullmäktige beslutar att statsbidrag vidareförmedlas till berörd nämnd

Regionfullmäktige beslutar 2017-11-21 enligt förslagen.

Delårsrapport augusti visar att många av de problem som noterades i delårsrapporten mars i allt väsentligt kvarstår och att de åtgärder som vidtogs efter marsrapporten inte fått avsedd effekt.

Rapportering och beslut i övrigt

I april 2017 tillskrev regionstyrelsen sjukhusstyrelsernas presidier angående obalanser i sjukhusförvaltningarnas verksamhet. I skrivelsen (RS 2017-01864) anger regionstyrelsen att ”Av årsredovisningen för 2016 och av rapporteringen för de första månaderna 2017 framgår att sjukhusen fortsatt har obalanser i sin verksamhet. Mål och inriktningar inom viktiga områden som regionfullmäktige beslutat uppnås inte. För att ge högsta prioritet åt åtgärder och för att nå tydliga förbättringar kommer regionstyrelsen särskilt att följa utvecklingen inom följande områden:

- Tillgänglighet
- Akutmottagningarna och det akuta flödet i den slutna vården
- Ökad produktivitet”

Intentionen är att en rapportering ska ske månadsvis till regionstyrelsen. Beslut har också fattats om att rapportering ska ske av tio produktivitetsindikatorer som syftar till att över tid belysa hur respektive sjukhus arbete med att förbättra produktiviteten fortskrider.

Löpande under året redovisas s.k. Snabbfakta för sjukhusen. För respektive sjukhus anges status vad gäller ekonomi, vårdplatsbeläggning, tillgänglighet, kvalitet, sjukfrånvaro och personalomsättning med hjälp av färgmarkeringar (”rött”, ”gult” respektive ”grönt”). Röd markering anger att målsättningar inte uppnås, gul att målsättningar endast delvis uppnås alternativt är nära att uppnås och grön att målsättningar uppnås. Noterbart är att i Snabbfakta för juli rapporteras att regionens sex största sjukhus enbart visar rött eller gult, vilket innebär att uppsatta mål inte uppnås inom något område. Snabbfaktarapporterna augusti – november visar röda eller gula markeringar för så gott som alla sjukhus och alla aspekter som följs upp. På sitt första möte efter sommaren, 2017-08-29, fattar inte regionstyrelsen något beslut med anledning av denna utveckling. På mötet finns några informationsärenden där

regiondirektören informerar om juliresultatet, sommarsituationen och om högprioriterade områden för sjukhusen. Först i samband med regionstyrelsens behandling av delårsrapporten per augusti 2017-10-17 beslutar regionstyrelsen om att föreslå regionfullmäktige besluta om åtgärder. Gemensamma presidieöverläggningar har dock hållits mellan regionstyrelsen och sjukhusen under hösten.

Under året har också regionstyrelsen behandlat revisionsrapporter och fattat beslut om åtgärder. I några fall har revisionsrapporterna lett till att Koncernkontoret fått i uppdrag att analysera och utreda vidare de brister som noterats i rapporterna. Det gäller t.ex. revisionsrapporten ”Verksamhetsanpassad bemanning” (Dnr: Rev 29-2015), där sjukhusen fått redovisa vilka åtgärder man vidtagit. Återrapporteringen behandlades av regionstyrelsen 2017-08-29.

Regionstyrelsen föreslår 2017-11-07 regionfullmäktige besluta om kompletteringsbudget för 2018 samt flerårsplan för 2019-2020. Förslaget innebär relativt stora kompletteringar och justeringar vad gäller regionbidrag för nämnder och styrelser. Regionfullmäktige beslutar 2017-11-21 enligt förslaget.

Intervjuer

Vid flera av intervjuerna framkommer att det finns en viss otålighet på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå över att resultaten uteblir inom vissa områden trots att ett omfattande förbättringsarbete bedrivits. Några av de intervjuade anger att det finns behov av mer konkreta åtgärder och framförallt behov av att få fart på genomförandet.

Uppsikt

Regionstyrelsen har haft presidieöverläggningar med nämnder och styrelser som redovisat avvikelser mot budget.

I arbetet med regionstyrelsens riskanalys hösten 2016 uppmärksammades en del brister som bedömdes kunna omhändertas och åtgärdas direkt av förvaltningen. Koncernkontoret har tagit fram en plan för att åtgärda bristerna. Regiondirektören fattade beslut om planen 2017-02-15. Uppföljning av planen görs via förvaltningsberedningen och redovisas till regiondirektören.

I planen finns också några åtgärder som uppmärksammats vid genomförande av kontroller. En identifierad risk som nämns är att regionstyrelsen utövar otillräcklig styrning av vissa ansvarsområden enligt reglemente. För att åtgärda detta ska Koncernkontoret beakta genomförd kontroll i ärendeplanering för regionstyrelse/ägarutskott samt uppsiktsaktiviteter.

En annan identifierad risk som anges är det inte är tillräckligt tydligt vad som ska göras samt vilka dokument som ska upprättas efter att ett ärende beslutats av regionfullmäktige/regionstyrelse. Åtgärden här är att förtydliga ärendeberedningsprocessen. Regionstyrelsen antog 2017-12-12 en vägledning för styrelser och nämnders arbete som regiongemensam riktlinje och rekommenderar regionens bolag att i tillämpliga delar använda vägledningen. Vägledning för nämnders och styrelsers arbete är en regiongemensam riktlinje som bygger på de principer som fastställs i policyn för styrning i VGR. Vägledningen är tänkt att fungera som ett stöd för nämnder och styrelser i utformningen av ändamålsenlig styrning av respektive verksamhet.

Ägarstyrning av bolagen

Under 2017 har extra möten hållits med Västtrafik AB med anledning av prognosticerat underskott. I övrigt har det inte bedömts finnas anledning att vidta några särskilda åtgärder utifrån den utveckling bolagen rapporterat under året.

Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen inför 2017 och sedan löpande under året fattat beslut om åtgärder med anledning av uppföljning och rapportering av verksamhetens utveckling. Regionstyrelsen har återrapporterat till regionfullmäktige och lagt fram ett flertal förslag på åtgärder, som regionfullmäktige också beslutat om. Regionstyrelsen har lagt ett flertal utredningsuppdrag till regiondirektören. Utredningarna har genomförts snabbt och resulterat i regionstyrelsebeslut om ytterligare åtgärder.

Som framgått i de tidigare avsnitten i denna rapport så har regionstyrelsen vidtagit en rad åtgärder för att utforma, genomföra och följa upp insatser för att utveckla ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning. Åtgärderna har dock inte i alla delar fått effekt i berörda verksamheter. Vår bedömning är att regionstyrelsen inte i tillräcklig omfattning säkerställt effekthemtagning. Regionstyrelsen bör mer ingående analysera orsakerna till att beslutade åtgärder inte får effekt innan nya åtgärdsförslag läggs fram.

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

Vi menar att beslutet om ny kompletteringsbudget för 2018 tydligt visar på bristerna i budget-processen. En effekt av kompletteringsbudgeten blir att någon form av omtag behöver göras vad gäller hälso- och sjukvårdsnämndernas vårdöverenskommelser med utförarna inom hälso- och sjukvården då kompletteringsbudgeten innehåller stora resurstillskott till nämnderna. Därmed omkullkastas till stor del det VÖK-arbete och den budgetprocess som bedrivits under 2017.

En icke ändamålsenlig budgetprocess leder sedan när verksamhetsåret påbörjas till problem i sjukhusens genomförande av beslutad budget och till att ekonomiska obalanser uppstår. Det leder till att regionstyrelse föreslår regionfullmäktige att besluta om åtgärder. Det leder i sin tur till att nämnder och styrelser i slutet av verksamhetsåret tar fram nya åtgärdsplaner – planer som sällan får någon mer betydande effekt. Vår bedömning är att budgetprocessen inte är ändamålsenlig. Regionstyrelsen har ett särskilt ansvar att till regionfullmäktige påtala brister och verka för att bristerna åtgärdas.

Granskningen visar också att ledtiderna är långa mellan det att avvikelser uppstår, delårs-rapporter tas fram och tills det att regionfullmäktige fattar beslut om åtgärder. Beslut om åtgärder försenas liksom eventuella effekter av beslutade åtgärder. Ofta uteblir sannolikt effekterna helt, då ett årsskifte närmar sig, med nya förutsättningar och nya budgetar att arbeta efter.

Noterat från andra granskningar

Beskrivning och iakttagelser

Regionstyrelsens internrevisorer har under 2017 haft fokus på ledning och samordning och har i flera granskningar belyst hur regionstyrelsen genomför sin ledning och samordning. En granskning, utförd av konsultföretaget KPMG, avser regionstyrelsens agerande för att säkerställa att regionfullmäktiges beslut genomförs (Rapporten ”Genomförs regionfullmäktiges beslut”, Dnr RS 2017-02189, daterad 2017-08-16). I rapporten noteras att det finns potential att stärka processen kring genomförande av regionfullmäktiges beslut. De väsentligaste iakttagelserna och rekommendationerna avser tydligare analys och genomförandeplan i beslutsunderlagen, utveckling av riskanalyser i beslutsunderlagen samt vikten av att integrera genomförandet av besluten i den årliga planerings- och uppföljningsprocessen (mål, budget, delårs- och årsrapportering).

Regionstyrelsen bör också enligt granskningen etablera tydligare stöd och processer för att inkludera bolagen i de koncerngemensamma tjänsterna, tydliggöra nämnders och styrelsers ansvar vad gäller att säkerställa genomförande av regionfullmäktiges beslut samt att regionstyrelsens uppföljning av fullmäktiges beslut genomförs. I granskningen noteras att regionstyrelsen med stöd av koncernkontoret har flera pågående uppdrag/ aktiviteter som har nära koppling till de iakttagelser och rekommendationer som lämnas i rapporten och att rapportens rekommendationer lämpligast hanteras genom att säkerställa att de inarbetas/ beaktas i de redan uppstartade uppdragen.

Vid regionstyrelsens möte 2017-12-12 gör Koncernkontoret en återrapportering av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av internrevisorernas granskningsrapport. Åtgärderna handlar bland annat flera olika insatser för att säkerställa en korrekt ärendeberedning samt att Koncernkontorets verksamhetsplan 2018 innehåller en prioriterad aktivitet om att säkerställa ett ökat genomförande och leverans av beslut. I uppdraget ingår bland annat fortsatt utveckling av beslutsunderlag med bedömning av risker m.m. Koncernkontoret beskriver också ett antal åtgärder för att vidareutveckla ägardialog, ledningsdialog och controlling samt utvecklingen av ledningssystemet och policyn för styrning. Regionstyrelsen godkänner återrapporteringen.

Regionstyrelsens internrevisorer har gett konsultföretaget PwC i uppdrag att göra en granskning av regionstyrelsens ägarstyrning. (Rapporten har rubriken ”Regionstyrelsens ägarstyrning av den verksamhet som bedrivs i egen regi”, Dnr RS 2017-00552, daterad 2017-01-13). I rapporten bedöms att formella förutsättningar finns för styrning, men det noteras att regionens organisation och styrmodell är komplicerad. Detta har även påtalats i flera av intervjuerna i samband med rapporten och framgår även av den riskanalys som regionstyrelsen dokumenterat i arbetet med internkontrollplan. I rapporten görs bedömningen att roller och ansvar är beskrivna men att de behöver diskuteras mer ingående mellan regionstyrelsen och utförarverksamheten.

Ett område som lyfts fram i internrevisorernas granskning är att årligen utvärdera regionstyrelsens arbete och där ta med ägarfrågorna specifikt. I rapporten framhålls väsentligheten av att en sådan utvärdering dokumenteras och att den har en tydlig ambition att förbättra och vara framåtsyftande.

Rapporten pekar på ett antal rekommendationer för att ytterligare stärka arbetet kring ägarstyrning samt kommittéernas arbete. När det gäller regionstyrelsens ägarstyrning lyfter rapporten särskilt fram följande iakttagelser och rekommendationer.

- Behovet av en årlig utvärdering av regionstyrelsens arbete kring ägarstyrning, t ex genom en webb-enkät.
- Tydliggörande av process och struktur för ägardialog i form av årshjul.
- Behov av diskussioner med utförarverksamheten avseende roller och ansvar i styrmodellen.
- Översyn beträffande löpande rapportering gällande flaggningar. Effekt av att verksamheter rapporterar röda flaggor regelbundet och åtgärder kopplade till detta.
- Möjligheter att förnya loggsystemet för lämnade uppdrag till regiondirektören.

Regionstyrelsen beslutade 2017-03-07 att årligen följa upp hur ägarstyrningen av verksamheten i egen regi fungerar.

Regionstyrelsens internrevisorer har gett konsultföretaget KPMG i uppdrag att granska om regionstyrelsen arbetar aktivt med organisationsutveckling. Tre större organisations-förändringar har valts ut och utvärderats. Det är primärvårdens sammanslagning av fem primärvårdsstyrelser (2012), sammanslagningen av sju folkhögskolor (2013) samt bildandet av servicenämnden/regionservice (2006-). Sammantaget visar granskningen att regionstyrelsens arbete med organisationsutveckling behöver stärkas. De rekommendationer som bedömts som mest väsentliga är:

- Tydliggöra processen för att kontinuerligt utvärdera förvaltningsorganisationen.
- Analysera behov av att tydligare arbeta med organisationskulturen och gemensamma förhållningssätt.
- Förtydliga regiondirektörens och regionstyrelsens roll vad gäller organisationsfrågor.
- Ta fram metodstöd för genomförandet av organisationsförändringar inklusive riskanalys.
- Säkerställ bättre uppföljning och utvärdering av beslutade organisationsförändringar.

Borås högskola har på regionens uppdrag gjort en utvärdering av regionens politiska organisation. Här nedan följer några citat ur den sammanfattande rapporten som beskriver problematiken med regionens styrmodell:

- ”*I den tänkta styrmodellen förutsattes beställarnämnderna kunna skjutas in emellan de centrala nämnderna och utförarstyrelserna för att anlägga ett självständigt medborgar-perspektiv….Beställarnämnderna förefaller dock inte ha spelat denna roll. De bereder de nödvändiga besluten om resursfördelning och bidrar till att implementera de smärre förskjutningar av denna som sker över tid. Uppgiften för denna mellanskiva i styrmodellen liknar uppdraget för en mellanchef i en stor organisation*”.

- ”*Beställarnämndernas möjlighet att påverka resursfördelningen mer genomgripande och självständigt i förhållande till överordnade politiska instanser och till tjänstemännen i utförarorganisationerna har försvagats genom åtminstone tre åtgärder: Den första av dessa består i att beställarnämnderna har en övermäktigt stor ärendevolym att hantera….Den andra åtgärden är ett frånskiljande av ”egna” tjänstemän till en centraliserad stab, med följden att beredningen inte lika väl kan anpassas till de behov av underlag som ledamöterna har som*

grupp och som individer. Den tredje åtgärden är att det politiska uppdraget i dessa nämnder liknar instegsjobb för nya, mindre erfarna politiker".

- "*Många brister framkommer rörande hur modellen stödjer effektivitetsutveckling inom hälso- och sjukvården. Flera vittnar om modellens komplexitet och oklarheter i relationerna mellan olika aktörer. Ansvarsfördelningen är otydlig*".

- "*Förklaringarna till den dominerade negativa inställning till modellen är hänförbara till interna såväl som externa faktorer. Internt har det utvecklats en ordning där avvikelser accepteras, inte minst därför det är allmänt känt att beställningarna från början är i underkant. Beställningarna och andra resurspåverkande beslut kommer från många håll internt, vilket gör utförarnas uppdrag otydligt*".

Bedömning

Vi instämmer i de slutsatser som internrevisionens granskningar landat i, med särskild betoning på följande:

- Att analyser, både kortsiktiga och långsiktiga, bör utvecklas.
- Att åtgärder behöver vidtas för att effektivisera genomförande av fattade beslut.
- Att regionens organisation och styrmodell är komplicerad, vilket antingen kräver åtgärder som handlar om förenkling eller än kraftfullare åtgärder för att till se att organisationen är effektiv och ändamålsenlig och att styrmodellen tillämpas konsekvent enligt fastställda reglementen.
- Att regionstyrelsens arbete med ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning årligen bör utvärderas, lämpligen i samband med riskanalysarbetet för kommande år.
- Att process och struktur för ägardialog kan vidareutvecklas och struktureras ytterligare.
- Att mer kraftfulla åtgärder behöver vidtas när väsentliga avvikelser noteras. Inom flera områden har det "rödflaggats" i åtskilliga år inom delar av regionens verksamhet.
- Att processen för att kontinuerligt utvärdera förvaltningsorganisationen tydliggörs och att uppföljning och utvärdering av beslutade organisationsförändringar sker löpande.

Liksom internrevisionen noterar vi att regionstyrelsen, med stöd av Koncernkontoret, har flera pågående uppdrag/aktiviteter som har nära koppling till iakttagelser och rekommendationer i granskningarna. Vi vill trycka på vikten av att i det utvecklingsarbete som pågår beakta de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporterna.

Utvärderingen av regionens politiska organisation ger många viktiga inspel vid utformningen av ny politisk organisation för kommande mandatperiod. Utvärderingen visar också på vikten av att regionstyrelsen fullgör sin uppgift i reglementet att löpande följa upp och analysera Västra Götalandsregionens styrmodell samt föreslå korrigeringar.

Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att omfattande insatser gjorts för att utforma och utveckla regionstyrelsens ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning av regionens samlade verksamhet. En mängd aktiviteter pågår för att stärka ledning och samordning. Omfattande insatser har även gjorts avseende uppföljningen av dessa aktiviteter. Ambitionsnivån är hög. Regionstyrelsen har under 2017 också lagt fram ett flertal förslag för beslut till regionfullmäktige för att komma till rätta med de brister som uppkommit i verksamheten och för att utveckla verksamheten. Inte minst gäller det beslut om omställning av vården, tillgänglighetssatsningar och andra beslut som syftar till att öka samordningen inom hälso- och sjukvården och på så sätt utnyttja regionens resurser mer effektivt.

Trots en relativt god ekonomi på koncernnivå kvarstår likväl i allt väsentligt de problem som regionen brottats med i en rad år. Sjukhusens ekonomi är fortsatt svag. Tillgängligheten till besök och behandlingar är fortsatt långt ifrån uppsatta mål. Vårdgarantierna uppnås inte. Verksamheterna uppvisar kvalitetsproblem och avvikelser från uppsatta mål. 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 vår bedömning är att styrsystemet inte är tillräckligt effektivt.

Vår slutsats blir 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 har inte vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tillse att brister åtgärdas. Bristerna har funnits i många år och borde ha åtgärdats.

Svar på revisionsfrågorna

1. **Har regionstyrelsen utformat ett styrsystem utifrån vad reglementet anger om styrelsens uppgift vad gäller ledning, samordning och uppsikt?**
   Utifrån den styrmodell som regionfullmäktige beslutat om har regionstyrelsen aktivt verkat för att utforma sitt styrsystem så att det ger förutsättningar till att leda och samordna regionens arbete. Insatser har gjorts för att utveckla uppsikten över nämnder, styrelser, kommittéer och bolag i regionen.

   Otydligheter kvarstår dock i vissa delar kring styrmodellen och ansvarsfördelningen mellan framförallt regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Det brister också i regionstyrelsens samordning av nämnders och styrelsers målarbete.

2. **Har regionstyrelsen genomfört aktiviteter utifrån vad reglementet anger om styrelsens uppgift vad gäller ledning, samordning och uppsikt?**
   Den ledning och styrning som regionstyrelsen verkat för att utforma och planera har i stora delar genomförts i en rad projekt och utvecklingsarbeten.

   Genomförda aktiviteter leder dock inte till avsedda resultat.

3. **Har regionstyrelsen följt upp genomförda aktiviteter vad gäller ledning, samordning och uppsikt?**
   Regionstyrelsen har vidtagit åtgärder för att stärka uppföljning och analys avseende verksamhetens utveckling, vilket har bidragit till förbättringar vad gäller ledning, samordning, uppsikt och ägarstyrning avseende regionens samlade verksamhet.

   Analysernas kvalitet kan utvecklas. En årlig uppföljning av regionens styrmodell och dess effekter bör löpande göras.

4. **Har regionstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av att problem och avvikelser noterats i samband med genomförda aktiviteter vad gäller ledning, samordning och uppsikt?**
   Regionstyrelsen har inför 2017 och sedan löpande under året vidtagit vissa åtgärder med anledning av uppföljning och rapportering av verksamhetens utveckling. Regionstyrelsen har återrapporterat till regionfullmäktige och lagt ett flertal förslag till beslut om åtgärder.

   Likväl noterar vi att en stor del av bristerna kvarstår. Budgetprocessen är bristfällig, åtgärdsplaner får inte effekt, beslut om åtgärder effektueras inte etc., vilket under en följd av år lett till att regionens sjukhus redovisar ekonomiska underskott och bristande måluppfyllelse. I och med att regionstyrelsen har ansvaret att leda och samordna regionens arbete brister det i regionstyrelsens åtgärder.

Rekommendationer

Granskningen leder 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.

Regionstyrelsen uppmanas i övrigt att beakta de synpunkter som lämnas i rapporten.

Kari Aartojärvi
Certifierad kommunal revisor

Bilaga 1 – Huvudsaklig ansvarsgrund för granskningen: Bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll

God revisionssed 2014 anger följande:

Styrelse eller nämnd har uppenbart brustit i sin uppgift att styra, leda, följa upp och kontrollera verksamheten. En verksamhet drivs t.ex. inte på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt, balanskravet uppnås inte eller ignoreras.

Styrelse eller nämnd saknar tillfredsställande system för styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Alternativt har styrelse eller nämnd inte använt sina system eller dessa bedöms som otillräckliga.

Styrelse eller nämnd har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med underskott och/eller brister i verksamheten. Det kan handla om för sent insatta, inga eller otillräckliga åtgärder. Styrelse eller nämnd kan också ha brustit i att redovisa sin situation till fullmäktige, t.ex. efterfrågat nya riktlinjer.

Enskild ledamot eller en grupp ledamöter t.ex. den politiska minoriteten har visat uppenbar passivitet i form av upprepat avstående från att medverka i beslutsfattande.

Styrelsen har varit passiv eller brustit i sin uppsiktsplikt eller inte tagit en samordnande roll i kommunens interna kontrollsystem.