

## REVISORERNAS ÅRSPROMEMORIA 2016 FÖR VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

### Inledning

Av regionfullmäktiges budget för år 2016 framgår att budgeten är regionens överordnade styrdokument. Vid en målkonflikt mellan olika styrdokument och fullmäktiges budget gäller den senast antagna budgeten. I budget för 2016 framgår de strategiska mål som ska vara styrande för nämnder och styrelser. Målen är dessutom nedbrutna till en rad prioriterade mål. Målen är kopplade till en rad fokusområden som nämnder och styrelser särskilt ska bevaka under året. Nämnder och styrelsernas styrning av verksamheten ska syfta till måluppfyllelse av de av fullmäktige beslutade målen. Nämnder och styrelser ansvarsprövas utifrån sin förmåga att inom givna ekonomiska resurser genomföra förväntade prestationer både avseende kvalitet och kvantitet. Av budgeten framgår att regionfullmäktige bedömer att en särskild utmaning är att erbjuda invånarna en god sjukvård med hög kvalitet, samtidigt som verksamheten bedrivs effektivt och de ekonomiska ramarna hålls.<sup>1</sup>

Av nämnder och styrelsernas årsredovisningar ska framgå med vilket resultat de bedrivit verksamheten ställt till de mål och uppdrag regionfullmäktige beslutat om.<sup>2</sup>

### Revisorernas uppdrag

Vi revisorer granskar årligen all verksamhet som bedrivs inom nämnder och styrelsernas verksamhetsområden. Vi prövar om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnder och styrelser är tillräcklig. Vi ska bedöma och uttala oss om huruvida nämnder och styrelser har fullgjort sitt uppdrag i enlighet med de beslut som regionfullmäktige har fattat.<sup>3</sup>

För att kunna uttala oss om hur nämnder och styrelser har genomfört sina uppdrag har vi med stöd av vårt sakkunniga biträde under året granskat all verksamhet utifrån god revisionssed och kraven i kommunallagens 9:e kapitel. De synpunkter och kommentarer som framkommer i detta PM bygger på det gångna årets granskningar, dialogmöten med nämnder och styrelser samt våra egna självständiga bedömningar av nämnder och styrelsernas ansvarstagande för årets resultat.

### Årets granskning

Vi revisorer har under året särskilt granskat nämnder och styrelser ansvarstagande utifrån nedan beskrivna utgångspunkter.

### Nämnder och styrelsernas uppdrag

Det är regionfullmäktige som fastställer mål och uppdrag för organisationen. Nämnder och styrelser ansvarar för att genomföra det uppdrag de erhållit av regionfullmäktige inom de

<sup>1</sup> Regionfullmäktiges budget för 2016

<sup>2</sup> Regionstyrelsens instruktioner och riktlinjer för upprättande av årsredovisning

<sup>3</sup> Kommunallagen 9 kap. 9 §

ekonomiska ramar de tilldelats. Ansvar för verksamheten som en nämnd eller styrelse tilldelats av regionfullmäktige är gemensamt för de förtroendevalda i respektive nämnd eller styrelse.<sup>4</sup>

En nämnd eller styrelse får inte vara passiv i sitt beslutsfattande utan ska aktivt och omgående vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och med god ekonomisk hushållning. Ledamöter i en nämnd eller styrelse har även skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att verksamheten bedrivs inom ramen för de lagar och riktlinjer som gäller för verksamheten. Brister i uppdraget utan att vidta de åtgärder som krävs för att justera tillkortakommandena ska de erhålla kritik.

Regionfullmäktige ska kunna förutsätta att styrmodellen tillämpas så som beslutats och att verksamheterna bedrivs enligt gällande lag, de avtal regionen ingått och utifrån de policys och riktlinjer som gäller för regionens verksamheter. Detta oavsett om verksamheten bedrivs i egen regi eller av externa utförare. Invånarna i regionen ska på ett enkelt sätt kunna ta del av vad som beslutats och med vilket resultat verksamheterna har bedrivs under året. Om nämnder och styrelser i stället för det uppdrag de erhållit från regionfullmäktige formulerar egna mål och uppdrag för verksamheten ska kritiken vara skarpare, bryter de mot gällande lag blir kritiken skarp och ansvar ska utkrävas tydligt.

Genom sina beslut kan nämnder och styrelser stärka en god ekonomi i regionen och samtidigt styra verksamheten mot de mål som regionfullmäktige beslutat om. Om nämnder och styrelser brister i sin beredning och inte tar hänsyn till lagar och regler kan de förorsaka regionen ekonomisk skada. Detta är särskilt allvarligt om beslutet fattats av annan nämnd än den som enligt reglementet ska fatta beslut. Det är därför viktigt att nämnder och styrelser noggrant prövar och säkerställer att beredningen följer fastställda rutiner och riktlinjer.<sup>5</sup>

### **Effektivt användande av resurser**

Rättvisande räkenskaper och en informativ årsredovisning underlättar för medborgaren att förstå hur nämnder och styrelser utövat sitt ansvar under året. Av årsredovisningen ska framgå att de skattemedel som regionens ansvarar för använts med god ekonomisk hushållning, men även att de överskott som regionen upparbetat kommer att användas på ett korrekt vis.

Regionfullmäktige, regionens invånare och andra intressenter ska vid årets slut kunna bedöma och värdera om nämnder och styrelser har lyckats med sina uppdrag. För det krävs att styrning, ledning och intern kontroll i regionens verksamheter bedrivs på demokratisk grund och att de valda ledamöterna på ett tydligt och transparent sätt tar sitt kollektiva ansvar. Detta är en del av det demokratiska uppdraget som förtroendevalda i nämnder och styrelser är satta att upprätthålla och vårda. Det innebär att de har ett särskilt uppdrag att utöva sitt ansvar på ett öppet vis. Beslut ska vila på hänsyn till regionens bästa, effektivt användande av skattemedel och vara väl beredda innan de fattas. Om de förtroendevalda i styrelser och nämnder inte bedriver verksamheten inom det regelverk som gäller kan det skada förtroendet för det demokratiska systemet och för regionen. Om detta brister måste regionfullmäktige uppmärksammas på det. Det är både revisorernas och regionstyrelsens uppgift att signalera eventuella brister till fullmäktige.

<sup>4</sup> Kommunallagen 6 kap. 7 §

<sup>5</sup> God revisionssed i kommunal verksamhet 2014

BB US.

## Ekonomi

### Årets resultat<sup>6</sup>

Regionens nämnder och styrelser redovisar för år 2016 ett positivt resultat på 1 445 mnkr (föregående år 587 mnkr). Koncernens resultat uppgår till 1 684 mnkr (761 mnkr). Hälso- och sjukvården redovisar ett positivt resultat på 103 mnkr (-226 mnkr) efter en stark resultatförbättring under hösten. Akutsjukhusens resultat är -177 mnkr samtidigt som de totalt har haft en tillåten budgetavvikelse på -210 mnkr. Regionfullmäktige beslutade redan i februari 2016 om att tillåta akutsjukhusen att redovisa underskott mot budget. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen redovisar ett överskott på 251 mnkr och alla hälso- och sjukvårdsnämnder har överskott utom Västra vars negativa resultat uppgår till -112 mnkr. Primärvård, tandvård samt Habilitering och hälsa redovisar alla överskott.

Regional utveckling redovisar ett stabilt resultat på 87 mnkr som bland annat innefattar Regionutvecklingsnämndens överskott på 46 mnkr. Serviceverksamheterna har tillsammans ett positivt resultat på 86 mnkr. Regiongemensamt överskott på 246 mnkr är i första hand hänförligt till regionstyrelsens överskott på 232 mnkr. I centrala finansiella poster ligger bland annat de extra statsbidragen för asylsökande och finansiella poster ingår redovisar ett överskott om 947 mnkr. Regionens överskott avser till stor del engångsposter som under året inte har kunnat omsättas i verksamheten alternativt att de inte har behövts i budgeterad omfattning. Sjukhusen har även under året vidtagit mer kraftfulla sparåtgärder än tidigare år, vilket bidragit till resultatet.

Regionen har under flera år arbetat upp en hög likviditet som bland annat innebär att investeringar kan finansieras med egna medel istället för externa lån. Investeringsnivån är 3 108 mnkr (3 080 mnkr) men utfallet uppgår bara till knappt 71 % av beslutad investeringsbudget. Orsaken anges vara förseningar avseende fastighetsprojekt.

### Investeringsprocessen<sup>7</sup>

De största fastighets- och utrustningsinvesteringarna görs inom sjukvården i regionens olika geografiska områden. För att investeringsprocessen ska vara ändamålsenlig och effektiv krävs en prioriteringsprocess på koncernnivå ur ett långsiktigt perspektiv. Ambitionen uttrycks i budgeten för 2016 "Investeringsplanen ska bygga på en långsiktig analys av behoven". Det krävs en långsiktig koncernstyrning av investeringar för att nå en optimal regional produktionsstyrning av sjukvårdens utbud.

Vi revisorer har noterat stora avvikelser avseende strategisk styrning mot regionens övergripande styrdokument. Vi konstaterar att beredningsprocessen är under utveckling men att investeringsbeslut fattats utan långsiktiga perspektiv och utan säkerställda kalkyler. Kostnaderna för investeringarna fördelas på framtida generationer och det är otillfredsställande att beslutsfattarna inte kan bedöma den ekonomiska påverkan på grund av bristande underlag och beredning.

Regionstyrelsen bör säkerställa en ändamålsenlig investeringsprocess samt att det finns tillförlitliga ekonomiska kalkyler inför investeringsbeslut. För att underlätta kopplingen till den långsiktiga politiska viljan kring regionens utveckling bör fler alternativa investeringsförslag läggas fram i samband med beredningen av investeringsbeslut om så är möjligt. Regionstyrelsen bör även lämna förslag på fördelning av samtliga tillkommande

<sup>6</sup> Årsredovisning för Västra Götalandsregionen för år 2016

<sup>7</sup> Fördjupad granskning – Ändamålsenligheten i regionens investeringsprocess

US. B&F

kostnader som uppkommer med anledning av beslutade investeringar så som driftskostnader och omställningskostnader.

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

Regionfullmäktige har fastställt fyra finansiella mål utöver verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

- Nettokostnaderna ska inte överstiga summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.  
Målet bedöms vara uppnått för år 2016.
- Det egna kapitalet ska som lägst uppgå till 3 000 miljoner kronor.  
Målet bedöms vara uppnått för år 2016.
- Västra Götalandsregionen ska ha god betalningsberedskap genom snabb tillgång till likvida medel.  
Målet bedöms vara uppnått för år 2016.
- Västra Götalandsregionen ska bibehålla nuvarande kreditrating.  
Målet bedöms vara uppfyllt för år 2016.

Regionens finansiella mål nås för 2016. Revisonen bedömer dock att målen inte är anpassade till den stärkta ekonomiska situation som regionen har. Regionstyrelsen bör i kommande budgetprocess verka för att målen ses över så att de mer konkret anger hur regionen kan uppnå en god ekonomisk hushållning över tid.

### **Balanskravet**

Av årsredovisningen framgår att balanskravet uppnås. Resultatet exklusive bolagen överstiger 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag vilket innebär att regionen uppnår lagkravet för att kunna avsätta medel till resultatutjämningsreserven (RUR). Enligt årsredovisningen för 2016 föreslås istället en reservering av hela årets resultat.<sup>8</sup>

### **Hantering av årets resultat**

Införandet av balanskravet i kommunal sektor och kravet på att återställa underskott inom tre år (KL 8 kap 5 a §) har medfört att bokfört eget kapital över tid låses in och inte kan nyttjas. I redovisningen har det skapat olika former av reserveringar som strider mot gällande redovisningsregler och öppnat för bokslutspolitik. För att mildra konsekvenserna utan att riskera den ekonomiska stabiliteten så finns sedan några år en så kallad resultatutjämningsreserv (RUR) som enligt vissa förutsättningar medger reservering av årets resultat (prop. 2011/12:172).

Fullmäktige har den 31 januari 2017 på regionstyrelsens förslag och beredning beslutat godkänna att:

”Regionstyrelsen får i uppdrag att i 2016 års bokslut lämna förslag till reservationer av årets överskott i det egna kapitalet, för att möta kostnader i samband med införandet av framtidens vårdinformationsmiljö samt kommande års omställnings- och engångskostnader för omställningen av hälso- och sjukvården.”

Regionfullmäktige har i sitt beslut valt bort möjligheten att använda sig av RUR och hänvisar istället till reservering enligt synnerliga skäl (8 kap 4 § 4 st.) i kommunallagen. Synnerliga

<sup>8</sup> Årsredovisningen för Västra Götalandsregionen för år 2016

US. B&B

skäl som undantag för att upprätta en budget i balans kan exempelvis avse omstruktureringsåtgärder för att uppnå god ekonomisk hushållning men omfattar inte normala verksamhetsförändringar. Regionstyrelsen ska i samband med att årsredovisningen presenteras lämna förslag på reservering av eget kapital. Regionfullmäktiges beslut avser Framtidens vårdinformationsmiljö men även engångskostnader för omställningen av hälso- och sjukvården vilket inte definieras närmare. Det framgår inte heller vilka delar av framtidens hälso- och sjukvård som reserveringen ska användas till.

Förutsättningarna för att inte återställa ett negativt eget kapital enligt synnerliga skäl föreligger om ett landsting medvetet gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital utifrån finansiella mål och god ekonomisk hushållning.

Regionfullmäktiges beslut har ingen påverkan på revisorskollegiets granskning av 2016 års bokslut. Frågan aktualiseras i samband med eventuella framtida beslut om att underbalansera budgeten och att inte reglera därav uppkomna negativa resultat (KL 8 kap 5b § 3 p.).

Vi revisorer bedömer att det finns en risk för att framtida användande av regionens eget kapital kan strida mot lagstiftningens intentioner utifrån att vi inte kan värdera regionstyrelsen förslag till framtida användande av det egna kapitalet.

### **Rättvisande räkenskaper**

Enligt Lag (1997:617) om kommunal redovisning är det regionstyrelsens ansvar att den ekonomiska redovisningen ger en rättvisande bild av räkenskaperna. Varje nämnd och styrelse har i sin tur ansvar för att upprätta sin redovisning i enlighet med regionstyrelsens anvisningar.

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

### **Intern kontroll av räkenskaperna**

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

### **Uttalande om insynslagen**

Enligt Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser med mera, ska revisorerna för varje räkenskapsår granska om en öppen och separat redovisning har fullgjorts i enlighet med bestämmelserna i lagen. I Västra Götalandsregionens verksamhet berörs under 2016, enligt vår bedömning, endast den konkurrensutsatta delen av tandvården. Vi bedömer att redovisningen har upprättats i enlighet med kraven i Lag 2005:590.

US. Bg

## Styrning och ledning

### Regionstyrelsen

#### Uppsikten<sup>9</sup>

Regionstyrelsen är Västra Götalandsregionens ledande politiska organ. Styrelsen ska vara välinformerad om och ha ansvaret för hela regionens utveckling samt följa hur övriga styrelser och nämnder bedriver verksamheten. Det innebär att regionstyrelsens ska ha uppsikt över att nämnder och styrelser tar sitt ansvar på ett ändamålsenligt vis. För att utöva sin uppsikt har regionstyrelsen tillgång till mycket information, dock noterar vi att det finns problem med processerna för återföring och samordning. Det gäller information mellan koncernkontoret, hälso- och sjukvårdsstyrelsen, regionstyrelsen och vidare till regionfullmäktige. Detta bidrar till risk för bristande uppsikt. För att regionstyrelsen i tillräcklig utsträckning ska anses ha utövat sin uppsiktsplikt över nämnder och styrelser måste återrapporeringen utvecklas. Det måste klargöras vad som ska återrapporeras, hur detta ska ske till och emellan de politiska nivåerna samt hur det återförs till regionfullmäktige.

Vi revisorer bedömer att regionstyrelsen i sitt uppdrag i första hand har sitt fokus på de verksamheter som har mer omfattande ekonomiska problem. De nämnder och styrelser som har svårigheter av annat slag riskerar att inte få samma stöd och uppmärksamhet.

Vi revisorer bedömer att regionstyrelsen bör utveckla sin plan för hur uppsikten ska bedrivas så att den säkerställer en långsiktig god ekonomisk hushållning i regionens samlade verksamhet. Regionstyrelsen har dock varit aktiv i sin uppsikt av sjukhusen och tidigt varit aktiv i sin dialog med regionfullmäktige avseende sjukhusens ekonomiska svårigheter. I samband med regionstyrelsens arbete med kommande risk- och väsentlighetsanalys bör styrelsen mer systematiskt värdera andra risker än de ekonomiska som finns i nämnders och styrelsernas verksamhet

#### Förvaltning<sup>10</sup>

Regionstyrelsen ansvarar för en omfattande verksamhet som förvaltningsnämnd. En stor del av ansvaret är delegerat till utskotten och då främst ägarutskottet. För att regionstyrelsen ska kunna utöva sin styrning bör återrapporeringen av ärenden som behandlats i ägarutskottet utvecklas och förtydligas. Det uppstår, enligt vår mening, svårigheter för regionstyrelsens ledamöter att ta ansvar för interna styrning och kontroll av den egna verksamheten om återrapporeringen från utskotten brister. Vi revisorer bedömer att regionstyrelsen brister i sin styrning av den egna verksamheten.

#### Beredning av regionfullmäktiges budget

Det är särskilt viktigt att det förslag till budget som regionfullmäktige har att ta ställning till bereds med noggrannhet. Förslaget ska vara realistiskt och bygga på de förutsättningar verksamheten har för att uppnå regionfullmäktiges mål. En bristande budgetberedning innebär svårigheter för nämnder och styrelser att utforma sina strategier för intern styrning och kontroll och försvårar för regionfullmäktige att ansvarspröva nämnder och styrelser utifrån de resultat som redovisas vid årets slut.

<sup>9</sup> Avsnittet baseras på en samlad bedömning från genomförda granskningar som berör RS så som "Årsrapport för Regionstyrelsen", "Styrning och ledning i nämnder och styrelser", "Nämnder och styrelsernas analyser i samband med rapportering till RS/RF".

<sup>10</sup> Årsrapport 2016 - Regionstyrelsen

## Hälso- och sjukvårdsstyrelsen<sup>11</sup>

Hälso- och sjukvårdsstyrelsens resultat för 2016 blev +252 mnkr, jämfört med den budget som beslutades i december 2015. Överskottet motsvarar 2,2 % av budgetomslutningen. Helårsprognoserna som gjordes i delårsrapport mars och augusti var +70 mnkr respektive +190 mnkr. Överskottet beror på att utvecklingsmedel samt statsbidrag som styrelsen har att fördela fortfarande ligger kvar centralt. Inför 2016 förändrades fördelningen av statsbidrag på så sätt att samtliga statsbidrag skulle gå via moderförvaltningen och inte direkt ut till utförarverksamheterna. Avsikten var att risken istället skulle tas centralt i händelse av att statliga medel inte betalades ut, eller betalades ut senare än förväntat. Det nya förfarandet utökade hälso- och sjukvårdsstyrelsens budget väsentligt. Styrelsen fattade dock inga särskilda beslut för att följa upp och säkerställa att medlen kom utförarverksamheterna till del.

Vi revisorer bedömer att problematiken med att medel inte fördelades och/eller avropades i tid borde varit känt för hälso- och sjukvårdsstyrelsen redan vid budgetbeslutet 2016, eller senast i samband med beslut i mars 2016 om godkännande av årsredovisning 2015. Trots detta har inga övergripande styrande åtgärder vidtagits för att exempelvis på styrelsenivå löpande följa medelavrop hos förvaltningarna för att snabbt kunna göra en analys och vidta åtgärder vid upptäckt av att medel avropats i för liten utsträckning.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har inte på styrelsenivå säkerställt att gruppen asylsökande får vård i enlighet med gällande föreskrifter. Främst har styrelsen inte sett över, analyserat och vid behov anpassat styrsystemet då flyktingsituationen förändrades drastiskt. Att inte ha sett över styrningen till andra verksamheter och därmed inte skapat tillräckliga förutsättningar för dem gör att styrelsen inte i tillräcklig omfattning levt upp till sitt ansvar som systemägare, vilket inneburit bristande samordning av uppdraget.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har under året uppvisat brister i sin beredning av avtalstilldelningar. Styrelsen har inte säkerställt att avtalstilldelningen är korrekt utifrån lagens krav. Bristerna är enligt oss revisorer allvarliga då både svensk lagstiftning och EU-lagstiftning betonar vikten av att härleda skälen till avsteg från gällande lag.

Vi revisorer bedömer att hälso- och sjukvårdsstyrelsen uppvisar brister i sin interna styrning och kontroll.

## Intern styrning och kontroll i verksamheten<sup>12</sup>

Vi revisorer konstaterar att det finns upprättade riktlinjer för hur intern styrning och kontroll ska utformas. Dessa ska samtliga nämnder och styrelser följa.

Nämnder och styrelser har ansvaret för att den verksamhet de ansvarar för bedrivs i enlighet med regionfullmäktiges uppdrag och inom de ramar som reglementet anger. För att leva upp till kraven ska nämnder och styrelser ha ett väl utvecklat styrsystem som syftar till att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt, med god ekonomisk hushållning och en tillräcklig intern kontroll. Styrsystemet bör säkerställa att nämnder och styrelser har goda kunskaper om hur verksamheten utvecklas och bedrivs avseende ekonomi, kvalitet, prestationer, personal och följsamhet mot lagar och förordningar. Det förutsätter att nämnder och styrelser arbetat aktivt och systematiskt med sin interna kontroll som en del i

<sup>11</sup> Rubrikens innehåll baseras på Årsrapport 2016 – Hälso- och sjukvårdsstyrelsen samt de fördjupade granskningar som berör HSS.

<sup>12</sup> Rubrikens innehåll baseras på årsrapporter för nämnder och styrelser, revisorskollegiets dialogmöten samt fördjupade granskningar under året som berör intern styrning och kontroll.

styrssystemet. Om den interna kontrollen brister eller fokuserar på fel områden ställt till uppdragets genomförande riskerar nämnder och styrelser att inte i tid uppmärksamma brister och avvikelser som bör åtgärdas för att fullmäktiges uppdrag ska kunna uppfyllas. Det som återrapporteras ska hålla en grundläggande kvalitetsnivå, som innebär att underlaget är korrekt, relevant och fullständigt samt rapporteras i rätt tid. Regionstyrelsen i sin tur ska via sin uppsiktsplikt följa upp att nämnder och styrelser har säkerställt att deras styrssystem efterlevs i verksamheten samt rapportera resultatet till fullmäktige.

Vi revisorer granskar löpande i vilken mån nämnder och styrelser har en tillräcklig intern styrning och kontroll. Vi noterar att regionstyrelsen under året aktivt arbetat med att utveckla riktlinjer och instruktioner som gäller för hur nämnder och styrelser förutsätts arbeta med intern kontroll. Dock bedömer vi att det finns en stor variation i hur pass aktivt nämnder och styrelser arbetar med att säkerställa den interna styrningen och kontrollen. Det återspeglas i deras förmåga att styra och leda verksamheten. I hög grad överlämnar de ansvaret för den interna styrningen och kontrollen till förvaltningen.

Vi revisorer bedömer att en rad nämnder och styrelser uppvisar brister när det gäller att leva upp till de krav som följer av kommunallagen 6 kap. 7 § och reglementen. Enskilda styrelser och nämnder har inte i tillräcklig omfattning säkerställt att styrssystemet efterlevs inom väsentliga områden så som gällande lagstiftning, eller av fullmäktige fastställda policys. Orsaken är i stor utsträckning att hänföra till bristande intern kontroll.

Vi bedömer att det finns en väsentlig utvecklingspotential när det gäller nämnderna och styrelsernas organisation och processer för att säkerställa återkoppling av information och resultatet av genomförda kontroller.

Vi bedömer dock att riktlinjerna för intern kontroll är systematiskt uppbyggda och ger förutsättningar att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt vis om de följs.

## **God ekonomisk hushållning**

### **God ekonomisk hushållning i verksamheten**

Begreppet God ekonomisk hushållning förtydligades i kommunallagen 2004. Syftet var att stärka kraven på både fullmäktige att utforma budget och övriga styrdokument så att mål och medel utgjorde en helhet och nämnderna att bedriva verksamheten inom givna ramar, med rätt kvalitet och rätta volymer. God ekonomisk hushållning innebär att det ska finnas ett spårbart samband mellan de resurser som konsumerats under året, de prestationer som verksamheten uppnått och med vilka resultat och effekter. För att det ska kunna uppnås krävs en tydlig planering och styrning av verksamheten, en god handlingsberedskap från ledningen om det uppstår svårigheter under året, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande redovisning av verksamheten och då inte bara av ekonomin. Det behövs bra analyser och systematiska kontroller som visar i vilken mån prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål och krav i lagstiftning. Det ekonomiska resultatet ska vara tillräckligt stort för att motsvara servicenivån för nästkommande generationer. Vi revisorer bedömer att regionen med nuvarande arbetssätt inte uppfyller dessa krav.<sup>13</sup>

### **Information, kommunikation och analys**

Styrningen av en så stor och komplex organisation som Västra Götalandsregionen utgör förutsätter ett väl fungerande system för kommunikation och informationsöverföring. De

<sup>13</sup> Nämnder och styrelser analyser i samband med rapportering till RS/RF samt Styrning och ledning i nämnder och styrelser



rapporter som utgör beslutsunderlag för regionens beslutsfattare ska vara adekvata och innehålla relevanta analyser av orsaker till eventuella avvikelser från verksamhetsmässiga och ekonomiska mål och uppdrag. Under året har utförarna inom hälso- och sjukvården redovisat relativt stora avvikelser mot uppsatta mål avseende både ekonomi, tillgänglighet, vårdkvalitet m.m. Dock saknas ofta information och analyser av orsakerna till avvikelserna. Detta försvårar för de förtroendevalda i nämnder och styrelser att fatta beslut om åtgärder för att möjliggöra en ökad måluppfyllelse mot regionfullmäktiges budget. Det underlag tjänstemännen lämnar utgör oftast en väsentlig del av beredningen av ärenden till nämnder och styrelser. Om enskild förtroendevald bedömer dessa underlag som otillräckliga för beslut bör ytterligare beredning av ärendet begäras. Det är väsentligt att beslut i regionen vilar på en bred grund där analyser och konsekvensanalyser av olika alternativ tydligt framgår av beredningen. En utveckling av rapporteringen till nämnder och styrelser har skett under senare år. Vi bedömer dock att riktlinjer och anvisningar för uppföljning och rapportering kan utvecklas ytterligare. Det finns risk för att beredningen annars saknar analyser och konsekvensbeskrivningar som är väsentliga för beslutsfattandet i nämnder och styrelser både på kort och lång sikt.<sup>14</sup>

### Centrala riktlinjer och anvisningar

Revisionens bedömning är att de centrala riktlinjer och anvisningar för uppföljning och rapportering inte är helt tydliga. Beslutsunderlag riskerar därmed att vara ofullständiga, vilket i sin tur riskerar att leda till beslut om åtgärder som inte är ändamålsenliga och effektiva på längre sikt. Revisionens bedömning är att de mest väsentliga bristerna på följsamhet avser fullmäktiges policyer och i viss mån lagstiftning. För vissa policyer saknas tillräckliga anvisningar för hur de ska följas upp. Arbetet med att utveckla uppföljningen faller på regionstyrelsens ansvar. Bedömningen är att regionstyrelsen utövande av sin uppsiktsplikt inte kompenserar för brister i uppföljningen. Tillgång till uppföljningsinformation och kontrollinformation finns i flera fall, om än i olika utsträckning och med olika kvalitet. Processerna för återföring och samordning av information mellan koncernkontoret, hälso- och sjukvårdsstyrelse, regionstyrelsen och vidare vid behov till fullmäktige brister. Även riktlinjen som rör budgetarbetet innehåller ett flertal dokument. Risk finns att riktlinjernas otidlighet resulterar i detaljbudgetar och delårsrapporter m.m. som inte på ett ändamålsenligt sätt tar fasta på de mål och uppdrag som anges i regionfullmäktiges budget. Bedömningen är därmed att regionstyrelsen kan utveckla sin samordning av nämnders och styrelsers arbete.<sup>15</sup>

## Hälso- och sjukvård

### Vårdprogram

Regionen ska bedriva en vård med patienten i centrum. Nationella och regionala vårdprogram och riktlinjer syftar till att ge patienten bästa vård. Av regionfullmäktiges budget och uppdrag framgår att hälso- och sjukvården löpande ska implementera nya bättre vårdprogram och fasa ut gamla. Det är hälso- och sjukvårdsstyrelsen har det övergripande ansvaret i regionen för att en kontinuerlig ut- och infasning av vårdprogram sker ute i verksamheterna. Respektive utförare har ett ansvar för att verksamheten organiseras på mest ändamålsenliga vis för att uppnå både de nationella målen och regionfullmäktiges mål.

<sup>14</sup> Granskningsrapport – Nämnder och styrelsers analyser i samband med rapportering till RS/RF

<sup>15</sup> Årsrapport för år 2016 för RS, Nämnde och styrelsers analyser i samband med rapportering till RS/RF

Regionen har en god struktur för hur in och utfasning av vårdprogram ska ske. Vi revisorer har under året särskilt granskat delar av cancervården. Vi konstaterar att på operativ nivå har avsevärda förbättringar skett under året genom införandet av standardiserade vårdförlopp. Hälso- och sjukvårdsnämnderna bör förtydliga på vilka grunder de formulerar olika mål och uppdrag inom cancervården. De olikheter som nu finns är inte tydligt grundade i befolkningsanalyser, geografiska eller demografiska olikheter.<sup>16</sup>

### **Kapacitet inom cancervården och vård på lika villkor**

För att inte det ska uppstå kapacitets- och köproblem inom cancervården bör en samordning mellan utförarnas kapacitetsplanering och den regionövergripande planeringen ske på ett bättre sätt. Ansvarsfördelningen för detta bör förtydligas mellan regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsstyrelsen och utförarna.

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har ett övergripande systemansvar för hälso- och sjukvården i regionen. I uppdraget ingår att tillse att vård ges på lika villkor för de personer som bor i regionen.<sup>17</sup>

### **Särskilda händelser kräver beredskap**

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har i uppdrag att utforma ett styrsystem som säkerställer att asylsökande personer får den vård de har rätt till. Utförarstyrelserna inom hälso- och sjukvården ska erbjuda hälso- och sjukvård till asylsökande och papperslösa enligt gällande regelverk. Svårigheter att leva upp till regelverket uppstod under året utifrån ett större mottagande av asylsökande under 2015. Regionens olika verksamheter har arbetat hårt under året med att klara uppdraget. Hälso- och sjukvårdsstyrelsen har följt övriga verksamheters arbete för att säkerställa att det utförs i enlighet med regelverket. Dock har inte styrelsen i tillräcklig omfattning säkerställt att verksamheterna har de förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget i enlighet med gällande regelverk. Då särskilda händelser sker i verksamheten ska det finnas en beredskap för att hantera dessa. Så har inte varit fallet. Vi revisorer bedömer att en bristande samordning från hälso- och sjukvårdsstyrelsen har inneburit att onödiga kostnader och fördröjningar har uppstått i samband med mottagandet av asylsökande i egenverksamheten. Vi bedömer att även utförarna i stor utsträckning kan utveckla sin styrning och kontroll avseende snabbt förändrade krav på verksamheterna på grund av volymförändringar. Det är hälso- och sjukvårdsstyrelsens ansvar att säkerställa ledningssystemens ändamålsenlighet för hälso- och sjukvården på en övergripande nivå.<sup>18</sup>

### **Patientrelaterad information**

Brister inom patientrelaterad informationsöverföring kan hindra kvalitetsutveckling och medföra att patientsäkerheten riskeras. Det är väsentligt att vårdgivaren arbetar för att säkerställa att rutiner för informationsöverföring mellan och inom vårdnivåer är ändamålsenliga i regionen. Det finns upprättade och dokumenterade rutiner i regionen för hur informationen ska överföras. Dessa fungerar relativt väl. Dock bedömer vi att det finns förbättringsmöjligheter avseende uppföljning av att de efterlevs. Vi rekommenderar i första

<sup>16</sup> Granskningsrapporter "Jämlig cancervård – professionens styrning och "Vård på lika villkor"

<sup>17</sup> Granskningsrapporter "Jämlig cancervård – professionens styrning och "Vård på lika villkor"

<sup>18</sup> Granskningsrapport "vård till asylsökande och personer utan nödvändiga tillstånd"

hand primärvårdsstyrelsen att stärka sin interna kontroll av efterlevnad av beslutade rutiner för informationsöverföring.<sup>19</sup>

## Måluppfyllelse

### Det samlade uppdraget<sup>20</sup>

Regionfullmäktige beslutar om de mål som ska vara styrande för verksamheten. Nämnder och styrelser ska bedriva verksamheten så att målen är uppfyllda vid den tidpunkt regionfullmäktige beslutat. Analyser av nämnders och styrelser måluppfyllelse ska göras i samband med delårsbokslut och årsbokslut.

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 nämnder och styrelserns arbete med att styra mot regionfullmäktiges mål, dels för att underlätta måluppfyllelsen, dels för att utveckla analyser och rapporter avseende. Några mer systematiska insatser för att samordna nämnders och styrelserns målarbete sker inte, annat än i vissa mindre avgränsade delar.

Ett arbete pågår för att utveckla regionens målarbete. Utifrån de riktlinjer och anvisningar som vi tagit del av rörande 2017 finns en risk att problemen kvarstår även kommande år. Vi bedömer att nämnder och styrelser kan utveckla sin målstyrning. Regionstyrelsen bör genom sin uppsikt uppmärksamma nämnder och styrelser på vikten av att styra mot de av regionfullmäktige fastställda målen. Detta är väsentligt för regionfullmäktiges möjlighet att utkräva ansvar.

### Måluppfyllelse inom regional utveckling

Revisorerna granskar om den resultatredovisning som nämnden lämnar för verksamhet och ekonomi är i överensstämmelse med regionfullmäktiges beslut om budget, prioriterade mål, fokusområden och uppdrag till nämnden, samt granskar om nämnder och styrelser rapporterar i enlighet med riktlinjer för uppföljning, delårs- och årsbokslut. De redovisade resultaten inom det regionala utvecklingsområdet är tillfredsställande. Beställare och utförare redovisar relativt god måluppfyllelse. Vår bedömning är att målstyrningen i allt väsentligt fungera väl inom området.<sup>21</sup>

### Sjukhusens måluppfyllelse<sup>22</sup>

Vi revisorer bedömer att flertalet av de problem och brister som noterades inom hälso- och sjukvården 2015 kvarstår och har till och med inom vissa områden förstärkts.

De stora akutsjukhusen med ett undantag redovisar negativa resultat. Resultatet förbättras av att regionfullmäktige godkänt dem att redovisa underskott mot budget. Samtidigt konstaterar vi att de redovisar en sämre måluppfyllelse avseende kvalitetsmått. Vårdskadefrekvensen ligger över rikssnittet och medelbeläggningsgraden har ökat, vilket påverkat både patientsäkerheten och arbetsmiljön för medarbetarna. Tillgängligheten till besök och

<sup>19</sup> Granskningsrapport "Primärvårdsstyrelsens processer för informationsöverföring"

<sup>20</sup> Årsrapport år 2016 för regionstyrelsen

<sup>21</sup> Årsrapporter för nämnder och styrelser inom regional utveckling för år 2016

<sup>22</sup> Sjukhusstyrelsernas årsredovisningar samt den sammanställda årsredovisningen för Västra Götalandsregionen för år 2016.

behandling har försämrats. Vårdplatssituationen, med återkommande överbeläggningar är fortsatt ett stort problem. Dessutom har vårdtillfällen inom den somatiska vården minskat, både i förhållande till budget och i jämförelse med 2015. Det är därför anmärkningsvärt att i regionens årsredovisning ange ”grönt” för ett av målen och ”gult” för två av målen vad gäller måluppfyllelse för hälso- och sjukvårdsmålen.

### **Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse inom hälso- och sjukvården**

Regionfullmäktige har i budget 2016 angivit tre prioriterade mål inom hälso- och sjukvården. Regionstyrelsen redovisar ingen bedömning i sin årsredovisning av hur arbetet för att uppfylla dessa mål gått under året trots att den egna riktlinjen kräver att så ska ske. Redovisningen har istället fokus på aktiviteter för att uppnå målen, utan några bedömningar om dessa aktiviteter varit ändamålsenliga och effektiva och fått avsedd effekt.<sup>23</sup>

Hälso- och sjukvårdsstyrelsen redovisar inte samtliga de indikatorer styrelsen angett att den ska redovisa. Den följer inte upp målen såsom angivet med t.ex. bedömning och prognos i delårsrapporten, utan rapporterar framförallt genomförandet av aktiviteterna. Aktiviteterna bedöms mycket övergripande. Eftersom hälso- och sjukvårdsstyrelsens årsredovisning saknar en bedömning av grad av måluppfyllelse är det inte möjligt att bedöma varken det ekonomiska resultatet eller det verksamhetsmässiga resultatet. Analyser och bedömning av effekter av aktiviteter saknas i allt väsentligt.<sup>24</sup>

### **Redovisning av måluppfyllelse i delårsbokslut och i årsbokslut**

Vi revisorer lämnade kritik mot hur måluppfyllelsen redovisades i delårsbokslutet. Vi bedömer att regionstyrelsen vidtagit en rad åtgärder för att förenkla redovisningen av måluppfyllelse till regionfullmäktige. Vi bedömer att reduceringen av indikatorer har blivit för omfattande och att krav på löpande redovisning av måluppfyllelse försvårat för regionfullmäktige att bedöma i vilken mån verksamheten bedrivs ändamålsenligt under året.<sup>25</sup>

I regionens årsredovisning görs dock en bedömning av måluppfyllelsen. Där redovisas också uppföljning av indikatorer och ges en kortfattad kommentar. Även budgetens fokusområden redovisas översiktligt. För inget av de tre hälso- och sjukvårdsmålen görs en helhetsbedömning av om målen uppnåtts. Det gör att vår kritik kvarstår vid årets slut avseende redovisning av måluppfyllelse av de mål regionfullmäktige fastställt.<sup>26</sup>

### **Revisorernas samlade bedömning**

Västra Götalandsregionen redovisar ett positivt resultat på koncernnivå på 1 684 mnkr. Hälso- och sjukvården redovisar ett överskott även om det finns en obalans mellan beställare och utförare. Det är enligt vår mening problematiskt att både beställare och utförare redovisar negativa resultat samtidigt som Hälso- och sjukvårdsstyrelsen återigen redovisar ett relativt stort positivt resultat. Resultatet måste sättas i förhållande till nämnder och styrelsers måluppfyllelse, tillgänglighet och vårdresultat. Under året har utförarna inom hälso- och sjukvården redovisat relativt stora avvikelser mot uppsatta mål avseende både ekonomi, tillgänglighet och vårdkvalitet. Revisorerna konstaterar vidare att sjukhusen uppvisar en

<sup>23</sup> Årsredovisning för RS för år 2016

<sup>24</sup> Årsredovisning för HSS år 2016

<sup>25</sup> Revisorernas uttalande om delårsbokslut 2016

<sup>26</sup> Den samlade årsredovisningen för Västra Götalandsregionen för år 2016

US. B6

sämre måluppfyllelse avseende kvalitetsmått samt att vårdskadefrekvensen ligger över rikssnittet och att medelbeläggningsgraden har ökat. Detta påverkar både patientsäkerheten och arbetsmiljön för medarbetarna. Hälso- och sjukvården har inom ramen för sitt kärnuppdrag tvingats till en rad åtgärder för att bedriva en verksamhet i balans. Regionen har ytterligare stärkt det egna kapitalet vilket är positivt inför framtiden. Soliditeten inklusive pensionsförpliktelsen har förbättrats men är fortfarande negativ.

Under året har utförarna inom hälso- och sjukvården redovisat relativt stora avvikelser mot uppsatta mål avseende både ekonomi, tillgänglighet, vårdkvalitet m.m. Dock saknas ofta information och analyser av orsakerna till avvikelserna. Detta försvårar för de förtroendevalda i nämnder och styrelser att fatta beslut om åtgärder för att möjliggöra en ökad måluppfyllelse mot regionfullmäktiges budget. Det underlag tjänstemännen lämnar utgör oftast en väsentlig del av beredningen av ärenden till nämnder och styrelser. Om enskild förtroendevald bedömer dessa underlag som otillräckliga för beslut bör ytterligare beredning av ärendet begäras. Det är väsentligt att beslut i regionen vilar på en bred grund där analyser och konsekvensanalyser av olika alternativ tydligt framgår av beredningen. En utveckling av rapporteringen till nämnder och styrelser har skett under senare år, dock bedömer vi att riktlinjer och anvisningar för uppföljning och rapportering kan utvecklas ytterligare. Det finns risk för att beredningen annars saknar analyser och konsekvensbeskrivningar som är väsentliga för beslutsfattandet i nämnder och styrelser både på kort och lång sikt.

Regionstyrelsen har under året arbetat med att ytterligare utveckla och stärka sin uppsikt över övriga nämnder och styrelser, dock noterar vi fortsatta utvecklingsområden för regionstyrelsen att fokusera på under 2017.

## Ansvarsprövningen

Under år 2016 har vi revisorer särskilt granskat nämnder och styrelsernas interna styrning och kontroll. Fokus har varit på ansvarstagande för verksamhetens resultat och huruvida nämnder och styrelser säkerställer att verksamheten bedrivs inom de ramar fullmäktige beslutat om samt inom ramen för den lagstiftning som gäller för offentlig verksamhet. Vi har under året uppmärksammat regionfullmäktige på de brister i tillämpningen av styrmodellen som vi ser och som vi bedömer försvårar för regionfullmäktige att ansvarspröva nämnder och styrelser. Vi har i våra granskningar under året uppmärksammat nämnder och styrelser på en rad områden där de kan utveckla och förbättra den interna styrningen och ledningen. Vi upplever att de behandlat våra synpunkter, kommentarer och rekommendationer med stort allvar och löpande förbättrar och utvecklar verksamheten med bland annat resultatet av våra granskningar som grund.

Vi riktar anmärkning mot två av regionens nämnder/styrelser, hälso- och sjukvårdsstyrelsen och västra hälso- och sjukvårdsnämnden på grund av bristande intern styrning och kontroll samt medvetet brott mot lagen om offentlig upphandling (LOU). Skälen till anmärkning preciseras i respektive revisionsberättelse.

Vi revisorer noterar även att hur årets resultat föreslås hanteras kräver en särskild uppmärksamhet från vår sida under de kommande åren.

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

U.S. Bg

Vi revisorer bedömer vidare att:

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

Vi revisorer tillstyrker för år 2016 ansvarsfrihet för samtliga nämnder, styrelser, beredningar och kommittéer och deras ledamöter. Dock riktar vi anmärkning mot hälso- och sjukvårdsstyrelsen och mot västra hälso- och sjukvårdsnämnden. Skälen till detta framgår av respektive revisionsberättelse, upprättade årsrapporter samt granskningsrapporter för fördjupade projekt.

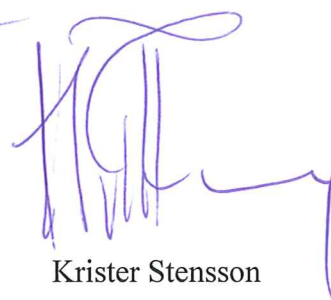
Vänersborg den 15 mars 2017



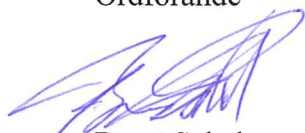
Birgitta Eriksson  
Ordförande



Ulf Sjösten  
Vice ordförande



Krister Stensson



Bernt Sabel



Ulla Göthager



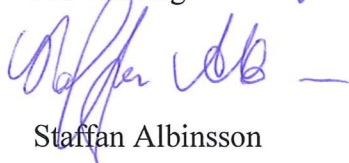
Per Waborg



Bo-Lennart Bäcklund



Marie Engström Rosengren



Staffan Albinsson



Wimar Sundén