

Grundläggande granskning Gr 12/2019

# Hälsa- och sjukvårdsnämnden år 2019



Foto: Klas Sjöberg

April 2020  
Peter Bäckström  
Ingrid Lindberg  
Malin Hedlund  
Richard Norberg  
Revisionskontoret  
Diarienummer: REV 28-2019

# Innehåll

<b>1. Sammanfattande analys</b>	<b>3</b>
Måluppfyllelse	3
Styrning	3
Rekommendationer	3
<b>2. Bakgrund</b>	<b>4</b>
Iakttagelser i 2018 års granskning	4
Nämndens yttrande över 2018 års granskning	5
Förändringar inför år 2019	6
Syfte och revisionsfrågor	7
Avgränsningar	7
Revisionskriterier	8
Metod	8
<b>3. Nämndens uppdrag</b>	<b>9</b>
Fullmäktiges mål och riktade uppdrag till nämnden	9
Regionstyrelsens anvisningar	9
Nämndens verksamhetsplan	10
<b>4. Nämndens verksamhet under år 2019</b>	<b>11</b>
Nämndens styrdokument och protokoll	11
Nämndens ekonomistyrning	11
Nämndens tjänstemannastöd	18
Nämndens ledningssystem	19
Nämndens ärendeberedning	20
Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll	21
Följsamhet till regler och rutiner	24
Nämndens uppföljning av verksamhetsmål	24
<b>5. Iakttagelser från fördjupade granskningar</b>	<b>27</b>
<b>6. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2018</b>	<b>28</b>
<b>7. Svar på revisionsfrågor</b>	<b>30</b>
Rekommendationer	30

# 1. Sammanfattande analys

## Måluppfyllelse

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte en tillräcklig måluppfyllelse för år 2019. Nämnden hade ett ekonomiskt underskott mot budget med -380 miljoner kronor, vilket var en avvikelse med -8 procent. Även för verksamhetsmålen var resultaten svaga.

## Styrning

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2019 inte en tillräcklig styrning och kontroll.

De åtgärder som nämnden beslutade om inför år 2019 var inte tillräckliga för att komma tillrätta med nämndens ekonomiska problem. Under året accepterade nämnden stora avvikelser utan att det fick några synbara konsekvenser. I flera år har vi framfört att det behövs genomgripande förändringar för att nämnden ska klara av sitt uppdrag. Det saknas en analys om varför nämndens verksamheter år efter år redovisar stora ekonomiska underskott och vilka åtgärder som krävs för att vända denna utveckling. Inte heller för år 2019 agerade nämnden tillräckligt kraftfullt.

Även flera av våra fördjupade granskningar under året visar att nämnden saknade tillräckliga metoder och system för att styra och kontrollera sitt ansvarsområde.

Positivt var att nämnden i maj 2019 skrev till fullmäktige och informerade om det besvärliga läget. Nämnden bedömde att den inte skulle klara sin verksamhet inom fullmäktiges ekonomiska ramar. Negativt var att nämnden inte beredde förslag till fullmäktige på åtgärder för året. Avsaknad av sådana förslag minskade fullmäktiges möjligheter att ingripa. Vi har tidigare påtalat att nämnden måste lämna förslag på åtgärder till fullmäktige om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av sitt uppdrag.

## Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt tjänstepersonstöd. Inom flera områden är nämndens system för styrning och kontroll för svagt utvecklade.
- Säkerställ att de åtgärder som nämnden vidtar är tillräckliga. Ställ krav på konsekvensbeskrivningar vid beslut om åtgärder. Vid avvikelser bör nämnden ställa krav på att hälso- och sjukvårdsdirektören lämnar förslag på kompletterande åtgärder. Vid avvikelser måste nämnden vara aktiv och besluta om åtgärder.
- Om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av att genomföra sitt uppdrag bör nämnden vända sig till fullmäktige med förslag på åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.

Rekommendationerna kommer att följas upp i nästa års granskning.

## 2. Bakgrund

Styrelser och nämnder ansvarar enligt kommunallagen för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelserna och nämnderna ansvarar också för återrapporteringen till fullmäktige.

De förtroendevalda revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. I granskningen ingår också att pröva om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

I sin revisionsplan för år 2019 beslutade revisorerna att genomföra grundläggande granskningar av Region Västerbottens samtliga styrelser, nämnder och beredningar.

### **Iakttagelser i 2018 års granskning**

Revisorerna bedömde att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräcklig måluppfyllelse för år 2018. Nämnden hade ett ekonomiskt underskott med -329 miljoner kronor vilket var en avvikelse mot budget med -7,3 procent. Nämnden hade inte tidigare haft ett så stort underskott. Även för verksamhetsmålen var resultaten svaga.

Revisorerna konstaterade att hälso- och sjukvårdsnämnden i flera år hade haft hög kostnadsutveckling och redovisat underskott. I sina budgetar hade nämnden beslutat om olika åtgärder för att effektivisera och bromsa upp kostnadsutvecklingen. Åtgärderna var dock inte varit tillräckliga. Inför år 2018 uppgav nämnden att ytterligare effektiviseringar inte var möjliga eftersom sådana skulle riskera betydande negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården.

På samma sätt som tidigare år saknades nämndens årsrapport för 2018 en analys om varför nämndens verksamheter år efter år redovisade stora ekonomiska underskott och vilka åtgärder som skulle krävas för att vända denna utveckling. Under år 2018 accepterade nämnden stora avvikelser utan att det fick några synbara konsekvenser. I granskningar de senaste åren har revisorerna framfört att det behövs genomgripande förändringar för att nämnden ska klara sitt uppdrag från fullmäktige. Inte heller år 2018 agerade nämnden tillräckligt kraftfullt.

Revisorerna uppmärksammade att de tidigare påtalat att nämnden måste vända sig till fullmäktige och ge fullmäktige möjlighet att ingripa om det var så att nämnden bedömde att den inte klarade av sitt uppdrag. Under år 2018 lämnade nämnden inget yrkande till fullmäktige med förslag på åtgärder med anledning av de svaga resultaten.

Fördjupade granskningar under året visade också att nämnden saknade tillräckliga metoder och system för att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Revisorerna bedömde att nämnden för år 2018 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.

### **Rekommendationer**

Revisorerna ansåg att nämnden behövde vidta omfattande åtgärder för att den skulle klara av sitt uppdrag från fullmäktige. Revisorerna rekommenderade nämnden att arbeta med följande områden:

1. Utveckla analysen av varför nämndens verksamheter i flera år redovisat ekonomiskt underskott. Hittills har det saknats analyser om vilka åtgärder som är nödvändiga för att nämnden ska klara sin budget. För det mera långsiktiga arbetet med att minska kostnadsutvecklingen bör nämnden ställa krav på underlag med bedömda effekter. För åtgärder som löper över flera år bör nämnden begära delrapporteringar. Säkerställ att de åtgärder som nämnden beslutar om är tillräckliga.
2. Om det är så att nämnden bedömer att den inte har förutsättningar att klara sitt uppdrag bör den i tid under innevarande år vända sig till fullmäktige så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.
3. Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt utvecklat tjänstemannastöd. Granskningar de senaste åren visar att det behövs genomgripande förändringar i formerna för styrningen.
4. Tydliggör vem som är förvaltningschef inför nämnden. Se till att det av styrdokument för nämndens ansvarsområde framgår vem som är förvaltningschef.
5. Skärp kontrollen över att reglerna i kommunallagen om beslutsfattande följs. Nämnden måste ha bättre kontroll över att nämndens delegationsordning följs.
6. Säkerställ att det för nämndens ansvarsområde finns ett fungerande ledningssystem.
7. Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.
8. Nämnden behöver bli mer aktiv i styrningen och kontrollen över internkontrollarbetet. Säkerställ högre kvalitet i arbetet med den interna kontrollen.
9. Utveckla styrningen och uppföljningen av de uppdrag som fullmäktige lämnar till nämnden. I styrningen saknas konkreta planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. I uppföljningen saknas det en avstämning mot uppföljningsbara mål och aktiviteter.

## Nämndens yttrande över 2018 års granskning

I ett yttrande i september 2019 redogjorde nämnden för följande åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer (HSN 486-2019):

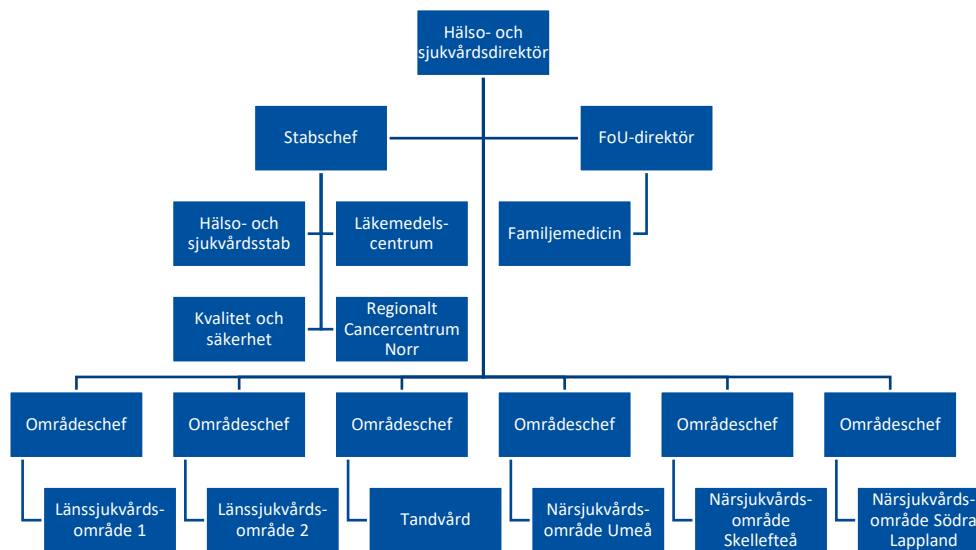
1. Nämnden uppgav att hälso- och sjukvårdsdirektörens omorganisering av nämndens förvaltning skulle ge chefer bättre förutsättningar att analysera och följa upp verksamheterna. Nämnden uppgav också att det i regiondirektörens program för hållbar ekonomi fanns ett antal aktiviteter som skulle leda till bättre kontroll över uppdrag och ekonomi.
2. Nämnden redovisade i yttrandet att den i delårsrapporten per april 2019 hade informerat regionstyrelsen och fullmäktige om att nämnden inte skulle klara av att hålla sin budget.
3. När det gällde frågan om nämndens tjänstemannastöd uppgav nämnden att den nya organiseringen år 2019 med en förvaltning under nämnden och en stabsorganisation på sikt skulle innebära en ökad tydlighet i tjänstemannastödet. Nämnden uppgav att den behövde överväga hur resurserna skulle prioriteras mellan vård och tjänstemannastöd.

4. Nämnden uppgav att den nya organiseringen medförde att det var tydligt att hälso- och sjukvårdsdirektören var förvaltningschef för nämndens ansvarsområde. Nämnden uppgav att det av styrdokument framgick att hälso- och sjukvårdsdirektören var förvaltningschef.
5. Nämnden bedömde att den nya organiseringen medförde ökade förutsättningarna att ha kontroll över att regler i kommunallagen om kommunalt beslutsfattande följdes.
6. Nämnden uppgav att regionens kanslienhet i samverkan med hälso- och sjukvårdsförvaltningen skulle arbeta vidare med frågorna om vad ledningssystemet skulle innehålla och hur det skulle kopplas till andra system som exempelvis framtidens system för vårdinformation.
7. Nämnden redovisade att det under år 2018 och 2019 hade pågått ett arbete med att utveckla ärendeberedningen. Under hösten 2019 skulle ett arbete med att ta fram rutiner för ärendeberedningen slutföras. Nämnden uppgav att tjänstpersoner i de olika förvaltningarna skulle få utbildningar i ärendeberedning och att mallen för tjänsteskrivelser skulle användas.
8. Nämnden bedömde att fullmäktiges nya reglemente och styrelsens nya riktlinjer för arbetet med intern kontroll ökade nämndens möjligheter att styra nämndens arbete med den interna kontrollen.
9. Nämnden uppgav att nämndens styrning och kontroll över de uppdrag som fullmäktige lämnat till nämnden var ett utvecklingsområde. Nämnden redovisade att den för år 2019 beslutat om mål för uppdragen och tidpunkter för när uppdragen skulle följas upp.

## **Förändringar inför år 2019**

I samband med att Region Västerbotten bildades den 1 januari 2019 samlades sjukhusvården och primärvården under hälso- och sjukvårdsnämnden. I den tidigare organisationen låg primärvården under landstingsstyrelsen. Ansvaret för funktionshinder och habilitering samt nationella minoriteter överfördes också till nämnden.

Även inom hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning genomfördes en omorganisering. Av figuren på nästa sida framgår att förvaltningen organiserades i tre geografiska närsjukvårdsområden, två länssjukvårdsområden samt ett område för tandvård. Det finns också fyra förvaltningsövergripande verksamheter och en gemensam stab.



Med anledning av regionbildningen genomfördes också en rad förändringar i regionstyrelsens staber och serviceorganisation.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge underlag till revisorerna för deras ansvarsprövning av hälso- och sjukvårdsnämnden. För detta ska följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- Har hälso- och sjukvårdsnämnden en tillräcklig måluppfyllelse?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden en tillräckligt utvecklad redovisning av måluppfyllelse?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden haft metoder och system som säkerställde att beslut blev genomförda och regler följdes
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?

## Avgränsningar

Granskningen avser hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet år 2019. Granskningen omfattar inte om nämnden säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del ingår i granskningar av regionstyrelsens delårs- och årsbokslut som redovisas i andra rapporter.

## Revisionskriterier

Vår bedömning av nämndens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (2017:725) kap. 6 § 6
- Fullmäktiges reglemente för nämnden
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag, mål eller direktiv från fullmäktige till nämnden
- Regionstyrelsens anvisningar

## Metod

Granskningen är genomförd med stöd av revisionskontorets program för grundläggande granskning. Programmet innehåller delar för granskning av verksamhetsplaner, protokoll, delårsrapporter, årsrapporter, ekonomistyrning, följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll, följsamhet till regler och rutiner och uppföljning av tidigare års granskningar. Dessutom har vi summerat iakttagelser från fördjupade granskningar som genomförts inom nämndens ansvarsområde under året. Vi har också genomfört stickprov för att kontrollera om nämnden säkerställt att verksamheterna följer regler och rutiner.

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av annan sakkunnig på revisionskontoret och att hälso- och sjukvårdsdirektören och dennes stabschef fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.



### 3. Nämndens uppdrag

Av fullmäktiges reglemente framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhetsansvar för:

- Sjukhusvård.
- Primärvård i egen regi i enlighet med regionstyrelsens beställningar.
- Tandvård i egen regi.
- Funktionshinder och habilitering.
- Arbetet med nationella minoritetsgrupper i enlighet med lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
- Forskning, utbildning och utveckling inom hälso- och sjukvård och tandvård.

Nämnden ska för dessa områden se till att verksamheten blir genomförd i enlighet med fullmäktiges mål, uppdrag och riktlinjer. Nämnden har också ansvaret för att verksamheterna följer de lagar och regler som gäller för verksamheterna. Nämnden ska för sitt ansvarsområde se till att det finns ett tillräckligt system för styrning och att den interna kontrollen är tillräcklig.

#### Fullmäktiges mål och riktade uppdrag till nämnden

I regionplanen för år 2019 beslutade fullmäktige om följande övergripande mål för hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Bättre och jämlik hälsa
- God och jämlik vård
- Aktiv och innovativ samarbetspartner
- Attraktiv arbetsgivare
- Tydligt ledarskap byggt på samverkan för hållbar regional tillväxt

Fullmäktige beslutade också om fyra uppdrag till nämnden:

1. Ta fram förslag på hur nära vård ska utvecklas i samarbete med länets kommuner.
2. Införa en ny struktur för samverkan med länets kommuner om vård och omsorg.
3. Utveckla det systematiska hälsofrämjande arbetet.
4. Ta fram en plan för att säkerställa dimensioneringen av bristkompetenser i syfte att klara regionens framtida behov.

#### Regionstyrelsens anvisningar

Regionstyrelsen beslutade inte om anvisningar till övriga styrelser och nämnder för arbetet med verksamhetsplaner för år 2019.

## Nämndens verksamhetsplan

I januari 2019 beslutade nämnden om sin verksamhetsplan för år 2019 (HSN 6-2019). I verksamhetsplanen uppgav nämnden att den skulle arbeta vidare med det långsiktiga förbättringsarbetet som fullmäktige hade beslutat om i landstingsplanen för åren 2016 – 2019. Exempel på detta var att arbeta med omfördelning från slutenvård till öppenvård, korta vårdtider och införa produktions- och kapacitetsplanering.

I verksamhetsplanen beslutade nämnden också om ekonomiska ramar för sina verksamhetsområden. För att på lång sikt klara av sin budget ansåg nämnden att det var avgörande att beslutade åtgärder blev genomförda och fick effekter. Nämnden bedömde att det för år 2019 behövdes ett stort arbete med effektiviseringar och att åtgärdsplaner behövde tas fram.

Med utgångspunkt i fullmäktiges inriktningsmål beslutade nämnden för år 2019 om 8 mål med 25 indikatorer. Det var en minskning i jämförelse med år 2018 då nämnden hade 13 mål och 29 indikatorer. Nämnden hade bland annat tagit bort vissa mål och indikatorer för tillgänglighet och patientsäkerhet.

### Vår kommentar

Vi bedömer att nämndens verksamhetsplan för år 2019 uppfyllde fullmäktiges krav. Målen var mätbara och hade en koppling till fullmäktiges övergripande mål.

Vi anser att regionstyrelsen bör besluta om anvisningar för styrelsens och de övriga nämndernas arbete med verksamhetsplanerna.

## 4. Nämndens verksamhet under år 2019

### Nämndens styrdokument och protokoll

Nämnden hade under år 2019 nio protokollförda sammanträden. Av tabellen nedan framgår i vilken grad nämnden beslutat om grundläggande styrdokument.

Styrdokument	Beslut	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2019	Ja	2019-01-09, § 8 (VLL 2689-2018, HSN 6-2019)
Budget år 2019	Ja	2019-01-09, § 8 (VLL 2689-2018, HSN 6-2019)
Underlag för regionplan och budget för år 2019	Ja	2018-03-27, § 25 (VLL 606-2018)
Internkontrollplan 2019	Ja	2019-01-09, § 9 (VLL 1768-2018, HSN 9-2019)
Beslut om läkemedelsmål för år 2019	Nej	
Delegationsordning	Ja	2019-01-09, § 7 (HSN 5-2019) 2019-05-23, § 79 (HSN 5-2019) 2019-10-03, § 133 (HSN 5-2019)
Rutin för att anmäla delegationsbeslut	Ja	2017-04-12, § 43 (VLL 660-2017)
Dokumenthanteringsplan	Ja	2019-02-20, § 20 (HSN 135-2019)
Rutin för ärendebereidning	Ja	2017-04-12, § 41 (VLL 632-2017)
Delårsrapport per 30 april 2019	Ja	2019-05-23, § 61 (HSN 510-2019)
Delårsrapport per 31 augusti 2019	Ja	2019-10-03, § 129 (HSN 742-2019)
Patientsäkerhetsberättelse för år 2019	Ja	2020-03-25, § 32 (HSN 303-2020)
Årsrapport för år 2019	Ja	2020-02-19, § 13 (HSN 17-2020)

### Vår kommentar

Nämnden beslutade i huvudsak om grundläggande styrdokument för år 2019. Dock inte om läkemedelsmål.

### Nämndens ekonomistyrning

#### Tillbakablick på år 2018

Nämnden redovisade år 2018 ett underskott på -329 miljoner kronor, vilket motsvarade en avvikelse mot budget på -7,3 procent. Nämnden hade aldrig tidigare haft ett så stort underskott. För sjukhusvård var underskottet -299 miljoner kronor och för tandvården -28 miljoner kronor. Nämndens kostnadsutveckling uppgick till 8,2 procent.

Nämnden konstaterade att de åtgärder som hade vidtagits för att komma tillrätta med de ekonomiska underskotten hade haft begränsad effekt. Av nämndens redovisning framgick att endast 13 procent av nämndens basenheter klarade att hålla sina budgetar.

Störst var avvikelsen för personal där underskottet uppgick till -136 miljoner kronor. Antalet årsarbeten hade ökat med 106 under året. 95 miljoner kronor av underskottet utgjordes av kostnader för läkare och 47 miljoner kronor utgjordes av kostnader för omvårdnadspersonal. För hyrpersonal hade kostnaderna minskat med 20 miljoner kronor jämfört med år 2017

Nämnden bedömde att de åtgärder som var vidtagna hade gett besparingar på 66 miljoner kronor. Det motsvarade 49 procent av de planerade åtgärderna för år 2018 på sammanlagt 134 miljoner kronor.

### **Nämndens beredning av 2019 års budget**

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade den 27 mars 2018 (§ 25) om sitt budgetunderlag för år 2019 (VLL 606-2018). I underlaget redovisade nämnden övergripande förutsättningar för verksamheten samt strategier och prioriteringar för att klara sin budget. Till underlaget bifogade nämnden en riskanalys.

På samma sätt som för tidigare år bedömde nämnden att den hade ett för omfattande uppdrag i förhållande till sin budget. Nämnden ansåg att ytterligare effektiviseringar inte kunde genomföras eftersom sådana skulle medföra betydande negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården. Nämnden uppgav att det inte fanns några möjligheter till omprioriteringar mellan verksamheterna. För att klara sin budget behövde nämnden antingen få ett förändrat uppdrag eller extra pengar i form av ett tillfälligt omställningsanslag.

I underlaget skrev nämnden att bra arbetsmiljö och väl fungerande kompetensförsörjning var framgångsfaktorer på lång sikt. Nämnden uppgav att det var viktigt att utveckla vården med hjälp av digitalisering och att det behövdes en utökad samverkan mellan olika vårdnivåer.

I november 2018 (§ 208, VLL 86-2018) beslutade fullmäktige om hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2019. Nämnden tilldelades en budget på 4 719 miljoner kronor. Jämfört med 2018 års budget var det en ökning med 315 miljoner kronor. Nämndens utökade budget utgjordes av:

- 108 miljoner kronor som kompensation för pris- och löneökningar.
- 190 miljoner kronor med anledning av att uppdraget förändrats i samband med regionbildningen.
- 17 miljoner kronor för läkemedel samt AT- och ST-läkare.

Jämfört med föregående års ekonomiska utfall för de verksamheter som år 2019 ingick i nämndens ansvarsområde innebar nämndens budget för år 2019 en minskning med 370 miljoner kronor.

Med anledning statsbidrag och budgetomfördelningar utökades nämndens budget under året med ytterligare 181 miljoner kronor. Det innebar att nämndens budget var 4 900 miljoner kronor vid utgången av år 2019.

### **Nämndens verksamhetsplan för år 2019**

Nämnden beslutade om sin verksamhetsplan i januari 2019 (§8, HSN 6-2019). Av verksamhetsplanen framgick att Region Västerbotten hade hög konsumtion av slutenvård i jämförelse med övriga regioner. Även kostnaden för hälso- och sjukvården var högre än genomsnittet i landet. Nämnden bedömde att ett stort effektiviseringsarbete var nödvändigt för att bryta kostnadsutvecklingen och gå mot en verksamhet inom de ekonomiska förutsättningarna.

I verksamhetsplanen kan man läsa att nämnden år 2019 skulle fortsätta med det långsiktiga förbättringsarbete som fullmäktige hade beslutat om i landstingsplanen för åren 2016–2019. Exempel på åtgärder som nämnden uppgav var:

- Effektivisera vårdprocesser och standardiserade vårdförlopp.
- Omfördelning från slutenvård till öppenvård.
- Införa produktions- och kapacitetsstyrning.
- Utveckla arbetet med vård på distans.
- Minska kostnaderna för inhyrd personal.
- Anpassa närvarotid till bemanningsmål.
- Översyn av medicinskt material, diabeteshjälpmiddel och läkemedel.

I verksamhetsplanen beslutade nämnden om målet att *regionens verksamheter ska ha en god ekonomisk hushållning*. Till målet kopplade nämnden tre indikatorer:

- Minst 50 procent av basenheterna ska ha ett ekonomiskt utfall som balanserar mot budget.
- Kostnaden för inhyrd personal jämfört med egen personal inom hälso- och sjukvården ska inte vara större 2 procent.
- Minst 60 procent av basenheterna ska ha en närvarotid motsvarande bemanningsmål

### **Nämndens agerande under år 2019**

Under år 2019 fick nämnden ekonomiska månadsrapporter som visade att nämndens verksamheter hade stora ekonomiska underskott. Nämnden fick vid flera tillfällen också information om att beslutade åtgärder hade låg effekt.

Tabellen nedan sammanfattar innehållet i de månadsrapporter som presenterades för nämnden. Av den framgår att nämnden under hela år 2019 hade stora avvikelser i förhållande till budget och en hög kostnadsutveckling. Kostnadsutvecklingen var dock lägre under det sista tertialet. I slutet av år 2019 var underskottet -380 miljoner kronor, vilket motsvarade en avvikelse med -8 procent i förhållande till budget.

#### **Nämndens ekonomiska avvikelse i förhållande till budget under år 2019.**

Månad 2019	Miljoner kronor	Budgetavvikelse %	Nettokostnadsutveckling %
Februari	-96	-11,5	6,1
April	-221	-13,4	4,7
Maj	-261	-12,5	4,6
Juli	-346	-12,7	5,0
Augusti	-337	-10,9	4,9
September	-366	-10,4	4,4
Oktober	-375	-9,4	3,9
November	-401	-9,0	4,2
December	-380	-8,0	3,8

*Källa: Månadsrapporter till hälso- och sjukvårdsnämnden*

I februari 2019 (§39) beslutade nämnden att den ekonomiska rapporteringen skulle fördjupas och att jämförelser skulle göras med likvärdiga regioner. Vår granskning visar att månadsrapporterna från och med april 2019 innehöll uppgifter om ekonomiskt resultat per sjukvårdsområde och basenhet. Månadsrapporterna innehöll också uppgifter om effekt av åtgärdsplaner, fördjupad information om personalkostnader och information om antal tjänster. En jämförelse med andra regioner gjordes i månadsrapporten per april 2019.

I november 2019 (§160) gav nämnden hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att lämna en fördjupad analys av avvikelserna mot budget för kostnader för personal, medicinskt material och läkemedel. Detta var områden som redovisade stora budgetavvikelser. Nämnden fick en återrapport i december 2019. Nämnden konstaterade att basenheterna uppvisade stora variationer i följsamhet till budget. Nämnden beslutade att den våren 2020 skulle bjuda in verksamhetsföreträdare till nämnden för information om budgetavvikelsena.

### ***Nämnden beslutade inte om sin åtgärdsplan för år 2019***

Till skillnad från år 2018 beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden inte om sin åtgärdsplan för år 2019. Enligt nämndens månadsrapporter och delårsrapporter beslutade nämndens verksamheter om åtgärder för år 2019 som bedömdes ge en effekt på 198 miljoner kronor. Nedan sammanfattas de åtgärder som verksamheterna planerade:

- Minska kostnaderna för inhyrd personal (50 miljoner kronor)
- Minska kostnaderna för egen personal (80 miljoner kronor)
- Minska produktionskostnader (35 miljoner kronor)
- Övriga åtgärder (33 miljoner kronor)

Åtgärderna följde nämnden upp i samband med månadsrapportering, delårsrapporter och årsrapport. I rapporteringen fanns exempel på aktiviteter som hade genomförts i syfte att uppnå besparingarna:

- Skärpt anställningsrestriktivitet var införd från den 8 april 2019
- Extern granskning av schemaläggning
- Utbildning av chefer i produktions- och kapacitetsstyrning
- Fokus på ekonomiska förutsättningar i kommunikationen med chefer på olika nivåer

### ***Nämnden ställde sig bakom regiondirektörens plan för en hållbar ekonomi***

I maj 2019 redovisade regiondirektören en plan för hur regionen skulle komma tillrätta med det svåra ekonomiska läget 2020 - 2022. Bakgrunden var att Region Västerbottens verksamheter i mars 2019 redovisade ett underskott på -200 miljoner kronor samtidigt som det var stora behov av investeringar.

Av planen framgick att framtidens vård behövde genomföras på nya sätt. Region Västerbotten behövde utveckla nya arbetssätt för att klara ekonomin och kunna erbjuda en god och nära vård som mötte invånarnas behov. Planen innehöll förslag på åtgärder inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde som summerade till 528 miljoner kronor för åren 2020 till 2022.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ställde sig i maj 2019 (§ 87) bakom den föreslagna inriktningen i regiondirektörens plan. Nämnden gav även i uppdrag till hälso- och sjukvårdsdirektören att redan under år 2019 arbeta med de förslag som var möjliga att påbörja år 2019. Uppdraget skulle hälso- och sjukvårdsdirektören återrapportera till nämnden i september 2019. Enligt planerna skulle åtgärderna ge en besparing år 2019 på 106 miljoner kronor:

- Anpassa bemanningen till bemanningsmål (60 mnkr)
- Förändra jourorganisationen (14 mnkr)
- Minska hyrläkarköpen (12 mnkr)
- Övriga kortsiktiga åtgärder (20 mnkr)

I december 2019 (§171) återrapporterade hälso- och sjukvårdsdirektören till nämnden resultatet av de åtgärder som var genomförda för september till november 2019. Under dessa månader hade åtgärderna enligt återrapporteringen gett en effekt på 46 miljoner kronor. Detta motsvarade 53 procent av de besparingar på 86 miljoner kronor som enligt planeringen skulle ha uppnåtts för de månaderna.

#### ***Nämndens delårsrapport per april 2019***

Den 23 maj 2019 (§61) beslutade nämnden om sin delårsrapport per april 2019. Nämnden hade ett underskott med -221 miljoner kronor per april 2019. Detta motsvarade en budgetavvikelse med -13 procent. Nämnden hade per april 2019 en kostnadsutveckling på 4,7 procent jämfört med motsvarande period år 2018.

I delårsrapporten per april bedömde nämnden att underskottet vid årets slut skulle uppgå till 550 miljoner kronor. Orsaken till det stora underskottet var enligt nämnden främst det höga kostnadsläget inför år 2019. Nämnden ansåg att det inte var möjligt att bedriva verksamheten inom nämndens budget. Enligt nämnden hade sammanslagningen av sjukhusvården och primärvården till nämndens ansvarsområde och den ny tjänstepersonsorganisation skapat förutsättningar för nämnden att på lång sikt klara de ekonomiska utmaningarna. Nämnden bedömde dock att det behövdes omfattande åtgärder och att den inte förväntade sig effekter på kort sikt.

#### ***Nämnden skrev till fullmäktige om ett bedömt underskott***

Med anledning av att nämnden bedömde att den inte skulle klara av att hålla sin budget beslutade nämnden i maj 2019 (§62) om en skrivelse till fullmäktige. Nämnden uppgav att det krävdes ytterligare åtgärder för att nämnden skulle klara sin budget för år 2019. Nämnden bedömde dock att det utifrån nämndens uppdrag inte var möjligt att göra ytterligare kostnadsreduceringar. I skrivelsen lämnade nämnden inga förslag på åtgärder som fullmäktige kunde ta ställning till.

Regionfullmäktige gav i juni 2019 (§127) nämnden i uppdrag att senast i november 2019 återrapportera resultatet av de åtgärder nämnden vidtagit för att få en budget i balans. I återrapporteringen till fullmäktige i oktober 2019 beskrev nämnden att den nya organisationen med nya tjänstepersoner och förändrade ansvarsområden gav bättre förutsättningar för att styra förvaltningen och komma tillrätta med de ekonomiska utmaningarna. Nämnden redovisade att kostnadsutvecklingen inom vissa poster, liksom budgetavvikelsen, hade varit lägre under andra tertialet än under första tertialet. Nämnden ansåg att de åtgärder som verksamheterna vidtagit under våren 2019 hade börjat ge effekt.

#### ***Nämndens delårsrapport per augusti 2019***

Den 3 oktober 2019 (§129) beslutade nämnden om sin delårsrapport per augusti 2019. Nämnden redovisade ett underskott mot budget på -337 miljoner kronor. Det motsvarade en budgetavvikelse med -11 procent och var betydligt högre än underskottet för motsvarande period år 2018. Då var underskottet -268 miljoner kronor för motsvarande verksamheter. Nämnden redovisade per augusti 2019 en kostnadsutveckling på 4,9 procent jämfört med motsvarande period 2018.

I delårsrapporten per augusti bedömde nämnden återigen att det inte var möjligt att bedriva verksamheten inom sin budget. Nämnden prognostiserade att

underskottet vid årets slut skulle uppgå till 460 miljoner kronor. Det var en förbättring i förhållande till den prognos som nämnden lämnade i delårsrapporten per april 2019.

Anledningen till den förändrade prognosen var att nämnden hade fått ett budgettillskott på 60 miljoner kronor för AT- och ST-läkare samt utomlänsvård. Eftersom budgetavvikelsen och kostnadsutvecklingen för påverkbara poster (personalkostnader, läkemedel och medicinskt material) var lägre än under det första tertialet, bedömde nämnden även att vidtagna åtgärder hade börjat ge effekt. Nämnden beslutade inte om några ytterligare åtgärder med anledning av det ekonomiska resultatet.

Enligt delårsrapporten hade de vidtagna åtgärderna fram till och med augusti 2019 gett en effekt på 24 miljoner kronor. Detta motsvarade 46 procent av de besparingar på 52 miljoner kronor som enligt planeringen skulle ha uppnåtts vid den tidpunkten. Den åtgärd som hade störst avvikelse var åtgärden för att minska kostnaderna för den egna personalen.

### **Nämndens årsrapport 2019**

Den 19 februari 2020 (§13) beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om sin årsrapport 2019. Nämnden redovisade ett underskott på -380 miljoner kronor. Det motsvarade en avvikelse mot budget på -8 procent. I förhållande till år 2018 var underskottet mindre. År 2018 hade motsvarande verksamheter ett underskott på -433 miljoner kronor.

Även kostnadsutvecklingen var lägre år 2019 jämfört med år 2018. Kostnadsutvecklingen uppgick år 2019 enligt nämndens årsrapport till 3,8 procent. För år 2018 var kostnadsutvecklingen för motsvarande verksamheter 7,6 procent.

Nämnden redovisade i årsrapporten att den under år 2019 hade fått extra medel på totalt 130 miljoner kronor. Det handlade om satsningar på AT- och ST-läkare, anslag avseende utomlänsvård samt statsbidrag för förbättrad tillgänglighet (kömiljarden).

I årsrapporten redovisade nämnden också en analys av budgetavvikelsen för olika delar av verksamheten. I tabellen nedan sammanfattar vi nämndens analys.

#### **Nämndens analys av budgetavvikelsen.**

<b>Delområde</b>	<b>Budgetavvikelse</b>	<b>Nämndens analys</b>
Sjukhusvården	-305 miljoner kronor	Kostnader för personal (framförallt läkare) utgjorde den största delen av underskottet. Även kostnader för läkemedel, medicinskt material och utomlänsvård uppvisar stora underskott.
Primärvården	-87 miljoner kronor	Kostnader för personal (framförallt hyrläkare) och läkemedelsförskrivning utgjorde den största delen av underskottet.
Tandvården	-24 miljoner kronor	Brist på tandläkare innebar minskad produktionen och därmed även minskade intäkter.
Administration och anslag	+37 miljoner kronor	Överskottet var kopplat till läkemedelsrabatter och statsbidrag för ökad tillgänglighet.

*Källa: Hälso- och sjukvårdsnämndens årsrapport 2019.*



### Effekter av åtgärder

I årsrapporten redovisade nämnden att den inför år 2019 hade tagit fram en åtgärdsplan på 215 miljoner kronor. Dessa åtgärder hade enligt nämnden haft en sammanlagd effekt på 89 miljoner kronor, vilket motsvarar 41 procent av de planerade åtgärderna.

Av årsrapporten framgick inte varför summan av de planerade åtgärderna i åtgärdsplanen sedan delårsrapporten i augusti hade ökat från 198 till 215 miljoner kronor. Av Region Västerbottens årsredovisning framgick dock att de planerade åtgärderna på 215 miljoner kronor avsåg åtgärder för *hela* regionen, och inte enbart åtgärder inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Enligt årsredovisningen uppgick de planerade åtgärderna inom nämndens ansvarsområde till 198 miljoner kronor för år 2019. Vid årets slut hade dessa åtgärder uppnått en effekt på 71 miljoner kronor, vilket motsvarar 36 procent av de planerade åtgärderna.

I årsrapporten följde nämnden även upp de ytterligare åtgärder som vidtagits med anledning av regiondirektörens plan för hållbar ekonomi. Dessa ytterligare åtgärder planerades leda till besparingar på 106 miljoner kronor. Av uppföljningen framgick att åtgärderna hade haft en effekt på 60 miljoner kronor hade under år 2019, vilket motsvarade 57 procent av de planerade åtgärderna.

Nämnden konstaterade i årsrapporten att många av de åtgärder som krävdes för att klara budgeten fanns inom personalområdet. Nämnden redovisade samtidigt att antalet årsarbeten under året ökade med 106. Även år 2018 redovisade nämnden en ökning av personalvolymen som motsvarade 106 årsarbeten.

Nämnden bedömde att svårigheter med kompetensförsörjning, en snabb medicinsk utveckling och behov av förändrade arbetsätt skulle innebära fortsatta utmaningar. Enligt nämnden behövde sjukhusvården genomgå såväl effektiviseringar som strukturförändringar under de närmaste åren.

### Vår kommentar

Revisorerna har i tidigare granskningar konstaterat att beredningen av fullmäktiges budget varit outvecklad. I beredningen inför 2019 års budget utgick regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och ledande tjänstepersoner inte från kända kostnader och verklig kostnadsutveckling. Redan i början av år 2019 redovisade nämnden stora underskott.

Hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2019 innebar att kostnaderna skulle *minska* med omkring 190 miljoner kronor jämfört med det ekonomiska utfallet för föregående år. Istället *ökade* nämnden sina kostnader med ungefär lika mycket under året. Resultatet blev ett stort ekonomiskt underskott i förhållande till budget.

Vår granskning visar att de åtgärder som nämnden vidtog under år 2019 inte var tillräckliga för att klara en ekonomi i balans. Exempelvis ökade antalet årsarbeten under året med 106, trots att anställningsrestriktivitet infördes i april 2019.

Nämnden tog del av ekonomisk information vid sina sammanträden under år 2019 och fick löpande information om att åtgärder endast uppnådde knappt hälften av de planerade effekterna. Vår granskning visar att nämnden inte vidtog några åtgärder med anledning av informationen, utöver att tidigarelägga vissa av åtgärderna i regiondirektörens plan för hållbar ekonomi.

Nämnden skrev visserligen till fullmäktige i maj 2019 att nämnden inte skulle klara sin budget. Nämnden beredde dock inga förslag på åtgärder för året som

fullmäktige kunde ta ställning till. Avsaknad av sådana förslag minskade fullmäktiges möjligheter att ingripa. Vi har tidigare påtalat att nämnden måste lämna förslag på åtgärder till fullmäktige om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av sitt uppdrag.

## Nämndens tjänstemannastöd

### *Otydligheter i styrdokument om hälso- och sjukvårdsdirektörens roll*

Hälso- och sjukvårdsdirektören är förvaltningschef och högst ansvarig tjänsteperson för hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning. Hälso- och sjukvårdsdirektören har inför nämnden verksamhetsansvar med uppgift att bereda, verkställa och följa upp verksamheten.

Av kommunallagen följer att en förvaltning endast kan ha *en* förvaltningschef. Den grundläggande granskning som gjordes av hälso- och sjukvårdsnämnden år 2018 (Nr 11/2018) visade dock att det i flera styrdokument fanns otydligheter kring om det var landstingsdirektören eller hälso- och sjukvårdsdirektören som var förvaltningschef för nämndens förvaltning. Av granskningen framgick bland annat att hälso- och sjukvårdsnämnden gett både landstingsdirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören befogenhet att vidaredelegera. Enligt kommunallagen får en nämnd endast ge sådan befogenhet till sin förvaltningschef.

I sina yttranden över 2018 års granskning (HSN 486:1-2019) uppgav hälso- och sjukvårdsnämnden att hälso- och sjukvårdsdirektörens roll som förvaltningschef hade klargjorts. Vår granskning år 2019 visar att nämnden till viss del åtgärdat de otydligheter i styrdokument som uppmärksammades i 2018 års granskning. Av nämndens delegationsordning framgår exempelvis att endast hälso- och sjukvårdsdirektören får vidaredelegera.

Samtidigt visar en genomgång av ett antal styrdokument att det år 2019 ännu var otydligt vilken roll hälso- och sjukvårdsdirektören hade i styrningen. Nedan ger vi exempel på styrdokument där det är otydligt vilken roll hälso- och sjukvårdsdirektören hade i styrningen av nämndens förvaltning:

- Omfattning och organisation av landstingets miljöledningssystem
- Landstingets strategi för säkerhet och beredskap
- Riktlinjer för informationssäkerhet
- Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningsprocessen
- Strategi för jämställdhet och jämlikhet
- Riktlinjer för möten och tjänsteresor
- Vägledning till det systematiska arbetsmiljöarbetet
- Ledning- och styrmodell för informationssäkerhet

### Vår kommentar

Vi rekommenderar att nämnden ser till att det av alla styrdokument för nämndens förvaltning framgår att hälso- och sjukvårdsdirektören är förvaltningschef.

## Nämndens ledningssystem

Hälso- och sjukvårdsnämnden har ett ansvar för att nämndens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de lagar och regler som gäller. En förutsättning för detta är att regler och rutiner är kända bland medarbetarna.

Egenskap av vårdgivare är hälso- och sjukvårdsnämnden skyldig att tillämpa Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Enligt föreskriften måste alla verksamheter i hälso- och sjukvården och tandvården ha ett ledningssystem. Vårdgivaren ska med stöd av ledningssystemet utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. I korthet betyder det att det ska finnas dokumenterade rutiner och processer som säkerställer att verksamheten uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter.

Sedan år 2009 har det pågått ett arbete i landstinget med att försöka ta fram ett ledningssystem. Flera granskningar har visat att arbetet med ledningssystemet kantats av problem. Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har haft svag kontroll över arbetet. I stor utsträckning har det i landstinget saknats ledarskap och kunskap om vad ett ledningssystem är. Även otillräckliga prioriteringar har bidragit till att arbetet med att ta fram ett ledningssystem försvårats (se exempelvis rapporterna 11/2014 och 6/2016).

En granskning år 2018 (Nr 6/2018) visade att ledningssystemet inte utgjorde ett tillräckligt stöd i styrningen och uppföljningen av verksamheterna. Många styrdokument saknades i ledningssystemet. Granskningen visade också att det var otydligt om vem som hade befogenhet att besluta om regler och rutiner. Varken landstingsstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att ledningssystemet utvecklades och användes.

I sitt yttrande över granskningen instämde hälso- och sjukvårdsnämnden med revisorernas om svårigheterna med att införa ett ledningssystem (HSN 34-2019). Nämnden uppgav att regionbildningen år 2019 bidrog till att arbetet med att utveckla ledningssystemet hade stannat upp.

Vår granskning för år 2019 visar att nämnden vid två tillfällen under året fick information om arbetet med ledningssystemet. Av informationen framgick att arbetet med att föra in övergripande styrdokument i ledningssystemet fortsatte, men att utvecklingen av ledningssystemet inte prioriterades i avvaktan på beslut om ett nytt IT-stöd.

Vi har genomfört ett stickprov på dokument med utgångspunkt av den granskning som vi genomförde år 2018. Stickprovet utgår från ett urval på 17 dokument som inte fanns registrerade i ledningssystemet år 2018. Vårt stickprov år 2019 visar att 13 av dessa dokument (76 procent) fortfarande inte är registrerade i ledningssystemet.

### Vår kommentar

Under år 2019 avstannade en stor del av arbetet med att utveckla ledningssystemet. För år 2019 saknades ännu ett fungerande ledningssystem för nämndens ansvarsområde.

## Nämndens ärendeberedning

Tidigare granskningar har visat att hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft en tillräckligt utvecklad ärendeberedning (Nr 10/2012, 9/2015, Gr 3/2016 och 01/2018). Den senaste granskningen från år 2018 visade att även om det fanns styrdokument som beskrev ärendebredningsprocessen på en övergripande nivå, så saknades det dokumenterade rutiner för ärendeberedningens olika delprocesser. Granskningen visade också att det i hög utsträckning saknades diarieförda tjänsteskrivelser inför nämndens beslut. Revisorerna ansåg att hälso- och sjukvårdsnämnden skulle säkerställa att det fanns mer utvecklade rutiner och att roller och ansvar blev tydligare för ärendeberedningen.

I sina yttranden över revisorernas granskningar har hälso- och sjukvårdsnämnden överlag instämt med revisorerna om att det behövs ett system som säkerställer att ärenden blir tillräckligt beredda. I yttrandet över 2018 års granskning (HSN 486:1-2019) uppgav nämnden att:

- Det hade pågått ett arbete med att kartlägga och dokumentera de rutiner som ingick i ärendeberedningen. Resultatet från detta arbete skulle slutföras under hösten 2019.
- Brister i systemstödet för ärendeberedningen hade åtgärdats.
- Det skulle genomföras utbildningar om att mallar skulle användas för tjänsteskrivelser.
- En översyn hade gjorts av internkontrollplanen i syfte att kontrollera att rutiner för ärendeberedningen följdes.

Vår granskning av protokoll från nämndens sammanträden under år 2019 visar att nämnden under året inte beslutade om några nya regler eller rutiner för ärendeberedningen. Den rutin som nämnden beslutade om i april 2017 (VLL 632-2017) gällde för år 2019. Tjänstepersoner i ledningsstaben uppger att arbetet med nya regler och rutiner inte var prioriterat år 2019. Under år 2019 genomfördes enligt tjänstepersonerna dock vissa utbildningsinsatser. Ledningsstaben tog också fram en manual för ärendeberedningen. Enligt tjänstepersonerna hade också systemstödet utvecklats i form av nya mallar för tjänsteskrivelser.

Stickprov som vi genomfört på ärenden som nämnden beslutade om i maj, juni, oktober och november 2019 visar att det ofta saknades tjänsteskrivelser. Av sammanlagt 44 kontrollerade ärenden saknade 20 ärenden (45 procent) helt tjänsteskrivelser. Flera av de tjänsteskrivelserna som fanns var inte diarieförda eller ofullständiga. För en fjärdedel av tjänsteskrivelserna saknades uppgifter om vilka tjänstemän som skrivit fram ärendena och endast i undantagsfall framgick ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser av förslaget i tjänsteskrivelserna.

Även nämndens interna kontroll av ärendeberedningen visade på brister i användningen av tjänsteskrivelser (HSN 9-2019). Enligt återrapporteringen till nämnden saknade 7 av 20 kontrollerade ärenden (35 procent) tjänsteskrivelser (HSN 742-2019).

### Vår kommentar

Brister som uppmärksammats i tidigare granskningar av ärendeberedningen kvarstod i huvudsak år 2019. Vi bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden inte

säkerställde en tillräckligt utvecklad ärendeberedning år 2019. Vi rekommenderar att nämnden säkerställer en tillräcklig ärendeberedning.

## **Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll**

Enligt kommunallagen har varje styrelse och nämnd ett ansvar för att det finns en tillräcklig intern kontroll. Det betyder att varje styrelse och nämnd ska se till att det finns system och processer som säkerställer att verksamheten når sina mål, att rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och att verksamheten följer lagar och regler.

Fullmäktiges reglemente för intern kontroll är regionens överordnade styrdokument för intern kontroll. Reglementet tydliggör styrelsens och nämndernas ansvar och roller i arbetet med intern kontroll samt på vilket sätt som rapportering och uppföljning av den interna kontrollen ska genomföras.

### ***Nämndens riskanalys och internkontrollplan***

Den 9 januari 2019 beslutade nämnden om sin internkontrollplan för år 2019. Internkontrollplanen byggde på en riskanalys där nämnden värderade 30 risker. För 11 av de 30 riskerna beslutade nämnden om kontrollaktiviteter. Riskerna var kategoriserade i tre områden:

1. Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet (7 risker)
2. Tillförlitlig rapportering och information om verksamheten (1 risk)
3. Följsamhet till lagar och regler (3 risker)

Av internkontrollplanen framgick när och hur kontroller skulle genomföras och vilka som var ansvariga för kontrollerna. Vidare framgick när resultatet av kontrollerna skulle rapporteras till nämnden och vem som ansvarade för rapporteringen.

### ***Nämndens uppföljning av kontrollerna***

Under år 2019 följde nämnden upp resultatet av kontrollerna i samband med delårsrapporterna per april och augusti samt årsrapporten. Några kontroller följdes upp vid flera tillfällen, medan vissa kontroller följdes upp vid ett tillfälle. I uppföljningen fanns uppgifter om hur kontrollerna var genomförda, vad resultatet av kontrollerna visade och en bedömning utifrån resultatet. I uppföljningen redovisades också om verksamheten genomfört eller planerat några åtgärder med anledning av resultaten.

I delårsrapporten per april fanns förslag om att nämnden skulle besluta om följande åtgärder med anledning av uppföljningen:

- Skriv till regionstyrelsen och regionfullmäktige om att nämndens uppdrag inte kan fullgöras inom befintliga ekonomiska ramar.
- Revidera metoden som används för att följa risken för vårdskador
- Följ upp att verksamheterna har genomfört egenkontroll av brandskydd

I nämndens protokoll, från beslutet den 23 maj 2019 (§61) om delårsrapporten per april 2019, är det otydligt om nämnden beslutade om några åtgärder med anledning av uppföljningen av internkontrollen. I samband med uppföljningen i

delårsrapporten per augusti 2019 och årsrapporten 2019 beslutade nämnden inte om några åtgärder med anledning av genomförda kontroller i internkontrollplanen.

### ***Nämndens uppföljning av sitt arbete med intern kontroll***

I oktober 2019 godkände nämnden en rapport med en utvärdering av nämndens system för intern kontroll. Rapporten beskrev bland annat hur riskanalysen inför år 2019 hade genomförts och hur beredningen av internkontrollplanen hade gått till. Bland annat framgick att processen med att ta fram riskanalysen hade förändrats jämfört med tidigare år.

Rapporten beskrev också det arbete som inletts hösten 2018 med att utveckla den interna kontrollen. Bland annat att en översyn av styrande dokument för intern kontroll har genomförts. Det framgick även att en mall hade tagits fram för att underlätta för verksamheten att följa upp och rapportera om identifierade risker. Rapporten konstaterade att arbetet med att förbättra nämndens arbete med intern kontroll var ett långsiktigt arbete. Nämnden beslutade inte om några åtgärder i samband med att den godkände rapporten.

### Följsamhet till reglementet för intern kontroll

I tabellen nedan har vi sammanställt i vilken grad vi bedömer att nämnden för år 2019 uppfyllde kraven i fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Kontrollfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har nämnden beslutat om anpassade riktlinjer för arbetet med intern kontroll?	Ja	2019-11-12, § 162.
Har nämnden säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	2019-01-09, § 9.
Har nämnden beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2019-01-09, § 9.
Har nämnden säkerställt att internkontrollplanen är ändamålsenlig?	Ja	Internkontrollplanen uppfyllde de formella kraven i fullmäktiges reglemente. För några av kontrollerna var det dock otydligt hur kontrollerna skulle genomföras.
Har nämnden följt upp arbetet med intern kontroll?	Ja	Uppföljningar redovisades i samband med delårsrapporterna per april och per augusti samt årsrapporten.
Har nämnden säkerställt att kontrollerna i internkontrollplanen är genomförda med tillräcklig kvalitet?	Delvis	Majoriteten av kontrollerna var genomförda med tillräcklig kvalitet. I något fall har verksamheten själv uppmärksammat metodmässiga brister med kontrollen. I något ytterligare fall har vi uppmärksammat brister i metoden eller i redovisningen av genomförande och resultat.
Har nämnden bedömt resultatet av uppföljningen av intern kontroll?	Ja	Av nämndens protokoll framgår inte vilka bedömningar nämnden gjorde med anledning av uppföljningen. I delårsrapporter och årsrapporten finns nämndens bedömningar om den interna kontrollen. I delårsrapporterna och årsrapporten följde nämnden upp enskilda kontroller.
Har nämnden beslutat om tillräckliga åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Nej	Det är otydligt vilka åtgärder som nämnden vidtagit.
Har nämnden i samband med årsrapporten rapporterat resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen till regionstyrelsen?	Ja	Resultatet från uppföljningen av genomförda kontrollaktiviteter ingår i nämndens årsrapport.

### Vår kommentar

Nämnden uppfyllde år 2019 i huvudsak kraven i regionfullmäktiges reglemente för intern kontroll. I enlighet med reglementet beslutade nämnden om en riskanalys och en internkontrollplan. I samband med beslut om delårsrapporter och årsrapport följde nämnden upp resultatet av genomförda kontroller. Vi bedömer dock att

kvaliteten i internkontrollarbetet kan utvecklas. För några kontroller fanns det metodmässiga brister. Vi anser också att det av nämndens protokoll tydligare bör framgå vilka åtgärder nämnden vidtar.

## **Följsamhet till regler och rutiner**

### ***Hantering av resefakturer***

Ett stickprov på 175 resefakturer hösten 2019 visade att 21 procent av fakturorna inte var rätt redovisade. Det vanligaste felet var att syftet för resorna inte framgick på ett tydligt sätt.

### **Vår kommentar**

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte tillräcklig kontroll av att resekostnader blev rätt redovisade.

## **Nämndens uppföljning av verksamhetsmål**

Revisorerna ska enligt kommunallagen bedöma om styrelsen har en tillräcklig måluppfyllelse i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Revisorerna ska också bedöma om nämndens redovisning av måluppfyllelsen är tillräckligt utvecklad.

Med utgångspunkt i regionfullmäktiges övergripande mål beslutade nämnden i verksamhetsplanen om 8 mål för verksamheten. För att kunna följa upp resultaten beslutade nämnden om 25 indikatorer till målen.

I verksamhetsplanen beslutade nämnden att den skulle följa upp 6 av målen i delårsrapporten per augusti och att alla mål skulle följas upp i årsrapporten.

### ***Uppföljningen i delårsrapporterna***

Nämnden har i enlighet med fullmäktiges direktiv beslutat om två delårsrapporter för 2019. Vår granskning är inriktad mot delårsrapporten per augusti 2019.

I delårsrapporten följde nämnden upp de sex mål som beslutats om i verksamhetsplanen. Nämnden redovisade också en prognos om vilka mål som skulle kunna nås i slutet av året.

Prognosen visade att inga av de mål som följdes upp skulle vara uppfyllda vid årets slut. Nämnden bedömde att fyra av målen delvis skulle vara uppfyllda och att två av målen inte skulle vara uppfyllda. Av delårsrapporten framgick att det framför allt var mål inom områdena tillgänglighet och ekonomi som inte skulle kunna nås. I delårsrapporten redovisade nämnden ett ekonomiskt underskott i förhållande till budget på -337 miljoner kronor.

I delårsrapporten kommenterade nämnden översiktligt avvikelserna. För de flesta av målen fanns det inga detaljerade förklaringar till utfallen för indikatorerna. Utöver de åtgärder som tidigare beslutats fanns det heller i delårsrapporten inga konkreta förslag på åtgärder för att förbättra resultaten.

### ***Uppföljningen i årsrapporten***

Den 19 februari 2020 beslutade nämnden om sin årsrapport för år 2019. Av årsrapporten framgår att nämnden för år 2019 hade svaga resultat för de flesta av sina mål och en stor ekonomisk avvikelse i förhållande till budget. I årsrapporten redovisade nämnden ett underskott i förhållande till budget på -380 miljoner kronor.



I årsrapporten följde nämnden upp sju av de åtta mål som beslutats om i verksamhetsplanen. Nämnden gjorde bedömningen att endast ett mål var uppfyllt. Nämnden bedömde att tre mål delvis var uppfyllda och tre mål inte uppfylldes. För ett mål saknade nämnden underlag för uppföljning. De mål som nämnden inte uppfyllde fanns inom områdena tillgänglighet, förebyggande hälsoarbete och ekonomi. Tabellen nedan sammanfattar nämndens bedömning av måluppfyllelsen.

#### Nämndens bedömning av måluppfyllelse.

Nämndens mål i verksamhetsplanen	Antal indikatorer som användes	Nämndens prognos i delårsrapporten	Nämndens bedömning i årsrapporten
<i>Regionen ska arbeta för att främja hälsa och förebygga sjukdom</i>	2 av 2 beslutade	Målet kommer att uppfyllas delvis	Målet uppfylls inte
<i>Patienter ska få vård i rimlig tid</i>	3 av 3 beslutade	Målet kommer inte att uppfyllas	Målet uppfylls inte
<i>Patienter ska vara nöjda med delaktigheten</i>	1 av 3 beslutade	Ingen prognos	Ingen bedömning
<i>Regionen ska genom digitala tjänster erbjuda en ökad tillgänglighet</i>	3 av 3 beslutade	Målet kommer att uppfyllas delvis	Målet uppfylls delvis
<i>Regionen ska vara en god miljö för forskning, utbildning och innovation</i>	2 av 2 beslutade	Ingen prognos	Målet uppfylls
<i>Regionen ska vara en utvecklande och hälsosam arbetsplats</i>	4 av 6 beslutade	Målet kommer att uppfyllas delvis	Målet uppfylls delvis
<i>Regionen ska verka för en hållbar kompetensförsörjning</i>	3 av 3 beslutade	Målet kommer att uppfyllas delvis	Målet uppfylls delvis
<i>Regionens verksamheter ska ha en god ekonomisk hushållning</i>	3 av 3 beslutade	Målet kommer inte att uppfyllas	Målet uppfylls inte

Källa: Hälso- och sjukvårdsnämndens årsrapport och delårsrapport per augusti.

På samma sätt som tidigare år hade nämnden svårigheter att redovisa resultaten för arbetet med de uppdrag som fullmäktige lämnat till nämnden. I årsrapporten beskrev nämnden arbetsläge och genomförda eller planerade aktiviteter. Frånvaro av mätbara etappmål med mera medförde att redovisningen är svår att värdera.

#### Vår kommentar

Vi bedömer att nämnden i delårsrapporten per augusti och i årsrapporten i huvudsak hade en tillfredställande redovisning av sin måluppfyllelse. Nämnden hade i verksamhetsplanen översatt fullmäktiges övergripande mål till egna mål och beslutat om mätbara indikatorer. Nämnden följde upp sju av de åtta mål som var beslutade i verksamhetsplanen.

I årsrapporten bedömde nämnden att målet för forskning, utbildning och innovation vid årets slut var uppfyllt. Vi anser att redovisningen av resultatet för en av de två indikatorer som användes för att mäta måluppfyllelsen var otydlig och att det är svårt att förstå bedömningen av resultatet. Vi anser också att nämndens redovisning av fullmäktiges uppdrag var för svagt utvecklad.

Vi bedömer att nämnden för år 2019 inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. Nämnden hade ett stort underskott i förhållande till budget och uppnådde endast ett av de sju mål som följdes upp.

## 5. Iakttagelser från fördjupade granskningar

Tabellen nedan visar de fördjupade granskningar som revisorerna för år 2019 genomförde inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde.

Fördjupad granskning	Iakttagelser
Uppföljande granskning av hanteringen av lönetillägg (Nr 1/2019)	Tillämpningen av lönetillägg var inte enhetlig inom organisationen och det fanns brister i dokumentationen. Nämnden hade inte hållit sig tillräckligt informerad om tillämpningen av lönetilläggen.
Uppföljande granskning av hantering av avtal (Nr 3/2019)	Avtalsförvaltningen hade stora brister. Nämnden hade inte vidtagit åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisorerna lämnat i tidigare granskningar.
Granskning av resor och representation (Nr 4/2019)	Anvisningar för resor och representation var otydliga och svåra att hitta. Regler följdes inte. Nämnden gjorde inga systematiska kontroller för att säkerställa att reglerna följdes.
Granskning av produktions- och kapacitetsstyrning (Nr 5/2019)	Nämnden hade inte tydligt definierat vad produktions- och kapacitetsstyrning (PKS) innebar för regionen och det saknades konkreta målsättningar för arbetet med att införa PKS bland verksamheterna.
Granskning av läkemedelskostnader (Nr 6/2019)	För år 2019 beslutade nämnden inte om några mål, strategier eller direktiv för hur verksamheterna skulle arbeta med läkemedelskostnader. Otillräcklig budgetberedning, styrning och kontroll medför risk att budgeterade kostnadsminskningar inte skulle uppnås. Nämnden hade budgeterat att läkemedelskostnaderna skulle minska år 2019. Under året ökade läkemedelskostnaderna.
Granskning av samverkan om vård till barn och unga med psykisk ohälsa (Nr 7/2019)	En uppföljande granskning visade att samverkan mellan skolan, socialtjänsten, ungdomshälsor, primärvården och barn och ungdomspsykiatri (BUP) alltjämt var för svagt utvecklad. Brister i samverkan riskerade att barn och unga inte fick rätt vård. Det fanns också risk att barn och unga hamnade "mellan stolarna" på grund av att vårdkedjor inte fungerade.
Granskning av barn- och ungdomspsykiatri (Nr 8/2019)	Revisorerna hade i flera tidigare granskningar uppmärksammat brister hos BUP och i vården till barn och unga med psykisk ohälsa. Granskningen visade att nämnden inte hade agerat tillräckligt för att lösa problem på BUP som hade pågått i flera år.
Granskning av tillämpning av delegationsordningar (Nr 9/2019)	Det förekom att delegater fattade beslut utan befogenhet och att beslut inte anmäldes i tid. Nämnden kontrollerade inte att delegationsordningen efterlevdes.

### Vår kommentar

Fördjupade granskningar visar att hälso- och sjukvårdsnämnden år 2019 inte hade system och metoder som säkerställde en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll. På samma sätt som tidigare år bedömer vi att det behövs genomgripande förändringar för att nämnden ska få bättre kontroll över sitt ansvarsområde.

## 6. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2018

I tabellen nedan har vi sammanställt i vilken grad nämnden vidtog tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2018 års granskning.

Rekommendationer 2018 års granskning	Tillräckliga åtgärder	Vår kommentar
Utveckla analysen av varför nämndens verksamheter i flera år redovisat ekonomiskt underskott. Hittills har det saknats analyser om vilka åtgärder som är nödvändiga för att nämnden ska klara sin budget. För det mera långsiktiga arbetet med att minska kostnadsutvecklingen bör nämnden ställa krav på underlag med bedömda effekter. För åtgärder som löper över flera år bör nämnden begära delrapporteringar. Säkerställ att de åtgärder som nämnden beslutar om är tillräckliga.	Nej	Nämnden redovisade inte en analys som tydligt förklarade varför nämnden i flera år hade redovisat underskott trots att den vidtagit en rad åtgärder. Det saknades för år 2019 en analys över vilka åtgärder som krävs för att nämnden skulle kunna hålla sin budget.
Om det är så att nämnden bedömer att den inte har förutsättningar att klara sitt uppdrag bör den i tid under innevarande år vända sig till fullmäktige så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.	Delvis	I maj 2019 skrev nämnden till fullmäktige och informerade om att den inte skulle klara av att hålla sin budget. Nämnden gav dock inga förslag på åtgärder som fullmäktige kunde ta ställning till
Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt utvecklat tjänstemannastöd. Granskningar de senaste åren visar att det behövs genomgripande förändringar i formerna för styrningen.	Nej	Både denna grundläggande granskning och fördjupade granskningar år 2019 visar att nämnden inte har ett tillräckligt tjänstemannastöd.
Tydliggör vem som är förvaltningschef inför nämnden. Se till att det av styrdokument för nämndens ansvarsområde framgår vem som är förvaltningschef.	Delvis	Hälso- och sjukvårdsdirektörens roll som förvaltningschef har blivit tydligare. I flera styrdokument som gällde för nämndens förvaltning var dock hälso- och sjukvårdsdirektörens roll otydlig.






*Tabellen fortsätter på nästa sida*

Rekommendationer 2018 års granskning	Tillräckliga åtgärder	Vår kommentar
Skärp kontrollen över att reglerna i kommunallagen om beslutsfattande följs. Nämnden måste ha bättre kontroll över att nämndens delegationsordning följs.	Nej	En fördjupad granskning visade att det fortfarande fanns brister i nämndens kontroll över beslut. Nämnden kontrollerade inte att beslut fattades av behöriga delegater eller vidaredelegater.
Säkerställ att det för nämndens ansvarsområde finns ett fungerande ledningssystem.	Nej	Arbetet med att utveckla ledningssystemet stannade av under år 2019. De problem som uppmärksammats i tidigare granskningar kvarstod i huvudsak.
Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.	Nej	Under år 2019 saknades fortfarande detaljerade rutiner kring hur olika delar av beredningen skulle utföras. Nämnden säkerställde inte att det fanns tjänsteskrivelser inför beslut som nämnden tog under året.
Nämnden behöver bli mer aktiv i styrningen och kontrollen över internkontrollarbetet. Säkerställ högre kvalitet i arbetet med den interna kontrollen.	Delvis	Nämnden uppfyllde i huvudsak fullmäktiges krav i reglementet för intern kontroll. Kvaliteten i arbetet behöver i vissa delar utvecklas. Nämnden behöver också bli mer aktiv i fråga om bedömningar av resultat och att vidta åtgärder.
Utveckla styrningen och uppföljningen av de uppdrag som fullmäktige lämnar till nämnden. I styrningen saknas konkreta planer med uppföljningsbara mål och aktiviteter. I uppföljningen saknas det en avstämning mot uppföljningsbara mål och aktiviteter.	Nej	På samma sätt som för tidigare år gjorde frånvaron uppföljningsbara mål och aktiviteter att resultaten var svåra att värdera.

### Vår kommentar

Nämnden vidtog inte tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationerna i 2018 års granskning. Flera av de problem som identifierades år 2018 kvarstod år 2019.

## 7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har nämnden en tillräcklig måluppfyllelse?		Nämnden hade svag måluppfyllelse för mål inom ekonomi, tillgänglighet och förebyggande hälsoarbete.
Har nämnden haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde?		Våra granskningar år 2019 visar att nämnden inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.
Har nämnden en tillräckligt utvecklad redovisning av måluppfyllelse?		Positivt var att nämnden hade brutit ner fullmäktiges övergripande mål till konkreta mål med hjälp av mätbara indikatorer. I uppföljningen saknades dock tillräckliga analyser om varför resultaten i flera år varit svaga och varför vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga.
Har nämnden haft metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?		Våra granskningar år 2019 visar att nämnden saknade tillräckliga metoder och system som säkerställde att beslut blev genomförda och att regler följdes.
Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?		Flera av de brister som uppmärksammades i 2018 års granskning fanns kvar år 2019.

### Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt tjänstepersonstöd. Inom flera områden är nämndens system för styrning och kontroll för svagt utvecklade.
- Säkerställ att de åtgärder som nämnden vidtar är tillräckliga. Ställ krav på konsekvensbeskrivningar vid beslut om åtgärder. Vid avvikelser bör nämnden ställa krav på att hälso- och sjukvårdsdirektören lämnar förslag på kompletterande åtgärder. Vid avvikelser måste nämnden vara aktiv och besluta om åtgärder.
- Om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av att genomföra sitt uppdrag bör nämnden vända sig till fullmäktige med förslag på åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.

Umeå den 8 april 2020

Richard Norberg  
Certifierad kommunal revisor

Revisionskontoret  
Region Västerbotten