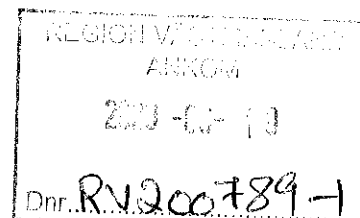




Region
Västmanland
Regionens revisorer
Hans Strandlund

2020-06-05



Till
Regionstyrelsen för svar
Regionfullmäktige för kännedom

Granskning av ekonomistyrning

Revisorerna har tidigare granskat regionens arbete med kostnadsbesparingar. Regionens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av regionstyrelsens mål- och budgetprocess samt av regionstyrelsens ekonomistyrning. Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå samt om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen inte helt har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå. Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, inte har säkerställt en helt ändamålsenlig ekonomistyrning för hälso- och sjukvårdsverksamheterna samt att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Detta med utgångspunkt i årligen återkommande underskott för hälso- och sjukvårdsverksamheterna.

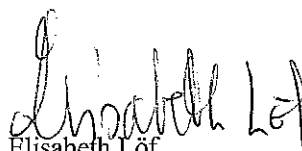
Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen behöver anpassa både regionövergripande styrdokument samt verksamhetsspecifika styrdokument utifrån den nya organisationen.
- Regionstyrelsen behöver säkerställa efterlevnad av beslutade styrdokument.
- Regionstyrelsen bör se över nuvarande resursfördelningsmodell i syfte att skapa realistiska möjligheter för hälso- och sjukvårdsverksamheterna att klara beslutade budgetramar.
- Regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, bör utöka frekvens och omfattning avseende den ekonomiska uppföljningen.
- Regionstyrelsen bör mer aktivt, i egenskap av driftnämnd, besluta om faktiska åtgärder för en ekonomi i balans.

Iakttagelser och bedömningar i sin helhet framgår i bifogad rapport. Revisorerna önskar svar från regionstyrelsen senast 2020-10-29.

FÖR REGIONENS REVISORER


Hans Strandlund
Ordförande


Elisabeth Löf
Revisor

Granskning av ekonomistyrning

Region Västmanland

Juni 2020

*Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal
revisor*

Jesper Häggman, projektmedarbetare

Tobias Björn, kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	6
1.5.	Metod	6
2.	Iakttagelser och bedömningar	7
2.1.	Revisionsfråga 1	7
2.1.1.	Iakttagelser	7
2.1.2.	Bedömning	11
2.2.	Revisionsfråga 2	11
2.2.1.	Iakttagelser	11
2.2.2.	Bedömning	12
2.3.	Revisionsfråga 3	13
2.3.1.	Iakttagelser	13
2.3.2.	Bedömning	14
2.4.	Revisionsfråga 4	15
2.4.1.	Iakttagelser	15
2.4.2.	Bedömning	16
2.5.	Revisionsfråga 5	17
2.5.1.	Iakttagelser	17
2.5.2.	Bedömning	19
2.6.	Revisionsfråga 6	19
2.6.1.	Iakttagelser	19
2.6.2.	Bedömning	21
2.7.	Revisionsfråga 7	22
2.7.1.	Iakttagelser	22
2.7.2.	Bedömning	24

2.8.	Revisionsfråga 8	25
2.8.1.	Iakttagelser	25
2.8.2.	Bedömning	25
3.	Revisionell bedömning	26
4.	Bilagor	28
4.1.	Bilaga 1	28
4.2.	Bilaga 2	29
4.3.	Bilaga 3	29

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå. Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, inte har säkerställt en helt ändamålsenlig ekonomistyrning för hälso- och sjukvårdsverksamheterna samt att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Detta med utgångspunkt i årligen återkommande underskott för hälso- och sjukvårdsverksamheterna.

Det finns tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen. De centrala styrdokumenterna utgörs av riktlinjer för god ekonomisk hushållning, regionövergripande budgetföresättningar samt budgetanvisningar. Det finns vidare en dokumenterad beskrivning av planerings- och uppföljningsprocessen samt en dokumenterad beskrivning av regionens styrmodell. Vi noterar dock att det gjorts avsteg från dessa styrdokument i och med att regionplan och budget för år 2020 beslutades först i november år 2019, regionstyrelsen inte beslutade om några nämnds-/förvaltnings specifika planeringsföresättningar samt att det inte gjordes någon månadsuppföljning avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna för oktober 2019. Vidare finns det särskilda anvisningar för hälso- och sjukvårdsverksamheternas budgetarbete vilka redogör för tidplan, föresättningar samt effektiviseringskraven. Det saknas dock gemensamma budgetanvisningar anpassade till den nya organisationen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Vi bedömer att det kvarstår ett omfattande arbete i att utforma gemensamma rutiner och riktlinjer för den nya organisationen, t.ex. avseende budgetering och uppföljning.

Regionstyrelsen har utöver sin övergripande strategiska roll tillika rollen som driftnämnd för hälso- och sjukvården. Vår bedömning är att regionstyrelsen i tillräcklig omfattning säkerställer sig information och kunskap om det ekonomiska läget utifrån sin regionövergripande roll. Vi bedömer dock att regionstyrelsen bör öka frekvens och omfattning avseende den ekonomiska uppföljningen utifrån uppdraget som driftnämnd.

När det gäller den övergripande ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen är vår bedömning att ansvaret för ekonomi och verksamhet är tydliggjord.

Region Västmanland har under åren 2014-2019 levererat årliga ekonomiska resultat som uppfyller regionens finansiella målsättningar och även det budgeterade resultatet för år 2020-2022 uppfyller dessa målsättningar. När det gäller hälso- och sjukvårdsverksamheterna är resultatet det motsatta, dvs. årligen återkommande ekonomiska underskott. Det är vår bedömning att erfarenheter från tidigare års utfall samt förändring i demografi och hälso- och sjukvårdsbehov inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i budgetarbetet avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Det faktum att underskotten varit återkommande från år till år samt att underskotten uppstår i början av året stödjer denna uppfattning. Det är samtidigt vår bedömning att budgeten inte fungerat som tillräckligt styrinstrument inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Prognoserna avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna har under flera år försämrats löpande under året. Detta med anledning av att tillräckliga effekter ej uppnåtts avseende åtgärder för en ekonomi i balans. Det är således vår bedömning att regionstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Det framgår även i av regionstyrelsen beslutad förvaltningsplanen för år 2020 att det behöver vidtas ytterligare åtgärder om 400 mnkr för att hälso- och sjukvårdsförvaltningen ska ha en ekonomi i balans, vilket det idag saknas beslutade åtgärder kring. Utifrån att de ekonomiska resurserna är begränsade krävs enligt vår bedömning tydligare styrning från regionstyrelsen avseende prioriteringar samt beslut om åtgärder för en ekonomi i balans.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen behöver anpassa både regionövergripande styrdokument samt verksamhetsspecifika styrdokument utifrån den nya organisationen.
- Regionstyrelsen behöver säkerställa efterlevnad av beslutade styrdokument.

- Regionstyrelsen bör se över nuvarande resursfördelningsmodell i syfte att skapa realistiska möjligheter för hälso- och sjukvårdsverksamheterna att klara beslutade budgetramar.
- Regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, bör utöka frekvens och omfattning avseende den ekonomiska uppföljningen.
- Regionstyrelsen bör mer aktivt, i egenskap av driftnämnd, besluta om faktiska åtgärder för en ekonomi i balans.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av regionen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att regionen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Region Västmanlands underliggande problem med stora underskott i delar av driftverksamheten kvarstår och nettokostnadsökningen för år 2019 prognostiserades till 4,8 % (delårsrapport per augusti 2019) vilket ska sättas i relation till kravet på att komma ned i en ökningstakt på 3 %. Det finns således skäl att komplettera den grundläggande granskningen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Regionstyrelsen ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Regionstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är regionstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till regionstyrelsen. Styrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

Hälso- och sjukvården har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Helårsprognosen för år 2019 uppgick till -290 mnkr för de samlade verksamheterna och framförallt större underskott inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Prognosen för Västmanlands sjukhus prognostiserades till -355 mnkr för år 2019 i samband med delårsrapporten per sista augusti.

Revisorerna har tidigare granskat regionens arbete med kostnadsbesparingar. Regionens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av regionstyrelsens mål- och budgetprocess samt av regionstyrelsens ekonomistyrning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå samt om regionstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för regionstyrelsens ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (regionövergripande och inom hälso- och sjukvården)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdens verksamhet tydlig?
5. Har regionstyrelsen en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer regionstyrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar regionstyrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
8. Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Revisionsfråga 1-4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 5-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Regioninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

1.4. Avgränsning

Granskningen avser regionstyrelsen och avser i huvudsak hälso- och sjukvårdsverksamheterna, och avser år 2019-2020.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Ordförande, Regionstyrelsen
- 2:e vice ordförande, Regionstyrelsen
- Ordförande, Utskott för folkhälsa och sjukvård
- Ledamot, Utskott för folkhälsa och sjukvård
- Ekonomidirektör, Regionkontoret
- Budgetchef, Regionkontoret
- Strateg på centrum för ekonomi, Regionkontoret
- Planeringsstrateg, Regionkontoret
- Hälso- och sjukvårdsdirektör, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Ekonomichef, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Ekonomichef Närsjukvård, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Ekonomichef Akutsjukvård, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten. I samband med faktagranskning har avstämning av rapport skett med regiondirektören.

2. Iakttagelser och bedömningar

Regionstyrelsens organisation

Region Västmanlands politiska organisation (se bilaga 1 för organisationsschema) utgår från regionfullmäktige, under vilka följande nämnder finns:

- Regionstyrelsen
- Kultur- och folkbildningsnämnden
- Kollektivtrafikkommittén
- Gemensamma nämnder (Ambulansdirigeringsnämnd, Hjälpmedelsnämnd, Inköpsnämnd, Kostnämnd och Varuförsörjningsnämnd)
- Patientnämnd

Av *Reglemente för Regionstyrelsen 2018–2022*, antaget av regionfullmäktige 2018-11-21 § 130, framgår att Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för regionens utveckling och ekonomiska ställning. I Regionstyrelsens styrnings- och ledningsfunktion ingår att leda, styra och samordna arbetet med mål och riktlinjer och ekonomiska ramar för hela regionens verksamhet samt ta nödvändiga initiativ. Vidare ska Regionstyrelsen utarbeta planeringsföresattningar och utfärda anvisningar till nämnderna och regionstyrelsens förvaltningar rörande förslag till budget samt ekonomi- och verksamhetsuppföljningar. Regionstyrelsen svarar också för att Regionfullmäktiges mål, policy och ekonomi följs, att den löpande förvaltningen bedrivs rationellt och ekonomiskt samt att den interna kontrollen är tillräcklig.

Av *Reglemente för Regionstyrelsen 2018–2022* framgår att regionstyrelsen tillika är hälso- och sjukvårdsnämnd och svarar i egenskap av det för att utöva den övergripande planeringen och ledningen av hälso- och sjukvården i enlighet med det ansvar som anges i författningar. Till regionstyrelsen underställt utskott för folkhälsa och sjukvård ska på regionstyrelsens uppdrag och inför beredning i regionstyrelsens arbetsutskott bl.a. fördjupa vissa frågor inom hälso- och sjukvårdsområdet, såsom ersättningsmodeller och hälso- och sjukvårdsproducenternas uppdrag. I sin roll som driftnämnd för hälso- och sjukvården svarar regionstyrelsen för att rapportering om ekonomi och verksamhet sker enligt lämnade anvisningar.

Inför verksamhetsåret 2020 genomfördes en omorganisation inom regionen, med fokus på hälso- och sjukvårdsverksamheten. Fr.o.m. 1 januari 2020 är regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet samlad i hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen är indelad i tre områden: akutsjukvård, nära vård och diagnostik; samt i två staber: Medicinsk stab och Planerings- och utvecklingsstab (se bilaga 2 för organisationsschema).

Fr.o.m. 1 januari 2020 är regionens vårdcentraler organiserade i en intraprenad. I intervju framkommer att cirka 60 procent av regionens vårdcentraler drivs i privat regi och att cirka 40 procent således drivs i egen regi.

2.1. Revisionsfråga 1

Finns det tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen?

2.1.1. Iakttagelser

God ekonomisk hushållning

Regionfullmäktige har 2014-06-17 § 63 fastställt *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. Av riktlinjerna framgår att Regionplanen är regionens främsta politiska styrdokument vilket formulerar vis-

ion, inriktning och övergripande mål för den verksamhet regionen svarar för och finansierar. Regionplanen ska årligen fastställas av regionfullmäktige och innehålla en tre års plan med mål för god hushållning både ur ett verksamhetsperspektiv och finansiellt perspektiv. I riktlinjerna framgår vidare att regionen för att uppnå god ekonomisk hushållning behöver uppnå ett ekonomiskt resultat motsvarande två procent av skatter och statsbidrag över en konjunkturcykel¹. Detta för att tillse framtida medborgares behov av god hälso- och sjukvård samt för att klara av kommande investeringar², återbetalning av lån samt pensionsåtaganden.

Regionplan och budget 2020–2022

Regionplan och budget 2020–2022 för Region Västmanland beslutades av regionstyrelsen 2019-10-29 § 270 och av regionfullmäktige 2019-11-19 § 135. Stommen i planen utgörs av fem målområden där den politiska viljeinriktningen uttrycks. Målområden och resultatmål är oförändrade jämfört med Regionplan 2019–2021. Nytt i planen för år 2020 är att fullmäktige formulerar konkreta uppdrag till regionstyrelse och nämnder, vilka redovisas i punktform inom respektive målområde.

Regionens modell för mål- och uppdragsstyrning presenteras i likhet med tidigare år i regionplanen. Metoden som används är målstyrning kompletterad med specifika uppdrag som riktas till styrelser och nämnder. Utgångspunkt för målstyrningen är följande fem övergripande målområden:

- Nöjda invånare i en attraktiv region
- En god och jämlik hälsa
- En effektiv verksamhet av god kvalitet
- Stolta och engagerade medarbetare och uppdragstagare
- En stark och uthållig ekonomi

Till varje målområde finns ett antal mål kopplade som mäts genom indikatorer, för vilka anges önskat läge, senaste resultat samt redovisningstillfällen. För *målområdet En stark och uthållig ekonomi* anges följande mål och indikatorer:

- Regionens finansiella ställning ska vara god:
 - Soliditet. Önskat läge är att den ska öka och uppföljning görs i samband med delårsrapporter och årsredovisning
- Regionens ska uppnå fastställt ekonomiskt resultat (176 mkr 2020, 181 mkr 2021 och 186 mkr 2022):
 - Prognos/utfall ekonomiskt resultat regionövergripande. Mäts genom faktiskt värde och följs upp i delårsrapporter samt i årsredovisning
 - Prognos/utfall ekonomiskt resultat per förvaltning. Önskat läge är +-0 mot budgetram. Följs upp i delårsrapporter samt i årsredovisning

För målområde En effektiv verksamhet av god kvalitet har ett resultatmål formulerats som har bäring på granskningen:

¹ Vid fastställande av konjunkturcykel används det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren, som riktvärde.

² Regionstyrelsen beslutade vid sammanträde 2019-05-28 att bl.a. föreslå regionfullmäktige besluta att: "Regionstyrelsen får i uppdrag att omprioritera investeringsmedel från ombyggnation till förmån för nybyggnation inom den totala indikativa investeringsramen om 6 800 miljoner kronor, vilket innebär att ombyggnationen utgår från programmets omfattning". Detta för att finansiera byggnation av ett nytt akutsjukhus i Västerås. I Regionplan 2019-2022 noteras vidare att investeringsutgiften beräknas till 6,8 miljarder och årliga driftkostnader till 400-600 mkr, i 2016 års kostnadsläge.)

- Verksamheten/vården ska bedrivas på rätt nivå³. För dessa anges önskat läge, senaste resultatet och redovisningstillfällen:
 - Primärvårdens kostnadsandel av samtlig hälsosjukvård. År 2018 låg den på 16,8 procent och önskat läge är att den ska öka. Resultat redovisas i årsredovisningen.

Under rubriken *En stark och uthållig ekonomi* beskrivs de huvudsakliga utmaningar regionen står inför under planperioden 2020–2022. Utmaningarna består i huvudsak i att en dämpad konjunktur med lägre skatteintäkter prognostiseras samtidigt som den demografiska utvecklingen i regionen medför ökad efterfråga på välfärd. Dessutom beräknas regionen få minskade bidrag via kostnadsutjämnningssystemet. Detta samtidigt som regionen i ett antal år har haft negativa budgetavvikelser i delar av hälso- och sjukvårdsverksamheterna samt en högre nettokostandsutvecklingstakt än den budgeterade. Vidare anges att regionen ser behov av och planerar större investeringar under kommande år. Framgång inom området uppges vara beroende av att åtgärder och förändringar genomförs enligt plan inom alla målområden. Det är avgörande att samtliga verksamheter verkar för att använda resurserna så effektivt som möjligt och ständigt arbetar med att förbättra arbetssätt och tjänster.

Som en del i regionens mål- och uppdragsstyrning anges följande resultatmål och uppdrag:

- **Resultatmål:** Regionens ska uppnå fastställt ekonomiskt resultat, 176 mnkr 2020 och 181 mnkr 2021 och 186 mnkr 2022
- **Resultatmål:** Regionens finansiella ställning ska vara god
- **Uppdrag:** Under 2020 ska regionstyrelsen och samtliga nämnder säkerställa att förvaltningar och verksamheter förbättrar och effektiviserar arbetssätt och tjänster.

I samband med behandling av mål och uppdrag beslutar fullmäktige 2019-10-29 § 270 att ge regionstyrelsen i uppdrag att följa upp och säkerställa att respektive förvaltning genomför åtgärder för att bidra till måluppfyllelse samt att till fullmäktige redovisa måluppfyllelse för resultatmålen och resultat av givna uppdrag.

Regler för planering och uppföljning anges i Regionplan och budget 2020–2022. Utgångspunkten för regionens målstyrning är att ansvariga politiska instanser (regionfullmäktige samt regionstyrelsen och nämnderna) beslutar vad regionens verksamhet ska syfta till och sträva efter att uppnå via mål, strategier och uppdrag. Detta "vad" uttrycks till respektive förvaltning genom uppdragsdialoger mellan styrelse eller nämnd och förvaltningsdirektör. "Hur" föreslås av förvaltningsdirektör och beskrivs i förvaltningsplanen som sedan godkänns av styrelse eller nämnd. På verksamhetsnivå formuleras en verksamhetsplan vilken godkänns av förvaltningsdirektören.

Av regionplanen framgår vidare att regionstyrelsen kontinuerligt ska följa upp hur arbetet utifrån regionplanen löper på i månads- och delårsrapporter samt per helåret i årsredovisningen. Styrelsen ska rapportera de två delårsrapporterna (per april och augusti) samt årsredovisningen till regionfullmäktige.

Regionens budgetprocess

En processbeskrivning för regionens planeringsprocess är framtagen och gäller fr.o.m. 2017-09-28. Processbeskrivningen är antagen av dåvarande regiondirektör. Av *Delegationsordning för Regionstyrelsen – strategisk styrelse*, fastställd av regionstyrelsen 2019-12-17 § 316 och giltig fr.o.m. 2020-01-01, delegeras till regiondirektör att utfärda tillämpningsföreskrifter till av regionstyrelsen utfärdade regler och riktlinjer. Ekonomidirektör anges vara processägare för regionens planeringsprocess. I processteamet ingår planeringsstrateg, budgetchef, controller och redovisningschef.

³ Den indikator som inte bedöms omedelbart relevant för denna granskning är: Miljö- och klimatpåverkan: Måluppfyllelse enligt miljöprogram ska öka.

Av processbeskrivningen framgår hur regionens styrmodell är strukturerad samt befogenheter för olika beslutsnivåer. I processbeskrivningen finns ett flertal flödesscheman vilka beskriver hur flödet av rapporter och underlag från verksamhetsnivå aggregeras och sammanställs i planering och uppföljning av regionens samlade verksamhet till regionstyrelsen och regionfullmäktige. I nedan schematiska bild framgår de övergripande processtegen samt beslutspunkterna rörande regionens mål- och budgetprocess för beslut om plan och budget på region-, förvaltnings- respektive verksamhetsnivå (se bilaga 3):

Regionens planeringsprocess är indelad i olika nivåer, vilka behandlas i särskilt avsnitt i processbeskrivningen. I separata avsnitt behandlas planering och beredning av regionens samlade verksamhet, regionstyrelserapporterande verksamheter samt förvaltningsrapporterande verksamheter. På respektive nivå anges i vilka centrala dokument verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar fastställs inför kommande verksamhetsår. Centrala styrande dokument som behandlas i processbeskrivningen är: regionövergripande utmaningar respektive budgetförutsättningar, regionplanen och budget, respektive förvaltningsutmaningar och förvaltningsplan (inkl. mätplan) samt utmaningar och verksamhetsplan per verksamhetsområde. En processbeskrivning avseende regionens uppföljningsprocess med motsvarande utformning är framtagen och gäller fr.o.m. 2017-09-04.

I intervju beskrivs att det praktiska arbetet med regionens planerings- och uppföljningsprocesser inte till fullo motsvarar den struktur som beskrivs i de två processbeskrivningarna. I intervju beskrivs att detta delvis beror på brister i implementering i samband med att processbeskrivningarna beslutades. Ett avsteg från planeringsprocessen är att det i beredningsarbetet inför budget år 2020 inte togs fram planeringsförutsättningar för respektive förvaltning. Vidare fastställdes Regionplan och budget 2020 av regionfullmäktige först i november, istället för i juni. Detta med anledning av det pågående arbetet för ekonomi i balans som bereddes mellan tjänstemän och inom politiken under år 2019.

Planeringsförutsättningar och detaljbudgetanvisningar

Budgetchef har som del av regionens budgetprocess tagit fram regionövergripande budgetförutsättningar. I delårsrapporten per sista augusti redogör respektive förvaltning för utmaningar vilket sedan sammanställs i det regionövergripande dokument för utmaningar tillsammans med utmaningar (per målområde) på totalnivå. Detta processas sedan gemensamt av tjänstemannaledningen och fastställs av regiondirektören.

De regionövergripande budgetförutsättningarna för regionen utgår från SKR:s prognoser avseende bl.a. skatter och statsbidrag, landstingsprisindex samt KPA:s prognoser över pensioner. I planeringsförutsättningarna presenteras en omvärldsbevakning, regionens ekonomiska förutsättningar och utmaningar på övergripande nivå samt ett övergripande utkast till budget på regionnivå. Dessa underlag ligger till grund för beredning och framtagande förslag till budget för regionen. I intervju beskrivs genomgående att dessa underlag är av ändamålsenlig kvalitet och omfattning.

Detaljbudgetanvisningarna är en regionövergripande instruktion för budgetarbetet. Mer detaljerade budgetanvisningar kan tas fram inom respektive förvaltning. Budgetanvisningar för sjukvårdsområdena Akutsjukvård och Nära vård beskrivs mer utförligt under kontrollmål 2 nedan. De övergripande detaljbudgetanvisningarna omfattar en tidplan för regionens budgetprocess från och med maj. Tidplanen anger det som i intervju beskrivs som ordinarie gång, att regionstyrelsen behandlar regionplanen i slutet av maj och att regionfullmäktige fattar beslut om regionplanen i juni och att beredningsarbetet inom respektive nämnd och förvaltning därefter fortlöper under hösten 2019. I detaljbudgetanvisningarna anges dock att det med anledning av pågående omorganisation kommer ske förändringar i tidplan.

2.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Det är vår bedömning att det finns tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen samt att det regleras i reglementet att detta är regionstyrelsens ansvar. De centrala dokumenten utgörs av riktlinjer för god ekonomisk hushållning, regionövergripande budgetföresättningar samt detaljbudgetanvisningar. Det finns vidare en dokumenterad beskrivning av planerings- och uppföljningsprocessen samt dokumenterad beskrivning av regionens styrmodell. Vi noterar dock att det gjorts avsteg från dessa styrdokument i och med att regionplan och budget beslutades i november och inte i juni samt att regionstyrelsen för år 2020 inte beslutade om några nämnds-/förvaltningsspecifika planeringsföresättningar.

2.2. Revisionsfråga 2

Finns det regler och riktlinjer för regionstyrelsens ekonomistyrning?

2.2.1. Iakttagelser

I det inledande avsnittet ovan beskrivs att regionstyrelsen tillika är driftnämnd för regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Både den regionövergripande samt hälso- och sjukvårdsverksamhetens mål- och budgetprocess behandlas i processbeskrivning för planeringsprocessen. I beskrivningen för regionens uppföljningsprocess presenteras på motsvarande sätt hur uppföljning av den verksamhet som regionstyrelsen ansvarar för ska ske.

Regionstyrelsen ska vid fyra tillfällen under verksamhetsåret ta del av helårsprognoser på regionövergripande nivå samt för ett antal verksamhetsområden inom ramen för regionens hälso- och sjukvård. Detta i samband med de förstärkta månadsrapporterna per februari och oktober samt i delårsrapporterna per april och augusti. Vid sidan av dessa uppföljningar tar regionstyrelsen även del av prognoser för helårsresultat för regionen som helhet i samband med övriga månadsuppföljningar under verksamhetsåret.

Uppföljning av respektive hälso- och sjukvårdsverksamhets aktiviteter och utfall i förhållande till produktionsuppdrag och fastställda resultatmål med indikatorer presenteras i huvudsak i samband med delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisning för året.

Budgetanvisningar Västmanlands sjukhus

Ekonomichef för tidigare Västmanlands sjukhus har tagit fram *Anvisningar – Budgetarbete, produktions- och verksamhetsplanering Västmanlands sjukhus 2020*, daterade 2019-05-28. Anvisningarna utgår från de övergripande detaljbudgetanvisningar för regionen och syftar till att ge mer detaljerade anvisningar om hur Västmanlands sjukhus budget, produktionsplan och verksamhetsplan med tillhörande styrkort och aktivitetsplan ska tas fram. Anvisningarna omfattar en grov tidplan för arbetet uppdelat i tre etapper samt en mer detaljerad tidplan vilken anger datum för när olika steg i budgetarbetet samt arbetet med produktionsplan och verksamhetsplan ska vara färdigt. Etapperna är indelade så att den första avser perioden maj – augusti och den andra augusti – september. I dessa etapper är fokus på bemanning-/personalplanering och verksamhets- och produktionsplanering. Den tredje etappen omfattar perioden september – oktober och i den fokuseras på driftbudget (kliniknivå ska vara klar 1 oktober enligt plan), fortsatt produktionsplaneringsarbete och konkretisering av verksamhetsplan utifrån identifierade utmaningar. Av den mer detaljerade tidplanen framgår att budget och produktionsplan på kliniknivå ska vara färdiga per den 1 oktober samt att motpartsjusterad budget på verksamhetsnivå ska vara klar per den 22 oktober. Preliminär verksamhetsplan ska vara färdig under oktober månad och slutlig verksamhetsplan inkl. styrkor och aktivitetsplaner från kliniker ska vara färdig per 29 november. Relaterat dessa tidplaner för hur budgetarbetet och övrigt planeringsarbete inför kommande år ska genomföras anges i anvisningarna under vilka perioder interna avstämningar inom Västmanlands sjukhus och med chefer för hälso- och sjukvårdsförvaltningen ska genomföras.

Likt i de övergripande detaljbudgetanvisningarna noteras att uppställd tidplan är preliminär utifrån pågående projekt inom ramen för arbete med ekonomi i balans, i vilket ingår omorganisationen av regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet.

I anvisningarna behandlas särskilt Västmanlands sjukhus pågående arbete med ekonomi i balans samt tydliggörs de övergripande budgetprinciperna kopplat till kostnadskontroll samt att personalbudgeten ska vara strikt kopplad till bemanningsmål och produktion. Verksamhetens budgetanvisningar anger förutsättningar för personalbudgetering, hur olika externa (läkemedel, riks- och regionvård m.m.) ska hanteras i budgetarbete samt hur budgetering av intäkter får göras. Anvisningarna tydliggör vidare vilka investeringsrelaterade kostnader som ska rymmas inom budgetram samt när resultatkrav kommer kommuniceras i verksamheten och vilka förutsättningar som gäller för det. Av redogörelsen för resultatkrav framgår att det med anledning av att förvaltningen haft ett upparbetat underskott finns klinker inom Västmanlands sjukhus som inte har en budget i balans. Dessa kliniker ska uppnå det budgeterade över/underskottet.

I anvisningarna anges för vilka kliniker produktionsplaner ska upprättas samt för vilka kliniker standardmallen för detta inte behöver användas. Verksamhetsplan ska tas fram enligt förvaltningsgemensam mall. Verksamhetsplan ska innehålla aktiviteter som ska genomföras och ett styrkort med relevanta mätetal.

Budgetanvisningar PPHV

Ekonomichef för PPHV har tagit fram dokumentet *Budget 2020 – Anvisningar nr 1* daterade 2019-06-28. Anvisningarna riktar sig i första hand till resultatområdeschefer samt deras stöd i form av controllers och HR-konsulter. I anvisningarna beskrivs på övergripande nivå vilka förutsättningar som gäller för budgetarbetet inför år 2020. Centrala delar i anvisningarna är hur personalbudgetering ska hanteras samt relaterat till kostnader för inhyrd personal. Under rubriken *Budgetramar och uppräknings* behandlas hur uppräknings av budget görs samt vilka övergripande korrigeringar som arbete med EiB medför för PPHVs verksamhetens budgetramar 2020. Slutligen framgår en övergripande tidplan för budgetarbetet. Tidplanen är uppdelad för de övergripande hållpunkterna för regionens och PPHVs interna budgetarbetet. Av tidplanen framgår när budget ska vara klar för avstämning per resultatområde samt när budget respektive förvaltningsplan inkl. budget ska vara färdiga (manusstopp) inför antagande. Tidplanen anges vara att betrakta som preliminär med anledning av den då pågående omorganisationen.

I en intern PowerPoint-presentation presenteras fördjupade budgetförutsättningar för PPHV inför perioden 2020-2022. Budgetförutsättningarna fokuserar på verksamhetens utmaningar utifrån ett ekonomiskt perspektiv, anger hur verksamheten står sig kostnadsmässigt jämfört med andra regioner samt övergripande förutsättningarna för arbete med ekonomi i balans avseende perioden 2020-2022. I presentationen beskrivs slutligen ett så kallat budgethjul för hur respektive verksamhetsområde inom PPHV på ett iterativt sätt tar fram, utvärderar och reviderar budgetförslag tills PPHV:s budget går ihop på sammanställd nivå. Ingen tidplan presenteras i samband med detta.

Kompletterande anvisningarna har ekonomichef inom PPHV tagit fram en PowerPoint-presentation i vilken på övergripande nivå beskrivs vilka datum ansvariga chefer har att förhålla sig till i arbetet med verksamhetsplan, produktionsplan och i relation till förvaltningsplan 2020.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Den regionövergripande samt hälso- och sjukvårdsverksamhetens mål- och budgetprocess behandlas i processbeskrivning för planeringsprocessen och på motsvarande sätt behandlas uppföljningsprocessen i motsvarande processbeskrivning. Regionstyrelsen ska vid fyra tillfällen under verksamhetsåret ta del av helårsprognoser på regionövergripande nivå samt för ett antal verksamhetsområden inom ramen för regionens hälso- och sjukvård. Detta i samband med de förstärkta månadsrapporterna per februari och oktober samt i delårsrapporterna per april och augusti. Vid sidan av dessa uppföljningar tar regionstyrelsen även del av prognoser för helårsresultat för regionen som helhet i samband med övriga månadsuppföljningar under verksamhetsåret. Uppföljning av respektive hälso- och sjukvårdsverksamhets aktiviteter och utfall i förhållande till produktionsuppdrag och fastställda resultatmål med indikatorer presenteras i huvudsak i samband med delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisningar per helåret.

Det finns särskilda anvisningar för hälso- och sjukvårdsverksamheternas budgetarbete vilka redogör för tidplan, förutsättningar samt särskilt adresserar effektiviseringskraven. Det saknas dock gemensamma budgetanvisningar inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen, detta med anledning av att budgetarbetet inför år 2020 bedrivits inom ramen för den tidigare organisationen.

2.3. Revisionsfråga 3

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper?

2.3.1. Iakttagelser

I intervjuer framkommer att budgetramar för regionstyrelsen och nämnder i regel utgår från föregående års budgetram. Beroende på verksamhetsområde räknas sedan budgetramen upp utifrån SKR:s beräkningsunderlag för t.ex. LPIK⁴ samt demografi och kostnadsökning för läkemedel.

För verksamhetsåret 2020 har det i budget även arbetats in kostnadsbesparingar för regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet om totalt 108,9 mnkr. Av en tabell i Regionplan och budget 2020–2022 över förändringar i ramar jämfört med föregående år framgår att uppräknings av budgetram för regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet sker enligt tabell 1 nedan.

Tabell 1 – Uppräknings av budgetramar år 2019, regionens tre huvudsakliga hälso- och sjukvårdsområden, i mnkr

Hälsö- och sjukvårdsverksamhetsområdena	Budget 2019	Utfall 2019	Avvikelse budget 2019	Budget 2020	Ramjustering år 2020	Demografi eller läkemedelsuppräkning	Reducering
Västmanlands sjukhus	4 282,30	4 368,60	-318,4	4 350,10	67,8	109,5	-69,9
PPHV	842,2	870,9	-37,5	834,00	-8,2	23,4	-16,9
Vårdval, AT, Smittskydd, Patientsäkerhetsteam, CHSU stab	2 155,50	*	*	2 199,50	44	45,5	-21,1
VLS (Resursenheten)	14,50	*	*	14,00	-0,5	0,4	-1
Totalt	7 294,50		-355,9	7 397,60	103,1	178,8	-108,9

* Med anledning av den omorganisation som genomförts inom regionen är det utifrån regionens budget och årsredovisningsdokument inte möjligt att uttyda vilket utfall mot budget dessa verksamhetsdelar hade mot budget år 2019.

Med hänsyn tagen till ramreduceringar med anledning av arbetet med ekonomi i balans (EiB) motsvarar hälso- och sjukvårdsverksamhetens ramförstärkningar år 2020 1,4 % jämfört budget år 2019. Ramförstärkningen för tidigare Västmanlands sjukhus och PPHV år 2020 jämfört år 2019 motsvarar 1,5 % respektive 1 %. I kontrast till detta framgår av tabell 1 ovan att tidigare Västmanlands sjukhus respektive PPHV:s resultat år 2019 jämfört budget var ett underskott om cirka -7,4 respektive -4,5 procent. I intervjuer framhålls att Västmanlands sjukhus under flera år drivits med underskott mot budget.

I hälso- och sjukvårdens förvaltningsplan finns ett inarbetat besparingsförslag på 108,9 mnkr. I förvaltningsplanen för år 2020 framgår att trots dessa åtgärder finns ett kvarvarande budgetunderskott om 400 mnkr vilket förvaltningen inte bedömer att den kan hantera under år 2020. Bedömningen görs utifrån att ytterligare effektiviseringar inte bedöms möjliga att vidta utan inverkan på kvalitet, produktion och tillgänglighet. Det underskott som i första hand inte bedöms kunna hanteras är kopplat till den verksamhet som bedrivs inom Västmanlands sjukhus.

I intervjuer beskrivs att hälso- och sjukvårdsverksamheterna sannolikt är underbudgeterade och att detta särskilt avser det tidigare Västmanlands sjukhus. Ett möjligt alternativ för att åstadkomma en budget i balans beskrivs vara att i högre utsträckning basera budget på ekonomiskt utfall tidigare år. I intervju beskrivs dock att man medvetet avstått från detta eftersom det riskerar medföra att trycket inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna att åstadkomma kostnadsminskningar och effektiviseringar minskar. Detta eftersom det bedöms fortsatt viktigt att fokusera på att åstadkomma effektiviseringar samt förändrade arbetssätt i syfte att komma tillrätta med underskotten.

⁴ LPIK står för: Prisindex med kvalitetsjusterade löner för regioner.

Av tabell 2 nedan framgår rambudgetfördelningen inom regionens hälso- och sjukvårdsförvaltning för år 2020.

Tabell 2 – Fördelning av ram hälso- och sjukvårdsförvaltningen år 2020, i mnkr

Verksamhet	Ram 2020 (i mnkr)
Område Nära Vård	2 701,30
Varav Verksamhet Vårdval primärvård	1 190,50
Varav Verksamhet HMC	0
Område Diagnostik	31,3
Område Akutsjukvård	3 661,40
Område Medicinsk stab	532,80
Varav läkemedel	485,90
Område Planering- och utveckling	92,70
Område Förvaltningsledning	384,30
Varav privata utförare	104,90
Summa	7 403,80

I tabell 2 framgår att områdena nära vård och akutsjukvård står för merparten av regionens hälso- och sjukvårdskostnader. Totalt uppgår dessa två områdens rambudgetanslag till 86 % av hälso- och sjukvårdsförvaltningens totalbudget. Stora delar av tidigare PPHV finns inom område nära vård och i område akutsjukvård ingår stora delar av tidigare Västmanlands sjukvård.

I intervjuer beskrivs att budgetfördelningen på klinisk nivå, särskilt inom tidigare Västmanlands sjukhus och nuvarande Akutsjukvård, historiskt har haft problem där verksamheter redan vid starten av året har vetskap om att de kommer att generera ett underskott mot budget. Inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen summerar de interna budgetarna för år 2020 på avdelningsnivå till 0. Utgångspunkten för budgeteringen har varit faktiska kostnader samt inarbetning av effektiviserings- och besparingskrav på motsvarande 108,9 mnkr. Det innebär att flertalet avdelningar/kliniker har budgeterade underskott, vilka totalt summerar till 400 mnkr. Dessa 400 mnkr redovisas centralt och för att avdelningarna ska ha budgetar som balanserar så har 400 mnkr fördelats ut i form av en inlämningspost till respektive avdelning/klinik.

I januari år 2020 har ett arbete med en översyn av regionens resursfördelningsmodell inletts, dock har arbetets pausats med anledning av corona/COVID-19.

2.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **ej uppfylld**.

Budgetramarna justeras utifrån SKR:s beräkningsunderlag för t.ex. LPIK, samt i viss mån för demografi och kostnadsökning för läkemedel. Vår bedömning är dock att det inte i tillräcklig omfattning sker en anpassning av budgetramarna (alternativt förändring i uppdrag och prioriteringar) utifrån förändring i demografi och hälso- och sjukvårdsbehov samt faktiskt ekonomiskt utfall föregående år. De senaste åren har regionen och hälso- och sjukvårdsverksamheterna redovisat en högre kostnadsutveckling än budgeterat och återkommande underskott. Vår bedömning är att det faktum att underskotten varit återkommande från år till år samt att underskotten uppstår redan i början av året stödjer denna uppfattning. I budgeten för år 2020 har 108,9 mnkr i effektiviseringar/besparingar arbetats in i budgeten för hälso- och sjukvården, trots detta krävs besparingar/effektiviseringar på motsvarande 400 mnkr i budgeten för år 2020. Vi ser således en risk för att hälso- och sjukvården inte kommer klara en ekonomi i balans år 2020.

2.4. Revisionsfråga 4

Är fördelningen av ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdens verksamhet tydlig?

2.4.1. Iakttagelser

Av genomförd protokollgenomgång (se kontrollmål 6 och 7 nedan) framgår att Regionstyrelsen vid sammanträde 2019-03-05 § 48 behandlade ärendet Ekonomi i balans (EiB). I samband med detta beslutade regionstyrelsen att ge regiondirektören i uppdrag att genomföra en samlad organisation för hälso- och sjukvården i Västmanland från 2020-01-01 samt att regiondirektören i samband med detta ska utreda möjligheter och konsekvenser för övrig organisation och genomföra nödvändiga organisationsförändringar från 2020-01-01.

Den nya organisationen innebär att regionens hälso- och sjukvård delas in i tre områden: Akut-sjukvård, Nära vård och Diagnostik; samt två staber: Medicinsk stab och Planerings- och utvecklingsstab. Respektive verksamhetsområde leds av en områdeschef och hela hälso- och sjukvårdsförvaltningen leds av hälso- och sjukvårdsdirektören. Den nya organisationen innebär vidare att en ny chefsnivå infördes; områdescheferna. I hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp ingår utöver denne, de tre områdescheferna, medicinsk stabschef, stabschef för planerings- och utvecklingsstaben, ekonomichef, personalchef samt en kommunikatör.

Även en *Delegationsordning för Regionstyrelsen – driftnämnd*, fastställd av regionstyrelsen 2019-12-17 § 316 och giltig fr.o.m. 2020-01-01, är framtagen. Av delegationsordningen framgår att förvaltningsdirektör har delegation att besluta om nämndens förvaltningsorganisation efter samråd med regiondirektören. Vidare framgår av delegationsordningen vilka beslut som kan delegeras på respektive område: personal, hälso- och sjukvård, ekonomi och fastighet samt LSS ärenden.

Ansvarsfördelning och befogenheter inom ramen för den nya organisationen regleras i *Delegationer och verkställighetsbeslut – Hälso- och sjukvårdsförvaltningen*, giltigt fr.o.m. 2020-03-31. Utgångspunkt för dokumentet är bland annat arbetsordning för regionfullmäktige, reglemente samt delegationsordningar för regionstyrelsen samt reglemente och delegationsordning för den gemensamma hjälpmedelsnämnden.

I ett inledande avsnitt till *Delegationer och verkställighetsbeslut – Hälso- och sjukvårdsförvaltningen* anges vilka övergripande områden förvaltningsdirektören svarar för. Förvaltningsdirektören svarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med regionfullmäktiges och regionstyrelsen formulerade mål och riktlinjer samt utifrån givna uppdrag och inom givna budgetramar. Vidare anges att förvaltningsdirektören ska välja de metoder som är mest kostnadseffektiva för att uppnå detta. Förvaltningsdirektör fastställer även efter samråd med regiondirektören förvaltningens organisation.

Ansvarsfördelningen inom den nya organisationen är reglerad genom ett antal tabeller vilka per typ av beslut (delegationsbeslut eller verkställighetsbeslut) och typ av ärende beslutet avser (t.ex. ekonomi, personal, arbetstid) anger vilken/vilka chefsnivåer⁵ som har rätt att besluta i aktuellt ärende. Beslut delegerade från regionstyrelsen (i egenskap av driftnämnd) indelas i tabell per område samt delegering i ett steg till olika chefsnivåer. Majoriteten av de ärenden som behandlas i styrdokumentet avser dock verkställighetsbeslut. Verkställighetsbeslut följer av med givet uppdrag, mål och ekonomiska resurser. I samband med detta tydliggörs även att i respektive chefs ansvar utgår utifrån ovan beskrivna verksamhets-, ekonomi- och personalansvar. Verkställighetsbeslut får vidarebefordras i flera led och behöver ej återrapporteras till regionstyrelsen eller dess arbetsutskott. Regiondirektören kan dock besluta om eventuella begränsningar i befogenhet att fatta verkställighetsbeslut. Tabellerna över befogenheter att fatta verkställighetsbeslut är därför uppdelade per ärende, chefsnivå för fördelning av uppgift samt kommentar, där chefsnivå för fördelning av uppgift anger befogenhet per ärende.

I styrdokumentet anges att det för vissa beslut kan vara svårt att avgöra om de avser ett delegations- eller verkställighetsbeslut. Som vägledning för detta anges att hänsyn ska tas till om beslutet

⁵ Chefsnivåer inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningens nya organisation är enligt följande: Förvaltningsdirektör, Områdeschef (Akutsjukvård, Nära vård, Diagnostik), Stabschef (medicinsk stab, planerings- och utvecklingsstab, ekonomichef HSF, HR-chef HSF), Verksamhetschef, Sektionschef (inom psykologin) samt Enhetschef.

är av en sådan karaktär att det kan överklagas genom kommunalbesvär och om beslutet måste anmälas.

Stabschefer (medicinsk, ekonomi-, planerings- och utvecklingschef och biträdande förvaltningsdirektör) har i sina roller uppgiften att utforma tillämpningsanvisningar. I intervju beskrivs att de övergripande organisationsformerna för den nya hälso- och sjukvårdsorganisationen är satta. Arbetet med att bryta ner övergripande styrdokument inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen beskrivs dock inte till fullo hunnit genomföras. Under hösten 2019 lades grunderna för kodplan och redovisning för den nya organisationen. I början av år 2020 lades grunderna för uppföljning, med tidplaner samt vissa övergripande principer. När det gäller budgetarbetet återstår arbete med att anpassa rutiner och riktlinjer till den nya organisationen. Arbetet beskrivs vara pågående men att det delvis försenats av den uppstådda situationen i och med Covid-19. I intervju beskrivs vidare utmaningar avseende att anpassa regionens styrmodell för att tillse en tydligare verksamhetsstyrning i hälso- och sjukvårdsförvaltningens nya organisation. Utmaningen beskrivs i huvudsak bestå i att tillse att målprocessen bidrar till analys och verksamhetsutveckling och inte enbart till uppföljning av resultat.

I *Delegationer och verkställighetsbeslut – Hälso- och sjukvårdsförvaltningen* behandlas ansvar avseende verkställighetsbeslut gällande förvaltningens ekonomi i ett eget avsnitt. Området behandlar beslut att fastställa initiala årliga ekonomiska ramar för basenhet inom förvaltningen, under förutsättning att ekonomisk ram per verksamhetsområde inte är beslutat på annan högre beslutsnivå. Vidare anges vilka chefsnivåer/funktioner som har befogenhet att besluta revidera ekonomisk ram inom basenhet i hälso- och sjukvårdsförvaltningen, mellan basenheter inom respektive område inom förvaltningen samt mellan olika områden inom förvaltningen under löpande verksamhetsår.

Organisation av Intraprenad

Intraprenaden styrs av en styrelse vilken består av fem personer, varav tre personer från juli år 2020 är externa representanter. Ordförande i styrelsen är VD:n för regionens tandvård. Utöver dessa personer så sitter även regionens ekonomidirektör i styrelsen.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen svarar för regionens beställning avseende vårdvalet. Den beställande verksamheten ligger efter omorganisationen inom området Nära vård. Ett viktigt skäl till omorganisation beskrivs i intervju vara att separera utförardelen inom regionens vårdcentralsverksamheten från den beställande delen. Detta för att säkerställa att lagen om valfrihetssystem (LOV 2008:962) följs och konkurrensneutralitet upprätthålls. I intervju beskrivs en ytterligare viktig anledning till att organisera regionens egen regi av vårdcentraler i en intraprenad vara att likt förfarandet med tandvården söka en mer bolagsinriktad verksamhetsform och styrning. Se kontrollmål 4 nedan.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Den övergripande ansvarsfördelningen avseende ansvar och befogenheter i hälso- och sjukvårdsförvaltningen är dokumenterad. I intervju beskrivs att de övergripande formerna för styrning och ledning inom den nya hälso- och sjukvårdsorganisationen är satta. Vår bedömning är att den övergripande ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen avseende ekonomi och verksamhet är tydliggjord.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har inte fullt ut hunnit med att detaljera de övergripande styrdokumentet och anpassa dessa till den nya organisationen. Vi bedömer att det kvarstår ett omfattande arbete i att utforma rutiner och riktlinjer anpassade för den nya organisationen och nya gemensamma arbetssätt inom ekonomiområdet, i första hand avseende budgetarbetet.

2.5. Revisionsfråga 5

Har regionstyrelsen en god prognossäkerhet?

2.5.1. Iakttagelser

I intervjuer beskrivs att prognoser över regionens samlade verksamhetsresultat och framförallt resultatet inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna i början av det aktuella budgetåret ofta visat sig vara alltför optimistiska. Prognoserna beskrivs successivt ha försämrats under året för att till slut landa i ett ännu sämre resultat än senaste prognos. I intervju anges att detta är känt inom verksamheten och att en av orsakerna till att situationen kvarstår är att prognoserna också anges ha en styrande funktion. Detta medför att man i början på året då det ekonomiska resultatet fortsatt är mycket osäkert i regel antar att verksamheten kommer att möta hela eller stora delar av det eventuella effektiviseringskrav som ålagts den genom åtgärdsprogram eller ramminskningar. Med anledning av detta anges vidare i intervju att prognoserna för den regionövergripande- eller regionstyrelsens samlade verksamhets helårsresultat överlag är lägre än det för enskilda verksamhetsområden.

Verksamhetsåret 2019 var utifrån ovan beskrivning delvis ett undantag. Detta eftersom helårsresultatet för Västmanlands sjukhus (-318 mnkr) och för regionens samlade verksamhet (+183,7 mnkr) blev bättre än det prognostiserade resultatet i delårsrapport per augusti (-355 mnkr respektive +25 mnkr), se tabell 3 nedan.

Tabell 3 – Prognossäkerhet resultat 2019, mnkr

Verksamhet	Budget	MR per feb	Delår per apr	Delår per aug	MR per okt	Årsredovisning
Västmanlands sjukhus	4 282,3	-280	-330	-355	**	-318,3
Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet	848,2	-5	-11	-23	**	-37,5
Summa driftbudget (Verksamhetens resultat)	197	0	0	25	90	183,7
Regionens resultat efter finansiella poster	171,8	200	200	547	667	864
varav realiserade vinster/förluster	Anges ej i budget	Tydlig prognos anges ej	200	498	553	707,5
Region Västmanland (resultat enligt balanskravet)	171,8	24,5	0	49	114	207

*MR = Månadsrapport.

** Inga månadsrapporter för respektive hälso- och sjukvårdsverksamhet delgavs Regionstyrelsen per oktober år 2019.

I tabell 3 framgår att Region Västmanland klarar fastställt balanskravsresultat för år 2019 om 171,8 mnkr, vilket motsvarar 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning. Regionens utfall för år 2019 uppgår till 2,4 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning.

Tabell 4 – Prognostiserat utfall jämfört med budget, i procent

% jämf med budget	Budget 2019	Delår per apr	Delår per aug	Utfall 2019
Region Västmanland (resultat enligt balanskravet)	8 570,90	0%	0,57%	2,4%
Summa fördelat till verksamheter	8 070,70			
Varav VS	4 282,30	-7,7%	-8,3%	-7,4%
Varav PPHV	848,2	-1,3%	-2,7%	-4,4%

Av tabell 3 och 4 ovan framgår även att Region Västmanlands samlade resultat per helåret, så väl på samlad verksamhetsnivå, relaterat balanskravsresultat som resultat efter finansiella poster, var väsentligt bättre än prognostiserade resultat per helåret i både delårsrapport 1 per april och delårsrapport 2 per augusti. Vidare framgår av tabellerna att verksamhetsområdet PPHV under år 2019 hade en ökande trend i både prognostiserat och faktiskt negativt utfall jämfört budget. Av tabell 3 framgår dock att det är verksamhetsområdet Västmanlands sjukhus som i samtliga prognoser under året och i faktiskt utfall mot budget står för det största procentuella underskottet mot budget.

I samband med ovan angivna prognostillfällen delges regionstyrelsen även periodens nettokostnadsutfall samt en prognos för regionens nettokostnadsutveckling för helåret. I Regionens budgetförutsättningar 2021–2023 anges att regionens nettokostnadsutveckling under de senaste fem åren i genomsnitt har legat strax under 5 procent per år⁶. Som framgår av tabell 5 uppgick nettokostnadsutvecklingen år 2019 till 3,2 procent.

Tabell 5 – Prognossäkerhet nettokostnadsutveckling år 2019

Regionstyrelsen/ verksamhet	Budget	MR per feb	Delår per apr	Delår per aug	MR per okt	Årsredovisning
Region Västmanland (Utfall)	2,5 %	6,4 %	4,7 %	4,1 %	3,4 %	3,2 %
Region Västmanland (Prognos)	2,5 %	Anges ej	4,8 %	4,8%	4,1 %	3,2 %
Differens i procentenheter - prognos/årsutfall	-	-	1,6 %	1,6 %	0,9 %	-

Av tabell 5 ovan framgår att regionens nettokostnadsutveckling för år 2019 var högre än budgeterat. Helårsresultatet år 2019 blev dock väsentligt bättre än både utfallet per delårsrapporterna och i än högre utsträckning de prognoser för helårsutfall som lämnades i samband med delårsrapporterna.

Ingen prognos lämnades i månadsrapporten per oktober år 2019. Detta med anledning av att arbetet med att förbereda regionstyrelsens centrala förvaltning och hälso- och sjukvårdens förvaltning inför den planerade omorganisationen fr.o.m. den 1 januari 2020.

Av Årsredovisning – 2019 Region Västmanland framgår att nettokostnadsutvecklingen år 2019 påverkades av att verksamhetens intäkter ökade med 9,8 procent, motsvarande 160 mnkr. Intäktsökningen är framförallt hänförlig till erhållna bidrag om 129 mnkr, varav riktade statsbidrag stod för 105 mnkr. Verksamhetens kostnader ökade med 4,3 procent, motsvarande 418 mnkr under året. Ökade riktade statsbidrag samt ett överskott i anslaget till regionstyrelsen förfogande beskrivs

⁶ En sammanställning i Region Västmanlands Årsredovisning 2019 för: Nettokostnader inkl. avskrivningar exkl. jämförelsestörande poster, förändring mot fg. år, i procent, över perioden 2015-2019 anger att nettokostnadsutvecklingen uppgått till: 4,9 procent år 2015, 4,9 procent år 2016, 4,7 procent år 2017, 3,6 procent år 2018 och 3,2 procent år 2019.

i årsredovisningen bidragit till uppnått helårsresultat för regionens verksamheter före finansiella poster redovisat i tabell 3 ovan.

I intervju beskrivs en möjlig förklaring till noterade prognosavvikelser i tabeller 3-5 ovan vara att så väl anslag till regionstyrelsens förfogande och riktade statsbidragsmedel hanteras inom regionstyrelsens centrala förvaltning och sedan fördelas ut i verksamheten under verksamhetsåret. Vid prognostisering beskrivs att man vid central ekonomiavdelning tillämpar försiktighetsprincipen avseende bedömning av dessa resurser storlek vilket generellt leder till att de underskattas under delar av verksamhetsåret.

Intervjuade beskriver överlag att regionstyrelsens och dess verksamheters prognossäkerhet avseende ekonomiskt resultat upplevs som tillräcklig.

2.5.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Regionens resultat enligt balanskravet för år 2019 blev bättre än prognoserna under året, vilket förklaras av högre statsbidrag samt erhållna medel för kömiljarden. Här tillämpar regionen försiktighetsprincipen, vi bedömer dock att det med större tydlighet skulle kunna framgå i den ekonomiska rapporteringen samt även beskrivas risker/möjligheter i aktuell prognos.

För Västmanlands sjukhus var utfallet bättre än prognoserna under året. Per sista augusti uppgick prognosen till -355 mnkr, med risk om ytterligare 20 mnkr. Utfallet blev -318 mnkr, vilket beror på högre intäkter i form av statliga medel för kömiljarden. För PPHV blev utfallet -37 mnkr att jämföra med prognosen om -23 mnkr per sista augusti.

2.6. Revisionsfråga 6

Säkerställer regionstyrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

2.6.1. Iakttagelser

En protokollgenomgång för regionstyrelsens samtliga sammanträden perioden 2018-11-28 – 2020-03-03 har genomförts. Protokollgenomgången visar att regionstyrelsen vid samtliga sammanträden under 2019 fr.o.m. sammanträdet daterat 2019-03-26 behandlar månatliga uppföljningar avseende Region Västmanlands ekonomiska resultat samt prognos per helåret. Vid regionstyrelsens sammanträde 2019-03-26 behandlas även särskilda månadsuppföljningar till och med februari avseende verksamhetsområdena Västmanlands sjukhus, Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet samt Verksamhets- och ledningsstöd. Inga ytterligare månadsuppföljningar för dessa särskilda verksamhetsområden noteras dock under året utan områdena följs därefter upp i samband med delårsrapporter per april och augusti samt i årsredovisningar per helåret. I intervjuer beskrivs att regionstyrelsens verksamheter också ska följas upp till regionstyrelsen i egna månadsrapporter per oktober. Som beskrivits under kontrollmål 5 ovan gjordes detta inte år 2019 med anledning av att arbetet inför omorganisationen av regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet.

Av en översiktlig genomgång av månadsrapporter per februari, mars, maj, juli och september för regionen framgår att regionstyrelsen tar del av Region Västmanlands ekonomiska resultat för perioden, prognoser för helåret samt vissa produktionsuppgifter (arbetad tid jmf. föregående år och tillgänglighet i vården t ex), framförallt avseende regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. I månadsrapporterna kommenteras även övergripande resultat med kompletterande kommentarer för de samlade förvaltningarnas resultat, utfallet för skatteintäkter och generella statsbidrag och utjämning samt i egna kommentarer resultat för PPHV och Västmanlands sjukhus. Prognoser för helårsresultat anges för resultat efter finansiella poster samt för resultat enligt balanskrav.

I erhållna månadsrapporter per februari 2019 avseende Västmanlands sjukhus respektive PPHV presenteras mer omfattande verksamhets- och produktionsresultat, till vilka kompletterande kommentarer lämnas. I månadsrapporterna presenteras även en mer detaljerad resultaträkning, inkl. prognos för resultat per helåret, uppdelat för verksamhetens olika intäkts och kostnadsposter. I bilaga till månadsrapporten för Västmanlands sjukhus återfinns vidare en tabell av vilken framgår periodutfall, budget samt prognostiserat utfall per helåret på klinisknivå. Motsvarande tabeller, dock

uppdelade per PPHVs olika verksamhetsområden, finns bilagda i månadsrapport per februari för PPHV. Inga kommentarer eller analys presenteras utifrån dessa tabeller i månadsrapporterna.

Vid sidan av ovan beskrivna månadsuppföljningar tar Regionstyrelsen del av uppföljning avseende det ekonomiska läget, antingen för den verksamhet man är direkt ansvarig för eller regionen som helhet, vid följande tillfällen under perioden 2018-11-28 – 2020-03-03:

- Bokslutsrapport 2018 för Region Västmanland, 2019-01-29 (§ 24)
- Årsredovisning 2018 för Västmanlands sjukhus (§ 41); Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet (§ 42); Verksamhets- och ledningsstöd (§ 43), 2019-03-05
- Årsredovisning 2018 för Region Västmanland, 2019-03-26 (§ 79)
- Delårsrapport 1 till och med april 2019 för Västmanlands sjukhus, 2019-05-28 (§ 132); Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet, 2019-05-28 (§ 133); Verksamhets- och ledningsstöd (§ 134); Regionkontoret (§ 135); Vårdval (§ 136), 2019-05-28
- Delårsrapport 1 till och med april 2019 för Region Västmanland, 2019-05-28 (§ 148)
- Delårsrapport 2 till och med augusti 2019 för Västmanlands sjukhus (§ 213); Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet (§ 214); Verksamhets- och ledningsstöd (§ 215); Regionkontoret (§ 216); Vårdval (§ 217), 2019-10-01
- Delårsrapport 2 till och med augusti 2019 för Region Västmanland, 2019-10-01 (§ 232)
- Bokslutsrapport 2019 för Region Västmanland, 2020-01-28 (§ 17)
- Årsredovisning 2019 för: Västmanlands sjukhus (§ 38); Primärvård, psykiatri och habiliteringsverksamhet (§ 39); Verksamhets- och ledningsstöd (§ 40); Regionkontoret (§ 41); Vårdval (§ 42); Program nytt akutsjukhus Västerås (§ 43)

Regionstyrelsen tar vidare vid samtliga sammanträden del av muntlig information, vilken i regel innehåller återslag av det ekonomiska och/eller verksamhetsmässiga resultatet för ett verksamhetsområde eller hela regionen. Av uppföljningen av intern kontroll 2019 vid sammanträde 2019-10-29 § 251 framgår att flera kontrollmål har bäring på regioninterna rutiner, bl.a. avseende löneutbetalningar, attestregler och extern finansiering av projekt. Ingen kontroll bedöms dock ha direkt bäring på det pågående arbetet för ekonomi i balans.

I delårsrapporter för Region Västmanland framgår att regionstyrelsen i dessa tar del av ekonomisk uppföljning avseende regionen som helhet samt per förvaltning. I delårsrapporterna ingår vidare bland annat resultaträkning samt driftredovisning. I rapporterna lämnas kommentarer på periodens resultat i förhållande till god ekonomisk hushållning, nettokostnadsutvecklingen för regionen som helhet samt anges prognoser för regionens samlade och förvaltningarnas respektive resultat per helåret. I delårsrapporterna per april och augusti ingår även en redogörelse för hur arbetet med fastställda resultatmål och program fortlöpt under verksamhetsåret uppdelat per målområde. Det är dock först i och med delårsrapport 2 per augusti som prognoser för helårsutfall avseende fastställda resultatmål anges. Ett flertal av dessa kan endast följas upp per helåret varför prognoser ej anges för samtliga resultatmål.

Strukturen på de verksamhetsspecifika delårsrapporter som vi tagit del av inom ramen för denna granskning (delårsrapporter per april och augusti avseende Västmanlands sjukhus och PPHV) motsvarar i stora drag den för de regionövergripande delårsrapporterna. Återslag avseende verksamhetens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat jämfört fastställd budget, verksamhetsuppdrag och mål. I dessa delårsrapporter ingår vidare avsnitt vilka mer i detalj behandlar utfall kontra budget eller plan avseende verksamhetens produktion och kostnader relaterat denna produktion.

I delårsrapporter per april och augusti för Västmanlands sjukhus återfinns en tabell med kompletterande kommentar vilken visar plan, periodtal samt helårsprognos för de kostnadsnivåsänkande åtgärderna om totalt 100 mnkr som Västmanlands sjukhus ålagts att genomföra under 2019.

I bilaga till delårsrapporterna för Västmanlands sjukhus återfinns vidare en tabell av vilken framgångsperiodutfall, budget samt prognostiserat utfall per helåret på kliniknivå. Motsvarande tabeller, dock uppdelade per PPHVs olika verksamhetsområden, finns bilagda i delårsrapporter per april och augusti för PPHV. Inga kommentarer eller analys presenteras utifrån dessa tabeller i delårsrapporterna.

I regionens *Årsredovisning – 2019*, beslutas av regionfullmäktige i juni år 2020 redogörs på motsvarande sätt som i delårsrapporten per augusti för regionens resultat i förhållande till budget och resultatmål, men för helåret. Redovisningen av resultat för fastställda resultatmål utvärderas per helåret utifrån resultat för fastställda indikatorer. För ett antal indikatorer noteras att mätning inte genomförts per helåret.

Redovisning motsvarande den som lämnats i delårsrapporter per augusti noteras även i årsredovisningar avseende år 2019 för Västmanlands sjukhus och PPHV. I årsredovisning för Västmanlands sjukhus kommenteras vidtagna åtgärder samt uppskattat resultat relaterat arbetet med åtgärdsprogram omfattande 100 mnkr som verksamheten arbetat med under 2019. I årsredovisningen anges att kostnadsreduktionen i relation till föregående år uppgår till 74,5 mnkr. Räknas överpresterande belopp bort för att kompensera kostnadsökningar som inte visas i planen uppskattas beloppet till 62,9 mnkr per helåret.

En majoritet av de intervjuade ledamöterna i regionstyrelsen beskriver att uppföljningen till regionstyrelsen avseende ekonomi är tillräcklig både avseende frekvens, omfattning och detaljnivå avseende såväl den regionövergripande delen samt den del som avser hälso- och sjukvården. Uppföljningen av regionplanens indikatorer som används för att mäta regionens resultatmål försvåras av att indikatorerna endast går att mäta vid ett eller ett par tillfällen per år.

Av genomförd protokollgenomgång för utskottet för folkhälsa och sjukvård avseende samtliga sammanträden perioden 2019-04-03 – 2020-02-11 samt utifrån intervjuer framkommer att utskottet i första hand fungerar som ett sätt för de medlemmar i regionstyrelsen som sitter i det ytterligare informera sig om olika områden inom regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Utskottet noteras ej fatta beslut i frågor avseende verksamhet eller ekonomi under kontrollerad period. Utskottet noteras heller inte ha någon beredande funktion till regionstyrelsen eller dess arbetsutskott. Syftet uppges i intervjuer vara kunskapshöjande samt delgivning av information.

2.6.2. Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Regionstyrelsen har utöver sin övergripande strategiska roll tillika rollen som driftnämnd för hälso- och sjukvården. Vår bedömning är att regionstyrelsen i tillräcklig omfattning säkerställer sig kunskap om det ekonomiska läget utifrån sin regionövergripande roll. Vi bedömer dock att frekvens och omfattning avseende ekonomisk uppföljning gällande hälso- och sjukvårdsverksamheterna bör utökas utifrån uppdraget som driftnämnd. Vi bedömer det särskilt angeläget att regionstyrelsen i egenskap av driftnämnd följer upp samt säkerställer att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa en ekonomi i balans.

Regionstyrelsen, har i egenskap av driftnämnd, löpande under året erhållit särskilda uppföljningsrapporter avseende hälso- och sjukvårdsverksamheten i månadsrapporten per februari samt delårsrapporterna per april och augusti. För övriga månader erhålls ingen särskild ekonomisk rapportering avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna. I enlighet med beslutade riktlinjer ska en månadsrapport per oktober delges regionstyrelsen, vi noterar att detta ej har gjorts under år 2019. Vi bedömer att det är särskilt angeläget med en mer frekvent och omfattande ekonomisk uppföljning avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna med anledning av regionstyrelsens uppdrag som driftnämnd samt med anledning av de ekonomiska underskotten inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna.

2.7. Revisionsfråga 7

Vidtar regionstyrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

2.7.1. Iakttagelser

I intervjuer framkommer att hälso- och sjukvårdsverksamheten, och särskilt det tidigare Västmanlands sjukhus, under ett flertal år har arbetat med åtgärdsprogram för att uppnå ekonomi i balans.

Av ärendebeskrivning "Delårsrapport 1 till och med april 2018 för Västmanlands sjukhus" (2018-05-30, § 148), framgår att tidigare Landstingsstyrelsen redan 2015-06-17 godkände en strategi samt arbets- och utvecklingsinriktning för Västmanlands sjukhus för de kommande tre åren. Målsättningen var att ekonomin skulle vara i balans vid utgången av år 2018. I samband med Regionstyrelsens sammanträde 2018-05-30 § 148 beslutar regionstyrelsen att förvaltningsdirektören för Västmanlands sjukhus får i uppdrag att till styrelsen senast 2018-10-03 presentera en bedömning och reviderad åtgärdsplan för hur ekonomisk balans ska uppnås. Vidare anges att relevanta klinikers förutsättningar för framtiden bör redovisas, samt att presentationen också ska innehålla en rapport om de åtgärder som genomförts under perioden 2015–2018 och deras effekt. Förvaltningsdirektören för Västmanlands sjukhus får även i uppdrag att vidta erforderliga åtgärder för att uppnå balans mellan verksamhet och finansiering.

Vid Regionstyrelsens sammanträde 2018-10-03 § 243 presenterar förvaltningsdirektör för Västmanlands sjukhus en bedömning och reviderad åtgärdsplan för hur ekonomisk balans ska uppnås. Regionstyrelsen beslutar i samband med detta att ge förvaltningsdirektören i uppdrag att fortsätta arbetet med åtgärder för att uppnå ekonomi i balans. I samband med ärendet: "Delårsrapport 2 till och med augusti 2018 för Region Västmanland" (§ 256) beslutar regionstyrelsen föreslå fullmäktige besluta att regionstyrelsen får i uppdrag att med särskilt fokus på vårdverksamheterna noga följa effekterna av pågående åtgärder och den ekonomiska utvecklingen, samt vidta erforderliga åtgärder för att uppnå balans mellan verksamhet och ekonomi.

Regionstyrelsen behandlade Förvaltningsplan 2019–2021 för Västmanlands sjukhus vid sammanträde 2019-01-29 § 7. Av ärendet framgår att de åtgärder som förvaltningsdirektör fick i uppdrag att fortsätta arbeta med vid sammanträde 2018-10-03 § 243 har inarbetats i förvaltningsplanen. Regionstyrelsen beslutar godkänna redovisad förvaltningsplan.

I Årsredovisning 2018 för Västmanlands sjukhus, 2019-03-05 § 41 framgår att förvaltningens resultat år 2018 uppgick till -329 mnkr. Till förvaltningsplan kopplad åtgärdsplan syftar till att reducera den ingående obalansen motsvarande 100 mnkr. I ärendebeskrivningen anges att antaget en utveckling av både intäkter och kostnader om tre procent skulle en realisering av åtgärdsplanen innebära att det vid utgången av 2019 finns ett kvarstående underskott om cirka 240 mnkr att hantera för Västmanlands sjukhus.

Av genomförd protokollgenomgång framgår att regionstyrelsen vid sammanträde 2019-03-05 § 48 behandlade ärendet: "Ekonomi i balans". I ärendet framgår att regionens ekonomiska förutsättningar de kommande tre åren bedöms utmanande. Planperioden 2020–2022 bedöms, givet vid beslutstillfället föreliggande ekonomiska förutsättningar, regionen behöva hantera en ekonomisk obalans om 400 mnkr för att säkra god ekonomisk hushållning. Av vilka det i förvaltningsplan för Västmanlands sjukhus år 2019 inarbetade åtgärdsprogrammet om 100 mnkr utgör en del. Utöver det anges att regionens kostnader behöver sänkas med ytterligare 300 mnkr under planperioden, motsvarande 3 procent av regionens totala årliga kostnader. I samband med behandling av ärendet beslutar regionstyrelsen att regiondirektören får i uppdrag att, till regionstyrelsens sammanträde i maj, återkomma med förslag på kostnadsreduceringar motsvarande minst 400 mnkr, där åtgärdsprogrammet på Västmanlands sjukhus bidrar med 100 mnkr. Vidare beslutas att återrapporteringen ska innehålla konsekvensbeskrivningar av redovisade förslag samt förslag på fortsatt process. Regionstyrelsen beslutar även i samband med ärendet att ge regiondirektören i uppdrag att genomföra en samlad organisation för hälso- och sjukvården i Västmanland från 2020-01-01 samt att utreda möjligheter och konsekvenser för övrig organisation och genomföra nödvändiga organisationsförändringar från 2020-01-01. Omorganisationen av hälso- och sjukvården behandlas mer utförligt under Regionstyrelsens organisation och kontrollmål 4 ovan.

Av genomfört protokoll framgår ej att regionstyrelsen vid sammanträde 2019-05-28 tar del av konkret förslag på kostnadsreduceringar motsvarande 400 mnkr, inkl. de 100 mnkr som redan finns i åtgärdsprogram för Västmanlands sjukhus. Istället beslutar regionstyrelsen i samband med ärende "Delårsrapport 1 till och med april 2019 för Region Västmanland" (§ 148) att föreslå Regionfullmäktige att ge regionstyrelsen i uppdrag att säkerställa balanskravet genom erforderliga åtgärder. I samband med behandling av ärendet: "Delårsrapport 2 till och med augusti 2019 för Region Västmanland", 2019-10-01 § 232, beslutar regionstyrelsen vidare att föreslå Regionfullmäktige att ge regionstyrelsen i uppdrag att ytterligare intensifiera arbetet med att nå uppsatta mål inom verksamhet och ekonomi, så att god ekonomisk hushållning uppnås.

Av genomförd protokollgenomgång framgår ej att regionstyrelsen vid något tillfälle under 2019 eller till och med möte per 2020-03-03 har behandlat och beslutat om konkreta åtgärdsförslag för att uppnå ekonomi i balans. Denna iakttagelse bekräftas i intervjuer.

Åtgärder för ekonomi i balans beskrivs ha tagits fram av respektive förvaltning och sammanställts i två dokument. Det ena dokumentet redogör för åtgärder vilka kan genomföras utan formellt beslut i regionstyrelsen och det andra dokument redogör åtgärder som bedöms kräva formellt beslut i regionstyrelsen. I dokumenten presenteras varje åtgärd på en egen rad och uppgifter anges kortfattat utifrån följande kolumner: Förvaltning, Åtgärdsområde, Beskrivning av åtgärd och genomförande, konsekvenser av åtgärden, konsekvenser för andra förvaltningar/verksamheter, behövs politiskt beslut samt Summa ekonomisk effekt fyra år i Tkr. Utifrån presentationen i dokumenten framgår att eventuella negativa ekonomiska konsekvenser för berörd förvaltning/verksamhet ska övervägas. Det framgår inte tydligt hur bedömd ekonomisk effekt har beräknats samt om eventuella kostnader förknippade med att åstadkomma bedömd ekonomisk effekt är inkluderade. I sammanställningen över åtgärder vilka bedöms kräva politiskt beslut framgår att ett flertal av de föreslagna åtgärderna antingen ej godkännts under nedan beskriven politisk beredningsprocess och uppdrag gets till tjänstemannaorganisationen att ta fram nya alternativa åtgärdsförslag; eller att de föreslagna åtgärderna kräver fortsatt utredning och att andra åtgärder eventuellt behöver tas fram. Av de två sammanställningarna över föreslagna åtgärder framgår att ett stort antal av de föreslagna åtgärderna har en begränsad ekonomisk effekt i förhållande till angivet besparingskrav om totalt 400 mnkr. Ett flertal föreslagna åtgärder understiger 1 mnkr i total ekonomisk effekt under fyra år. Utöver dessa noteras endast en handfull föreslagna åtgärder vilka bedöms ha en ekonomisk effekt som överstiger 5 mnkr över fyra år. Den enskilt största föreslagna åtgärden utifrån ekonomisk effekt avser vårdvalet och är att samtliga kostnadsposter som räknas upp med LPIK räknas upp med LPIK minus en procent. Beräknad besparing över fyra år anges till 37 141 tkr. Effekten ska enligt beskrivning i sammanställningen realiseras genom: "Effektiviseringar inom primärvård för att genomföra primärvårdsuppdraget".

Beredning av föreslagna åtgärder beskrivs under ha genomförts i huvudsak genom den s.k. ekonomi i balans-gruppen (EIB-gruppen). I gruppen ingår gruppledarna från regionstyrelsen. Gruppen beskrivs i intervju kommunicerat vilka av tjänstemannaorganisationens åtgärdsförslag de vill att tjänstemännen jobbar vidare med och vilka de inte ska arbeta vidare med. För de åtgärder som EIB-gruppen inte godkände anges i intervju att uppdrag gavs till tjänstemannaorganisationen att återkomma med alternativa åtgärdsförslag för att åstadkomma motsvarande kostnadsreducering. EIB-gruppens vilja och "beslut" i dessa frågor under denna beredningsprocess beskrivs i intervju överlag ha varit tydliggjorts för både region- samt hälso- och sjukvårdsledningen. Dessa beskriver sig ha uppfattat utlåtanden från EIB-gruppen som representerande regionstyrelsens vilja i frågan. EIB-gruppen har dock ingen formell beslutskapacitet.

Som beskrivits under kontrollmål 3 ovan resulterade detta beredningsarbete inom ramen för EIB i att besparingsåtgärder om totalt 108,9 mnkr inkluderats som nedjusteringar i ram för regionens olika hälso- och sjukvårdsverksamheter år 2020. Åtgärderna har inte varit föremål för formellt beslut i regionstyrelsen, men finns dokumenterade i en sammanställning över de åtgärder som ska genomföras för att uppnå budgetramen för år 2020. I denna framgår uppgifter om vilket område (indelning enligt regionens nya hälso- och sjukvårdsorganisation), åtgärdsområde, beskrivning av åtgärd och genomförande samt summa/resultateffekt åtgärden bedöms ha år 2020. Av sammanställningen framgår inte i detalj hur åtgärderna ska genomföras utan beskrivning av åtgärd och

genomförande anges i regel endast med en mening. De tre enskilt största åtgärderna beskrivs enligt nedan:

- Samordning Kir VPL – 10 000 tkr
- Strukturförändringar Nära Vård - 10 000 tkr
- Samtliga kostnadsposter som räknas upp med LPIK, räknas 1 % bort – 12 019 tkr

Relaterat detta beskrivs i intervju osäkerhet avseende i vilken utsträckning verksamheten kommer att ha möjlighet att uppnå givna besparingskrav.

Vid regionstyrelsen sammanträde 2019-05-28 § 149 beslutade regionstyrelsen att förslå regionfullmäktige besluta att fastställa ekonomiska ramar för 2020–2022, samt ge regionstyrelsen och nämnder i uppdrag att planera utifrån de fastställda ramarna. Regionfullmäktige fastställde detta beslut vid dess sammanträde 2019-06-18 (§ 70). Vidare beslutade regionstyrelsen föreslå regionfullmäktige fastställa *Regionplan och budget 2020–2022* utifrån tidigare beslutade ramar vid sammanträde 2019-10-29 § 270. Regionfullmäktige godkände *Regionplan och budget 2020–2022* vid sammanträde 2019-11-19 § 135. I *Regionplan och budget 2020–2022* framgår att ramreduceringar, vilka utgår från arbetet för ekonomi i balans, dras av för respektive verksamhetsområde. Totalt uppgår dessa ramreduceringar till 118,7 mnkr, motsvarande cirka 1,45 procent av verksamhetens totala budget, verksamhetsåret 2020. Av dessa belastar 108,9 mnkr hälso- och sjukvårdsverksamheten. Det beskrivs i intervju att dessa ramreduceringar är det sätt genom vilket regionstyrelsen formellt beslutat att åtgärder behöver vidtas inom regionen för att uppnå målet om kostnadsreduceringar om totalt 400 mnkr inom ramen för arbetet med ekonomi i balans.

Kompletterande ovan beskrivet arbetet med att åstadkomma kostnadsreduceringar om 400 mnkr under perioden 2020–2022 har hälso- och sjukvårdsförvaltningen fått i uppdrag att till delårsrapport per april 2020 presentera ytterligare åtgärdsförslag för att uppnå ekonomi i balans. I intervju beskrivs att delar av ett sådant material finns framtaget men att hälso- och sjukvårdsdirektören begärt att dessa tillkommande åtgärdsförslag inte ska presenteras förrän vid delårsrapporten per augusti. Detta med hänvisning till rådande Corona/Covid-19 situation. Då materialet inte är varken presenterat eller beslutat har vi inte fått del av det inom ramen för denna revision. I intervjuer beskrivs dock att de åtgärder vilka bedöms ha störst effekt på hälso- och sjukvårdsverksamhetens ekonomi behöver beslutas av regionstyrelsen och i vissa fall även av regionfullmäktige.

I intervjuer beskrivs vidare regionens arbete med införande av nära vård som en viktig del i att tillse större effektivitet inom hälso- och sjukvårdsverksamheten framåt. Vi har inom ramen för denna revision inte identifierat eller erhållit underlag för beräknad ekonomisk effekt av införandet av nära vård i regionen. I samband med faktagranskningen har tagit del av rapporten *Västmanlands Hälso- och Sjukvård i samverkan mot 2030* vilken beskriver trender som påverkar framtida behov av insatser inom hälso- och sjukvården och som presenterar två scenarier om hur organisation och ansvar kan gestalta sig fram till 2030. I rapporten framgår att de siffror och trender som beskrivs är indikativa och behöver bearbetas noggrannare samt att simuleringar behöver göras på flera nivåer i syfte att komma fram till mer exakta siffror avseende resurser och kostnader.

2.7.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **ej uppfylld**.

Vår sammantagna bedömning är att regionstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för en ekonomi i balans under år 2019 och inte heller för år 2020. I beslut under år 2019 är regionstyrelsen tydliga med att åtgärder behöver vidtas för en ekonomi i balans. I protokollgenomgång framgår dock att regionstyrelsen inte vid något tillfälle under 2019 har behandlat och beslutat om konkreta åtgärdsförslag för att uppnå en ekonomi i balans inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Denna iakttagelse bekräftas också i flertalet intervjuer. Dialog och beredning avseende åtgärder för ekonomi i balans beskrivs ha skett i den sk. EIB-gruppen. EIB-gruppen har dock enligt vår bedömning inget formellt beslutsmandat.

Hälso- och sjukvårdsverksamheterna har haft årligen återkommande underskott och budgeten för år 2020, trots inarbetade besparingsåtgärder, indikerar ett underskott för år 2020 på 400 mnkr. Utifrån detta är vi tveksamma till att ett flertal föreslagna åtgärder har en total ekonomisk effekt under fyra år på mindre än 1 mnkr. Vår bedömning är att det krävs större strukturella förändringar i syfte att uppnå en ekonomi i balans inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna med nuvarande budgetram.

2.8. Revisionsfråga 8

Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

2.8.1. Iakttagelser

I genomförd protokollgenomgång samt i intervjuer framkommer ej att regionstyrelsen fattat beslut om några särskilda åtgärder i syfte att uppnå ekonomi i balans, t.ex. anställnings- eller inköpsstopp.

Som beskrivits ovan har inte Region Västmanland en hälso- och sjukvårdsnämnd. Det är istället regionstyrelsen som utöver sitt övergripande ansvar för regionens verksamhet och ekonomi tillika är driftnämnd för regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Formellt innebär detta paradoxalt nog att regionstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt har ett ansvar att följa upp den verksamhet som man själv beslutar om i egenskap av driftnämnd. Budgetåret 2020 har detta till exempel inneburit att regionstyrelsen först beslutat att godkänna och rekommendera regionfullmäktige besluta om budgetramar samt regionplan och budget för regionens verksamheter, däribland regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet. Regionstyrelsen har efter detta beslutat godkänna Förvaltningsplan 2020 för hälso- och sjukvårdsförvaltningen, i vilken står att förvaltningen med givet uppdrag och utifrån given budgetram inte kan hantera ett underskott om 400 mnkr.

Att växla mellan regionstyrelsens roll i styrnings- och uppsiktsfrågor och styrelsens roll som driftnämnd för regionens hälso- och sjukvårdsverksamhet beskrivs av intervjuade politiker överlag fungera. Utmaningar noteras i första hand relaterat den mängd ärenden som ankommer på regionstyrelsen att behandla och besluta i. En fördel med nuvarande organisation och en av de centrala anledningarna till att den infördes beskrivs i intervju vara ett mer direkt ansvar för och ökad insyn för regionstyrelsen i hälso- och sjukvårdens verksamhet. Detta i och med att regionstyrelsen så som beskrivits ovan både beslutar om hälso- och sjukvårdsförvaltningens budget och svarar för nämndens verksamhet i egenskap av driftnämnd.

2.8.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan **delvis uppfylld**.

I egenskap av regionstyrelse finns en löpande uppföljning av det ekonomiska läget i regionen. Regionen som helhet visar ett resultat i nivå med riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och regionstyrelsen har således ej behövt vidta ytterligare åtgärder för en ekonomi i balans när det gäller regionens samlade resultat.

När det gäller uppsikten över hälso- och sjukvårdsverksamheterna har regionstyrelsen inte tillsett att det sker en tillräcklig uppföljning och säkerställande av att det vidtas tillräckligt med åtgärder för en ekonomi i balans.

Vi bedömer att det finns risker i regionstyrelsens dubbla roller. De dubbla rollerna innefattar dels uppdraget som driftnämnd och dels uppdraget att utöva uppsikt över hälso- och sjukvården. De risker vi ser med detta är i första hand svårigheten att växla mellan dessa roller samt mängden ärenden regionstyrelsen har att hantera i och med detta.

3. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att regionstyrelsen *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå. Vår bedömning är vidare att regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, inte har säkerställt en helt ändamålsenlig ekonomistyrning för hälso- och sjukvårdsverksamheterna samt att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig. Detta med utgångspunkt i årligen återkommande underskott för hälso- och sjukvårdsverksamheterna.

Det finns tydliga regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen. De centrala styrdokumenterna utgörs av riktlinjer för god ekonomisk hushållning, regionövergripande budgetföresättningar samt budgetanvisningar. Det finns vidare en dokumenterad beskrivning av planerings- och uppföljningsprocessen samt en dokumenterad beskrivning av regionens styrmödel. Vi noterar dock att det gjorts avsteg från dessa styrdokument i och med att regionplan och budget för år 2020 beslutades först i november år 2019, regionstyrelsen inte beslutade om några nämnds-/förvaltningsspecifika planeringsföresättningar samt att det inte gjordes någon månadsuppföljning avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna för oktober 2019. Vidare finns det särskilda anvisningar för hälso- och sjukvårdsverksamheternas budgetarbete vilka redogör för tidplan, föresättningar samt effektiviseringskraven. Det saknas dock gemensamma budgetanvisningar anpassade till den nya organisationen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Vi bedömer att det kvarstår ett omfattande arbete i att utforma gemensamma rutiner och riktlinjer för den nya organisationen, t.ex. avseende budgetering och uppföljning.

Regionstyrelsen har utöver sin övergripande strategiska roll tillika rollen som driftnämnd för hälso- och sjukvården. Vår bedömning är att regionstyrelsen i tillräcklig omfattning säkerställer sig information och kunskap om det ekonomiska läget utifrån sin regionövergripande roll. Vi bedömer dock att regionstyrelsen bör öka frekvens och omfattning avseende den ekonomiska uppföljningen utifrån uppdraget som driftnämnd.

När det gäller den övergripande ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen är vår bedömning att ansvaret för ekonomi och verksamhet är tydliggjord.

Region Västmanland har under åren 2014-2019 levererat årliga ekonomiska resultat som uppfyller regionens finansiella målsättningar och även det budgeterade resultat för år 2020-2022 uppfyller dessa målsättningar. När det gäller hälso- och sjukvårdsverksamheterna är resultatet det motsatta, dvs. årligen återkommande ekonomiska underskott. Det är vår bedömning att erfarenheter från tidigare års utfall samt förändring i demografi och hälso- och sjukvårdsbehov inte i tillräcklig utsträckning har beaktats i budgetarbetet avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Det faktum att underskotten varit återkommande från år till år samt att underskotten uppstår i början av året stödjer denna uppfattning. Det är samtidigt vår bedömning att budgeten inte fungerat som tillräckligt styrinstrument inom hälso- och sjukvårdsverksamheterna. Prognoserna avseende hälso- och sjukvårdsverksamheterna har under flera år försämrats löpande under året. Detta med anledning av att tillräckliga effekter ej uppnåtts avseende åtgärder för en ekonomi i balans. Det är således vår bedömning att regionstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Det framgår även i av regionstyrelsen beslutad förvaltningsplanen för år 2020 att det behöver vidtas ytterligare åtgärder om 400 mkr för att hälso- och sjukvårdsförvaltningen ska ha en ekonomi i balans, vilket det idag saknas beslutade åtgärder kring. Utifrån att de ekonomiska resurserna är begränsade krävs enligt vår bedömning tydligare styrning från regionstyrelsen avseende prioriteringar samt beslut om åtgärder för en ekonomi i balans.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

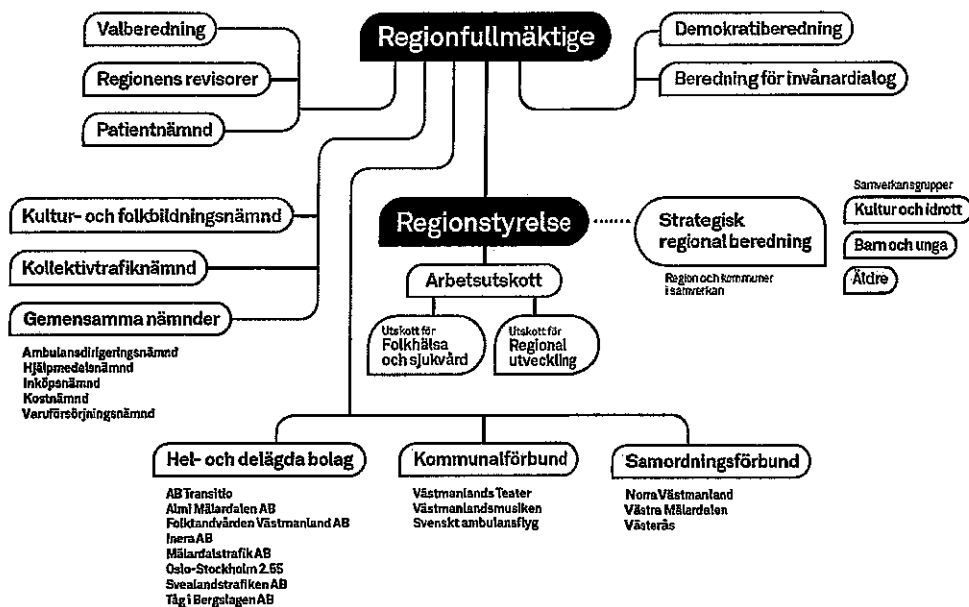
- Regionstyrelsen behöver anpassa både regionövergripande styrdokument samt verksamhetsspecifika styrdokument utifrån den nya organisationen.
- Regionstyrelsen behöver säkerställa efterlevnad av beslutade styrdokument.
- Regionstyrelsen bör se över nuvarande resursfördelningsmodell i syfte att skapa realistiska möjligheter för hälso- och sjukvårdsverksamheterna att klara beslutade budgetramar.

- Regionstyrelsen, i egenskap av driftnämnd, bör utöka frekvens och omfattning avseende den ekonomiska uppföljningen.
- Regionstyrelsen bör mer aktivt, i egenskap av driftnämnd, besluta om faktiska åtgärder för en ekonomi i balans.

4. Bilagor

4.1. Bilaga 1

Organisationsschema Region Västmanlands politiska organisation från och med 2020-01-01:

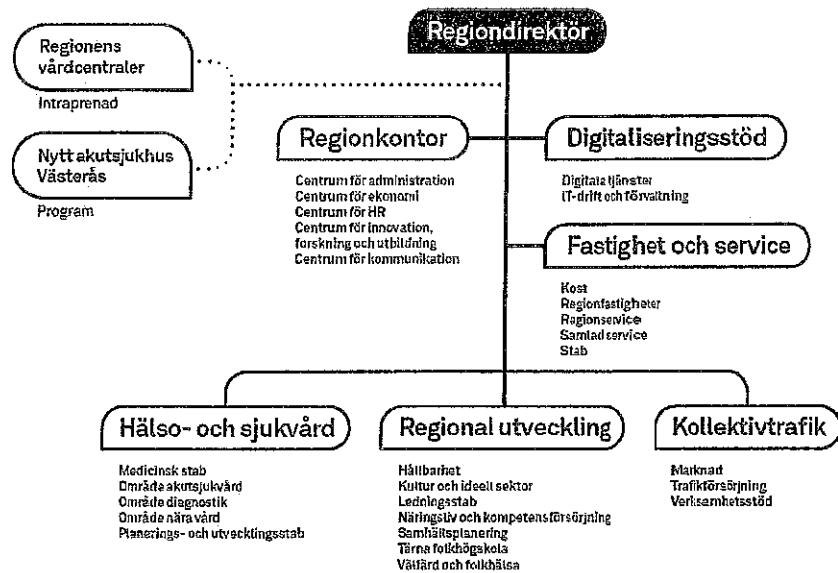


Politisk organisation



4.2. Bilaga 2

Organisationsschema Region Västmanlands tjänstemannaorganisation från och med 2020-01-01:

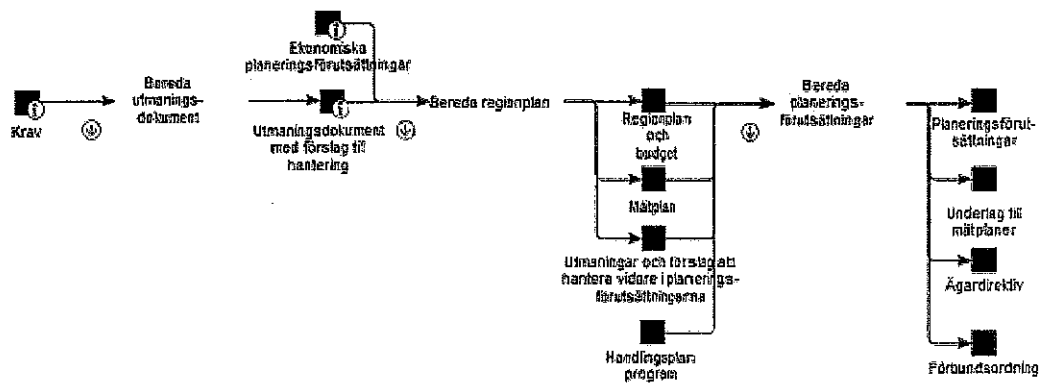


Tjänstepersonsorganisation

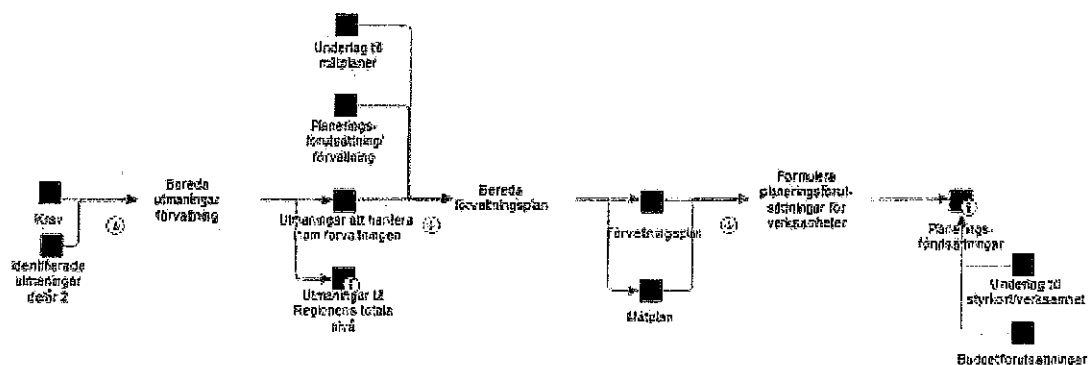


4.3. Bilaga 3

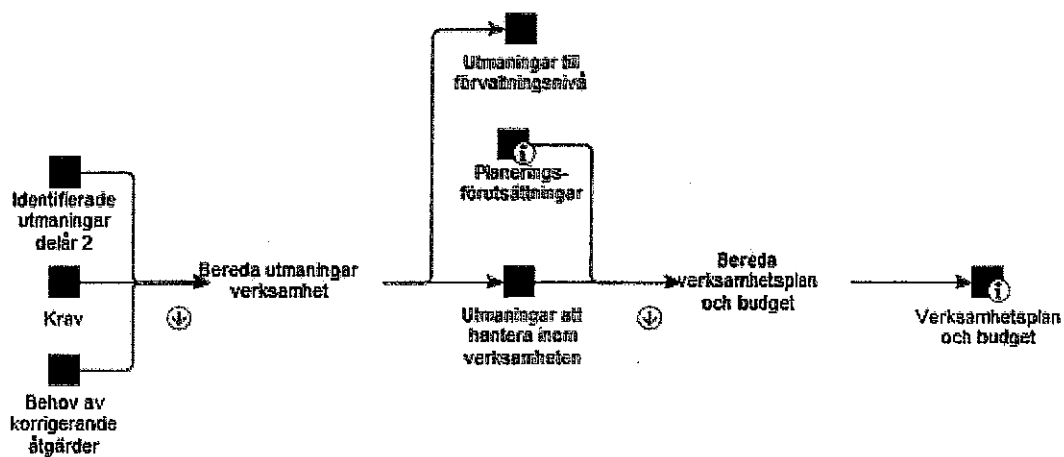
Planera regionens samlade verksamhet



Planera regionstyrelserapporterande verksamheter



Planera förvaltningsrapporterande verksamheter



2020-06-05

Tobias Bjööm
Uppdragsledare

Kristian Damlin
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan 2020-02-27. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.