

Förstudie - Regionstyrelsens uppsiktsplikt

Region Västmanland

November 2023

Jörn Wahlroth

Amanda Guerra

Henrik Fagerlind

Innehållsförteckning

Inledning	2
Bakgrund	2
Syfte och revisionsfrågor	2
Avgränsning	3
Metod	3
Iakttagelser och slutsatser	4
Former för hur uppsiktsplikten ska utövas	4
Uppsiktsplikten i den nya politiska organisationen	6
Kompletterande uppgifter och/eller åtgärder vid avvikelser	8
Sammanfattande slutsatser	11

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Av regionstyrelsens reglemente framgår bland annat att styrelsen leder, styr och samordnar förvaltningen av regionens angelägenheter och har uppsikt över övriga nämnders verksamhet, regionens bolag och kommunalförbund. Styrelsen har att utfärda anvisningar till nämnderna och regionstyrelsens förvaltningar rörande förslag till budget samt ekonomi- och verksamhetsuppföljning, samt övervakar att regionfullmäktiges mål, policy och ekonomi följs. Vidare ska regionstyrelsen tillse att den löpande förvaltningen bedrivs rationellt och ekonomiskt och att den interna kontrollen är tillräcklig.

I regionplanen beskrivs styrprocessen, där själva planen beskrivs som starten på den styrning och aktivitet som sker hela vägen genom alla beslutsnivåer och verksamheter och som ska leda fram till att beslut och uppdrag verkställs.

Under våren 2022 beslutades i fullmäktige om en omorganisation avseende den politiska organisationen att gälla från hösten 2022, där uppgifter från regionstyrelsen lades över på en ny hälso- och sjukvårdsnämnd och regional utvecklingsnämnd. Syftet med förändringarna var bland annat att göra organisationen tydligare och effektivare. Samtidigt finns stora finansiella utmaningar inom hälso- och sjukvården med betydande obalans mellan verksamheten och dess finansiering. I juni 2022 fattade regionstyrelsen beslut om uppdrag i syfte att på sikt uppnå balans mellan verksamhet och finansiering inom hälso- och sjukvården.

Med utgångspunkt i ovanstående bakgrund och riskanalysen för år 2023 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en förstudie av hur regionstyrelsen utövar uppsiktsplikten.

Syfte och frågeställningar

Förstudien syftar till att belysa hur styrelsen organiserat och genomför sin uppsiktsplikt utifrån genomförd organisatorisk förändring. Förstudien utgör en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området som kan ligga till grund för revisorernas beslut om eventuell fördjupad granskning inom området.

Förstudien ska besvara följande frågeställningar:

- Har regionstyrelsen upprättat former för hur uppsiktsplikten ska utövas över verksamhet, mål och ekonomi?
- Hur har den nya politiska organisationen påverkat ledningsfunktionen och formerna för att utöva uppsikt?
- Hur utövas dessa former i praktiken?
- Hur begär regionstyrelsen kompletterande uppgifter och/eller att särskilda åtgärder vidtas, vid exempelvis avvikelser i verksamhet, mål eller ekonomi?

Avgränsning

Förstudien avgränsas till hur arbetet med uppsiktsplikt påverkats av den organisatoriska förändring i nämndorganisationen som regionfullmäktige beslutade om i april 2022.

Metod

Dokumentstudier genomförs avseende planerings- och uppföljningsunderlag, samt genomgång av för förstudien relevanta protokoll med tillhörande handlingar. Intervjuer genomförs med företrädare för regionkontoret, hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt regionala utvecklingsförvaltningen.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Iakttagelser och slutsatser

Former för hur uppsiktsplikten ska utövas

Frågeställning 1: Har regionstyrelsen upprättat former för hur uppsiktsplikten ska utövas över verksamhet, mål och ekonomi?

Iakttagelser

Regionfullmäktige beslutade 2022-04-26 § 48 om en ny politisk organisation för mandatperioden 2022-2026. Som beslutsunderlag finns dokumentet *Politisk organisation 2022-2026* som beskriver nämnderna och deras uppdrag. Av dokumentet framgår bland annat att två nya nämnder inrättats, en hälso- och sjukvårdsnämnd och en regional utvecklingsnämnd. Hälso- och sjukvårdsnämnden har ansvar för övergripande planering och ledning av hälso- och sjukvård, tandvård samt stöd och service till vissa funktionshindrade. Regionala utvecklingsnämnden övertar det övergripande och samordnande ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från regionstyrelsen. I samband med inrättandet av de två nya nämnderna avvecklas regionstyrelsens utskott för folkhälsa och sjukvård och utskott för regional utveckling. Regionfullmäktige beslutade i oktober 2022 om att avveckla kultur- och folkbildningsnämnden, där ansvar och uppdrag överfördes till regionala utvecklingsnämnden.

Regionstyrelsens reglemente

I regionstyrelsens reglemente för 2022-2026 (beslutad av regionfullmäktige 2022-10-15 § 118) framgår att regionstyrelsen ansvarar för att leda, styra och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet, över regionens bolag och sådana kommunalförbund som regionen är medlem i. Vidare ska styrelsen leda, styra och samordna arbetet med mål, riktlinjer och ekonomiska ramar för hela regionens verksamhet och ta nödvändiga initiativ, övervaka att regionfullmäktiges mål, policy och ekonomi följs, att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt att se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och bolag.

Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämndens reglementen

I hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente för 2022-2026 (beslutad av regionfullmäktige 2022-06-14 § 86) framgår att i nämndens uppdrag ingår att löpande informera regionstyrelsen om strategiska frågor inom hälso- och sjukvård, tandvård och stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare ska nämnden rapportera om ekonomi, prestationer och kvalitet i enlighet med regionstyrelsens anvisningar.

I regionala utvecklingsnämndens reglemente 2022-2026 (beslutad av regionfullmäktige 2022-06-14 § 86) framgår att det ingår i nämndens uppdrag att löpande informera regionstyrelsen om strategiska frågor inom regional utveckling. Liksom för hälso- och sjukvårdsnämnden ska regionala utvecklingsnämnden rapportera om ekonomi, prestationer och kvalitet i enlighet med regionstyrelsens anvisningar.

Intern kontroll

I Region Västmanland finns ett reglemente för intern kontroll (beslutad av regionfullmäktige 2022-06-14 § 85) Syftet med reglementet är att säkerställa att regionstyrelsen, nämnderna, förvaltningarna och övriga verksamheter upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll, dvs att till rimlig grad säkerställa att följande uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m
- Skydd mot förluster eller förstörelse av regionens tillgångar
- Upptäckt av allvarliga fel och eliminering av dessa

I reglementet för intern kontroll framgår att regionstyrelsen har ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll hos regionens samtliga verksamheter. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas. Regionstyrelsen ska även, med utgångspunkt från förvaltningarnas och övriga verksamheters uppföljningsrapporter, utvärdera regionens samlade system för intern kontroll, och i de fall förändringar behövs besluta om sådana.

Riktlinje för regionens styrprocess

Vi har tagit del av dokumentet *Riktlinje för regionens styrprocess* (beslutad av regionstyrelsen 2023-06-14 § 140) som beskriver regionens planering, genomförande och uppföljning av verksamheten. Bland annat framgår av styrdokumentet att regionstyrelsen bereder förslag till plan och budget för nämnder och förvaltningar som fullmäktige sedan fastställer. Styrelse och nämnder ansvarar för att fullmäktiges styrsignaler blir omhändertagna och verkställs. Vidare framgår under rubriken uppföljning att regionstyrelsen har uppsiktsplikt enligt kommunallagen (6 kap 1 §) avseende all verksamhet oavsett driftsform.

Regionstyrelse och nämnder ska kontinuerligt följa upp hur arbetet löper via månads- och delårsrapportering. Den samlade återkopplingen av planeringen för hela året kommer i årsredovisningen. Styrelsen rapporterar till fullmäktige i två delårsrapporter och en årsredovisning. Delårsrapporterna ska innehålla en beskrivning av arbetet för att nå målen, åtgärder som behöver vidtas och en ekonomisk helårsprognos.

Alla förvaltningar och nämnder gör en riskanalys och upprättar en internkontrollplan som arbetas in i förvaltnings-/verksamhetsplan. Den interna kontrollplanen följs upp och återrapporteras i samband med delårsrapport 2.

Av regionens behandling av ärendet om styrprocessen framgår att det tidigare funnits två dokument som reglerat regionens styrprocess. Innehållet har nu samlats i ett dokument istället för två, i syfte att underlätta överblick och förståelse samt förenkla och effektivisera hanteringen.

Vid intervjuer framgår att det utöver kommunallagen, reglementen och riktlinjen för regionens styrprocess, inte finns något styrdokument som särskilt reglerar uppsiktsplikten. I intervjuerna beskrivs att riktlinjen för regionens styrprocess och

reglementen är de viktigaste styrdokumenterna för reglering av regionstyrelsens uppsiktsplikt. Från förvaltningarna lyfts fram att uppsikten över nämndernas verksamhet utövas genom regionplan och förvaltningsplan, samt den uppföljning som sker av planerna i månads-, delårs- och årsuppföljning.

Slutsatser

Har regionstyrelsen upprättat former för hur uppsiktsplikten ska utövas över verksamhet, mål och ekonomi?

Regionstyrelsens beslutade styrprocess skapar en grund för styrelsen att utöva uppsikt. Regionstyrelsen erhåller regelbunden uppföljning från nämnder för att säkerställa den löpande uppsikten.

Regionstyrelsen har inte upprättat någon särskild riktlinje som beskriver och reglerar vad som ingår i styrelsens uppsikt och hur den ska utövas.

Uppsiktsplikten i den nya politiska organisationen

Frågeställning 2: Hur har den nya politiska organisationen påverkat ledningsfunktionen och formerna för att utöva uppsiktsplikt?

Frågeställning 3: Hur utövas dessa former i praktiken?

I föregående avsnitt redogjordes för vilka upprättade former som finns för hur regionstyrelsen ska utöva sin uppsiktsplikt över verksamhet, mål och ekonomi. I detta avsnitt fokuseras det på hur uppsiktsplikten faktiskt sker.

lakttagelser

Vi har vid intervjuer med verksamhetsföreträdare fått information om att regionstyrelsen, som en del av uppsiktsplikten, erhåller ekonomisk rapportering från respektive nämnd via den regionövergripande månadsrapporten vid varje sammanträde. Vid genomgång av regionstyrelsens protokoll har vi noterat att denna rapportering presenteras för regionstyrelsen av ekonomidirektören under den återkommande punkten *mundlig information*. Regionstyrelsen tar även del av respektive nämnds delårs- och årsbokslut samt uppföljning av internkontrollplan.

Som en del av uppsikten har regionkontoret uppföljningsdialoger med förvaltningsdirektörerna vid delår och helår. Inga uppföljningar görs däremot med representanter från nämnderna, exempelvis genom nämndspresidium.

Regionkontoret har ärendebalanser för uppsikt över beslut/uppdrag som ges av regionfullmäktige, vilka löpande följs upp. I intervju uppges att formerna för ärendeberedningen kan stärkas kopplat till nämndernas verksamhet. Den gemensamma centrala tjänstepersonsberedningen finns inte längre. Det uppges att det sker en översyn avseende hur beredningen kan stärkas.

Inför framtagande av nämndernas förvaltningsplaner (verksamhetsplaner inför kommande år) träffas förvaltningsledningen tillsammans med den politiska ledningen vid

åtminstone två tillfällen. Förvaltningsplanerna skickas sedan på remiss till regionkontoret där en granskning görs i syfte att se till att uppdrag omhändertas och att strukturen följs. Resultatet av granskningen återkopplas till styrande nämndrepresentanter och förvaltning. Förvaltningsplanen beslutas av respektive ansvarig nämnd. Begreppet förvaltningsplan har inte förändrats i och med den nya nämndorganisationen. Regionen planerar inte att byta namn på förvaltningsplan till nämndplan eller verksamhetsplan.

Vidare uppges vid intervju att regionstyrelsens ledamöter (från de styrande partierna) har delat upp samtliga nämnder och ansvarsområden mellan sig, i syfte att hålla sig informerade om verksamheterna. Ledamöterna genomför även verksamhetsbesök inom sin respektive nämnds verksamhet.

Regionstyrelsen får löpande information genom månads-, delårs- och årsrapporter. Till delar finns en personunion mellan regionstyrelsens ledamöter och nämndernas. Vid dialog kring frågor som rör nämndernas verksamhetsrelaterade frågor sker denna huvudsakligen med förvaltningsdirektören som företrädare. Under år 2023 har det företrädesvis varit hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet som varit återkommande vad gäller dialog, och då representerad av förvaltningsdirektören.

Av intervjuerna framgår att förvaltningens representanter för regional utveckling upplever att det är en rimlig nivå på den information som lämnas löpande under året. Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare från hälso- och sjukvårdsförvaltningen framkommer att förvaltningsdirektören kallas till varje regionstyrelsesammanträde. Förvaltningen upplever en relativt omfattande rapportering, då rapporteringen till stora delar liknar den som sker till nämnden. En genomgång av regionstyrelsens protokoll bekräftar att förvaltningsdirektören informerat om läget inom hälso- och sjukvården vid samtliga hittillsvarande sammanträden 2023. Den information som lyfts av hälso- och sjukvårdsdirektören upptar ekonomi, samt verksamhetsfrågor och personalfrågor där flera av dem relateras till den ekonomiska utvecklingen. Ekonomidirektören presenterar ekonomin för regionen på en övergripande nivå; ej detaljer på nämndnivå. Enligt uppgifter från regionkontoret kallas hälso- och sjukvårdsdirektören till varje sammanträde på grund av hälso- och sjukvårdsnämndens prognostiserade budgetunderskott för helåret.

Det framkommer vid intervjuer att regionstyrelsen befinner sig i en inkörningsperiod och att de fortfarande arbetar med att utveckla formerna för arbetet med uppsiktsplikten. Region Västmanland har under en lång period haft en centralt styrd organisation. Av intervjuerna framgår att det i den nya organisationen inte råder några oklarheter vad avser vem (styrelse eller nämnd) som ansvarar för driften av verksamheterna. Det ansvar som lyfts fram i intervju avser gränsnittet vad avser formerna för att utöva uppsikten i förhållande till den nämnd som är ansvarig. I den rapportering och dialog som sker vid regionstyrelsen för hälso- och sjukvården representeras nämndens verksamhet av hälso- och sjukvårdsdirektören; d v s ej genom en formell dialog där representanter från ansvarig nämnd möter regionstyrelsen.

Slutsatser

Hur har den nya politiska organisationen påverkat ledningsfunktionen och formerna för att utöva uppsiktsplikt? Hur utövas dessa former i praktiken?

Regionstyrelsen inhämtar verksamhetsinformation från nämnderna enligt styrprocesserna. Det har etablerats rutiner för ekonomisk rapportering från nämnderna, som en del av uppsiktsplikten. Uppföljningsdialoger sker med förvaltningsdirektörerna.

Till delar behöver gränssnittet utvecklas över avseende rollerna att utöva uppsikt i förhållande till nämndansvaret för verksamheten. Vi anser att regionstyrelsen i sin uppsikt behöver tydliggöra nämndens ansvar för verksamheten, genom att möten inom ramen för utövande av uppsiktsplikt företrädesvis sker med representanter från nämnden (exempelvis nämnds presidium som i sammanhanget kan stödjas av förvaltningsdirektören).

Kompletterande uppgifter och/eller åtgärder vid avvikelser

Frågeställning 4: Hur begär regionstyrelsen kompletterande uppgifter och/eller att särskilda åtgärder vidtas, vid exempelvis avvikelser i verksamhet, mål eller ekonomi?

lakttagelser

Vid intervjuer med verksamhetsföreträdare förklaras att regionstyrelsen i huvudsak vidtar åtgärder om någon nämnd uppvisar återkommande ekonomiska underskott eller om annat behov uppstår. Hälso- och sjukvårdsnämnden prognostiserade underskott har under året vuxit från ca 800 mnkr till ca 1 000 mnkr

Vi har inom ramen för förstudien granskat regionstyrelsens protokoll från januari till oktober 2023. Vid genomgång framgår att styrelsen i huvudsak fattat tre beslut om åtgärder under 2023 utifrån sin uppsiktsplikt:

2023-03-28 § 51 - Månadsrapport februari 2023 - Regionstyrelsen ser allvarligt på det ökade underskottet för hälso- och sjukvårdsnämnden och kommer följa utvecklingen noga. Regionstyrelsen beslutar att uppmärksamma regionfullmäktige på det prognostiserade underskottet i helårsresultatet för regionen som helhet och överlämnar månadsrapporten för kännedom.

2023-05-30 § 124 - Delårsrapport 1 2023 - Regionstyrelsen beslutar att föreslå regionfullmäktige att besluta om att:

- Hälso- och sjukvårdsnämnden får i uppdrag att utöver redan presenterade åtgärder om 64 miljoner kronor vidta ytterligare åtgärder med en ekonomisk effekt 2023.
- Alla nämnder och förvaltningar ska under resten av 2023 beakta kostnadsrestriktivitet för att dämpa kostnadsutvecklingen och därmed bidra till att minska regionens totala underskott.
- Regionstyrelsen får i uppgift att tillskriva Finansdepartementet och påtala behovet av statliga åtgärder för att lindra det ekonomiskt utsatta läget.

- Regionstyrelsen får i uppgift att ta fram en åtgärdsplan för återställning av den del av regionens underskott som ej täcks av tidigare avsatta medel.

2023-10-03 § 194 - Delårsrapport 2 - Regionstyrelsen fattar beslut om att föreslå regionfullmäktige att besluta om att ge regionstyrelsen i uppgift att:

- Regionövergripande se över och där så är lämpligt ompröva beslutade investeringar.
- Regionövergripande genomföra översyn av administrativa lokaler i syfte att förtäta.
- Genomlys större pågående och avslutade projekt för att synliggöra och säkerställa effekthemtagning.

Verksamhetsföreträdare för nämnderna beskriver vid intervjuer att de uppfattar att regionstyrelsen reagerar på avvikelser i verksamhet, mål och/eller ekonomi. Regionstyrelsen kallar förvaltningsdirektören för hälso- och sjukvårdsförvaltningen till samtliga styrelsesammanträden med anledning av det ekonomiska underskottet. Den återkommande rapporteringen till regionstyrelsen från hälso- och sjukvårdsdirektören är vad som framkommer av protokollen inriktad på ekonomi och verksamhetsrelaterade faktorer, samt med dialog kring hur dessa faktorer förhåller sig till den ekonomiska utvecklingen. Det sker även redovisning av pågående åtgärder för att reducera kostnaden.

Slutsatser

Hur begär regionstyrelsen kompletterande uppgifter och/eller att särskilda åtgärder vidtas, vid exempelvis avvikelser i verksamhet, mål eller ekonomi

Vi konstaterar att regionstyrelsen beslutar om att nämnd ska vidta åtgärder när det föreligger återkommande ekonomiska underskott. Regionstyrelsen informerar sig om utvecklingen genom att ta del av verksamhetsrelaterade förutsättningar och dess utveckling. Den återkommande rapporteringen till regionstyrelsen från hälso- och sjukvårdsdirektören är vad som framgår i protokoll företrädesvis inriktad på verksamhetsrelaterade faktorer, med redovisning och dialog kring hur dessa förhåller sig till den ekonomiska utvecklingen.

Regionstyrelsens begäran av vidtagna åtgärder motsvarar inte den obalans som råder mellan de finansiella förutsättningarna och kostnaderna inom hälso- och sjukvården. Det är i återkopplingen till regionstyrelsen även svårt att överblicka effekten av vidtagna åtgärder.

Inom hälso- och sjukvården finns en obalans som motsvarar ca 10 % av nämndens ekonomiska omslutning. Tidigt under året rapporteras om en obalans på ca 800 mnkr. I sammanhanget ska påpekas att det av regionplan och budget 2023-2025 framgår följande skrivning med hänvisning till obalansen om 800 mnkr: *“Obalansen måste successivt och på sikt arbetas bort genom att kostnadsutvecklingstakten understiger intäkternas utveckling. Prioriteringar, kostnadskontroll, samt förändrade arbetssätt och flöden för effektiv resursanvändning inom såväl stöd- som kärnverksamheter under hela planperioden är därför nödvändigt.”*

Regionstyrelsen behöver inom ramen för sitt övergripande ansvar för ekonomistyrningen och uppsikt över nämndernas verksamhet säkerställa att det vid ingången av ett budgetår finns balans mellan finansiering och den verksamhet som bedrivs i nämnderna. Nuvarande obalanser riskerar reducera budgeten som styrinstrument, där ett betydande underskott kan prognostiseras redan från budgetårets första dag.

Sammanfattande slutsatser

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Västmanland genomfört en förstudie av regionstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med förstudien var att belysa hur styrelsen organiserat och genomfört sin uppsiktsplikt utifrån genomförd organisatorisk förändring. Förstudien utgör en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området som kan ligga till grund för revisorernas beslut om eventuell fördjupad granskning inom området.

Utifrån genomförd förstudie ser vi inget behov av att i nuläget genomföra en fördjupad granskning av hur uppsiktsplikten utövas. Däremot rekommenderar vi att genomföra en fördjupad granskning inom ekonomistyrningsområdet, vad avser resursfördelning i den för regionen övergripande beredningsprocessen och på nämndnivå, löpande styrning och uppföljning, samt att denna granskning sker ur ett både kort och långsiktigt perspektiv.

Vi vill även med förstudien som grund rikta följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- att ta fram en särskild riktlinje som beskriver och reglerar vad som ingår i styrelsens uppsikt och hur den ska utövas.
- att utveckla gränssnittet avseende rollen att utöva uppsikt i förhållande nämndansvaret för verksamheten.
- att tydliggöra nämndens ansvar för verksamheten, genom att möten inom ramen för utövande av uppsiktsplikt företrädesvis sker med representanter från nämnden (exempelvis nämnds presidium som i sammanhanget kan stödjas av förvaltningsdirektören).

Det är nämndens ansvar att, vid väsentliga avvikelser i ekonomi eller verksamhet som nämnden bedömer att den inte kan hantera, lyfta fram situation ifråga till regionfullmäktige med eventuellt begäran om tilläggsanslag eller efterfråga andra instruktioner kopplat till verksamheten. Regionstyrelsen har att inom ramen för sin uppsikt, förutom att erinra nämnden om sitt ansvar, att om så är nödvändigt tydliggöra nämnds situation inför regionfullmäktige, så att fullmäktige kan fatta erforderliga beslut vad avser finansiering och/eller andra åtgärder.

2023-11-10

Henrik Fagerlind

Jörn Wahlroth

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Västmanland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-03-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.