

REVISORERNAS ÅRSPROMEMORIA AVSEENDE VERKSAMHETSÅRET 2007 I VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

INLEDNING

Revisionen är ett demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i regionen och pröva ansvarstagandet. Revisorerna har under året poängterat frågan om alla förtroendevaldas ansvar och därför försökt att som ett tillägg till den traditionella revisionen även inkludera frågor av förtroendekaraktär. Detta då revisorerna ser det som oundgängligt att regionfullmäktige ges information om och möjlighet till, att i anslutning till ansvarsprovningen diskutera förtroendefrågor.

Årets revision har genomförts genom att revisorerna i olika arbetsgrupper under året sammanträffat med presidier och förvaltningsledningar i så gott som samtliga nämnder/styrelser, genom att personal vid revisionsenheten löpande följer verksamheten och har kontakter med förvaltningarna samt genom särskilda granskningsinsatser som utförs i egen regi eller med hjälp av externa konsulter.

En begränsning i revisorernas möjlighet att agera under året har varit att avtal om konsulttjänster förlängts under början av 2007 på ett sätt som inte står i överensstämmelse med lagen om offentlig upphandling. Revisorerna såg sig därför förhindrade att använda de förlängda avtalen. Vidare kunde inte revisorskollegiet, som en del av regionen, upphandla egna konsulter i strid med av regionen ingångna ramavtal. Ett antal granskningsprojekt har därför fått flyttas till kommande år.

STYRNING OCH LEDNING

Beställar-utförar-modellen

Det har under 2007 varit mer besvärligt än på några år att teckna överenskommelser inom hälso- och sjukvården. Orsaken till detta är förmodligen en kombination av att många är nya i sina roller, en hög kostnadsökningstakt och diskussioner om följsamheten mellan den uppräknings av regionbidraget som beställarna får och beställarnas ersättning till utförarna.

Vidare noterar revisorerna att en del sedan tidigare kända tillämpningsproblem kvarstår. Parterna ifrågasätter inte sällan varandras bild av sjukvårdsbehovet. Revisorerna har i dialogen med nämnder och styrelser fått intrycket

att parterna ”förhandlar året runt” och att överenskommelserna därmed inte är så styrande som avsetts.

Revisorerna ser allvarligt på risken för att det utvecklas ett kontinuerligt förhandlingsspel med helgarderingar från både beställare och utförare. Revisorerna påminner därför om det ansvar som nämnder och styrelser har för att vårda modellen. Det betyder att behovsbaserade beställningar med en helhetssyn på hälso- och sjukvården ska resultera i tydliga, långsiktiga överenskommelser som ger avtryck i utförarnas verksamhetsplaner/motsvarande.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar revisorerna också att regionstyrelsens roll är mycket viktig för att processen ska flyta smidigt.

De förtroendevaldas roll och arbete

Revisorerna vill påminna om att revisionsansvaret omfattar samtliga förtroendevalda i nämnder/styrelser. De förtroendevalda ansvarar inför fullmäktige för hur de själva, deras anställda och andra uppdragstagare genomför verksamheten. Uppdraget är att förverkliga fullmäktiges mål och beslut samt att återrapportera till fullmäktige.

Det är viktigt att de förtroendevalda som har ansvar också ges förutsättningar att ta ansvar. Frågan blir då hur ansvarstagandet går ihop med en situation där mycket tyder på att andra aktörers bedömningar inte sällan är styrande. Därför måste det vara tydligt att det är nämnder/styrelser som ska fatta de reella besluten i de för verksamheten viktiga frågorna. Behovet av kommunikation är stort i en organisation av regionens storlek. Därför bildas ofta styrgrupper/samråd/beredningsorgan, vars uppgift är att diskutera/ förankra/förbereda ärenden och ta fram underlag till beslut. Rågången mot dessa organ måste vara tydlig och klar, så att det i praktiken inte blir de som styr eller fattar besluten.

Revisorerna vill uppmana regionstyrelsen att bevaka nämnders/styrelsers förutsättningar att ta sitt ansvar på avsett vis.

IT

Regionen har anslutit sig till den nationella IT-strategin för vård och omsorg. Det betyder dock inte att allt lokalt utvecklingsarbete kan avstanna i avvaktan på vad som sker nationellt. Det blir snarare ännu viktigare att regionen utvecklar sitt IT-strategiska tänkande både för att kunna delta konstruktivt i det nationella arbetet och fortsätta det lokala utvecklingsarbetet inom verksamheten och ibland tillsammans med kommunerna.

Revisorerna bedömer att det går att effektivisera och förbättra verksamheten med hjälp av IT. En förutsättning är dock att utvecklingen sker utifrån kärnverksamheternas behov. En ofta påtalad brist i de IT-system som används inom vården är att dessa inte förmår kommunicera med varandra och därmed inte fullt ut stödjer vårdprocesserna.

De förtroendevalda i regionen måste intressera sig mer för IT-frågorna och se till att IT-planerna är i samklang med regionens övergripande mål och strategier. De frågor som bör ägnas särskild uppmärksamhet är styrning och finansiering samt uppföljning av att insatserna bidrar till en positiv verksamhetsutveckling.

Sist men inte minst måste de förtroendevalda bevaka att användningen av IT aldrig medför risker för patienters säkerhet, felaktig eller ovarsam hantering av personuppgifter och integritetskänsliga uppgifter.

EKONOMI

God ekonomisk hushållning

Revisorerna varnade redan förra året för de stora nettokostnadsökningarna. Vissa verksamheter har under året inte levt upp till ställda ekonomiska krav. Flera av sjukhusen redovisar för första gången på flera år underskott. Denna signal måste tas på allvar. Kostnaderna ökar inte minst för personal, bemanningsföretag och läkemedel. Även för primärvårdens utförare ökar personalkostnaderna. Det är både dyrare löneavtal än beräknat och ökade kostnader för bemanningsföretag.

Trots löneutvecklingen är det inom flera verksamheter svårt att behålla och rekrytera attraktiv personal. Utnyttjande av bemanningsföretag har som en följd ökat kraftigt. Ökande pensionsavgångar under de närmaste åren kommer att ställa ytterligare krav på kompetensförsörjningen. I Göteborg planerar nu de olika nämnderna att i snabb takt genomföra en sammantaget mycket stor verksamhetsförändring inom primär- och närsjukvården. En betydande risk för en kostnadsdrivande påspädning av ett redan stort vakansproblem synes föreligga. Därför bör regionen samlat och långsiktigt fundera på hur styrningen och ansvaret för den strategiska kompetensförsörjningen ska utformas. Likaså bör frågan ställas vem som har ansvaret för att fort- och vidareutbildningsinsatser är anpassade till de mål och utvecklingsbehov som finns, bland annat för hälso- och sjukvården.

För att uppfylla vårdgarantin har sjukhusen fått tillskott och byggt upp, eller behållit, en produktionsapparat. Den kan visa sig vara i största laget om tillskotten i form av extrabeställningar inte längre kommer och kraven på effektivisering ökar.

Mot bakgrund av sjukhusens resultat och vad som förutskickas om den ekonomiska utvecklingen måste ledningen och styrningen av ekonomin, inte minst inom hälso- och sjukvården, ägnas ökad uppmärksamhet.

Regionfullmäktige fastställde i budgeten för 2007 finansiella mål avseende investeringar, storlek på eget kapital och rating. De två första målen är långsiktiga med avstämning 2008 respektive 2012. Det tredje målet avser regionens rating, som höjts under året.

Sammantaget bedömer revisorerna att Västra Götalandsregionen lever upp till kraven på god ekonomisk hushållning.

Avsättningar för pensionskostnader

Redovisning av pensionsförpliktelser regleras i den kommunala redovisningslagen. Gällande blandmodell innebär att de rättigheter som personalen intjänat före år 1998 redovisas som en ansvarsförbindelse. Utbetalning av dessa redovisas som kostnader. De pensionsrättigheter som intjänats 1998 och senare, redovisas som skuld och belastar resultatet.

I bokslutet för 2006 avsattes 500 mkr till pensioner. Revisorerna markerade då, i revisionsberättelsen för regionstyrelsen och i sin årspromemoria, att förfarandet var ett avsteg från blandmodellen. Revisorerna efterfrågade också hur Västra Götalandsregionen skulle säkerställa åtagandet mot de anställda och en plan för framtida avsättningar och uttag.

I oktober 2007 antog fullmäktige en finansiell strategi, som inkluderar riktlinjer rörande pensionsmedelsförvaltning. I strategin anges, ”att en bedömning årligen bör göras av vilken nivå som är rimlig för resultatmässiga avsättningar. Detta bör beaktas i budget för att slutgiltigt beslutas i bokslut. Likaså bör i samband med bokslutet beslutas om nivån på den likviditetsmässiga överföringen till pensionsreservationen.” I strategin presenteras tre beräkningsalternativ utan särskilt ställningstagande.

Revisorerna finner det angeläget att en plan fastställs för avsättningar och dispositioner rörande pensioner intjänade före 1998.

Insyn i vissa finansiella förbindelser – revisorernas intyg

Enligt lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser ska revisorerna för varje räkenskapsår granska om en öppen och separat redovisning fullgjorts på ett föreskrivet sätt. I regionens verksamhet berörs enligt vår bedömning endast vuxentandvården. All tandvårdsverksamhet redovisas i en gemensam bokföring. Det finns därmed förutsättningar för att särredovisa samtliga kostnader för den konkurrensutsatta verksamheten.

Som revisorerna angav förra året är lagen svår att tolka. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt lagen meddela föreskrifter om redovisning och revision. Sådana föreskrifter har heller inte utfärdats under 2007. Regionens revisorer bedömer därför att det inte finns tillräckligt underlag för att intyga att redovisningen har fullgjorts på avsett sätt.

Intern kontroll

Den interna kontrollen ska vara en integrerad del i styrsystemet. Lite förenklat kan man definiera intern kontroll som att ha system och rutiner som bidrar till att leda verksamheten så att målen uppnås. Nämnder/styrelser har ett lagfäst tydligt ansvar för den interna kontrollen. Regionstyrelsens uppsiktsplikt omfattar även den interna kontrollen.

Revisorernas övergripande bedömning är att den interna kontrollen i redovisningsrutinerna är tillräcklig. Revisorerna framför dock vissa synpunkter till berörda nämnder/styrelser och förvaltningar i särskilda rapporter. Revi-

sorerna vill ånyo påpeka vikten av att nämnder/styrelser följer upp att åtgärder vidtas baserat på de synpunkter som lämnas från de yrkesrevisorer som anlitas för granskningen.

De interna kontrollsystemen måste uppdateras i takt med att organisationen och verksamheten förändras och utvecklas. Revisionen har under året granskat vissa basala rutiner med anknytning till ekonomi/redovisningsområdet. Resultaten från dessa, liksom iakttagelserna från lekmannarevisorerna i vissa bolag, tyder på att det finns anledning att framhålla den interna kontrollens betydelse för en god styrning och ett gott verksamhetsresultat. Nämnder/styrelser har ansvaret för hur den interna kontrollen utövas och följs upp. Regionstyrelsen utfärdar när det krävs övergripande riktlinjer eller regiongemensamma system och rutiner.

Underlag för ekonomistyrning

Revisorerna anförde i förra årets revisionspromemoria, att för en god ekonomistyrning krävs att spelregler för nämnders/styrelser hantering av budget och resultat är enkla, stabila och förutsägbara. De senaste åren har flera kompletteringar gjorts av reglerna. Revisorerna menar, att det fortfarande är lika angeläget att ta fram ett samlat regelverk för regionens ekonomistyrning.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Utvecklingsstrategin

Ett av syftena med regionbildningen var att genom samordnade insatser få en effektivare användning av regionens gemensamma resurser. I förlängningen av detta ligger möjligheten att åstadkomma en effektivare sjukvårdsstruktur. Efter en startsträcka på ett antal år fastställdes "Utvecklingsstrategin" av fullmäktige i september 2004. Den har nu några år på nacken. Regionstyrelsen har vid genomförandet intagit en avvaktande hållning.

Erfarenheterna under 2007 av Sahlgrenska Universitetssjukhusets (SU) strukturarbete beträffande ortopedin, som är en del av ett större strukturgrepp, visar hur komplext och störningskänsligt sådant förändringsarbete är. SU måste under 2008 återställa förtroendet för ortopedin och få den att börja fungera normalt igen.

Det är viktigt att lära av erfarenheterna från SU:s arbete. Under 2008 kommer beslutsamheten avseende strategins genomförande att ställas på prov. NU-sjukvårdens utförarstyrelse har i november 2007 fattat beslut om förändringar inom NU-sjukvården. Beslutet ligger i linje med de tankar som framfördes i strategin.

Det komplexa förändringsarbetet kommer att starta under 2008. NU-sjukvården måste planlägga förändringsarbetet noggrant, kommunicera det mycket brett, och få personalens tillit och engagemang för projektet. Det finns anledning att i detta sammanhang påminna om fullmäktiges beslut beträffande utvecklingsstrategin; att hälso- och sjukvårdsnämnder och utförarstyrelser fick i "uppdrag att fullfölja arbetet med att förverkliga inrikt-

ningen” i strategin. En utförarstyrelse är som driftansvarigt organ naturligt engagerad i förändringsarbetet, men de närmast berörda hälso- och sjukvårdsnämnderna måste enligt fullmäktigebeslutet också ta ett ansvar för förändringens genomförande och anlägga en helhetssyn på hälso- och sjukvården.

Hittills har regionens strukturarbete handlat mycket om förändringar inom länssjukvården, men hälso- och sjukvården måste ses som en helhet. Primärvården och närsjukvården har, trots uppfordrande uttalanden i budgetar och andra styrdokument, svårt att få samma uppmärksamhet och intresse. Innehållet i primärvården och närsjukvården kan förvisso variera utifrån lokala förutsättningar, men måste vara hörnstenar, och fungera bättre, för att åstadkomma ett effektivt samarbete med länssjukvården och med den kommunala hälso- och sjukvården. Här krävs ytterligare påtryckningar från ägaren och initiativ av beställare och utförare.

I det läge strategin befinner sig måste regionstyrelsen vara pådrivare och inspiratör till fortsatt utvecklings- och förändringsarbete inom hälso- och sjukvården.

Verksamhetsutveckling

Under de senaste åren har arbetet med att öka tillgängligheten prioriterats. Köerna har minskat. Få verksamheter klarar dock av att helt leva upp till vårdgarantins mål. Redovisade vårdköer betingas av en strukturell obalans i form av bristande matchning mellan efterfrågan och tillgänglig kapacitet. Sådana obalanser torde inte kunna förklaras enbart i termer av resursbrist. Det är inte heller troligt att de kan åtgärdas enbart genom ett resurstillskott. En avgörande förutsättning för en framgångsrik och hållbar hantering av vårdgarantin torde vara ett målmedvetet arbete för att systematiskt utveckla vårdens processer. Ett sådant arbete medger att resurser kan frigöras samtidigt som allvarliga kvalitets- och säkerhetsbrister åtgärdas.

Sjukvården i regionen arbetar redan i dag på olika sätt och på olika nivåer med verksamhetsutveckling. Kvalitets- och säkerhetsarbetet bör främjas. För att få full utväxling och nytta av detta arbete, krävs ett ledningssystem för samordning och utvärdering i ett helhetsperspektiv.

I budgeten för 2007 står det att patienter och anhöriga ska kunna lita på att den vård som ges är trygg och säker. System för att hantera avvikelser har införts. Revisorernas intryck är att arbetet är på rätt väg, men att det fortfarande finns ett stort mörkertal vad gäller rapporterade avvikelser. Det gäller att få detta arbete att bli en naturlig del i en icke-straffande kultur, i ett vårdarbete där man lär av det inträffade och kunskaper sprids i och tas upp av organisationen.

Samma sak gäller för övrigt för allt säkerhetsarbete där regionen uttryckt att patienter, studerande, besökande, förtroendevalda, och personal ska vara trygga i regionens lokaler och verksamheter. Regionen måste arbeta vidare för att säkerhetsarbete ska vara en del av ledningsarbetet med målet att skapa en god säkerhetskultur.

SERVICENÄMNDEN

Omstruktureringen av serviceverksamheten i regionen har under året fortsatt i hög takt.

Det första stora området som inleddes i Regionservice var VGR IT - samlad driftsorganisation för regionens IT. Det är inte unikt för VGR IT, utan vanligt vid fusioner av denna typ, att det efter den första tidens entusiasm uppstår svårigheter genom att exempelvis personal slutar, de levererade tjänsternas kvalitet ifrågasätts och att tvister uppstår om ekonomiska frågor. För kommande förändringsarbete är det viktigt att servicenämnden tar lärdom av erfarenheterna från sammanslagningen av IT-verksamheten.

I början av 2008 övertas ytterligare verksamhet från bland annat sjukhusen. Revisorerna bedömer att de största riskerna för servicenämnden och Regionservice är den höga förändringstakten, egna och andras förväntningar på såväl den nya organisationen, som på snabba samordningsvinster. En väsentlig risk ligger därmed i att fokuseringen på omstrukturering och omorganisering sker på bekostnad av verksamhets- och processutveckling. Servicenämnden måste vara beredd att hantera riskerna och beakta de merkostnader som fusioner inledningsvis kan medföra.

Vid övertagande av ansvar för verksamhet bör en ”försiktighetsprincip” iakttas. Vid övertagandet måste säkras att tjänster kan levereras med hög driftsäkerhet och god kvalitet. Det förutsätter, att växlingen av budgetmedel mellan överlämnande nämnder och servicenämnden sker i ömsesidigt förtroende med koncernnyttan som ledstjärna.

Servicenämnden kommer framöver allt mer in i förhandlingssituationer i egenskap av utförare/leverantör. Andra nämnder/styrelser får en ny roll som beställare av service. Erfarenheterna av beställar-utförar-modellen är att den inledningsvis kan vara svår att förstå och tillämpa. Detta kan medföra icke oväsentliga omställningsproblem av verksamhetsmässig och ekonomisk art. Likaså kan den förväntade ekonomiska vinsten snabbt ätas upp om de nya beställarna bygger upp en för stor beställarapparat i form av en administrativ överbyggnad.

AVSLUTNING

Mot bakgrund av vad som anförts beträffande bland annat ekonomin, utvecklingsstrategins genomförande och förändringsarbetet inom serviceverksamheten är det bra att en översyn gjorts av arbete och uppgifter för regionstyrelsens utskott. Det är angeläget att utskotten samverkar i övergripande frågor så att regionstyrelsens ledning och styrning blir tydlig, väl avvägd och samordnad.

Revisorerna bedömer att regionen under 2007 kan anses leva upp till lagens krav på en god ekonomisk hushållning. För en långsiktig sund utveckling är det viktigt att detta präglar regionens styrning av ekonomi och verksamhet även i fortsättningen.

Revisorerna bedömer sammantaget att regionstyrelsen, nämnder/styrelser och beredningar har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms i allt väsentligt ha varit tillräcklig. Räkenskaperna har i allt väsentligt upprättats i enlighet med den kommunala redovisningslagen.

Revisorerna tillstyrker ansvarsfrihet för samtliga nämnder och styrelser.

Vänersborg den 3 april 2008

Ulrik Nilsson
Revisorskollegiets ordförande

Ulla Göthager
Revisorskollegiets vice ordförande