

## REVISORERNAS ÅRSPROMEMORIA AVSEENDE VERKSAMHETSÅRET 2008 I VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN

### INLEDNING

Revisorernas årspromemoria är ett uttryck för den samlade bedömning som revisorerna gör av nämnders och styrelserns ansvarstagande för sina verksamheter under året.

#### *Årets revision*

Årets revision har genomförts på sedvanligt vis genom att revisorerna i olika arbetsgrupper sammanträffat med presidier och förvaltningsledningar i så gott som samtliga nämnder/styrelser, genom att personal vid revisionsenheten löpande följt verksamheten och haft kontakt med förvaltningarna samt genom fortlöpande räkenskapsrevision och särskilda granskningsinsatser som genomförts med hjälp av externa konsulter eller i egen regi. Gemensamt tema i den årliga granskningen har varit medarbetarperspektivet.

Revisionen av Västra Götalandsregionens hel- och delägda bolag har samordnats vad gäller struktur och innehåll. Västra Götalandsregionen är part i finansiella samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet och i stiftelser och kommunalförbund. Dessa har granskats i särskild ordning och redovisas i separata revisionsberättelser.

Revisorerna har även under detta år sökt poängtera, att revisionsansvaret omfattar samtliga förtroendevalda i nämnder/styrelser. I tillägg till den traditionella revisionen har därför frågor av förtroendekaraktär inkluderats. I något fall har revisorerna, i syfte att belysa dessa frågor och att utveckla sitt arbetssätt, valt att föra dialog med hel nämnd.

I revisorernas kontakter med de opolitiska styrelserna har i några fall framkommit problem med bristande kontinuitet till följd av avgångar. Vidare uppger flera presidier svårigheter att hitta väl fungerande informationskanaler och arenor i dialogen kring uppdragen. Revisorerna välkomnar därför den nu planerade utvärderingen av försöksverksamheten.

## STYRNING OCH LEDNING

### *Beställar-utförarmodellen inom hälso- och sjukvård*

När regionen bildades, fanns en förväntan på en organisation som förmår fatta nödvändiga beslut kring en förändrad vårdstruktur. I fullmäktiges beslut kring utvecklingsstrategin fick hälso- och sjukvårdsnämnder och utförarstyrelser uppdraget, att i sina överenskommelser förverkliga strategins inriktning. Framgång i detta arbete förutsätter inte enbart att dessa aktörer förmår anlägga en helhetssyn på hälso- och sjukvården utan även aktiva samordnande insatser från ägaren.

Styrmodellen är etablerad. Samarbete, framförhållning och rollfördelning har successivt utvecklats. Revisorerna konstaterar dock, att en del tidigare kända tillämpningsproblem kvarstår. Tilläggsbeställningar och andra uppgörelser under året, i syfte att hantera exempelvis vårdgarantin, medför risk att styrförmågan undergrävs genom oklara planeringsförutsättningar. Revisorerna vill åter påminna om regionstyrelsens och övriga berörda nämnders och styrelser ansvar att vårda modellen.

### *Likvärdig vård*

Revisorerna har granskat det förhållandet, att tandvårdsstyrelsen liksom styrelsen för handikappverksamheten har 12 beställarnämnder som motpart. Samordningen av beställningsarbetet mellan nämnderna beskrivs i rapporten som begränsad. Detta har medfört att beställningarna ser mycket olika ut. Revisorerna menar, att ägaren bör bli mera aktiv och ta ett större ansvar för att beställar-utförarmodellen ska fungera och att likvärdig vård säkerställs.

### *Effektmål och uppföljning*

Ett genomgående drag i flertalet beställningar är att de inriktas mot priser, volymer och tillgänglighet. Målen och därmed uppföljningen fokuserar på enkla produktivitetmått. Få beställningar rymmer effektmål, d v s är inriktade på verksamhetens egentliga syfte. Ett problem är således, att beställningarna i hög grad lyfter fram kvantitativa prestationsmål, men i ringa grad medicinska mål som effekter på befolkningens hälsa.

En aktiv strävan mot effektmål är en förutsättning för en kvalificerad uppföljning. Utvecklingen mot nya sätt att organisera sjukvården ställer också ökade krav på uppföljning. Exempel är den nyligen beslutade vårdvalsmodellen men också närsjukvårdsfunktionen, som involverar två huvudmän och ett flertal nämnder/styrelser och förvaltningar. Verksamheterna måste självfallet kunna följas upp över förvaltnings- och verksamhetsgränser och ansvar ska kunna utkrävas. Revisorerna menar att regionstyrelsen bör säkerställa att detta kan ske.

## IT

Revisorerna har, alltsedan regionens tillkomst, följt och granskat den strategiskt allt mer viktiga IT-verksamheten. Den riskbedömning som ligger till grund för granskningarna är det tilltagande IT-beroendet, den höga investeringstakten samt att verksamheten har genomgått flera omorganiseringar.

### *Utvecklingsprojekt*

Revisorernas aktuella granskningar visar, att det idag drivs flera ambitiösa utvecklingsprojekt. Det framkommer dock brister avseende hur de olika projekten hänger samman och prioriteringsordningen dem emellan. Revisorerna anser att det finns behov av en sammanhållen programstyrning, där uppgiften är att styra över när i tiden projekt ska genomföras och hur de koordineras med andra projekt.

Ansvarsfördelningen i genomförandet av utvecklingsprojekt och hemtagning av effekter fungerar inte tillfredställande. Förankringen i de förvaltningar som ska realisera projekten är bristfällig. Revisorerna anser att införandefasens investeringar bör beaktas och säkerställas redan i underlagen för beslut. Annars finns risk för att de styrgrupper som godkänner ett projekt aldrig får se dess nytta.

### *Politisk styrning*

Regionens kärnverksamhet, hälso- och sjukvården, är i dag starkt beroende av ett ändamålsenligt IT-stöd, för att kunna styras, fungera och utvecklas på ett optimalt sätt. Eftersom IT blir en allt mera kritisk resurs, så behövs inom regionen en tydlig politisk styrning av frågan. Beslut om utvecklingsinsatser tas nu på tjänstemannanivå i olika konstellationer. Tillvägagångssättet uppfattas möjligen som rationellt, men kan ur demokratisk synvinkel ifrågasättas. De förtroendevalda i regionen måste därför, enligt revisorernas mening, engagera sig mer i IT-frågorna. De förtroendevalda måste också bevaka att användningen av IT inte medför risker för patienters säkerhet, felaktig eller ovarsam hantering av personuppgifter och integritetskänslig information. Regionstyrelsen har här ett övergripande ansvar inom ramen för sin uppsiktsplikt.

## EKONOMI

Revisorerna har tidigare efterlyst överskott för att skapa handlingsutrymme och därmed möjlighet att parera oförutsedda resultatsvängningar. Årets ekonomiska resultat, liksom de tre senaste årens, har stärkt den ekonomiska beredskapen. I den underbalanserade budgeten för år 2009 tas delar av det ackumulerade överskottet i anspråk.

Nettokostnadsutvecklingen ligger fortfarande på en hög nivå. Varningstecken är också att hälso- och sjukvårdens samlade ekonomiska resultat år 2008 uppvisar ett underskott och den vikande konjunkturen med sjunkande skatteintäkter under de kommande åren. Omställningen till lägre skatteintäkter ställer ökade krav på styrning av verksamhet och ekonomi i syfte att skapa robusta förutsättningar för regionens åtaganden.

### ***Bemanningsföretag***

Kostnaderna för bemanningsföretag uppgick under år 2008 till 539 mkr, vilket är en dubbling sedan år 2006. Merparten av kostnaderna avser hyr-läkare. Satsningar på att klara vårdgarantin har bidragit till de ökade voly-merna. Regionstyrelsen har i tidigare och aktuellt beslut uttryckt intentionen att minska vårdens beroende av bemanningsföretag. Regionstyrelsens in-riktningsbeslut behöver, enligt revisorernas mening, följas upp samtidigt som den långsiktiga kompetensförsörjningen säkerställs.

### ***God ekonomisk hushållning***

Regionfullmäktige har fastställt fyra finansiella mål för år 2008 avseende storlek på eget kapital, finansiering av investeringar, extra avsättning för pensioner och rating. Inga beslut har fattats om extra avsättning för pensio-ner. Övriga mål har uppnåtts eller har förutsättningar att uppnås.

Noterbart är att nuvarande investeringsnivåer inte ryms inom ramen för av-skrivningar och det budgeterade resultatet för planperioden 2009 – 2011. Självfinansieringsgraden har därtill under år 2008 sjunkit till 95 procent. Gjorda investeringar finansieras således inte fullt ut av de skatteintäkter som kvarstår när den löpande driften är betald. Revisorernas bedömning är, att de resultatnivåer som kan befaras för de kommande åren medför risk för en ytterligare försämring av självfinansieringsgraden och därmed behov av lånefinansiering.

Revisorerna bedömer sammantaget att Västra Götalandsregionen lever upp till lagens krav på god ekonomisk hushållning.

### ***Intern kontroll***

Den interna kontrollen syftar till att säkerställa effektiv och ändamålsenlig verksamhetsstyrning, tillförlitlig finansiell rapportering och efterlevnad av gällande lagar och förordningar.

Nämnder/styrelser har det primära ansvaret för den interna kontrollen me-dan regionstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt skall förvissa sig om att den interna kontrollen fungerar och leda och samordna regionens arbete för att säkerställa att målen nås. Regionens revisorer granskar och prövar om den interna kontrollen varit tillräcklig.

Revisionen har under året genomfört fördjupade granskningar kring intern kontroll och rutiner vid redovisning av resekostnader, personalskulder, pen-sioner och externt finansierade projekt. Revisorerna har lämnat förslag till utveckling av processbeskrivning, dokumentation och anvisningar till regi-onstyrelsen och övriga berörda styrelser och nämnder.

Regionens revisorer anser, att det är viktigt att regionstyrelsen på ett över-gripande plan skapar rutiner och anvisningar som stöder nämndernas arbete med att skapa en god intern kontroll. Ett sådant arbete skulle kunna stärka kostnadskontroll och god ekonomisk hushållning.

### ***Rättvisande räkenskaper***

Regionens revisorer har uppdragit åt yrkesrevisorer och revisionsenheten att granska regionens räkenskaper och kontrollen i redovisningsrutinerna. Yrkesrevisorerna lämnar som ett led i den löpande granskningen av bokslut och rapporter förslag på förbättringar av kontroller och rutiner. Återkommande brister i bokföring och kontroll i redovisningsrutinerna följs upp av såväl revisionen som regionkansliets ekonomiavdelning.

Revisorerna framför synpunkter direkt till berörda styrelser/nämnder i särskilda rapporter.

Revisorernas samlade bedömning är dock, att i allt väsentligt är räkenskaperna rättvisande och kontrollen i redovisningsrutinerna tillräcklig.

### ***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 revisorernas bedömning, endast vuxentandvården. All tandvårdsverksamhet redovisas i en gemensam bokföring. Folktandvården har för sin styrning av verksamheten utvecklat ett system för tidbokning, som möjliggör fördelning av kostnader och intäkter till de olika verksamhetsgrenarna. För år 2008 finns en separat resultaträkning för vuxentandvård, som bygger på faktisk nedlagd arbetstid.

Lagen är, som revisorerna tidigare angivit, svår att tolka. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt lagen meddela föreskrifter om redovisning och revision. Sådana föreskrifter har inte heller under 2008 utfärdats. Regionens revisorer bedömer därför att det inte finns tillräckligt underlag för att intyga att redovisningen fullgjorts på avsett sätt.

## **HÄLSO- OCH SJUKVÅRD**

### ***Vårdgaranti eller verksamhetsutveckling?***

”Sjukvården ska vara lättillgänglig och köfri”  
(VGR budget 2008)

Regionstyrelsen har tagit initiativ i syfte att förbättra tillgängligheten. Betydande resurser har tillskjutits för att hantera vårdgarantins utfästelser. Väntetider har kortats och produktionen har ökat, men många verksamheter förstår likväl inte helt leva upp till vårdgarantins mål.

Arbetet med vårdgarantin har i många fall inneburit en produktionsökning genom tillkommande beställningar i befintliga strukturer och arbetsformer. Genom att resurser tillskjutits, har kapacitet kunnat behållas eller byggas upp utöver den nivå som grundbeställningen rimligen kommer att medge. Nyttjandet av inhyrd personal och av köpt vård har ökat kraftigt. Samtidigt uppfattar revisorerna minskat fokus på kostnads kontroll. Nettokostnadsökningen fortsätter därför att inge farhågor.

Vidtagna åtgärder för kökortning uppfattas i huvudsak bygga på antaganden om en ren resursbrist som enda väsentlig förklaring till den bristande tillgängligheten. En nödvändig systematisk verksamhetsutveckling med vårdlogistiska förtecken, som syftar till ett effektivare nyttjande av befintliga resurser, riskerar därmed att försummas.

En förutsättning för att långsiktigt kunna eliminera köer är, att verksamheten kan planeras flexibelt efter en matchning av efterfrågan och kapacitet. Revisorerna finner det därför angeläget, att det i ett regionalt perspektiv utformas en tydlig och ambitiös strategi som syftar till att utveckla och stödja ett förändringsarbete utifrån vårdlogistiska principer. Detta förutsätter att logistisk expertis tillförs samt en prioritering av IT-lösningar som stöder en sådan utveckling.

Revisorerna vill också framhålla, att kapacitetsstyrning inte enbart är en angelägenhet för de enskilda förvaltningarna. En stor orealiserad potential ligger i samspelet mellan sjukhusen.

En systematisk utveckling av vårdens logistik är en avgörande förutsättning för att regionen uthålligt ska kunna leva upp till vårdgarantin. Revisorerna anser därför att regionstyrelsen och dess beredande utskott även i fortsättningen har en viktig roll att verka pådrivande och stödjande i detta arbete.

### ***Verksamhetsutveckling och samordning***

”Det lokala arbetet med verksamhetsutveckling måste kompletteras med regiongemensamma insatser.”

”Regionstyrelsen ska utarbeta regiongemensamma krav och riktlinjer för verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete.”  
(VGR budget 2008)

Ett syfte som lyftes fram vid regionbildningen var att genom samordnade insatser skapa en effektivare användning av regionens gemensamma resurser. I förlängningen av detta ligger möjligheten att åstadkomma ett mera ändamålsenligt sjukvårdssystem.

Förändringstrycket i vården är betydande. Efter några goda år står nu regionen åter inför mycket stora ekonomiska utmaningar. Behov, möjligheter och förväntningar ökar i takt med medicinsk och annan utveckling. En drivande faktor i utvecklingen är den tilltagande specialiseringen, en förutsättning för utvecklingen, men också en faktor som medför en bemanningsmässig sårbarhet. Den strategiska kompetensförsörjningen blir därmed en kritisk faktor, som i sin tur ställer krav på regional samordning och nivåstrukturer.

Det pågår många aktiviteter som syftar till att utveckla vården. Sjukhusen engagerar sig på olika vis i processutveckling. Revisionens granskningar visar dock att det inte klart framgår vad sjukhusen på sikt vill uppnå detta arbete. Granskningarna visar också en otydlighet vad gäller mål och mätetal och det saknas en tydlig koppling mellan processmål och styrkort. Därmed blir det svårt att följa upp resultat och därigenom skapa ett engagemang och ett lärande. Viktigt är också att koppla effekterna till ekonomiska resultat. En annan brist är, att sjukhusen saknar en struktur för erfarenhetsutbyte internt och sinsemellan.

Visserligen är alla vårdgivare till för patienten, men revirtänkande grumlar inte sällan helhetssynen. Sjukhusföreträdare ser primärvården som ett komplement till sjukhuset, medan primärvårdsföreträdarna ser sjukhusen som en stödresurs till sin verksamhet. Eftersom närsjukvård definieras som en lösning, där samverkan är nyckelordet, behöver ytterligare arbete läggas på att tydliggöra de gemensamma utgångspunkterna.

En kritisk resurs i detta sammanhang är den tekniska infrastrukturen. Endast marginella effekter har hittills uppnåtts när det gäller IT-projekten; samordnad vårdplanering, remisshantering och läkemedelsinformation.

En starkt delegerad styrning i en decentraliserad organisation, vars aktörer är inbördes beroende av varandra, kräver, menar revisorerna, en tydlig, strategisk central ledningsfunktion. Det är därför, enligt revisorernas mening, angeläget, att regionstyrelsen och dess beredande utskott tydligare uttrycker regionintresset av att få till stånd en ändamålsenlig och kostnadseffektiv sjukvårdsstruktur.

### **VGPV**

Revisorerna har följt det beredningsarbete inför vårdvalsreformen som har pågått under 2008. Lösningen av flera väsentliga problem har skjutits fram till senare faser i införandet. Med hänsyn till den komprimerade tidplanen och komplexiteten i reformen anser revisorerna, att det är angeläget med en systematisk och väl genomarbetad riskanalys som ger underlag för beredskap att hantera oönskade effekter på ett effektivt och väl organiserat sätt.

## **SERVICENÄMNDEN**

### ***Risk för kvalitetsbrister***

Regionservice uppvisar under 2008 en fortsatt snabb utökning av sitt verksamhetsutbud, då drygt två tusen serviceanställda har förts över från andra förvaltningar. Mycket energi har fått läggas på samordningen. Granskningar har visat att arbetet med att definiera servicenivåer och att träffa tydliga överenskommelser har fått stå tillbaka. Revisorernas riskbedömning är, att ledningens fokus på omorganisering och medarbetarnas krav på stabilitet riskerar ske på bekostnad av verksamhets- och processutveckling. Detta samtidigt som utvecklingsarbetet är en nödvändig förutsättning för att koncernnyttan ska kunna säkras. Den inre styrmiljöns komplexitet och snabba förändringstakt gör risken stor för att man "inte ser skogen för bara träd". Vid övertagande av verksamhet måste det säkras att tjänster kan levereras med hög driftsäkerhet och kvalitet.

### *Otydlig styrning*

Revisorerna noterar, att också servicenämndens yttre styrmiljö är komplex med delvis otydliga beställar-utförarroller, arbetsformer och beslutsgångar. Kring serviceverksamheterna finns en rad styrgrupper och råd, vars mandat är oklara. Dessa grupperingar fattar beslut, vilka servicenämnden, som ansvarig nämnd, inte alltid kan påverka, trots att nämnden i slutändan är ansvarig för de fattade besluten. Ett arbete har inletts i syfte att hitta ändamålsenliga former för samverkan och rollfördelning. Revisorerna uppmanar regionstyrelsen, att se över berednings- och beslutsprocesserna i syfte att undvika otydligheter om vilka beslutsvägar och mandat som gäller.

### **MILJÖ**

Regionens nämnder och styrelser ska i enlighet med miljöpolicyen bedriva ett aktivt miljöarbete för att minska sin resursförbrukning och miljöpåverkan. Revisorernas granskning av regionens miljöarbete, vilken omfattar en jämförelse med Region Skåne och Stockholm läns landsting, visar, att regionen är framgångsrik inom flera områden, t ex energieffektivisering och upphandling. Revisorerna anser dock, att regionens insatser på miljöområdet har en stor utvecklingspotential. Flertalet av regionens förvaltningar har fortfarande inte infört miljöledningssystem som motsvarar kraven, trots att detta enligt fullmäktiges uppdrag, skulle ha skett redan 2005.

Hälso- och sjukvården är en resurskrävande sektor och dess miljöpåverkan betydande. Fullmäktige antog i september 2008 en regionövergripande kemikaliestrategi om att systematiskt fasa ut hälso- och miljöskadliga ämnen från regionens verksamheter. Strategin berör alla regionens verksamheter, men i synnerhet hälso- och sjukvården, som kontinuerligt bör verka för att begränsa sin påverkan på miljön.

### **AVSLUTNING – REVISORERNAS BEDÖMNING**

Revisionen har under 2008 noterat, att kostnadsökningstakten är fortsatt hög, att hälso- och sjukvården går med underskott samt behovet av regiongemensamma insatser avseende intern kontroll samt verksamhets- och IT-utveckling. Dessa frågor kommer att vara aktuella även under 2009 samtidigt som vårdvalsreformen ska genomföras.

Budgeten för år 2009 är underbalanserad. Mot bakgrund av rådande konjunkurläge förs i landet viktiga diskussioner om möjligheten att göra tillfälliga avsteg från balanskravet. Frågan har aktualiserats av såväl regionen som Sveriges Kommuner och Landsting. Den ekonomiska utvecklingen kommer således att kräva skärpt uppmärksamhet. Samtidigt kan regionen involveras i den västsvenska arbetsmarknadens situation och utveckling i en omfattning som i dag är omöjlig att förutsäga. Sammantaget betyder detta att 2009 kommer att vara ett år, då regionens beredskap och förmåga att möta och hantera stora utmaningar kommer att prövas.

Revisorerna bedömer sammantaget, att regionen har levt upp till lagens krav på en god ekonomisk hushållning.



Revisorerna bedömer sammantaget, att regionstyrelsen, nämnder/styrelser och fullmäktigeberedningar 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 8 april 2008

Ulf Sjösten  
Revisorskollegiets ordförande

Lennart Voog  
Revisionsdirektör