

TID: 2018-11-14
PLATS: PwC:s lokaler, Halmstad

Närvarande: Jan-Erik Martinsen
Gösta Gustafsson
Lena Olofsdotter
Eva Hudin
Peter Wesley
Skr Kerstin Sikander

§ 4

Revisionsrapporten Granskning av regionens arbete med att minska beroende av bemanningsföretag i hälso- och sjukvården

Revisorerna i Region Halland har gett PwC i uppdrag att granska regionens arbete med att minska beroende av bemanningsföretag. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Regionstyrelsen, Driftnämnd Hallands sjukhus och Driftnämnd Psykiatri säkerställt och vidtagit en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag.

Granskningen visar att Region Halland har ställt sig bakom den nationella strategin för att nå ett oberoende av inhyrd personal till senast januari 2019. Samtidigt har regionstyrelsen beslutat att målet om oberoende ska balanseras mot Region Hallands tillgänglighetsmål. Vad det innebär i praktiken är inte klargjort, vilket kan skapa otydligheter kring vad som kan förväntas av driftnämnderna i form av åtgärder och insatser för att minska beroendet. I styrelsens handlingsplan anges övergripande aktiviteter, men det framgår inte hur dessa ska följas upp.

Granskningen visar vidare att de granskade verksamheterna genomför breda åtgärder i syfte att öka möjligheterna att kompetensförsörja hälso- och sjukvården med egen personal. En iakttagelse är att uppföljningen av utfört arbete för att minska beroendet av inhyrd personal sker främst knutet till kostnader och ekonomisk budgetavvikelse samt tidsmängden för inköpta bemanningstjänster. Det saknas strukturer för att systematiskt följa upp effekter och utfall för de aktiviteter som pågår inom ramen för verksamhetens behov av inhyrd personal. Huruvida insatser för kompetensförsörjningsarbetet ger effekter inom ramen för ett minskat beroende av hyrpersonal riskerar därför att inte fångas upp i tillräckligt stor grad. Vi menar att nuvarande uppföljningsstruktur för beroende av inhyrd personal inte på ett tillräckligt sätt kan grunda analyser om pågående arbete är tillfredställande.

I rapporten ges flera rekommendationer för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Revisorerna beslöt


att översända rapporten till Regionstyrelsen, Druftnämnd Hallands sjukhus samt Driftnämnd Psykiatri med begäran om svar senast 2019-02-19 om vilka åtgärder styrelsen och nämnderna avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen.


Jan-Erik Martinsen


Lena Olofsdotter


Eva Hudin


Gösta Gustafsson


Peter Wesley

Bilaga: Revisionrapport Granskning av regionens arbete med att minska beroendet av bemanningsföretag i hälso- och sjukvården

Svar sänds till: regionen@regionhalland.se

Revisionsrapport

Louise Tornhagen
Malin Ringedal

Oktober 2018

*Granskning av regionens
arbete med att minska be-
roende av bemanningsfö-
retag i hälso- och sjukvår-
den*

Region Halland

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning.....	4
1.5.	Metod.....	4
2.	Granskningsresultat	5
2.1.	Sker en tillräcklig styrning i form av mål, riktlinjer och samordning för att uppnå minskat beroende av bemanningsföretag?	5
2.2.	Har berörda driftnämnder tagit fram handlingsplaner samt gjort risk- och konsekvensanalyser för sitt arbete?	8
2.3.	Uppföljning.....	11
2.4.	Är den interna kontrollen tillräcklig samt vidtas åtgärder vid avvikelser från målsättningar?	13
3.	Revisionell bedömning.....	14
	Bilaga 1 – Dokument och intervjuförteckning.....	16
	Bilaga 2 – Aktiviteter i den regionala handlingsplanen	17

Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Halland granskat insatser för att minska beroende av inhyrd personal i hälso- och sjukvården. Syftet har varit att bedöma om regionstyrelsen, Driftnämnden Hallands sjukhus och Driftnämnden Psykiatri säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll för att minska beroendet av bemanningsföretag.

Granskningen visar att Region Halland har ställt sig bakom den nationella strategin för att nå ett oberoende av inhyrd personal till senast januari 2019. Samtidigt har regionstyrelsen beslutat att målet om oberoende ska balanseras mot region Hallands tillgänglighetsmål. Vad det innebär i praktiken är inte klargjort, vilket kan skapa otydligheter kring vad som kan förväntas av driftnämnderna i form av åtgärder och insatser för att minska beroendet. I styrelsens handlingsplan anges övergripande aktiviteter, men det framgår inte hur dessa ska följas upp.

Granskningen visar vidare att granskade verksamheter genomför breda åtgärder i syfte att öka möjligheterna att kompetensförsörja hälso- och sjukvården med egen personal. Uppföljningen av inhyrd personal sker främst knutet till kostnader och ekonomisk budgetavvikelse. Huruvida insatser för kompetensförsörjningsarbetet ger effekter inom ramen för ett minskat beroende av hyrpersonal riskerar därför inte fångas upp i tillräckligt stor grad. Vi menar att nuvarande uppföljningsstruktur för beroende av inhyrd personal inte på ett tillräckligt sätt kan grunda analyser om pågående arbete är tillfredställande.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och resultat är att regionstyrelsen och Driftnämnd Hallands sjukhus och Driftnämnd Psykiatri delvis säkerställt och vidtagit en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag.

Bedömningen grundas på avstämning av kontrollmålen:

Kontrollmål	Bedömning
Sker en tillräcklig styrning i form av mål, riktlinjer och samordning för att uppnå minskat beroendet av bemanningsföretag inom hälso- och sjukvården?	Delvis uppfyllt
Har berörda driftnämnder tagit fram handlingsplaner samt gjort risk- och konsekvensanalyser för sitt arbete?	Delvis uppfyllt
Sker det en tillfredsställande uppföljning av resultat och aktiviteter?	Delvis uppfyllt
Är den interna kontrollen tillräcklig samt vidtas åtgärder vid avvikelser från målsättningar?	Delvis uppfyllt

I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklingsområden och våra rekommendationer framgår nedan:

- Regionstyrelsen bör skyndsamt klargöra hur målet om ett oberoende av inhyrd personal ska balanseras mot Region Hallands tillgänglighetsmål. Detta i syfte att tydliggöra för vilka åtgärder som kan förväntas av driftsnämnderna.
- Regionstyrelsen bör initiera en analys av tillgängligheten i förhållande till kostnaden och användandet av bemanningsföretag.
- Driftnämnderna bör säkerställa att uppföljning och analys av verksamheternas beroende av inhyrd personal ligger till grund för prioriterade åtgärder.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Inom hälso- och sjukvården i landet råder en generell brist på grund- och specialistutbildade sjuksköterskor och läkare inom olika specialiteter. Svårigheten att rekrytera och behålla medarbetare har lett till ett allt större beroende av bemanningsföretag. Detta kan i sin tur vara bekymmersamt och påverka verksamheter negativt genom ökade kostnader och minskad kontinuitet, inte minst för äldre och kroniskt sjuka som ofta söker vård. Sedan drygt ett år har landsting och regioner gemensamt och med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetat med målet att nå ett oberoende av inhyrd personal senast den 1 januari 2019. I Region Hallands Mål och budget 2018 anges att Region Halland ska arbeta mot den målsättningen, om att bli oberoende av inhyrd personal, som SKL har beslutat om.

Region Halland har tidigare haft ett relativt lågt beroende av bemanningsföretag, men har de senaste åren blivit allt mer beroende av bemanningsföretag för att tillgodose behovet av kompetens. Regionens totala kostnader för inhyrd personal inom hälso- och sjukvården har ökat flera år i rad. Av årsredovisningen 2017 framgår att kostnaderna ökat med 20 procent under året. Utfallet 2017 uppgår till 179 mnkr. Kostnaderna för specialistläkare ligger ungefär på samma nivå som år 2016, medan kostnaderna för specialistsjuksköterskor har ökat. Utmaningen finns inom såväl nyrekrytering som ersättningsrekrytering. Behovet av inhyrd personal gäller främst specialistsjuksköterskor och specialistläkare, men kan också omfatta psykologer inom psykiatri. I Region Halland har den största kostnadsökningen av inhyrd personal skett inom Driftnämnden Hallands sjukhus, där kostnaderna har ökat med 54 procent till 92 mnkr. Det finns även fortsatta utmaningar kring inhyrd personal inom Driftnämnden Psykiatri.

Det pågående Framtidsarbetet i Region Halland har som syfte att minska kostnadsutvecklingen, däribland kostnaden för inhyrd personal.

Mot bakgrund av ovanstående har regionens revisorer gett PwC i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av regionens arbete med att minska beroendet av bemanningsföretag.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen inriktas mot revisionsfrågan: *Har Regionstyrelsen, Driftnämnden Hallands sjukhus och Driftnämnden Psykiatri säkerställt och vidtagit en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag?*

Revisionsfrågan besvaras genom följande kontrollmål:

- Sker en tillräcklig styrning i form av mål, riktlinjer och samordning för att uppnå minskat beroendet av bemanningsföretag inom hälso- och sjukvården?

- Har berörda driftnämnder tagit fram handlingsplaner samt gjort risk- och konsekvensanalyser för sitt arbete?
- Sker det en tillfredsställande uppföljning av resultat och aktiviteter?
- Är den interna kontrollen tillräcklig samt vidtas åtgärder vid avvikelser från målsättningar?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisorernas analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Regionfullmäktiges mål
- Kommunallagen, 6 kap 7 §

1.4. Avgränsning

Granskningen omfattar regionstyrelsen, Driftnämnden Hallands sjukhus och Driftnämnden Psykiatri och avgränsas till ställda kontrollmål. På verksamhetsnivå har fördjupad granskning avgränsats till två kliniker inom respektive driftnämnds ansvarsområde. Urvalet gjordes efter dialog med de olika förvaltningsledningarna. För Hallands sjukhus valdes Akutkliniken mot bakgrund av att verksamheten haft betydande behov av bemanningsföretag samt Ortopedkliniken mot bakgrund av att verksamheten har minskat användningen av inhyrd personal. För Psykiatri Halland valdes heldygnsvården mot bakgrund av att verksamheten haft ett behov av bemanningsföretag samt vuxenpsykiatriens öppenvård mot bakgrund av att verksamheten minskat användningen av bemanningsföretag.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokument gällande beslut, styrning och uppföljning av insatser för att minska beroende av hyrpersonal har begärts in och granskats mot revisionskriterierna. Bland annat handlingsplan och mål- och budget.

Intervjuer har genomförts med driftsnämndernas förvaltningsledning och kliniker-
nas avdelningschefer. Chef för Hallands sjukhus bemanningsenhet har tillsammans med medarbetare intervjuats för att få en djupare förståelse kring hur enheten arbetar för att ersätta korttidsfrånvaro på klinikerna med egen anställd personal. Vidare har regionens personaldirektör med medarbetare intervjuats i syfte att få en förståelse för regionens arbete i stort kopplat till arbetet som bedrivs på en regionövergripande nivå för att minska behovet av bemanningsföretag samt hur detta följs upp.

En förteckning över granskade dokument och intervjuade funktioner framgår av bilaga 1.

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Granskningsresultat

2.1. Sker en tillräcklig styrning i form av mål, riktlinjer och samordning för att uppnå minskat beroende av bemanningsföretag?

2.1.1. Iakttagelser

Politisk ansvarsfördelning

I Region Halland har regionstyrelsen enligt reglemente det övergripande ansvaret för regionens hälso- och sjukvård. Regionstyrelsen tilldelar resurser och tidsatta uppdrag till hälso- och sjukvårdsdriftnämnderna utifrån regionfullmäktiges mål med verksamheten. I regionstyrelsens uppdrag ingår att följa upp och utvärdera hälso- och sjukvården.

Driftnämnderna Hallands Sjukhus och Psykiatri ansvarar i sin tur för att den specialiserade somatiska och psykiatriska vården bedrivs i enlighet med regionstyrelsens uppdrag inom tilldelade ramar.

Användning av inhyrd personal i Region Halland hälso- och sjukvård

I Region Halland finns, som i flera andra landsting och regioner, svårigheter med en tillräcklig kompetensförsörjning i hälso- och sjukvården. Region Halland går från en relativt låg nivå av beroende jämfört med andra landsting/regioner i Sverige till att kostnaderna för bemanningsbolag har ökat. En av regionens egna analyser¹ har visat att utmaningen främst består av ersättningsrekrytering. För att garantera en god och tillgänglig vård till befolkningen har inhyrda läkare och sjuksköterskor från bemanningsföretag blivit en av lösningarna för att hantera situationen.

År 2017 uppgick de totala kostnaderna för användning av bemanningsföretag i region Hallands hälso- och sjukvård till 179 miljoner kronor. Det motsvarar en ökning om 20 procent jämfört år 2016. Kostnadsökningen återfinns för inhyrda sjuksköterskor, medan kostnaden för inhyrda läkare i stort är oförändrad mellan åren.²

Nationell strategi för oberoende av inhyrd personal

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställde sig bakom strategin *Oberoende av inhyrd personal* i januari 2017. Strategin har som syfte att uppnå ett oberoende av inhyrd personal inom den svenska hälso- och sjukvården till senast 1 januari 2019. Enligt SKL finns det flera skäl till att uppnå ett oberoende. Bland annat kontinuitet för patienter som bidrar till en tryggare vård samt lägre kostnader för verksamheten.

I samband med beslutet om strategin rekommenderade SKL landsting och regioner att själva anta strategin samt ta politisk ställning till hur respektive sjukvårdshuvudman ska arbeta för att uppnå ett oberoende av hyrpersonal. Strategin gör gällande att varje landsting rekommenderas ta fram en handlingsplan för åtgärder att uppnå

¹ Framgår av Driftnämnden Hallands sjukhus årsrapport 2017

² Uppgifter från Region Hallands årsredovisning 2017,

målet. Vidare framställer strategin att en regional processledare och strategisk bemanningsgrupp ska utses för arbetet. Bemanningsgruppens uppdrag är att skapa ett lokalt och verksamhetsknutet genomförande i linjeorganisationen.

Region Hallands arbete för att nå ett oberoende av inhyrd personal

Regionstyrelsens arbetsutskott har med stöd av delegation beslutat om en handlingsplan för att nå det nationella målet om ett oberoende av inhyrd personal inom hälso- och sjukvården till senast 1 januari 2019 se nedan.

”Fastställa regional handlingsplan för Region Halland för att nå ett oberoende av inhyrd personal inom hälso- och sjukvården senast den 1 januari 2019. Målet oberoende av inhyrd personal måste balanseras mot Region Hallands tillgänglighetsmål”

Enligt intervjuer innebär det att medel för att uppnå ett oberoende inte kan riskera den befintliga hälso- och sjukvårdens tillgänglighet och kvalitet gentemot patienter. De intervjuade menar vidare att Region Halland inte har valt att styra arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag som ett separat spår eller en enskild fråga, utan att det är en del av ledning och styrning samt varje chefs uppdrag.

Region Hallands handlingsplan utgörs av sex aktiviteter³. Av intervjuer förstås att dessa bör anses vägledande i arbetet mot en minskad användning av inhyrd personal, men att handlingsplanen inte enskilt ska fungera som det styrande dokumentet för planering, uppföljning och utvärdering av arbetet. Den regionala handlingsplanen uppges ha sin utgångspunkt i Framtidsarbetet och fullmäktiges hälso- och sjukvårdsstrategi. Genom upplägget påtalar intervjuade att styrningen av frågan hanteras inom regionens ordinarie målstyrningsprocess. Av intervjuerna framgår det Region Halland inte har valt att bryta ner regionens handlingsplan för respektive driftnämnd. Det framgår vidare att styrelsebeslutet kommer att ses över vid årsskiftet 2018/2019 i syfte att uppdatera och tydliggöra då det togs under 2016.

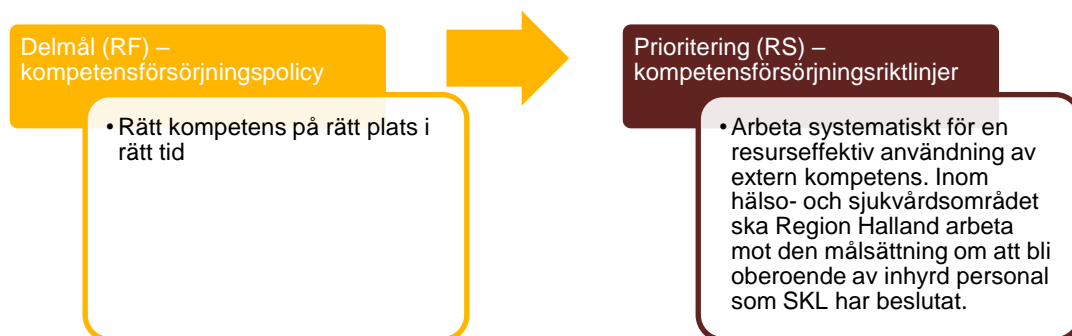
Långsiktig kompetensförsörjningspolicy med tillhörande riktlinjer

Den 21 juni 2017 antar regionfullmäktige en kompetensförsörjningspolicy för åren 2017-2026 och gäller för Region Hallands verksamheter i egen regi och de helägda bolagen. Policyns syfte är att etablera en tydlig struktur för styrningen av regionens långsiktiga kompetensförsörjningsarbete.

Målet för kompetensförsörjningen är kompetenta och engagerade medarbetare som utvecklar verksamheten och är konkretiserade i fem delmål. Utifrån policyn har regionstyrelsen uppgiften att ta fram kompetensförsörjningsriktlinjer med prioriteringar för hur delmålen ska uppnås. Vid granskningstillfället finns femton olika prioriteringar. Regionstyrelsen har att beakta prioriteringarna vid den årliga fördelningen av tidsatta uppdrag och mål till nämnderna.

³ Aktiviteterna i handlingsplanen framgår av bilaga 2

Av kompetensförsörjningsriktlinjerna framgår en prioritering med direkt koppling till oberoende av inhyrd personal:



I regionstyrelsens fördelning av uppdrag 2018⁴ utdelas inte prioriteringen om resurseffektiv användning av extern kompetens. Däremot beslutar styrelsen att ge driftnämnder inom hälso- och sjukvården andra prioriteringar fastställda i kompetensförsörjningsriktlinjerna. Till exempel bidra till det regiongemensamma arbetet med att inrätta processer och verktyg för att förstå behov av och tillgång till kompetens och faktabaserade beslut. Vidare ges driftnämnderna målet om att ha en tydlig prioritering av hur kompetens och resurser används. Detta för att minska kostnader inom hälso- och sjukvården.

I sammanhanget framför intervjuade att *oberoende av hyrpersonal* måste tolkas på ett korrekt sätt. Ett oberoende uppges innebära att verksamheten nyttjar inhyrd personal endast när det är mest fördelaktigt, inte att hyrpersonal helt avskaffas. Genom denna tolkning upplevs att befintlig styrning i huvudsak har förankrat en politisk viljeinriktning om att nyttjande av hyrpersonal ska minska, men att styrningen tar sin utgångspunkt i åtgärder som syftar till att öka möjligheter att kompetensförsörja verksamhet med egen personal snarare än åtgärder som endast inriktas mot att begränsa användningen av hyrpersonal. Som exempel nämns att andra regioner valt att införa ett hyrstopp av bemanningsföretag. Generellt beskriver de som intervjuats fördelar med att Region Halland inte har en allmän restriktivitet gällande inhyrning. Bland annat eftersom sådana åtgärder befaras leda till påtagliga negativa konsekvenser för verksamheten. Till exempel tillfälligt stänga vårdplatser, ökad arbetsbelastning och sjukskrivning för befintlig personal.

Samordning

Den nationella strategin för ett oberoende av hyrpersonal gör gällande att en regional strategisk bemanningsgrupp ska utses med uppdrag att skapa ett lokalt, verksamhetsknutet genomförande i linjeorganisationen samt arbeta för bred delaktighet och legitimitet. Av intervjuer framgår att regionen inte har valt att rakt av tillämpa SKLs rekommendationer rakt av, utan har anpassat det för att passa det arbete som bedrivs inom Region Halland. Det finns en utsedd processledare från Region Halland, men det är inte en formell roll utan har framförallt fokus på uppföljning.

⁴ Prioritering och resursfördelning utifrån regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-20.

Region Halland har främst med anledning av att frågan angrips med ett långsiktigt förhållningssätt där mandatet i förändringsarbetet ligger hos chefer som ett led i den kontinuerliga verksamhetsutvecklingen. Från några intervjuer önskas emellertid ett forum för samverkan. Även om det upplevs svårt att direkt överföra vissa insatser mellan klinker då förutsättningar skiljer sig efterfrågas inspiration om arbetssätt. Intervjuer beskriver även att strukturfrågor, såsom utbudspunkter och vårdplatser, har en koppling till behovet av hyrpersonal men att det inte finns en tydlig samordning kring analys och utvärdering av dessa i relation till varandra.

2.1.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms delvis uppfyllt. Regionstyrelsens arbetsutskott har antagit en regional handlingsplan för minskat beroende av hyrpersonal i hälso- och sjukvården och därtill ställt sig bakom SKL:s strategi för att uppnå ett oberoende till senast 1 januari 2019. I beslutet anges att ett oberoende måste balanseras mot fullmäktiges tillgänglighetsmål. Handlingsplanen anses vägledande och det finns inte beskrivet hur aktiviteterna ska implementeras eller följas upp.

Vidare har regionstyrelsen beslutat om riktlinjer för kompetensförsörjning med olika prioriteringar. Riktlinjerna är långsiktiga, vilket i sig inte bedöms vara en nackdel men indikerar inte heller någon kraftsamling för att nå målet om oberoende till 2019. De uppdrag och mål som regionstyrelsen tilldelat hälso- och sjukvårdsnämnder 2018 ger främst uttryck för åtgärder att kompetensförsörja verksamheten med egen personal. Hur de åstadkoms eller följs upp inom ramen för minskat beroende av hyrpersonal är inte klargjort.

2.2. Har berörda driftnämnder tagit fram handlingsplaner samt gjort risk- och konsekvensanalyser för sitt arbete?

2.2.1. Iakttagelser

Driftnämnden Hallands sjukhus

Driftnämnden Hallands sjukhus ansvarar för den specialiserade somatiska vården. Hallands sjukhus består av akutsjukhusen i Halmstad och Varberg samt planerad verksamhet i Kungsbacka och Falkenberg. Verksamheten är indelad i de tre områdena (1) Medicinska specialiteter och akutsjukvård, (2) Integrerad specialistvård samt (3) Opererande specialiteter. Vissa områden har ett länsövergripande verksamhetsansvar och andra områden har ett lokalt ansvar vid ett sjukhus. I genomsnitt finns drygt 500 vårdplatser.

Från Driftnämnden Hallands sjukhus årsrapport 2017 framgår att Hallands sjukhus använde inhyrd personal från bemanningsföretag till en kostnad av 91,4 mnkr under verksamhetsåret. Det är en ökning med 53 procent jämfört år 2016. I årsrapporten skildras kostnadsfördelningen mellan inhyrda läkare och inhyrda sjuksköterskor:

Bemannings- personal i mnkr	Utfall 2017	Utfall 2016	Förändring
--	--------------------	--------------------	-------------------

Inhyrda läkare från bemanningsföretag	40,1	28,7	40 %
Inhyrda sjuksköterskor från bemanningsföretag	51,3	31,3	65 %
Totalt	91,4	59,8	53 %

Verksamheten uppges levt med en hög vakansgrad under längre tid, vilket förklaras med att marknadssituationen är svår och att det är få sökande till utannonserade tjänster. Det har inneburit att bemanningsföretag använts i vissa fall för att bedriva en tillgänglig vård. Enligt intervjuer har Hallands sjukhus nu vänt en nedåtgående spiral under 2018, och de rekryterar fler sjuksköterskor än de som slutar. Det finns dock fortfarande en utmaning och ett uppdämt behov att rekrytera ikapp det gapet som har uppkommit under några år.

För Hallands sjukhus finns en bemanningsenhet som har en samordningsfunktion och som sköter kontakterna och samordningen mellan verksamheten och bemanningsföretagen samt granskar alla inkommande fakturor innan de går vidare.

Avseende inhyrda läkare framför intervjuade representanter att extern kompetens inte använts enbart för att hantera grundbemanning eller lösa akuta behov. I förekommande fall har det ansetts mer lönsamt att hyra in specifik kompetens när behovet påkallar, istället för att anställa i egen regi. Till exempel under arbetstoppar, detta för att säkerställa bland annat tillgänglighet. Analys eller särredovisning av hur stor andel av de totala kostnaderna för bemanningsföretag som avser akuta behov respektive strategiska beslut om tillfälliga avrop på specialistkompetens har vi inte tagit del av. Vad gäller budgetering för bemanningstjänster finns det inte några särskilda medel avsatta, utan kostnaden ingår i budgeten som bildar utrymme för personalkostnader.

Intervjuade betonar vikten av att arbetet för minskat beroende av inhyrd personal ska vara en stående punkt på alla organisatoriska nivåer och utgå från verksamheternas skilda behov och förutsättningar. Den förvaltningsspecifika verksamhetsplanen för 2018 indikerar ett antal fokusområden för att kompetensförsörja verksamheten med egen personal. Arbete med att konkretisera verksamhetsplanen på områdes- och enhetsnivå hanteras genom verktyget Stratsys av respektive chefer. Enligt intervjuuppgifter finns det inte någon specifik och övergripande handlingsplan för oberoende av hyrpersonal inom Hallands sjukhus.

Utveckling och genomförda satsningar

Hallands sjukhus har gjort en rad satsningar med brett anslag av åtgärder inom områden som rekrytering och verksamhetsutveckling i syfte att öka konkurrenskraften och arbetsmiljö. Åtgärderna förväntas ha indirekt positiv effekt på beroendet av hyrpersonal. Nedan framgår några exempel:

- Ekonomisk satsning på personalgruppen sjuksköterskor i syfte att öka möjligheter att bemanna heldygnsvården under nätter, kvällar och helger.
- Basår för nytutexaminerade sjuksköterskor
- Utvecklad arbetsfördelning och vårdnära service
- Intern bemanningsenhet och vakansexpedition
- Förändrade jourtider för läkare

Driftnämnden Psykiatri

Driftnämnden psykiatri ansvarar för Hallands specialiserade vuxenpsykiatri och barn- och ungdomspsykiatri. Förvaltningen har drygt 700 medarbetare fördelat på 25 mottagningar och vårdavdelningar. Öppenvårdsmottagningar finns i samtliga av länets sex kommuner och därtill heldygnsvård vid Halmstad och Varbergs sjukhus.

År 2017 konsumerade psykiatrin inhyrd personal från bemanningsföretag till en kostnad av 37 miljoner kronor, vilket är en minskning mot 2016 med 16 procent då kostnaderna uppgick till 44 miljoner kronor. År 2017 användes bemanningsläkare inom alla verksamhetsområden, men främst inom vuxenpsykiatris öppen- och heldygnsvård. Gällande bemanningssjuksköterskor användes dessa inom heldygnsvården.

År 2017 gav driftnämnden ett uppdrag till förvaltningen om att kostnadsreducera tjänsteinköp. Målet var att merkostnaden på grund av tjänsteinköp skulle minska 50 procent i förhållande till 2016 års nivå. Motsvarande uppdrag har inte tilldelats 2018, men målet om att nå en budget i balans kvarstår. Intervjuuppgifter anger att det inte finns någon specifik och övergripande handlingsplan för oberoende av hyrpersonal inom Hallands psykiatri. I likhet med Hallands sjukhus beskriver intervjuade att ett oberoende av inhyrd personal bör hanteras med anpassade åtgärder utifrån verksamheternas behov.

Utveckling och genomförda satsningar

De intervjuade uppger att beroende av bemanningsföretag bland annat botten i rekryteringssvårigheter. De senare åren har arbete inriktas mot att tillse att anställningsvillkor, arbetsuppgifter och arbetsmiljö är tillräckligt attraktiva i jämförelse med alternativa arbetsplatser för personalen.

Vid intervjuerna lyfts vikten av en fungerande ledning och styrning, där chefens förutsättningar att agera och vara närvarande i sitt ledarskap beskrivs som en viktig framgångsfaktor. God arbetsmiljö framförs som en förutsättning för att attrahera nya medarbetare och behålla befintlig personal. Av intervjuerna framgår det att förvaltningen bedriver ett långsiktigt arbete med att attrahera ST läkare som kan knytas till verksamheten både på kort och lång sikt. Detta menar de intervjuade är ett sätt att långsiktigt arbeta med att minska beroende av hyrläkare.

Nedan framgår några exempel på genomförda insatser:

- Utveckla ledarskapet och ett antal chefsbyten
- Ökat intag av specialisttjänstgöring för legitimerade läkare
- Ekonomisk satsning på personalgruppen sjuksköterskor i syfte att öka möjligheter att bemanna heldygnsvården under nätter, kvällar och helger.

2.2.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt. Granskningen tyder på att chefer har en tydlig bild av hur situationen ser ut, vilka brister som finns samt vilka utmaningar verksamheterna har att förhålla sig till för att nå ett läge där verksamheten är oberoende bemanningsföretag. Flera insatser pågår för att bland annat öka konkurrenskraften och förbättra arbetsmiljön.

Regionstyrelsen har i sitt beslut gällande att minska beroende av hyrpersonal antagit en handlingsplan som är vägledande för regionen. Vår bedömning är dock att avsaknaden av handlingsplaner samt risk- och konsekvensanalyser kan innebära att frågan inte uppmärksammas i en tillräcklig utsträckning.

2.3. Uppföljning

2.3.1. Iakttagelser

Regionstyrelsens tidsatta uppdrag och prioriteringar till driftnämnderna följs upp inom ramen för regionens ordinarie uppföljningsprocess. Eftersom det saknas verksamhetsmål med uppföljningsvariabler som direkt rör bemanningspersonal i hälso- och sjukvården är uppföljningen av beroende av inhyrd personal främst knutet till kostnader.

Nämnderna följer upp kostnaderna och tid för inhyrd personal månadsvis i samband med månadsuppföljning. Utökad återrapportering till regionstyrelsen sker i samband med UR1, UR2 och årsrapport. Vid intervjuer med de två förvaltningarna beskrivs att uppföljning sker av såväl kostnader för personal som helhet samt hur stor del av detta som är kopplade till bemanningsföretag. Vid uppföljning av bemanningsföretag sker det huvudsakligen för totala kostnader samt tidsåtgång. Det görs en uppdelning på läkare och sjuksköterskor. Intervjuerna visar att HR avdelningen på Hallands sjukhus varje månad tar fram statistik för hur många pass (dag/natt) som är bemannade av bemanningssjuksköterskor samt hur budgeten för hur detta ser ut. Om något avviker följs detta upp med respektive avdelningschef. I intervjuer med förvaltningen psykiatri framgår att även där görs en uppföljning kopplat till hur många avrop som görs till bemanningsföretag.

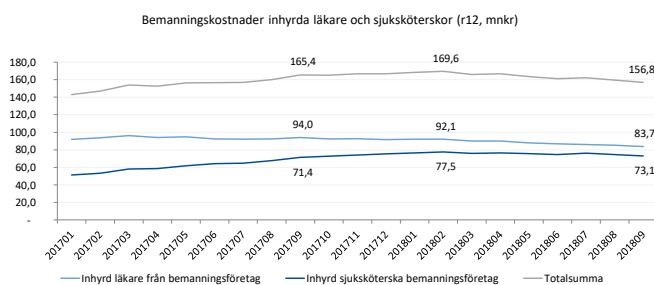
Av intervjuerna framgår det att Region Halland kommer att göra en uppföljning och utvärdering av arbetet som bedrivs inom vårdnära service under hösten 2018. Kostnaden för den vårdnära servicen har blivit kostsam, och man vill nu följa upp kostnaderna i förhållande till effektivitet.

Utfallet på regionnivå rapporteras också till SKL som följer kostnadsutvecklingen nationellt. På nationell nivå träffas samtliga landstings/regioners representanter i

HR nätverket som drivs på initiativ av SKL. Syfte är att diskutera såväl utmaningar som vad som har varit framgångsrikt inom respektive landsting/region.

Eftersom hyrpersonal varit en betydande förklaring till ekonomisk budgetavvikelse de senare åren har styrelse och nämnder efterfrågat analyser kring orsaker. Kommentarer lämnas kring genomförda och pågående aktiviteter för att nå en budget i balans. Det gäller i huvudsak regionstyrelsens prioriteringar inom ramen för kompetensförsörjningsarbetet med egen personal.

Statistik som PwC har tagit del av inom ramen för granskningen visar att rullande 12 månader med mätning till och med september 2018 visar att kostnaderna minskar något för både läkare och sjuksköterskor på regionnivå.



Intern kontroll

Av såväl intervjuer samt uppföljning som vi har tagit del av framgår det att det finns en intern kontroll kopplat till kostnader samt antal timmar vad det beträffar uppföljning av användandet av bemanningsföretag. Uppföljning av kostnader sker på samtliga delar av regionen från den enskilda avdelningen upp till regionnivå. De båda driftnämnderna följer upp detta varje månad, och vid avvikelser förs dialoger med respektive förvaltning. Respektive förvaltning har därtill fokusmöten med de enheter som har utmaningar kopplat till användningen av bemanningsföretag för att klara sin verksamhet. Det finns en risk- och konsekvensanalys på regionnivå, men vi har inte tagit del av någon kopplat till respektive driftnämnd. Då det inte finns några handlingsplaner kopplade till att minska beroende av bemanningsföretag är det inte heller möjligt att se hur långt som man har kommit i de olika aktiviteterna.

Vilka åtgärder vidtas vid avvikelser från målsättningen?

Av intervjuerna framgår det att regionen i första hand genomför uppföljning för att därefter ha möjlighet att fokusera på avvikelser. När man finner avvikelser inom respektive Driftnämnd kan respektive nämnd fatta beslut om riktade åtgärder. Som exempel ges ska en avdelning inkomma med handlingsplan på grund av hög sjukfrånvaro. Avvikelserna kan ge olika konsekvenser, det framkommer dock inte vilka konsekvenser det kan få.

2.3.2. *Sker det en tillfredsställande uppföljning av resultat och aktiviteter?*

2.3.3. *Bedömning*

Vår bedömning är att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det sker en tillfredsställande kostnadsuppföljning som möjliggör analys av kostnadsutfall mellan perioder. Vi anser dock att uppföljning utifrån kostnader är ett trubbigt verktyg för att mäta utvecklingen mot ett oberoende av hyrpersonal. Kostnader kan variera beroende på avtal och bemanningsföretag och det ger ingen tydlig indikation kring hur projektet går. Vi ser det därför som positivt att Region Halland även mäter hur stor del i form av tid som köps in av bemanningsföretag.

Granskningen visar att det pågår flera initiativ och aktiviteter för att kompetensförsörja verksamheten med egen personal. Vi anser att det saknas strukturer för att systematisk följa upp effekter och utfall för detta arbete inom ramen för verksamhetens behov av inhyrd personal. Det medför svårigheter till ställningstagande om åtgärderna är tillräckliga och rätt prioriterade samtidigt som stödinsatser kan utebli.

2.4. *Är den interna kontrollen är tillräcklig samt vidtas åtgärder vid avvikelser från målsättningar?*

Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns en intern kontroll kopplat till uppföljning av kostnader och antal timmar. Dock kan bristen på nedbrutna handlingsplaner göra att det är svårare att följa upp vilka effekter enskilda aktiviteter ger. Det är även oklart vilka konsekvenser det får när en enhet avviker från målsättningen. Vi ser det därför som positivt att en av aktiviteterna i handlingsplanen planeras att utvärderas under hösten.

3. *Revisionell bedömning*

Granskningens syfte har varit att bedöma om regionstyrelsen och Driftnämnden Hallands sjukhus och Driftnämnden Psykiatriin säkerställt och vidtagit en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag. Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte och resultat är att regionstyrelsen och Driftnämnden Hallands sjukhus och Driftnämnden Psykiatri delvis säkerställt och vidtagit en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med att minska beroendet av bemanningsföretag.

Vi grundar vår bedömning på avstämning av nedan kontrollmål.

Kontrollmål	Bedömning
Sker en tillräcklig styrning i form av mål, riktlinjer och samordning för att uppnå minskat beroendet av bemanningsföretag inom hälso- och sjukvården?	Delvis uppfyllt
Har berörda driftnämnder tagit fram handlingsplaner samt gjort risk- och konsekvensanalyser för sitt arbete?	Delvis uppfyllt
Sker det en tillfredsställande uppföljning av resultat och aktiviteter?	Delvis uppfyllt
Är den interna kontrollen tillräcklig samt vidtas åtgärder vid avvikelser från målsättningar?	Delvis uppfyllt

I granskningen har vi identifierat ett antal utvecklingsområden och våra rekommendationer framgår nedan:

- Regionstyrelsen bör skyndsamt klargöra hur målet om ett oberoende av inhyrd personal ska balanseras mot Region Hallands tillgänglighetsmål. Detta i syfte att tydliggöra för vilka åtgärder som kan förväntas av driftsnämnderna.
- Regionstyrelsen bör initiera en analys av tillgängligheten i förhållande till kostnaden och användandet av bemanningsföretag
- Driftnämnderna bör säkerställa att uppföljning och analys av verksamheternas beroende av inhyrd personal ligger till grund för prioriterade åtgärder.

2018-10-02

Louise Tornhagen

Projektledare

Kerstin Sikander

Uppdragsledare

Bilaga 1 – Dokument och intervju-förtckning

Dokumentation

- Handlingsplan för oberoende av inhyrd personal, Protokoll från regionstyrelsens arbetsutskott 13 december 2016 § 70
- Hälsa- och sjukvårdsstrategi 2017-2025
- Kompetensförsörjningspolicy för region Halland 2017-2026
- Mål och budget 2018
- Region Halland Uppföljningsrapport 1 2018
- Riktlinjer för Region Hallands kompetensförsörjning 2017-2019
- Prioritering och resursfördelning utifrån Regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-2020
- Verksamhetsplan 2018 – Hallands sjukhus
- Verksamhetsplan 2018 – Psykiatri
- Yrkesprognos Hälsa- & sjukvård – Efterfrågan, pension och rekrytering fram till 2025 för Hallands län
- Årsrapport 2017 – Driftnämnden Hallands sjukhus
- Årsrapport 2017 – Driftnämnden psykiatri
- Årsredovisning 2017

Intervjuade funktioner från Hallands sjukhus

- Avdelningschef och samordnare, bemanningsavdelningen [gruppintervju]
- Förvaltningschef och HR-chef
- Verksamhetschef, ortopedkliniken
- Verksamhetschef, akutmottagningen

Intervjuade funktioner från Psykiatri Halland

- Förvaltningschef
- Verksamhetschef, heldygnsvården
- Verksamhetschef, vuxenpsykiatri öppenvård

Intervjuade funktioner regionkontoret

- Personaldirektör och HR-strateg [gruppintervju]

Bilaga 2 – Aktiviteter i den regionala handlingsplanen

Kommunstyrelsens arbetsutskott antog i beslut en handlingsplan för oberoende av hyrpersonal vid sammanträde 13 december 2016.

Av beslutet framgår att Region Halland har tagit fram en regional handlingsplan för att nå det nationella målet om ett oberoende av inhyrd personal inom hälso- och sjukvården senast den 1 januari 2019. Med oberoende av inhyrd personal menas enligt den nationella definitionen att hälso- och sjukvården har en stabil och varaktig bemanning med egna medarbetare för den löpande verksamheten. Av beslutet framgår att detta mål måste balanseras mot Region Hallands tillgänglighetsmål.

Aktiviteter i handlingsplanen:

- Utvecklad arbetsfördelning – rätt kompetens gör rätt uppgift
- Bemanna efter patientens behov
- Vårdnära service – ett sätt att utveckla arbetsfördelningen
- Framtagande av en kompetensförsörjningspolicy och riktlinjer som beskriver Region Hallands mål, strategiska val och prioriteringar som arbetsgivare samt indikatorer och mätetal
- Arbeta med Lean som verksamhetsstrategi
- Digitalisering – arbeta med förändring och utveckling

Vidare tar den regionala handlingsplanen sin utgångspunkt i Framtidsarbetet och genomförandet av hälso- och sjukvårdsstrategin och innehåller de punkter som Region Halland i första hand kommer att fokusera på. Region Halland måste också arbeta med att vara en attraktiv arbetsgivare med attraktiva arbetsplatser genom att arbeta med resultaten i medarbetarundersökningen.