

Revisionsrapport

Grundläggande granskning 2018

Regionstyrelsen – Region Halland

*Isabelle Panasco
Malin Ringedal*

Innehållsförteckning

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte	2
1.3.	Avgränsning.....	2
1.4.	Metod och genomförande	3
2.	Granskningsresultat	4
2.1.	Regionstyrelsens uppgift enligt reglemente.....	4
2.2.	Regionstyrelsens uppföljning egen verksamhet och ekonomi.....	5
2.3.	Intern kontroll	6
2.4.	Regionstyrelsens utövande av uppsiktsplikten	7
2.5.	Regionstyrelsens återrapportering till regionfullmäktige.....	8
2.6.	Övriga iakttagelser.....	9
2.7.	Samlad bedömning efter grundläggande granskning	9

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Kommunallagen förutsätter att revisorerna årligen granskar all kommunal verksamhet i den omfattning som följer av God revisionsred. Granskningen utgör underlag för den årliga ansvarsprövningen. I den årliga granskningen ingår en grundläggande del, där regionstyrelsens och nämndernas ansvarstagande för verksamheten följs, granskas och prövas. Enligt den goda seden handlar grundläggande granskning bland annat om frågor avseende hur styrelse och nämnder tolkat och brutit ned mål och uppdrag från fullmäktige, uppföljning av verksamhet och åtgärder vid avvikelser, systematiskt arbete med intern kontroll och tydligheten i protokoll. Föreliggande rapport utgör resultatet av den grundläggande granskningen 2018.

1.2. *Syfte*

Den grundläggande granskningen syftar till att på översiktlig nivå följa, granska och pröva regionstyrelsens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak, tolkning av och arbete med Regionfullmäktiges mål och budget, uppföljning och återrapportering av verksamhet i enlighet med fastställd styrmodell, åtgärder när uppföljning av verksamhet visar avvikelse och arbete med intern kontroll enligt gällande anvisningar för intern kontroll.

1.3. *Revisionskriterier*

Revisionskriterierna för denna granskning har huvudsakligen hämtats ur följande:

- Kommunallagen
- Reglemente och arbetsordning för Region Halland 2017
- Mål och budget 2018 med plan 2019-2020 Region Halland
- Internkontrollreglemente för Landstinget Halland
- Riktlinjer för Region Hallands uppföljning 2018
- Prioritering och resursfördelning utifrån Regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-2020

1.4. *Avgränsning*

Granskningen avser regionstyrelsen och är avgränsad till verksamhetsåret 2018.

1.5. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts som en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Inom ramen för granskningen har en genomgång av regionstyrelsens samtliga protokoll samt mål- och ekonomiuppföljningsrapporter avseende 2018 genomförts. Protokollgranskningen har i huvudsak syftat till att följa hur styrelsen har arbetat med styrning, uppföljning och kontroll samt att granska tydligheten i protokoll och beslutsunderlag. Översiktlig genomgång av nämndens interna kontrollplan med tillhörande riskanalys har genomförts i syfte att följa hur styrelsen har arbetat med intern kontroll i förhållande till Region Hallands reglemente för intern kontroll.

2. Granskningsresultat

I detta kapitel beskrivs resultatet av den grundläggande granskningen utifrån de iakttagelser som vi bedömer vara mest relevanta.

2.1. Regionstyrelsens uppgift enligt reglemente

Regionstyrelsen är regionens ledande politiska förvaltningsorgan och har det övergripande ansvaret för regionens utveckling och ekonomiska ställning. Genom reglemente har regionfullmäktige överlåtit det ledande ansvaret med mål, riktlinjer och ekonomiska ramar för styrning av hela regionens verksamhet till regionstyrelsen. Fullmäktige har vidare delegerat beslutanderätt att inom ramarna för regionfullmäktiges mål och strategier och årligen beslutad budget och ekonomiska plan, ge direktiv till regionens driftnämnder och de lokala nämnderna.

2.1.1. Regionstyrelsens nya styrmodell för 2018

Regionfullmäktiges mål och budget anger 14 mål med delmål för en god ekonomisk hushållning 2018 utifrån antagen hälso- och sjukvårdsstrategi och tillväxtstrategi. I budgethandlingen beskrivs att regionstyrelsens uppdrag är att genomföra resursfördelning och utarbeta uppdrag till nämnderna och den egna verksamheten så att fullmäktiges mål för en god ekonomisk hushållning uppnås.

Regionstyrelsen har genom direktiv *Prioritering och resursfördelning utifrån regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-2020* tilldelat driftanslag till i nämnder den egna verksamheten och tilldelat uppdrag till den egna verksamheten och Driftnämnderna och de lokala nämnderna att verkställa under året. Enligt planen är adresserade uppdrag till den egna verksamheten och övriga nämnder en konkretisering av Regionfullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning och andra fullmäktigedirektiv. Således säkerställs att verksamheten bedrivs på det sätt som fullmäktige har bestämt. Regionstyrelsens arbetsutskott har genom riktlinjer för Region Hallands uppföljning 2018 tydliggjort att varje fördelat uppdrag ska konkretiseras i form av uppföljningsbara aktiviteter med tillhörande indikatorer i en verksamhetsplan.

Vi har noterat att regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott med stöd av delegation den 20 februari 2018 beslutat att ändra antalet tidsmässigt prioriterade uppdrag inom hälso- och sjukvårdsstrategin, från 29 till 6 uppdrag. Beslutet i regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott harmoniserar inte med det ursprungliga beslutet som regionstyrelsen fattat i samband med *Prioritering och resursfördelning utifrån regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-2020*. Vi noterar vidare att regionstyrelsen beslutade om revidering av prioriteringar i resursfördelningen den 30 maj 2018 med anledning av hälso- och sjukvårdsutskottets beslut.

2.1.2. Regionstyrelsens arbete med fördelade uppdrag

Enligt direktivet *Prioritering och resursfördelning utifrån regionfullmäktiges beslut om mål och budget 2018 och plan 2019-2020* har regionstyrelsen beslutat att fördela 31 tidsmässigt prioriterade uppdrag till den egna verksamheten för 2018. Antalet uppdrag minskades under verksamhetsåret i samband med regionstyrelsens beslut om revidering av resursfördelningen den 30 maj 2018.

Vi noterar att regionstyrelsen inte har fastställt en verksamhetsplan för 2018. Vi noterar från regionstyrelsens sammanträdesprotokoll att regiondirektören har fastställt verksamhetsplan och basbudget 2018 för regionkontoret och att regionstyrelsen beslutat att anteckna informationen till protokollet. Således har regionstyrelsen inte varit delaktig i processen med att tolka och konkretisera uppdragen eller bestämt hur uppdragen ska följas upp och återrapporeras.

Vi noterar att regiondirektörens fastställda verksamhetsplan inte har konkretiserat varje tilldelat uppdrag till mätbara aktiviteter med tillhörande indikator för måluppföljning.

2.2. Regionstyrelsens uppföljning av egen verksamhet och ekonomi

Regionstyrelsens arbetsutskott har genom riktlinjer för Region Hallands uppföljning 2018 beslutat om en rapporteringsmall som ska användas vid månadsuppföljning, förstärkt månadsuppföljning per mars (UR1) och augusti (UR2) samt årsrapport.

Vi noterar att regionstyrelsens förstärkta månadsuppföljningar och årsrapport av den egna verksamheten avviker från beslutade riktlinjer. Avvikelse identifieras avseende uppföljning av framtidsarbetets effekter och uppföljning av tidsatta prioriterade uppdrag.

Vad gäller framtidsarbetet anger riktlinjer att totala effekter av arbetet ska följas upp i UR1, UR2 och ÅR. På vilket sätt eller med hjälp av vilka indikatorer är inte tydliggjort. Regionstyrelsen har inte följt upp effekterna i någon av dessa rapporter. Vad avser uppföljning av tidsatta prioriterade uppdrag har regionstyrelsen inte konkretiserat uppdragen till mätbara aktiviteter med tillhörande indikatorer för uppföljning. Uppföljning av uppdragen har därför inte skett på det sätt som riktlinjerna anger. Uppföljningen vilar på subjektiva beskrivningar av verksamheten än på faktisk måluppfyllelse utifrån indikatorer. Vi noterar också att det finns exempel på uppdrag som enligt färgkodad symbolförklaring bedöms som uppfyllt, men där det inte framgår vilket arbete som utförts. Till exempel uppdraget om en god och jämlik samhällsservice. Angiven aktivitet till uppdraget är bedömt som uppfyllt med kommentaren att projektet löper enligt plan. Överlag är det svårt att få en samlad bild över hur väl regionstyrelsen har uppnått och verkställt de tidsmässigt prioriterade uppdragen som styrelsen fördelat till den egna verksamheten. För att kunna utvärdera om valda strategier och aktiviteter är effektiva behöver dessa kompletteras med kvalitativa utvärderingar.

Vi noterar att regionstyrelsen har följt upp verksamhetens ekonomiska utfall på olika sätt i UR1, UR2 och årsrapport. I UR1 görs uppföljning av resurser för regionkontorets utfall, hälso- och sjukvårdsfinansiering och regiongemensamma kostnader. I UR2 och årsrapport görs endast uppföljning av regionkontorets utfall. Hälso- och sjukvårdsfinansiering och regiongemensamma kostnader redovisas emellertid i de regiongemensamma åiterrapporteringarna till Regionfullmäktige.

Regionstyrelsen redovisar en positiv budgetavvikelse om 250,7 miljoner kronor vid utgången av 2018. Budgetöverskottet förklaras bland annat av försening av projekt, uppdrag och arbete med kompetensförsörjningspolicyn inom den egna verksamheten. Finansiering av hälso- och sjukvården är den enskilt största budgetavvikelsen, 148,7 miljoner. En del av budgetavvikelsen förklaras av en central budgetreserv som var avsedd att justera kända ekonomiska obalanser för Driftnämnd Hallands sjukhus och Driftnämnd psykiatri. Driftnämnd Hallands sjukhus har inte tilldelats resursförstärkning för att täcka det ingående underskottet under 2018.

2.3. Intern kontroll

Dåvarande landstingsfullmäktige fastställde reglemente för intern kontroll vid sammanträden 13-14 november 2006. Syftet med reglementet är att säkerställa att styrelse och nämnder upprätthåller en tillräcklig intern kontroll, det vill säga att de med rimlig grad av säkerhet ska fastställa att mål inom verksamhetsstyrning, tillförlitlig finansiell rapportering och efterlevnad av tillämpliga lagar och föreskrifter kan uppnås.

Enligt reglemente ska nämnder inom sitt ansvarsområde tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen samt att regler och anvisningar för den interna kontrollen antas. I reglementets tillämplighetsanvisningar tydliggörs att en risk- och sårbarhetsanalys ska ligga till grund för den årliga planeringen, prioriteringen och uppföljningen av den interna kontrollarbetet. Därtill ska var och en av nämnderna anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen och resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, löpande rapporteras till nämnden. Regionstyrelsens arbetsutskott har genom riktlinjer för Region Hallands uppföljning 2018 angett att planer för intern kontroll ska följas upp i samband med uppföljningsrapport 1 (mars), uppföljningsrapport 2 (augusti) samt årsrapport.

Av reglemente framkommer vidare att den årliga interna kontrollplanen minst ska innehålla:

- Vilka rutiner som ska följas upp
- Omfattningen på uppföljningen
- Vem som ansvarar för att utföra kontrollen
- Till vem och när uppföljningen ska rapporteras

2.3.1. Regionstyrelsens arbete med risk- och sårbarhetsanalys 2018

Vid sammanträde 14 februari 2018 antar regionstyrelsen förslag till intern kontrollplan 2018. Vi noterar att planen inte innehåller vilka rutiner som ska följas upp, omfattningen på uppföljningen, vem som ansvarar för att utföra uppföljningen, till vem uppföljningen ska rapporteras eller när rapportering ska ske. Ovan är krav på vad en intern kontrollplan minst ska innehålla enligt fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Av regionstyrelsens sammanträdesprotokoll framgår att den interna kontrollplanen föregås av en riskanalys genomförs av regionkontoret. Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare behandlades riskanalysen av regionstyrelsens arbetsutskott genom beredningsmöten vid två tillfällen. Ett av beredningsmötena har inte protokollerat. Av protokoll från det andra beredningsmötet, där arbetsutskottet också beslutar föreslå regionstyrelsen att anta förslag till intern kontrollplan, framgår att den interna kontrollplanen i stora drag bygger på föregående års intern kontrollplan kompletterat med ett antal risker som har fått ett högt utifrån årets genomförda riskanalys. Riskanalysen för 2018 delges regionstyrelsen för kännedom vid sammanträdet 14 februari 2018.

2.3.2. Regionstyrelsens uppföljning av intern kontroll enligt fastställd plan

Regionstyrelsen följer upp sin plan för intern kontroll första gången i samband med uppföljningsrapport 2 per augusti. Eftersom fastställd internkontrollplan inte beskriver metoder eller omfattningen riskreducerande åtgärder är det svårt att bedöma om kontroller och uppföljning skett enligt plan. Vi noterar att samtliga identifierade riskområden kommenteras men att vidtagna åtgärder inom till exempel område organisation/styrning/ledning inte har beskrivits på ett tillräckligt sätt för att utläsa om svagheter i den interna kontrollen förekommer.

Regionstyrelsen behandlar årsrapport av arbete enligt intern kontrollplan vid sammanträde 6 mars 2019. Av förvaltningens rapportering framgår att alla kontrollmoment inte har kommenterats på grund av att systemet inte är fullt implementerat. I sin rapportering till regionstyrelsen lämnar förvaltningen en åtgärdslista med anledning av resultatet från den interna kontrollen. Att förstå av åtgärdslistan är arbete inom organisation/styrning/ledning ett fortsatt område med risk för svaghet i den interna kontrollen. Vi noterar att regionstyrelsen inte beslutar om åtgärder med anledning av resultatet av den interna kontrollen.

2.4. Regionstyrelsens utövande av uppsiktsplikten

Regionstyrelsen har inte beslutat om någon plan eller motsvarande för hur styrelsen avser att fullgöra sin uppsiktsplikt över nämnder, regional- och samordningsförbund och regionala bolag 2018. Regionstyrelsens utövande av uppsiktsplikten har därför varit svår att spåra.

Vi observerar att regionstyrelsen under 2015 beslutade att notera att samtliga nämnder antagit en plan för den interna kontrollen avseende verksamhetsåret 2015. Någon motsvarande notering har inte gjorts av regionstyrelsen 2018. Den grundläggande granskningen av regionens övriga nämnder har visat att en nämnd inte har antagit en plan för den interna kontrollen 2018. Vi har inte kunnat iaktta att regionstyrelsen uppmanat berörd nämnd att följa reglemente för den interna kontrollen och säkerställa ett systematiskt arbete att identifiera, förebygga och åtgärda fel och brister i verksamheten.

Vi har inte kunnat iaktta från regionstyrelsens sammanträdesprotokoll 2018 att regionstyrelsen systematiskt följt de regionala bolagens arbete. Till exempel har vi inte kunnat iaktta att regionstyrelsen har tagit del av sammanträdesprotokoll från Teater Hallands AB vid något tillfälle under 2018. Protokoll från Hallandstrafiken har anmälts till regionstyrelsen vid två tillfällen under 2018. Vid granskningstillfället har vi inte kunnat iaktta att regionstyrelsen har behandlat bolagens årsredovisningar för 2018. Vi har inte kunnat iaktta att regionstyrelsen har följt upp att bolagen har tillförsäkrat ett systematiskt arbete med den interna kontrollen.

Genom riktlinjer för Region Hallands uppföljning 2018 har regionstyrelsen tillförsäkrat en löpande uppsikt av nämndernas ekonomi och verksamhet. Samtidigt har den grundläggande granskningen 2018 visat att riktlinjerna inte har följts fullt ut av driftnämnder, gemensamma nämnder och lokalnämnder, till exempel avseende nämndernas åiterrapportering av effekter inom framtidsarbetet. Vidare har den grundläggande granskningen påvisat att nämnder i varierad utsträckning har antagit verksamhetsplaner för hur de avser att fullgöra sitt grunduppdrag 2018 enligt de direktiv som regionstyrelsen beslutat. Detta försvårar för regionstyrelsen att följa upp om nämnderna har arbetat på det sätt som styrelsen, och i förlängningen regionfullmäktige, har bestämt. Vi noterar att regionstyrelsen inte uppmanat nämnderna att fastställa verksamhetsplaner i enlighet med beslutade direktiv. Vi noterar också att vissa nämnder som tidigt under året uppvisat en ekonomisk obalans inte inkommit med handlingsplaner för hur nämnderna avser vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Regionstyrelsen har inte uppmanat berörda nämnder att inkomma med handlingsplaner för att nå en ekonomi i balans. Regionstyrelsen har däremot uppdragit åt regiondirektören att ta fram förslag på konkreta åtgärder för att sänka kostnadsökningstakten i Region Halland och nå en ekonomi i balans i anslutning till behandling av uppföljningsrapport 1 (mars).

2.5. *Regionstyrelsens åiterrapportering till regionfullmäktige*

Vi har inte kunnat iaktta några anvisningar som beskriver hur regionstyrelsen ska åiterrapportera till regionfullmäktige. Vi kan konstatera att regionstyrelsen i huvudsak har åiterrapporterat regionens verksamhet och ekonomi genom uppföljningsrapport 1 (mars), uppföljningsrapport 2 (augusti) och Region Hallands årsredovisning 2018 (ej fastställd av regionstyrelsen vid granskningstillfället). I årsredovisningen har regionstyrelsen gjort en samlad bedömning av huruvida regionfullmäk-

tiges mål för god ekonomisk hushållning har uppnåtts genom färgkodad symbolförklaring. Hur, eller på vilka grunder bedömningen har gjorts framgår inte. Utifrån vad den grundläggande granskningen har påvisat tycks uppföljning av regionstyrelsens och nämndernas tilldelade uppdrag, som ska vara en konkretisering av fullmäktiges mål för en god ekonomisk hushållning, vila på subjektiva beskrivningar av genomförda aktiviteter än faktisk måluppfyllelse utifrån indikatorer.

2.6. Övriga iakttagelser

Regionstyrelsens beredning till regionfullmäktige

Vid genomgång av regionstyrelsens sammanträdesprotokoll 2018 har vi gjort några iakttagelser med koppling till regionstyrelsens beredning inför beslut av Regionfullmäktige.

- 2018-02-28 § 28: Regionstyrelsen beslutar att föreslå fullmäktige att ge regiondirektören i uppdrag att utreda verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser av en motion. Vi vill förtydliga att tjänstemän biträder regionstyrelsen och inte Regionfullmäktige. Det framgår inte explicit av kommunallagen att fullmäktige inte kan rikta uppdrag direkt till tjänstemän, men då styrelse och nämnder enligt kommunallagens 6 kap. 3 § beslutar i frågor som rör deras förvaltning borde uppdraget riktas till ansvarig nämnd som också har ansvar för att fullmäktiges uppdrag verkställs.
- 2018-02-28 § 6: Regionstyrelsen föreslår regionfullmäktige att uppdra åt regiondirektören att inom regionkontoret inrätta en arbetsgrupp för att leda och samordna arbetet med att förebygga mutor och korrupktion. Likt resonemanget ovan borde uppdraget riktas till ansvarig nämnd som har huvudansvaret för att uppdraget verkställs.

2.7. Samlad bedömning efter grundläggande granskning

Iakttagelser under granskningen indikerar att regionstyrelsen har att utveckla sin strategiska styrning som samordnande politiskt förvaltningsorgan. Otydligheter föreligger i målstyrningen som i sin helhet medför svårigheter att systematiskt följa upp och utvärdera om verksamheten bedrivs på det sätt som Regionfullmäktige har bestämt. Regionstyrelsen avviker också från styr- och uppföljningsriktlinjer som den själv har fastställt. Vi anser att det indikerar på att den strategiska styrkedjan behöver utvecklas. Iakttagelser under granskningen antyder också att regionstyrelsen är i behov av att förtydliga hur den avser att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Under 2018 har regionstyrelsens plan för intern kontroll inte uppfyllt kraven på vad en intern kontrollplan minst ska innehålla enligt direktiv. Eftersom det saknats beskrivningar till metod och omfattning av riskreducerande åtgärder är det svårt att bedöma om arbetet med intern kontroll har följt fastställd plan.

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen i huvudsak haft en tillfredställande styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Samtidigt visar granskningen på utvecklingsområden enligt iakttagelser ovan.

22 mars 2019

Kerstin Sikander

Uppdragsledare

Malin Ringedal

Projektledare