

Grundläggande granskning 2019

Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa
Mars 2020

*Helena Richardsson
Isabelle Panasco*



Sammanfattning

På uppdrag av regionens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en grundläggande granskning av Driftnämnden Ambulans, diagnostik och hälsa. Den grundläggande granskningen syftar till att på översiktlig nivå följa, granska och pröva Driftnämndens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak tolkning av och arbete med Regionfullmäktiges mål och budget, uppföljning och återrapportering av verksamheten i enlighet med fastställd styrmodell, åtgärder när uppföljning av verksamhet visar avvikelse och arbete med intern kontroll enligt gällande anvisningar för intern kontroll.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa i allt väsentligt har en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom de områden som omfattas av den grundläggande granskningen.

Den samlade bedömningen återfinns i sin helhet i avsnitt 3.5.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	3
2.	Region Hallands styrmodell	4
2.1.	Region Hallands styrmodell 2019	4
2.2.	Intern kontroll	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsas uppdrag	6
3.2.	Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet	6
3.3.	Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi	7
3.4.	Driftnämndens arbete med intern kontroll	8
3.5.	Samlad bedömning	8

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 2019.

1.2. Syfte

Den grundläggande granskningen syftar till att på översiktlig nivå följa, granska och pröva nämndens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak Driftnämndens följsamhet till reglemente, tolkning av och arbete med Regionfullmäktiges mål, 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 i huvudsak hämtats ur följande:

- Kommunallagen
- Arbetsordningar och reglementen 2019
- Region Hallands mål och budget 2019 med plan 2020-2021
- Internkontrollreglemente för Landstinget Halland

1.4. Avgränsning

Granskningen avser Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa och är avgränsad till år 2019.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts som en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Inom ramen för granskningen har en genomgång av nämndens samtliga protokoll samt mål- och ekonomiuppföljningsrapporter avseende 2019 genomförts. Protokollgranskningen har i huvudsak syftat till att följa hur nämnden arbetar 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 nämnden arbetat med intern kontroll i förhållande till Region Hallands reglemente för intern kontroll. Vidare har det utförts intervju med verksamhetsföreträdare där diskussioner om målstyrning, uppföljning och intern kontroll förts.

Ett utkast av rapporten har sakgranskats av företrädare från verksamheten.

2. Region Hallands styrmodell

I detta kapitel beskrivs Region Hallands styrmodell 2019 och fullmäktiges reglemente för intern kontroll sammanfattas.

2.1. Region Hallands styrmodell 2019

Styrmodellen för Region Halland utgår från regionfullmäktiges långsiktiga vision för Hallands utveckling till den Bästa Livsplatsen genom förverkligande av hälso- och sjukvårdsstrategin och tillväxtstrategin. Strategierna beskriver delmål som konkretiserar målen, strategiska val och prioriteringar som ange hur målen ska uppnås.

Mål och budget är regionens styrdokument på kort och medellång sikt. Utifrån Region Hallands vision och uppdrag sammanfattar Mål och budget 2019 den regiongemensamma resursfördelningen, planen för utvecklingsarbetet samt indikatorer för att styra och följa upp verksamheten. I Mål och budget 2019 pekar regionfullmäktige ut fokusområden med konkretiserade mål som Region Halland ska arbeta med under 2019, som stödjer de övergripande, långsiktiga målen. De konkretiserade målen mäts på koncernnivå genom indikatorer med angivna målnivåer som ska uppnås under året.

Utifrån fokusområden och konkretiserade mål har nämnderna tilldelats uppdrag som ska konkretiseras i form av aktiviteter i verksamhetsplanen. Dessa aktiviteter mäts med uppföljningsvariabler. Även nämndernas grunduppdrag konkretiseras genom uppföljningsvariabler, vilket är nytt inför 2019. Respektive nämnd ansvarar för att planering och genomförande av aktiviteter som styr mot målen sker inom respektive verksamhet. I Mål och budget framgår att det är en avgörande faktor att fokusområden och konkretiserade mål implementeras i verksamhetsplaner och budget på olika nivåer i organisationen för framgång i hållbarhetsarbetet inom regionen.

I budget 2019 med ekonomisk plan 2020-2021 ingår krav på effektiviseringar och avgiftshöjningar. Arbetet med att genomföra åtgärder och nå effektiviseringarna ska ske tillsammans. Budget ska följas upp genom sedvanlig redovisning och genom ett antal verksamhetsindikatorer som regionfullmäktige målsatt på koncernnivå.

Figur 1. Översiktlig sammanställning av styrmodell



Regionfullmäktige har beslutat om tio fokusområden med tillhörande konkretiserade mål som Region Halland ska arbeta med 2019. Dessa stödjer de övergripande, långsiktiga målen i strategierna. Genom Mål och budget 2019 med plan 2020-2021 har regionfullmäktige bestämt hur nämnden ska styra och planera sitt arbete för verksamhetsåret så att grunduppdraget kan fullgöras så att fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning uppnås. Inför 2019 kommer det inte att ges några specifika uppdrag, utöver innehållet i Mål och budget, från regionstyrelsen till skillnad från föregående år.

Uppföljningen dokumenteras i uppföljningsrapporter och årsredovisning. Regionfullmäktige ska få återrapportering av mål och budget vid tre tillfällen varje år:

Figur 2: Uppföljningsstruktur

Uppföljningsrapport 1 (mars)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Rapportering till RF
Uppföljningsrapport 2 (augusti)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Rapportering till RF
Slutlig uppföljning och redovisning, ÅR (december)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Uppföljning av policys • Rapportering till RF

2.2. 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 reglementet ska nämnderna 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. Senast i samband med årsrapporten ska resultatet från uppföljningen rapporteras till landstingsstyrelsen (numera regionstyrelsen).

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

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

3. Granskningsresultat

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

3.1. Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsas uppdrag

Den 24 oktober 2018 beslutade regionfullmäktige om ett reviderat reglemente för driftnämnder i Region Halland, vilket började gälla från och med 1 januari 2019. Enligt reglementet ska driftnämnderna, inom tilldelade ekonomiska ramar, verkställa de uppdrag och direktiv regionstyrelsen eller regionfullmäktige ger samt bidra till att regionfullmäktiges mål uppnås. Driftnämnderna ska även tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de riktlinjer som regionfullmäktige eller regionstyrelsen beslutar om och följa de föreskrifter som kan finnas i lag eller annan författning. Vidare ska nämnderna svara för information till allmänheten utifrån respektive nämnds verksamhetsansvar.

I sitt arbete ska nämnderna beakta de tre hållbarhetsdimensionerna, Agenda 2030 och de globala målen samt intentionerna i FN:s konvention för barns rättigheter.

Driftnämnden Ambulans, diagnostik och hälsa ska även svara för att rutiner finns för anmälan till Inspektionen för vård och omsorg vid risk för allvarlig skada eller sjukdom för patient (Lex Maria) i enlighet med 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659), samt svara för att rutiner finns för avvikelserapportering i enlighet med 6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Nämnden ska också verkställa de uppdrag som den gemensamma nämnden för hemsjukvård och hjälpmedel beställer inom området.

3.2. Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet

Vid nämndens sammanträde den 4 december 2018 framkommer att nämnden i samband med beslut om preliminär internbudget 2019 även beslutar att ge förvaltningschefen i uppdrag att återkomma till nämnden med en redovisning av förvaltningens verksamhetsplan. I februari informeras nämnden om förvaltningens verksamhetsplan 2019. Likt föregående år har Driftnämnden ambulans, diagnostik och hälsa inte fastställt en verksamhetsplan för 2019. I förvaltningens verksamhetsplan tydliggörs aktiviteter utifrån varje fokusområde. Verksamhetsplanen omfattar inte mätbara aktiviteter eller indikatorer (s.k. uppföljningsvariabler). I sakavstämning med verksamhetsföreträdare framgår att ledningsgruppen har fört en dialog inom varje område/verksamhet hur de kan bidra till att regionen når målformuleringar. För varje målområde och aktivitet, har förvaltningen begärt in tre aktiviteter från förvaltningens tre områden, totalt nio stycken som ledningsgruppen sedan prioriterat till tre aktiviteter inom förvaltningens verksamhetsplan.

Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare från regionkontoret tog regionkontoret (HR, regional utveckling, hälso- och sjukvårds strategiavdelning och ekonomi) fram gemensamma uppdrag som sedan dialogiserades på ledningsgruppen för vård (inklusive Kultur och skola) den 6 december 2018. Detta för att säkerställa att förvaltningarna visste vad de gemensamma uppdragen innebar utifrån fokusområdena. Därefter lades de gemensamma uppdragen in i verksamhetsplaneringen i Stratsys och tilldelades förvaltningarna enligt överenskommelse. Denna fördelning av uppdrag genomfördes med anledning av att regionfullmäktige inte fördelat de mål som framgår av Mål och budget 2019, vilket enligt verksamhetsföreträdare skapat en otydlighet kring vilka fokusområden nämnderna ska arbeta med och vad varje nämnd ska bidra med. Utifrån detta har Driftnämnd ambulans, diagnostik och hälsa tilldelats 15 gemensamma uppdrag av regionkontoret.

Regionstyrelsen tilldelade Driftnämnd ambulans, diagnostik och hälsa 592,9 mnkr i regionbidrag för verksamhetsåret 2019. Vid sammanträdet i december 2018 beslutade nämnden om en preliminär internbudget. Den 15 januari fastställer nämnden den definitiva internbudgeten. Nämnden beslutar även att förvaltningen beaktar såväl ungdomsmottagningarnas som 1177:s utmaningar i 2019 års budget. Tillsammans med intäktsfinansiering uppgår den totala budgeten till 1 461,1 miljoner kronor. Vi noterar likt föregående år att nämndens fastställda internbudget endast framställer budgeterade intäkter och att budgeterade kostnaderna inte framgår. Därför kan det inte utläsas vilket resultat nämnden budgeterat till årets slut. Av internbudgeten framgår däremot att en intäkts- och kostnadsbudget kommer att upprättas på avdelningsnivå. Av intervjuuppgifter förstås att nämnden har budgeterat ett nollresultat.

I samband med fastställande av internbudgeten beslutar nämnden att uppmärksamma regionstyrelsen på att resursfördelningen till driftnämnden 2019 förutsätter regionbeslut baserat på pågående åtgärdsarbete.

3.3. Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi

Under 2019 har driftnämnden haft åtta protokollförda sammanträden. Nämnden har återrapporterat om sin verksamhet till regionstyrelsen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2, fyra månadsrapporter och årsredovisning 2019. Uppföljningen följer centralt beslutade mallar för delårsrapport och årsredovisning.

Vid nämndens sammanträde i mars informerar förvaltningschefen om budgetutmaningar från 2019 och framåt. Driftnämnden redovisar ett underskott vid månadsrapportering januari-februari. Nämnden beslutar att lägga månadsrapporten till handlingarna. I intervju med verksamhetsföreträdare framkommer dock att ett pågående arbete med åtgärder redan har påbörjats i januari och med att förvaltningen var medvetna om den ekonomiska situationen redan under 2018. I samband med att Regionstyrelsen den 3 april 2019 mottog nämndens månadsrapport januari-februari 2019 beslutar Regionstyrelsen att driftnämnden snarast ska inkomma med en åtgärdsplan där de redovisar hur en ekonomi i balans ska uppnås.

Vid sammanträdet i maj presenteras Uppföljningsrapport 1 och nämnden beslutar att förvaltningen ska fortsätta att löpande redovisa effekterna av det åtgärdsarbete för en ekonomi i balans som startades i början på året. Med anledning av regionstyrelsens beslut om att inkomma med en åtgärdsplan expedierar nämnden uppföljningsrapport 1 till regionstyrelsen. De åtgärder som presenteras i uppföljningsrapporten motsvarar 10 mnkr i helårseffekt. För helåret prognostiseras ett underskott om 14 mnkr.

Vid månadsrapportering maj är prognosen fortsatt ett underskott om 14 mkr och nämnden beslutar att lägga månadsrapport till handlingarna.

Enligt sammanträdesprotokoll för september beslutar nämnden godkänna uppföljningsrapport 2 inklusive åtgärdsplan för hur en ekonomi i balans ska uppnås. För helåret prognostiseras ett underskott om 10 mnkr. Enligt verksamhetsföreträdare är en av de främsta orsakerna till underskottet det avtal som reglerar sjukresor med taxi samt extern rehab.

Den 9 oktober beslutar Regionstyrelsen att nämndernas inkomna åtgärdsplaner 2019 bedöms vara tillräckliga för att nå en ekonomi i balans senast 2022.

Vid sammanträdet den 6 februari 2020 beslutar nämnden att godkänna årsredovisning 2019 inklusive den redovisade motiveringen till resultathantering i rapporten. I årsrapporten framgår ingen bedömning av måluppfyllelsen av regionfullmäktiges fokusområden,

däremot sker en bedömning av aktiviteterna som genomförs inom varje fokusområde. Aktiviteterna redovisas som klara eller att arbete fortgår.

Enligt årsrapporten redovisar driftnämnden ett underskott om 9,8 mnkr för verksamhetsåret 2019.

3.4. Driftnämndens arbete med intern kontroll

Den 4 december 2018 godkänner nämnden en plan för intern kontroll avseende verksamhetsåret 2019. Ett beslut om internkontrollplanen tas i januari 2019 av den nya nämnden. Planen omfattar tre kontrollmomenten inom områdena patientsäkerhet, personal/kompetensförsörjning/arbetsmiljö samt säkerhet/hot och våld. Av sammanträdesprotokoll framgår att planen grundas på en riskanalys som genomförd av förvaltningen tillsammans med nämndens arbetsutskott.

Enligt sammanträdesprotokoll 12 februari 2019 fastställer nämnden regler och anvisningar för den interna kontrollen.

Utifrån sammanträdesprotokoll framgår att nämnden har följt upp resultatet av den interna kontrollen enligt fastställd plan i enlighet med riktlinjer. Enligt protokoll framkommer redovisning vid presentation vid uppföljningsrapport 2 och årsredovisning. I förvaltningens rapportering av den interna kontrollen redovisas utfall av kontroller med olika färgkodning för att underlätta bedömning av eventuella svagheter i den interna kontrollen och om åtgärder med anledning av resultatet måste vidtas. Vi noterar att uppföljningen av intern kontroll 2019 inte har påvisat några väsentliga svagheter i utvalda kontroller men att det finns förbättringsområden inom till exempel arbetsmiljö och korttidsfrånvaro. Enligt verksamhetsföreträdare används resultatet av den interna kontrollen enligt plan i den kontinuerliga verksamhetsutvecklingen.

3.5. Samlad bedömning

Granskningen visar att Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa inte antagit någon verksamhetsplan för 2019. Vi kan i protokoll utläsa att nämnden tagit del av förvaltningschefens verksamhetsplan. Vi noterar att verksamhetsplanen enbart omfattar delar av de fokusområden och konkretiserade mål som framgår av Mål och budget 2019. Kommunalagen redogör för att nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige har bestämt. Regionfullmäktige har för 2019 beslutat om tio fokusområden med tillhörande konkretiserade mål. Driftnämndens beslut att välja ut delar av dessa kan vara problematiskt eftersom nämnden indirekt gör prioriteringar som kan ge konsekvenser för verksamhetens inriktning och kvalitet. I regionfullmäktiges budget framställs samtliga verksamhetsmål som likställda varandra. När driftnämnden väljer ut delar av målen finns risk att alla mål inte får likvärdig prioritet. Det kan också innebära att nämndens arbete inte är förenlig med regionfullmäktiges viljeinriktning. I sammanhanget ska nämnas att det i Mål och budget 2019 framgår att nämnderna, utifrån fokusområden och konkretiserade mål, har tilldelats uppdrag som ska konkretiseras i form av aktiviteter i verksamhetsplanen. Det framgår dock inte hur fördelningen av uppdrag förväntas gå till. Enligt vår bedömning tyder detta på att Region Hallands styrmodell fortsatt är otydlig, även om förbättringar har genomförts jämfört med föregående år.

Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa har inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar. Budgetunderskottet uppgår till 9,8 mnkr vid utgången av 2019. Granskningen visar att åtgärder för att skapa en ekonomi i balans påbörjades i januari 2019 och fortlöpte under hela året. Vi noterar även att regionstyrelsen beslutat att uppdraga åt driftnämnden att inkomma med en åtgärdsplan. Den 9 oktober beslutar regionstyrelsen

att nämndens åtgärdsplan bedöms vara tillräcklig för att nå en ekonomi i balans senast 2022.

Driftnämnden har fastställt en plan för den interna kontrollen 2019 och följt upp resultatet av den interna kontrollen vid två tillfällen under året, vilket är i enlighet med reglementet för intern kontroll. Enligt vår bedömning har driftnämnden därigenom varit tillräckligt informerad för att verifiera att de riskreducerande åtgärderna och kontrollaktiviteterna fungerat på ett tillfredställande sätt.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa i allt väsentligt har en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom de områden som omfattas av den grundläggande granskningen.

2020-03-23

Kerstin Sikander

Uppdragsledare

Helena Richardsson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Halland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-09-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.