

Grundläggande granskning 2020

Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa
April 2021

*Helena Richardsson, projektledare
Isabelle Panasco, projektmedarbetare
Marie Lindblad, kvalitetssäkrare och certifierad kommunal revisor*



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 2020	4
2.2.	Intern kontroll	5
3.	Granskningsresultat	7
3.1.	Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsas uppdrag	7
3.2.	Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet	7
3.3.	Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi	8
3.4.	Driftnämndens arbete med intern kontroll	9
3.5.	Samlad bedömning	9

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunallagen förutsätter att revisorerna årligen granskar all kommunal verksamhet i den omfattning som följer av God revisions sed. 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 provas. 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 2020.

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 2020 med plan 2021-2022
- Internkontrollreglemente för Landstinget Halland

1.4. Avgränsning

Granskningen avser Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa och är avgränsad till år 2020.

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 2020 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 rapportutkast har sakgranskats av verksamhetsföreträdare.

2. Region Hallands styrmodell

I detta kapitel beskrivs Region Hallands styrmodell 2020 och fullmäktiges reglemente för intern kontroll sammanfattas.

2.1. Region Hallands styrmodell 2020

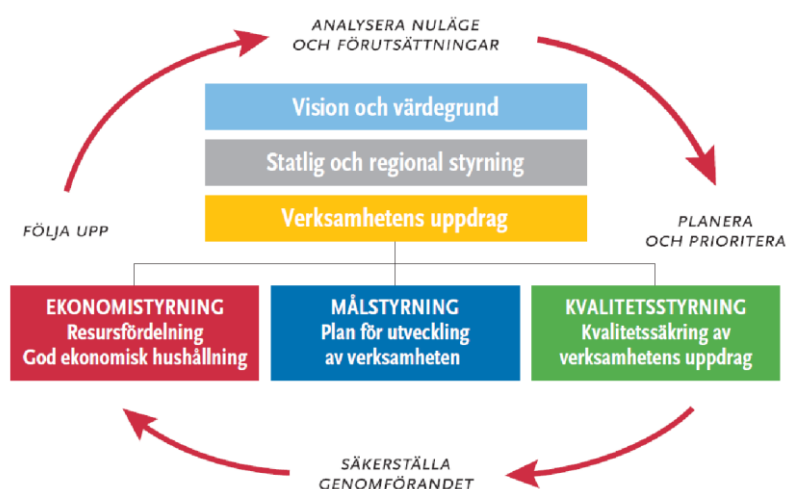
Styrmodellen för Region Halland utgår från regionfullmäktiges vision för Hallands utveckling till den *Bästa Livsplatsen* för Hallands invånare. För att nå goda resultat ska det finnas en tydlig länk mellan vision, övergripande mål, nämndernas mål, verksamheternas syfte och aktiviteter och uppföljning.

Regionfullmäktige har genom beslutade arbetsordningar och reglementen angett ramarna för hur styrningen ska ske inom Region Halland. Regionstyrelsen har 2019-10-18 antagit en *Riktlinje för planering och uppföljning* för att beskriva hur Regionfullmäktiges beslut omsätts i praktiken. Syftet med riktlinjen är att fastställa hur arbetet med planering, genomförande och uppföljning ska ske för att säkerställa:

- förutsättningar för en god livskvalitet hos invånarna
- att Regionfullmäktiges mål och ambitioner uppnås
- att lagstiftning och intern styrning efterlevs
- en styrning med fokus på verksamheternas syfte
- en god ekonomisk hushållning.

Mål och budget är regionens styrdokument på kort och medellång sikt. I Mål och budget sammanfattas den regiongemensamma resursfördelningen, fokusområden, indikatorer och kvalitetsindikatorer för att styra och följa upp verksamheten. Regionfullmäktige fastställer årligen fokusområden på övergripande nivå i Mål och budget som är kopplade till invånarnas behov, verksamhetens syfte och de ekonomiska förutsättningarna. Fokusområdena har sin utgångspunkt i Region Hallands vision och de långsiktiga strategierna. I riktlinjen för planering och uppföljning framgår att fokusområdena mäts på koncernnivå genom indikatorer med angivna målnivåer som ska uppnås under året.

Figur 1. Region Hallands modell för planering och uppföljning



I Mål och budget är samtliga fokusområden likställda varandra. Regionfullmäktige fördelar inte fokusområdena till nämnderna.

Varje nämnd/styrelses bidrag till den regionövergripande måluppfyllelsen ska sammanfattas, tillsammans med en beskrivning av hur verksamhetens uppdrag ska kvalitetssäkras, i en verksamhetsplan. Nämnden kan i sin verksamhetsplan komplettera de regiongemensamma indikatorerna med egna indikatorer. Utifrån de mål och indikatorer som konkretiserats i verksamhetsplanen skapas aktiviteter och åtgärder som ska planeras och tidsättas med ett tydligt ansvar. Verksamhetsplanen ska ha ett flerårigt tidsperspektiv och fastställas av nämnden/styrelsen. Respektive nämnd ansvarar för att planering och genomförande av aktiviteter som styr mot målen sker inom respektive verksamhet.

I Mål och budget 2020-2022 har Regionfullmäktige beslutat om åtta fokusområden med tillhörande indikatorer som Region Halland ska arbeta med 2020. I Mål och budget 2020-2022 är det inräknat i nämndernas budgettillskott för befolkningsökning, vårdtyngd och prisökningar, men också effektiviseringskrav för att minska kostnadsökningstakten och få en budget i balans. Uppföljning av nämndernas/styrelsens arbete ska dokumenteras i uppföljningsrapporter och årsredovisning. I Mål och budget 2020-2022 framgår även att styrelsen och nämnderna ska göra mindre omfattande månadsrapporter vid några tillfällen under året. Lokala nämnder, Patientnämnden samt Gemensam nämnd för Hemsjukvård och Hjälpmedel behöver endast lämna rapport till den regiongemensamma uppföljningen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2 och årsredovisningen.

Figur 2: Uppföljningsstruktur

Månadsrapport	<ul style="list-style-type: none"> • Februari (Enligt anvisningar ekonomisk uppföljning 2020) • Oktober (Enligt anvisningar ekonomisk uppföljning 2020) <p>Gäller ej lokala nämnder, patientnämnden samt gemensam nämnd för hemsjukvård och hjälpmedel</p>
Uppföljningsrapport 1 (mars)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av fokusområden samt indikatorer • Rapportering till RF
Uppföljningsrapport 2 (augusti)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av fokusområden samt indikatorer • Rapportering till RF
Slutlig uppföljning och redovisning, ÅR (december)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av fokusområden och utfall indikatorer • Rapportering till RF

I uppföljningsrapport 1 och 2 redovisas verksamhet och aktiviteter som stödjer beslutade fokusområden samt ett nuläge för indikatorer och uppföljningsvariabler i relation till årets målvärde. I Uppföljningsrapport 2, tillika delårsbokslut, redovisas dessutom en prognos på måluppfyllelsen för helåret. I årsredovisningen redovisas utfall samt analys för samtliga indikatorer för uppföljning av Regionfullmäktiges fokusområden samt den verksamhet och de aktiviteter som stödjer dessa.

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

Nytt reglemente för intern kontroll antogs av regionfullmäktige 28 oktober 2020, och tillämpas från och med 2021 års internkontroll. Enligt reglementet är nämndernas ansvar:

- att säkerställa att den interna kontrollen inom respektive nämnds verksamhetsområde är tillräckliga,
- att upprätta internkontrollplan för respektive nämnds verksamhetsområde samt årligen utvärdera planen och rapportera till regionstyrelsen, och
- att säkerställa att regler och anvisningar för den interna kontrollen efterlevs.

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 drift-nämnder 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, inom tilldelade ekonomiska ramar, verkställa de uppdrag som Gemensamma nämnden för hemsjukvård och hjälpmedel beställer inom hjälpmedelsområdet.

3.2. Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet

Den 3 december 2019 fastställer nämnden verksamhetsplan för 2020. Verksamhetsplanen innehåller nämndens uppdrag, målsättningarna för året, kvalitetsindikatorer, internbudget och investeringsplan. Av verksamhetsplanen framkommer att nämnden har fastställt nio utvecklingsområden kopplat till sex¹ av fullmäktiges åtta fokusområden för 2020. Det framgår att nämnden använder sig av indikatorer för att säkerställa måluppfyllelse av grunduppdrag såväl som beslutade fokusområden. Av verksamhetsplanen framgår dock inga målvärden, mätbara aktiviteter eller indikatorer (s.k. uppföljningsvariabler) utöver, de av fullmäktige beslutade, kvalitetsindikatorerna.

Regionstyrelsen tilldelade Driftnämnd ambulans, diagnostik och hälsa 623,7 mnkr i regionbidrag för verksamhetsåret 2020. Tillsammans med intäktsfinansiering uppgår den totala budgeten till 1 505,4 miljoner kronor. Nämndens internbudget framgår av nämndens verksamhetsplan för 2020. Vi noterar likt föregående år att internbudgeten endast framställer budgeterade intäkter och att budgeterade kostnader inte framgår. Därför kan det inte utläsas vilket resultat nämnden budgeterat till årets slut. Det framgår dock att Driftnämndens bedömning är att den ekonomiska ramen ger förutsättningar att utföra nämndens uppdrag med en ekonomi i balans. Av internbudgeten framgår däremot att en intäkts- och kostnadsbudget kommer att upprättas på avdelningsnivå.

¹ Ökad konkurrenskraft, Bättre digital tillgänglighet, Nära och sammanhållen vård, Styrning utifrån kunskap och kvalitet, Kompetensförsörjning, samt Minskad kostnadsutvecklingstakt.

3.3. Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi

Under 2020 har driftnämnden haft sju protokollförda sammanträden. Nämnden har återrapporterat om sin verksamhet till regionstyrelsen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2, två månadsrapporter, årsredovisning 2020 samt vid uppföljning av internkontrollarbetet. Uppföljningen följer centralt beslutade mallar.

I årets första månadsrapport framkommer att det ekonomiska utfallet till och med februari är plus 2 467 tkr utifrån hälso- och sjukvårdsuppdraget och plus 346 tkr utifrån hjälpmedelsuppdraget. Prognosen för helåret är en ekonomi i balans när det gäller både hälso- och sjukvårdsuppdraget och hjälpmedelsuppdraget.

Den 11 mars beslutade regionen att gå upp i stabsläge på grund av covid-19-pandemin. I driftnämndens sammanträdesprotokoll från 26 maj går att läsa att regionens verksamhet bedrivs med stort fokus på rådande pandemi och att förändringar genomförs för att klara av de effekter som pandemin får på den ordinarie verksamheten, till exempel tillgänglighet och ekonomi. Vid sammanträdet beslutar nämnden att förvaltningen kan genomföra temporära uppehåll i verksamhetens utbudspunkter under huvudsemesterperioden 2020 i enlighet med föreliggande beslutsunderlag för att förvaltningen ska kunna stödja Hallands sjukhus under rådande pandemi och därmed säkerställa livsviktig vård i sommar. Nämnden noterar även att åtgärderna får effekter på tillgängligheten och ekonomin, och att nämnden kommer att följa upp detta i kommande uppföljningsrapporter. Vid sammanträdet presenteras också Uppföljningsrapport 1. Nämnden beslutar att godkänna rapporten och samtidigt notera att Covid-19-pandemin har påverkan på nämndens ekonomi och att nämnden kommer att följa utvecklingen. Av uppföljningsrapporten framgår att det ekonomiska utfallet till och med april är minus 7 264 tkr utifrån hälso- och sjukvårdsuppdraget och plus 2 412 tkr utifrån hjälpmedelsuppdraget. För helåret prognostiseras ett underskott om 30 000 tkr när det gäller hälso- och sjukvårdsuppdraget och en ekonomi i balans när det gäller hjälpmedelsuppdraget.

Vid regionstyrelsens sammanträde den 3 juni 2020, i samband med uppföljningsrapport 1 Region Halland, beslutar regionstyrelsen att inte begära in åtgärdsplan för Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa med anledning av att nämnden prognostiserar ett underskott som en följd av intäktsbortfall beroende på situationen med Covid-19-pandemin.

Vid sammanträdet den 29 september presenteras uppföljningsrapport 2. Nämnden beslutar att godkänna rapporten och samtidigt notera att hela underskottet i prognosen är härledda till Covid-19-pandemin, och att det framförallt är remissinflödet till laboratorierna och röntgenverksamheten som minskat och därmed genererat lägre intäkter motsvarande 19 mnkr mot budget för perioden januari till augusti. Av uppföljningsrapporten framgår att det ekonomiska utfallet till och med augusti är minus 5 785 tkr utifrån hälso- och sjukvårdsuppdraget och plus 7 671 tkr utifrån hjälpmedelsuppdraget. För helåret prognostiseras ett underskott om 20 000 tkr när det gäller hälso- och sjukvårdsuppdraget och en ekonomi i balans när det gäller hjälpmedelsuppdraget.

Vid regionstyrelsens sammanträde i oktober, i samband med uppföljningsrapport 2 Region Halland, beslutar regionstyrelsen att ålägga nämnder med underskott som inte är genererade av pandemin att inkomma med åtgärdsplaner för att nå budget i balans. Det framgår inte av protokollet vilka nämnder som berörs av beslutet.

I intervju med verksamhetsföreträdare för Driftnämnden framkommer att driftnämnden inte behövde inkomma med en åtgärdsplan till regionstyrelsen. Däremot fanns direktiv för hur prognoserna skulle tas fram. Exempelvis skulle varje prognos skrivas fram med två olika scenarion, det ena med en pandemi fram till augusti 2020 och det andra med en

pandemi till och med december 2020. I intervjun framhålls även att verksamheterna har arbetat aktivt för att minska konstadsutvecklingen i den mån som gått trots att samtliga verksamheter har påverkats av pandemin på olika sätt.

Vid sammanträdet den 16 februari 2021 beslutar nämnden att godkänna årsredovisning 2020 inklusive den redovisade motiveringen till resultathantering i rapporten. I årsrapporten framgår måluppfyllelsen av nämndens indikatorer och en beskrivning av nämndens bidrag till de fokusområden som valdes ut i verksamhetsplanen. Det framgår ingen bedömning av måluppfyllelsen. Enligt årsredovisningen redovisar driftnämnden ett underskott om 15,7 mkr för verksamhetsåret 2020, varav 25 mkr är relaterat till merkostnader för Covid-19. Hjälpmedelsuppdraget uppvisar en ekonomi i balans.

3.4. Driftnämndens arbete med intern kontroll

Den 3 december 2019 godkänner nämnden intern kontrollplan 2020. Planen omfattar två risker inom området *IT-system/informationssäkerhet*, två risker inom området *Personal, kompetensförsörjning, arbetsmiljö*, samt en risk inom området *Patientsäkerhet*. Av sammanträdesprotokollet framgår att planen har föregåtts av en riskanalys som nämndens arbetsutskott genomfört tillsammans med förvaltningen. Riskanalysen är dokumenterad.

Nämnden har följt upp internkontrollarbetet vid två tillfällen under 2020, utöver den uppföljningen i samband med årsbokslutet. I årsrapporten för intern kontroll 2020 redovisas utfallet av genomförda kontroller med en färgkodning (röd, gul och grön) för att underlätta bedömning av eventuella svagheter i den interna kontrollen, samt en beskrivning åtgärder vid identifierade svagheter. I rapporten framgår att två riskområden bedöms som gröna och tre bedöms som gula. Den sammanfattande bedömningen är att det finns en god intern kontroll och att åtgärder vidtas som möter aktuella riskområden utifrån beslutade kontrollmoment. Kontrollmomentet som rör den höga arbetsbelastningen hos chefer följs upp av HR och kommer att omfattas av den internkontrollen även 2021.

I intervju med verksamhetsföreträdare uppges att resultatet av den interna kontrollen används i den kontinuerliga verksamhetsutvecklingen.

3.5. Samlad bedömning

Granskningen visar att Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa har antagit en verksamhetsplan för 2020. Av verksamhetsplanen framgår att driftnämnden har fastställt utvecklingsområden kopplat till sex av de åtta fokusområden som regionfullmäktige fastställt i Mål och Budget.

Kommunallagen redogör för att nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige har bestämt. I regionfullmäktiges Mål och budget 2020-2022 framställs samtliga fokusområden som likställda varandra. 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. Det kan också innebära att nämndens arbete inte är förenlig med regionfullmäktiges viljeinriktning. Enligt vår bedömning tyder detta på att Region Hallands styrmodell fortsatt är otydlig, även om förbättringar har genomförts jämfört med föregående år. Vi anser att nämnden i sin verksamhetsplan bör motivera varför nämnden väljer ut vissa av fokusområdena som framgår av Mål och budget för att förtydliga sin styrning av verksamheten.

Vi noterar likt föregående år att internbudgeten endast framställer budgeterade intäkter och att budgeterade kostnader inte framgår. Därför kan det inte utläsas vilket resultat nämnden budgeterat till årets slut, vilket är en brist.

Driftnämnden har fastställt en plan för den interna kontrollen 2020 och följt upp resultatet av den interna kontrollen vid två tillfällen under året utöver årsrapporten, 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.

Driftnämnd Ambulans, diagnostik och hälsa har inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar. Nämnden redovisar ett underskott om 15,7 mnkr för verksamhetsåret 2020, varav 25 mkr är relaterat till merkostnader för Covid-19. Hjälpmedelsuppdraget uppvisar en ekonomi i balans.

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.

2021-04-15

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 daterad 2020-11-02. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.