

Grundläggande granskning Gr 8/2021

Hälso- och sjukvårdsnämnden år 2021



Foto: Johan Günséus

April 2022
Malin Hedlund och Ingrid Lindberg
Revisionskontoret
Diarienummer: REV 17-2021

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Måluppfyllelse	3
Styrning	3
Rekommendationer	3
2. Bakgrund till granskning	4
Iakttagelser i 2020 års granskning	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Granskningens genomförande	6
3. Nämndens uppdrag	6
Regionfullmäktiges uppdrag till nämnden	6
Nämndens verksamhetsplan	7
4. Nämndens uppföljning och kontroll	7
Nämndens protokoll och sammanträden	7
Nämndens ekonomistyrning	8
Nämndens hantering av statsbidrag	11
Nämndens följsamhet till reglemente för intern kontroll	12
Nämndens uppföljning av sina verksamhetsmål	13
5. Iakttagelser från fördjupade granskningar	16
6. Åtgärder med anledning av rekommendationer år 2020	17
7. Svar på revisionsfrågor	18
Rekommendationer	18
Bilaga 1 Nämndens mål och indikatorer	19
Bilaga 2 Följsamhet till reglemente för intern kontroll	20

1. Sammanfattande analys

Måluppfyllelse

År 2021 präglades av coronapandemin. Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter genomförde stora insatser för att minska smittspridningen och vårda patienter som drabbades av covid-19. Nämndens verksamheter genomförde också framgångsrikt vaccinering mot covid-19 och bidrog till att Västerbottens län har bland den högsta vaccinationstäckningen i landet.

Nämndens resultat för år 2021 bör ses i ljuset av pandemin. Verksamheterna sköt upp och ställde in delar av den planerade vården på grund av pandemin. Resultaten för verksamhetsmålen var svaga. Positivt är att nämnden hade ett överskott på 139 miljoner kronor. Överskottet berodde på bidrag från staten för att hantera pandemin.

Det finns risk att nämnden har kvar delar av det strukturella underskott som nämnden hade före pandemin. Flera av nämndens verksamheter redovisade underskott. Flera av verksamheterna hade inte möjlighet att genomföra planerade åtgärder i omställningsplanen för en ekonomi i balans. Det är angeläget att nämnden kommande år är aktiv och säkerställer att den klarar av att genomföra sin verksamhet inom budget. Det är inte rimligt att anta att statsbidragen kommer att ligga kvar på lika höga nivåer som år 2021.

Styrning

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2021 inte en tillräcklig styrning och kontroll. Liksom tidigare år bidrog otydliga ansvarsförhållanden i förhållande till regionstyrelsen och svagt tjänstemannastöd till svårigheter för nämnden att styra sitt ansvarsområde. Granskningar visar att nämnden var passiv under året. Positivt var att nämnden i hög grad hade beslutat om grundläggande styrdokument.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Utveckla de ekonomiska analyserna. Det finns risk att det strukturella underskottet som nämnden hade före pandemin finns kvar.
- Säkerställ en tillräcklig styrning och kontroll över de riktade statsbidragen till nämndens verksamheter.
- Säkerställ en ändamålsenlig metod och redovisning av resultat i förhållande till nämndens verksamhetsmål.
- Utveckla kvaliteten i arbetet med intern kontroll. Nämnden behöver utveckla uppföljningen av sina kontroller och vid behov besluta om åtgärder för att komma till rätta med de brister som kontrollerna visar.

Rekommendationerna kommer att följas upp i nästa års granskning.

2. Bakgrund till granskning

Styrelser och nämnder ansvarar enligt kommunallagen för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelserna och nämnderna ansvarar också för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

De förtroendevalda revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser, nämnder och fullmäktigeberedningar. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. I granskningen ingår också att pröva om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

lakttagelser i 2020 års granskning

Revisorerna bedömde att hälso- och sjukvårdsnämndens resultat för år 2020 var svaga. Den svaga måluppfyllelsen skulle dock ses i ljuset av de svåra omständigheter som hälso- och sjukvården hade hanterat på grund av coronapandemin.

Trots betydande tillskott i form av statsbidrag redovisade nämnden ett ekonomiskt underskott mot budget med -208 miljoner kronor, vilket var en avvikelse med -4 procent. Nämndens redovisning av resultaten för verksamhetsmålen var i många fall inte tillräckligt utvecklad för att det skulle vara möjligt att bedöma om resultaten var förenliga med fullmäktiges mål.

Revisorerna bedömde att nämnden för år 2020 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll. Otydliga ansvarsförhållanden i förhållande till regionstyrelsen och svagt tjänstemannastöd bidrog till svårigheter i styrningen.

Rekommendationer

Revisorerna rekommenderade nämnden att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt tjänstepersonstöd. Inom flera områden är nämndens system för styrning och kontroll för svagt utvecklade.
- Säkerställ att de åtgärder som nämnden vidtar är tillräckliga. Ställ krav på att de åtgärder som nämnden beslutar om är väl underbyggda och förankrade i verksamheten. Vid avvikelser bör nämnden ställa krav på att hälso- och sjukvårdsdirektören lämnar förslag på kompletterande åtgärder. Vid avvikelser måste nämnden vara aktiv och besluta om åtgärder.
- Om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av att genomföra sitt uppdrag bör nämnden vända sig till fullmäktige med förslag på åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.
- Säkerställ en ändamålsenlig metod och redovisning av resultat i förhållande till nämndens verksamhetsmål.

Nämndens yttrande

I ett yttrande i november 2021 redogjorde nämnden för följande åtgärder:

- En beredning på tjänstepersonsnivå hade inrättats för att säkra nämndens ärendeberedning. En översyn av dokumentationen för nämndens ärendeberedning pågick också.
- Uppföljningen skulle ha ett tydligare fokus mot redovisning av avvikelser och åtgärder. Bland annat hade verksamheterna börjat arbeta med så kallade dashboards. Verktyget visualiserade avvikelser inom områdena tillgänglighet, produktion, ekonomi, kvalitet och personal.
- Metodstödet Stratsys skulle börja användas under år 2022. Enligt nämnden skulle metodstödet bidra till en tydligare röd tråd från politiken till verksamheterna, ökad transparens och högre kvalitet på uppföljningen. Det pågick också ett arbete med att utveckla nämndens indikatorer.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge underlag till revisorerna för deras ansvarsprövning av hälso- och sjukvårdsnämnden. För detta har följande revisionsfrågor besvarats i granskningen:

- Har hälso- och sjukvårdsnämnden en tillräcklig måluppfyllelse?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden en tillräckligt utvecklad redovisning av måluppfyllelse?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?

I revisionsplanen för år 2021 beslutade revisorerna att den grundläggande granskningen av hälso- och sjukvårdsnämnden skulle ha ett särskilt fokus på jämställdhet. Vi har granskat om nämnden har följt upp sina verksamhetsmål utifrån konsupplelad statistik.

Granskningen omfattar inte om nämnden säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del ingår i granskningar av regionstyrelsens delårs- och årsbokslut som redovisas i andra rapporter.

Revisionskriterier

Vår bedömning av nämndens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (2017:725) kap. 6 § 6
- Fullmäktiges reglemente för nämnden
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag, mål eller direktiv från fullmäktige till nämnden
- Regionstyrelsens anvisningar

Granskningens genomförande

Granskningen är genomförd med stöd av revisionskontorets program för grundläggande granskning. Programmet innehåller delar för granskning av verksamhetsplaner, protokoll, delårsrapporter, årsrapporter, ekonomistyrning, följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll, följsamhet till regler och rutiner samt uppföljning av tidigare års granskningar. Dessutom har vi summerat iakttagelser från fördjupade granskningar som genomförts inom nämndens ansvarsområde under året. Arbetet med granskningen är i huvudsak genomfört av Malin Hedlund och Ingrid Lindberg på revisionskontoret. Malin Hedlund har varit projektledare för granskningen.

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av annan sakkunnig på revisionskontoret samt av revisionsdirektör. I den externa kvalitetssäkringen har berörda tjänstepersoner fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

3. Nämndens uppdrag

Regionfullmäktiges uppdrag till nämnden

Enligt fullmäktiges reglemente har hälso- och sjukvårdsnämnden verksamhetsansvar för:

- Sjukhusvård inklusive regionvård.
- Primärvård i egen regi i enlighet med regionstyrelsens beställningar.
- Tandvård i egen regi.
- Funktionshinder och habilitering.

Nämnden har vårdgivaransvar för den vård som regionen utövar i enlighet med bland annat hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen. Nämnden ska också följa och driva utvecklingen av forskning, innovation och utbildning inom området hälso- och sjukvård. Den ansvarar även för arbetet med nationella minoritetsgrupper.

Fullmäktige riktade tio mål till nämnden för år 2021

I regionplanen för år 2021 beslutade fullmäktige om tre målområden med tolv mål. Tio av dessa mål riktade fullmäktige till hälso- och sjukvårdsnämnden:

Hållbart samhälle

1. Västerbotten har världens bästa och mest jämlika hälsa
2. Västerbotten är det barnvänligaste länet
3. Västerbotten har trygga invånare med inflytande och delaktighet och ett rikt samt aktivt kultur- och föreningsliv
4. Västerbotten är en ledande miljöregion

God och jämlik hälso- och sjukvård

5. Vi har en nära, tillgänglig och personcentrerad vård i hela länet
6. Vi levererar jämlik och jämställd hälso- och sjukvård av hög kvalitet
7. Vi är en attraktiv arbetsgivare med personal som trivs och utvecklas hos oss

8. Vi har en långsiktigt hållbar ekonomi

Jämlik och attraktiv region

9. Vi är en inkluderande, attraktiv och innovativ samverkanspartner

10. Vi är ledande inom forskning, innovation och digitalisering

Nämndens budget var drygt fem miljarder

För år 2021 tilldelade fullmäktige nämnden en budget på 5 079 miljoner kronor. Detta kan jämföras med 2020 års budget som var 5 017 miljoner kronor. Fullmäktige reducerade nämndens budget med 45 miljoner kronor för omställning till hållbar ekonomi.

I februari 2021 (§ 24) beslutade fullmäktige om att revidera nämndens budget. Fullmäktige utökade nämndens budget till 5 089 miljoner kronor. Den utökade budgeten avsåg ökade kostnader för Kommunalförbundet Svensk Luftambulans.

Nämndens verksamhetsplan

I sin verksamhetsplan för år 2021 beskrev hälso- och sjukvårdsnämnden sina förutsättningar och prioriterade områden för året. Nämnden menade att den enskilt största utmaningen var det ekonomiska läget med stora budgetunderskott i verksamheterna. Nämnden konstaterade att pandemin under år 2020 hade inneburit ökade kostnader, minskade intäkter, mindre fokus på omställningsplanen och uppskjuten vård. Ytterligare en utmaning inför år 2021 var osäkerhet om hur pandemin skulle fortsätta att utvecklas.

Nämnden beslutade om samtliga tio mål som fullmäktige riktade till nämnden samt 27 indikatorer för att följa upp målen. I bilaga 1 har vi listat nämndens mål och indikatorer. Nämnden uppgav att samtliga indikatorer skulle följas upp i årsrapporten. Sex indikatorer skulle följas upp i delårsrapporten per augusti 2021.

Vår kommentar

Vi bedömer att nämndens verksamhetsplan för år 2021 uppfyllde fullmäktiges krav. Målen var mätbara och indikatorerna hade koppling till fullmäktiges övergripande mål.

4. Nämndens uppföljning och kontroll

Nämndens protokoll och sammanträden

Nämnden hade under år 2021 tio protokollförda sammanträden. Nämnden fick vid samtliga sammanträden information från hälso- och sjukvårdsdirektören. Nämnden fick också ekonomiska månadsrapporter.

Revisionskontoret har genomfört ett stickprov av nämndens beslutsunderlag till två av nämndens sammanträden år 2021. Stickprovet visade på brister i diarieföringen av underlagen. Endast 63 procent av beslutsunderlagen var diarieförda (Fördjupad granskning Nr 9/2021).

I samband med en fördjupad granskning under året uppmärksammade revisorerna att hälso- och sjukvårdsnämnden utsett ledamöter i utskottet för primärvård och tandvård och utskottet för funktionshinder och samverkan som inte är ledamöter eller ersättare i nämnden (Nr 3/2021). Enligt kommunallagens 6 kap. 42 § får

utskott endast bestå av ledamöter eller ersättare i nämnden. Revisorerna rekommenderade nämnden att endast utse ledamöter till utskotten som var valbara.

Nämnden beslutade om grundläggande styrdokument

Av tabellen nedan framgår att nämnden i hög grad beslutade om styrdokument för år 2021.

Styrdokument	Beslut	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2021	Ja	2020-10-01, § 96 (HSN 866-2020)
Budget år 2021	Ja	2020-10-01, § 96 (HSN 866-2020)
Underlag för regionplan och budget för år 2021	Ja	2020-03-25, § 27 (HSN 331-2020)
Internkontrollplan 2021	Ja	2021-02-18, § 13 (HSN 25-2021)
Beslut om läkemedelsmål för år 2021	Nej	Läkemedelskommittén har beslutat om målen.
Delegationsordning	Ja	2020-03-25, § 30 (HSN 300-2020) Fördjupad granskning nr 4/2021 visar att delegationsordningen kan utvecklas. Bland annat innehåller den ärendegrupper som inte är beslut i kommunallagens mening.
Rutin för att anmäla delegationsbeslut	Ja	2017-04-12, § 43 (VLL 660-2017)
Dokumenthanteringsplan	Ja	2019-02-20, § 20 (HSN 135-2019)
Rutin för ärendeberedning	Ja	2017-04-12, § 41 (VLL 632-2017). Nämnden beslutade i januari 2022 om en ny riktlinje för ärendeberedning. 2021-09-30, § 149 beslutade nämnden om en rutin för hantering av initiativärenden.
Delårsrapport per 30 april 2021	Ja	2021-05-26, § 70 (HSN 593-2021)
Delårsrapport per 31 augusti 2021	Ja	2021-09-30, § 124 (HSN 895-2021)
Patientsäkerhetsberättelse för år 2021	Nej	Vid granskningens avslut hade nämnden inte beslutat om patientsäkerhetsberättelsen för år 2021.
Årsrapport för år 2021	Ja	2022-02-16, § 39 (HSN 1318-2021)

Vår kommentar

I grundläggande granskningen för år 2022 kommer vi att kontrollera om nämnden utsett ledamöter i sina utskott som är valbara.

Nämndens ekonomistyrning

Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisade ett överskott för år 2021 med 139 miljoner kronor. Det motsvarade ett överskott mot budget på 2,6 procent. Resultatet kan jämföras med år 2020, då nämnden redovisade ett underskott på -208 miljoner kronor och en avvikelse mot budget på -4 procent.

För år 2021 redovisade nämnden att intäkterna var 341 miljoner kronor högre än budgeterat. De extra intäkterna handlade framför allt om bidrag från staten för pandemin. Statsbidragen vägde upp underskott inom vård-, patient- och

tandvårdsintäkter. Nämnden redovisade ett underskott mot budget för sina kostnader med -202 miljoner kronor. Den största avvikelsen var inom personalkostnaderna som stod för 171 miljoner kronor av underskottet. Nämnden uppger i årsrapporten att både kostnader och intäkter påverkades av pandemin. Exempelvis hade primärvårdens personalkostnader ökat till följd av vaccineringen. Nämnden uppgav att primärvårdens extra personalkostnader på grund av pandemin hade kompenseras med statsbidrag. Kompensationen hade redovisats som en intäkt.

Nämnden redovisade underskott fram till december

Både i delårsrapporten per april och per augusti 2021 bedömde nämnden att de skulle ha ett underskott vid årets slut på 200 miljoner kronor. I december 2021 omfördelade regionstyrelsen 234 miljoner kronor från styrelsen till nämnden. Regionen hade under år 2021 fått ersättning från staten för PCR-test och smittspårning. Regionstyrelsen hade hanterat statsbidragen och verksamheterna hade löpande ersatts för kostnader som uppstått. Vid årets slut hade statsbidragen genererat ett överskott på 234 miljoner kronor som styrelsen förde över till nämnden.

Nämndens ekonomiska månadsrapporter visar att nämnden hade underskott i förhållande till budget fram till december 2021. I april var underskottet -105 miljoner kronor, i augusti hade det ökat till -141 miljoner kronor.

Sammanfattning av månadsrapporter till nämnden under år 2021.

Månad 2021	Miljoner kronor	Budgetavvikelse %	Nettokostnadsutveckling %
Mars	-112	-8,2	2,9
April	-105	-5,5	2,4
Maj	-110	-4,6	-0,2
Juli	-152	-4,9	0,3
Augusti	-140	-4,1	-1,3
September	-132	-3,3	-1,0
Oktober	-118	-2,7	-1,2
December	139	2,6	-5,7

Källa: Månadsrapporter till hälso- och sjukvårdsnämnden under år 2021

Nämnden uppgav i sina delårsrapporter att pandemin påverkade nämndens ekonomi. Dels direkt i form av att kostnaderna för exempelvis personal ökade, dels indirekt genom att nämnden inte kunde genomföra åtgärderna i omställningsplanen. Majoriteten av åtgärderna för att få en ekonomi i balans handlade om att minska bemanningen, vilket nämnden uppgav inte var möjligt under pågående pandemi. Nämnden uppgav i årsrapporten att verksamheterna löpande under året hade kompenseras för de kostnader som uppstått på grund av pandemin. Exempelvis fick sjukhusvården kompensation för sina merkostnader på 84 miljoner kronor. Primärvården hade ersatts med statsbidrag för vaccineringen mot covid-19.

Vid året slut redovisade nämnden budgetavvikelse för flera verksamheter. Den största budgetavvikelsen fanns inom sjukhusvården, som redovisade ett underskott med 305 miljoner kronor. Även tandvården redovisade ett underskott med 34 miljoner kronor, medan primärvården redovisade ett överskott med 45 miljoner kronor.

Antalet anställda ökade under året

Trots att nämnden redovisar ett överskott för år 2021 konstaterar nämnden i årsrapporten att den ekonomiska situationen var ansträngd. Nämnden menade att

pandemin hade försvårat arbetet med att nå bemanningsmål och åtgärder för en budget i balans. Under året hade närvarotiden ökat. Nämnden uppgav att personal behövdes för att vårda sjuka i covid-19, genomföra provtagning och vaccinationer samt att upprätthålla vården i sin helhet. Insatser för uppskjuten vård var en annan förklaring till att närvarotiden ökade. Enligt årsrapporten hade antalet anställda i hälso- och sjukvårdsförvaltningen ökat med 116 under år 2021.

Uppföljningen av omställningsplanen var översiktlig

I verksamhetsplanen för år 2021 uppgav nämnden att inriktningen för arbetet att uppnå en ekonomi i balans skulle följa den handlingsplan för en hållbar ekonomi som regiondirektören hade tagit fram för åren 2020-2022. Nämnden skulle spara 163 miljoner kronor år 2021.

På grund av att åtgärderna till största del var kopplade till minskad närvarotid och minskade personalkostnader, uppgav nämnden i årsrapporten att det varit en utmaning att genomföra åtgärderna och samtidigt hantera pandemin. I delårsrapporten per april 2021 bedömde nämnden att det skulle bli ett underskott på 200 miljoner kronor vid årets slut. Nämnden uppmärksammade fullmäktige om att nämnden inte skulle klara sin budget. Nämnden informerade fullmäktige om att pandemin innebar att det inte möjligt att vidta några ytterligare åtgärder än de som redan var beslutade. I november 2021 rapporterade nämnden till fullmäktige att arbetet med att anpassa personalkostnaderna mot bemanningsmål skulle accelereras under hösten 2021.

Trots att nämnden vid flera tillfällen påpekat att pandemin medfört att det var svårt att genomföra omställningsplanen uppgav nämnden i årsrapporten att den uppnådda effekten av åtgärderna var hög. Nämnden uppgav att omställningsplanen hade haft en sammanlagd effekt på 119 miljoner kronor, vilket motsvarade 73 procent av de planerade åtgärderna. Av nämndens årsrapport framgår inte hur effekten av åtgärderna var beräknad.

Även i andra delar var nämndens uppföljning i årsrapporten av besparingar svår att förstå. I årsrapporten uppgav nämnden att den största besparingen var genomförd inom posten "budgetreducering" med en effekt på 45 miljoner kronor. Nämnden beskrev inte vilka åtgärder posten omfattade. Nämnden uppgav också att anpassningar till bemanningsmål hade medfört besparingar på 19 miljoner kronor trots att närvarotiden och antalet anställda hade ökat.

Vår kommentar

Det är positivt att nämnden hade ett överskott för år 2021. Till stor del uppstod överskottet tack vare tillfälliga statsbidrag. Utifrån nämndens ekonomiska redovisning är det svårt att förstå hur ansträngd ekonomin är och hur stort nämndens strukturella underskott är. Nämndens uppföljning av omställningsplanen är för översiktlig och det går inte att förstå på vilket sätt de ekonomiska besparingarna på 119 miljoner kronor har uppnåtts.

Nämndens hantering av statsbidrag

Region Västerbotten tilldelades över 1,7 miljarder kronor under år 2021 i riktade bidrag från staten. Omkring 900 miljoner kronor av bidragen handlade om pandemin, exempelvis bidrag för uppskjuten vård, vaccination och PCR-test. Andra riktade statsbidrag var inte kopplade till pandemin, exempelvis bidrag för psykisk hälsa, kvinnors hälsa och ökad tillgänglighet (RS 488-2021). Av nämndens årsrapport framgår inte hur mycket riktade statsbidrag som nämnden fick under år 2021.

Styrelsen fördelade statsbidrag till nämndens verksamheter

En del av de riktade statsbidragen fördelade regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i samband med budgetprocessen. Andra delar av bidragen fördelade regionstyrelsen löpande under år 2021. Vi har gått igenom regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll för år 2021 för att undersöka hur styrelsen och nämnden under året beslutade om att fördela statsbidrag som var inriktade till hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Protokollen visar att det var regionstyrelsen som beslutade om fördelningen av statsbidragen. Löpande under år 2021 tog hälso- och sjukvårdsnämnden inga beslut om hur de riktade statsbidragen skulle fördelas. Se exempel nedan:

- I februari 2021 delegerade regionstyrelsen till regiondirektören att fördela statsbidrag på 108 miljoner kronor för merkostnader för pandemin och uppskjuten vård till verksamheterna. Det är svårt att följa regiondirektörens beslut om fördelningen av statsbidragen. Det går att verifiera att regiondirektören beslutade om att fördela 57 miljoner kronor. Av dessa 57 miljoner kronor återanmälde regiondirektören beslut för 10 miljoner kronor till regionstyrelsen. 53 miljoner kronor fördelade regiondirektören till hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Hälso- och sjukvårdsnämnden tog inga beslut om hur pengarna skulle fördelas. Därutöver fanns det statsbidrag på 84 miljoner kronor för merkostnader för pandemin som hade bokförts som intäkt under år 2021. I april tog regionstyrelsen ett principbeslut om att verksamheterna under år 2021 skulle få kompensation för merkostnaderna för pandemin (RS 564-2021). Med stöd av regionstyrelsens principbeslut fördelades på tjänstepersonsnivå de delar av statsbidragen som regiondirektören inte beslutade om.
- I slutet av år 2021 fick regionen ytterligare 52 miljoner kronor i statsbidrag för merkostnaderna för pandemin och uppskjuten vård. Varken regionstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om hur dessa pengar skulle fördelas. Pengarna hanterades på tjänstepersonsnivå med stöd av styrelsens principbeslut. Varken i regionstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll går det att följa hur dessa pengar fördelades och hanterades.
- I april 2021 beslutade regionstyrelsen att fördela 54 miljoner kronor till hälso- och sjukvårdsnämnden för ökad tillgänglighet. Hälso- och sjukvårdsnämnden tog inga beslut om fördelningen.
- I december 2021 beslutade regionstyrelsen att omfördela ett överskott på 234 miljoner kronor för PCR-test och smittspårning från styrelsen till nämnden.

Även under år 2020 fördelade styrelsen riktade statsbidrag som regionen fick för att hantera effekterna av pandemin. Enligt fullmäktiges reglemente får styrelsen besluta om fördelning av riktade statsbidrag. Revisorernas bedömde dock efter en granskning (13/2020) att styrelsens fördelning av riktade statsbidrag varit för långtgående och att styrelsens tolkning av reglementet inte var rimlig.

Nämnden var passiv i fördelningen av bidragen

Som framgått visar protokollgranskningen att hälso- och sjukvårdsnämnden inte tog några beslut under år 2021 om fördelningen av de riktade statsbidragen. I nämndens årsrapport finns dock uppgifter om att nämnden under året fick riktade statsbidrag. I årsrapporten går det exempelvis att läsa att nämndens verksamheter totalt hade tillförts 46 miljoner kronor för genomförda insatser för uppskjuten vård. Nämnden uppgav att insatserna hade prioriterats av hälso- och sjukvårdsdirektören, men beslutats av regiondirektören. Enligt nämndens protokoll fick nämnden under året löpande muntliga rapporter från hälso- och sjukvårdsdirektören om den uppskjutna vården. Nämnden var dock passiv under året när det gällde att ge direktiv om hur nämndens verksamheter skulle hantera uppskjuten vård.

Vår kommentar

Ansvar och befogenheter mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen för hanteringen av statsbidrag hänger inte ihop. Regionstyrelsen och regiondirektören beslutade i flera fall om hur statsbidrag skulle fördelas till nämndens verksamheter. Det innebär att nämndens möjligheter att styra och prioritera arbetet med exempelvis pandemin och den uppskjutna vården begränsades.

Mot bakgrund i brister i beslutsprocesserna för hanteringen av statsbidragen bedömer vi att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över de riktade statsbidragen till nämndens verksamheter. Nämnden behöver säkerställa en bättre styrning och kontroll över bidragen.

Nämndens följsamhet till reglemente för intern kontroll

Varje styrelse och nämnd ansvarar enligt kommunallagen för att den interna kontrollen inom sitt ansvarsområde är tillräcklig. I reglementet för intern kontroll tydliggör fullmäktige hur styrelserna och nämnderna ska arbeta med intern kontroll. Regionstyrelsen har beslutat om regionövergripande tillämpningsanvisningar till reglementet som stöd till styrelsernas och nämndernas arbete.

Vi har granskat hälso- och sjukvårdsnämndens arbete med den interna kontrollen utifrån fullmäktiges reglemente och styrelsens anvisningar. I bilaga 2 redovisar vi samlat våra iakttagelser.

Brister i nämndens uppföljning

Nämndens arbete med den interna kontrollen utgick för år 2021 från en riskanalys. I riskanalysen identifierade och värderade nämnden 21 risker. Nämnden tog ställning till om riskerna skulle kontrolleras i internkontrollplanen eller hanteras på annat sätt. Nämnden beslutade att 11 risker skulle tas upp i internkontrollplanen. För dessa risker beslutade nämnden om 14 kontroller.

Nämnden följde upp kontrollerna i samband med delårsrapporten per augusti 2021 och årsrapporten. Totalt genomfördes 10 av 14 kontroller. Vår granskning visar att det fanns vissa brister i nämndens uppföljning av kontrollerna. Exempelvis

framgick det inte hur kontrollerna om digitaliseringens effekter och upphandlingsledtid var genomförda och vad kontrollerna visade.

Nämnden bedömde att den interna kontrollen var acceptabel

I årsrapporten bedömde nämnden att den interna kontrollen för år 2021 var acceptabel. Nämnden kommenterade inte bedömningen ytterligare. Det framgår inte heller om nämnden hade gjort några analyser av resultatet eller av hur arbetet med den interna kontrollen hade fungerat under året. I regionstyrelsens tillämpningsanvisningar beskriver styrelsen att nämnderna ska bedöma om den interna kontrollen är god, acceptabel eller bristande. Acceptabel intern kontroll definieras av styrelsen som att:

- Internkontrollplanen till största del innehöll ändamålsenliga kontroller.
- Resultatet av kontrollerna visade att rutiner till största del är ändamålsenliga, kända och efterlevs samt att inga brister noterades.
- Tillräckliga åtgärder hade till största del vidtagits vid behov. Resultatet av åtgärderna återrapporterades.

Nämnden beslutade inte om några åtgärder med anledning av uppföljningen. Av redovisningen av kontrollerna framgår vissa åtgärder som verksamheterna hade identifierat. Det är inte tydligt om verksamheterna vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna eller när åtgärderna skulle följas upp.

Vår kommentar

Nämnden uppfyllde för år 2021 i huvudsak kraven i regionfullmäktiges reglemente för intern kontroll. Vi bedömer att nämnden behöver utveckla kvaliteten i sitt arbete med intern kontroll. Nämnden bör:

- Utveckla sina analyser av resultatet och besluta om åtgärder samt säkerställa att åtgärderna leder till förändringar.
- Utveckla uppföljningen av kontrollerna. Av uppföljningen bör det framgå hur nämnden genomfört kontrollerna och resultatet av kontrollerna. Det bör också framgå vilka åtgärder som behöver vidtas med anledning av kontrollernas resultat samt när åtgärderna ska följas upp.

Nämndens uppföljning av sina verksamhetsmål

Revisorerna ska enligt kommunallagen bedöma om nämnden har en tillräcklig måluppfyllelse i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Revisorerna ska också bedöma om nämndens redovisning av måluppfyllelsen är tillräckligt utvecklad.

Uppföljning i delårsrapporten per augusti

Nämnden beslutade om två delårsrapporter för år 2021. Vår granskning är inriktad mot delårsrapporten per augusti 2021. I delårsrapporten följde nämnden upp fem av 27 indikatorer. På grund av att endast ett fåtal indikatorer följdes upp konstaterade nämnden att det inte var möjligt att bedöma resultatet per augusti eller lämna prognos om resultatet vid årets slut.

Uppföljning i årsrapporten

Nämndens bedömning av resultaten för verksamhetsmålen i årsrapporten för 2021 var otydlig. Nämnden gjorde tre olika bedömningar:

- I protokollet står det att nämnden bedömde att sju mål uppnått helt eller delvis vid årets slut. Tre mål hade inte uppnåtts.
- I årsrapporten står det att nämndens samlade bedömning av verksamhetsmålen var att två mål helt uppnåtts, sex mål hade delvis uppnåtts och två mål hade inte uppnåtts.
- Utifrån nämndens redovisning av respektive mål i årsrapporten är nämndens bedömning att fem mål uppnåtts, två mål hade delvis uppnåtts och tre mål hade inte uppnåtts.

Nämnden konstaterade i årsrapporten att hälso- och sjukvården under stora delar av år 2021 hade hanterat en omfattande pandemi och att resultaten för verksamhetsmålen inte var oväntade.

Brister i nämndens uppföljning och redovisning

I årsrapporten redogjorde nämnden för resultaten för målen och indikatorerna. Nämnden följde upp 19 av 27 indikatorer. För två av målen bedömde nämnden måluppfyllelsen utan att följa upp några indikatorer.

Tabellen nedan sammanfattar den samlade bedömningen av måluppfyllelsen som nämnden gjorde i årsrapporten.

Nämndens mål i verksamhetsplanen	Antal indikatorer som följdes upp	Nämndens bedömning
Västerbotten har världens bästa och mest jämlika hälsa	2 av 4 beslutade	Målet uppfylls inte
Västerbotten är det barnvänligaste länet	1 av 2 beslutade	Målet uppfylls delvis
Västerbotten har trygga invånare med inflytande och delaktighet och ett rikt samt aktivt kultur- och föreningsliv	0 av 1 beslutade	Målet uppfylls delvis
Västerbotten är en ledande miljöregion	3 av 4 beslutade	Målet uppfylls delvis
Vi har en nära, tillgänglig och personcentrerad vård i hela länet	3 av 4 beslutade	Målet uppfylls delvis
Vi levererar jämlik och jämställd hälso- och sjukvård av hög kvalitet	0 av 1 beslutade	Målet uppfylls delvis
Vi är en attraktiv arbetsgivare med personal som trivs och utvecklas hos oss	3 av 3 beslutade	Målet uppfylls delvis
Vi har en långsiktigt hållbar ekonomi	2 av 2 beslutade	Målet uppfylls inte
Vi är en inkluderande, attraktiv och innovativ samverkanspartner	2 av 3 beslutade	Målet uppfylls
Vi är ledande inom forskning, innovation och digitalisering	3 av 3 beslutade	Målet uppfylls

Källa: Hälso- och sjukvårdsnämndens årsrapport 2021.

Nämnden analyserade översiktligt resultatet och kommenterade avvikelserna för målen. Inom några mål fanns det förslag på åtgärder som verksamheterna behövde

vidta för att öka måluppfyllelsen. Nämnden konstaterade att de hade svårigheter att följa upp vissa indikatorer på grund av att statistik inte fanns tillgänglig.

Jämställdhetsperspektivet saknades i nämndens uppföljning

Regionfullmäktige beslutade i regionplanen för år 2021 att jämställdhet skulle genomsyra all verksamhet inom Region Västerbotten. Jämställdhet skulle finnas med för varje mål vid planering, beslut, genomförande och uppföljning. Där det var möjligt skulle könsuppdelad statistik redovisas.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte följt upp sina mål utifrån könsuppdelad statistik. Jämställdhetsperspektivet är inte heller synligt i nämndens redogörelse för verksamheten under året eller i analysen av målen. I en bilaga till årsrapporten redovisar nämnden tillgängligheten till primärvård och specialiserad vård under året. En del av resultatet som redovisas i bilagan är könsuppdelat.

Utskotten och förvaltningen återrapporterade sina uppdrag till nämnden

I verksamhetsplanen för år 2021 beslutade nämnden om sju särskilda uppdrag till sina utskott och till förvaltningen. Samtliga uppdrag är återrapporterade. Återrapporteringen bestod av en beskrivning av vad som hade genomförts inom ramen för uppdragen.

Vår kommentar

Nämndens resultat för verksamhetsmålen är svaga. Nämnden har också brister i sin uppföljning av verksamhetsmålen. Några av bristerna är:

- Nämnden lämnar tre olika bedömningar om resultaten för sina verksamhetsmål, vilket är förvirrande.
- Nämnden har inte följt upp alla sina indikatorer. För två av målen har nämnden bedömt resultatet utan att genomföra mätningar.
- Det är svårt att förstå nämndens bedömningar av mål och indikatorer. Nämnden har inte förklarat var gränserna går för att nämnden ska bedöma att mål och indikatorer är "uppfyllda", "delvis uppfyllda" eller "inte uppfyllda". Nämnden är inte konsekvent vid sina bedömningar.
- Nämnden följer inte upp eller analyserar sina resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

5. Iakttagelser från fördjupade granskningar

I tabellen nedan har vi sammanfattat iakttagelser i fördjupade granskningar under år 2021.

Fördjupad granskning	Iakttagelser
Vaccination mot covid-19 (nr 10/2021)	Västerbotten hade den högsta vaccinationstäckningen i landet. Nämnden var dock inte tillräckligt aktiv i den strategiska styrningen av vaccinationen mot covid-19. Nämnden hade exempelvis inte fattat några beslut om vaccinationen.
Genomförande av fullmäktiges beslut att nämnderna ska ha egna förvaltningar (nr 8/2021)	Nämndens förutsättningar att styra sin förvaltning var otydliga. Bland annat var nämndens förvaltningschef underställd regionstyrelsen. Tjänsterna som regionstyrelsen tillhandahåller åt nämnden var inte heller reglerade. Exempelvis administrativt stöd och service.
Kontroll över beslut (nr 4/2021)	Nämnden hade svag kontroll över om beslut togs av personer med rätt befogenheter. Beslut blev inte heller i tillräcklig utsträckning dokumenterade, anmälda och anslagna.
Hantering av allmänna handlingar (nr 9/2021)	Regionen hade i huvudsak ändamålsenliga regler och rutiner för hantering av allmänna handlingar. Nämndens strategiska styrning för att säkerställa att verksamheterna följde reglerna var dock svag. Nämnden hade inte heller följt upp eller kontrollerat hanteringen av allmänna handlingar.
PM Olämplig hantering av rapport om ambulanssjukvård (REV 50-2021)	Hanteringen av ärendet visade på flera brister och olämpligt agerande i beredningen av ärendet.
Hanteringen av tjänstebilar (nr 7/2021)	Det fanns brister i nämndens styrning och kontroll över tjänstebilar. Riktlinjerna var inte uppdaterade och det saknades uppföljning och kontroller av hur verksamheterna hanterade tjänstebilarna.

Vår kommentar

Fördjupade granskningar visar att hälso- och sjukvårdsnämnden år 2021 inte hade system och metoder som säkerställde en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll. Otydligheter i ansvar och befogenheter och svagt tjänstemannastöd bidrog till svårigheter för nämnden att styra hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Granskningar visar att nämnden var passiv och fattade få beslut. På samma sätt som tidigare år bedömer vi att det behövs förändringar för att nämnden ska få bättre kontroll över sitt ansvarsområde.

6. Åtgärder med anledning av rekommendationer år 2020

I tabellen nedan har vi sammanställt i vilken grad hälso- och sjukvårdsnämnden vidtog tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2020 års granskning.

Rekommendationer 2020 års granskning	Tillräckliga åtgärder	Vår kommentar
Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt tjänstepersonstöd. Inom flera områden är nämndens system för styrning och kontroll för svagt utvecklade.	Nej	Granskningar år 2021 visar att nämnden inte hade ett tillräckligt tjänstepersonstöd.
Säkerställ att de åtgärder som nämnden vidtar är tillräckliga. Ställ krav på att de åtgärder som nämnden beslutar om är väl underbyggda och förankrade i verksamheten. Vid avvikelser bör nämnden ställa krav på att hälso- och sjukvårdsdirektören lämnar förslag på kompletterande åtgärder. Vid avvikelser måste nämnden vara aktiv och besluta om åtgärder.	Nej	Tack vare att styrelsen omfördelade statsbidrag för pandemin vid slutet av år 2021 fick nämnden ett överskott. Fram till december redovisade nämnden underskott. Nämnden skrev till fullmäktige i samband med delårsrapporten per april 2021 och uppgav att de på grund av pandemin inte kunde vidta några ytterligare åtgärder än de som redan var beslutade. Det saknades en analys över vilka åtgärder som skulle kunna genomföras och vilka åtgärder som skulle krävas för att nämnden skulle kunna hålla sin budget.
Om det är så att nämnden bedömer att den inte klarar av att genomföra sitt uppdrag bör nämnden vända sig till fullmäktige med förslag på åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.	Delvis	Nämnden uppmärksammade fullmäktige på att nämnden inte skulle klara sin budget på grund av pandemin. Nämnden borde ha lämnat förslag på åtgärder och gett fullmäktige möjlighet att ingripa.
Säkerställ en ändamålsenlig metod och redovisning av resultat i förhållande till nämndens verksamhetsmål.	Nej	Granskningen visar på brister i nämndens uppföljning och redovisning av sina verksamhetsmål.

Vår kommentar

Nämnden vidtog inte tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationerna i 2020 års granskning.

7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Vår kommentar
Har nämnden en tillräcklig måluppfyllelse?	Nej. Nämnden redovisade visserligen ett överskott med 139 miljoner kronor vid årets slut. Nämndens resultat för verksamhetsmålen var dock svaga.
Har nämnden haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde?	Nej. Granskningar visar att nämnden inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.
Har nämnden en tillräckligt utvecklad redovisning av måluppfyllelse?	Nej. Nämndens redovisning av verksamhetsmålen var inte tillräcklig. Exempelvis framgick det inte vilken bedömning nämnden gjorde av målen. Nämnden saknade också underlag för att bedöma två av verksamhetsmålen.
Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?	Nej. Flera brister som uppmärksammades i 2020 års granskning fanns kvar år 2021.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Utveckla de ekonomiska analyserna. Det finns risk att det strukturella underskottet som nämnden hade före pandemin finns kvar.
- Säkerställ en tillräcklig styrning och kontroll över de riktade statsbidragen till nämndens verksamheter.
- Säkerställ en ändamålsenlig metod och redovisning av resultat i förhållande till nämndens verksamhetsmål.
- Utveckla kvaliteten i arbetet med intern kontroll. Nämnden behöver utveckla uppföljningen av sina kontroller och vid behov besluta om åtgärder för att komma till rätta med de brister som kontrollerna visar.

Umeå den 5 april 2022

Malin Hedlund
Ingrid Lindberg
Sakkunniga vid revisionskontoret i Region Västerbotten.

Bilaga 1 Nämndens mål och indikatorer

Hållbart samhälle

- 1. Västerbotten har världens bästa och mest jämlika hälsa**
 - 1.1. Andel genomförda hälsoundersökningar
 - 1.2. Andel basenheter som frågar om våld i nära relation samt dokumenterar detta
 - 1.3. Andel som uppger att de har god eller mycket god självskattad hälsa
 - 1.4. Dödsfall som kan förhindras genom förebyggande arbete per 100 000 invånare
- 2. Västerbotten är det barnvänligaste länet**
 - 2.1. Antal basenheter med tillgång till barnombud
 - 2.2. Andel basenheter som aktivt tar hänsyn till barnkonventionen i sina beslut och processer och dokumenterar detta
- 3. Västerbotten har trygga invånare med inflytande och delaktighet och ett rikt samt aktivt kultur- och föreningsliv**
 - 3.1. Andel av befolkningen som uppger att de har högt eller mycket högt förtroende för hälso- och sjukvården i helhet
- 4. Västerbotten är en ledande miljöregion**
 - 4.1. Beläggningsgrad sambulans
 - 4.2. Andel källsorterat avfall
 - 4.3. Andel CO2-utsläpp av medicinska gaser jämfört med total mängd
 - 4.4. Andel upphandlingar med styrda miljökrav

God och jämlik hälso- och sjukvård

- 5. Vi har en nära, tillgänglig och personcentrerad vård i hela länet**
 - 5.1. Andel som får besök/åtgärd inom vårdgarantin
 - 5.2. Andel införda webbtjänster som syftar till ökad tillgänglighet för medborgarna
 - 5.3. Antal samordnade individuella vårdplaner
 - 5.4. Antal inloggningar och telefonsamtal per invånare till 1177
- 6. Vi levererar jämlik och jämställd hälso- och sjukvård av hög kvalitet**
 - 6.1. Andel basenheter som uppfyller sina kvalitetsindikatorer
- 7. Vi är en attraktiv arbetsgivare med personal som trivs och utvecklas hos oss**
 - 7.1. Gott ledarskap
 - 7.2. Gott medarbetarskap
 - 7.3. God arbetsmiljö
- 8. Vi har en långsiktigt hållbar ekonomi**
 - 8.1. Andel basenheter med närvarotid motsvarande bemanningsmål
 - 8.2. Andel basenheter med utfall balanserat mot budget

Jämlik och attraktiv region

- 9. Vi är en inkluderande, attraktiv och innovativ samverkanspartner**
 - 9.1. Antal innovationskliniker
 - 9.2. Nöjda studenter (studentenkät)
 - 9.3. Andel basenheter i PV med utbildade handledare
- 10. Vi är ledande inom forskning, innovation och digitalisering**
 - 10.1. Antal disputerade medarbetare
 - 10.2. Antal kliniska studier
 - 10.3. Antal digitala vårdmöten

Bilaga 2 Följsamhet till reglemente för intern kontroll

Bedömning av om hälso- och sjukvårdsnämnden uppfyllde kriterierna i regionfullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Risکانالys och internkontrollplan		
1. Har nämnden säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	2021-02-18, § 18
2. Har nämnden beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2021-02-18, § 18
3. Har nämnden säkerställt att internkontrollplanen motsvarar kraven i regionstyrelsens riktlinje för intern kontroll?	Ja	Internkontrollplanen uppfyllde de formella kraven. Det framgick när och hur kontrollerna skulle genomföras samt när resultatet skulle rapporteras till nämnden.
Uppföljning		
4. Har nämnden följt upp arbetet med intern kontroll?	Ja	Nämnden följde upp 10 av 14 kontroller. Uppföljningen av två kontroller redovisades i samband med delårsrapporten per augusti. Uppföljningen för övriga åtta kontroller redovisades i samband med årsrapporten.
5. Har nämnden säkerställt att kontrollerna i internkontrollplanen är genomförda med tillräcklig kvalitet?	Delvis	Vi bedömer att omkring hälften av kontrollerna var genomförda med tillräcklig kvalitet. Brister i redovisningen för flera kontroller försvårar möjligheten att bedöma kontrollerna och analysera deras resultat.
6. Har nämnden bedömt resultatet av uppföljningen av intern kontroll?	Delvis	Nämnden bedömde att den interna kontrollen var acceptabel. Nämnden har inte kommenterat sin bedömning.
7. Har nämnden beslutat om tillräckliga åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Nej	Nämnden har inte beslutat om några åtgärder. Det framgår av uppföljningen för vissa kontroller vilka åtgärder som verksamheterna genomfört eller planerade att genomföra. Redovisningen av åtgärderna behöver utvecklas.