

Granskning av den nya styrmodellen

Region Västernorrland

Mars 2023

Sofie Mehlin
Elinore Fahlgren
Anders Haglund



Innehåll

1. Sammanfattning och slutlig bedömning	3
2. Inledning.....	5
2.1. Syfte och avgränsningar.....	5
2.2. Revisionsfrågor	6
2.3. Revisionskriterier	6
2.4. Metod	7
2.4.1. Dokumentgranskning	7
2.4.2. Intervjuer	7
2.5. Projektorganisation	7
3. Övergripande om styrmodellen	7
4. Iakttagelser, bedömning och rekommendationer	9
4.1. Principer för planering, styrning och uppföljning.....	9
4.1.1. Grundprinciper	9
4.1.2. Kommunikation och förankring.....	11
4.1.3. Bedömning och rekommendationer	12
4.2. Tydliga ansvarsförhållanden.....	13
4.2.1. Ansvarsförhållanden mellan fullmäktige, styrelse och nämnder	13
4.2.2. Bedömning och rekommendationer	15
4.3. Planering och uppföljning enligt målstyrningskedjan	15
4.3.1. Beskrivning av målstyrningskedjan.....	15
4.3.2. Prövning av målstyrningskedjan.....	17
4.3.3. Information om resultat och effekter.....	21
4.3.4. Åtgärder vid avvikelser	22
4.3.5. Sammanfattning av intervjuer	23
4.3.6. Bedömning och rekommendationer	23
4.4. God ekonomisk hushållning.....	24
4.4.1. Riktlinje om god ekonomisk hushållning	25
4.4.2. Uppföljning av god ekonomisk hushållning.....	26
4.4.3. Bedömning och rekommendationer	27
5. Övergripande revisionsfråga	28
Bilaga: Intervjuförteckning.....	29

1. Sammanfattning och slutlig bedömning

Revisorerna i Region Västernorrland har uppdragit åt Helseplan Consulting Group AB att genomföra en granskning av den nya styrmodellen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Regionens beslutade styrmodell tillämpas vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin. Granskningen har avsett Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling.

Granskningens revisionsfrågor har besvarats genom dokumentstudier samt semistrukturerade intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner. Granskningen har genomförts mellan september 2022 och mars 2023.

Helseplan bedömer sammanfattningsvis att Regionens beslutade styrmodell till stor del är tillämpad vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin. Helseplan har inte noterat något i styrelsens och nämndernas reglementen som inte är i överensstämmelse med kommunallagen. Vi bedömer också att ansvarsförhållandena mellan fullmäktige, styrelse och nämnder på en rimlig nivå tydliggörs i reglementen och andra styrdokument. Däremot framförs att det i praktiken finns otydligheter vilka främst gäller relationen mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Det finns enskilda frågor där ansvar och gränssnitt inte är tillräckligt utrett men det har inom ramen för denna granskning inte framkommit sakområden där bristande ansvar finns eller otydligheter bedöms vara av väsentlig art.

Helseplan bedömer att Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi inte är helt tydliggjorda. Styrande dokument utgör ett ramverk för verksamhet och budgetarbete att förhålla sig till. Otydligheter finns bland annat eftersom det saknas definitioner av grundprinciperna och *Policy för samlad ledningsprocess* enbart på övergripande nivå redogör för relationen mellan styrmodell, kvalitet och intern kontroll. Detta medför att *policy*n lämnar utrymme för egna tolkningar och att ledningsprocessen inte behöver bli så samlad som intentionen är. Vidare anges i riktlinjen *Styrmodell* att styrande principer är tillit och kunskap, som ska komma till uttryck genom styrningsstruktur och ledarskap.

Helseplan bedömer att målstyrningskedjan samt planering av verksamhet och ekonomi fungerar enligt riktlinjen för Regionens styrmodell. Det finns årshjul, mallar och instruktioner. Det finns också ett systemstöd som lägger grunden för tydlighet, likriktning samt målstyrning utifrån den politiska viljeinriktningen som framförs i regionplanen. Helseplan bedömer att det finns gemensamma mallar för verksamhetsplaner och delårsrapporter, vilket stärker målstyrningen då planer och uppföljning sker enligt regionövergripande instruktioner.

Helseplan bedömer att uppföljning av verksamhet och ekonomi till del görs i enlighet med riktlinjen för regionens styrmodell. Helseplan noterar att Regionstyrelsen och Nämnden för hållbar utveckling inte har redovisat den första delårsrapporten och därmed har inte

verksamheten kunnat följas upp enligt styrmodellen. Styrelsens och nämndernas delårsrapporter och årsrapporter (i arbetsmaterialversion) följer i stort mallen även om vissa avvikelser finns. Helseplan bedömer att uppföljningen av fullmäktiges mål inte ger tydlig information om resultat och effekter. Det finns inga instruktioner som anvisar att delårsrapporten ska ange information om resultat och effekter.

Helseplan bedömer att ansvariga styrelser och nämnder till viss del fattar beslut om åtgärder vid eventuella avvikelser kopplat till verksamheternas måluppfyllelse. I delårsrapport redogörs begränsat för avvikelser och ännu mer begränsat för åtgärder som vidtas. Till viss del förs diskussionen muntligt i sammanträden och dokumenteras inte i protokoll vilket gör att Helseplan bedömer att Regionstyrelsen inte får kännedom om samtliga avvikelser och åtgärder.

Helseplan bedömer att finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, har tydliggjorts. Det finns en regiongemensam riktlinje som beskriver syftet med god ekonomisk hushållning och hur detta ska tolkas på regionövergripande nivå. Den reviderade riktlinjen har tydliga rubriker som belyser finansiella mål (även ekonomiska resultatmål) samt verksamhetsmässiga mål. På detta sätt har det blivit tydligare kommunicerat vilka dessa är. Därmed bedömer Helseplan också att de finansiella målen har en koppling till fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Helseplan bedömer att det finns definierade nyckeltal för uppföljning av finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Helseplan lämnar följande rekommendationer:

- Att Regionstyrelsen tydliggör grundprinciperna och medföljande riktlinjer för att säkra att Regionens styrs utifrån beslutad modell. Det behöver särskilt förtydligas vad som avses med styrning utifrån bland annat tillit och kunskap.
- Att Regionstyrelsen ser över styrmodellen i samband med att den har använts ett första årshjul och se om det behöver ske justeringar för att den ska bli mer ändamålsenlig för planering, styrning och uppföljning.
- Att Regionstyrelsen kommunicerar övergripande instruktioner och mallar för planering, styrning och uppföljning kommuniceras.
- Att Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala utvecklingsnämnden utifrån centrala anvisningar säkerställer att modeller, mallar och instruktioner för planering, styrning och uppföljning kommuniceras och förankras i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.
- Att Regionstyrelsen säkerställer att de delårsrapporter som delges dem följer de framtagna instruktionerna, dels vad avser hur och när rapporten ska vara uppställd och vilken data som ska redovisas, dels att det finns tydlig information om avvikelser och åtgärder.
- Att Regionstyrelsen ställer krav på att uppföljningen ska ge ändamålsenlig information om resultat och effekter. Detta kan ske genom att instruktionerna för uppföljning kompletteras.

2. Inledning

Regionfullmäktige beslutade i juni 2021 om en reviderad *Policy för samlad ledningsprocess*. Det övergripande syftet med policyn är att tydliggöra Regionens grundprinciper avseende planering, styrning och uppföljning, där kvalitet och intern kontroll finns integrerad. *Policyn* ska även stödja kopplingen mellan politiska intentioner och verksamhet.

Av *policyn* framgår att styrmodellen syftar till att systematiskt styra och säkerställa arbetet med planering, genomförande samt uppföljning av verksamhet, resultat och effekt. Ledningsprocessen ska även stärka förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning i verksamheten och stödja den politiska styrningen.

Regionstyrelsen har fastställt riktlinjen *Styrmodell* som ett komplement till fullmäktiges policy. De styrande principerna är tillit och kunskap, som ska komma till uttryck genom styrningsstrukturer och ledarskap. Delaktighet, dialog och samverkan ska vidare vara grundläggande inslag.

Revisorerna har i 2021 års granskning av Regionstyrelsen bedömt att styrelsen inte har beaktat fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning i sitt förslag till budget.

Revisorerna har bedömt att det finns en risk för att styrmodellen inte har tydliggjorts och/eller implementerats fullt ut.

2.1. Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Regionens beslutade styrmodell tillämpas vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin.

Granskningen har avsett Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling.

Då Nämnden för hållbar utveckling upphörde 2022-12-31 riktas rekommendationer till Regionala utvecklingsnämnden som tar över de sakområden som Nämnden för hållbar utveckling haft.

2.2. Revisionsfrågor

Granskningen ger svar på följande revisionsfrågor:

- Är Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi tydliggjorda?
- Är ansvarsförhållandena mellan fullmäktige, styrelse och nämnder tydliga och med styrelsens/nämndernas reglementen och kommunallagen överensstämmande?
- Fungerar målstyrningskedjan samt planering av verksamhet och ekonomi enligt riktlinjen för Regionens styrmodell?
- Har finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, tydliggjorts? Har de finansiella målen en koppling till fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning?
- Görs uppföljning av verksamhet och ekonomi i enlighet med riktlinjen för Regionens styrmodell?
- Ger uppföljningen av fullmäktiges mål tydlig information om resultat och effekter?
- Kommuniceras och förankras Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamheten i organisationen på ett ändamålsenligt sätt?
- Fattar ansvariga styrelser och nämnder beslut om åtgärder vid eventuella avvikelser kopplat verksamheternas måluppfyllelse?
- Finns definierade nyckeltal för uppföljning av finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som har bildat underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Dessa har i huvudsak varit:

- Kommunallagen (2017:725)
- Reglementen för regionstyrelse och nämnder i Region Västernorrland
- Regionplan 2022-2024 med bilagor
- Policy för samlad ledningsprocess
- Policy för medarbetarskap och ledarskap
- Riktlinje Styrmodell
- Riktlinje för God Ekonomisk Hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv inom Region Västernorrland
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Reglemente för styrelse och nämnder, ett underlag för lokala bedömningar, Sveriges kommuner och regioner (rev 2019)

Granskningen har genomförts i enlighet med God revisionssed i kommunal verksamhet samt med beaktning av de rekommendationer och vägledningar som utarbetats av Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV).

2.4. Metod

2.4.1. Dokumentgranskning

Inom ramen för dokumentstudierna har verksamhetsplan för 2022 för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling samt delårsrapporter och -redovisningar som har presenterats för Regionfullmäktige, Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling granskats. *Årsrapporterna* för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling har granskats i en icke fastställd version, det vill säga de har varit arbetsmaterial. Även utvalda *protokoll* för åren 2020, 2021 och 2022 med tillhörande underlag för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling har granskats. Vidare har årshjulet *Övergripande planering och uppföljning (2022)*, *Bilaga Metodstöd - Översikt planering (odaterat)*, *Budgetberedning (2022)* och *Styrmodell introduktion med undertext (2021)* granskats.

2.4.2. Intervjuer

För att få en god uppfattning och ett tillräckligt underlag från de granskade verksamheterna har Helseplan intervjuat ett urval av personer som är relevanta utifrån granskningens syfte. Intervjumetoden har varit semistrukturerade djupintervjuer utförda på distans via videolänk. Sammanlagt 14 intervjuer har genomförts, se *Bilaga* för förteckning.

2.5. Projektorganisation

Från Helseplan har Sofie Mehlin varit projektledare och Elinore Fahlgren konsult. Anders Haglund har varit expert. Granskningen har genomförts mellan september 2022 och mars 2023.

3. Övergripande om styrmodellen

Regionstyrelsen beslutade den 29 augusti 2019 att anta uppdragsbeskrivning för "Vidareutveckling av Region Västernorrlands styrmodell" och uppdrog samtidigt till regiondirektören att genomföra uppdraget enligt definierad tidplan. I uppdraget önskades en beskrivning av om Region Västernorrlands styrmodell är ändamålsenlig och effektiv, ur ett ekonomi- och verksamhetsperspektiv. En vidareutveckling av Region Västernorrlands styrmodell

initierades utifrån den mer långsiktiga ambitionen om en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning, enligt beskrivning i *protokoll* från Regionstyrelsens sammanträde den 13 maj 2020.

Den 13 maj 2020 presenterades resultatet av uppdraget i två delredovisningsunderlag. Förslaget handlar på övergripande politisk nivå om att renodla, förtydliga och förenkla styrlogik och styrmodell, säkerställa att planering och budget samordnas samt ge ökade förutsättningar för löpande och förstärkt dialog, enligt *protokollet* från sammanträdet. Vidare innebär förslaget tydliggöranden och förändring på politisk beslutsnivå, med ett begränsat antal mål, och former för förstärkt dialog i en samlad planerings- och uppföljningsstruktur över året.

På Regionstyrelsens sammanträde den 29 oktober 2020 presenterades ett förslag till riktlinje för styrmodell, vilken också fastställdes vid mötet med ikraftträdande 2022. Samtidigt ska också Policy för samlad ledningsprocess revideras utifrån framtagna styrmodell och uppdrag ska också ges för att identifiera och revidera övriga styrande dokument som berörs.

I *protokoll* från Regionstyrelsens sammanträde den 29 oktober 2020 anges följande skillnader mellan den gamla (balanserade styrkort) och den nya styrmodellen (målstyrning)¹:

- Målstyrningskedjan utgår från att Regionfullmäktige fastställer målområden i regionplanen, som väntas tydliggöra styrningen på ett mer direkt vis än nuvarande styrkortsperspektiv. Dessa målområden sätts utifrån ett mer långsiktigt perspektiv, det vill säga 10 år och framåt.
- Mål i regionplanen (verksamhetsmål och finansiella mål) ska visa vad det är Regionen ska åstadkomma och gäller för planperioden, det vill säga på 3 års sikt. Samtliga nämnder och styrelsen ska uppfylla målen utifrån sina uppdrag. Syftet är att begränsa/minimera antalet övergripande mål för styrelse/nämnd respektive minska riskerna att verksamhet riktar resurser mot icke relevanta mål.
- De riktade målen tas oförändrade in i nästkommande organisatoriska nivåns verksamhetsplan i oförändrad formulering och "kvitteras" genom att indikatorer och aktiviteter kopplas till målet. Nämnd och förvaltning kan även välja att lägga till egna mål i sin verksamhetsplan.
- De mål som ingår i förvaltningens verksamhetsplan riktas till den organisatoriska enhet som ska ansvara för genomförandet (istället för som tidigare, arbeta med "nedbrytning" av övergripande mål i målkedjan). Aktiviteterna blir centrala i styrkedjan och bidrar till att på ett tydligare sätt skilja mellan vad- och hur-frågorna samt bidrar till att hur kommer "tidigare" i organisationsträdet. Fokus förskjuts till att åstadkomma resultat istället för att följa upp, mäta och kontrollera.

¹ Protokoll fört vid Regionstyrelsens sammanträde den 29 oktober 2020

- Åtterrapportering i form av delårs- och helårsrapportering har tydliggjorts och verksamhetsanpassats i nya styrmodellen till uppdraget på respektive organisatorisk nivå. Månadsvis uppföljning från förvaltning utgår i högre grad från dialog i den nya styrmodellen. Systemverktyg för planering och uppföljning, ger möjligheter att följa upp verksamhetsplanen löpande, på ett samlat sätt. Större tonvikt läggs i den nya styrmodellen på delaktighet, dialog och överenskommelse i både planering och uppföljning på verksamhets- och enhetsnivå.

Införandeplanen tydliggör att den nya styrmodellen togs i bruk under 2022, vilket gör att den vid granskningens genomförande enbart varit aktuell en förhållandevis kort period.

4. Iakttagelser, bedömning och rekommendationer

4.1. Principer för planering, styrning och uppföljning

Detta avsnitt besvarar följande revisionsfrågor: *Är Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi tydliggjorda? samt Kommuneras och förankras Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamheten i organisationen på ett ändamålsenligt sätt?*

4.1.1. Grundprinciper

Till Regionplan 2022-2024 finns bilaga *Så styrs Region Västernorrland*. Denna beskriver hur Regionens styrning ska ske och tydliggör även de olika styrdokumentens inbördes ordning. Övergripande förtydligas att²:

- Region Västernorrland är en politiskt styrd organisation och Regionfullmäktige har det yttersta ansvaret för Regionens verksamhet och inriktning.
- Regionfullmäktige fastställer varje år en regionplan som gäller för de kommande tre åren. Av planen framgår ekonomiska förutsättningar samt övergripande mål för styrning av verksamheterna.
- Regionplanen med budget är Region Västernorrlands viktigaste styrdokument.
- Uppföljning av regionplanen sker genom delårsrapport och årsredovisning och omfattar verksamhets- och finansiella mål, ekonomisk ställning samt en bedömning utifrån god ekonomisk hushållning. Årlig uppföljningsbilaga till regionplanen fastställs av

² Regionplan 2022–2024 Bilaga Så styrs Region Västernorrland

Regionstyrelsen med indikatorer och förtydliganden av dessa inför uppföljning av målen.

De principer som ligger till grund för Regionens styrning beskrivs också i *bilagan*. Grundprinciperna avseende planering, styrning och uppföljning regleras i *Policy för samlad ledningsprocess*. Policyn antogs den 1 april 2021 och övergripande förtydligas att Region Västernorrlands grundprinciper är³:

- tydligt invånar-, patient-, kundfokus,
- tillit och kunskap som bas för medarbetarskap och ledarskap,
- processorienterat förhållningssätt,
- kvalitetsutveckling genom ständiga förbättringar,
- faktabaserade och finansierade beslut.

Det saknas i *policyn* definitioner av dessa grundprinciper och dokumentet i övrigt redogör enbart övergripande för relationen mellan styrmodell, kvalitet och intern kontroll. Det framkommer i *policyn* både skrivningar kring verksamhet och ekonomi, exempelvis att intern styrning och kontroll är viktigt för verksamhetens utveckling eller att ledningsprocessen stärker förutsättningar för en god ekonomisk hushållning. Avslutningsvis hänvisar också *policyn* till relaterad information som till exempel ytterligare policies. Ett av dokumenten som *policyn* refererar till är riktlinjen *Styrmodell*, fastställd den 29 oktober 2020 av Regionstyrelsen. Här anges att Regionens styrning utgår från värdegrund, vision samt grunduppdrag, en beskrivning som inte framkommer i *Policy för samlad ledningsprocess*. Vidare anges i *riktlinjen* att styrande principer är tillit och kunskap, som ska komma till uttryck genom styrningsstruktur och ledarskap, samt att delaktighet, dialog och samverkan ska vara grundläggande inslag. Vad avser planering beskriver *riktlinjen* konkreta aktiviteter och tidsintervaller för bland annat mål, budget och indikatorer för uppföljning i regionplan men också för enskilda nämnders och förvaltningars verksamhetsplan.

Ett annat dokument som *policyn* hänvisar till är riktlinjen *Intern styrning och kontroll*. Den hänvisar till andra riktlinjer och policies, exempel *Policy för samlad ledningsprocess*. I *riktlinjen* beskrivs att arbetet med intern styrning och kontroll omfattar att:

- utforma en god styr- och kontrollmiljö
- analysera risker
- bygga in säkerhet i verksamheten
- ha god kommunikation

³ Policy för samlad ledningsprocess (dnr 21RS4098)

- följa upp hur det fungerar.

Regionstyrelsen är enligt *riktlinjen* ansvarig för att samordna styrning av regionens verksamhet och ta initiativ till utveckling arbetsformer, system och riktlinjer. Vidare är nämnders ansvar att inom sitt område att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer samt att rapportering sker enligt plan. Enligt *riktlinjen* har tjänstemannaorganisationen ansvar för genomförande, att identifiera risker med förslag till handlingsplan och att informera relevanta parter, exempelvis nämnder. Även revisorernas ansvar återges i *riktlinjen*.

Principer för medarbetarskap och ledarskap återfinns i *Policy för medarbetarskap och ledarskap i Region Västernorrland*. Där beskrivs förväntningar på medarbetare och vilka förväntningar medarbetare kan ha på Regionen som arbetsgivare. Tillit beskrivs i ledarskapet vara ett förhållningssätt och arbetssätt och ska bygga på ömsesidighet. Kontinuerlig dialog om mål och resultat är utgångspunkt. I *policyn* saknas hänvisning till övriga styrande och ledande dokument.

I intervjuer framkommer en generell uppfattning om att principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi finns men att principerna är otydliga för intervjuade förtroendevalda respektive tjänstepersoner. Intervjuade nämner bland annat tillit som en princip, med hänvisning till tillitsbaserad styrning, och att det har skett utbildningar för förtroendevalda och på chefsdagar kring styrprinciper. Samtidigt menar andra intervjuade att det saknas entydiga riktlinjer för hur tillitsprincipen ska omsättas i praktiken vilket skapar otydlighet. De intervjuade fokuserar på styrningsmomenten och enbart vissa intervjuade relaterar till planering och uppföljning som en tydlig del för hur principerna ska användas. I dessa fall menar intervjuade att det till exempel finns indikatorer för ekonomi- och verksamhetsuppföljning.

4.1.2. Kommunikation och förankring

Dokumentgranskning och intervjuer visar att utbildning i den nya styrmodellen har erbjudits till styrelse, nämnder och förvaltningar vid flertalet tillfällen under implementering av styrmodellen. Utbildning har anpassats till målgrupp och slagits samman med utbildning i det nya digitala verktyget för ledningssystem. Därtill har dokument *Styrmodell introduktion med undertext* (2021) enligt intervjuer erbjudits som utbildning och introduktion till styrelse, nämnder och förvaltningen. Det beskriver bland annat styrande principer, planerings- och uppföljningsstruktur, styrningsstruktur och styrformer.

Intervjuade förtroendevalda kan inte svara på huruvida principerna har kommunicerats och förankrats på ett ändamålsenligt sätt. Orsaker är att detta är en uppgift för förvaltningen att utföra och att de förtroendevalda förutsätter att information delges dem som har behov av det för att säkerställa att framför allt Regionfullmäktiges och Regionstyrelsens viljeinriktningar kring planering, styrning och uppföljning följs.

I intervjuer med tjänstepersoner framkommer att det råder oklarheter kring hur kommunikation och förankring skett samt kring hur kända principerna är i organisationen. Information har framför allt spridits via intranät och chefsdagar och det finns en tydlig förväntan att förankringen ska ske i linjen. Samtidigt framkommer i intervjuer med tjänstepersoner att kommunikation behöver ske kontinuerligt för att det ska bli tydligt och för att uppnå effekter. Det bör också beaktas att det sker en omsättning av medarbetare, vilket understryker vikten av regelbundna kommunikations- och förankringsinsatser.

4.1.3. Bedömning och rekommendationer

Helseplan bedömer att Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi inte är helt tydliggjorda. Styrande dokument utgör ett ramverk för verksamhet och budgetarbete att förhålla sig till. Otydligheter finns bland annat eftersom det saknas definitioner av grundprinciperna och *Policy för samlad ledningsprocess* enbart på övergripande nivå redogör för relationen mellan styrmodell, kvalitet och intern kontroll. Detta medför att *policyn* lämnar utrymme för egna tolkningar och att ledningsprocessen inte behöver bli så samlad som intentionen är. Vidare anges i riktlinjen *Styrmodell* att styrande principer är tillit och kunskap, som ska komma till uttryck genom styrningsstruktur och ledarskap. Även i riktlinje *Intern styrning och kontroll* återges hur tillit ska komma till uttryck. Region Västernorrlands styrmodell förefaller främst utgå från regelstyrning och målstyrning.

Det ska beaktas att Regionens styrmodell infördes först från 2022 och att det därmed kan behövas utrymme för förbättringar och justeringar.

Helseplan bedömer att Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamheten inte har kommunicerats och förankrats i organisationen på ett ändamålsenligt sätt. Även om information har delgivits till både nämnder och förvaltningar erhåller vi ingen tydlig indikation på att principerna är välkända bland berörda medarbetare.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att tydliggöra grundprinciperna och medföljande riktlinjer för att säkra att Regionens styrs utifrån beslutad modell. Det behöver särskilt förtydligas vad som avses med styrning utifrån bland annat tillit och kunskap.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att se över styrmodellen i samband med att den har använts ett första årshjul och se om det behöver ske justeringar för att den ska bli mer ändamålsenlig för planering, styrning och uppföljning.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att övergripande instruktioner och mallar för planering, styrning och uppföljning kommuniceras.

Helseplan rekommenderar att Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala utvecklingsnämnden utifrån centrala anvisningar säkerställer att modeller, mallar och

instruktioner för planering, styrning och uppföljning kommuniceras och förankras i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

4.2. Tydliga ansvarsförhållanden

Detta avsnitt besvarar följande revisionsfråga: *Är ansvarsförhållandena mellan fullmäktige, styrelse och nämnder tydliga och med styrelsens/nämndernas reglementen och kommunallagen överensstämmande?*

4.2.1. Ansvarsförhållanden mellan fullmäktige, styrelse och nämnder

Enligt *Kommunallagen* ska det i varje region finnas bland annat regionfullmäktige, regionstyrelse och revision. I övrigt får regionerna bilda de nämnder, utskott och beredningar som anses vara ändamålsenliga för regionens verksamhet och arbetsformer. Region Västernorrland tillämpar en så kallad traditionell nämndorganisation med verksamhetsutskott. *Kommunallagen* beskriver också att Regionstyrelsen har övergripande uppgifter och ska ha uppsikt över övriga nämnder men är inte överordnad dessa och kan inte överpröva en facknämnds beslut eller fatta beslut i nämndens ställe.

Kommunallagen (2017:725) tydliggör i 6 kap 44 § att fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Reglementet syftar till att klargöra respektive nämnds uppdrag och befogenheter samt är en arbetsordning för nämnderna och deras utskott. I *Reglemente för Regionstyrelsen, Nämnden för hållbar utveckling och Hälso- och sjukvårdsnämnden 2019-2022*, som fastställdes den 25 april 2018 och reviderades den 17 juni 2020, beskrivs bland annat respektive organs ansvarsområde och uppgifter samt frågor rörande eventuella utskott och sammanträden. Övergripande tydliggörs att⁴:

- Regionstyrelsen är det högsta verkställande och beredande organet inför beslut i Regionfullmäktige. Regionstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av Regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Regionstyrelsen är anställningsmyndighet för samtliga anställda och har det övergripande arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret. Regionstyrelsen är beställarnämnd av primärvård och den del av tandvården som omfattas av *Lag (2008:962) om valfrihetssystem*. Styrelsen ansvarar också för att Region Västernorrland uppfyller kraven på god ekonomisk hushållning.

⁴ Reglemente för Regionstyrelsen, Nämnden för hållbar utveckling och Hälso- och sjukvårdsnämnden 2019-2022

- Hälso- och sjukvårdsnämnden har vårdgivaransvaret för all drift av hälso- och sjukvård och tandvård i egen regi. Vidare ska nämnden bland annat ansvara för att verksamheten inom nämndens ansvarsområde bedrivs effektivt och i enlighet med policy, mål och inom de ekonomiska ramar som fullmäktige har beslutat.
- Nämnden för hållbar utveckling ansvarar för Region Västernorrlands arbete med folkbildning, folkhälsa, hållbarhet, kollektivtrafik, kultur och miljö. Vidare ska nämnden bland annat ansvara för att verksamheten inom nämndens ansvarsområde bedrivs effektivt och i enlighet med policy, mål och inom de ekonomiska ramar som fullmäktige har beslutat.

Regionfullmäktige antog den 30 november 2022 *Reglemente för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden 2023-2026*. Det övergripande ansvaret för Regionstyrelsen respektive Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte förändrats sedan tidigare version. Nämnden för hållbar utveckling omfattas inte av det nya reglementet då nämnden vid denna tidpunkt har upphört.

De grundläggande styrdokument, det vill säga *Regionplan 2022-2024, Policy för samlad ledningsprocess* och riktlinjen *Styrmodell*, ger få indikationer för hur ansvarsförhållanden mellan Regionfullmäktige, Regionstyrelse, Hälso- och sjukvårdsnämnden respektive Nämnden för hållbar utveckling ska se ut. *Regionplan 2022-2024* beskriver att Regionens uppdrag och målområdena delvis överlappar och att styrelse/nämnder därför har ett ansvar för att samverka och samråda med andra. *Policy för samlad ledningsprocess* innehåller inga skrivningar kring inbördes ansvarsförhållanden. Riktlinjen *Styrmodell* tydliggör att varje ”organisatorisk nivå har ansvar att planera, genomföra och följa upp verksamhetens mål och grunduppdrag samt att utveckla verksamheten i relation till ekonomiska förutsättningar”⁵.

Dokumentgranskningen visar att Regionstyrelsen har arbetsgivar- och arbetsmiljöansvaret, vilket omfattar således all personal som arbetar i de verksamheter som Hälso- och sjukvårdsnämnden respektive Nämnden för hållbar utveckling ansvarar för. Därtill har också ansvaret för hälso- och sjukvårdsverksamheten delats upp, där Regionstyrelsen har ansvar för den verksamhet som utförs enligt lag om valfrihet och Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för den verksamhet som bedrivs i egen regi.

I intervjuer framkommer att ansvarsförhållanden har tydliggjorts under den senaste mandatperioden. Det har bland annat skett genom att reglementen har reviderats och att det förs dialoger mellan olika organisatoriska nivåer. Intervjuerna pekar också på att det fortsatt finns behov av ytterligare tydliggöranden och att det egentligen inte är ansvarsförhållanden mellan fullmäktige, styrelse och nämnder som är otydligt utan snarare mellan den politiska

⁵ Styrmodell, sida 2

organisationen och förvaltningen. Intervjuade uppger att det är oklart dels med vilken detaljeringsgrad som den politiska styrningen ska ske, dels när ett beslut ska anses vara av strategisk karaktär, dels när tjänsteorganisationen kan handlägga och fatta egna beslut utifrån politiska ramar.

4.2.2. Bedömning och rekommendationer

Helseplan har inte noterat något i styrelsens och nämndernas reglementen som inte är i överensstämmelse med Kommunallagen även om man i SKR:s förslag till normalreglemente använder begreppen ledande och samordnande för Regionstyrelsens roll och inte *högsta* verkställande och beredande organ. Vi bedömer också att ansvarsförhållandena mellan fullmäktige, styrelse och nämnder på en rimlig nivå tydliggörs i reglementen och andra styrdokument. Däremot framförs att det i praktiken finns otydligheter vilka främst gäller relationen mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Det finns enskilda frågor där ansvar och gränssnitt inte är tillräckligt utrett men det har inom ramen för denna granskning inte framkommit sakområden där bristande ansvar finns eller otydligheter bedöms vara av väsentlig art.

4.3. Planering och uppföljning enligt målstyrningskedjan

Detta avsnitt besvarar följande revisionsfrågor: *Fungerar målstyrningskedjan samt planering av verksamhet och ekonomi enligt riktlinjen för regionens styrmodell?, Görs uppföljning av verksamhet och ekonomi i enlighet med riktlinjen för regionens styrmodell?, Ger uppföljningen av fullmäktiges mål tydlig information om resultat och effekter? samt Fattar ansvariga styrelser och nämnder beslut om åtgärder vid eventuella avvikelser kopplat verksamheternas målluppfyllelse?*

4.3.1. Beskrivning av målstyrningskedjan

Det bör beaktas att den nya styrmodellen började tillämpas verksamhetsåret 2022, vilket gör att den vid granskningens genomförande enbart varit aktuell en förhållandevis kort period.

Riktlinjen *Styrmodell*, beslutad av Regionstyrelsen, beskriver att målstyrningen utgår från riktade regionövergripande mål som konkretiseras och blir tydliga aktiviteter på förvaltnings-, verksamhets- och enhetsnivå. Regionplanen, inklusive budget, är därmed det dokument som övergripande styr all verksamhet i Regionen. *Riktlinjen* beskriver kortfattat ett årshjul för regionplanen, enligt följande: Under våren bereds ambitioner och ramar i dialogmöten mellan Regionstyrelsen och en politisk beredningsgrupp. I juni beslutas planen av Regionfullmäktige. Uppföljning sker via Regionens delårsrapport samt i årsredovisningen.

Riktlinjen tydliggör även att budget är ett viktigt instrument i planeringsprocessen. Budgetberedning sker parallellt med framtagandet av regionplanen. Förankring sker enligt dokument *Budgetberedning* (2022-03-01) genom workshop och dialoger med olika nivåer inom den politiska organisationen. För att arbeta strukturerat med beredningen har också samtalsmallar tagits fram och dessa används för framtagande av både regionplan och budgetberedning enligt intervjuade.

Riktlinjen beskriver också hur indikatorer för uppföljning fastställs. Nämnden tar fram indikatorer i dialog med förvaltningen och beskriver och fastställer dem inom ramen för sin verksamhetsplan. I december fastställer Regionstyrelsen en uppföljningsbilaga med indikatorer som bygger på nämndernas beslutade indikatorer. Enligt *riktlinjen* stärker detta tillvägagångssätt ett nerifrån och upp-perspektiv i styrningen.

Regionplanens mål lyfts in i styrelsens och respektive nämnds verksamhetsplan och även här ger *riktlinjen* information om ett kortfattat årshjul. I maj/juni förs dialoger mellan styrelse/nämnden och respektive förvaltning kring ambitioner, prioriteringar och risker. Dessa mynnar ut i en detaljerad verksamhetsplan och budget för kommande år, samt plan för nästkommande två år, som fastställs i oktober. Uppföljning sker i en delårsrapport för Regionstyrelsen samt två delårsrapporter för nämnderna. Samtliga styrelser och nämnder följer också upp all verksamhet i en årsrapport i samband med årsredovisningen.

Respektive förvaltnings verksamhetsplan följs upp månadsvis i dialoger, med närmaste nivå i organisationen, samt via två delårsrapporter samt i årsrapport. De verksamheter och enheter som ligger under förvaltningen utgår i sin planering från de aktiviteter som arbetats fram av medarbetare. Dessa aktiviteter ligger till grund för hur mål och indikatorer ska uppfyllas. Uppföljning sker genom dialog med närmaste nivåer i organisationen.

Planerings- och uppföljningsstrukturen tydliggörs också i *Styrmodell introduktion med undertext* (2021). Se *Figur 1* för tabell över vilken struktur som gäller för Fullmäktige respektive Nämnd.

Planerings- och uppföljningsstrukturer

Nivå	Planering	Huvudsakligt innehåll	Uppföljning
Fullmäktige (VAD)	Regionplan Beslutas i juni	Vision Långsiktiga målområden (10 år och framåt) Mål (3 år) Planering och budget för kommande år, samt nästkommande två år. Indikatorer för uppföljning (bilaga, fastställs i december)	Delårsrapport 2 (period: jan- aug) Årsredovisning
Nämnd (VAD)	Nämndens verksamhetsplan Beslutas i oktober	Mål ur regionplan samt nämndens egna, som riktas till förvaltningen Indikatorer till målen Planering inklusive ekonomisk ram för kommande år, samt nästkommande två år.	Delårsrapport 1 (period: jan-mars) Delårsrapport 2 (period: jan-aug) Årsrapport

Figur 1 Av Region Västernorrland framtagen bild för planerings- och uppföljningsstrukturer. Bilden är beskuren och redogör enbart för nivåerna Fullmäktige och Nämnd. Källa: *Styrmodell introduktion med undertext* (2021)

4.3.2. Prövning av målstyrningskedjan

Nedan redogörs för målstyrningskedjan inom den politiska organisationen. Kedjan har inom ramen för granskningen inte beaktats på förvaltnings-, verksamhets- eller enhetsnivå.

Sammanfattningsvis visar dokumentgranskningen att Regionfullmäktige, Regionstyrelse, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling följer det årshjul som beskrivs i riktlinjen *Styrmodell*. Avvikelser förekommer i form av att enstaka beslut tas någon månad för sent och att det saknas en delårsrapport för Regionstyrelsen respektive för Nämnden för hållbar utveckling som omfattar perioden januari – mars 2022.

I dokument *Bilaga Metodstöd - Översikt planering* (odaterat) tydliggörs vilken nivå som ansvarar för vad och hur inom ramen för verksamhetsplaneringen. Här finns ingen koppling till *riktlinjen*. I *bilagan* framgår att styrningen utgår från Regionfullmäktige som beslutar om inriktning, fastställer målområden och mål i regionplanen. Detta sker i dialog med nämnder och förvaltningar. Respektive nämnd ansvarar sedan för att säkerställa att utvecklingen går åt rätt håll och tar sin utgångspunkt i regionplanen. Även detta sker i dialog med förvaltningar och andra nämnder. Vidare beskriver *bilagan* förvaltningens/områdets ansvar (vad behöver göras för att bidra till måluppfyllelse) och verksamhetens/enhetens ansvar (vad behöver göras för att bidra till måluppfyllelse). Samtliga nivåer har tydliga tidpunkter för när deras planering ska vara klar och mellan vilka aktörer olika dialoger ska ske. Det finns i *dokumentet* ingen specifik hänvisning till budget.

Det finns också tydliga mallar framtagna som beskriver vilken information som ska finnas i delårs- respektive årsrapport. Utifrån instruktioner och markerade textfält fylls respektive rapport i. Inläsningen av uppföljningen av ekonomiska indikatorer sker automatiskt via systemstödet.

Regionfullmäktige

Vid sitt sammanträde den 25-26 augusti 2021 fastställde Regionfullmäktige regionplan 2022-2024. Beslutet omfattade också att Hälso- och sjukvårdsnämnden ges delegation att fördela underskottet för förvaltningarna länssjukvård somatik och närsjukvårdsområden söder, väster och norr samt att Regionstyrelsens, Hälso- och sjukvårdsnämndens samt Nämnden för hållbar utvecklings mål och verksamhetsplaner delges Regionfullmäktige nästkommande år. I *protokoll* från Regionfullmäktiges sammanträde den 23-24 februari 2022 anges att samtliga tre nämnder har delgivit Regionfullmäktige sina verksamhetsplaner.

I *Regionplan 2022-2024* beskrivs Region Västernorrlands tre målområden. Inom ramen för de enskilda målområdena framkommer inte vilken styrelse eller nämnd som har ansvar för respektive område eller vilka delar av målen som de omfattas av. Vad avser de ekonomiska ramarna framgår tydligt varje nämnds budget, till viss del även nerbruten i olika verksamhetsområden.

I Regionens samlade *delårsrapport*, som omfattar januari till augusti 2022, finns en sammanfattning och en samlad bedömning av måluppfyllelsen samt en förenklad förvaltningsberättelse. Även de finansiella målen redovisas. Som bilaga finns *Fördjupad redovisning av måluppfyllelse* där det dels finns en bedömning för perioden, dels en prognos för helåret. I Regionfullmäktiges *protokoll* från den 2 november 2022 framgår att delårsrapporten med godkännande läggs till handlingarna.

Årsrapport för 2022 har inte varit tillgänglig inom ramen för granskningen.

Regionstyrelsen

I *protokoll* från den 25 maj 2021 framgår att Regionstyrelsen, med hänvisning till riktlinje *Styrmodell*, ger Finansutskottet i uppdrag att bereda Regionstyrelsens egen verksamhetsplan 2022-2024 inklusive ekonomiska ramar. Vid sammanträdet den 4 november 2021 presenteras Finansutskottets förslag som sedan fastställs av Regionstyrelsen. Som bilaga till ärendet finns dels förslaget, dels en förteckning över indikatorer som gäller för verksamhetsplanen.

I *Verksamhetsplan 2022* för Regionstyrelsen beskrivs tydligt vilka intentioner eller tolkningar som Regionstyrelsen gör av de olika målområdena samt vilka indikatorer, som till stor del överensstämmer med dem som anges i regionplanens *Uppföljningsbilaga*, som knyts till respektive mål. Avseende ekonomiska mål finns formuleringar kring ökning, sänkning och förflyttningar av medel mellan olika verksamheter eller nämnder. Under rubriken konsekvenser och riskbedömning ges flera exempel på riskområden som har lyfts i dialoger.

Dokumentgranskningen visar att en första delårsrapport inte har rapporterats i nämnden. I riktlinje *Styrmodell* anges att "Nämndens verksamhetsplan inklusive budget följs upp via två delårsrapporter per år (januari-mars, respektive januari-augusti) och årsrapport"⁶.

Delårsrapporten som omfattar januari till augusti 2022 följer till stor del den framtagna mallen. Det finns en sammanfattning och en samlad bedömning, där bland annat information om olika påverkande faktorer som förklarar måluppfyllelsen ges. Det finns en kommentar om ekonomin enligt instruktionen. Det finns utförliga beskrivande texter till de olika målområdena. De fastställda indikatorerna till respektive målområde följs upp till viss del; ibland i en annan sortering och för enstaka saknas data för jämförande period. En förklaring ges till indikatorernas utfall och ett antal aktiviteter lyfts fram. I Regionstyrelsens *protokoll* från den 19 oktober 2022 framgår att delårsrapporten fastställs och att en hemställan om att öka investeringsramen för Regionledningsförvaltningen görs.

⁶ Riktlinje Styrmodell, sida 4

Inom ramen för granskningen har en arbetsmaterialversion av årsrapporten 2022 varit tillgänglig. Underlaget har inte varit fastställt av ansvarig nämnd. *Årsrapporten* följer till stor del den framtagna mallen. Det finns en inledande sammanfattning och en samlad bedömning. För varje målområde finns det en samlad bedömning, en uppföljning av indikatorerna och kommentarer om indikatorernas utveckling och deras koppling till önskad förflyttning/måluppfyllelse. Enstaka indikatorer saknar utfall för 2022. Olika insatser som har vidtagits inom respektive målområde beskrivs också kortfattat. Avseende ekonomin följs posterna upp och resultatet kommenteras och det beskrivs orsaker till avvikelser mellan utfall och budget. Intern styrning och kontroll följs upp med beskrivningar av hur den har skett kopplat till förvaltningarnas egna identifierade riskområden.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Enligt *protokoll* från den 25 maj 2021 ger Hälso- och sjukvårdsnämnden Hälso- och sjukvårdsutskottet i uppdrag att bereda sin egen verksamhetsplan 2022-2024. I beslutet ligger också att de partier som inte redan är representerade i Hälso- och sjukvårdsutskottet får utse en representant var samt att även ordförande för Välfärd- och samverkansutskottet deltar i beredningen. Den 5 oktober 2021 antar Hälso- och sjukvårdsnämnden verksamhetsplanen inklusive ekonomiska mål och ekonomiska ramar enligt Hälso- och sjukvårdsutskottets förslag.

I *Verksamhetsplan 2022* för Hälso- och sjukvårdsnämnden framgår att nämnden inte har angett några indikatorer under målområde 1 utan har fokuserat på målområde 2 och 3. För dessa anges ett antal indikatorer, som till viss del överensstämmer med dem som anges i regionplanens *Uppföljningsbilaga*, och i löptext beskrivs till viss del mer ingående vad nämnden önskar uppnå under planperioden. Avseende ekonomiska mål finns korta formuleringar kring kostnadseffektiva verksamheter. Under rubriken konsekvenser och riskbedömning framgår enbart att dialog har förts samt att nödvändiga justeringar har vidtagits.

Den första *delårsrapporten*, som omfattar januari till mars 2022, följer den framtagna mallen. Nämnden ger inledningsvis en sammanfattning och en samlad bedömning av det arbete som har genomförts. Måluppfyllelse mäts för de fastställda indikatorerna och redovisas för de indikatorer som följs upp i den första delårsrapporten. En kort förklaring ges till indikatorerna men det finns ingen information om hur eventuella avvikelser hanteras. Det ekonomiska utfallet redovisas i en tabell och i en kort text. I Hälso- och sjukvårdsnämndens *protokoll* från den 25 maj 2022 framgår att delårsrapporten fastställs. Ur *protokollet* framgår också att samtliga verksamhetsområden som ingår i förvaltningen har lämnat in sina delårsrapporter och att dessa ska ses som bilagor till ärendet.

Den andra *delårsrapporten*, som omfattar januari till augusti 2022, följer till viss del den framtagna mallen. Det saknas en inledande samlad bedömning och det saknas en kommentar till det ekonomiska resultatet. Måluppfyllelse mäts för flera av de fastställda indikatorerna men redovisning saknas för enstaka data, inklusive data för jämförande period. Förklaringarna i text är mer omfattande än i den första delårsrapporten och information ges om olika insatser som har vidtagits för att säkra måluppfyllelse. I Hälso- och sjukvårdsnämndens *protokoll* från den 6

oktober 2022 framgår att delårsrapporten fastställs. Av *protokollet* framgår också att samtliga verksamhetsområden som ingår i förvaltningen har lämnat in sina delårsrapporter och att dessa ska ses som bilagor till ärendet.

Inom ramen för granskningen har en arbetsmaterialversion av årsrapporten 2022 varit tillgänglig. Underlaget har inte varit fastställt av ansvarig nämnd. *Årsrapporten* följer till stor del den framtagna mallen. Det finns en inledande sammanfattning och en samlad bedömning. Under rubriken "Året i korthet" hänvisas läsaren till förvaltningens årsrapport vilket försvårar möjligheten att få en heltäckande bild över nämndens verksamhet enbart utifrån årsrapporten. Även om nämnden inte har angett indikatorer för målområde 1 lämnas en kort skriftlig kommentar kring hur verksamheten har arbetat med området. För målområde 2 saknas en uppföljning av nämndens indikatorer, med undantag för dem som berör mål 2. Detta kan bero på att det enligt *Exempelmall Årsrapport 2022 Nämnd* ännu saknas automatisk överföring av data avseende indikatorerna. Information ges om olika insatser som har vidtagits inom ramen för målområdet men det saknas en bedömning av måluppfyllelse för helåret. Då indikatorernas utfall saknas finns heller ingen kommentar om indikatorernas utveckling och deras koppling till önskad förflyttning/måluppfyllelse. Målområde 3 redovisas tydligare och här finns en uppföljning av indikatorerna, en bedömning av måluppfyllelse för helåret samt kommentarer om indikatorernas utveckling och deras koppling till önskad förflyttning/måluppfyllelse. Aktiviteter beskrivs sammanfattande. Avseende ekonomin följs posterna upp och resultatet kommenteras och det beskrivs orsaker till avvikelser mellan utfall och budget. Intern styrning och kontroll följs upp kortfattat med beskrivningar av hur den har skett samt hur risken avseende patientsäkerhet och arbetsmiljö har hanterats. Årsrapporten avslutas med ytterligare ett kapitel, som inte efterfrågas i mallen, och som handlar om följetal för personal och produktion.

Nämnden för hållbar utveckling

Enligt *protokoll* från den 16 juni 2021 får Nämnden för hållbar utvecklings arbetsutskott i uppdrag att bereda sin egen verksamhetsplan 2022-2024. Den 5 oktober 2021 antar Nämnden för hållbar utveckling verksamhetsplanen inklusive ekonomiska ramar enligt Nämnden för hållbar utvecklings arbetsutskotts förslag och beslutar om fastställande.

I *Verksamhetsplan 2022* för Nämnden för hållbar utveckling framgår att nämnden inte har angett några indikatorer under målområde 2 utan har fokuserat på målområde 1 och 3. För dessa anges ett antal indikatorer, som till viss del överensstämmer med dem som anges i regionplanens *Uppföljningsbilaga*, och i löptext beskrivs mer ingående vad nämnden önskar uppnå under planperioden. Avseende ekonomiska mål finns mycket korta formuleringar kring regionbidrag och samägda- och samfinansierade verksamheter. Under rubriken konsekvenser och riskbedömning ges flera exempel på riskområden som har lyfts i dialoger.

Dokumentgranskningen visar att en första delårsrapport inte har rapporterats i nämnden. Inom ramen för intervjuer framkommer att nämnden inte omfattas av detta krav men ett sådant undantag har inte kunnat bekräftas genom dokumentgranskningen. I riktlinje *Styrmodell* anges

att "Nämndens verksamhetsplan inklusive budget följs upp via två delårsrapporter per år (januari-mars, respektive januari-augusti) och årsrapport"⁷.

Delårsrapporten som omfattar januari till augusti 2022 följer i stort den framtagna mallen. Nämnden ger en sammanfattning och en samlad bedömning av det arbete som har genomförts. Informationen om ekonomiskt resultat är inledningsvis mycket kort och rubriken Delåret i korthet med tillhörande text saknas helt. Nämnden redogör på ett tydligt sätt vilka mål som nämnden har i sin verksamhetsplan för respektive regionalt mål och vilka åtgärder som har bidragit till att sträva mot eller uppnå respektive mål. Måluppfyllelse mäts för de flesta av de fastställda indikatorerna; för enstaka saknas data för jämförande period. Delårsrapporten saknar information om ansvarig tjänsteperson som har sammanställt rapporten. I Nämnden för hållbar utvecklings *protokoll* från den 5 oktober 2022 framgår att delårsrapporten fastställs samt en kort ärendebeskrivning som informerar om utmaningar och åtgärder inom olika verksamhetsområden.

Inom ramen för granskningen har en arbetsmaterialversion av årsrapporten 2022 varit tillgänglig. Underlaget har inte varit fastställt av ansvarig nämnd. *Årsrapporten* följer till stor del den framtagna mallen. Det finns en inledande sammanfattning och en samlad bedömning, även om denna inte bryts ner per målområde. Under rubriken "Året i korthet" hänvisas läsaren till förvaltningens årsrapport vilket försvårar att få en heltäckande bild över nämndens verksamhet enbart utifrån årsrapporten. Det ges också en kort information om nämndens uppdrag. För målområde 1 saknas en uppföljning av många av nämndens indikatorer. Detta kan bero på att det enligt *Exempelmall Årsrapport 2022 Nämnd* ännu saknas automatisk överföring av data avseende indikatorerna. Information ges om olika insatser som har vidtagits för inom ramen för målområdet. Då indikatorernas utfall till stor del inte beskrivs saknas även kommentar om indikatorernas utveckling och deras koppling till önskad förflyttning/måluppfyllelse. Målområde 3 redovisas tydligare och här finns en uppföljning av indikatorerna samt kommentarer om indikatorernas utveckling och deras koppling till önskad förflyttning/måluppfyllelse. Aktiviteter beskrivs sammanfattande. Det saknas en bedömning av måluppfyllelse för helåret. Avseende ekonomin följs posterna upp men det saknas kommentarer avseende resultat och orsaker till avvikelser mellan utfall och budget. Intern kontroll följs upp kortfattat men det saknas information om arbetet med riskanalys.

4.3.3. Information om resultat och effekter

Dokumentgranskningen av nämndernas delårsrapporter samt den övergripande delårsrapporten för Regionen visar att uppföljningen består av såväl beskrivande och

⁷ Riktlinje Styrmodell, sida 4

förklarande löptext som av bedömd måluppfyllelse för de olika indikatorerna. Delårsrapporterna innehåller såväl redogörelse för verksamhet som för ekonomi. I de mallar som har ingått i dokumentgranskningen finns för nämnders delårsrapport inga instruktioner kring att tydligt ange vilka resultat eller effekter som har uppnåtts för rapporterad period. Undantaget är instruktionerna för delårsrapporten som omfattar perioden januari till augusti för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Nämnden för hållbar utveckling där kommentarer till ekonomiska avvikelser ska anges inklusive vilken effekt de bedöms ge innevarande år. Detta handlar däremot inte om vilka resultat eller effekter som utförda eller planerade insatser kopplade till målområden har gett eller förväntas ge.

I årsrapporterna, som förelegat inom ramen för granskningen som arbetsmaterial, beskrivs resultat och effekter på olika detaljningsnivå. Årsrapporten för Regionstyrelsen respektive Hälso- och sjukvårdsnämnden beskriver flertalet effekter medan årsrapporten för Nämnden för hållbar utveckling redogör sparsamt kring detta.

I Regionens övergripande *delårsrapport* med bilagor beskrivs tydligt resultat men förväntade effekter redogörs oftast för i termer av "kostnadseffektiv". I *delårsrapporten* för Regionstyrelsen finns en tydlig redogörelse över aktiviteter som bedöms ha en positiv effekt på måluppfyllelsen för målet "Vi erbjuder attraktiva arbetsplatser för medarbetare och chefer", i övrigt ger uppföljningen enbart begränsad information om resultat och effekt. I *delårsrapporterna* för Hälso- och sjukvårdsnämnden ges enbart begränsad information om resultat och effekt. I *delårsrapporten* för Nämnden för hållbar utveckling är det inte entydigt vilka resultat som har uppnåtts men det framgår vilka aktiviteter som nämnden ämnar genomföra för att uppnå målen, i övrigt ger uppföljningen ingen tydlig information om effekter.

4.3.4. Åtgärder vid avvikelser

I mallarna för delårsrapporten för perioden januari till augusti tydliggörs att textbeskrivningen ska lyfta eventuell avvikelse från verksamhetsplan, förklara orsaker samt vilka konkreta åtgärder som ska vidtas eller har vidtagits. Dokumentgranskningen visar att det inte systematiskt i delårsrapporterna redogörs för eventuella åtgärder som behöver vidtas om måluppfyllelsen inte är tillfredsställande.

Protokollsgenomgången visar även den att hanteringen skiljer sig mellan styrelsen och nämnderna. Ärendebeskrivningen skiljer sig och är i vissa fall kort och uppbered text från delårsrapporten och i andra fall mer utförlig och pekar på tydliga utmaningar och åtgärder. I protokollen för Hälso- och sjukvårdsnämnden samt för Nämnden för hållbar utveckling är ärendebeskrivning kring delårsrapporterna kortare i protokollen än motsvarande i protokollet för Regionstyrelsen. I protokollen för Regionstyrelsen är dokumentationen längre. Samtidigt som det enbart görs en mycket kortfattad ärendebeskrivning i regionstyrelsens protokoll avseende delårsrapporterna för Hälso- och sjukvårdsnämnden och för Nämnden för hållbar utveckling.

4.3.5. Sammanfattning av intervjuer

I intervjuer framkommer en oklar bild av huruvida målstyrningskedjan används enligt riktlinje *Styrmodell*. Likaså om planering och uppföljning sker utifrån modellen. Det medför också att det inte finns entydiga svar på huruvida uppföljningen ger tydlig information om resultat och effekter.

De fördelar som nämns med målstyrningskedjan är att det finns tre tydliga politiska målområden att utgå ifrån och att styrningen utgår från tillit. Det sistnämnda inkluderar att det finns ett särskilt moment i planeringen som bygger på dialoger med olika aktörer för att skapa en röd tråd och förankring från den politiska inriktningen till verksamheten. Det är ingen respondent som entydigt uppger att målstyrningskedjan fungerar fullt ut. Därtill upplevs kännedomen i verksamheten vara låg och även indikatorerna behöver bli mer relevanta, menar intervjuade. Flera intervjuade uppger att Regionen nu upplever det första "riktiga" året med den nya styrmodellen. Därför är det för tidigt för att uttala sig om huruvida målstyrningen fungerar menar intervjuade.

Den nya modellen ställer också krav på verksamheterna kring kontinuerlig återrapportering, vilket enskilda intervjuade ställer sig tveksamma till utifrån vilket mervärde detta kommer att ge i förhållande till merarbete. De förtroendevalda som har intervjuats menar att uppföljningsstrukturen ger dem mer kontinuerlig information och att möjligheterna finns att vidta åtgärder under tiden. De upplever också att den ger information om resultat och till viss del också om effekter. Intervjuade i verksamheten menar att det krävs utbildning och förfining av indikatorerna för att dessa på ett enklare sätt kan användas för en kvalitativ analys. Det krävs också att den politiska ledningen förstår att det kommer att ta tid att uppnå resultat och effekter och att den politiska inriktningen därför behöver vara långsiktig.

Vad beträffar avvikelsehantering menar intervjuade att genom den löpande uppföljningen finns större möjligheter att tidigare agera på avvikelser som presenteras. Intervjuade menar att tidigare fattades beslut men att uppföljning av dessa saknades, vilket medförde att kunskapen om eventuella avvikelser och behovet av åtgärder inte fanns. Intervjuade påpekar också att det görs skillnad på avvikelser; är det till exempel ett hållbarhetsmål som inte uppnås så vidtas inte lika kraftiga åtgärder som när det gäller ett verksamhets-specifikt mål.

4.3.6. Bedömning och rekommendationer

Det bör beaktas att den nya styrmodellen tillämpas sedan 2022, vilket gör att den vid granskningens genomförande tillämpats en förhållandevis kort period.

Helseplan bedömer att målstyrningskedjan samt planering av verksamhet och ekonomi fungerar enligt riktlinjen för Regionens styrmodell. Det finns årshjul, mallar och instruktioner samt ett systemstöd som lägger grunden för tydlighet, likriktning samt målstyrning utifrån den politiska viljeinriktningen som framförs i regionplanen. Helseplan bedömer att det finns gemensamma

mallar för verksamhetsplaner och delårsrapporter, vilket stärker målstyrningen då planer och uppföljning sker enligt regionövergripande instruktioner.

Helseplan bedömer att uppföljning av verksamhet och ekonomi till del görs i enlighet med riktlinjen för regionens styrmodell. Helseplan noterar att Regionstyrelsen och Nämnden för hållbar utveckling inte har redovisat den första delårsrapporten och därmed har inte verksamheten kunnat följas upp enligt styrmodellen. I övrigt är redovisningen av indikatorer visuellt tydlig och ger konkret information om resultat. Styrelsens och nämndernas delårsrapporter och årsrapporter (i arbetsmaterialversion) följer i stort mallen även om vissa avvikelser finns. Avstegen gör att även om huvuddelen av informationen finns tillgänglig så försvåras läsningen av att till exempel beskrivande information finns på olika platser i olika dokument eller att data för jämförande perioder eller utfall saknas i redovisningarna av indikatorerna.

Helseplan bedömer att uppföljningen av fullmäktiges mål inte ger tydlig information om resultat och effekter. Det finns inga instruktioner som anvisar att delårsrapporten ska ange information om resultat och effekter. Det finns i enstaka fall beskrivningar, särskilt i årsrapport för respektive nämnd, men dessa kan inte anses utgöra en komplett uppföljning.

Helseplan bedömer att ansvariga styrelser och nämnder till viss del fattar beslut om åtgärder vid eventuella avvikelser kopplat till verksamheternas måluppfyllelse. I delårsrapport redogörs begränsat för avvikelser och ännu mer begränsat för åtgärder som vidtas. Till viss del förs diskussionen muntligt i sammanträden och dokumenteras inte i protokoll vilket gör att Helseplan bedömer att Regionstyrelsen inte får kännedom om samtliga avvikelser och åtgärder.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att säkerställa att de delårsrapporter som delges dem följer de framtagna instruktionerna, dels vad avser hur och när rapporten ska vara uppställd och vilken data som ska redovisas, dels att det finns tydlig information om avvikelser och åtgärder.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att ställa krav på att uppföljningen ska ge ändamålsenlig information om resultat och effekter. Detta kan ske genom att instruktionerna för uppföljning kompletteras.

4.4. God ekonomisk hushållning

Detta avsnitt besvarar följande revisionsfrågor: *Har finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, tydliggjorts? Har de finansiella målen en koppling till fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning? och Finns definierade nyckeltal för uppföljning av finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning?*

4.4.1. Riktlinje om god ekonomisk hushållning

Riktlinje *God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv* beslutades den 26 juni 2013 av dåvarande Regionfullmäktige. I *riktlinjen* framkommer att god ekonomisk hushållning utgår från balanserad styrning, vilket är Regionens gamla styrmodell för verksamhetsplanering och uppföljning. Vidare beskrivs vikten av att ekonomiska förutsättningar är stabila och långsiktiga, så att verksamhetsplanering, inklusive budget för personal, kan fungera på ett bra sätt. Övergripande slår *riktlinjen* fast följande⁸:

- Ett överskott som motsvarar 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag är det resultatkrav som krävs för att långsiktigt säkerställa bland annat framtida pensionskostnader och investeringar samt värdesäkra balansräkningen. Detta motsvarar i snitt ett resultatkrav på 130 miljoner kronor årligen.
- Dagens skattebetalare skall klara nuvarande verksamhet och bygga grunden för framtiden för att inte övervältra kostnadsansvaret på framtidens generationer.
- Vid högkonjunktur bör resultatet vara högre för att "samla i ladorna" inför kommande års lågkonjunkturer.

Regionfullmäktige fastställde vid sitt möte den 2 november 2022 reviderad *Riktlinje för God Ekonomisk Hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv inom Region Västernorrland*. Den reviderade versionen hänvisar till de nya styrande principerna och ger en mer komplett bakgrund till god ekonomisk hushållning. Betoning ligger även här på att verksamheten ska arbeta utifrån tilldelade resurser och att en utvecklad planering och styrning på kort respektive lång sikt krävs för att skapa framförhållning och handlingsberedskap. De övergripande inriktningarna är inte förändrade i grunden⁹:

- Det finansiella perspektivet innebär att varje generation själv ska bära kostnaden för den service den konsumerar, så att ingen generation ska behöva bära kostnaden för det som tidigare generationer förbrukat.
- Över tid är den övergripande målsättningen för Region Västernorrland att resultatet i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag i genomsnitt ska vara minst 2 procent.
- Målet är att Region Västernorrlands soliditet ska stärkas över tid med det långsiktiga målet att på sikt uppnå en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen.

⁸ God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv, sida 2

⁹ Riktlinje för God Ekonomisk Hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv inom Region Västernorrland, sida 1-3

Den reviderade riktlinjen har tydliga rubriker som belyser finansiella mål (samt även ekonomiska resultatmål) samt verksamhetsmässiga mål.

4.4.2. Uppföljning av god ekonomisk hushållning

I *Regionplan 2022-2024* beskrivs god ekonomisk hushållning kort och hänvisning görs till *Uppföljningsbilaga* för att ta del av kriterier för utvärdering. Där tydliggörs att för att bedöma god ekonomisk hushållning behöver en sammanvägning göras av måluppfyllelsen i relation till regionplanens finansiella mål och verksamhetsmål med beaktande av kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser och/eller effekter. *Regionplanen* beskriver också ambitioner på kort och lång sikt, till exempel att på kort sikt etablera en stabil resultatnivå som uppgår till minst en procent av intäkter från skatter och generella statsbidrag, vilket motsvarar cirka 90 miljoner kronor. Det saknas definitioner av tidsrymden för kort respektive lång sikt.

I *Regionplan 2022-2024* beskrivs också ekonomiska mål utförligt. Det övergripande finansiella målet är en ekonomi i balans över tid. Till denna finns det i *Uppföljningsbilagan* också fyra indikatorer kopplade. Enligt *regionplanen* behöver målen under planperioden utvecklas enligt nedan för att möta det övergripande finansiella målet¹⁰:

- Det egna kapitalet, exklusive jämförelsestörande poster, förstärks och soliditeten förbättras.
- Kostnaden per DRG-poäng uppgår till högst 7,5 procent över genomsnittet för jämförbara sjukhus, vilket innebär en effektivisering med 270-300 miljoner kronor.
- Pensionsmedelsförvaltningen behöver tillföras minst ett belopp som motsvarar ökningen av Region Västernorrlands pensionsavsättning (exklusive jämförelsestörande förändringar).
- Självfinansieringen av investeringar, exklusive strategiska investeringar, bör vara minst 100 procent.

I *Riktlinje för God Ekonomisk Hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv inom Region Västernorrland (2022)* finns det skrivningar som kopplar till att på sikt uppnå en positiv soliditet, finansiell beredskap för pensioner samt självfinansiering. För kapitalförvaltning hänvisas till vid var tid gällande Finansiell policy. Som beskrivet ovan i 4.4.1. *Riktlinje om god ekonomisk hushållning avser riktlinjen* att verksamheten ska arbeta utifrån tilldelade resurser och att en utvecklad planering och styrning på kort respektive lång sikt krävs för att skapa framförhållning och handlingsberedskap.

¹⁰ Regionplan 2022-2024, sida 14

Dokumentgranskningen visar att de finansiella målen redovisas i den regionövergripande *delårsrapporten*, där dessa utvärderas enligt bedömningsnivåerna och även en prognos för helåret tillhandahålls.

Intervjuade menar att Regionstyrelsen utifrån sin uppsiktsplikt har ett övergripande ansvar för att säkra att de finansiella målen och god ekonomisk hushållning går i linje med varandra men också för att säkerställa att övriga nämnder förstår sitt uppdrag i relation till de långsiktiga finansiella målen. En del intervjuade menar att det inte är realistiskt med ett mål om två procent och att verksamheterna idag är ansträngda. Det behöver också säkerställas att de ekonomiska förutsättningarna är följsamma mot styrmodellen.

I *regionplanen* beskrivs att ekonomin är en grundförutsättning för att uppnå målen. Intervjuade uppger att det finns finansiella mål för verksamheterna men att kopplingen till specifikt god ekonomisk hushållning upplevs vara oklar. Vissa intervjuade hänvisar till sin förvaltnings budget och att uppföljning av densamma sker. Utifrån intervjuer är det inte tydligt vilket ansvar enskilda styrelser och nämnder har vad avser att rapportera om och få återrapportering kring dessa mål.

4.4.3. Bedömning och rekommendationer

Helseplan bedömer att finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, har tydliggjorts. Det finns en regiongemensam riktlinje som beskriver syftet med god ekonomisk hushållning och hur detta ska tolkas på regionövergripande nivå. Den reviderade riktlinjen har tydliga rubriker som belyser finansiella mål (även ekonomiska resultatmål) samt verksamhetsmässiga mål. På detta sätt har det blivit tydligare kommunicerat vilka dessa är. Därmed bedömer Helseplan också att de finansiella målen har en koppling till fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Helseplan bedömer att det finns definierade nyckeltal för uppföljning av finansiella mål och mål för verksamheten, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

5. Övergripande revisionsfråga

Detta avsnitt besvarar den övergripande revisionsfrågan: *Är Regionens beslutade styrmodell tillämpad vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin?*

Helseplan bedömer att Regionens beslutade styrmodell till stor del är tillämpad vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin. Vi bedömer att ansvarsförhållandena mellan fullmäktige, styrelse och nämnder på en rimlig nivå tydliggörs i reglementen och andra styrdokument. Däremot finns det enskilda frågor där ansvar och gränssnitt inte är tillräckligt utrett men det har inom ramen för denna granskning inte framkommit sakområden där bristande ansvar finns eller otydligheter bedöms vara av väsentlig art. Helseplan har inte noterat något i styrelsens och nämndernas reglementen som inte är i överensstämmelse med kommunallagen.

Helseplan bedömer att Regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi inte är helt tydliggjorda. Styrande dokument utgör ett ramverk för verksamhet och budgetarbete att förhålla sig till. Otydligheter finns bland annat eftersom det saknas definitioner av grundprinciperna och *Policy för samlad ledningsprocess* enbart på övergripande nivå redogör för relationen mellan styrmodell, kvalitet och intern kontroll. Detta medför att *policyn* lämnar utrymme för egna tolkningar och att ledningsprocessen inte behöver bli så samlad som intentionen är. Vidare anges i riktlinjen *Styrmodell* att styrande principer är tillit och kunskap, som ska komma till uttryck genom styrningsstruktur och ledarskap.

Helseplan bedömer att målstyrningskedjan samt planering av verksamhet och ekonomi fungerar enligt riktlinjen för Regionens styrmodell. Det finns årshjul, mallar och instruktioner. Det finns ett systemstöd som lägger grunden för tydlighet, likriktning samt målstyrning utifrån den politiska viljeinriktningen som framförs i regionplanen. Helseplan bedömer att uppföljning av verksamhet och ekonomi till del görs i enlighet med riktlinjen för regionens styrmodell.

Stockholm, den 20 mars 2023

Sofie Mehlin, projektledare

Helseplan Consulting Group AB

Bilaga: Intervjuförteckning

Funktion, Organisation
Ordförande, Regionstyrelsen
2:e vice ordförande, Regionstyrelse
Ordförande, Hälso- och sjukvårdsnämnden
1:e vice ordförande, Hälso- och sjukvårdsnämnden
Ordförande, Nämnden för hållbar utveckling
Regiondirektör
Ekonomidirektör
Regionstrateg
Planeringschef
tf Hälso- och sjukvårdsdirektör
Stabschef, Hälso- och sjukvård
Regional utvecklingsdirektör
Verksamhetschef
Controller