

Fördjupad granskning nr 17/2023

Granskning ekonomistyrning

Mars 2024
Ingrid Lindberg och Petra Segerbrant
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 29–2023



Innehåll

Sammanfattande analys	3
Bristande kontroll över ekonomin	3
Bakgrund	6
Granskningens genomförande	6
Syfte och revisionsfrågor och avgränsning	6
Revisionskriterier	7
Metod	7
Ekonomistyrningen i Region Västerbotten	9
Perspektiv i anslagsfinansieringen	9
Det saknas ett sammanhållet regelverk för ekonomistyrning	9
Senarelagd regionplan ska stärka verksamhetsförankringen	10
Ekonomiskt resultat och åtgärder	12
Regionen hade negativt balanskravsresultat	12
Alla tre stora nämnder skrev till fullmäktige	13
Styrelsen hade underskott för arbetet med Cosmic	13
Hälso- och sjukvårdsnämnden hade en miljard i underskott	14
Underskott för kollektivtrafik inom regionala utvecklingsnämnden	15
Uppdrag från fullmäktige	16
Uppdraget om att minska administrationen	17
Arbetet med att minska tjänster i regionstyrelsens förvaltning	18
Arbetet med att minska tjänster i hälso- och sjukvårdsförvaltningen	18
Arbetet med att minska tjänster i regionala utvecklingsförvaltningen	19
Uppdraget att minska administrationen skulle fortsätta år 2024	20
Beredningen av regionplan 2024–2027	21
Planeringsförutsättningarna är grunden för budgetarbetet	21
Det krävs besparingar på 700 miljoner kronor	21
Nämnderna bedömde att budgeten inte var tillräcklig	22
Fullmäktige ökade budgeten för år 2024 med 600 miljoner	23
Fullmäktige åberopade återigen synnerliga skäl	24
Svar på revisionsfrågor	25
Rekommendationer	26
Bilaga 1 Granskade dokument och intervjuade funktioner	28

Sammanfattande analys

Bristande kontroll över ekonomin

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte säkerställt tillräcklig kontroll av ekonomin. Nämnden har nästan en miljard i underskott för år 2023 och endast 9 procent av nämndens basenheter klarade av att hålla sina budgetar. De åtgärder nämnden hittills vidtagit har inte varit tillräckliga. Förutom åtgärder för att minska på administrationen och höja patientavgifter finns endast några få beslutade åtgärder. Uppdraget att minska administrationen hade dessutom begränsad ekonomisk effekt år 2023 och det är osäkert om planerade effekter uppnås år 2024. Även regionstyrelsen har brustit i sin roll som styrelse att leda och samordna regionens förvaltning. Det har funnits brister i styrelsens beredning av åtgärderna.

Nedan är exempel på brister i styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens kontroll över åtgärder för att minska kostnaderna:

- Uppdraget att minska administrationen saknade riskanalyser och genomarbetade planer för hur det var möjligt att minska på administrationen. Beredningen av uppdraget var toppstyrt från regionstyrelsens förvaltning. I beredningen saknades ett underifrånperspektiv från hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens verksamheter om vilka åtgärder som var möjliga att genomföra.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte haft tillräcklig kontroll över verksamheternas arbete med handlingsplaner för att minska kostnader. Nämndens verksamheter hade för år 2023 tagit fram handlingsplaner för att minska kostnaderna med 274 miljoner kronor. Effekten av dessa åtgärder blev dock endast 70 miljoner.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställde inte en tillräcklig beredning inför ett beslut i januari 2023 om ett dygnetrunttillägg. Enligt nämnden skulle lönetillägget ge positiva effekter på bemanningen och minska kostnaderna för övertid, hyrbemanning med mera. Det saknades dock underlag som visade om det var möjligt. I årsrapporten redovisade nämnden att tillägget hade kostat 100 miljoner kronor, men att övriga kostnader inte hade minskat.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte tillräcklig kontroll över arbetet med att ta fram förslag på utbudsbegränsningar. Granskningen visar att arbetet på tjänstepersonsnivå inte var tillräckligt formaliserat. Vid slutförandet av denna granskning fanns inga förslag på utbudsbegränsningar framtagna till nämnden.

De åtgärder som regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hittills har beslutat om kommer inte att vara tillräckliga för att klara ekonomin. En grundorsak till bristerna är att det i regionen saknas tillräckliga strukturer för styrning. Det är angeläget att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skyndsamt vidtar nödvändiga åtgärder. Det finns stor risk att regionen inte uppnår god ekonomisk hushållning de närmaste åren. Trots att inflationstakten bedöms gå ner år 2025 visar planeringsförutsättningarna för år 2024–2027 att det krävs åtgärder för 700 miljoner kronor för att åstadkomma en ekonomi i balans.

Underskott ska återställas

Både för år 2023 och 2024 budgeterade fullmäktige med underskott med hänvisning till synnerliga skäl. Liksom tidigare bedömer vi att det är tveksamt om kommunallagens krav för att åberopa synnerliga skäl för att lägga en underskottsbudget var uppfyllda. Regionen har en negativ soliditet om man räknar in ansvarsförbindelsen för pensioner. Det är tveksamt om de tillfälligt höga pensionskostnaderna uppfyller lagens intentioner för att åberopa synnerliga skäl.

Underskott ska återställas inom tre år. För år 2023 har regionen ett negativt balanskravsresultat på -753 miljoner kronor. Vid slutförandet av denna granskning var det ännu inte klart hur det negativa balanskravsresultatet skulle regleras. Enligt uppgift från regiondirektören finns tre alternativ. Det första är att återställa underskottet på tre år, det andra att återställa underskottet på längre tid än tre år och det tredje att avskrika delar av underskottet. Alternativ två och tre innebär att hänvisning till synnerliga skäl behöver göras.

Risker med att flytta beslutet om budget till november

Det finns stor risk att flytten av fullmäktiges beslut om regionplan och budget från juni till november inte medför någon förbättring när det gäller möjligheterna att inhämta underifrånperspektiv från verksamheterna. Det är svårt tidsmässigt att få in ett underifrånperspektiv när fullmäktiges, nämndernas och verksamheternas budgetprocesser ska genomföras samtidigt och sent på året. Ett underifrånperspektiv förutsätter också att man faktiskt inhämtar underlag från verksamheterna och har processer och system för att ta reda på verksamheternas behov. Regionen saknar sådana processer och system. De budgetar som regionstyrelsen föreslår till fullmäktige bygger i huvudsak på indexuppräknningar av tidigare års budgetar.

Flytten av beslutet av budgeten till november minskar också nämndernas möjligheter att besluta om förändringar i sina nämndsplaner. Det sena budgetbeslutet förutsätter att förvaltningarna är klara med sin planering innan nämnderna beslutar om sina nämndsplaner. Det pressade tidsschemat medför att det blir svårt för verksamheterna att hinna göra ändringar om nämnderna skulle besluta om egna initiativ eller prioriteringar i nämndsplanerna. Bland verksamheterna uppstår också osäkerheter om vilka ramar som gäller för kommande år eftersom nämnderna först sent på året beslutar om sina nämndsplaner.

Rekommendationer

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver vidta en rad åtgärder:

- Säkerställ en bättre beredning av budgeten och åtgärder för att klara budgeten.
 - För att kunna prioritera behövs i regionen ett system för att ta reda på verksamheternas behov. Utveckla dialogen med verksamheterna om vad som är möjligt. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
 - Säkerställ att underlag håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra.

- Ta fram en handlingsplan med tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans. Säkerställ tillräcklig styrning och kontroll av handlingsplanen för att ta hem effekterna av åtgärderna.
- Säkerställ att basenheternas handlingsplaner har tillräcklig kvalitet och ger planerade effekter.
- Säkerställ att underskott från tidigare år kan återställas.

Bakgrund

En väl fungerande ekonomistyrning är en viktig del av styrningen av regionen. Återkommande ekonomiska underskott medför risk att regionen inte klarar av att bedriva verksamheten med god ekonomisk hushållning. Revisorerna har i flera granskningar (Nr 3/2020, 6/2020, 6/2022 och 10/2022) kritiserat regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens budgetberedning och beredning av åtgärdsplaner.

I regionplanerna för år 2023 och 2024 konstaterar fullmäktige att regionen står inför stora ekonomiska utmaningar de kommande åren. Det handlar bland annat om hög inflation, höga pensionskostnader och bemanningsproblematik. För år 2023 budgeterade fullmäktige med ett underskott för regionen med -324 miljoner kronor och för år 2024 ett underskott med -437 miljoner. Fullmäktige konstaterar att det krävs ett omfattande arbete för att klara de ekonomiska utmaningarna.

Svåra ekonomiska förutsättningar för alla regioner

Den höga inflationen medför svåra ekonomiska förutsättningar för alla regioner både år 2023 och 2024. Regionernas ekonomiska resultat försämrades kraftigt år 2023 jämfört med år 2022. I stort sett alla regioner hade underskott för år 2023 och budgeterade med underskott för år 2024. Samtidigt brottas regionerna med att få tag på personal med rätt kompetens.

Den höga inflationen ger kraftigt ökade pensionskostnader och höga prisökningar i verksamheterna. Beräkningar från Sveriges kommuner och regioner visar att det reala skatteunderlaget, det vill säga skatteintäkternas köpkraft, minskar med över 2 procent år 2023 och med 0,5 procent år 2024. Enligt SKR:s ekonomirapport i oktober 2023 var det få som förutsåg att inflationen skulle bli så hög och ihållande. Få kommuner och regioner hade förberett sig tillräckligt på detta läge. Många regioner hade dock satt av medel i resultatutjämningsreserver och stärkt sin soliditet och likviditet.

Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att ge underlag för revisorerna att bedöma om regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin. Styrelsen granskas både utifrån sitt övergripande ansvar för regionens ekonomiska förvaltning och sitt ansvar som nämnd. Granskningen avser ekonomistyrningen år 2023 och beredningen inför år 2024.

För att besvara syftet har vi formulerat följande revisionsfrågor:

Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden säkerställt:

- En ändamålsenlig beredning av beslut, uppdrag och åtgärder med koppling till ekonomi? Med ändamålsenlig menar vi att det finns tillräckliga underlag som visat att beslut, uppdrag och åtgärder är möjliga att genomföra och finansierade.
- En tillräcklig styrning av ekonomiska beslut, mål, uppdrag och åtgärder?

- En tillräcklig uppföljning och analys av de ekonomiska resultaten?
- Tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning har varit följande:

- Kommunallagen 6 kap 1 § om styrelsens ansvar att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
- Kommunallagen 6 kap 6 § om nämnders ansvar att se till att verksamheten bedrivs utifrån de föreskrifter som gäller för området och på det sätt som fullmäktige bestämt. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig.
- Kommunallagen 11 kap, om den ekonomiska förvaltningen
- Fullmäktiges reglemente till regionstyrelsen
- Fullmäktiges reglemente till hälso- och sjukvårdsnämnden
- Fullmäktiges reglemente till regionala utvecklingsnämnden
- Regionplan 2023–2026 och 2024–2027
- Fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Övriga regler, direktiv och uppdrag från fullmäktige med koppling till ekonomistyrning.

Metod

Granskningen är genomförd av sakkunniga på revisionskontoret. Ingrid Lindberg har varit projektledare och Petra Segerbrant projektmedarbetare.

Dokumentanalys av protokoll, rapporter och planer

Vi har granskat och analyserat underlag som använts i styrelsens och nämndernas styrning av ekonomiska åtgärder. Bland annat har vi granskat protokoll, underlag till beslut, budgetunderlag, verksamhetsplaner och delårs- och årsrapporter. Bilaga 1 visar en förteckning över dokument som ingått i granskningen.

Intervjuer med chefer och tjänstepersoner

Intervjuerna har varit viktiga för att få en systemförståelse för hur ekonomistyrningen i regionen fungerar. Totalt har ett femtontal intervjuer genomförts med tjänstepersoner på olika nivåer inom alla tre förvaltningar. Se bilaga 1 för en lista över intervjuade funktioner. Intervjuer med förvaltningschefer har genomförts vid slutet på granskningen i syfte att reflektera och stämma av preliminära resultat.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av sakkunnig på revisionskontoret samt av revisionsdirektören. Dessutom har intervjuade personer fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

Ekonomistyrningen i Region Västerbotten

Avsnittet inleds med ett teoretiskt resonemang kring två olika principer för att fördela resurser. Därefter beskriver vi översiktligt regionens planerings- och budgetprocess och några av de principer ekonomistyrningen i regionen bygger på.

Perspektiv i anslagsfinansieringen¹

Anslagsfinansiering är den vanligaste formen för resursfördelning inom kommuner och regioner. Anslagsfinansiering kan göras på två olika sätt, genom nerbrytning eller uppbyggnad. Vilken ansats som väljs är av betydelse för var inflytandet i budgetprocessen hamnar.

Nerbrytning innebär att utgångspunkten är hur mycket resurser det finns att dela ut totalt. Det kallas också rambudgetering. Ramar och direktiv uttrycks redan i samband med att budgetanvisningarna upprättas. Utrymmet för initiativ senare i processen är begränsat. Nerbrytning, eller rambudgetering, innebär att nämnderna förväntas anpassa sina behov efter de givna restriktionerna. Därmed hamnar ekonomi och inte behov i fokus. Ramanpassning och prioriteringar blir nyckelord i förvaltningarnas arbete med att upprätta ett budgetförslag. För att rambudgetering ska fungera krävs att de som arbetar med att lägga budget har kunskap om de olika enheternas förutsättningar. Det kan vara svårt i stora komplexa verksamheter med olika behov.

Uppbyggnad innebär att en bedömning görs utifrån vilka behov som finns i verksamheten. Behoven styr omfattningen av budgeten. Uppbyggnadsmetoden bygger på att initiativen till budgeten kommer underifrån. En särskild svårighet med modellen är hur man avgör vad som är behov. En risk är att den totala budgetramen expanderar om inte behoven jämkas med de förutsättningar som finns.

I praktiken har det visat sig att väl avvägda omprövningar av resurser sällan sker oavsett vald metod. I stället är det ofta föregående års budget som är styrande. Över tid leder det till en situation där det är svårt att förklara resursfördelningen mellan enheterna. Riskerna finns att verksamheterna upplever budgetarna som orättvisa och att ansträngningarna för att hålla budgeten minskar.

Det saknas ett sammanhållet regelverk för ekonomistyrning

Regionen saknar en samlad beskrivning av regionens regler och riktlinjer för ekonomistyrning. Övergripande regler och riktlinjer för ekonomistyrning beskrivs i delar i olika styrdokument. Det finns till exempel anvisningar i planeringsförutsättningarna, i regionplanen samt i riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Fördelning av medel görs på två olika sätt i regionen. Anslagsfinansiering genom rambudgetering eller ersättningsmodell med en del fast prestationsersättning och en rörlig del. Det huvudsakliga sättet är rambudgetering. Principen är att regionfullmäktige beslutar om budgetramar för nämnderna genom regionplanen. Respektive styrelse och nämnd beslutar i sina nämndsplaner om en fördelning av de tilldelade ramarna till sina verksamheter. Respektive nämnds förvaltningschef för-

¹ Från Brorström, Hagström, Solli: Förvaltningsekonomi s 191-199 och Weichelberger, Thomasson: Ekonomistyrning för offentliga verksamheter s 51-54

delar ut ramar på basenheterna. Varje basenhet skapar slutligen en verksamhetsplan och detaljbudget utifrån den budget som tilldelats.

Enligt planeringsförutsättningarna är en regelbunden uppföljning en viktig del i ekonomistyrningen. Mätningar, kontroller och analyser av intäkter och kostnader ska göra det möjligt att åtgärder vidtas vid behov.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning slår fast grundläggande principer

Fullmäktige beslutade i februari 2023 om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Syftet med riktlinjerna är att ha en utgångspunkt för mål med betydelse för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutar om i sina årsbudgetar. Enligt riktlinjerna innebär god ekonomisk hushållning en uthållig ekonomi. Ekonomiska överskott ska tillsammans med hög måluppfyllelse i verksamheten säkerställa att regionens invånare får tjänster av hög kvalitet och hög tillgänglighet. Regionen ska ha en utvecklad planering med framförhållning, handlingsberedskap och tydliga mål. Vid alla beslut i regionen ska god ekonomisk hushållning beaktas.

Riktlinjerna innehåller sju långsiktiga mål med betydelse för god ekonomisk hushållning. Nedan finns ett exempel på målsättningar för resultatet:

- Årets resultat ska över tid minst uppgå till vad som krävs för att säkerställa att målen uppnås för:
 - Soliditet inklusive ansvarsförbindelse
 - Självfinansiering av investeringar
 - Låneskuld
 - Pensionseskuld
- På kort sikt ska årets resultat inte understiga vad som krävs för att:
 - Värdesäkra det egna kapitalet
 - Säkerställa regionens möjlighet att hantera konjunktursvängningar, oväntade kostnads- och intäktsförändringar och utvecklingsbehov.

Senarelagd regionplan ska stärka verksamhetsförankringen

I slutet av år 2022 identifierade regionstyrelsen ett behov av att se över planerings- och budgetprocessen. I december 2022 beslutade regionstyrelsen att senarelägga tidplanen för fullmäktiges beslut om regionplan och budget för år 2024 till november 2023 i stället för juni 2023. Enligt styrelsen gjorde det osäkra världsläget och inflationen att prognoser i april 2023 för kostnader, skatter och pensioner skulle bli osäkra. Genom att senarelägga beslutet var det möjligt att ta hänsyn till prognoser i augusti 2023 och resultat från de uppdrag fullmäktige hade gett till styrelser och nämnder i regionplanen för år 2023.

Styrelsen gav också i uppdrag till regiondirektören att se över budget- och planeringsprocessen. Regiondirektören skulle utreda hur processen kunde bli mer effektiv och få bättre förankring i verksamheterna. Översynen skulle göras i nära samarbete med nämnderna och gälla från budgetprocessen för år 2025. Utgångspunkten var att regionfullmäktige framöver skulle besluta om regionplan och budget i november i stället för juni. Enligt uppdragsbeskrivningen var syftet att uppnå tidsbesparingar och effektiviseringar genom:

- Bättre fånga nuläge, utfall och behov från verksamheterna

- En mer komprimerad tidplan för hela planerings- och budgetarbetet
- Ett mer parallellt arbetssätt under året mellan de olika planeringsnivåerna

Uppdraget genomfördes i början av år 2023 av en särskilt utsedd arbetsgrupp under ledning av ekonomistaben. I gruppen deltog 13 tjänstepersoner från regionstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens förvaltningar.

Ekonomidirektören sammanställde resultatet från arbetet i en promemoria. Promemorian utgjorde underlag inför fullmäktiges beslut i juni 2023 om att förändra planerings- och budgetprocessen (RS 1939:11-2022). Av promemorian framgår att det fanns både positiva och negativa konsekvenser med att ändra tidplanen för beslut om regionplan och budget. Positivt var enligt promemorian att den ändrade tidplanen gav bättre förutsättningar för aktuella uppgifter och prognoser för arbetet med budgeten och att detta även skulle medföra tidsbesparingar. I promemorian kan man också läsa att verksamheterna skulle få bättre möjligheter att lyfta in verksamhetsfrågor i budgetarbetet tack vare att nämnderna skulle besluta om sina verksamhetsplaner senare på året.

Exempel på negativa konsekvenser som lyftes i promemorian var att:

- Om nämnderna beslutade om sena ändringar i sina nämndsplaner skulle verksamheterna få ont om tid för att göra ändringar i sina verksamhetsplaner.
- Det var kort om tid att göra ändringar i förslaget till regionplan baserat på vad som framkom i budgetdialogerna med nämnderna.

Fullmäktige beslutade om en ny planerings- och budgetprocess

I juni 2023 beslutade fullmäktige om att införa en ny planeringsprocess från och med planeringen av regionplan och budget år 2025. Enligt den nya processen skulle regionplanen antas i november året innan. Nämnderna skulle besluta om sina verksamhetsplaner i december.

Fullmäktige beslutade att planeringsförutsättningarna för år 2024 och framåt skulle beslutas av regiondirektören. Fullmäktige beslutade också att delårsrapporten per april skulle tas bort från och med år 2024 och ersättas av en förstärkt månadsrapport. Vidare beslutade fullmäktige att regionstyrelsen som ett separat uppdrag skulle genomföra en översyn av hur budgetramar skulle tas fram. Uppdraget skulle enligt fullmäktige vara slutfört den sista september 2024.

Chefer upplevde inte att underifrånperspektivet hade ökat

Redan för år 2024 har fullmäktige beslutat om budgeten i november i stället för i juni. Vi har frågat verksamhetschefer om vilka möjligheter de hade att ge ett underifrånperspektiv i beredningen av budgeten. Av våra intervjuer framgår att flera verksamhetschefer inte anser att verksamheternas behov fångades upp på ett bättre sätt tack vare att fullmäktige beslutade om budgeten i november. Cheferna uppger att budgeten för år 2024 räknades upp med index på samma sätt som tidigare år.

I arbetet med sina budgetar för år 2024 fick verksamheterna preliminära budgetar i oktober 2023. Verksamhetscheferna inom styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltningar uppger att de utgick från att styrelsen och nämnden i sina

nämndsplaner inte skulle besluta om några förändringar. Verksamhetscheferna säger att de skulle haft svårt att hinna genomföra några ändringar i sina verksamhetsplaner för år 2024 om styrelsen eller nämnden i december 2023 hade beslutat om ändringar i nämndsplanerna.

Inom regionala utvecklingsförvaltningen uttrycker intervjuade tjänstepersoner en oro över att den pressade tidplanen försämrar kvaliteten på budgetarbetet och försvårar för nämnden att styra. Intervjuade tjänstepersonerna uppger att sen och otillräcklig information i beredningen av 2024 års budget försvårade planeringen.

I intervju uppger regiondirektör att ett bättre underifrånperspektiv ska kunna uppnås i beredningen av 2025 års budget genom att verksamheternas åtgärdsplaner på ett tydligare sätt än tidigare år lyfts upp och riskbedöms.

Vår kommentar

Beslut om regionplan och budget senarelades till november med motiveringen att det skulle öka underifrånperspektivet. Ett underifrånperspektiv förutsätter dock att man faktiskt inhämtar underlag från verksamheterna och har processer och system för att ta reda på verksamheternas behov. Regionen saknar sådana processer och system. De budgetar som regionstyrelsen föreslår till fullmäktige bygger i huvudsak på indexuppräknningar av tidigare års budgetar. Inför framtagandet av planeringsförutsättningar för år 2025 bör regionstyrelsen säkerställa ett system som tydliggör verksamheternas behov och hur prioriteringar ska göras inom de ekonomiska ramar.

Granskningen visar att det är svårt att få in ett underifrånperspektiv när fullmäktiges, nämndernas och verksamheternas budgetprocesser sker parallellt och sent på året. Det är kort om tid att inarbeta synpunkter från nämnderna i regionplan och från verksamheterna i nämndernas verksamhetsplaner. Vid eventuella sena ändringar i regionplanen som innebär nerdragningar kommer det att vara kort om tid att effektuera dessa nerdragningar i slutet av året.

Regionen saknar också ett sammanhållet regelverk för ekonomistyrning. Det gör att reglerna för ekonomistyrningen blir svåra att överblicka och det finns risk för att ekonomistyrningen inte blir tydlig. Det är bland annat otydligt på vilket sätt verksamheternas behov ska vägas in i budgeten.

Ekonomiskt resultat och åtgärder

I detta avsnitt beskrivs respektive nämnds ekonomiska resultat under år 2023 och resultatet för regionen som helhet. Vi beskriver också de åtgärder nämnderna uppger att de vidtagit för att minska kostnaderna. Beredningen av de uppdrag som fullmäktige gav i regionplan 2023 med syfte att minska bemanning och kostnader kommer att beskrivas separat i nästa avsnitt och nämns endast översiktligt här.

Regionen hade negativt balanskravsresultat

När man räknar in finansiella intäkter och kostnader hade regionen som helhet ett underskott med 668 miljoner kronor. Det var 344 miljoner sämre än det budgeterade underskottet på 324 miljoner kronor.

Balanskravsresultatet, det vill säga resultatet när man räknar bort realiserade vinster och förluster på värdepapper enligt regler i kommunallagen, var ett underskott med -753 miljoner kronor. Enligt kommunallagen ska ett negativt balans-

kravsresultat återställas inom tre år. Vid slutförandet av denna granskning var det ännu inte klart hur det negativa balanskravsresultatet skulle regleras. Enligt ett utkast till årsredovisning 2023 kommer 514 miljoner kronor inte att återställas, med hänvisning till synnerliga skäl. Det handlar om den del som avser ökade pensionskostnader på grund av inflation. Resterande 239 miljoner kronor ska enligt förslaget återställas på tre år. Vi kommer att granska hanteringen av det negativa balanskravsunderskottet i samband med granskningen av årsredovisningen.

Alla tre stora nämnder skrev till fullmäktige

Vid årets slut hade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden underskott. I tabellen nedan redovisar vi respektive nämnds resultat i samband med delårs- och årsrapporter.

Avvikelse mot budget, miljoner kronor

Nämnd	April 2023	Augusti 2023	December 2023
Regionstyrelsen	-5	+50	-14
Hälso- och sjukvårdsnämnden	-286	-556	-973
Regionala utvecklingsnämnden	-6	-16	-28
Övriga nämnder	+2	+3	+1
Totalt	-295	-519	-1 015

I delårsrapporten per april 2023 uppmärksammade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden fullmäktige om att de bedömde att de skulle få ett underskott vid årets slut. Nämnderna beskrev vilka åtgärder de tidigare hade vidtagit eller planerade men lämnade inga förslag på nya åtgärder till fullmäktige att ta ställning till. Även i delårsrapporten per augusti 2023 uppmärksammade hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden fullmäktige om att de skulle få underskott.

Styrelsen hade underskott för arbetet med Cosmic

Regionstyrelsen hade ett underskott mot budget på -5 miljoner kronor vid delårsrapporten per april 2023. Den största förklaringen till underskottet var att införandet av det nya vårdinformationssystemet Cosmic hade underskott på -35 miljoner kronor. I sin skrivelse till fullmäktige uppgav styrelsen att åtgärder pågick för att minska underskottet för arbetet med Cosmic. Styrelsen arbetade också med de fem uppdrag som fullmäktige hade lämnat i regionplanen för år 2023.

Vid delårsrapporten per augusti 2023 hade regionstyrelsen ett överskott på 50 miljoner kronor. Underskottet för det nya vårdinformationssystemet hade dock ökat till -62 miljoner kronor. Det vägdes upp av överskott inom andra områden, bland annat beställningen av primärvård. Styrelsen bedömde att det skulle bli ett överskott vid årets slut på 2 miljoner kronor.

För år 2023 hade regionstyrelsen ett underskott på -14 miljoner kronor. Av årsrapporten framgår att styrelsens underskott uppstått på grund av underskott inom området digitalisering och service på -104 miljoner kronor. Underskottet fanns för arbetet med Cosmic. Regionstyrelsens övriga verksamheter hade överskott.

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade en miljard i underskott

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade ett betydande underskott under hela år 2023. Nämndens intäkter hade minskat och kostnaderna hade ökat. Den största avvikelserna fanns för personalkostnaderna. Nämnden uppgav att ekonomin hade påverkats negativt av personalbrist, reducerade vårdplatser och försämrad tillgänglighet. Bristen på personal hade resulterat i dyra lösningar för övertid och hyrpersonal.

I delårsrapporten per april 2023 uppmärksammade nämnden fullmäktige på ett befarat underskott på -550 miljoner kronor. Vid delårsrapporten per augusti 2023 bedömde nämnden att underskottet vid årets slut skulle uppgå till -700 miljoner kronor. Underskottet för år 2023 blev -973 miljoner. Nämndens kostnader hade ökat med 20 procent jämfört med år 2022. Nämnden förklarade inte varför underskottet blev större än prognosen. I årsrapporten uppgav nämnden att det ansträngda ekonomiska läget kvarstod.

Nämndens åtgärder

I samband med delårsrapporterna och årsrapporten beskrev nämnden åtgärder som nämnden vidtagit för en ekonomi i balans:

- Lönetillägg till omvårdnadspersonal i dygnet runt verksamhet. Nämnden förväntade sig att det skulle leda till förbättrad bemanning, ökade vårdplatser, ökade regionintäkter och förbättrad tillgänglighet.
- Nämnden skulle införa produktionsplanering (PKS) i all verksamhet
- Verksamheterna hade fått ett uppdrag att se över framtagna åtgärder och komplettera med nya åtgärder.
- Arbete med fullmäktigeuppdragen.

Nämnden uppgav att ytterligare åtgärder som krävde politisk förankring löpande skulle tas fram i verksamheten och beslutas av nämnden. Det kunde handla om:

- Utbudsminskningar
- Höjda patientavgifter

Verksamheternas åtgärdsplaner hade låg effekt

I årsrapporten redovisade nämnden att endast 9 procent av nämndens basenheter hade klarat att hålla sina budgetar. Verksamheterna hade för år 2023 tagit fram åtgärdsplaner på 274 miljoner kronor för att minska sina kostnader. Åtgärderna hade dock låg effekt och nämnden bedömde i båda delårsrapporterna att åtgärderna inte var tillräckliga. I årsrapporten redovisade nämnden att effekten av åtgärderna var 70 miljoner. Det motsvarade en effekt på 26 procent.

Lönetillägget ökade nämndens kostnader

Enligt hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll skulle det lönetillägg till personal i dygnet runt verksamhet som nämnden beslutade om i januari 2023 vara kostnadsneutralt. Av protokollet framgår att satsningen beräknades kosta 130 miljoner år 2023. Kostnaden skulle enligt nämnden mötas av minskade kostnader för övertid, inskolning, hyrpersonal, och jour. Nämnden bedömde att även kostnaderna för utomlänsvård skulle minska och att vårdintäkterna skulle öka. I underlaget till beslutet fanns en sammanställning av vilken ekonomisk effekt respektive post förväns-

tades ge. Sammanställningen var översiktlig och innehöll endast totalsummor för respektive post. Det saknades underliggande beräkningar eller analyser som visade om nämndens bedömningar var rimliga.

I delårsrapporten per augusti 2023 uppgav nämnden att lönetillägget var kostsamt men minskat personalomsättningen något i vårdverksamheten. Nämnden uppgav att kostnaderna för lönetillägget var en del av den ökade kostnadsutvecklingen för personalen. I årsrapporten uppgav nämnden att lönetillägget hade kostat drygt 100 miljoner år 2023. Enligt nämnden hade verksamheterna bedömt att lönetillägget hade positiva effekter. I årsrapporten kan man läsa att lönetillägget hade bidragit till bättre upplevd arbetsmiljö på vårdavdelningar och skapat förutsättningar att öppna fler vårdplatser. Kostnaderna för utomlänsvård, sommarersättningar, övertid och hyrpersonal hade dock ökat. I nämndsplanen för år 2024 beslutade nämnden att ge verksamheterna tillskott för lönetillägget.

Nämnden beslutade inte om utbudsminskningar

Av minnesanteckningar från hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp framgår att dåvarande hälso- och sjukvårdsdirektör under våren 2023 gav ett uppdrag till områdescheferna att vidta åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen. I ett e-brev uppmanade hälso- och sjukvårdsdirektören basenheternas verksamhetschefer att se över om ytterligare åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen kunde genomföras. Enligt hälso- och sjukvårdsdirektörens e-brev kunde åtgärder handla om att minska kostnader, öka intäkter eller genomföra utbudsbegränsningar. I intervju uppger tillförordnad hälso- och sjukvårdsdirektör, som vid tillfället då e-posten skickades ut var områdeschef, att det inte var fråga om ett formellt uppdrag från hälso- och sjukvårdsdirektören utan snarare handlade om en uppmaning till verksamhetscheferna om att ta fram förslag på åtgärder. Enligt tillförordnad hälso- och sjukvårdsdirektör gjordes aldrig någon sammanställning av de förslag som verksamheterna tog fram.

De verksamhetschefer vi intervjuat har inte heller uppfattat att de fick ett uppdrag om att ta fram ytterligare åtgärder. De uppger att de inte lämnade några förslag på nya åtgärder. Däremot uppger verksamhetscheferna att det ständigt pågår ett arbete bland verksamheterna med att ta fram åtgärder för att förbättra ekonomin.

Vid slutförandet av denna granskning i mars 2024 har ännu inga förslag om utbudsminskningar behandlats av nämnden. I oktober 2023 föreslog nämnden att fullmäktige skulle besluta om att höja patientavgifterna för besök i öppenvården. Nämnden bedömde att höjningen skulle öka intäkterna med 33 miljoner kronor.

Av minnesanteckningar från hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp i februari 2024 framgår att de förslag på utbudsbegränsningar och andra besparingsförslag som verksamheterna tog fram år 2023 skulle ses över igen med anledning av regionens ansträngda ekonomi. Hälso- och sjukvårdsdirektören gav områdescheferna i uppdrag att senast till den 29 februari 2024 återkomma till hälso- och sjukvårdsdirektören med ett uppdaterat underlag. Enligt tillförordnad hälso- och sjukvårdsdirektör var det även denna gång en uppmaning snarare än ett formaliserat uppdrag.

Underskott för kollektivtrafik inom regionala utvecklingsnämnden

Regionala utvecklingsnämnden hade underskott mot budget under hela år 2023. Underskottet fanns inom kostnader för kollektivtrafiken. Vid delårsrapporten per april 2023 var underskottet -6 miljoner kronor. Vid delårsrapporten per augusti 2023 var underskottet -16 miljoner kronor. Nämnden bedömde att underskottet vid årets slut skulle uppgå till -41 miljoner. I årsrapporten redovisade nämnden ett underskott på -28 miljoner. Nämnden uppgav att kostnaderna för kollektivtrafiken hade ökat och att resandet inte fullt ut återhämtat sig efter pandemin. Nämnden bedömde att de åtgärder nämnden vidtagit för att minska kostnaderna sannolikt hade haft effekt och minskat nämndens underskott.

Regionala utvecklingsnämnden arbetade med kostnaderna för kollektivtrafiken

I skrivelsen till fullmäktige per april 2023 uppgav regionala utvecklingsnämnden att den förde dialog med kollektivtrafikbolagen för att säkerställa åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen. Det pågick också en utredning av priser och produkter i syfte att öka resandet och minska kostnaderna för bolagens finansiärer. Nämnden beskrev att den också arbetade med de uppdrag fullmäktige lämnat till nämnden och med att minska kostnaderna för resor.

I en skrivelse till fullmäktige i oktober 2023 föreslog nämnden att regionfullmäktige skulle utöka nämndens budget med 47 miljoner kronor, vilket motsvarade kollektivtrafikbolagens budgeterade behov för driftsanslag år 2023.

Vår kommentar

Ett balanskravsunderskott ska återställas inom tre år. År 2023 hade regionen ett balanskravsunderskott på -753 miljoner. Även för år 2024 bedömer regionen att det blir ett balanskravsunderskott.

Mot bakgrund av det stora underskottet anser vi att framför allt hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade tillräcklig kontroll över ekonomin år 2023. Förutom fullmäktigeuppdraget om att minska administrationen beslutade nämnden endast om ett fåtal åtgärder för att minska underskottet.

Den ekonomiska effekten av de åtgärder som hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om var dessutom begränsad. Även de åtgärdsplaner som nämndens verksamheter tog fram hade låg effekt. Under år 2023 uppmanade hälso- och sjukvårdsdirektören nämndens verksamheter att ta fram förslag till utbudsminskningar. Uppdraget tycks dock inte ha varit tillräckligt formaliserat. Nämnden har ännu inte behandlat något förslag på utbudsbegränsningar.

Nämnden uppgav att beslutet i januari 2023 om lönetillägg till dygnetruntpersonal var en åtgärd för att få en ekonomi i balans. Beredningen inför beslutet var dock mycket översiktlig. I årsrapporten 2023 redovisade nämnden att lönetillägget ökade kostnaderna med 100 miljoner kronor.

Uppdrag från fullmäktige

I regionplan 2023–2026 gav fullmäktige fem uppdrag till styrelsen och nämnderna som syftade till att minska bemanning och kostnader. Vi har efterfrågat riskanalyser inför beredningen av uppdragen men har inte fått bekräftelse på att sådana gjordes.

Riktade uppdrag till nämnder och styrelser år 2023	Riktas till
Kartlägga och optimera samverkans- och mötesstruk-	Alla nämnder med uppdrag till

turer för att frigöra tid och eller minska bemanning	regionstyrelsen att samordna
Införa styrd inköpsprocess och standardsortiment för att minska inköpskostnaderna.	Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen
Genomföra förstudie för att se över logistik och inköpsflödet för medicinskt förbrukningsmateriel och hjälpmedel för att minska totalkostnaden.	Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen
Kartlägga tjänster, funktioner som kan optimeras, arbetsuppgifter som kan effektiviseras och delar där ambitionen kan sänkas alternativt pausas.	Alla nämnder med uppdrag till regionstyrelsen att samordna
Genomlysa primärvårdsbeställningen och drift för förbättrad tillgänglighet och kostnadspåverkan.	Regionstyrelsen

Källa: Regionplan 2023-2026

Uppdraget om att minska administrationen

I granskningen har vi riktat in oss på uppdraget om att kartlägga tjänster, funktioner som kan optimeras, arbetsuppgifter som kan effektiviseras och delar där ambitionen kan sänkas alternativt pausas som är det uppdrag som haft tydligast koppling till ekonomiska effekter. Vi kommer att benämna uppdraget "minska administrationen" i denna rapport.

I början av år 2023 beslutade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden om direktiv för att genomföra uppdraget om att minska administrationen. Respektive förvaltningschef fick i uppgift att genomföra uppdraget. Enligt direktiven skulle styrelsens och nämndernas arbetsutskott vara politiska styrgrupper. Förvaltningscheferna skulle lämna skriftliga återrapporter till respektive nämnd i samband med delårsrapporterna per april och augusti 2023 samt en slutrapport i samband med årsrapport 2023. Därutöver skulle förvaltningscheferna ge muntlig information vid styrelsens och nämndernas sammanträden. Enligt uppdragsdirektiven skulle revisorernas granskningar beaktas under arbetets gång.

Styrelsen och nämnderna gav i uppdrag till respektive förvaltningschef att genomföra kartläggningar av de administrativa tjänsterna. Förvaltningscheferna skulle också ta fram en beskrivning av konsekvenser förknippade med att minska administrationen. Begreppet "administrativ personal" omfattade all administrativ personal som inte var att beteckna som vårdnärare. Enligt ett underlag som regiondirektören hade tagit fram fanns det totalt 2723 personer i regionen som regiondirektören kategoriserade som "administrativ personal". När regiondirektören i underlaget räknade bort funktioner som han bedömde påverka vården uppgick den "administrativa personalen" till 1472 personer, varav 500 chefer. Nedan finns en sammanställning som visar hur den "administrativa personalen" i regiondirektörens underlag fördelades på de tre förvaltningarna Fördelningen var:

- Regionala utvecklingsförvaltningen: 112 personer varav 10 chefer
- Regionstyrelsens förvaltning: 511 personer varav 72 chefer
- Hälso- och sjukvårdsförvaltningen: 849 personer varav 418 chefer

Under våren 2023 beslutade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden om tilläggsdirektiv som innebar anställningsstopp för "administrativ personal". Som underlag till beslutet hade regiondirektören tagit fram ett förslag om att kostnader för personal i de tre förvaltningarna skulle minska

med 98 miljoner kronor. Fördelningen på respektive nämnd utgick från regiondirektörens underlag om att minska "administrativ personal":

- Regionala utvecklingsnämnden 8 miljoner kronor
- Regionstyrelsen 32 miljoner kronor
- Hälso- och sjukvårdsnämnden 58 miljoner kronor

Arbetet med att minska tjänster i regionstyrelsens förvaltning

Under år 2023 fick regionstyrelsen löpande information vid sina sammanträden.

Styrelsen beslutade i september 2023 att "administrativ personal" i styrelsens förvaltning skulle minska i enlighet med regiondirektörens förslag. Av regiondirektörens underlag framgick att 40 tjänster, motsvarande 32 miljoner kronor, skulle minska i styrelsens förvaltning. Enligt underlaget skulle 14 tjänster avvecklas under år 2023 och resterande tjänster under år 2024. HR-enheten skulle vara undantagna år 2023, men dra ner år 2024 i stället.

Av intervjuer framgår att det inom område digitalisering och service gjordes en analys av de administrativa kostnaderna. Analysen resulterade i att basenheten Centrum för medicinsk teknik och informationsteknik (CIMT) minskade sina kostnader genom att minska på konsulter och ersätta dessa med egen personal. Enligt styrelsens årsrapport innebar det en minskad kostnad i enlighet med uppdraget, men ingen minskning av administrativa tjänster.

I årsrapporten redovisade styrelsen att uppdraget var slutfört. Styrelsen redovisade inte om uppdraget hade haft någon ekonomisk effekt år 2023.

Arbetet med att minska tjänster i hälso- och sjukvårdsförvaltningen

Under år 2023 fick hälso- och sjukvårdsnämnden löpande information om fullmäktigeuppdragets status.

I mars 2023 beslutade nämnden att anta den besparing på 58 miljoner kronor i minskad administration som regiondirektören hade räknat fram för nämndens förvaltning. Av intervjuer framgår att förvaltningen tog fram en mall där verksamheterna skulle redogöra för arbetsuppgifter som skulle kunna effektiviseras eller upphöra.

I delårsrapporten per augusti 2023 redovisade nämnden att förvaltningen identifierat drygt 70 tjänster för avveckling. Huvuddelen av nerdragningarna skulle enligt delårsrapporten genomföras via naturliga avgångar. Nämnden bedömde att cirka 15 procent av reduceringarna skulle kunna genomföras under år 2023. Enligt nämnden skulle full ekonomisk effekt uppnås under år 2024. Nämnden uppgav att personalminskningen kunde få negativ påverkan på verksamheterna. Enligt nämnden hade vissa administrativa uppgifter inte kunnat upphöra. Nämnden bedömde att detta kunde medföra negativa konsekvenser, exempelvis:

- Arbetsuppgifter fördes över på andra funktioner
- Minskat utvecklingsstöd i verksamheten
- Minskat administrativt stöd till chefer
- Fler medarbetare per chef.

Detta är en bild som bekräftas i våra intervjuer. Flera verksamhetschefer uppger att det exempelvis varit svårt att minska på de administrativa uppgifter som kommer från regionen centralt eller från statliga myndigheter. Flera verksamhetschefer menar att neddragningar på administrativa tjänster kan påverka vården negativt eftersom de administrativa uppgifter som måste genomföras kan behöva hanteras av färre medarbetare. Cheferna uppger vidare att varken styrelsen, nämnden eller tjänstepersonsledningen tycks ha gjort någon analys av omfattningen av de administrativa uppgifter som läggs på verksamheterna. I det sammanhanget nämner intervjuade chefer särskilt att införandet av det nya vårdinformationssystemet Cosmic inneburit en ökning av administrativa uppgifter för verksamheterna.

I årsrapporten för 2023 redovisade nämnden att uppdraget var slutfört. Av nämndens åiterrapportering framgår att den ekonomiska effekten år 2023 var begränsad. I årsrapporten uppgav nämnden att cirka 15 procent av minskningarna genomförts under år 2023. Det motsvarar cirka nio miljoner kronor av de 58 miljoner som nämnden skulle spara. Nämnden uppgav att huvuddelen av neddragna befattningar skulle genomföras via naturliga avgångar. Delar av kostnaderna skulle enligt nämnden därmed kvarstå även under år 2024.

Arbetet med att minska tjänster i regionala utvecklingsförvaltningen

Under år 2023 fick regionala utvecklingsnämnden löpande information om fullmäktigeuppdragen vid sina sammanträden.

I februari 2023 gav nämndens arbetsutskott i uppdrag till regionala utvecklingsdirektören att kartlägga hur tjänster i nämndens förvaltning var finansierade. Kartläggningen visade att 48 procent av tjänsterna var finansierade av budgeten från fullmäktige. Resterade tjänster var enligt kartläggningen projektfinansierade, kommunfinansierade eller statligt finansierade. I april 2023 ställde sig nämnden bakom resultatet i kartläggningen. Nämnden framförde följande synpunkter på uppdraget att minska administrationen:

- Regiondirektörens definition på "administrativ personal" var för grov eftersom den innefattade samtliga medarbetare inom regionala utvecklingsförvaltningen.
- Reducering av administrativa tjänster var redan genomförd genom sammanslagning med regionstyrelsens staber.
- Neddragningar i kärnuppdragets utförande skulle påverka samarbetsavtalet med kommunerna och möjligheter att växla upp insatser med hjälp av nationella och internationella medel.
- Underskotten som belastade nämnden var kopplade till kostnader inom kollektivtrafiken som nämnden hade svårt att påverka.

Regionala utvecklingsnämnden beslutade att minska kostnaderna med 8 miljoner kronor. Nämnden gav även ett uppdrag till regionala utvecklingsdirektören att se över möjligheter för Region Västerbotten att effektivisera och samordna kollektivtrafiken.

I maj 2023 beslutade nämnden att åtgärderna för att reducera kostnaderna med 8 miljoner inte behövde begränsas till personalkostnader utan kunde vara av varie-

rande karaktär. Nämnden gav regionala utvecklingsdirektören i uppdrag att lämna förslag på åtgärder samt beskriva åtgärdernas konsekvenser.

I september 2023 återredovisade regionala utvecklingsdirektören uppdraget. Nämnden beslutade om fördelningen av åtgärderna vilket innebar minskade personalkostnader med 4 miljoner kronor, minskade kollektivtrafikkostnader med 2 miljoner och minskade övriga kostnader med 2 miljoner. Nämnden bedömde att nerdragningen innebar ambitionsminskningar som skulle ge negativa konsekvenser på det regionala utvecklingsuppdraget. Det skulle också få konsekvenser på kollektivtrafiken genom begränsningar i utbudet. Nämnden slog fast att besparingarna inte fick påverka leveransen enligt samverkansavtalet med kommunerna.

I årsrapporten redovisade nämnden att uppdraget var slutfört. I en bilaga till årsrapporten gjorde nämnden en fördjupad uppföljning av vidtagna åtgärder. Av bilagan framgår inte uppdragets ekonomiska effekt år 2023. Enligt bilagan skulle besparingarna verkställas år 2024.

Uppdraget att minska administrationen skulle fortsätta år 2024

I oktober och december 2023 fick regionstyrelsens arbetsutskott en slutsammanställning av styrelsens och nämndernas arbete med fullmäktigeuppdragen. Arbetsutskottet fick information om att tre av fem fullmäktigeuppdrag löpte enligt plan och kunde anses slutförda och att två uppdrag var pågående med avvikelser.

I båda delårsrapporterna för år 2023 rapporterade regionstyrelsen att uppdraget minska administrationen var "grönt", vilket betydde genomfört enligt plan. Vid slutrapporten rapporterade styrelsen uppdraget som "gult", vilket betydde pågående med avvikelser. Enligt redovisningen skulle uppdraget fortsätta att följas av respektive nämnd under första halvåret 2024. Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden redovisade, som nämnts tidigare, i sina årsrapporter att deras del av uppdraget var slutförda.

Uppdrag	Delårsrapport april	Delårsrapport augusti	Slutredovisning i RSAU
Kartlägga och effektivisera möten	●	●	●
Centralisera och standardisera inköp	●	●	●
Centralisera logistik och materialförsörjning	●	●	●
Prioritera och effektivisera administrativa flöden	●	●	●
Genomlys drift och beställning av primärvården	●	●	●

Källa: Region Västerbottens delårsrapporter per april och augusti samt powerpoint som föredrogs i regionstyrelsens arbetsutskott i december 2023

Vår kommentar

Den enskilt största åtgärden under år 2023 för att minska kostnader var fullmäktigeuppdraget att minska administrationen. De ekonomiska effekterna av uppdraget var begränsade under år 2023. Nämnderna har fått ett nytt uppdrag i regionplan 2024 att ta fram åtgärder för att minska administrativa kostnader. Vi ser en risk att planerad ekonomisk effekt inte heller uppnås år 2024. Det är viktigt att styrelsen

och nämnderna säkerställer en tillräcklig kontroll över arbetet med att minska kostnaderna.

Uppdraget har varit formaliserat med uppdragsbeskrivning från nämnderna, tidsplan, utsedda styrgrupper, löpande uppföljningar med mera. I beredningen av uppdraget saknas dock analyser av om det fanns förutsättningar för verksamheter att minska administrationen. Nämnderna beskriver i sina delårsrapporter att det var svårt att minska administrationen i enlighet med uppdragets omfattning. Hälso- och sjukvårdsnämnden uttrycker till och med att arbetet med uppdraget hade fått negativa konsekvenser på vården. Även regionala utvecklingsnämnden ser en risk för negativa konsekvenser för sina verksamheter. De konsekvenser som beskrevs i samband med kartläggning av uppdraget var på för övergripande nivå och det saknades riskanalyser. Styrelsen och nämnderna bör säkerställa att de åtgärder som planeras är ändamålsenliga och möjliga att genomföra.

Beredningen av regionplan 2024–2027

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat de ekonomiska förutsättningar som framgår av regiondirektörens planeringsförutsättningar 2024–2027 samt de åtgärder respektive nämnd har beskrivit i sina budgetunderlag inför fullmäktiges beslut i november 2023 om regionplan och budget för år 2024. Vi beskriver också fullmäktiges budget för år 2024 och för ett resonemang om att regionstyrelsen i beredningen hänvisat till synnerliga skäl för att lägga ett förslag om en budget med ett underskott.

Planeringsförutsättningarna är grunden för budgetarbetet

Planeringsförutsättningarna är regiondirektörens årliga underlag till styrelser och nämnder. I dokumentet anges förutsättningar för arbetet med regionplan och nämndplaner. Av dokumentet framgår bland annat ekonomiska förutsättningar och förslag till nämndernas budgetar. I beredningen av regionplanen ska styrelser och nämnder återkoppla till regionstyrelsens arbetsutskott på förslagen planeringsförutsättningarna. Återkopplingen utgör nämndernas budgetunderlag. Regionstyrelsens arbetsutskott genomför därefter styrdialoger med respektive nämnds presidium och förvaltningschef för att få inspel till regionstyrelsens slutliga beredning av regionplanen.

Det krävs besparingar på 700 miljoner kronor

I maj 2023 beslutade regiondirektören om planeringsförutsättningarna inför budget 2024. Av planeringsförutsättningarna framgår att tjänstepersonernas bedömning var att åtgärder och omprioriteringar på omkring 700 miljoner kronor var nödvändiga för att nå ett hållbart resultat, i enlighet med de långsiktiga finansiella målen, från år 2025 och framåt. Enligt planeringsförutsättningarna var det utmanande att nå budgeterat resultat år 2024.

I september 2023 fick regionstyrelsen en kompletterande bilaga till planeringsförutsättningarna. Sedan regiondirektörens beslut om planeringsförutsättningarna i maj 2023 hade den höga kostnadsutvecklingen fortsatt. Enligt prognoserna skulle pensionskostnaderna vara på en fortsatt hög nivå år 2024 på grund av inflationen. Den kompletterande bilagan innehöll ett uppdaterat förslag till budgetar för åren 2024–2027. För att återställa prognosticerade negativa balanskravsresultat, inom

kommunallagens krav på tre år, skulle det enligt bilagan krävas väsentligt högre resultat för åren 2025–2027 än planen.

Enligt uppgifter i den kompletterande bilagan fanns beslutade åtgärder eller förslag på åtgärder för drygt 300 miljoner kronor av de 700 miljoner kronor som krävdes för att nå en ekonomi i balans. Enligt bilagan återstod närmare 400 miljoner kronor att åtgärda, inom främst hälso- och sjukvårdsnämndens område.

Av bilagan framgår att den enda beslutade åtgärden var att minska administrativa kostnader med 100 miljoner kronor. Ytterligare förslag till åtgärder som lyftes i planeringsförutsättningarna var att minska investeringsutgifterna med 200 miljoner kronor per år, öka patientintäkterna med 20 miljoner kronor samt att inte indexuppräknat budgetarna för folkhögskolestyrelsen, patientnämnden, revisionen och politikerkostnader.

Nämnderna bedömde att budgeten inte var tillräcklig

Hälso- och sjukvårdsnämnden bedömde att budgeten inte var tillräcklig

Hälso- och sjukvårdsnämnden uppgav i sitt budgetunderlag att den föreslagna budgeten innebar begränsad möjlighet att bedriva verksamheten i nuvarande omfattning. Nämnden uppgav att planeringsförutsättningarna beskrev nämndens ekonomiska utmaningar men att det saknades medel för att nämnden skulle kunna hantera utmaningarna. Dessutom skulle nämnden enligt förslaget i planeringsansvisningarna inte få finansiering för tillkommande kostnader år 2024 motsvarande 150 miljoner kronor.

Nämnden uppgav att bemanningssituationen med dyra lösningar samt den höga inflationen gjorde att det skulle bli en stor utmaning för nämnden att klara sin budget år 2024. Nämnden uppgav att nämnden under perioden 2020 – 2024 hade fått minskad budget med 264 miljoner kronor vilket försämrade nämndens förutsättningar. Som exempel uppgav nämnden att den hade fått minskad budget med 183 miljoner kronor med anledning av omställningsplanen för en ekonomi i balans (Kents plan).

Nämnden beskrev de åtgärder som nämnden hade vidtagit för att försöka klara sin budget. Nämnden uppgav att en stor del av åtgärderna handlade om att minska bemanningen. Nämnden uppgav att nämndens verksamheter hade i uppdrag genomföra sina åtgärdsplaner. Dessutom uppgav nämnden att verksamheterna skulle ta fram förslag på ytterligare åtgärder för beslut i nämnden. Dessa åtgärder handlade enligt nämnden om utbudsminskningar och höjda patientavgifter.

Regionstyrelsen bedömde att budgeten var utmanande

Regionstyrelsen bedömde i sitt budgetunderlag att det var en utmaning år 2024 att klara budgeten. De största utmaningarna återfanns enligt styrelsen inom området digitalisering och service. Styrelsen bedömde att kostnader för det nya vårdinformationssystemet Cosmic skulle överstiga budgeten. Det framgick inte av underlaget hur stort underskottet beräknades bli. Ökade priser och osäkerheter kring volymer för sjukresor var andra utmaningar som styrelsen lyfte fram i underlaget.

Förutsättningar för att klara budgeten var enligt styrelsen att åtgärder om exempelvis energieffektiviseringar, minskad administration och minskade inköpskostnader gav önskad effekt.

Regionstyrelsen uppgav att förvaltningen hade påbörjat ett arbete för att ta fram ett nytt förslag till investeringsplan för att minska fastighetsinvesteringarna med 30 procent över planperioden. Detta motsvarade en minskning med cirka 200 miljoner kronor per år. I det arbetet skulle konsekvenser av en minskad investeringsnivå beskrivas. Exempelvis behövde investeringarnas påverkan på patientsäkerhet, arbetsmiljö och verksamhetens effektivitet beaktas. Dessutom såg styrelsen en risk för ökade driftkostnader i form av ökat akut underhåll.

Regionala utvecklingsnämnden bedömde att budgeten inte var tillräcklig

Regionala utvecklingsnämnden uppgav i sitt budgetunderlag att den föreslagna budgeten för år 2024 inte var tillräcklig. Enligt nämnden berodde det till största delen på att nämndens kostnader för kollektivtrafiken hade ökat mer än budgeten. Mellan åren 2021 och 2022 hade kollektivtrafikkostnaderna ökat med 26,5 procent. Nämnden bedömde att kostnaderna skulle öka med ytterligare 14,6 procent år 2022 och 2023. Nämnden uppgav att den arbetade med att sänka kostnaderna för kollektivtrafiken. Nämnden menade dock att kostnadsutvecklingen inom kollektivtrafiken till stor del berodde på faktorer som nämnden inte kunde påverka.

Vid två tillfällen år 2023 hade nämnden berett och föreslagit regionfullmäktige att besluta om taxejusteringar inom kollektivtrafiken. Nämnden hade också föreslagit Länstrafiken i Västerbotten skulle få möjlighet att frångå krav på det fossilfria drivmedlet HVO. Nämnden bedömde att ytterligare åtgärder inte var möjliga att genomföra på kort sikt.

Fullmäktige ökade budgeten för år 2024 med 600 miljoner

Totalt sett innebar fullmäktiges budget för år 2024 en ökning av nämndernas budgetar med cirka 600 miljoner kronor jämfört med år 2023.

- Budgettillskott 418 miljoner kronor
- Budgetreduceringar 105,5 miljoner kronor
- Indexuppräknings för löner och priser 291 miljoner kronor

Hälso- och sjukvårdsnämnden fick ett tillskott med 180 miljoner kronor för att finansiera förlossningen i Lycksele, andra tidigare ofinansierade beslut samt för läkemedelskostnader. Regionala utvecklingsnämnden fick ett tillskott med 14 miljoner kronor för att finansiera ökade kostnader inom kollektivtrafiken. Regionstyrelsen fick ett tillskott på 33 miljoner kronor för att finansiera införande och förvaltning av Cosmic. Dessutom ökades regionstyrelsens budget för avskrivningar med 30 miljoner kronor samt för pensionskostnader med 161 miljoner kronor.

Den största minskningen, 98 miljoner kronor, var en effekt av fullmäktiges uppdrag år 2023 om att hälso- och sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden samt regionstyrelsen skulle minska administrationen. I regionplan 2024 minskade respektive nämnds budget med det belopp som uppdraget hade motsvarat. Fullmäktige gav också styrelsen och nämnderna fem nya uppdrag att arbeta med, varav ett var kopplat till att minska den administrativa kostnaden.

Av regionplan 2024–2027 framgår att budgeten för investeringarna minskade med totalt 264 miljoner kronor för åren 2024–2027, jämfört med förslaget i planeringsförutsättningarna från i maj 2023. Det vill säga ett genomsnitt på 66 miljoner kronor per år.

Fullmäktige åberopade återigen synnerliga skäl

I kommunallagens 11 kapitel står det att kommuner och regioner ska upprätta en budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl. För år 2023 åberopade Region Västerbotten synnerliga skäl för att lägga en negativ budget på minus 324 miljoner kronor.

Även för år 2024 åberopade fullmäktige synnerliga skäl för att lägga en negativ budget, denna gång på minus 437 miljoner kronor. Fullmäktige hänvisade till det exceptionella ekonomiska läget med kraftigt ökade pensionskostnader. Prognoser visade att pensionskostnaderna skulle öka med omkring en miljard kronor mellan åren 2022 och 2024. Från år 2025 bedömde fullmäktige att pensionskostnaderna skulle minska till mer normala nivåer.

Fullmäktige bedömde att det inte var möjligt att uppnå en ändamålsenlig verksamhet och samtidigt inrymma stora kostnadsökningar för pensioner i budget. Mot bakgrund av det ekonomiska läget bedömde fullmäktige att en underskottsbudget gav bäst förutsättningar för att uppnå en god ekonomisk hushållning på sikt. De negativa konsekvenserna av stora neddragningar i verksamheten bedömdes bli större än de kortsiktiga ekonomiska vinsterna med att lägga en budget i balans år 2024.

I fullmäktiges protokoll kan man läsa att för att nå positiva resultat och klara finansieringen av kommande års investeringsbehov är en kraftfull inbromsning av regionens kostnader nödvändig under åren 2023–2025. Fullmäktige slår fast att det krävs en bred översyn av både utbud och arbets sätt för att anpassa verksamheten i Region Västerbotten till de ekonomiska förutsättningarna. Enligt fullmäktige bygger budget för 2024 och plan för 2025–2027 på antagandet att regionen når tillräckliga effekter av detta arbete.

I en granskning av regionstyrelsens beredning av budgeten för år 2023 uttryckte revisorerna att det var tveksamt om kraven på synnerliga skäl var uppfyllda (nr 6/2022). För att åberopa synnerliga skäl när man lägger en budget med underskott krävs enligt förarbeten till kommunallagen att regionen har synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan vara att regionen har god ekonomisk ställning eller andra skäl som kan försvaras med ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning. Faktorer som förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämnings systemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för utgör inte synnerliga skäl enligt förarbetena. För att en minskning av det egna kapitalet inte ska anses bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning krävs enligt förarbetena att soliditeten inklusive hela pensionsåtagandet är positiv. Det betyder att det ska finnas kapital som täcker regionens hela pensionsåtagande. Regionens hade år 2023 en negativ soliditet inklusive hela pensionsåtagandet på -13 procent. Kravet på en positiv soliditet var därmed inte uppfyllt.

Vår kommentar

Regionen behöver anpassa verksamheten eller öka intäkterna för att inte riskera att hamna i en bekymmersam situation som innebär att regionen behöver låna pengar till den löpande driften. Fullmäktige slår fast att det krävs en kraftfull inbromsning av kostnader och en bred översyn av både utbud och arbets sätt för att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna. Det är viktigt att styrelsen och nämnderna skyndsamt påbörjar det arbetet i syfte att uppnå fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning.

I likhet med övriga regioner har Region Västerbotten ökade kostnader kopplade till inflation och kompetensbrist. Det är inte tillräckligt att enbart hänvisa till att inflationen bedöms ligga på en lägre nivå kommande år. Även om inflationstakten sjunker kommer kostnaderna att ligga kvar på en hög nivå.

Det saknas åtgärder för betydande belopp för att nå en ekonomi i balans till år 2025. Regionstyrelsen bedömer att det, trots att pensionskostnaderna beräknas gå ner till normala nivåer från och med år 2025, behövs åtgärder för att minska kostnaderna med 700 miljoner kronor. Regionen behöver också stärka resultatet för att återställa balanskravsunderskottet.

Fullmäktige åberopar synnerliga skäl för att lägga en underskottsbudget med hänvisning till de höga pensionskostnaderna. Enligt kommunallagen ska regionen ha beredskap för normala konjunktursvängningar. Under år 2023 och 2024 rådde visserligen ett exceptionellt läge med hög inflation som var svårt att förutse. Vår bedömning är dock liksom tidigare att det är tveksamt om det är god ekonomisk hushållning att budgetera med ett underskott när regionen har en negativ soliditet.

Svar på revisionsfrågor

Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har inte säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin. De åtgärder som hittills föreslagits täcker inte det bedömda behovet av åtgärder och verksamheterna redovisar stora underskott. Vi ser en risk att regionen inte uppnår god ekonomisk hushållning till år 2025.

Revisionsfråga	Vår kommentar
En ändamålsenlig beredning av beslut, uppdrag och åtgärder med koppling till ekonomi? Med ändamålsenlig menar vi att det finns tillräckliga underlag som visat att beslut, uppdrag och åtgärder är möjliga att genomföra och finansierade.	Nej <ul style="list-style-type: none"> • Uppdraget om att minska administration motsvarande 98 miljoner kronor utgår inte från någon analys av om det är möjligt att minska administrativa uppgifter och personal i motsvarande omfattning. Uppdraget saknade riskanalys. • Hälso- och sjukvårdsnämnden har uppgett att det gått ut ett uppdrag till verksamheterna om att ta fram utbudsbegränsningar. Nämnden säkerställde inte tillräcklig kontroll över uppdraget. Granskningen visar att uppdraget inte var tillräckligt formaliserat. Uppdraget saknade också ekonomiska mål. • Hälso- och sjukvårdsnämndens beredning av de ekonomiska effekterna av lönetillägget i dygnet-runtverksamheten var översiktlig och saknade beräkningar och riskanalys.
En tillräcklig styrning av ekonomiska beslut, mål, uppdrag och åtgärder?	Nej <ul style="list-style-type: none"> • Styrelsen och nämnderna var passiva. Det är inte tillräckligt att enbart hänvisa till att inflationen kommer att bli lägre kommande år. • Det saknas ett system för prioriteringar. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte tillräcklig kontroll över uppdraget om utbudsbegränsningar. • Beslutet att ändra tidsplanen för beslut om regionplan och budget skulle öka underifrånperspektivet. Det saknas dock ett system för att ta

Revisionsfråga	Vår kommentar
	hänsyn till verksamheternas behov i beredningen av budgeten.
En tillräcklig uppföljning och analys av de ekonomiska resultaten?	<p>Delvis</p> <ul style="list-style-type: none"> Nämnderna har förutom löpande uppföljning av ekonomiskt utfall även löpande följt upp mål, uppdrag och åtgärder. Den ekonomiska uppföljningen av fullmäktigeuppdragen var dock begränsad. Det är inte tillräckligt att hänvisa till yttre faktorer som inflation och bemanningsproblematik. Nämnderna behöver analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra för att åstadkomma en ekonomi i balans.
Tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans?	<p>Nej</p> <ul style="list-style-type: none"> Verksamheterna hade underskott med nästan en miljard och regionen som helhet hade ett underskott med -668 miljoner för år 2023. Vidtagna åtgärder under år 2023 hade låg effekt. Det finns få förslag på åtgärder för att komma i balans till år 2025.

Rekommendationer

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden behöver vidta en rad åtgärder:

- Säkerställ en bättre beredning av budgeten och åtgärder för att klara budgeten.
 - För att kunna prioritera behövs i regionen ett system för att ta reda på verksamheternas behov. Utveckla dialogen med verksamheterna om vad som är möjligt. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
 - Säkerställ att underlag håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra.
- Ta fram en handlingsplan med tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans. Säkerställ tillräcklig styrning och kontroll av handlingsplanen för att ta hem effekterna av åtgärderna.
- Säkerställ att basenheternas handlingsplaner har tillräcklig kvalitet och ger planerade effekter.
- Säkerställ att underskott från tidigare år kan återställas.

Umeå den 18 mars 2024

Ingrid Lindberg
Certifierad kommunal revisor

Petra Segerbrant
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Bilaga 1 Granskade dokument och intervjuade funktioner

Dokumentanalys av protokoll, rapporter och planer

- Direktiv för fullmäktigeuppdragens genomförande
- Dokumenten planeringsförutsättningar 2023-2026 och 2024-2027
- Regionstyrelsens, hälso- och sjukvårdsnämndens och regionala utvecklingsnämndens återkopplingsrapport på planeringsförutsättningarna.
- Verksamhetsplaner 2023 för hälso- och sjukvårdsnämnden, regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden.
- Protokoll från regionfullmäktige, regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden samt styrelsens och nämndernas arbetsutskott.
- Underlag till beslut om uppdrag och åtgärder.
- Ekonomidirektörens PM utveckling planerings- och budgetprocessen (RS 1939-2022)
- Delårsrapporter och årsrapporter för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden samt årsredovisning 2023.
- De skrivelser styrelsen och nämnderna lämnade till fullmäktige i samband med delårsrapporten per april.

Intervjuer med chefer och tjänstepersoner

- Regiondirektör
- Biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör, var områdeschef länssjukvårdsområde 2 fram till september 2023
- Regional utvecklingsdirektör
- Ekonomidirektör
- Budgetstrateg
- Stabschef regionala utvecklingsförvaltningen
- Förvaltningscontrollers regionstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionala utvecklingsförvaltningen
- Områdeschef närsjukvård Skellefteå
- Verksamhetschef och biträdande verksamhetschef Neuro- huvud- halscentrum
- Verksamhetschef och controller inom Kirurgiskt centrum Södra Lappland
- Verksamhetschef, biträdande verksamhetschef och controller inom Medicinsk och geriatrisk klinik Skellefteå
- Verksamhetschef Centrum för informationsteknik och medicinsk teknik

- Verksamhetschef för Inköp Västerbotten