

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden

Regionens budgetprocess fungerar inte

Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och tjänstepersonsledningen har inte tillräcklig dialog med verksamheterna om vilka prioriteringar som är nödvändiga för att verksamheterna ska klara sina uppdrag. I praktiken handlar budgetberedningen om uppräknings av tidigare års budgetar. I beredningen tas liten hänsyn till tidigare års stora underskott och verksamheternas faktiska kostnader. Revisorerna har gjort motsvarande iakttagelser i flera tidigare granskningar:

- Budgetberedningen har inte tagit tillräcklig hänsyn till tidigare års stora underskott och den faktiska kostnadsutvecklingen. Verksamheternas låga delaktighet i budgetprocessen undergräver budgetens legitimitet.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte gjort tillräckligt för att kontrollera att förslag till budgetar varit tillräckliga för att verksamheterna ska klara sina uppdrag.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har varit passiva. Styrelsen och nämnden har inte säkerställt att det finns fungerande system för prioriteringar. Det saknas strategisk styrning. Krav på besparingar har i hög grad vältrats över på verksamhetscheferna.
- Politisk beredning är viktig. Beredningen av planeringsförutsättningarna har inte varit förenlig med lagstiftningens krav på saklighet och opartiskhet. Den politiska majoriteten har varit aktiv i beredningen innan beredningen i regionstyrelsens arbetsutskott. En konsekvens av detta är att de politiker som inte tillhör majoriteten inte vet i vilka delar planeringsförutsättningarna bygger på saklighet och opartiskhet. Beredningen på tjänstepersonsnivå, som ska bygga på saklighet och opartiskhet, ska vara åtskild från den politiska beredningen.
- Efter förslag från regionstyrelsen har fullmäktige för år 2023 beslutat om en budget med ett underskott. Det är dock tveksamt om kommunallagens krav för att åberopa synnerliga skäl för att lägga en underskottsbudget är uppfyllda.

Revisorerna har enhälligt ställt sig bakom dessa bedömningar och slutsatser. Revisorerna lämnar denna skrivelse och underliggande rapport (nr 6/2022) till regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för yttrande. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 22 juni 2023.

För regionens revisorer

Edward Riedl
Ordförande

Bert Öhlund
Vice ordförande

Bilaga

Revisorernas rekommendationer och instruktioner för yttrande

Revisorernas rekommendationer

Regionstyrelsen

- Säkerställ att budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet. Styrdokumenten bör klargöra principer för resursfördelning och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna.
- Säkerställ att budgetprocessen följer förvaltningslagens principer. Se till att beredningen på tjänstepersonnivå, som ska bygga på saklighet och opartiskhet, hålls åtskild från den politiska beredningen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Säkerställ att de budgetunderlag som nämnden lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att verksamheternas åtgärdsplaner håller en tillräcklig kvalitet.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för nämndens budgetberedning finns inlagda i ledningssystemet.
- Skriv till fullmäktige om nämnden bedömer att nämnden inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige. Lämna förslag på konkreta åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.

Instruktioner för yttrande

Det ska vara enkelt att utläsa vilka åtgärder som regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit eller planerar att vidta. Tänk därför på detta när ni svarar:

- Lämna ett svar för varje rekommendation som revisorerna lämnat. Det ska finnas en tydlig koppling mellan rekommendationerna och de åtgärder som vidtagits eller planeras vidtas.
- Svara så konkret som möjligt. Ange gärna hur åtgärderna ska genomföras, vem som ska genomföra dem och när.
- Om styrelsen och nämnden inte tänker vidta några åtgärder, motivera varför.
- Om styrelsen och nämnden inte kan svara på utsatt tid, kontakta undertecknad.

Vid frågor kontakta

Ingrid Lindberg
Revisionskontoret
090-785 73 71
ingrid.e.lindberg@regionvasterbotten.se

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med elektroniska underskrifter:

NAMN: BERT ÖHLUND
TITEL, ORGANISATION: Vice ordförande, Revisorerna i Region Västerbo...
DATUM & TID: 2023-02-24 13:51:14 +00:00
IDENTIFIKATIONSTYP: Svensk e-legitimation
IDENTIFIKATIONS-ID: _059d7d265f3740a2c03f5e65153cdde9f3



NAMN: EDWARD RIEDL
TITEL, ORGANISATION: Ordförande, Revisorerna i Region Västerbotten
DATUM & TID: 2023-02-24 15:43:12 +01:00
IDENTIFIKATIONSTYP: Svensk e-legitimation
IDENTIFIKATIONS-ID: _0811011578ce10103a6e81a785c7dacc17



Certifierad av Comfact Signature
Accepterad av alla undertecknare
2023-02-24 15:43:18 +01:00
Ref: 66590SE
www.comfact.se



[Validera dokumentet](#) | [Användarvillkor](#)

Fördjupad granskning nr 6/2022

Granskning av budgetprocessen

Februari 2023
Ingrid Lindberg
Petter Bergner
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 24-2022

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Budgeten saknar legitimitet	3
Styrelsen och nämnden var passiva	3
Tveksamt om krav för att åberopa synnerliga skäl är uppfyllda	3
Beredningen var inte opartisk	4
Rekommendationer	4
2. Bakgrund	5
3. Granskningens genomförande	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Ansvarig nämnd samt avgränsningar	5
Revisionskriterier	6
Metod	6
4. Regionens modell för budgetberedning	8
Regionens budgetprocess förändrades inför budget 2022	8
Riktlinjer om budgetberedning finns inte i ledningssystemet	8
Regionstyrelsen beslutade om en ny tidplan för budget 2024	9
5. Beredningen av fullmäktiges budget	10
Beredningen av fullmäktiges budget utgick från föregående år	10
Planeringsförutsättningarna utgjorde underlag för beredningen	10
Fullmäktige fastställde budget och mål i regionplan 2022	12
Fullmäktige fastställde budget och mål i regionplan 2023	12
6. Beredningen av nämndens budget	14
Nämndens budgetunderlag saknade riskanalys	14
Nämnden fördelade budgeten från fullmäktige	15
Trots dialoger saknade budgeten förankring	16
Det saknades system för prioriteringar	17
7. Utfall av budget och åtgärdsplaner	20
Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter hade underskott	20
Nämnden beslutade inte om några åtgärder	21
8. Svar på revisionsfrågor	23
9. Rekommendationer	24
Bilaga 1: Beredningen av fullmäktiges budget	25
Bilaga 2: Beredningen av nämndens budget	27
Bilaga 3 Sammanställning av vidtagna åtgärder	29

1. Sammanfattande analys

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte ändamålsenliga beredningar av fullmäktiges budgetar för åren 2022 och 2023. Nedan redogör vi för inom vilka områden vi anser att styrelsen och nämnden behöver utveckla budgetprocessen. Vi har gjort motsvarande iakttagelser i flera tidigare granskningar.

Budgeten saknar legitimitet

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har i budgetarbetet inte tagit tillräcklig hänsyn till tidigare års stora underskott och den faktiska kostnadsutvecklingen inom hälso- och sjukvården. Verksamheternas återkommande underskott och låga delaktighet i budgetprocessen undergräver budgetens legitimitet i verksamheterna. Budgeten fungerar inte som ett styrverktyg om chefer och medarbetare inte känner delaktighet och inte anser att budgetar kan uppnås.

Styrelsen och nämnden var passiva

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte gjort tillräckligt för att kontrollera att förslag till budgetar varit tillräckliga för att nämnden skulle klara sitt uppdrag. Nämnden har heller inte i tillräcklig grad fattat beslut för att sänka sina kostnader. Svag strategisk styrning, i kombination med en resursfördelning där föregående års budgetar räknas upp utifrån index, försätter vårdens verksamhetschefer i en svår situation. Uppgiften att presentera och genomföra besparingsåtgärder vältras över på verksamhetscheferna. Samtidigt sätter ansvaret gentemot patienterna enligt hälso- och sjukvårdslagen och delegationsförbudet i kommunallagen gränser för verksamhetschefernas handlingsutrymme. Brister i budgetarbetet försvårar också styrelsens och nämndens uppföljning och kontroll av budgeten.

I delårsrapporten per augusti 2022 bedömde hälso- och sjukvårdsnämnden att nämnden skulle ha ett underskott för år 2022. Nämnden vidtog inte några korrigerande åtgärder för att minska underskottet. Nämnden skrev visserligen till fullmäktige om att nämnden inte skulle klara sin budget. Nämnden lämnade dock inga analyser eller förslag på åtgärder. Även regionstyrelsen var passiv. Det framstår som att styrelsen och nämnden accepterade budgetavvikelserna.

Planerade åtgärder har inte haft tillräckliga effekter för att minska nämndens kostnader. Det finns brister i beredningen och styrningen av genomförandet av åtgärder i verksamheterna. Kopplingen är svag mellan nämndens åtgärdsplan och de åtgärder verksamheterna presenterar i sina handlingsplaner. Den svaga beredningen och styrningen försämrar verksamheternas förutsättningar att klara sina budgetar.

Om behovet är större än tillgänglig finansiering krävs ett system för att göra prioriteringar. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har inte säkerställt att det finns ett fungerande system för prioriteringar. Det är viktigt att styrelsen och nämnden säkerställer att det finns genomarbetade planer och en strategisk styrning som kan möta det nya ekonomiska läget med hög inflation, ökade kostnader och lågkonjunktur.

Tveksamt om krav för att åberopa synnerliga skäl är uppfyllda

För år 2023 budgeterade fullmäktige ett underskott med hänvisning till synnerliga skäl. 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 vilket även innebär en sämre beredskap att hantera en kommande lågkonjunktur. Vi finner anledning att fortsätta granska regionens hantering av synnerliga skäl. Vi har också för avsikt att granska konsekvenserna av att regionstyrelsen förändrat tidplanen för budgetberedningen och flyttat fullmäktiges beslut om budget för år 2024 från juni 2023 till november 2023.

Beredningen var inte opartisk

Beredningen av planeringsförutsättningarna är inte förenlig med förvaltningslagens krav på saklighet och opartiskhet. Enligt regionstyrelsens budgetmodell ska den politiska majoriteten delta i beredningen av planeringsförutsättningarna innan dessa bereds politiskt i regionstyrelsens arbetsutskott. Av förvaltningslagens principer följer dock en skyldighet att hålla ärendeberedningen på tjänstepersonsnivå åtskild från den politiska beredning som senare genomförs i utskott, styrelser och nämnder. För de ledamöter i styrelsen som inte ingår i den politiska majoriteten blir det svårt att avgöra i vilka delar som förslaget till planeringsförutsättningar bygger på saklighet och opartiskhet och i vilka delar det bygger på politiska överväganden.

Rekommendationer

Vi rekommenderar styrelsen att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet. Styrdokumentet bör klargöra principer för resursfördelning och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna.
- Säkerställ att budgetprocessen följer förvaltningslagens principer. Se till att beredningen på tjänstepersonsnivå, som ska bygga på saklighet och opartiskhet, hålls åtskild från den politiska beredningen.

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att de budgetunderlag som nämnden lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att verksamheternas åtgärdsplaner håller en tillräcklig kvalitet.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för nämndens budgetberedning finns inlagda i ledningssystemet.
- Skriv till fullmäktige om nämnden bedömer att nämnden inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige. Lämna förslag på konkreta åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.

2. Bakgrund

Genom budget styr regionens folkvalda hur resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter. Både styrningen och själva budgetprocessen har dock haft brister som varit återkommande. Under flera år har regionens verksamheter redovisat stora underskott mot budget.

Revisorerna har i tidigare granskningar konstaterat att budgeten haft låg trovärdighet och inte fungerat som ett effektivt styrverktyg för verksamheterna. Revisorernas senaste granskning (nr 6/2020) visade att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte utgick från verklig kostnadsutveckling i beredningen av budgetunderlaget till fullmäktige och att vidtagna åtgärder inte var tillräckliga för att klara budgeten. Det saknades också ett system för att göra prioriteringar i verksamheten.

Revisorerna beslutade i sin revisionsplan för år 2022 att göra en fördjupad granskning av regionens budgetprocess.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge underlag för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av budgetprocessen. För detta ska vi besvara följande revisionsfrågor:

- Har regionstyrelsen säkerställt en formellt beslutad regionövergripande modell som tydliggör hur budgetprocessen ska gå till, hur ansvar och befogenheter är fördelade och hur tidplanen ser ut?
- Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en formaliserad rutin för hur budgetberedningen ska gå till inom nämndens område?
- Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten?
- Har regionstyrelsen säkerställt att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och berörda tjänstepersoner följer den beslutade modellen för budgetprocessen?
- Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationerna i föregående granskning?

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen har avgränsats till regionstyrelsens ansvar som styrelse för beredningen av fullmäktiges budget och hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar för beredning av budgeten för sin verksamhet. Styrelsens ansvar som nämnd ingår inte i granskningen. Granskningen avser budgetberedningen för år 2022 och år 2023.

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen 5 kap 26 § och 6 kap, 4 § om nämnders ansvar att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige.
- 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, 1 § om regionens ansvar att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
- Kommunallagen 11 kap, 5 – 15 §§ om budgetens innehåll, formkrav på budgetprocessen och styrelsens ansvar för att upprätta förslag till budget.
- Fullmäktiges reglemente till regionstyrelsen om att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska också leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för regionkommunen (styrfunktion). Reglementet anger att ordföranden ansvarar för att ärenden som ska behandlas av styrelsen vid behov är beredda inför styrelsens sammanträden. Det klargör även att ordföranden inte får styra eller på annat sätt påverka ärendeberedningen.
- Fullmäktiges reglemente till hälso- och sjukvårdsnämnden om att nämnden ansvarar för att det varje år upprättas en verksamhetsplan och budget för nämndens ansvarsområde. Nämnden ska följa det fullmäktige i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.
- Budgetdirektiv.
- Förvaltningslagen 5 § om att en myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet.
- Regeringsformen 1 kap. 9 § om att förvaltningsmyndigheter såsom regionernas styrelser och nämnder i sina verksamheter ska beakta likhet inför lagen samt saklighet och opartiskhet.

Metod

De metoder som använts i granskningen är dokumentanalys och intervjuer. De övergripande revisionsfrågorna har brutits ner till delfrågor som gör det möjligt att systematiskt granska, analysera och bedöma nämndens ansvarstagande.

Delfrågorna utgör underlag för de intervjufrågor och bedömningspunkter som använts i granskningsarbetet.

Dokumentanalys av styrdokument, protokoll, planer och uppföljningar

Dokumentanalysen har genomförts för att besvara samtliga revisionsfrågor. Inom ramen för granskningen har vi granskat och analyserat dokument med koppling till beredningen och uppföljningen av fullmäktiges och hälso- och sjukvårdsnämndens budget för åren 2022 och 2023.

I granskningen ingår analys av riktlinjer och instruktioner för arbetet med budgetberedning och resultatuppföljning. Vi har även gått igenom protokoll från regionfullmäktige, regionstyrelsen, regionstyrelsens arbetsutskott och hälso- och sjukvårdsnämnden. Vi har också granskat dokumentet planeringsförutsättningar och hälso- och sjukvårdsnämndens återkoppling på planeringsförutsättningarna. Slutligen har vi granskat regionplaner, verksamhetsplaner samt resultatuppföljning i års- och delårsrapporter.

Syftet med dokumentanalysen har varit att identifiera och samla in revisionsbevis, det vill säga sådan information som ger stöd för slutsatserna i den granskningsrapport som ska upprättas.

Intervjuer med tjänstepersoner och chefer

På tjänstepersonsnivå har revisionskontoret intervjuat regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, budgetchef, budgetstrateg, HR-strateg för hälso- och sjukvårdsnämnden samt controllerstrateg för hälso- och sjukvårdsnämnden. Ett syfte med dessa intervjuer har varit att samla information som kan bidra till förståelse för hur budgetprocessen gått till. Ett annat syfte har varit att bekräfta sådant som framkommer i dokumentanalyserna. Intervjuerna med regiondirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören har genomförts vid slutet av granskningsarbetet i syfte att reflektera över preliminära iakttagelser.

Vi har även intervjuat ett urval av verksamhetsområdes-, verksamhets- och avdelningschefer. Urvalet har bestått av 6 verksamhetschefer och 6 avdelningschefer från hälso- och sjukvårdsförvaltningen. I några fall har basenhetscontrollers deltagit på intervjuer med verksamheterna. Vi har även intervjuat områdeschefer för läns- sjukvårdsområde ett och två samt närsjukvård Umeå.

Granskningen är genomförd av sakkunniga på revisionskontoret. Ingrid Lindberg har varit projektledare och Petter Bergner projektmedarbetare.

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.

4. Regionens modell för budgetberedning

I detta avsnitt ger vi en övergripande beskrivning av regionens process för beredningen av regionfullmäktiges budget.

Regionens budgetprocess förändrades inför budget 2022

I augusti 2020 beslutade regionstyrelsen om en ny planerings- och budgetprocess. Den nya processen började gälla inför arbetet med plan och budget för år 2022. Enligt den dåvarande ekonomidirektörens underlag skulle den nya processen ge en grund för en transparent budgetprocess med en hög grad av delaktighet. Nämnderna skulle i början av året få ett faktaunderlag med planeringsförutsättningar som skulle ge nämnderna mer tid att arbeta med styrningen av den egna verksamheten jämfört med tidigare. Nedanstående tabell sammanfattar budgetprocessen:

Fas	Tidpunkt	Beskrivning
Förberedelsefas	okt - dec	Ekonomifunktionen planerar processen och genomför omvärldsbevakning med syfte att ta fram ett gemensamt bakgrundsunderlag.
Skapa planeringsförutsättningar (PF)	jan - feb	Ekonomifunktionen tar fram förslag på inriktning och ramjusteringar. Ekonomifunktionen sammanställer dokumentet planeringsförutsättningar (PF) och gör avstämningar med den politiska majoriteten. Efter förankring mellan majoritetens samarbetspartier presenteras majoritetens förslag till PF på kickoff i februari. Formellt beslut om PF tas av regionstyrelsen i början av mars.
Nämnderna behandlar PF och återkopplar	mar - apr	Nämnderna återkopplar sina synpunkter på PF till regionstyrelsen. Återkopplingsrapporterna utgår från särskild mall. Regionstyrelsens arbetsutskott för dialog med nämndernas presidium.
Beredning och beslut av regionplan och budget	apr - jun	RS AU bereder en slutlig version av regionplan och budget som regionfullmäktige fastställer i juni.
Nämndernas verksamhetsplaner	feb - okt	Nämnderna påbörjar arbetet med sina verksamhetsplaner i anslutning till att styrelsen beslutar om planeringsanvisningarna. Nämnderna slutför sin planering och beslutar om verksamhetsplan senast i mitten av oktober.
Verksamheternas aktivitetsplaner och detaljbudget	okt - dec	Förvaltningen slutför och godkänner verksamheternas aktivitetsplanering och detaljbudget i december.

Beskrivning av budgetprocessen i ekonomidirektörens PM inför regionstyrelsens beslut (RS 1020:4-2020) Uppgifterna är bearbetade av revisionskontoret.

Riktlinjer om budgetberedning finns inte i ledningssystemet

Det finns inget dokument i ledningssystemet som beskriver regionstyrelsens beredning av fullmäktiges budget eller hälso- och sjukvårdsnämndens beredning av nämndens budget.

Den tidigare ekonomidirektörens underlag till styrelsens beslut om ny budgetprocess går att hitta i regionstyrelsens diarium. Där framgår roller och ansvar för ekonomidirektör och budgetchef. Ekonomidirektören är processägare för budgetprocessen med ansvar att säkerställa att budgetprocessen är ändamålsenlig och har rätt kvalitet. Budgetchefen är processledare för budgetprocessen med ansvar att operativt leda processen.

I vår granskning har vi funnit direktiv på flera olika platser i regionens system som berör budgetberedningen. Nedan redogör vi för exempel.

Riktlinjen "Verksamhetsplanering med budget och uppföljning" finns i ledningssystemet. Dokumentet är beslutat år 2019 av en tidigare budgetchef.

- Förvaltningscheferna ska fastställa sina verksamheters budget
- Alla chefer oavsett nivå ansvarar för att verksamheten ryms inom tilldelad budget, att åtgärder vidtas vid avvikelser, att avvikelser kommuniceras med närmsta chef samt att underlag är relevanta och kvalitetssäkrade.

Även i dokumentet planeringsförutsättningar finns direktiv för budgetarbetet:

- Prioriteringar ska göras på basenhetsnivå. Risker och konsekvenser ska värderas.
- Basenhetens bemanningsmål utgör grunden för budgeterade tjänster. Utökning ska förklaras och godkännas av områdets ledning.
- Verksamhetens budget ska vara realistisk och granskas av ledning och ekonomistab. Om verksamheten visar underskott eller får budgetreduceringar ska en åtgärdsplan upprättas.

På regionens intranät finns anvisningar till stöd för verksamheternas budgetarbete. Av anvisningarna framgår bland annat följande budgeteringsprinciper:

- Vakanta tjänster ska budgeteras och inhyrd personal finansieras ur dessa lönedel. Inhyrd personal ska godkännas av förvaltningsdirektör.
- Samtliga personalkostnader ska budgeteras med undantag för övertid som enbart budgeteras för de verksamheter som har beredskap.
- Övriga kostnader och intäkter ska beräknas utifrån planerad verksamhet och med stöd av tidigare års utfall.
- I åtgärdsplanen ska åtgärder beskrivas för hantering av eventuellt underskott och budgetreducering. För samtliga åtgärder ska bedömd besparing framgå tillsammans med en kortfattad konsekvensbeskrivning.

Regionstyrelsen beslutade om en ny tidplan för budget 2024

I december 2022 beslutade regionstyrelsen att ändra tidplanen för fullmäktiges beslut om regionplan och budget för år 2024 till november 2023 i stället för juni 2023. Styrelsen menade att det i beredningen av regionplan 2024 var viktigt att ta hänsyn till utfallet av de tilläggsuppdrag fullmäktige gav till styrelser och nämnder i regionplan 2023 med syfte att reducera kostnader. Uppdragen sträckte sig över hela år 2023. Dessutom uppgav styrelsen att det osäkra världsläget och inflationen gjorde att prognoser i april 2023 för skatter och pensioner skulle bli osäkra.

Regionstyrelsen gav regiondirektören i uppdrag att se över budget- och planeringsprocessen. Regiondirektören skulle utreda hur processen kunde bli mer effektiv och få en högre grad av verksamhetsförankring. Översynen skulle göras i nära samarbete med nämnderna.

Vår kommentar

Regionstyrelsens anvisningar för beredningen av fullmäktiges budget är på en övergripande nivå. Anvisningarna behandlar inte utifrån vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras. Vi konstaterar att både regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden saknar styrdokument i ledningssystemet för regionens och nämndens budgetberedning. Budgeteringsprinciper, roller och ansvar går att utläsa från flera olika dokument på olika platser i regionens system. Det saknas ett sammanhållet dokument som beskriver regionens budgetprocess med roller och ansvar.

Det är i riktlinjer och direktiv inte tydliggjort vad som ligger i regionstyrelsens och ekonomidirektörens ansvar om att säkerställa att budgetprocessen är ändamålsenlig och har en tillräcklig kvalitet och vad som ligger i nämndens och dess tjänstepersoners ansvar att klara sin verksamhet inom budget.

5. Beredningen av fullmäktiges budget

I detta kapitel beskriver vi beredningen av regionfullmäktiges budget för år 2022 och 2023. Se även bilaga 1 för en för en datumordnad beskrivning av beredningen för respektive år.

Beredningen av fullmäktiges budget utgick från föregående år

Regionfullmäktige beslutar om budgeten i regionplanen. I regionplanen beslutar fullmäktige även målen för god ekonomisk hushållning. Av fullmäktiges regionplaner för år 2022 och 2023 framgår att nämndernas budgetramar utgick från budgetramarna för tidigare år med uppräknings för löne- och prisökningar.

Av regionplan 2022 och 2023 framgår att resultatbudgeten utgick från prognoser från Sveriges kommuner och regioner om intäkter från generella statsbidrag och skatter samt för indexuppräknings av priser och löner. Budgeten tog också hänsyn till prognoser från pensionsförvaltaren och regionens beräkningar av avskrivningskostnader. Ekonomifunktionen gjorde även en bedömning av de finansiella kostnaderna och intäkterna. Tillskott och reduceringar arbetades också in i budgeten utifrån de förändringar som den politiska majoriteten bestämde.

Planeringsförutsättningarna utgjorde underlag för beredningen

I början av varje budgetår tar ekonomifunktionen fram ett faktaunderlag som kallas planeringsförutsättningar. Planeringsförutsättningarna beskriver ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar för den kommande fyraårsperioden och ska utgöra underlag för beredningen av regionplan och budget samt för nämndernas egna verksamhetsplaner. Av planeringsförutsättningarna framgår förslag till fullmäktiges resultatbudget, inklusive ekonomiska ramar per nämnd. I bilagor kan man hitta bland annat en detaljerad tidplan, investeringsplan, uppföljningsplan samt omvärldsanalys.

Planeringsförutsättningarna bereddes av den politiska majoriteten

Planeringsförutsättningarna för åren 2022 och 2023 stämde av med den politiska majoriteten. Avstämningarna genomfördes i januari år 2021 och januari år 2022. Vid dessa tillfällen deltog regionstyrelsens ordförande, andra representanter för majoriteten, ekonomidirektör och budgetchef. Syftet var att föra dialog om inriktningarna för innehållet i planeringsförutsättningarna. Inför mötet skulle enligt anvisningarna ekonomifunktionen ha sammanställt ett förslag till planeringsförutsättningar som bland annat skulle innehålla förslag till resultatbudget, investeringsbudget samt nämndernas ramar. Utifrån inriktningar från mötet med den politiska majoriteten skulle ekonomifunktionen slutföra planeringsförutsättningarna inför kommande beslut i regionstyrelsen.

Efter avstämningen presenterades planeringsförutsättningarna för nämnderna

I och med avstämningsmötena fick den politiska majoriteten tillfälle att påverka innehållet i förvaltningens faktaunderlag. Det framgår inte om och i sådana fall på vilket sätt den politiska majoriteten förändrade innehållet i dokumentet. Det ursprungliga faktaunderlaget finns inte diariefört i ärendet. De preliminära planeringsförutsättningar som ekonomifunktionen hade tagit fram i enlighet med den politiska majoritetens anvisningar, redovisades för nämnder och styrelser på kick-off-möten i februari 2021 och februari 2022.

I budgetunderlaget skulle nämnderna beskriva hur de skulle nå sina mål

Av planeringsförutsättningarna framgår att nämnderna i april respektive år skulle lämna ett budgetunderlag till styrelsen. Regionstyrelsen ställde inga krav på att nämndernas budgetunderlag skulle innehålla några ekonomiska beräkningar eller riskanalyser. Styrelsens krav på budgetunderlagen var allmänna och att underlagen skulle hålla sig till fem fasta rubriker.

I budgetunderlaget skulle nämnderna beskriva hur nämnderna skulle nå fullmäktiges mål. Nämnderna ombads inte att återkoppla på den tilldelade ramen. Under rubriken *Nämndens plan för hållbar ekonomi och prioritering av resurser* skulle nämnderna beskriva hur de skulle säkerställa att verksamheten kunde bedrivas inom tilldelade medel.

Planeringsförutsättningarna beskrev ett strukturellt underskott

I mars år 2021 respektive april 2022 beslutade regionstyrelsen om planeringsförutsättningarna för 2022–2025 respektive 2023–2026. I planeringsförutsättningarna kan man läsa att regionen hade stora ekonomiska utmaningar och ett strukturellt underskott. Styrelsen bedömde att regionen skulle kunna uppnå en ekonomi i balans både år 2022 och år 2023 om den omställningsplan som fullmäktige godkände i juni 2019 kunde genomföras som planerat. Omställningsplanen skulle spara 565 miljoner kronor under perioden 2020–2022. Styrelsen konstaterade dock att delar av omställningsarbetet hade fått stå tillbaka på grund av pandemin.

Styrelsens arbetsutskott fick inspel från nämnderna i budgetberedningen

Efter att hälso- och sjukvårdsnämnden och övriga nämnder lämnat in sina budgetunderlag träffade regionstyrelsens arbetsutskott företrädare för respektive nämnd i maj 2021 respektive september 2022 för att föra dialog inför slutlig beredning av regionplan och budget. Arbetsutskottet lämnade därefter ett förslag till regionplan

och budget till regionstyrelsen som i sin tur föreslog för regionfullmäktige att fastställa plan och budget för respektive år.

Fullmäktige fastställde budget och mål i regionplan 2022

Av regionplanen framgår att fullmäktiges resultatmål för år 2022 var:

”Regionen ska redovisa ett överskott för verksamhetens resultat över planperioden 2021–2025 som motsvarar minst 1–3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Långsiktigt ska verksamhetens resultat vara 3 procent för att klara investeringarna.”

Fullmäktige budgeterade ett resultat för verksamheten år 2022 på 196 miljoner kronor vilket motsvarade 2,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Det var i enlighet med fullmäktiges resultatmål. Det budgeterade resultatet för regionen som helhet, när man räknar in finansiella kostnader och intäkter, var 183 miljoner kronor vilket motsvarade 1,9 procent av skatter och statsbidrag.

I februari 2022 beslutade fullmäktige om att utöka regionens budget för år 2022 med 69,6 miljoner kronor. Orsaken var att Sveriges kommuner och regioner (SKR) hade gett ändrade prognoser för skatter och bidrag.

För år 2022 anvisade fullmäktige en budget för hälso- och sjukvårdsnämnden på 5 279 miljoner kronor. Det var en ökning med 132 miljoner i förhållande till budgeten för år 2021. 129 miljoner kronor var med anledning av förväntade pris- och löneökningar. Fullmäktige ökade nämndens budget med 45 miljoner med anledning av budgettillskott. Fullmäktige omfördelade 58 miljoner till nämnden från andra nämnder på grund av ändrad organisering. Fullmäktige minskade nämndens budget med 100 miljoner med anledning av omställning för en hållbar ekonomi och minskade generella bidrag.

I februari 2022 utökade fullmäktige nämndens budget för år 2022 med 53,4 miljoner kronor. Fullmäktige fördelade den utökade budgeten till verksamheter som under flera år fått utökade kostnader utan ökad budgetram. De största tillskotten gick till förlossningsvården, ambulanssjukvården och läkemedel för särskilda sjukdomar. Enligt protokollet skulle det strukturella underskottet som en konsekvens minska med motsvarande belopp.

Fullmäktige fastställde budget och mål i regionplan 2023

Av regionplanen framgår att fullmäktiges resultatmål för år 2023 var:

”Regionen ska över planperioden 2020–2023 redovisa ett överskott för verksamhetens resultat som uppgår till minst 1–3 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.”

Det budgeterade resultatet för verksamheten år 2023 uppgick till 113 miljoner kronor vilket motsvarade 1,1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Det var i enlighet med fullmäktiges resultatmål.

Det budgeterade resultatet för regionen som helhet, när man räknar in finansiella kostnader och intäkter, var ett underskott på -324 miljoner kronor vilket motsvarar -3,2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Orsaken var en kraftig höjning av pensionskostnaderna.

I regionplan 2023 anvisade fullmäktige en budget för hälso- och sjukvårdsnämnden på 5 568 miljoner kronor. I förhållande till budget 2022 var det en ökning med 235

miljoner kronor varav 247 miljoner kronor var uppräknig för förväntade pris- och löneökningar. Fullmäktige minskade nämndens budget med 12,5 miljoner kronor med anledning av omfördelning mellan nämnder.

Fullmäktige åberopade synnerliga skäl för budgeterat underskott år 2023

Fullmäktige åberopade synnerliga skäl för att besluta om en budget där intäkterna var lägre än kostnaderna med motiveringen att regionens pensionskostnader skulle öka kraftigt år 2023 och 2024. Fullmäktige menade att kostnaderna var av tillfällig karaktär och att det skulle innebära negativa konsekvenser för verksamheten att få en tillfälligt minskad budget. Fullmäktige bedömde att de finansiella målen kunde uppnås trots den negativa budgeten för år 2023 och att regionens ekonomiska ställning skulle stärkas på sikt. Underskottet skulle återställas inom tre år.

Enligt kommunallagens 11 kapitel ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det betyder bland annat att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Det kallas för balanskravet. Enligt kommunallagen finns en möjlighet att åberopa synnerliga skäl för att upprätta en budget där intäkterna är lägre än kostnaderna om vissa villkor uppfylls. Enligt förarbetena ska synnerliga skäl användas med mycket stor restriktivitet. Faktorer som exempelvis förändringar av skatteintäkter, förändringar av statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för utgör enligt förarbetena inte synnerliga skäl. I förarbetena finns exempel på vad som kan utgöra synnerliga skäl:

- Stark finansiell ställning
- Omstruktureringskostnader av engångskaraktär i samband med större strukturförändringar
- Andra skäl som kan försvaras med ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning

För att en minskning av det egna kapitalet inte ska anses bryta mot god ekonomisk hushållning ska regionen enligt förarbetena ha ett kapital som täcker hela pensionsåtagandet, inklusive den ansvarsförbindelse för pensioner som avser tiden före 1998. Regionen hade vid utgången av 2022 en negativ soliditet med -8,6 procent om man räknar in hela pensionsåtagandet. Regionens egna kapital täckte därmed inte hela pensionsåtagandet.

Vår kommentar

Det finns brister i regionstyrelsens beredning av fullmäktiges budget:

- Resursfördelningen tog inte hänsyn till tidigare års resultat för verksamheterna

Styrningen av tillgängliga medel fokuserade i huvudsak på hur regionens finansieringsmöjligheter från statsbidrag och skatteintäkter hade utvecklats i förhållande till den totala kostnaden. Vi bedömer liksom i tidigare granskningar att erfarenheter från tidigare utfall samt verklig kostnadsutveckling måste beaktas i regionens budgetprocess. Det är en brist att denna inte beaktades tillräckligt i beredningen av budgeterna för år 2022 och 2023. En orealistisk budget blir inget aktivt styrinstrument. Liksom tidigare år gör vi bedömningen att bristerna i budgetberedningen även försvårar fullmäktiges bedömning i ansvarsfrågan.

- Styrelsen ställde inga krav på budgetunderlagens kvalitet

Styrelsen ställde inga krav på att budgetunderlagen skulle innehålla beräkningar, risk- och konsekvensanalyser med mera som tydliggjorde vilka resurser nämnderna behövde för att fullgöra sitt uppdrag. Om budgetunderlag inte har tillräcklig kvalitet försvårar det styrningen och försämrar möjligheten att utkräva ansvar.

- Planeringsförutsättningarna var inte opartiskt beredda

Både för år 2022 och 2023 var förslag till planeringsförutsättningar beredda av den politiska majoriteten före beredningen i regionstyrelsens arbetsutskott. Detta är inte förenligt med förvaltningslagens krav på saklighet och opartiskhet. Även av regeringsformen följer att förvaltningsmyndigheter ska beakta saklighet och opartiskhet. Det finns en skyldighet att hålla ärendeberedningen på tjänstepersonsnivå åtskild från den politiska beredning som senare genomförs i utskott, styrelser och nämnder. Med regionstyrelsens budgetmodell blir det svårt för de ledamöter i styrelsen som inte ingår i den politiska majoriteten att avgöra i vilka delar förslaget till planeringsförutsättningar bygger på saklighet och opartiskhet och i vilka delar det bygger på politiska överväganden. Att styrande majoritet får möjlighet att styra utformningen av förvaltningens faktaunderlag framstår också som tveksamt utifrån regionstyrelsens reglemente, som anger att ordföranden inte får styra eller på annat sätt påverka ärendeberedningen på förvaltningsnivå.

- Tveksamt om kommunallagens regler om synnerliga skäl följdes

Det är tveksamt om lagens krav för att åberopa synnerliga skäl för att lägga en budget med underskott är uppfyllda. Regionen har negativ soliditet. Det är också tveksamt om de tillfälligt höga pensionskostnaderna uppfyller lagens intentioner för att åberopa synnerliga skäl. Underskott ska återställas inom tre år vilket även innebär en sämre beredskap att hantera en kommande lågkonjunktur.

6. Beredningen av nämndens budget

I detta kapitel beskriver vi beredningen av hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2022 och 2023. Se även bilaga 2 för en för en datumordnad beskrivning av beredningen för respektive år.

Nämndens budgetunderlag saknade riskanalys

Inför beredningen av fullmäktiges budget för år 2022 och 2023 lämnade hälso- och sjukvårdsnämnden ett budgetunderlag till regionstyrelsen. Budgetunderlagen gav en övergripande beskrivning av nämndens strategier för att klara sina mål. Nämndens budgetunderlag saknade uppgift om bedömt resursbehov. Underlagen saknade också risk- och konsekvensanalyser. Hälso- och sjukvårdsnämnden lämnade ingen bedömning av om den föreslagna ramen speglade verksamheternas uppdrag och behov. Nämnden reagerade heller inte på att den föreslagna budgetramen utgick från föregående års budget. Hälso- och sjukvårdsdirektören bekräftar att budgetberedningen inte tog hänsyn till verksamheternas behov av resurser. Hon uppger att nämnden i budgetprocessen hade små möjligheter att påverka budgeten.

Enligt nämndens budgetunderlag för budget 2022 och 2023 var den ekonomiska situationen för nämndens verksamheter ansträngd. Nämnden uppgav att omställningsplanens fleråriga perspektiv skulle ge tid för verksamheterna att detaljplanera och genomföra åtgärder. Det innebar att verksamheterna skulle upprätta sina egna planer med åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans. Nämnden slog fast

att verksamheterna vid budgetavvikelser skulle ta fram nya åtgärder. Nämnden uppgav att arbetet med att anpassa bemanningen till budgeterade bemanningsmål var ett fokusområde. Arbetet med produktions- och kapacitetstyrning, PKS, skulle vara ett stöd i arbetet med att anpassa bemanningen. I budgetunderlaget begärde nämnden inte några extra resurser utöver budgetram som regionstyrelsen beslutat om i planeringsförutsättningarna.

Av protokoll framgår att regionstyrelsens arbetsutskott i sin beredning av fullmäktiges budget 2022 och 2023 träffade hälso- och sjukvårdsnämndens presidium och hälso- och sjukvårdsdirektören för att diskutera nämndens budgetunderlag. Det framgår inte av protokollet om dialogerna resulterade i några förändringar av nämndens budget eller uppdrag.

Nämnden fördelade budgeten från fullmäktige

Hur hälso- och sjukvårdsnämnden fördelat fullmäktiges budget framgår av nämndens verksamhetsplan. I verksamhetsplanerna för år 2022 och år 2023 fördelade nämnden budgeten på områdena primärvård, tandvård, sjukhusvård samt anslag och administration. Nämnden gjorde inga betydande omfördelningar mellan områdena mellan åren.

Nämnden beslutade om åtgärdsplan för år 2022

I sin verksamhetsplan för år 2022 beskrev nämnden stora ekonomiska utmaningar och att det fanns underskott i verksamheten. Nämnden uppgav att det var en utmaning att ställa om vården i den takt som krävdes utifrån nämndens budget. För år 2022 beslutade nämnden om åtgärder på 152 miljoner kronor för att klara sin budget. Nämnden uppgav att omställningsarbetet under år 2022 skulle följa den handlingsplan som regiondirektören hade tagit fram år 2019. Nämnden uppgav vidare att naturlig personalomsättning skulle minska närvarotider och personalkostnader. Nämnden slog fast att nya åtgärder skulle planeras om inte tillräcklig ekonomisk effekt uppstod. De åtgärder nämnden planerade var inom områdena:

- Omstrukturering av vården
- Införa produktions- och kapacitetsstyrning
- Utveckla och anpassa bemanning
- Effektivisera produktionskostnader
- Samordna lokaler och medarbetare inom hälsocentraler och folktandvård

Nämnden beslutade inte om åtgärdsplan för år 2023

Även i verksamhetsplan 2023 beskriver nämnden stora ekonomiska utmaningar och underskott i verksamheten. Nämnden uppger i verksamhetsplanen att det varit svårt att bedöma de långsiktiga ekonomiska effekterna av pandemin. Nämnden beskriver att verksamheten fortsatt påverkas negativt av framför allt hög korttidsfrånvaro. Detta hade påverkat vårdplatserna och verksamheten hade tvingats till dyra lösningar såsom övertid, hyrpersonal och sommaravtal för att ha personal på plats. Dessutom hade kriget i Ukraina påverkat ekonomin genom ökade priser.

Av verksamhetsplan 2023 framgår att nämnden behövde tydliggöra hur prioritering av verksamhet skulle göras. Nämnden uppgav att verksamhet behövde omprioriteras genom att bland annat minska antalet nya initiativ och pausa eller avsluta pågående initiativ. Av verksamhetsplan 2023 framgår inte vilka åtgärder eller

omfattningen av åtgärder nämnden planerade att vidta år 2023 för att åstadkomma en ekonomi i balans.

Hälso- och sjukvårdsdirektören fördelade budgeten till verksamheterna

Nämnden har delegerat till hälso- och sjukvårdsdirektören att omfördela budget inom nämndens verksamhetsområden. Områdescheferna uppger att de i budgetberedningen haft möjlighet att omfördela budget mellan verksamheterna inom det egna området. Inför basenheternas årliga verksamhetsplanering och budgetarbete skickade hälso- och sjukvårdsdirektören tillsammans med berörd områdeschef i oktober ut anvisningar till basenheternas verksamhetschefer med uppgifter om vilka budgetar som hälso- och sjukvårdsdirektören hade beslutat om. För år 2023 var budgetanvisningarna preliminära eftersom fullmäktige på grund av valet först i november 2022 skulle besluta om nämndens budget för år 2023.

Basenheterna fick generella budgetminskningar

Av hälso- och sjukvårdsdirektörens och områdeschefens budgetanvisningar till basenheterna framgår ekonomiska förutsättningar i form av budget för året innan förändrad med eventuella omfördelningar mellan verksamheter, en generell minskning av budgeten samt tillskott för indexuppräknings av priser och löner. Alla basenheter fick en generell minskning av budgeten med 0,37 procent för år 2022 och 0,64 procent för år 2023. Enligt nämndens verksamhetsplan skulle dessa medel användas för att hantera gemensamma kostnader och satsningar.

Trots dialoger saknade budgeten förankring

Flera av de avdelnings- och verksamhetschefer vi intervjuat uppger att de budgetar de tilldelas inte är tillräckliga för att klara verksamheternas uppdrag. Cheferna berättar att de inser att deras verksamheter kommer att få underskott redan när de tilldelas budgetarna. De menar också att det är ett problem att de varje år får en generell minskning av budgeten. Det innebär enligt cheferna att verksamheterna måste planera ytterligare åtgärder för att klara budgeten, utöver det underskott som de redan har sedan tidigare.

Intervjuade verksamhetschefer uppger att de haft liten möjlighet att påverka vid beredningen av budgeten. Verksamhetscheferna uppger att de skulle kunna lämna förslag på prioriteringar eller åtgärder men att det saknas en systematik för deras delaktighet i budgetberedningen. Flera chefer uttrycker osäkerhet över vad som hänt när de lyft ärenden uppåt.

Dialoger fördes på olika nivåer

En protokollgranskning visar att hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp (HSLG) vid flera tillfällen under år 2021 och 2022 förde budgetdiskussioner. Ledningsgruppen fick bland annat information om att år 2023 skulle bli ett tufft ekonomiskt år. Enligt uppgift från intervjuer förde områdescheferna löpande dialoger om budgeten med sina verksamhetschefer vid månadsuppföljningar. Även hälso- och sjukvårdsdirektören förde löpande budget- och resultatdialoger med områdescheferna.

I våra intervjuer uppger verksamhetschefer och områdeschefer att de upplevde att dialogen med överordnad chef var god och att det fanns ett öppet klimat att diskutera budgetfrågor under året. Cheferna uppger också att de hade bra stöd från controllers och HR-partners i budgetfrågor.

Budgeten var underfinansierad

Ett problem verksamhetschefer och avdelningschefer återkommande lyfter fram i intervjuer är att verksamheten inte fått utökad budget när verksamhetens uppdrag utökats. Trots att det fanns beslut på olika nivåer om att dessa poster skulle ingå i verksamhetens uppdrag tillkom enligt intervjuade chefer ingen finansiering. Det kunde enligt cheferna handla om både politiska beslut, beslut av hälso- och sjukvårdsdirektör eller nationella beslut såsom beslut om att nationella screeningar eller kvalitetsregister skulle införas.

Intervjuade chefer menar att ofinansierade poster i flera fall har funnits under längre tid och varit kända av områdeschefer och hälso- och sjukvårdsdirektör. Ett exempel som lyfts fram i våra intervjuer är att det sedan många år tillbaka beslutats att det ska finnas akutläkare dygnet runt på akuten, men att budget för detta inte har tillförts basenheten som bär kostnaderna. Ett annat exempel är ett beslut om att en avdelning på kirurgen i Skellefteå skulle öppna utan att basenheten fick utökad budget för kostnaderna. I båda exempel orsakade besluten betydande budgetunderskott i dessa verksamheter.

Underskott accepterades utan konsekvenser

På verksamhetsnivå finns ett system med formaliserade månadsuppföljningar i verksamhetsstödet Stratsys. Månadsuppföljningen ligger till grund för dialogen med överordnad chef. Enligt mallen för månadsrapporten ska verksamheterna analysera sina avvikelser och ge förslag på ytterligare åtgärder om nödvändigt.

I intervju uppger flera verksamhetschefer att om det fanns rimliga förklaringar till underskotten så krävde inte områdescheferna några nya åtgärder för att klara ekonomin. Ett exempel som flera chefer lyfte var att underskott till stor del berodde på att personal inte fanns att tillgå vilket medförde extra kostnader i form av exempelvis hyrpersonal, övertid och sommaravtal. I de fallen menade både verksamhetschefer och områdeschefer att det inte var rimligt att vidta ytterligare åtgärder än de redan planerade. En förklaring från cheferna var att nerdragningar var svåra att göra på verksamhetsnivå och att det krävdes politiska prioriteringar.

Det saknades system för prioriteringar

I yttranden, verksamhetsplaner och budgetunderlag slår regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden fast att det är verksamheterna inom respektive nämnd som ska upprätta sina egna planer med prioriteringar och specificerade åtgärder för att åstadkomma en ekonomisk balans. Produktions- och kapacitetsstyrning (PKS) skulle vara ett stöd för verksamheterna att prioritera. Av våra intervjuer med verksamhetschefer och områdeschefer framgår att arbetet med PKS varit pausat under en stor del av år 2022 och därför inte använts i den strategiska styrningen.

Flera av verksamhetscheferna pekar på att det krävs politiska prioriteringar och strukturella förändringar för att verksamheterna ska klara sina budgetar. Cheferna anser att de redan gjort de effektiviseringar som de kan göra på verksamhetsnivå. Även områdeschefer och hälso- och sjukvårdsdirektör instämmer i synen att det krävs utbudsbegränsningar och politiska beslut för att klara verksamheten inom befintlig budget.

Beredningen av åtgärdsplaner saknade strategisk styrning

I samband med budgetarbetet ska verksamhetscheferna för de verksamheter som har underskott ta fram åtgärdsplaner. I åtgärdsplanerna ska verksamhetscheferna ange vilka åtgärder de planerar för att minska basenhetens kostnader så att de inte överskrider budgeten. Intervjuade chefer uppger att det varit upp till varje verksamhet att planera inriktningen på sina åtgärder. Det har inte funnits några anvisningar. Cheferna uppger att de fått stöd från controllers med att hantera åtgärdsplanerna. Budgetstrateg berättar att controllers fick både muntliga och skriftliga instruktioner från budgetstrategen om vilka kvalitetskrav de skulle ställa på verksamhetschefernas åtgärdsplaner. Verksamhetschefernas åtgärdsplaner skulle också granskas av respektive områdescontroller. Områdescheferna uppger att de endast på övergripande nivå tar del av verksamhetschefernas handlingsplaner.

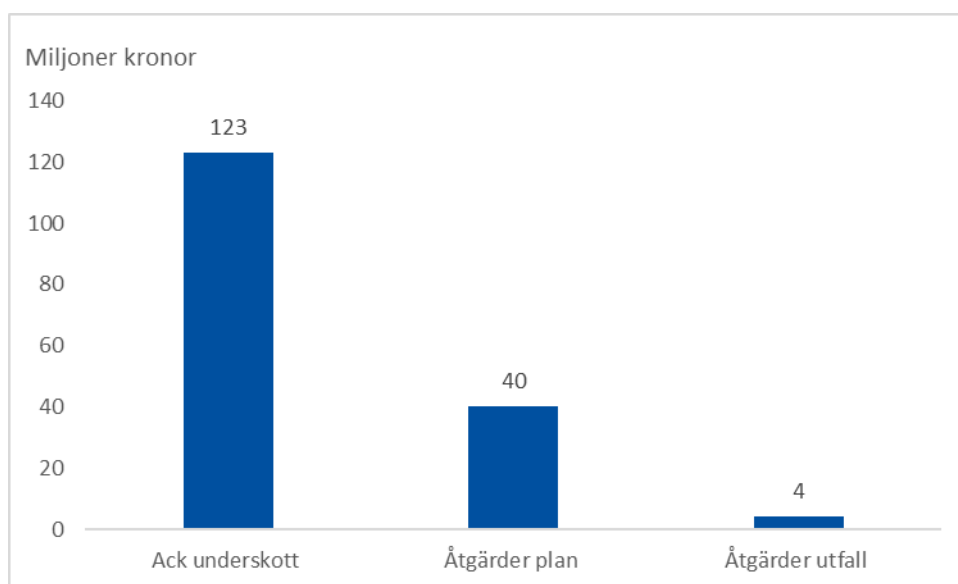
Ansvarsfördelningen var otydlig

Av intervjuer framgår att verksamhetschefer upplevde ansvarsfördelningen mellan chefer och ekonomifunktionen som otydlig när det gällde åtgärdsplanerna. Flera intervjuade chefer ser sina budgetar som orealistiska och menar att de på grund av underfinansiering hade svårt att genomföra åtgärder som kunde minska kostnaderna i tillräcklig utsträckning och samtidigt klara sitt uppdrag. Enligt ekonomidirektören genomförde ekonomistaben inga risk- och konsekvensanalyser i samband med beredning av åtgärdsplanerna. Ekonomidirektören hänvisar till att det är nämndens och chefernas ansvar att hålla sina budgetar och säkerställa att tillräckliga åtgärder genomförs.

Åtgärdsplaner var inte realistiska

Vi har granskat åtgärdsplaner för år 2022 för de sex basenheter som ingår i granskningen. Det uppnådda resultatet för dessa åtgärdsplaner var per augusti 2022 endast 4 miljoner kronor av ett planerat resultat per augusti på 40 miljoner kronor. Detta motsvarar en effekt på 10 procent. Samtidigt hade dessa verksamheter ett totalt underskott på 122 miljoner per augusti 2022, se diagram 1.

Diagram 1 Underskott och effekter av åtgärder per augusti 2022, intervjuade verksamheter



Källa: Av revisionskontoret bearbetade uppgifter från verksamheternas månadsrapporter och Diver

Intervjuade verksamhetschefer uppger att det, trots ett omfattande arbete med att identifiera möjliga besparingsåtgärder, inte var möjligt att anpassa verksamheterna i en sådan omfattning att budgeten skulle klaras år 2022.

Vår granskning av åtgärdsplaner visar att verksamheterna undantog vissa kostnader från krav på åtgärder med hänvisning till att det var tillfälliga kostnader, trots att kostnaderna var återkommande. Cheferna medger att dessa poster kommer att fortsätta att ha underskott om de varken har finansiering eller en plan för att minska kostnaderna. Cheferna förklarar att det till stor del handlade om kostnader som de inte kunde påverka såsom utökade tjänster som saknade budget, merkostnader för hyrpersonal, utökade uppdrag, ökade läkemedelskostnader med mera.

I intervju medger flera verksamhetschefer att det förekom åtgärder som inte var konkreta, saknade en plan för genomförande och saknade risk- och konsekvensanalys. Vissa av åtgärderna var enligt dessa chefer endast förslag eller var tänkta att genomföra på längre sikt. Flera av åtgärderna som verksamheterna planerade var översiktligt beskrivna, trots att det kunde handla om betydande belopp för verksamheten. Ett exempel på en sådan åtgärd var att en översyn av verksamheten skulle göras. Det fanns dock inga konkreta förslag på hur verksamheten skulle spara det belopp som var tänkt i åtgärdsplanen. I några fall uppgav cheferna att de inte hade mandat att genomföra åtgärderna då åtgärderna även påverkade andra verksamheter eller innebar en utbuds begränsning.

Vår kommentar

Det finns brister i hälso- och sjukvårdsnämndens beredning av budgeten:

- Budgetunderlaget tydliggjorde inte nämndens behov av resurser

I budgetunderlaget uppger nämnden att dess verksamheter har stora ekonomiska utmaningar. Utifrån nämndens budgetunderlag går det dock inte att utläsa vilka resurser nämnden bedömde att verksamheterna behövde för att klara uppdraget, eller vad konsekvenserna skulle bli om verksamheten inte kunde genomföras inom den tilldelade budgeten. Nämnden begärde inga budgettillskott från fullmäktige utan menade att verksamheternas omställningsplaner skulle klara ekonomin.

- Budgeten hade svag legitimitet

Verksamhetschefer menar att de har begränsade möjligheter att påverka sina budgetar. Cheferna uppger att underfinansierade poster och ökade kostnader på grund av personalbrist är förklaringar till att budgetar inte håller. Bland chefer på olika nivåer tycks det finnas en acceptans för att dessa underskott får fortsätta utan krav på ytterligare åtgärder. Detta visar att budgeten har svag legitimitet och att verksamheternas budgetar inte var tillräckligt förankrade hos dessa chefer.

- Det saknades system för prioriteringar

Om behovet är större än tillgänglig finansiering krävs ett system för att göra prioriteringar. Vi ser risker med att det saknas ett dokumenterat, systematiskt och enhetligt arbetssätt för att göra prioriteringar i verksamheten.

Vår bedömning är att det finns svag koppling mellan nämndens åtgärdsplan och de åtgärder verksamheterna presenterar. Nämnden bör säkerställa att åtgärdsplaner hanteras på ett enhetligt och systematiskt sätt och att de är realistiska. Flera av de åtgärder verksamheterna planerade var inte konkreta, aktivitetssatta och genomförbara.

7. Utfall av budget och åtgärdsplaner

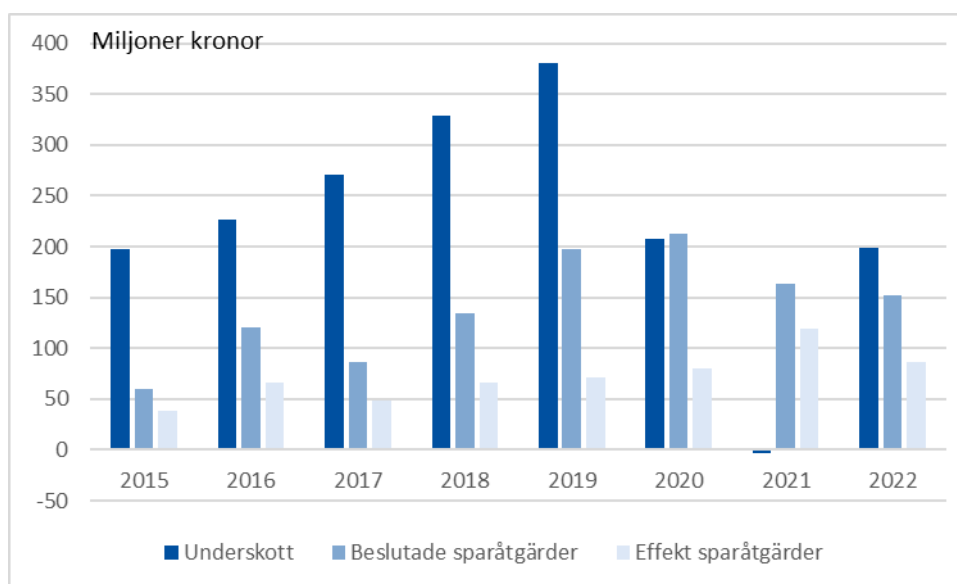
I detta avsnitt beskriver vi hälso- och sjukvårdsnämndens största budgetavvikelser, utfall av nämndens åtgärdsplaner samt vilka åtgärder nämnden vidtagit under år 2022 med anledning av avvikelserna.

Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter hade underskott

Enligt nämndens bedömning i delårsrapport per augusti 2022 kommer inte nämnden att vid årets slut uppnå målet om att ha en långsiktigt hållbar ekonomi. Nämnden bedömde att underskottet för år 2022 skulle bli -70 miljoner kronor. Enligt nämndens årsrapport blev underskottet -199 miljoner kronor år 2022. Nämndens största underskott fanns inom personalkostnader, medicinskt material och produktionskostnader samt vårdintäkter. Underskottet uppvägdes till viss del av övriga intäkter där statsbidrag utgjorde det största överskottet.

Av diagrammet nedan framgår att hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter under flera års tid har överskridit budgeten och att vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga. Viktigt att komma ihåg är att resultatet för åren 2020–2022 är påverkat av både kostnader och intäkter kopplade till pandemin, vilket försvårar jämförelser.

Diagram 2. Budgetavvikelse och effekt av sparåtgärder HSN

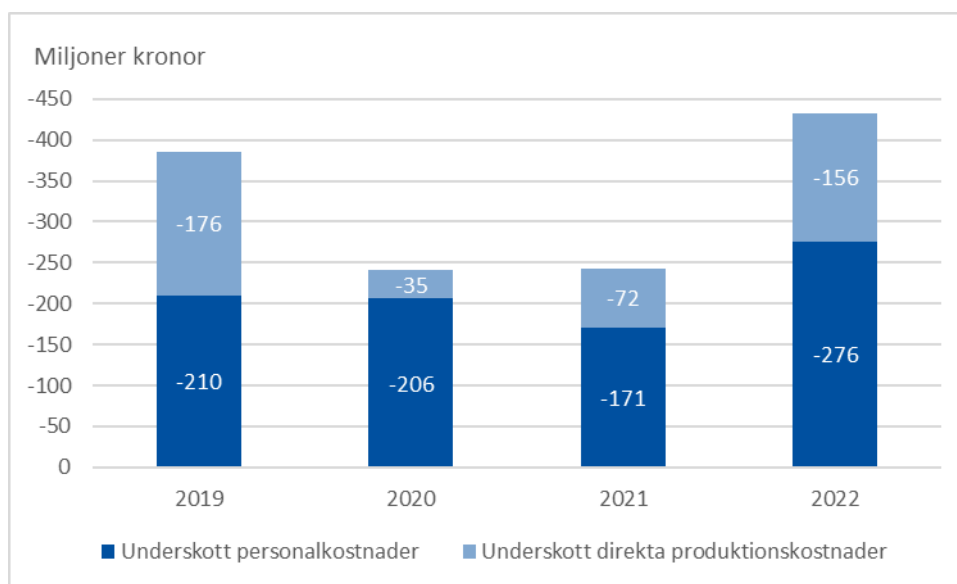


Källa: Av revisionskontoret bearbetade uppgifter från årsredovisningar och nämndens årsrapporter

Nämndens största underskott finns sedan många år tillbaka inom personalkostnaderna. Enligt nämndens årsrapport var underskottet för nämndens personalkostnader -276 miljoner kronor. Enligt årsrapporten var orsaken till underskottet ökade kostnader kopplade till vakanser och hög korttidsfrånvaro. Exempelvis hade kostnaderna för övertid, sommarersättningar och hyrpersonal ökat. Antalet anställda var enligt årsrapporten i princip oförändrat jämfört med år 2021. Nämnden uppgav att samtliga områden inom förvaltningen hade svårigheter att rekrytera personal.

Även de direkta produktionskostnaderna såsom läkemedel och medicinskt material utgör en betydande del av nämndens underskott år 2022. Nämnden uppgav att nya dyra läkemedel och ökande inflation hade påverkat kostnadsökningen inom dessa poster.

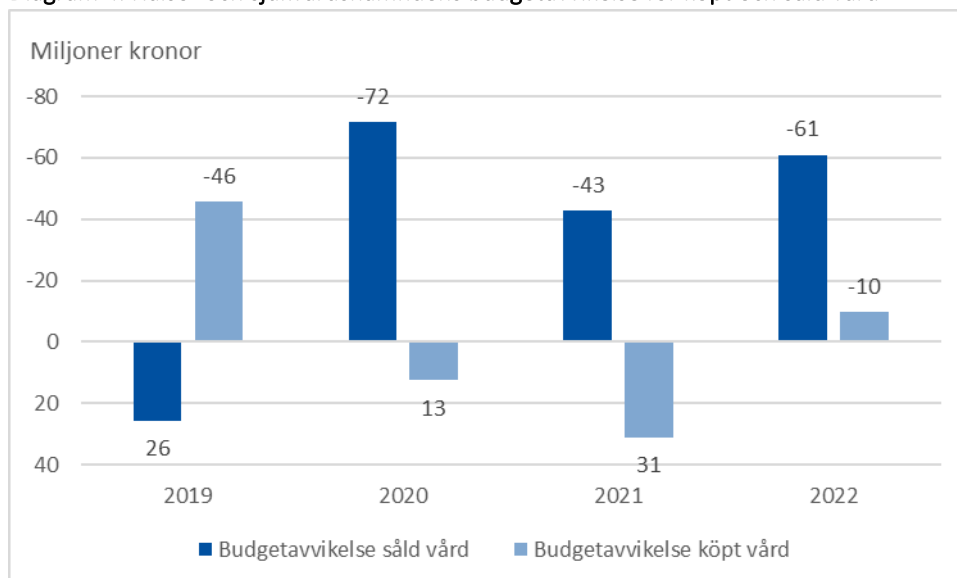
Diagram 3. Budgetavvikelser HSN för personalkostnader och direkta produktionskostnader



Källa: Av revisionskontoret bearbetade uppgifter från Diver. Avser resultatnivå 40x Personalrelaterade kostnader och 5x Direkta produktionskostnader

Nämndens köpta och sålda vård har också haft återkommande underskott. Dessa kostnader och intäkter varierar dock. De senaste åren har dessa poster till stor del påverkats av pandemin, vilket försvårar jämförelser. I intervju lyfter en av områdescheferna att regionens problem att klara regionsjukvården medfört negativa ekonomiska konsekvenser för hälso- och sjukvårdsnämnden. Hen menade att budgetprocessen inte tog hänsyn till detta.

Diagram 4. Hälso- och sjukvårdsnämndens budgetavvikelse för köpt och såld vård



Källa: Av revisionskontoret bearbetade uppgifter från Diver. Avser resultatnivå 3x Intäkter och Utomlänsvård

Nämnden beslutade inte om några åtgärder

En granskning av nämndens beslut i samband med månadsuppföljningar och kvartalsrapporter visar att nämnden under år 2022 inte beslutade om några förslag om

ytterligare åtgärder i samband med att nämnden fick information om underskott. Av de ekonomiska uppföljningarna under år 2022 framgick att nämndens verksamheter under större delen av året hade budgetunderskott. Enligt nämndens delårsrapport per augusti 2022 var det endast drygt en tredjedel (36 procent) av nämndens basenheter som klarade sina budgetar. Jämfört med år 2021 var det en försämring. Nämnden uppgav att pandemin hade påverkat utfallet.

I nämndens delårsrapport per april 2022 uppgav nämnden att pandemin hade medfört att arbetet med att minska närvarotiden inte varit möjligt att genomföra enligt plan. Nämnden uppgav att möjligheten att ta fram nya åtgärder hade varit begränsade. Nämnden bedömde att det under rådande omständigheter inte var möjligt att bedriva verksamheten inom de givna budgetramarna. Nämnden bedömde dock att vidtagna åtgärder skulle få effekt på längre sikt. Vid delårsrapporten per augusti 2022 uppgav nämnden att verksamheterna haft stora svårigheter att uppnå sina åtgärdsplaner.

Nämnden beredde inga förslag på åtgärder till fullmäktige

I samband med beslut om nämndens delårsrapport per augusti 2022 beslutade nämnden att uppmärksamma regionfullmäktige på att nämnden inte skulle klara uppdraget inom budget. Nämnden gjorde ingen analys eller beredde några förslag på åtgärder som fullmäktige kunde ta ställning till. Regionstyrelsen föreslog i oktober 2022 att fullmäktige skulle ge nämnden i uppdrag att återuppta arbetet med att minska kostnader för hyrpersonal samt att göra en översyn av samverkansstrukturer och prioritering av uppdrag i syfte att minska sina kostnader. Styrelsen gjorde ingen bedömning av vilken effekt dessa åtgärder skulle ge. Fullmäktige beslutade i november 2022 i enlighet med styrelsens förslag.

Vår kommentar

Inför år 2022 uppgav hälso- och sjukvårdsnämnden att nya åtgärder skulle planeras om åtgärderna i omställningsplanen inte var tillräckliga. Nämnden beslutade dock inte om några åtgärder med anledning av verksamheternas underskott. De ekonomiska förutsättningarna inför år 2023 är svårare än på många år. Det är viktigt att nämnden ser över sina planer och åtgärder för ekonomin utifrån de ändrade ekonomiska förutsättningarna. Det ekonomiska läget är osäkert och regionen behöver säkerställa en god beredskap för att möta snabba förändringar.

Nämnden skrev visserligen till fullmäktige men gjorde ingen analys eller beredde några förslag på åtgärder som fullmäktige kunde ta ställning till. Regionstyrelsens förslag på åtgärder innehöll inga uppgifter åtgärdernas förväntade effekter. Detta försvårar för fullmäktige att ta ställning till om föreslagna åtgärder är tillräckliga.

Mot bakgrund av att hälso- och sjukvårdsnämnden under år 2022 varit passiv framstår det som om nämnden accepterade budgetavvikelserna utan synbara konsekvenser. Nämnden har sedan många år tillbaka betydande obalanser mellan verksamhet och budget. De återkommande underskotten inom framför allt personalkostnaderna, men även inom andra kostnader, visar att det inte är tydliggjort hur tillgänglig finansiering förhåller sig till den verksamhet som planeras. Förutom stora återkommande underskott riskerar bristerna i budgetberedningen att försvaga förutsättningarna för god styrning och kontroll.

8. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av budgetprocessen.

Revisionsfråga	Vår kommentar
Har regionstyrelsen säkerställt en formellt beslutad regionövergripande modell som tydliggör hur budgetprocessen ska gå till, hur ansvar och befogenheter är fördelade och hur tidplanen ser ut?	Delvis. Regionstyrelsen har beslutat om en regionövergripande modell, men det finns brister i denna modell. Av det underlag som styrelsen beslutat om framgår inte principer för resursfördelning, ansvar och befogenheter vid avvikelser eller hur prioriteringar ska göras. Det saknas ett samlat dokument i ledningssystemet som beskriver regionens budgetprocess.
Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en formaliserad rutin för hur budgetberedningen ska gå till inom nämndens område?	Delvis. Nämnden saknar en dokumenterad rutin för hur nämndens budgetberedning ska gå till. Nämnden följer de övergripande riktlinjer, tidplaner och rutinbeskrivningar som finns i regionen. Där framgår dock inte principer för resursfördelning, ansvar och befogenheter vid avvikelser inom nämndens område eller hur prioriteringar ska göras.
Har regionstyrelsen säkerställt att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och berörda tjänstepersoner följer den beslutade modellen för budgetprocessen?	Ja, men budgetprocessen är inte ändamålsenlig. Det går inte utifrån budgetunderlagen utläsa vilka resurser nämnden bedömer att de behöver för att klara uppdraget. Budgetar och åtgärdsplaner är inte realistiska. Underlag saknar risk- och konsekvensanalys. Nämnden har inte vidtagit ytterligare åtgärder vid avvikelser. Fullmäktiges budget för år 2023 innebär ett underskott. Det är tveksamt om krav för att åberopa synnerliga skäl var uppfyllt.
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av budgeten?	Nej. <ul style="list-style-type: none">– Erfarenheter från tidigare utfall samt verklig kostnadsutveckling beaktades inte.– Nämndens budgetunderlag innehöll ingen bedömning av om den föreslagna ramen speglade verksamheternas uppdrag och behov.– Åtgärder för att komma till rätta med återkommande underskott var inte tillräckliga.– Riskanalyser saknades.– Budgetunderlaget var berett av den politiska majoriteten innan det skickades ut till styrelser och nämnder. Detta är inte förenligt med förvaltningslagens principer om saktighet och opartiskhet.
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationerna i föregående granskning?	Nej. De åtgärder som styrelsen och nämnden vidtagit var inte tillräckliga. Våra iakttagelser kvarstår i huvudsak sedan föregående granskning. Hälso- och sjukvårdsnämnden har fortfarande underskott mot budget.

9. Rekommendationer

Vi rekommenderar styrelsen att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet. Styrdokumenterna bör klargöra principer för resursfördelning och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna.
- Säkerställ att budgetprocessen följer förvaltningslagens principer. Se till att beredningen på tjänstepersonnivå, som ska bygga på saklighet och opartiskhet, hålls åtskild från den politiska beredningen.

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande områden:

- Säkerställ att de budgetunderlag som nämnden lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Säkerställ att verksamheternas åtgärdsplaner håller en tillräcklig kvalitet.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för nämndens budgetberedning finns inlagda i ledningssystemet.
- Skriv till fullmäktige om nämnden bedömer att nämnden inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige. Lämna förslag på konkreta åtgärder så att fullmäktige får möjlighet att ingripa.

Umeå den 16 februari 2023

Ingrid Lindberg
Certifierad kommunal revisor

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Petter Bergner
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Bilaga 1: Beredningen av fullmäktiges budget

Beredningen av fullmäktiges budget för år 2022

Datum	Beskrivning
9 nov 2020	Den centrala ledningsgruppen (CLG) fick information från budgetchefen inför planerings- och budgetprocess 2022-2025.
7 dec 2020	Den centrala ledningsgruppen (CLG) fick information budgetchefen och två controllerstrateger om dokumentet planeringsföresättningar 2022.
11 dec 2020 19 jan 2021 29 jan 2021	Enligt tidplanen: Avstämning och information om planeringsföresättningar 2022-2025 med den politiska majoriteten.
10 feb 2021	Regionstyrelsens budgetkickoff. Nämndernas presidium med flera fick information om planeringsföresättningar för år 2022-2025.
16 feb 2021 § 59, RS 2-2021	Regionstyrelsens arbetsutskott beslutade om dokumentet planeringsföresättningar 2022-2025.
2 mar 2021 § 57, RS 2-2021	Regionstyrelsen beslutade om dokumentet planeringsföresättningar 2022-2025, inklusive bilagor såsom tidplan, investeringsplan, budgetramar per nämnd med mera. I bilaga fanns anvisningar om vad nämndernas budgetunderlag skulle innehålla. Budgetunderlagen skulle vara inlämnade senast 16 april 2021.
20 apr 2021 § 113, RS 711-2021	Regionstyrelsens arbetsutskott hade styrdialog med hälso- och sjukvårdsnämndens presidium och förvaltningschefen. Förvaltningschefen lyfte fram särskilt viktiga delar såsom vikten av högspecialiserad vård, uppskjuten vård, omställning till god och nära vård och kompetensförsörjning.
14 apr 2021 § 61, HSN 290-2021	Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om återkopplingsrapport avseende föreslagna planeringsföresättningar 2022-2025.
26 apr 2021	CLG fick information av ekonomidirektör och budgetchef om budget, ramar och ramförändringar utifrån ändrad skatteprognos. Dialog fördes.
4 maj 2021	Regionstyrelsens arbetsutskott fick information av budgetchefen om vårproposition och förändrad skatteprognos. Skatteprognosen innebar inga stora förändringar jämfört med tidigare.
10 maj 2021	CLG fick en statusuppdatering om regionplan 2022. Av protokollet framgår att förhandlingar mellan partierna pågick och att majoriteten skulle lämna besked den 12 maj 2021.
18 maj 2021	Regionstyrelsen fick information av budgetchefen om vårproposition och förändrad skatteprognos. Skatteprognosen innebar inga stora förändringar jämfört med tidigare.
19 maj 2021	CLG fick en kort uppdatering om att regionplan 2022 skulle lämnas till den politiska majoriteten under veckan.
1 jun 2021 §165, RS 3-2021	Regionstyrelsens arbetsutskott behandlade och föreslog att regionfullmäktige skulle besluta om förslaget till regionplan 2022 samt majoritetens grundbudget 2022.
7 jun 2021 § 142, RS 3-2021	Regionstyrelsen föreslog att fullmäktige skulle fastställa förslaget till regionplan 2022 samt majoritetens grundbudget 2022. Enligt protokollet utgick nämndernas budgetramar från budget 2020. De budgetförändringar som föreslogs redovisades i ett särskilt avsnitt i regionplanen.
22–23 jun 2021 § 137, RS 3-2021	Fullmäktige beslutade att fastställa förslaget till regionplan 2022 samt majoritetens grundbudget 2022.

Beredningen av fullmäktiges budget för år 2023

Datum	Beskrivning
21 jan 2022	Slutavstämning om planeringsförutsättningar 2023–2026 med den politiska majoriteten. Fokus på omvärldsbevakning och ekonomiskt utrymme.
31 jan 2022	Den centrala ledningsgruppen (CLG) fick information från budgetchef och controllerstrateger om dokumentet planeringsförutsättningar 2023–2026. Regiondirektören godkände planeringsförutsättningarna efter några tillägg inför kommande politisk beredning och beslut.
8 feb 2022, RS 173-2022	Förändring av tidplan för budgetprocessen 2023 med anledning av valår. Ny tidplan för beslut om "Regionplan, budget- och investeringsplan 2023–2026": RSAU 1 november 2022, RS 15 november 2022 och RF 29 november 2022.
9 feb 2022	Regionstyrelsens budgetkickoff. Nämndernas presidium med flera fick information om planeringsförutsättningar för år 2023–2026.
15 feb 2022 § 57, RS 37-2022	Regionstyrelsens arbetsutskott beslutade om dokumentet planeringsförutsättningar 2023–2026.
1 mar 2022 § 65, RS 37-2022	Regionstyrelsen beslutade om dokumentet planeringsförutsättningar 2023–2026, inklusive bilagor såsom tidplan, investeringsplan, budgetramar per nämnd och mall för nämndernas budgetunderlag. Budgetunderlagen skulle vara inlämnade senast 14 april 2022.
29 mar 2022 § 73, HSN 292-2022	Hälso- och sjukvårdsnämnden beredde sitt budgetunderlag. Beslut skulle fattas vid nämndens sammanträde 12 april 2022.
2 maj 2022, § 32	CLG fick information om utkast på regionplan 2023. Ny skatteprognos i augusti skulle utgöra underlag för regionplan 2023. Slutavstämning skulle göras i CLG i september 2022.
24 maj 2022 § 97, HSN 292-2022	Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om sitt budgetunderlag.
12 sep 2022, § 49	CLG fick information om ekonomiavsnittet i regionplan 2023 av controllerstrateg. Prognosen pekade på kraftigt ökade pensionskostnader för åren 2023 och 2024. För att nå balans år 2023 och år 2024 behövde kostnaderna minska.
14 sep 2022 § 174, RS 38-2022	Regionstyrelsens arbetsutskott hade dialog med hälso- och sjukvårdsnämndens presidium och förvaltningschefen. Förvaltningschefen lyfte fram särskilt viktiga delar från nämndens budgetunderlag såsom bemanning och kompetensförsörjning.
14 sep 2022 § 171, RS 17-2022	Regionstyrelsens arbetsutskott fick information av ekonomistrateg om att hög inflation medförde kraftigt ökade pensionskostnader för åren 2023–2024.
27 sep 2022 § 167, RS 18-2022	Regionstyrelsen fick information av ekonomidirektören om att den höga inflationen skulle medföra ökade pensionskostnader.
1 nov 2022 §230, RS 38-2022	Regionstyrelsens arbetsutskott föreslog att regionfullmäktige skulle besluta om förslaget till regionplan och budget 2023 under åberopande av synnerliga skäl. Enligt protokollet var anledningen de snabba förändringarna i omvärlden som fått inflationen att stiga och medfört att regionens pensionskostnader skulle öka kraftigt år 2023.
15 nov 2022 § 234 RS 38-2022	Regionstyrelsen behandlade och föreslog att regionfullmäktige skulle besluta om förslaget till regionplan och budget 2023 under åberopande av synnerliga skäl.
29-30 nov 2022 § 211, RS 38 -2022	Fullmäktige beslutade att fastställa förslaget till regionplan och budget 2023 under åberopande av synnerliga skäl.

Bilaga 2: Beredningen av nämndens budget

Beredningen av hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2022

Datum	Beskrivning
23 feb 2021	Information i HSLG om tidplan för verksamhetsplanering och budget för 2022. Områdeschefer skulle kallas till enskilda möten med stabschef och controllerstrateg för dialog om budget och verksamhet.
6 apr 2021	Kort information i HSLG om budgetprocessens årshjul.
4 maj 2021	HSLG fick information av ekonomidirektören om regionens ekonomi: Ekonomin klarades tack vare statsbidrag, sänkta kostnader p.g.a. pandemin samt en börs som repat sig snabbt efter fjolårets ras. Det fanns stora avvikelser på personalkostnader och det fanns också frågetecken kring vad omställningsplanen skulle ge.
19-20 aug 2021	Av HSLG-protokoll framgår att ledningsgruppen vid planeringsdagarna den 19-20 augusti 2021 ägnade en av dagarna åt arbete med verksamhetsplan och budget.
25 aug 2021, § 75, HSN 10-2021	Nämndens arbetsutskott fick information av hälso- och sjukvårdsdirektören och controllerstrateg om tidplan för beredning av nämndens verksamhetsplan och budget för år 2022. Bortsett från indexuppräknings var budgeten i stort oförändrad. Omfördelningar skulle göras internt.
16 sep 2021 § 90, HSN 896-2021	Nämndens arbetsutskott fastställde förslaget till nämndens verksamhetsplan för år 2022.
30 sep 2021 § 125, HSN 896-2021	Hälso- och sjukvårdsnämnden fastställde verksamhetsplan och budget för år 2022.
8 okt 2021	Hälso- och sjukvårdsdirektören och områdescheferna skickade ut budgetanvisningar till verksamheterna.
1 dec 2021	Verksamheternas aktivitetsplaner och detaljbudgetar skulle vara klara och samverkade i VSG och FSG.

Beredningen av hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2023

Datum	Beskrivning
31 maj 2022, punkt 3	Genomgång i HSLG inför budget 2023 av beslutad pågående verksamhet utan eller med tillfällig finansiering inom de olika områdena.
28 jun 2022, § 115, HSN 16-2022	Nämnden fick en presentation av tidplan för verksamhetsplan och budget 2023.
6 sep 2022	Genomgång i HSLG av preliminära budgetramar för sjukhusvården. Områdeschefer skulle se över eventuella omfördelningar mellan verksamheter.
13 sept 2022, § 72, HSN 16-2022	Nämndens arbetsutskott fick information från controllerstrateg om att budgetarbetet för år 2023 var inlett, dock utan att veta förutsättningar. Regionplanen skulle beslutas vid fullmäktiges sammanträde i november 2022.
20 sep 2022	Information i HSLG om att allt pekade på att 2023 skulle bli ett mycket tufft ekonomiskt år.
22 sep 2022, § 130, HSN 16-2022	Hälso- och sjukvårdsdirektören informerade nämnden om att budgetberedning pågick trots att nämndens budget skulle fastställas av fullmäktige först i november 2022. Planerna och budgeterna var därför preliminära. Inga omfördelningar mellan områden föreslogs för år 2023. I december skulle nämnden anta plan och budget för år 2023.
7 okt 2022	Hälso- och sjukvårdsdirektören och områdescheferna skickade ut preliminära anvisningar till verksamheterna om verksamhetsplanering och budget 2023.

Datum	Beskrivning
7 dec 2022, § 117, HSN 446-2022	HSN au fastställde förslaget till nämndens VP och budget för år 2023.
16 dec 2022, § 165	Nämndens verksamhetsplan och budget för år 2023 samverkades i förvaltningens samverkansgrupp för hälso- och sjukvård.
20 dec 2022, §185, HSN 446-2022	HSN fastställde nämndens verksamhetsplan och budget för år 2023.
10 jan 2023	Basenheternas verksamhetsplaner och budgetar skulle vara samverkade.
20 jan 2023	Verksamhetschef skulle ha fastslagit verksamhetsplan och budget för år 2023 för basenheten.

Bilaga 3 Sammanställning av vidtagna åtgärder

Sammanställning av åtgärder regionstyrelsen vidtagit

Rekommendationer till regionstyrelsen i 2020 års granskning	Vår kommentar
Säkerställ att de budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser i underlagen som visar att förslag på budgetar, åtgärder med mera är möjliga att genomföra.	Nej. Det är svårt att utifrån nämndernas budgetunderlag bedöma nämndernas behov av resurser. Styrelsen utvecklade inte kraven och kvaliteten på budgetunderlagen. Underlagen ger en översiktlig beskrivning av nämndernas strategier för att klara sina mål. Underlagen saknar risk- och konsekvensanalyser.
Skapa förutsättningar i budgetberedningen för ändamålsenliga prioriteringar.	Nej. Enligt styrelsen är det omställningsplanen som ska möjliggöra en ekonomi i balans. Verksamhetschefer uppgav att vissa åtgärder var svåra att genomföra utan att förändra basenheternas uppdrag. Styrelsen uppgav att produktions och kapacitetsstyrning (PKS) skulle vara ett verktyg för verksamheterna att prioritera. Arbetet med PKS var dock pausat under en stor del av år 2022.
Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet .	Nej. Det saknas dokument ledningssystemet som beskriver beredningen av budgeten.
Skriv till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.	Ja. I oktober 2022 uppmärksammade regionstyrelsen fullmäktige på att hälso- och sjukvårdsnämnden bedömde att nämnden inte skulle klara sin budget. Styrelsen föreslog att fullmäktige skulle ge nämnden i uppdrag att återuppta arbetet med att minska kostnader för hyrpersonal samt att göra en översyn av samverkansstrukturer och prioritering av uppdrag i syfte att minska sina kostnader.

Sammanställning av åtgärder hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit

Rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden i 2020 års granskning	Vår kommentar
Säkerställ att de budgetunderlag som nämnden lämnar in till styrelsen håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser i underlagen som visar att förslag på budgetar, åtgärder med mera är möjliga att genomföra.	Nej. Det är svårt att utifrån nämndens budgetunderlag bedöma nämndens behov av resurser. Underlagen saknar uppgifter om resursbehov samt risk- och konsekvensanalyser.
Skapa förutsättningar i budgetberedningen för ändamålsenliga prioriteringar.	Nej. Det är upp till varje basenhet att göra sina egna prioriteringar genom åtgärdsplaner. Det saknas ett enhetligt dokumenterat system för att göra prioriteringar. Arbetet med produktions- och kapacitetsstyrning har varit pausat under en stor del av år 2022 och har inte använts i den strategiska styrningen.
Säkerställ att aktuella styrdokument för nämndens budgetberedning finns inlagda i ledningssystemet	Nej. Det saknas styrdokument i ledningssystemet för nämndens budgetberedning.
Skriv till fullmäktige med förslag på åtgärder om nämnden bedömer att nämnden inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.	Nej. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade underskott år 2022. I september 2022 beslutade nämnden att uppmärksamma fullmäktige på att nämnden bedömde att nämnden inte skulle klara sin budget. Nämnden gav inget förslag på åtgärder som fullmäktige kunde ta ställning till.