

Ekonomi i balans

Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Gävleborg

*Rebecka Hansson, Projektledare
Karin Magnusson
Cecilia Axelsson
Elin Visuri
Casper Wessén
Viktor Hallström*



Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
1.1.	Bakgrund	6
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	6
1.3.	Revisionskriterier	6
1.4.	Kontrollmål	6
1.5.	Avgränsning	7
1.6.	Metod	7
1.6.1.	Enkät	7
2.	lakttagelser och bedömningar	8
2.1.	Regionövergripande regler och riktlinjer för mål- och budgetprocess	8
2.1.1.	lakttagelser	8
2.1.2.	Enkätresultat	11
2.1.3.	Bedömning	12
2.2.	Nämndspecifika regler och riktlinjer för ekonomistyrning	12
2.2.1.	lakttagelser	12
2.2.2.	Bedömning	14
2.3.	Fastställda fördelningsprinciper	14
2.3.1.	lakttagelser	14
2.3.2.	Enkätresultat	16
2.3.3.	Bedömning	16
2.4.	Fördelning av ansvar och befogenheter	17
2.4.1.	lakttagelser	17
2.4.2.	Enkätresultat	18
2.4.3.	Bedömning	18
2.5.	Nämndens prognossäkerhet	18
2.5.1.	lakttagelser	18
2.5.2.	Bedömning	19
2.6.	Nämndens åtgärder för en ekonomi i balans	19

2.6.1.	Iakttagelser	19
2.6.2.	Enkätresultat	21
2.6.3.	Bedömning	21
2.7.	Resultatuppföljning inom nämnden	22
2.7.1.	Iakttagelser	22
2.7.2.	Bedömning	23
2.8.	Regionstyrelsens uppsiktsplikt	24
2.8.1.	Iakttagelser	24
2.8.2.	Bedömning	25

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg genomfört en granskning avseende regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens arbete för en ekonomi i balans inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

Den sammanfattande bedömningen är att **regionstyrelsen** i begränsad utsträckning har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå. Vidare är den sammanfattande bedömningen att regionstyrelsen i begränsad utsträckning har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i arbetet för en ekonomi i balans inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

Den sammanfattande bedömningen är att **hälso- och sjukvårdsnämnden** inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Vidare är den sammanfattande bedömningen att hälso- och sjukvårdsnämnden i begränsad utsträckning har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i arbetet för en ekonomi i balans inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för ett antal kontrollmål i granskningen. Kontrollmål 1-4 samt 6 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet och kontrollmål 5 samt 7-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll

Kontrollmål	Kommentar
Kontrollmål 1 (Avser regionstyrelsen) Finns det regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen?	Till övervägande del uppfyllt Vår bedömning är att det finns regionövergripande regler och riktlinjer för mål- och budgetprocessen. Den fastställda tidplanen bedöms dock kunna medföra svårigheter att lägga en rimlig budget för nästkommande år och risk finns för att processen inte ger tillräcklig tid för analys och förankring inför beslut om budgeten.
Kontrollmål 2 (Avser nämnden) Finns det regler och riktlinjer för hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?	I begränsad utsträckning uppfyllt Vår bedömning är att nämndens regler och riktlinjer kopplat till mål- och budgetprocessen inte gett tillräckligt underlag för nämnden i och med att nämnden inte har beslutat om några verksamhetsförändringar för att anpassa verksamheten till den av fullmäktige tilldelade budgetramen för 2019. Vår bedömning är således att den antagna budgeten för nämnden inte ger den styrningseffekt som den syftar till.
Kontrollmål 3 (Avser både regionstyrelsen och nämnden) Finns fastställda fördelningsprinciper? (regionövergripande och inom hälso- och sjukvårdsnämnden)	I begränsad utsträckning uppfyllt Vår bedömning är att de fördelningsprinciper som finns fastställda på regionövergripande nivå inte är ändamålsenliga. Brister har påträffats gällande regionstyrelsens fördelning av den totala budgetramen som endast baseras på tidigare års budgetar med en procentuell uppräkningsprincip. Vår bedömning är att nämnden inte har fastställt några närmare fördelningsprinciper utan beräkningsföretagningar som finns är framtagna på tjänstemannanivå. Brister har påträffats i granskningen bland annat kring att nämnden inte fastställt detaljbudgeten, vilket vi bedömer kunna innebära att nämndens styrning mot budget kan försvåras samt att nämndens uppföljning

	mot budget kan bli otydlig.
<p>Kontrollmål 4 (Avser nämnden)</p> <p>Finns en fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?</p>	<p>Till övervägande del uppfyllt</p> <p>Vår bedömning att det finns en fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till nämndens ekonomistyrning.</p> <p>Vi vill påtala att den tillitsbaserade ledningen och styrningen som tillämpas inom nämnden inte kan åsidosätta varken nämndens eller regionstyrelsens ansvar enligt kommunallag och delegationsordning.</p>
<p>Kontrollmål 5 (Avser nämnden)</p> <p>Har hälso- och sjukvårdsnämnden en god prognossäkerhet?</p>	<p>I begränsad utsträckning uppfyllt</p> <p>Vår bedömning är att prognossäkerheten under den senaste 5-årsperioden har varierat i stor grad varvid prognossäkerheten över tid inte kan anses som god.</p>
<p>Kontrollmål 6 (Avser nämnden)</p> <p>Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?</p>	<p>Ej uppfyllt</p> <p>Vår bedömning är att nämnden inte har vidtagit tillräckligt med åtgärder för att få nå en ekonomi i balans. De åtgärder som har vidtagits har skett på tjänstemannanivå och granskningen visar på att nämnden inte har fattat några beslut om verksamhetsförändringar eller andra åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans.</p>
<p>Kontrollmål 7 (Avser nämnden)</p> <p>Sker en löpande resultatuppföljning inom hälso- och sjukvårdsnämnden utifrån vidtagna åtgärder?</p>	<p>I begränsad utsträckning uppfyllt</p> <p>Vår bedömning grundar sig på att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har fattat några beslut om verksamhetsförändringar eller andra åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans.</p> <p>Vi bedömer att nämnden kontinuerligt erhåller ekonomisk uppföljning och följer nämndens kostnadsutveckling.</p>
<p>Kontrollmål 8 (Avser regionstyrelsen)</p> <p>Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt gällande det ekonomiska underskottet?</p>	<p>I begränsad utsträckning uppfyllt</p> <p>Vår bedömning är att regionstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder gällande det ekonomiska underskottet inom hälso- och sjukvårdsnämnden. Brister har påträffats i och med att regionstyrelsen, trots stort prognosticerat underskott och nämndens bedömning om att verksamheten inte kan bedrivas inom tilldelad ram, inte beslutat om konkreta åtgärder eller föreslagit fullmäktige att fatta beslut om utökad budgetram för nämnden.</p>

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Utifrån de senaste årens redovisade underskott samt den utmaning kring en ekonomi i balans som nämnden har kommande år behöver nämnden fortsätta arbetet med att vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Genom en nära dialog med tjänstemän och utifrån väl underbyggda underlag behöver nämnden besluta om åtgärder. Som en del i detta ingår även att besluta om verksamhetsförändringar för att anpassa verksamheten till den tilldelade budgetramen, men med fortsatt beaktande av att kunna bedriva en god vård för medborgarna.

- Nämnden behöver fatta beslut om driftrambudget för nämnden med fördelning av budgeterade intäkter och kostnader på en övergripande nivå för att möjliggöra för nämndens styrning och uppföljning mot fastställd driftrambudget.
- Tillse att tjänstemännen ser över beräkningsförutsättningar till kommande års budgetarbete för att säkerställa att hänsyn tas till den produktionsplanering som sker inom hälso- och sjukvården.
- Det är av vikt att den tillitsbaserade ledningen och styrningen som tillämpas inom nämnden inte åsidosätter varken nämndens eller regionstyrelsens ansvar. Det behöver därav finnas reglerat hur beslut som fattats på tjänstemannanivå i enlighet med den tillitbaserade styrningen ska anmälas till nämnden respektive regionstyrelsen. Nämnden rekommenderas därmed att upprätta tillämpningsregler kopplat till den tillitsbaserade styrningen och ledningen som innefattar anmälan av beslut. Dessa tillämpningsregler behöver även gälla beslut om åtgärder för en ekonomi i balans.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Göra en översyn av styrdokumentet kring mål- och budgetprocessen för att se över möjligheten att tydliggöra innehållet i styrdokumentet utifrån synpunkter som framkommit i granskningen.
- Säkerställa att tidplanen i budgetarbetet är så väl avvägd som möjligt för att ge tid för analys och förankring.
- Se över tillämpad resursfördelningsmodell och fördelningsprinciper i budgeten för att säkerställa att de är ändamålsenliga.
- Ställa tydliga krav på hälso- och sjukvårdsnämnden att fatta beslut om åtgärder för att komma tillrätta med redovisade underskott.
- Om hälso- och sjukvårdsnämnden fortsätter redovisa stora underskott kommande räkenskapsår, behöver regionstyrelsen utreda och besluta om strukturella förändringar inte bara inom hälso- och sjukvården, utan även inom andra nämnders verksamheter för att nå en ekonomi i balans. Som en del i detta behöver regionstyrelsen även aktualisera till regionfullmäktige att nämnden inte kan bedriva verksamhet inom den tilldelade budgetramen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av regionen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att regionen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av den aktuella nämnden och regionstyrelsen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar enligt kommunallagen 6 kap 6 § för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Regionstyrelsen ansvarar enligt samma lag 11 kap 8 § för att ett förslag till budget upprättas. Det är regionstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till regionstyrelsen. Regionstyrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Av årsredovisningen 2018 framgick att Hälso- och sjukvårdsnämnden har fattat ett inriktningsbeslut om en långsiktig handlingsplan för att nå en ekonomi i balans. Vid delårsrapporten 2019 fanns inte någon redogörelse av det fortsatta arbetet kring den långsiktiga handlingsplanen. Däremot framgår det att regionstyrelsen har fått i uppdrag att samordna och leda arbetet med att ta fram och genomföra en åtgärdsplan för god ekonomisk hushållning.

Regionens revisorer ser att det är väsentligt att granska regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens arbete för en ekonomi i balans under 2019 inom hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområde.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på regionövergripande nivå samt om hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs i huvudsak av:

- Kommunallag
- Regionens relevanta styrande dokument

1.4. Kontrollmål

Följande kontrollmål ska besvaras:

1. Finns det regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?
3. Finns fastställda fördelningsprinciper? (regionövergripande och inom hälso- och sjukvårdsnämnden)

4. Finns en fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?
5. Har hälso- och sjukvårdsnämnden en god prognossäkerhet?
6. Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
7. Sker en löpande resultatuppföljning inom hälso- och sjukvårdsnämnden utifrån vidtagna åtgärder?
8. Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt gällande det ekonomiska underskottet?

Kontrollmål 1-4 samt 6 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Kontrollmål 5 samt 7-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

1.5. Avgränsning

Granskningen avser regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden och avser i huvudsak år 2019. Granskningen avgränsas till ovanstående kontrollmål.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.
- Intervjuer med regionstyrelsens presidium respektive hälso- och sjukvårdsnämndens presidium.
- Intervjuer med ansvariga på tjänstemannanivå: ekonomidirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, budgetchef, ekonomikontroller för hälso- och sjukvårdsnämnden samt stabschef för hälso- och sjukvårdsgemensamma resurser.

De som har intervjuats i granskningen har haft möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast av rapporten.

De intervjuade har haft möjlighet till sakgranskning av granskningsrapporten under perioden 2020-03-12 – 2020-03-23. Rapporten bygger på genomförda intervjuer, dokumentstudier och webbenkät under perioden 2020-01-08 – 2020-03-11.

1.6.1. Enkät

I granskningen har en webbenkät skickats ut till förvaltnings- och verksamhetschefer som har budgetansvar inom hälso- och sjukvårdsnämnden. Enkäten syftar till att få fram uppgifter om verksamhetens kännedom om de regler och riktlinjer som finns kopplat till mål- och budgetprocessen samt uppgifter om verksamhetens kunskap om ekonomistyrning i största allmänhet.

Utskickad enkät har omfattat två delar; *budgetprocess* samt *verksamhetsstyrning*. De två delarna har bestått av 11 respektive 15 frågor samt möjlighet att lämna kommentarer samlat för varje enskild del. Undersökningsperioden har varit mellan 2020-02-03 - 2020-02-17. Enkäten skickades ut till 22 förvaltnings- och verksamhetschefer och svarsfrekvensen var 86%.

Enkätfrågorna utformades som påståenden där respondenterna på en skala mellan 1–5 fick skatta hur väl de anser att ett påstående stämmer.

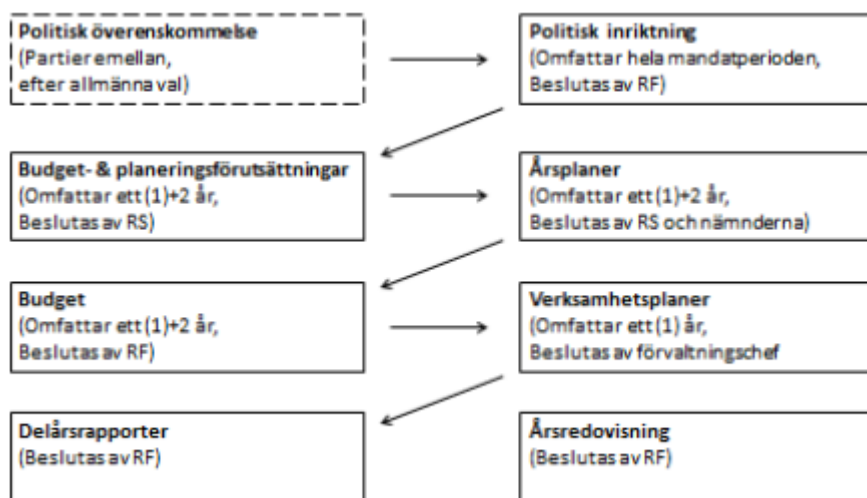
2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Regionövergripande regler och riktlinjer för mål- och budgetprocess

Finns det regler och riktlinjer för den regionövergripande mål- och budgetprocessen?

2.1.1. Iakttagelser

Nedanstående bild visar den övergripande styrningen inom Region Gävleborg och den finns beskriven i dokumentet Tjänsteskrivelse – Politisk inriktning¹.



Styrkedjan ovan beskrivs vid intervjuer ha varit gällande sedan 2016, och var därav gällande vid tiden för antagande av budget 2019 som antogs i juni 2018. Regionens mål- och ekonomistyrning har dock blivit dokumenterad och utvecklats allt eftersom och 2019 fanns styrkedjan med i beslutsunderlag vid regionfullmäktiges fastställande av den politiska inriktningen 2019-2022.

Region Gävleborgs verksamhet styrs utifrån den politiska inriktningen² som regionfullmäktige har per mandatperiod. Den politiska inriktningen syftar till att ange övergripande mål och riktlinjer för verksamheten och omfattade för mandatperioden 2016-2019 fyra målområden; Hela Gävleborg ska leva och utvecklas, Ett grönt och hållbart Gävleborg, En välfärd att lita på, Fler jobb och högre utbildningsnivå i Gävleborg. Den politiska inriktningen utgör grunden i regionens mål- och budgetprocess som ska utmytna i budget för året och årsplaner för nämnderna. Målen för verksamheten och ekonomin ska sedan följas upp vid delårsrapport och årsredovisning.

¹ Tjänsteskrivelse – Politisk inriktning, beslutsunderlag vid regionfullmäktiges sammanträde 2019-04-24 då politisk inriktning för Region Gävleborg 2019-2022 fastställdes

² Politisk inriktning 2016-2019, fastställd av regionfullmäktige 2016-04-27 (Dnr RS 2016/293)

Följande regionövergripande styrdokument finns framtagna gällande regionens mål- och budgetprocess:

- **Budget- och planeringsförutsättningar 2019-2021, del 1³ samt del 2⁴**

Av intervjuer framkommer att den årliga mål- och budgetprocessen påbörjas i januari när regionstyrelsen fastställer budget- och planeringsförutsättningarna. Den första delen av de två dokumenten anger utgångspunkter för arbete med verksamhetens mål, politiska prioriteringar, beslutsprocess samt anvisningar till nämnderna. Med beslutsprocess avses tidplan för den politiska beslutsgången för olika styrande dokument i budget- och planeringsprocessen. Enligt anvisningar till nämnderna ska respektive nämnd upprätta en årsplan, som ska ange nämndens mål för verksamheten.

Del 2 av budget- och planeringsförutsättningarna anger de ekonomiska förutsättningarna såsom aktuellt ekonomiskt läge för svensk ekonomi och skatteunderlagstillväxten, riktlinjer för god ekonomisk hushållning, ekonomiska planeringsramar per nämnd samt investeringsramar. I budget- och planeringsförutsättningarna finns en planeringsreserv som ska täcka bland annat oförutsedda kostnader under budgetprocessen samt finansiera ytterligare prioriterade områden som tillkommer under processen. Vidare lämnas uppgifter om utfall från året före budgetprocessen startar och utfall enligt prognos för innevarande år för budgetprocessen. Dokumentet beskriver, i likhet med del 1, även beslutsprocessen och lämnar anvisningar till nämnderna gällande årsplanen.

Av del 2 av budget- och planeringsförutsättningarna framgår vilka områden som ska prioriteras under 2019-2021, nämns kan hälsa och välbefinnande samt god och nära vård. Därtill kan regionstyrelsen återkomma med ytterligare politiska prioriteringar.

- **Budgetanvisning – 2019 års budget⁵**

Av dokumentet framgår att budget för 2019 ska upprättas enligt de anvisningar som anges. I anvisningarna anges de mål som finns med budgetprocessen, såsom att budgeten ska vara realistisk och att kostnader för produktion, bemanning samt inköp i övrigt ska budgeteras. Vidare framgår det av anvisningarna att verksamhetsplan, produktionsplan och bemanningsplan ska tas fram. Budgetanvisningarna anger beräkningsförutsättningar såsom för de löneökningar som inryms i tilldelade ramar, forskningstid, läkarutbildningar samt kostnadsökningar för läkemedel.

- **Reglemente för regionstyrelsen och nämnder⁶**

Detta reglemente är upprättat utifrån kommunallagens krav att fullmäktige ska utfärda reglemente med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Av reglementet framgår bland annat att det i regionstyrelsens ansvar och styrning ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs. Vidare framgår bland annat att hälso- och sjukvårdsnämnden regelmässigt ska rapportera till regionfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

- **Reglemente om uppföljning⁷**

Reglementet syftar till att skapa förutsättningar för regionstyrelsen att utöva sitt uppsiktsansvar och för styrelsens återrapportering till regionfullmäktige. Av reglementet framgår att regionstyrelsen ska delges nämndprotokoll samt ha uppsikt över nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Respektive nämnd ska bedriva verksamheten i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige fastställt samt bestämmelser i lag eller annan författning.

³ Budget- och planeringsförutsättningar 2019-2021, del 1, fastställd av regionstyrelsen 2018-01-17 (Dnr RS 2017/2100)

⁴ Budget- och planeringsförutsättningar 2019-2021, del 2, fastställd av regionstyrelsen 2018-03-21 (Dnr RS 2017/2100)

⁵ Budgetanvisning – 2019 års budget, fastställd av ekonomidirektören 2018-03-20

⁶ Reglemente för regionstyrelsen och nämnder, fastställd av regionfullmäktige 2018-04-26 (Dnr RS 2017/2113)

⁷ Reglemente om uppföljning, fastställt av regionfullmäktige 2019-02-20 (Dnr RS 2019/116)

- **Anvisning bokslut samt redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av politiska prioriteringar⁸**

Av dokumentet framgår att samtliga nämnder, enligt beslut av regionstyrelsen 2018 (RS 2018/289), ska redovisa sin medelsförvaltning för perioden januari – december 2019. Denna medelsförvaltning ska omfatta information om årets resultat i förhållande till budget, hantering av eventuella underskott samt uppföljning av politiska mål/satsningar som har angivits i nämndens årsplan.

- **Anvisning delårsbokslut januari – augusti 2019 med prognos samt redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av politiska mål⁹**

Av dokumentet framgår att samtliga nämnder, enligt beslut av regionstyrelsen 2018 (RS 2018/289), ska redovisa sin medelsförvaltning för perioden januari – augusti 2019. Denna medelsförvaltning ska omfatta information om budget, periodens resultat och prognos, hantering av eventuella prognosticerade underskott samt uppföljning av politiska mål/satsningar som har angivits i nämndens årsplan.

Enligt uppgift fanns ovan angivna styrdokument tillgängliga på intranätet under den tid de var aktuella. Exempelvis fanns budgetanvisningarna för 2019 tillgängliga på intranätet under perioden för framtagande av budget 2019.

Av intervjuer på politikernivå framkommer att mål- och budgetprocessen i sig har blivit mer tydlig, främst genom att beslutsprocessen kring budgeten finns klarlagd och dokumenterad i form av tidplan för processen. Däremot anges att innehållet i ovan nämnda styrdokument är otydliga, bland annat gällande hur rambudgeten ska brytas ner på nämndnivå och hur nämnden går tillväga vid revidering av sin ramfördelning inom nämnden.

Vid intervjuer på tjänstemannanivå framgår att budgetanvisningarna syftar till att tydliggöra och vara ett stöd i budgetarbetet inom förvaltningsorganisationen.

Både intervjuade politiker och tjänstemän framhåller att regionen har en tidig budgetprocess, som på politisk nivå är avslutad i juni året före budgetåret. Fram till år 2014 hade regionen en process som innebar att beslut om budget togs av regionfullmäktige i november. Detta ansågs på politisk nivå vara en utdragen process, och syftet med att tidigarelägga beslutsprocessen var att frigöra tid och därmed möjlighet att vidta eventuella åtgärder i verksamheten för att kunna hålla en budget i balans.

Den nu gällande mål- och budgetprocessen innebär att tjänstemännen måste ha en stor framförhållning i budgetprocessen genom att påbörja analys och budgetarbete redan under hösten året innan budgeten för nästkommande år tas. Som underlag för budgeten upprättas även ett delårsbokslut med prognos per mars. Vid intervjuer på tjänstemannanivå framkommer att budgetprocessen och målprocessen tidsmässigt hanteras åtskilda då beslut om budgeten tas av nämnden i maj/juni och verksamhetsplanen för hälso- och sjukvårdsnämnden fastställs av hälso- och sjukvårdsdirektören senast i december.

Av fastställt budgetdokument för 2019 och ekonomisk plan 2020-2021¹⁰ framgår att det ekonomiska utrymmet att fördela till verksamheterna uppgår till 9 352 mnkr. Detta utrymme är den budget som fördelas till respektive styrelse och nämnd. Den ramfördelning som sker till respektive nämnd baseras på föregående års ramtilldelning med en viss uppräknings samt hänsyn till eventuella verksamhetsförändringar. Uppräknings för 2019 är 2,8% för hälso- och sjukvårdsnämnden, 0,2% för regionstyrelsen och 2,1% för övriga nämnder. I nedanstående bild framgår ramfördelning och uppräknings i fastställd budget för 2019.

⁸ Anvisning bokslut samt redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av politiska prioriteringar, fastställd av ekonomidirektören 2020-01-08

⁹ Anvisning delårsbokslut januari – augusti 2019 med prognos samt redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av politiska mål, fastställd av ekonomidirektören 2019-06-19.

¹⁰ Fastställd av regionfullmäktige 2018-06-12 (RS 2018/635).

Tabell 3 Budgetramar 2018 och 2019 (mnkr)

Styrelse/nämnd	Budget 2018	Budget 2019	Verksamhets- förändring	Upp- räkning	Övriga tillskott	Upp- räkning (%) ⁴
Regionstyrelse	2 433,1	2 516,7	54,9	28,7	-	1,2 ⁵
varav Hälsoval	1 390,3	1 472,6	43,4	38,9	-	2,7 ⁶
Hälso- och sjukvårdsnämnd	5 920,9	6 072,0	-46,5	165,2	32,4	2,8
Hållbarhetsnämnd	462,6	514,4	-3,8	9,7	45,9	2,1
Kultur- och kompetensnämnd	165,6	170,2	-0,1	3,5	1,2	2,1
Patientnämnd	4,6	5,3	0,6	0,1	-	1,9
Företagshälsovårdsnämnd	0,0	0,0	-	0,0	-	-
Gemensam nämnd	3,9	3,8	-0,2	0,1	-	2,7
Revisorer	6,1	6,3	-	0,2	-	3,3
Budgetreserv	91,2	63,3	-	-27,9	-	-
Verksamhetens nettokostnader	9 088,0	9 352,0	4,9	179,6	79,5	2,0

Vidare framgår av fastställt budgetdokument att hänsyn har tagits till styrelsens och nämndernas förslag till ramar i de inlämnade årsplanerna. Årsplanerna ska beskriva den politiska inriktningen och de politiska prioriteringar som finns angivna i budget- och planeringsförutsättningarna för 2019. Av genomgångna protokoll framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden den 24 april 2018 fastställt en årsplan för 2019 för överlämnade till regionstyrelsen. Samtliga nämnders årsplaner togs enligt uppgift upp och utgjorde beslutsunderlag för budget 2019 och ekonomisk plan 2020-2021 vid regionstyrelsens sammanträde den 30 maj 2018. Detta framgår dock ej av regionstyrelsens sammanträdesprotokoll, vilket beror på att årsplanerna inte går med som bilaga i kallelsen till regionstyrelsens sammanträde.

Av genomgångna protokoll framgår att regionstyrelsen den 30 maj 2018, utifrån framtaget budgetförslag gällande 2019 års budget och ekonomisk plan 2020-2021, beslutat om att föreslå regionfullmäktige att besluta om budgetförslaget. Regionfullmäktige beslutade den 12 juni 2018 om budgetförslaget. Vi konstaterar därmed att fastlagd tidplan i beslutsprocessen för budgetarbetet 2019 har följts.

2.1.2. Enkätresultat

Av enkätsvaren framgår att respondenterna i stort har god kännedom om de styrdokument som reglerar mål- och budgetprocessen. Enkätsvaren visar på att ca 70% av cheferna anser att regionens rutiner och anvisningar avseende budgetprocessen är bra. Respondenterna är dock något kritiska kring huruvida tidplanen för budgetarbetet, som helhet är väl avvägd så att budgetprocessen ger tid för analys och förankring.

De verksamhetschefer som besvarat enkäten förtydligar i fritextsvar att de upplever att budgeten läggs väl tidigt vilket medför svårigheter att få till förändringar i budgeten utifrån ändrade förutsättningar. Tankar kring att budget läggs väl tidigt har även framkommit vid intervju, där det anges att novemberbudget egentligen är att föredra.

Webbenkäten indikerar att mer än hälften av respondenterna endast till viss del anser sig ha tillräckliga kunskaper för att arbeta med verksamhetens budget på ett effektivt sätt. Däremot visar enkätsvaren att en övervägande del av respondenterna får ett gott stöd från stödekonomerna.

Av resultatet från webbenkäten framgår även att merparten av respondenterna anger att de har en god förståelse för regionens budgetprocess samt sin roll processen. Webbenkäten visar på att det råder olika åsikter kring huruvida regionen har en ändamålsenlig och effektiv budgetprocess, där ungefär hälften instämmer medan övriga instämmer till viss del.

2.1.3. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet till övervägande del är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det finns antagna styrdokument som är gemensamma för regionens samtliga verksamheter, och som grundar sig på fullmäktiges fastställda politiska inriktning. Det finns en dokumenterad styrkedja för ekonomistyrningen och till den en fastställd tidplan för mål- och budgetprocessen samt fastställt reglemente och framtagna anvisningar för uppföljning av ekonomi och fastställda prioriterade mål per nämnd. Vidare finns gemensamma planeringsunderlag innehållande bland annat skatteunderlag och befolkningsförändring samt budgetanvisningar som anger gemensamma beräkningsförutsättningar för löneökningar, prisökningar för läkemedel mm. I granskningen har framkommit att innehållet i styrdokumenten kan tydliggöras.

Vår bedömning utifrån vad som har framkommit i granskningen är att kännedomen om de antagna styrdokumenten är god och budgetansvariga har möjlighet till stöd i budgetarbetet. Utifrån vad som framkommit i granskningen bedömer vi dock att regionens tidiga budgetprocess medför svårigheter att lägga en rimlig budget för nästkommande år och att tidplanen inte alltid är väl avvägd för att ge tid för analys och förankring.

2.2. Nämndspecifika regler och riktlinjer för ekonomistyrning

Finns det regler och riktlinjer för hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?

2.2.1. Iakttagelser

Regionfullmäktige fastställer årligen en budgetram för nämnderna, vilket sker utifrån respektive nämnds framtagna årsplan. Utifrån den fastställda budgetramen ska varje nämnd göra en fördelning budgetramen mellan de olika förvaltningarna inom nämnden. Framtagande av förslag på ramfördelning sker på tjänstemannanivå där ansvaret anges ligga på chefskontroller inom respektive nämnd. Utifrån framtaget förslag till fördelning fattar politiken beslut om ramfördelningen för nämnden.

Respektive förvaltning inom regionen har möjlighet att upprätta förvaltningsspecifika budgetanvisningar. Dessa fungerar enligt uppgift av intervjuade endast som komplement till de regionövergripande budgetanvisningarna som finns beskrivna i avsnitt 2.1. Dessa förvaltningsspecifika budgetanvisningar syftar till att vara ett stöd i arbetet kring den detaljerade fördelningen av budgetramen inom nämndens verksamheter.

Vi har i granskningen tagit del av förvaltningsspecifika anvisningar för budget 2019 gällande för hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Av anvisningarna framgår en mer detaljerad tidplan för tjänstemännen att förhålla sig till i arbetet med den ekonomiska detaljbudgeten. Vidare beskriver anvisningarna vilka dokument som ska upprättas i budgetarbetet. Dessa är bland annat riskanalys, produktionsplan, bemanningsplan och resultatbudget.

Både de regionövergripande och nämndens anvisningar beskriver den nya resultatmodellen för 2019 som är gällande för hela organisationen inom Region Gävleborg. Målen med denna modell anges vara:

- ökat fokus på externa kostnader och externa intäkter
- ansvar för påverkbara intäkter och kostnader
- förenklad budget, prognos och uppföljning
- förbättrad styrning av interna tjänster
- mer tid för arbete med effektiviseringar

Som beskrivits i föregående avsnitt finns det i budget- och planeringsförutsättningarna angivna prioriterade områden för 2019-2021. I hälso- och sjukvårdsnämndens årsplan för 2019 anges vilka av de prioriterade områdena som nämnden ska arbeta mot; God och nära vård, Hälso- och sjukvård ur patientens perspektiv, Jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård samt Delaktiga med-

arbetare – en attraktiv arbetsgivare. I årsplanen anges mål för att nå dessa prioriterade områden. Utöver dessa prioriterade områden finns möjlighet för regionstyrelsen att återkomma med ytterligare politiska prioriteringar. Av intervjuer med regionstyrelsens presidium har det inte framkommit att regionstyrelsen gett några särskilda uppdrag utöver de i årsplanen angivna prioriteringarna.

I hälso- och sjukvårdsnämndens årsplan för 2019 lämnas inga kommentarer om önskemål om förändring i tilldelad uppräkningsram om 2,8% i planeringsramen för 2019. Däremot framkommer önskemål om tillskott i planeringsramen om totalt 12,5 mnkr bland annat gällande fortsatta satsningar inom vissa områden. Av årsplanen lämnas även kommentarer till det prognosticerade underskottet för 2018 och att arbete med kortsiktiga åtgärder pågår. Bland annat anges att målet är att ta del av riktade statsbidrag till lägsta möjliga kostnad och att sänka kostnaden för inhyrd personal. Av årsplanen framgår även att nämndens bedömning är att verksamheten inte kan bedrivas inom den föreslagna driftbudgeten för 2019.

Vid de intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen har vi lyft frågan kring hur man på politikernivå har agerat och vilka beslut som har fattats utifrån ovan nämnda bedömning i nämndens årsplan. Det anges att det skett diskussioner kring budget i balans och att politiken måste pröva om ramarna kan förändras. Den verksamhet som bedrivs inom hälso- och sjukvårdsnämnden utgör en stor del av regionens totala verksamhet och det framhålls att det inte finns så många andra verksamheter som kan göra neddragningar för att underlätta för hälso- och sjukvårdsnämnden. Vidare anges att fokus är att jobba långsiktigt och nämnden vill därför inte fatta kortsiktiga beslut som ger oönskade följd effekter på längre sikt.

Hälso- och sjukvårdsnämndens tilldelade budgetram för 2019 blev 6.072 mnkr, att jämföra med den planeringsram om 6.101 mnkr som sattes i budget- och planeringsförutsättningarna för 2019. Detta är en minskning om 29 mnkr som bland annat förklaras av ett beslut om att Hofors HC skulle återgå till Hälsovalet. Hälsovalet ligger organiserat under regionstyrelsens verksamhet varvid en omfördelning om 40,6 mnkr skett från hälso- och sjukvårdsnämndens rambudget. Därutöver har hänsyn tagits till nämndens önskemål om tillskott om 12,5 mnkr till den satta planeringsramen. Vi kan däremot inte se att någon hänsyn har tagits till att nämnden har påtalat att verksamheten inte kan bedrivas inom den tilldelade budgetramen.

Vid intervjuer anges att den fastställda budgeten för nämnden är underfinansierad och det finns en medvetenhet redan vid årets ingång att budgeten inte kommer att hållas. Det påtalas dock att verksamheterna försöker arbeta med att minska nämndens underskott med intern effektivisering. På vissa håll är underskotten så betydande att underskotten inte är möjliga att hantera med intern effektivisering på tjänstemannanivå. Det anges att det inom flera verksamhetsområden inte är realistiskt att få en ekonomi i balans utan det krävs att nämnden fattar strukturella beslut.

Vid anges att uppföljning av samtliga verksamhetsområden sker mot en nollbudget. Vid avvikelser mot budget tittar verksamheten på vad de kan göra för att få en ekonomi i balans. Däremot läggs större fokus på hur dessa verksamhetsområden kan skapa ett bättre resultat jämfört med föregående år genom att jobba med låg kostnadsutveckling och en hög intäktsutveckling.

Av fastställt reglemente för regionstyrelse och nämnder gällande från 1 januari 2019 (Dnr 2017/2113) framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden regelmässigt ska rapportera till regionfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. I övrigt har nämnden att följa de anvisningar som finns framtagna gällande redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av prioriterade mål 2019.

Av intervjuer framkommer att prognos för nämnden upprättas två gånger per år, dels vid delårsbokslutet i mars dels vid delårsbokslutet i augusti. Detta finns angivet i de anvisningar för delårsbokslut som beskrivs i avsnitt 2.1.

Av genomgångna protokoll framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden den 13 juni 2018 beslutat om nämndens fördelning av budgetram. Någon ändringsbudget för 2019 har inte tagits därefter. Vidare framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden fått medelsförvaltning och uppföljning av priorite-

rade mål 2019 redovisat den 26 september 2019 respektive 28 januari 2020. Redovisning av medelsförvaltning och uppföljning av prioriterade mål 2019 har därefter skett till regionstyrelsen 16 oktober 2019 respektive 5 februari 2020. Hälso- och sjukvårdsnämndens medelsförvaltning per augusti återfanns som bilaga till regionstyrelsens delårsrapport för perioden januari – augusti 2019 vilken överlämnades till regionfullmäktige den 30 oktober 2019. Vid tiden för granskningen har nämndens medelsförvaltning för helåret 2019 ännu ej överlämnats till regionfullmäktige.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet i begränsad utsträckning är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det finns framtagna anvisningar för hälso- och sjukvårdsförvaltningen som utgör stöd för att hur de övergripande reglerna och riktlinjerna som är regiongemensamma ska hanteras inom nämnden. Anvisningarna lämnar bland annat uppgifter om beräkningsförutsättningar i budgeten.

Anmärkningsvärt är dock nämndens bedömning att verksamheten inte kan bedrivas inom den föreslagna driftbudgeten för 2019. Inom ramen för vår granskning har inget framkommit som visar på att nämnden i budgeten har fattat några beslut om verksamhetsförändringar kopplat till omfattning eller inriktning för att anpassa verksamheten till den tilldelade budgetramen.

Vår bedömning är att nämndens tilldelade budgetram inte utgör ett tydligt underlag för nämndens styrning och ledning för att säkerställa att förutsättningar finns att bedriva verksamheten på ett, utifrån ekonomisk synpunkt, tillfredsställande sätt. Den tilldelade budgetramen för nämnden ger således inte den styrningseffekt som den syftar till.

2.3. Fastställda fördelningsprinciper

Finns fastställda fördelningsprinciper? (regionövergripande och inom hälso- och sjukvårdsnämnden)

2.3.1. Iakttagelser

Enligt kommunallagen ska fullmäktige fastställa en budget i balans, och av intervjuer framkommer att denna bestämmelse utgör grunden för fördelning av den totala budgetramen.

Av verksamhetsplanen¹¹ för 2019 framgår att nämnden tillämpar tillitsbaserad¹² ledning och styrning inom hälso- och sjukvården. Denna ledning och styrning anges vila på ett antal principer, såsom tillit, medborgarfokus och handlingsutrymme. Det har vid intervjuer framkommit att denna styrmodell bland annat innebär att den fastställda driftbudgeten inte är detaljstyrd utan det ansvaret åligger tjänstemannaorganisationen. Detaljplanebudgeten ska enligt intervjuer baseras på nämndens fastställda årsplan och fastställda verksamhetsplaner.

Tilldelade budgetramar baseras på tidigare års budgetar med en fastställd uppräkningsfaktor, där hälso- och sjukvårdsnämnden erhåller en högre årlig uppräkningsfaktor jämfört med övriga nämnder.

Inom den fastställda driftbudgeten ska nämnderna finansiera sina verksamhetskostnader samt kapitalkostnader i form av avskrivningar och ränta. I detaljplanebudgeten tas hänsyn till investeringsplaner och befintliga anläggningstillgångar. Hänsyn tas även till verksamhetens intäkter såsom patientavgifter men även specialdestinerade statsbidrag. Av intervjuer framkommer att dessa statsbidrag är svårbudgeterade. Dessa poster baseras på SKR's bedömningar för kommande år men behöver kompletteras med vissa antaganden och bedömningar.

¹¹ Verksamhetsplan för hälso- och sjukvårdsförvaltningen 2019

¹² Tillitsbaserad styrning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarnas behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet. (Definition hämtad från Stratsys hemsida)

Som beskrivits i avsnitt 2.1 anger fastställda budgetanvisningar de regiongemensamma beräkningsförutsättningarna som gäller för 2019. Vidare framgår att interna intäkter och kostnader (interna affärer) ska budgeteras på verksamhetsnivå. Dessa interna affärer avser köp av tjänster från avdelningar som ligger under regionstyrelsen såsom Logistik och service, HR och Inköp.

Fördelning av respektive nämnds budgetramar på detaljnivå sker på tjänstemannanivå. Detaljbudgetarbetet påbörjas i mars och håller på till slutet av juni. Enligt fastställd beslutsprocess gällande budgeten 2019 och ekonomisk plan 2020-2021 tas ramfördelningen av nämnder och styrelse i mitten av juni. Av intervjuer framgår att detaljbudgetarbetet är ett omfattande arbete med stora volymer av poster som ska budgeteras. Då budgetarbetet sker tidigt på året måste ett antal antaganden göras. På tjänstemannanivå träffas controllergruppen löpande för att föra dialog kring detaljbudgetarbetet. I dessa dialoger diskuteras bland annat lagförändringar som påverkar verksamheterna och olika prioriteringar.

Av nämndens framtagna anvisningar för budget 2019 framgår de förvaltningsspecifika beräkningsförutsättningar som gäller vid upprättandet av nämndens resultatbudget. Dessa är följande:

Sammanfattning av uppräknig	%-sats
Landstingsersättning/DRG-ersättning/HVK	Prel 2,8%
Lönekostnad	2,8%
PO-pålägg	46,47%
Läkemedel, recept (specialistvård)	5% (prognos 2018)
Läkemedel, rekvisition (alla)	5% (prognos 2018)
Läkemedel recept HC	5% (prognos 2018) kommer från HVK
Köpt regionvård	3,6% (prognos 2018)
Övrig köpt vård	3,6% (prognos 2018)
Övriga externa kostnader enligt LPIK	2,1%
Interna kostnader	Olika beroende på typ av tjänst som köps

Inom hälso- och sjukvårdsnämnden finns fem förvaltningar; internproduktion, extern produktion gemensamma resurser, smittskydd och vårdhygien och förvaltningsledning. Fördelningen av budgetramen inom intern produktion sker utifrån en ersättningsmodell som utgår från KPP¹³. Ersättningsmodellen tar hänsyn till nationell statistik. Övriga förvaltningar tilldelas en budgetram baserat på en uppräknig av föregående års budget.

Av tjänsteskrivelsen inför nämndens beslut om driftrambudget för 2019 i juni 2018 framgår nämndens nettofördelning av budgetramen inom nämndens förvaltningar. Nedanstående bild är hämtat från tjänsteskrivelsen.

Tabell 2 Förvaltning, mnkr	Budget 2018	Uppräknig	Verksamhetsförändring	Övriga tillskott	Budget 2019
Intern produktion hälso- och sjukvård	5 251,9	146,6	-103,3	19,2	5 314,4
Extern produktion hälso- och sjukvård	503,3	14,0	-2,0	-	515,3
Smittskydd och Vårdhygien	24,4	0,7	-	-	25,1
Ledning hälso- och sjukvård	65,9	1,8	-26,0	13,2	54,9
Hälso- och sjukvårdsgemensamma resurser	75,4	2,1	84,8	-	162,3
Totalt	5 920,9	165,2	-46,5	32,4	6 072,0

¹³ KPP - kostnad per patient. Det innebär att kostnaden beräknas för varje individuell vårdkontakt. SKR bedriver för närvarande ett arbete för att stödja införandet av patientrelaterad kostnadsredovisning i sjukvården med stöd av KPP. Arbetet verkar bland annat för att man ska använda enhetliga principer för att underlätta jämförelser. All KPP-data från sjukhusen sammanställs i en databas som ger underlag för utveckling av metoder för jämförelser, analyser och ersättningar inom sjukvården.

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut om budget utgörs således av beslut om fördelning av den budgetram som tilldelats nämnden. Beslutet omfattar inte ett beslut om budget där intäkter respektive kostnader är bruttoredovisade.

Av anvisningarna för budget 2019 framgår att plan för bemanning och produktion ska upprättas. Av intervjuer framkommer att det sker bedömningar kring bemanningen och det för närvarande bedrivs ett HR-projekt där bemanningen inom nämnden belyses. Däremot anges att budgeterad produktion i verksamheten är densamma som tidigare budgetår utan hänsyn till faktisk produktionsplanering.

Vi har tagit del av den internbudget som finns upprättad för nämnden. Internbudgeten är en nollbudget där anslaget från regionfullmäktige, dvs tilldelad budgetram, redovisas som en intern intäkt. I internbudgeten har det även tagits höjd för nämndens budgeterade externa intäkter och statsbidrag. Budgeterade kostnader är beräknade så att de överensstämmer med totala externa och interna intäkter.

Som framgår senare i rapporten (avsnitt 2.7) erhåller nämnden löpande resultatrapporter där uppföljning av utfall sker i förhållande till den internbudget som finns upprättad på tjänstemannanivå.

2.3.2. Enkätresultat

Av enkätsvaren framgår att mer än hälften av respondenterna anser att de endast i liten utsträckning eller till viss del kan påverka budgeten för sin verksamhet. I fritextsvar återges att fokus i verksamheterna har skiftat, att man nu eftersträvar att följa prognos snarare än budget. Efterlevnad av verksamheternas uppdrag utifrån tilldelad budget beskrivs i webbenkäten som orealistisk varför fokus istället förflyttats till prognos.

Vid frågan om omvärldsanalyser och jämförelser med andra regioner är naturliga inslag i regionens planeringsarbete visar enkätsvaren att flertalet anser att dessa faktorer endast till viss del eller i begränsad omfattning utgör inslag i arbetet.

2.3.3. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet i begränsad utsträckning är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det finns framtagna budgetanvisningar som anger gemensamma och nämndspecifika beräkningsförutsättningar för löneökningar, prisökningar för läkemedel, köpt vård mm.

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut om budget utgörs av beslut om fördelning av den budgetram som tilldelats nämnden. Med anledning av att nämnden inte fattat beslut om en budget där intäkter respektive kostnader är bruttoredovisade, är vår bedömning att det kan medföra att nämndens styrning och uppföljning försvåras eller blir otydlig då nämnden inte beslutat om detaljbudgeten för nämndens verksamheter.

Vidare visar granskningen på att ekonomistyrningen på verksamhetsnivå snarare utgår från prognoser än den budget som regionfullmäktige fastställt för året.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Trots detta kan vi konstatera att regionfullmäktiges beslut om fördelning av resurser inte tar hänsyn till tidigare års utfall utan baseras på tidigare års budget med en procentuell uppräkning och vissa förändringar i övrigt utifrån nämndens respektive regionstyrelsens förslag. Det har även framkommit i granskningen att budgeterade produktionsvolymerna är densamma som tidigare års budgetar. Vi rekommenderar att framtagna beräkningsförutsättningar i budgeten behöver ses över för att säkerställa att hänsyn tas till den produktionsplanering som sker inom hälso- och sjukvården.

Uppräkningen av nämndens budget för 2019 uppgår till 2,8%, att jämföra mot beräkningsförutsättningar för vissa kostnadsslag som uppgår till 5%. Detta innebär att det finns ett dolt besparingsbehov i nämndens budget. Nämnden behöver därav vidta erforderliga anpassningar av verksamheten för att säkerställa att verksamheten bedrivs inom de tilldelade ekonomiska ramarna.

Vidare rekommenderar vi regionstyrelsen att, inför kommande års budgetprocess, säkerställa att tillämpad resursfördelningsmodell och fördelningsprinciper är ändamålsenliga. Fördelning av budgetramar bör i möjligaste mån beakta tidigare års ekonomiska utfall och det behov som nämnden har för att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet.

2.4. Fördelning av ansvar och befogenheter

Finns en fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning?

2.4.1. Iakttagelser

Av delegationsordning för hälso- och sjukvårdsnämnden¹⁴ framgår ej någon fördelning av ansvar och befogenheter kopplat till ekonomistyrning.

Av delegationsordning för regionstyrelsen¹⁵ framgår att ekonomiärenden har delegerats till regiondirektör samt att sådana ärenden får vidaredelegeras. Till ekonomiärenden hör bland annat medelsförvaltning, innebärande rätten att fatta beslut i enlighet med reglemente för den finansiella verksamheten. Av delegationsordningen framgår dock att ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte får delegeras utan ska beslutas av regionstyrelsen. Av reglemente för regionstyrelsen och nämnder framgår även att det i regionstyrelsens ansvar och styrning ingår att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs.

I de regionövergripande styrdokumenterna beskrivna i avsnitt 2.1 finns ansvar kopplat till regionens ekonomistyrning gällande mål, budget och uppföljning fastställt. I den tidplan som finns angiven i budget- och planeringsförutsättningarna för budget 2019 beskrivs den politiska beslutsgången för när bland annat årsplaner, budgetförslag, regionbudget och nämndernas ramfördelning ska beslutas och på vilken politisk nivå.

Av de regiongemensamma budgetanvisningarna för 2019 finns angivet vem som ansvarar för upprättande av budgeten. Hälso- och sjukvårdsnämndens budgetanvisningar anger vem som ansvarar och budgeterar för intäkter och kostnader på vårdniveån respektive per verksamhetsområde. I den framtagna tidplanen för hälso- och sjukvårdsnämndens budgetarbete 2019 finns uttalat vem som ansvarar för de olika aktiviteter som ska genomföras. Vidare framgår det av anvisningar för delårsbokslut och bokslut vem som är ansvarig för bokslutsprocessen och uppföljningen.

Av intervjuer framkommer att det finns en tydlighet kring ansvaret för ekonomistyrningen där ansvar kopplat till mål- och budgetprocessen samt uppföljning av ekonomi och politiska mål är dokumenterade i regionens styrdokument. Ansvarsfördelningen i regionens ekonomistyrning anges fungera bra.

Den politiska inriktningen utgör grunden för Region Gävleborgs ekonomistyrning och som tidigare nämnts tillämpar nämnden tillitsbaserad ledning och styrning. Vid intervju på politikernivå beskrivs att denna styrmodell innebär att tjänstemännen ges förtroende att arbeta fram planer och bryta ner de politiska prioriteringarna i aktiviteter och mätbara mål för verksamheten att jobba mot. Det innebär även att tjänstemännen ges förtroende att ta fram åtgärder för kostnadsreducering snarare än att nämnden beslutar kring åtgärder. Som beskrivits tidigare i rapporten finns den tillitsbaserade styrmodellen beskriven i nämndens verksamhetsplan för 2019. Av verksamhetsplanen framgår

¹⁴ Delegationsordning för hälso- och sjukvårdsnämnden, antagen 13 juni 2018, § 110

¹⁵ Delegationsordning regionstyrelsen, Antagen 2016-12-21, § 379. Reviderad 2018-10-23, § 268.

dock inte om och på vilket sätt beslut som fattats på tjänstemannanivå i enlighet med styrmodellen ska anmälas till nämnden.

2.4.2. Enkätresultat

Av enkätsvaren framgår att en övervägande del av respondenterna anser att det i stort finns tydliga mål för verksamheten samt att det i huvudsak finns tydliga strategier/riktlinjer för hur målen ska nås. Vidare ger svaren i webbenkäten en enhetlig bild kring att de styrdokument som reglerar respektive verksamhet inom hälso- och sjukvården också helt eller i huvudsak används i styrningen av respektive verksamhet.

Respondenterna är något mer kritiska till huruvida det finns en tydlig koppling mellan givna verksamhetsmål och budgeterade anslag, där mer än hälften anser att det endast till viss del finns en sådan koppling.

Webbenkäten visar på att det råder olika åsikter kring huruvida respektive verksamhetschef har befogenheter att påverka det ekonomiska resultatet för sitt ansvarsområde, där ungefär hälften instämmer medan övriga instämmer till viss del eller i begränsad utsträckning.

2.4.3. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet till övervägande del är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det finns ett uttalat ansvar för de olika delarna inom regionens ekonomistyrning. Ett ansvar som innebär att framtagande av årsplan och budget sker inom fastställd tidplan samt att bokslut och uppföljning sker enligt anvisningar. Fastställd delegationsordning medger att ekonomiärenden får hanteras på tjänstemannanivå men det yttersta ansvaret gällande verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet åligger regionstyrelsen. Det är därav av vikt att framhålla att den tillitsbaserade ledningen och styrningen i nämnden inte kan åsidosätta varken nämndens eller regionstyrelsens ansvar. Det behöver därav finnas reglerat hur beslut som fattats på tjänstemannanivå i enlighet med den tillitsbaserade styrmodellen ska anmälas till nämnden respektive regionstyrelsen.

2.5. Nämndens prognossäkerhet

Har hälso- och sjukvårdsnämnden en god prognossäkerhet?

2.5.1. Iakttagelser

Tabellen nedan åskådliggör hälso- och sjukvårdsnämndens budget, resultat per del- och helår samt lämnad helårsprognos vid delåret i augusti de senaste fem åren (2015–2019). Av tabellen framgår även procentuell avvikelse mellan helårsprognos och redovisat helårsresultat samt under vilka år nämnden erhållit tilläggsanslag och till vilket belopp.

År	Budget (mnkr)	Resultat delår (mnkr)	Prognos helår (mnkr)	Resultat år (mnkr)	Res/prognos, avvikelse (%)	Tilläggsanslag (mnkr)
2015	0	22	-10	-28	-180%	0
2016	0	-44	-83	1	+101%	121
2017	0	-32	-58	-57	+1,7%	143
2018	0	-118	-218	-265	-21,6%	0
2019	0	-87	-253	-243	+4,0%	0

Av sammanställningen framgår att nämnden under de senaste 5 åren har redovisat underskott med undantag av 2016 då nämnden redovisade ett överskott om 1 mnkr. Anledningen till överskottet 2016 var att nämnden tilldelades ett tilläggsanslag om 121 mnkr, i annat fall hade nämnden redovisat ett underskott även för 2016. Även för 2017 tilldelades nämnden ett tilläggsanslag om 143 mnkr men redovisar ändå ett underskott om 57 mnkr.

För 2017 och 2019 redovisar nämnden ett resultat för helåret som avviker med mindre än 5% mot lämnad helårsprognos i augusti. Beaktas bör dock göras att nämnden under 2017 tilldelades ett tilläggsanslag om 143 mkr. Utan tilläggsanslaget skulle nämnden ha redovisat ett underskott om 200 mnkr, vilket skulle ha gett en betydligt större avvikelse mot prognos. Under övriga år har nämnden redovisat större procentuella avvikelser mellan utfall och lämnad prognos.

I årsredovisningarna för 2015-2019 lämnas korta kommentarer kring orsakerna till nämndens redovisade underskott, som främst anges vara högre kostnader för inhyrd personal, köpt vård samt personal.

Vid protokollsgenombgång 2019 har framkommit att det vid två nämndsammanträden under året har lämnats en årsprognos för nämnden, dels vid sammanträdet 2019-04-25 (§§55–77) dels vid sammanträdet 2019-09-26 (§§139–161). Av protokollen framgår att nämnden vid bokslutet i mars prognostiserade ett underskott om 401,8 mnkr. Prognosen indikerade högre intäkter än budget (+139,7 mnkr), men även högre kostnader (+541,5 mnkr). Vid delårsbokslutet i augusti prognostiserade nämnden ett underskott om 253,1 mnkr för helåret. Helårsprognosen som lämnades vid delåret var 148,7 mnkr bättre jämfört med tidigare lämnad prognos. Nämndens redovisade underskott vid delåret 2019 uppgick till -87 mnkr att jämföra med nämndens redovisade underskott för helåret 2019 om -243 mnkr, vilket är en ökning med 156 mnkr.

Hälso- och sjukvårdsnämndens redovisade underskott om 243 mnkr för 2019 motsvarar 4,0% av budgeterat anslag. För 2018 motsvarar redovisat underskott 4,6% av budgeterat anslag.

2.5.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att kontrollmålet i begränsad utsträckning är uppfyllt.

Vi grundar i huvudsak vår bedömning på den sammanställning av prognos och redovisat utfall för nämnden de senaste fem åren. Vi har konstaterat att nämndens resultat avviker mot lämnade helårsprognoser, varav avvikelsen för tre av fem år bedöms vara procentuellt höga. Om tilläggsanslag ej hade tilldelats under 2017 hade nämndens avvikelse uppgått till -142 mkr och den procentuella avvikelsen hade varit relativt hög för fyra av de senaste fem åren. Vidare framgår att lämnad prognos under mars 2019 visade på ett betydligt större underskott än senare lämnad prognos, och den totala avvikelsen mot prognosen landade på 10 mnkr. Utifrån detta konstaterar vi att prognossäkerheten under den senaste 5-årsperioden ha varierat i stor grad varvid prognossäkerheten över tid inte kan anses som god.

2.6. **Nämndens åtgärder för en ekonomi i balans**

Vidtar hälso- och sjukvårdsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

2.6.1. *lakttagelser*

Av årsredovisning 2018 kan utläsas att Hälso- och sjukvårdsnämnden, med anledning av den ekonomiska utvecklingen inom nämnden, har fattat ett inriktningsbeslut om en långsiktig handlingsplan för att nå en ekonomi i balans.

Vidare har regionstyrelsen gett regiondirektören ett särskilt uppdrag år 2018, att arbeta för en ekonomi i balans. Uppdraget gällde dock ej hälso- och sjukvårdsnämnden specifikt utan samtliga nämnder. Vid intervjuer anges att hälso- och sjukvårdsnämnden sedan uppdragets start arbetat i samklang och haft en kontinuerlig dialog med regiondirektören kring nämndens ekonomi. Istället för att med förhastade och ogenomtänkta åtgärder reducera kostnadsutvecklingen på kort sikt

eftersträvar nämnden att över tid och med genomtänkta, välplanerade åtgärder reducera kostnadsutvecklingen.

Genomgång av hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll för 2018 och 2019 har skett för att följa de beslut om åtgärder som nämnden fattat. Följande har framkommit vid genomgången:

- Vid sammanträdet i september 2018 (2018-09-20, §§138-139) framgår att prognosticerat underskott för 2018 uppgår till -218 mnkr. Nämnden ger hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att genomföra åtgärder med effekt under 2018 som inte försämrar tillgänglighet och kvalitet i kärnverksamheten.
- Vid sammanträdet i oktober 2018 (2018-10-04, §160) erhöll nämnden information om den plan med mål och inriktning för att utreda åtgärder med långsiktig effekt på verksamheten. Denna plan har upprättats utifrån det att nämnden gav hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag i september 2017 att utreda åtgärder med långsiktig effekt på verksamheten.
- Vid sammanträdet i april 2019 (2019-04-25, §§55–77) framgår att ett större underskott är att vänta enligt årsprognos, samtidigt uppdras hälso- och sjukvårdsdirektör att genomföra åtgärder med ekonomisk effekt och som ej försämrar tillgänglighet och kvalitet i kärnverksamheten.
- Vid sammanträdet i juni 2019 (2019-06-18, §§94–114) informerar hälso- och sjukvårdsdirektören om den på tjänstemannanivå framtagna åtgärdsplan för en ekonomi i balans där åtgärder framgår inom följande områden: *pågående ökade intäkter, pågående sänkta kostnader, förslag ökade intäkter* och *förslag sänkta kostnader*.
- Vid sammanträdet i september 2019 (2019-09-26, §§139–161) uppdras hälso- och sjukvårdsdirektören att fortsätta genomföra åtgärder med ekonomisk effekt under 2019 som ej försämrar tillgänglighet och kvalitet i kärnverksamheten.

Av protokollsgenomgången framgår att åtgärder som genomförts på tjänstemannanivå har diskuterats och informerats till nämnden. Däremot visar genomgången av protokollen att nämnden inte har fattat några beslut om åtgärder för en ekonomi i balans, vilket även har bekräftats vid genomförda intervjuer.

Som nämnts tidigare i rapporten utövar hälso- och sjukvårdsnämnden tillitsbaserad styrning och ledning. Vid intervju med hälso- och sjukvårdsnämndens presidium framhålls att detta innebär att tjänstemännen ges förtroende att ta fram åtgärder för kostnadsreducering snarare än att nämnden beslutar kring åtgärder. De intervjuade, både politiker och tjänstemän, beskriver att det råder en ökad medvetenhet i verksamheten kring vikten av att vidta kostnadsbesparande åtgärder.

Av framtagna åtgärdsplan juni 2019 framgår vilka åtgärder som är beslutade, redan vidtagna eller föreslagna. Vid intervjuer anges att vissa av de föreslagna åtgärderna ännu inte har tagits upp i nämnden för beslut. Vidare framhålls att nämnden inte aktivt följer vidtagna åtgärder eller arbetar fram egna förslag till åtgärder.

Det anges dock att vissa av de vidtagna åtgärderna kommer att ge effekt först under år 2020 medan andra åtgärder beräknats ge effekt redan 2019. Beräknat effektmål för samtliga föreslagna åtgärder i åtgärdsplanen beräknas uppgå till 396 mnkr.

Nämndens tilldelade budgetram för 2020 uppgår till 6 222,2 mnkr, vilket framgår av nedanstående tabell (hämtad från fastställd budget 2020 och ekonomisk plan 2021-2022).

Tabell 3 Budgetramar 2019 och 2020 (mnr)

Styrelse/nämnd	Budget 2019	Budget 2020	Verksamhets- förändring	Upp- räkning	Upp- räkning(%)
Regionstyrelse	2 516,7	2 614,6	-3,7	101,6	4,0 ⁴
varav Hälsoval	1 472,6	1 506,8	-1,6	35,8	2,4
Hälso- och sjukvårdsnämnd	6 072,0	6 222,2	2,7	147,5	2,4
Hållbarhetsnämnd	514,4	523,7	1,6	7,7	1,5
Kultur- och kompetensnämnd	170,2	172,8	-	2,6	1,5
Patientnämnd	5,3	5,4	-	0,1	1,9
Företagshälsovårdsnämnd	0,0	0,0	-	0,0	-
Nämnd för hjälpmedel och FoU Valfärd	3,8	3,3	-0,6	0,1	3,1
Revisorer	6,3	6,2	-	-0,1	-1,6
Budgetreserv	63,3	60,8	-	-2,5	-
Verksamhetens nettokostnader	9 352,0	9 609,0	0,0	257,0	2,7

I nämndens budgetram ingår en uppräknig med 147,5 mnr som behöver ställas i relation till Hälso- och sjukvårdsnämndens redovisade underskott om 243 mnr för 2019.

2.6.2. Enkätresultat

Av enkätsvaren framgår att en övervägande del av respondenterna instämmer i begränsad utsträckning eller till viss del i påståendet att de ekonomiska målen ska prioriteras vid konflikt mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål (budget). I fritextsvar framgår att det råder en ständig konflikt mellan verksamhetens mål/uppdrag och de ekonomiska medlen. Ett arbete pågår för tillfället med att implementera Stratsys¹⁶, förhoppningen är att kopplingen och sambandet mellan verksamhet och ekonomi därefter ska tydliggöras bättre.

Resultatet av enkäten visar att majoriteten av verksamhetscheferna helt eller i huvudsak upplever att de har god kontroll över verksamhetens resultat, för såväl produktion, kvalitet och effekter som för ekonomin.

Ungefär hälften av respondenterna instämmer i att det ställs krav om snabba och konkreta förbättringsåtgärder då verksamheten avviker mot budget, medan övriga hälften anser att det endast till viss del eller i begränsad utsträckning ställs sådana krav. Majoriteten av respondenterna anser att de får aktuell och tydlig information om den ekonomiska utvecklingen inom sitt ansvarsområde för att styra och följa upp verksamheten på ett effektivt sätt.

2.6.3. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det i granskningen har framkommit att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har fattat några beslut om verksamhetsförändringar eller andra åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans.

Utifrån hälso- och sjukvårdsnämndens redovisade underskott de senaste 5 åren, varav underskott för 2019 uppgår till -243 mnr, gör vi bedömningen att nämnden inte har vidtagit tillräckligt med åtgärder för att få nå en ekonomi i balans.

Nämnden har vid ett antal tillfällen under perioden 2018-2019 gett hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att utreda och genomföra åtgärder som ej försämrar tillgänglighet och kvalitet i kärnverksamheten, och vi kan konstatera att de åtgärder som vidtagits har skett på tjänstemannanivå.

¹⁶ Stratsys är ett planeringssystem vilket är tänkt att underlätta och effektivisera planerings- och uppföljningsarbetet.

Den tillitsbaserade styrningen som tillämpas inom nämnden är endast ett förhållningsätt i ekonomi-styrningen. Det innebär inte att det yttersta ansvaret för verksamheten kan flyttas från politiken till tjänstemännen. Vi vill därför påtala att det är av stor vikt att nämnden löpande utövar en god kontroll i sin verksamhet och tar ansvar för att fatta erforderliga beslut om åtgärder som inte kan fattas på tjänstemannanivå. Nämnden behöver därefter säkerställa att beslut om åtgärder verkställs samt följa vidtagna åtgärder och ta del av resultatet av dessa.

Enligt 7 kap 5§ kommunallagen får en nämnd uppdra åt en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, om det inte gäller beslut som avser ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Så länge beslut om åtgärder som fattas av den anställda inte avser sådana beslut är det möjligt för nämnden att ge uppdrag åt hälso- och sjukvårdsdirektören att vidta åtgärder för en ekonomi i balans. Av samma kapitel 8§ ska nämnden dock besluta i vilken utsträckning de beslut som har fattats i det aktuella uppdraget ska anmälas till nämnden. Några sådana beslut har vi inte funnit noterade i de paragrafer i nämndprotokollen som avser uppdraget att utreda och genomföra åtgärder för en ekonomi i balans.

2.7. Resultatuppföljning inom nämnden

Sker en löpande resultatuppföljning inom hälso- och sjukvårdsnämnden utifrån vidtagna åtgärder?

2.7.1. Iakttagelser

Av intervju framgår att nämnden erhåller skriftlig ekonomisk uppföljning i form av ekonomisk rapport vid samtliga sammanträden. Vid tre sammanträdestillfällen per år (mars, augusti och december) redovisas även nämndens medelsförvaltning, vilket är en utförligare ekonomisk redovisning där prognoser, analyser, förklaringar till avvikelser samt måluppfyllelse återges. När medelsförvaltningen har redovisats i nämnden ska den överlämnas till regionstyrelsen.

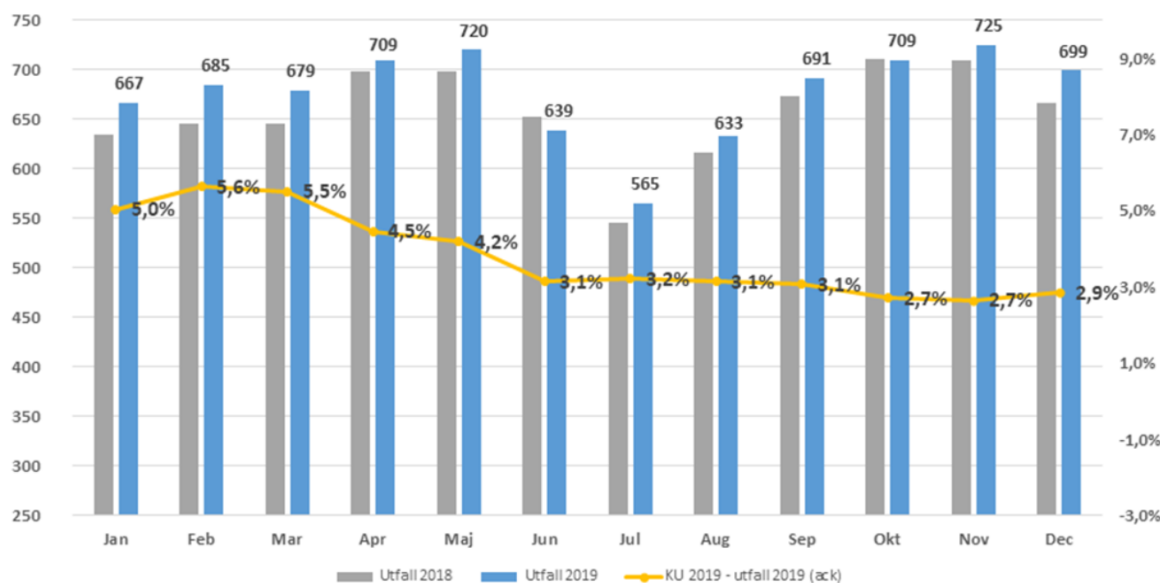
Vid intervju framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden under året erhållit redovisning av hälso- och sjukvårdsdirektören kring arbetet med kostnadsreducerande åtgärder samt att de flesta åtgärder och underlag vilka hälso- och sjukvårdsdirektören presenterar har tagits fram på tjänstemannanivå varför politiska beslut ej har behövt tas i nämnden.

Det anges vid intervjuer att det är svårt att få genomslag på de åtgärder som har beslutats. Nämnas kan beslutet om att minska inhyrd personal. Regionen behöver hålla vårdinrättningar öppna och ha bemanning på vårdenheter för att ha en patientsäker vård. Detta gör att det i praktiken är svårt att minska på inhyrd personal.

Vidare anges att det är svårt att mäta effekten av vidtagna åtgärder då många av dem samverkar och bidrar tillsammans med effekter för en ekonomi i balans. Det sätt som anges vara möjligt att göra en löpande resultatuppföljning av vidtagna åtgärder är att mäta kostnadsutvecklingen. Ett annat sätt är även att följa upp att åtgärden är genomförd.

Redovisningen till nämnden sker per kostnadsslag för att specifikt kunna studera dess kostnadsutveckling. Nämndens bedömning kring åtgärdsarbetet hittills har varit att förvaltningen på ett hållbart sätt tagit fram och vidtagit konkreta åtgärder, förvaltningen har gjort ett bra arbete och minskat kostnadsutvecklingen till under 3%.

Vid genomgång av sammanträdesprotokoll från hälso- och sjukvårdsnämnden 2019 framgår att resultatuppföljning sker vid flertalet av nämndens sammanträden och i samband härmed delges nämnden resultatrapporter. Det förekommer att resultatuppföljning inte sker vid ett sammanträde, vilket förklaras av att det inte fanns något bokslut färdigt att presentera vid tiden för sammanträdet. Vid sammanträdena sker redovisning i huvudsak av underskott gentemot budget, dels övergripande för nämnden dels per verksamhetsområde. I resultatuppföljningen redovisas nämndens kostnader per månad för 2018 respektive 2019 samt kostnadsutvecklingen mellan åren. Nedanstående figur redogör för kostnadsutvecklingen jämfört med föregående år.



Av årsredovisningen 2019 framgår att kostnadsutvecklingen uppgår till 3,1% att jämföra med 5% föregående år.

I redovisad medelsförvaltning för januari-december 2019 lämnas en redogörelse av arbetet med de åtgärder som presenterades i den framtagna åtgärdsplanen som presenterades för nämnden i juni 2019. Bland de åtgärder som redovisas kan nämnas oberoende av inhyrd personal, bemanningsöversyn samt köpt vård.

I den av hälso- och sjukvårdsdirektörens fastställda verksamhetsplan 2019 har följande tre områden identifierats som särskilt prioriterade satsningar under året:

- God och nära vård
- Inhyrd personal
- Framtidsbygget

Dessa prioriterade satsningar bevakas särskilt under året. För samtliga områden erhåller nämnden, enligt intervju, åtminstone två fördjupade uppföljningar per år för att ha god kontroll på utvecklingen inom respektive område. Gällande inhyrd personal sker uppföljning månadsvis då siffror kring dess utveckling presenteras i de månadsrapporter som nämnden erhåller.

2.7.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet i begränsad utsträckning är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har fattat några beslut om verksamhetsförändringar eller andra åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans. Därmed kan inte någon löpande resultatuppföljning ske utifrån nämndens beslut om åtgärder.

Däremot erhåller nämnden kontinuerligt ekonomisk uppföljning, dels genom månadsrapporter som bland annat visar på nämndens kostnadsutveckling, dels genom redovisning av nämndens medelsförvaltning.

Som nämnts tidigare i rapporten finns ett dolt besparingsbehov i nämndens budget för 2019. Även om kostnadsutvecklingen inom nämnden har minskat 2019 redovisar nämnden ett fortsatt stort underskott 2019. Vi ser positivt på den minskade kostnadsutvecklingen men det är väsentligt att nämnden fortsätter arbetet med åtgärder för en ekonomi i balans. Nämnden behöver även besluta om ytterligare åtgärder då tidigare fastställda åtgärder inte gett tillräcklig effekt under 2019 och om åtgärderna fortfarande inte ger tänkta effekter under 2020. Vi bedömer att den budgettram som har

tilldelats nämnden inför 2020 innebär att nämnden har en fortsatt utmaning kommande år för att åstadkomma en ekonomi i balans.

2.8. Regionstyrelsens uppsiktsplikt

Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt gällande det ekonomiska underskottet?

2.8.1. Iakttagelser

Enligt 6 kap 1§ kommunallagen ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Reglemente om uppföljning syftar till att skapa förutsättningar för regionstyrelsen att utöva sitt uppsiktsansvar enligt kommunallagen och för styrelsens återrapportering till regionfullmäktige.

Regionstyrelsen har enligt intervju uppmanat hälso- och sjukvårdsnämnden att arbeta med prognosticerade underskott vid ett par tillfällen under 2019. Nämnden har därav gett hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att titta på kostnadsutvecklingen ur ett långsiktigt perspektiv. I nämndens internkontrollplan för 2019 har risk identifierats kopplat till en hållbar ekonomi, vilket kan leda till kortsiktiga åtgärder med konsekvenser för vårdens utbud och kvalitet. Angivet kontrollmoment kopplat till denna risk är att kostnadsutvecklingen ska minska jämfört med 2018.

Samtliga nämnder redovisar sin medelsförvaltning omfattande såväl ekonomisk som verksamhetsuppföljning. Medelsförvaltning upprättas av nämnderna vid tre tillfällen per år. Hälso- och sjukvårdsnämndens upprättade medelsförvaltningar delges regionstyrelsen, vilket beskrivs vara en del i arbetet kring hur regionstyrelsen hanterar sin uppsiktsplikt. Därutöver delges regionstyrelsen månatligen muntlig ekonomisk uppföljning från regiondirektör gällande hälso- och sjukvårdsnämnden.

Av protokollsgenomgång framgår att regionstyrelsen vid sex sammanträdestillfällen under 2019 informerats gällande nämndernas resultat. Vid sammanträdet 2019-05-02 (§§70–89) framgår att två nämnder, hållbarhets- samt hälso- och sjukvården, prognostiserar underskott. Regionstyrelsen uppdrar till de två nämnderna att återkomma med redovisning av åtgärder för en ekonomi i balans. Vid sammanträdet 2019-09-04 (§§125–139) ger regiondirektör muntlig information kring pågående arbete i respektive nämnd för en ekonomi i balans.

I fastställd budget för 2020 och ekonomisk plan 2021-2022¹⁷ framgår att tillgänglig budgetram innebär ett behov av kostnadssänkande eller intäktshöjande åtgärder motsvarande 578 mnkr. Det beskrivs i budgeten att nämnderna behöver vidta åtgärder för att kunna bedriva verksamheten inom tilldelade ramar. Med anledning därav har regionstyrelsen fått i uppdrag av regionfullmäktige att samordna och leda arbetet med att ta fram och genomföra en åtgärdsplan för god ekonomisk hushållning. Av protokollsgenomgång framgår att regionfullmäktige vid sammanträdet 2019-10-30 (§206) godkänt rapporten kring planen för god ekonomisk hushållning. I planen har fyra åtgärdsområden identifierats för att nå en ekonomi i balans; inköp, bemanning, prismodeller samt administration och samverkan. Arbetet med planen anges ske inom ramen för en samordnad process tillsammans med verksamheterna. Regionstyrelsen har gett regiondirektören att leda arbetet samt att återrapportering ska ske löpande till styrelsen.

I granskningen har framkommit att det råder delade åsikter kring huruvida det arbete regionstyrelsen bedriver utifrån sin uppsiktsplikt är tillräckligt. Det anges att det utöver plan för god ekonomisk hushållning beskriven ovan inte finns någon formellt fastställd åtgärdsplan. Den åtgärdsplan som upprättats på tjänstemannanivå anges vara upprättad i och med arbetet med beslutad plan för god ekonomisk hushållning. Det anges att regionstyrelsen inte begärt att skriftligt få ta del av den åtgärdsplan som upprättats på tjänstemannanivå inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen, endast muntlig information har erhållits. Enligt intervju arbetar regionstyrelsen mer långsiktigt där politiska beslut och verksamhetsförändringar för att minska nettokostnadsutvecklingen över tid utgör fokus snarare än impulsiva, kortsiktiga åtgärder.

¹⁷ Fastställd av regionfullmäktige 2019-06-04 (RS 2019/824).

I intervjuer påtalas att styrelse och övriga nämnder också behöver vidta åtgärder för att komma tillrätta med de ekonomiska underskotten i regionen. Nämnas kan bland annat avdelningen Inköp som finns organiserad under regionstyrelsen. Genom att avdelning arbetar med sin inköpseffektivitet uppstår effekten i Interna affärer, som i sin tur ger en positiv effekt bland annat hos hälso- och sjukvårdsnämnden genom minskade interna kostnader.

Vid intervju med regionstyrelsens presidium anges att det i verksamheterna finns god kännedom kring behovet av effektivisering och kostnadsreducering. Däremot råder svårigheter att efterleva detta då kostnaderna för medicin, utrustning etcetera tenderar att öka samtidigt som det råder personalbrist.

2.8.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet i begränsad utsträckning är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det inom ramen för granskningen inte har framkommit att regionstyrelsen fattat några beslut om konkreta åtgärder utifrån nämndens prognosticerade underskott för 2019. Vi bedömer att regionstyrelsens framtagna plan för god ekonomisk hushållning innebär att ansvaret för att vidta åtgärder ligger på tjänstemannanivå utifrån identifierade åtgärdsområden. Inte heller har vi sett att regionstyrelsen har föreslagit fullmäktige att fattat beslut om utökad budgetram för hälso- och sjukvårdsnämnden, utifrån nämndens bedömning att verksamheten inte kommer att kunna bedrivas inom tilldelad ram.

Regionstyrelsen har däremot gett i uppdrag till de nämnder som prognostiserar underskott att återkomma med redovisning av åtgärder för en ekonomi i balans. Vid regionstyrelsens sammanträde i september 2019 har regionstyrelsen tagit del av information kring arbetet som pågår i respektive nämnd för en ekonomi i balans.

Bedömningen grundar sig även på att det i granskningen har framkommit att regionstyrelsen inte begärt att få ta del av den åtgärdsplan som upprättats på tjänstemannanivå. Det är av stor vikt att regionstyrelsen har tillgång till all aktuell information och underlag så att de kan utöva sin uppsiktsplikt enligt kommunallagen.

2020-03-23

*Karin Magnusson,
Uppdragsledare*

*Cecilia Axelsson,
Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Gävleborgs förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 november 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.