

Fördjupad granskning 8/2024

Granskning ekonomistyrning år 2024

Mars 2025
Ingrid Lindberg och Petra Segerbrant
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 25-2024



Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
2. Bakgrund	5
3. Granskningens genomförande	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Ansvarig nämnd samt avgränsningar	6
Revisionskriterier	6
Metod	6
4. Vidtagna åtgärder	8
Svar på föregående granskning	8
Uppdrag från fullmäktige	8
Hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärder	11
Regionala utvecklingsnämndens åtgärder	14
Regionstyrelsens åtgärder	14
5. Ekonomiskt resultat 2024	15
Regionen hade negativt balanskravsresultat	15
Nämnderna hade underskott	16
6. Beredning av regionplan och budget 2025	17
Ny planeringsprocess innebar inga större förändringar	17
Minskade pensionskostnader ger förbättrad ekonomi år 2025	19
Ofinansierade poster lyftes fram	19
Nämnderna bedömde att budgeten för 2025 inte var tillräcklig	20
Fullmäktige budgeterade ett överskott men åtgärder krävs	21
Fullmäktige ökade nämndernas budget för år 2025	22
7. Sammanfattning vidtagna åtgärder	23
8. Svar på revisionsfrågor	24
9. Rekommendationer	25

1. Sammanfattande analys

Regionen har ekonomiska utmaningar

För år 2024 hade regionen ett underskott på 521 miljoner kronor. Balanskravsunderskottet var 1 085 miljoner. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade det största underskottet på 621 miljoner och regionstyrelsen hade ett underskott på 87 miljoner. Styrelsen föreslår i utkast till årsredovisningen att fullmäktige för år 2024, liksom 2023, beslutar att hänvisa till synnerliga skäl för att inte återställa den del av underskottet som beror på inflationens påverkan på pensionerna.

Trots ett förbättrat ekonomiskt läge inför år 2025 kvarstår ett strukturellt underskott som kräver omprioriteringar och ytterligare åtgärder för att säkerställa en hållbar ekonomisk situation. Det är avgörande att styrelsen och nämnderna initierar åtgärder snarast möjligt för att uppnå regionens finansiella mål och undvika framtida ekonomiska underskott. Vi ser en risk att de hittills beslutade åtgärderna inte är tillräckliga för att klara ekonomin och samtidigt finansiera investeringar med egna medel samt återställa tidigare års underskott. Det innebär en risk att regionen inte uppnår fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning.

Brister i styrning och kontroll över ekonomin

En grundorsak till bristerna är att det i regionen saknas tillräckliga strukturer för styrning. Att åtgärder får effekter både på kort och lång sikt är avgörande för regionens ekonomi. De åtgärder hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit har inte varit tillräckliga och det saknas analyser av varför åtgärder inte gett önskad effekt. Nämnden har varit passiv och beslutat om få åtgärder. Även regionstyrelsen har brustit i sin roll som styrelse att leda och samordna regionens förvaltning. Det saknas ett system som tydliggör verksamheternas behov och hur prioriteringar ska göras inom de ekonomiska ramarna.

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

- För år 2024 saknades en tydlig åtgärdsplan för ekonomi i balans. Förutom uppdraget från år 2023 att minska administrationen med 98 miljoner, som fått genomslag år 2024, har redovisade effekter av åtgärder varit svaga.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte haft tillräcklig kontroll över verksamheternas åtgärdsplaner. För 2024 hade verksamheterna åtgärdsplaner för att minska kostnaderna med 472 miljoner kronor, men bedömningen var att endast åtgärder motsvarande 128 miljoner kronor var realistiska. Effekten av åtgärderna blev 146 miljoner, vilket motsvarar 31 procent.
- Sedan 2012 har hälso- och sjukvårdsnämnden arbetat med långsiktiga åtgärder. Det saknas dock tydliga mål och analyser, vilket gör det svårt att värdera status och bedöma om arbetet är tillräckligt för att uppnå en balanserad ekonomi.
- Verksamheterna ställs inför dubbla styrsignaler där de förutsätts öka tillgängligheten samtidigt som de ska spara på personalkostnader.

- Det saknas en utvärdering av konsekvenserna av uppdraget att minska på administrationen. En systematisk utvärdering av tidigare insatser kan ge värdefulla insikter för framtida beslut.

Budgetberedningen har inte förändrats

Regiondirektören fick ett uppdrag av fullmäktige att se över hur budgetramar beräknas, vilket skulle vara klart i september 2024. Arbetet har påbörjats, men inga större förändringar har gjorts inför beredningen av budget 2025 och uppdraget har inte återrapporterats till styrelsen.

Det är svårt att få in ett underifrånperspektiv när budgetprocesserna genomförs samtidigt och sent på året. Regionen saknar processer och system för att ta reda på verksamheternas behov, och budgetarna bygger mestadels på indexuppräkningsningar av tidigare års budgetar. Vi har tidigare påpekat att flytten av fullmäktiges beslut om regionplan och budget från juni till november inte förbättrar möjligheterna att inhämta synpunkter från verksamheterna. Denna bedömning kvarstår.

Rekommendationer

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

- Säkerställ en bättre beredning av budgeten.
För att kunna prioritera behövs i regionen ett system för att ta reda på verksamheternas behov. Utveckla dialogen med verksamheterna om vad som är möjligt. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Ta fram en handlingsplan med tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans. Säkerställ tillräcklig styrning och kontroll av handlingsplanen för att ta hem effekterna av åtgärderna, så att de finansiella målen kan uppnås och underskott från tidigare år kan återställas.
- Säkerställ en bättre beredning av verksamheternas åtgärdsplaner
Säkerställ att basenheternas åtgärdsplaner har tillräcklig kvalitet och har förutsättningar att ge planerade effekter. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra samt en handlingsplan för genomförandet.
- Konkretisera det långsiktiga effektiviserings- och omställningsarbetet genom tydligare analys och beskrivning av förväntade ekonomiska effekter och tidpunkter för effekthemtagning.

2. Bakgrund

Återkommande ekonomiska underskott riskerar att göra det svårt för regionen att bedriva en ändamålsenlig verksamhet med god ekonomisk hushållning. Revisorererna har vid ett flertal tillfällen kritiserat ekonomistyrningen i regionen. Den senaste granskningen visade på brister i styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens beredningar av budgetar och åtgärder för ekonomi i balans (nr 17/2023). I beredningarna saknades underifrånperspektiv om vilka besparingar och vilka åtgärder som var möjliga att genomföra. De budgetar som styrelsen föreslagit till fullmäktige byggde i huvudsak på indexuppräknningar av tidigare års budgetar. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte en tillräcklig kontroll över ekonomin och de åtgärder nämnden vidtog för att minska kostnaderna var inte tillräckliga.

År 2023 hade regionen ett underskott på 688 miljoner kronor, där hälso- och sjukvårdsnämnden stod för den största avvikelsen med ett underskott på 973 miljoner kronor. Balanskravsresultatet var negativt med 753 miljoner kronor. Fullmäktige åberopade synnerliga skäl för att inte återställa den del av underskottet som berodde på inflationens påverkan på pensionskostnaderna. Det innebär att regionen har ett negativt balanskravsresultat på 239 miljoner kronor som ska återställas senast år 2026.

Regionen hade stora ekonomiska utmaningar även inför 2024. Fullmäktige budgeterade ett underskott på 437 miljoner kronor för 2024, med hänvisning till synnerliga skäl. Ökade priser och höga pensionskostnader påverkade de ekonomiska förutsättningarna negativt. Utmaningarna förstärktes av ökade vårdbehov, kompetensbrist och stora investeringsbehov.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge underlag för revisorererna att bedöma om styrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin.

För att besvara syftet har vi formulerat följande revisionsfrågor:

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

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

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen avser regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden. Styrelsen har granskats både utifrån sitt övergripande ansvar för regionens ekonomiska förvaltning och sitt ansvar som nämnd. För hälso- och sjukvårdsnämnden är granskningen främst inriktad mot sjukhusvården. Granskningen avser ekonomistyrningen år 2024 och beredningen inför år 2025.

Revisionskriterier

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

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

Metod

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

Dokumentanalys av protokoll, rapporter och planer

Vi har granskat och analyserat relevanta underlag som använts i styrelsens och nämndernas ekonomistyrning. Inom ramen för granskningen har vi bland annat granskat och analyserat följande dokument:

- Dokument kopplade till beredning, genomförande och uppföljning av de riktade uppdragen från fullmäktige
- Dokumenten planeringsförutsättningar 2024–2027 respektive 2025–2028
- Budgetunderlag för hälso- och sjukvårdsnämnden, regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden

- Verksamhetsplaner 2024 för hälso- och sjukvårdsnämnden, regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden
- Åtgärdsplaner för granskade verksamheter
- Protokoll för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden samt respektive arbetsutskott
- Delårsrapporter och årsrapporter för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden

Syftet med dokumentanalysen har varit att identifiera och samla in revisionsbevis, det vill säga sådan information som ger stöd för våra slutsatser.

Intervjuer med chefer och tjänstepersoner

Syftet med intervjuerna har varit att samla information som kan bidra till systemförståelse för hur ekonomistyrningen går till. Ett annat syfte har varit att bekräfta sådant som framkommer i dokumentanalyserna.

Vi har intervjuat följande funktioner:

- Regiondirektör
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Regional utvecklingsdirektör
- Ekonomidirektör
- Förvaltningscontroller för hälso- och sjukvårdsnämnden
- Budgetstrateg
- Stabschef, verksamhetsutvecklare och enhetschef ekonomi ledningsstöd för regionala utvecklingsförvaltningen
- Fyra områdeschefer inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Företrädare för 7 basenheter inom hälso- och sjukvården

Intervjuer med förvaltningschefer har genomförts vid slutet på granskningen i syfte att reflektera och stämma av preliminära resultat.

Rapporten är kvalitetssäkrad

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

4. Vidtagna åtgärder

Svar på föregående granskning

Regionstyrelsen svarade revisorerna i juli 2024 att det pågick ett arbete för att bättre förstå och tydliggöra behov och resurstilldelning. Målet var att skapa ett mer förankrat och faktabaserat underlag för fördelning av resurser. Styrelsen menade dock att det skulle ta tid att utveckla resursfördelningen så att resursfördelningen motsvarar verksamhetens uppdrag och behov. Produktions- och kapacitetsstyrning skulle vara en del i att utveckla resursfördelningen. Enligt styrelsen skulle även jämförelser med andra regioner ligga till underlag för att identifiera områden där resurstilldelningen eller uppdraget behöver justeras.

När det gällde åtgärder hänvisade styrelsen till uppdragen från fullmäktige som skulle fortsätta även år 2025. Styrelsen avsåg att löpande följa upp effekterna av åtgärderna för att säkerställa åtgärdsplanernas kvalitet. För att återställa tidigare års underskott hänvisade regionstyrelsen till den åtgärdsplan som fullmäktige skulle anta i november 2024.

I hälso- och sjukvårdsnämndens svar i september 2024 hänvisade nämnden till regionstyrelsens arbete med att utveckla resursfördelningen genom faktabaserade underlag och ett utvecklat prioriteringsarbete. Nämnden uppgav vidare att verksamheterna hade intensifierat sitt arbete med prioriteringar under våren 2024 och att verksamheterna hade uppmanats att ta fram förslag på reduceringar och utbudsbegränsningar. Nämnden betonade att en handlingsplan för ekonomi i balans var mycket viktig och att uteblivna resultat skulle leda till nya åtgärder.

Uppdrag från fullmäktige

Regionfullmäktige riktade för år 2024 sju uppdrag till styrelse och nämnder för att förbättra ekonomin och öka tillgängligheten inom hälso- och sjukvården. Enligt regionplanen skulle ekonomin förbättras genom att förbättra tillgängligheten både på kort och lång sikt. För att förbättra tillgängligheten uppgav styrelsen att det krävdes ändrade arbetssätt och flöden. För att klara budgeten krävdes enligt styrelsen även att kortsiktiga åtgärder skulle ge en snabb och tydlig effekt.

Ett av fullmäktigeuppdragen var kopplat till en ekonomisk målsättning för år 2024, uppdraget om att minska resekostnaderna med 15 procent. Övriga uppdrag saknade uppgift om ekonomisk målsättning. Effekterna av uppdraget som fullmäktige gav i regionplan 2023 om att minska administrationen har också fortsatt att följas upp av styrelse och nämnder under år 2024 då uppdraget hade en begränsad ekonomisk effekt under år 2023.

Nämnderna skulle minska personalkostnaderna med 250 miljoner

Även i regionplanen för 2025 gav fullmäktige sju uppdrag till styrelse och nämnder. Uppdragen var enligt regionplanen en del av åtgärdsplanen för att återställa de negativa balanskravsunderskotten för år 2023 och 2024. Bland annat gav fullmäktige ett uppdrag till alla nämnder att ta fram konsekvensbeskrivningar och åtgärder för att minska personalkostnaden motsvarande 250 miljoner kronor.

Sammanställning av fullmäktigeuppdrag riktade till styrelse och nämnder år 2024 och 2025

Fullmäktigeuppdrag 2024	Fullmäktigeuppdrag 2025
Identifiera och ta fram förslag på samordnade funktionella aktiviteter mellan förvaltningarna och i norra sjukvårdsregionen i syfte att minska administrativa kostnader	Ta fram konsekvensunderlag och förslag på åtgärder för att minska personalkostnaden motsvarande 250 miljoner kronor
Formalisera arbetet med att minska hyrberoendet	Minska hyrberoendet
Identifiera och initiera ett fokusarbete för att förbättra tillgängligheten vid valda enheter	Identifiera och initiera ett fokusarbete för att förbättra tillgängligheten vid valda enheter
Arbeta systematiskt utifrån ett etiskt perspektiv med prioriteringar för minskad vårdkonsumtion	Utifrån kloka kliniska val och dess struktur genomföra prioriteringar för minskad vårdkonsumtion
Stärka vår ledning och styrning genom att tydliggöra och förankra verksamhetsstyrningens innehåll, starta upp implementering enligt identifierade delaktiviteter 2024	Stärka vår ledning och styrning genom identifierade delaktiviteter 2025
Utveckla samspelet mellan sjukhusvården och primärvården i syfte att stödja omställningen till nära vård.	Genomföra prioriterade åtgärder för att stärka omställningen till nära vård
Minska kostnader för tjänsteresor i Region Västerbotten med 15 procent jämfört med 2023	Minska tjänsteresor i Region Västerbotten med 15 procent jämfört med 2023

Källa: Regionplan 2024 och Regionplan 2025

Då flera av uppdragen var riktade till flera nämnder beredde regiondirektörens ledningsgrupp gemensamma förslag till uppdragsdirektiv under slutet av år 2024. Nämnderna skulle därefter bereda uppdragsdirektiven vidare innan nämnderna beslutade om sina egna uppdragsdirektiv.

Regiondirektörens direktiv till uppdraget att minska personalkostnaderna innehöll ett förslag till fördelning av minskade av personalkostnader. Den föreslagna fördelningen baserade sig på budgeterade personalkostnader 2025 per nämnd. En slutsats i direktivet var att alla verksamheter skulle bidra i uppdraget. Av uppdragsdirektivet framgår att 250 miljoner kronor motsvarar 3,0 procent av regionens direkta personalkostnader. Enligt uppdragsdirektivet innefattar personalkostnader förutom direkta lönekostnader även kostnader för övertid eller andra ersättningar, hyrpersonalkostnader och köpta tjänster. Uppdraget är inte riktat mot någon särskild personalkategori. Uppföljning ska enligt direktivet göras utifrån utfallet den sista december 2024 och följas månadsvis.

Enligt uppdragsdirektivet ska minskningen fördelas enligt följande:

- Hälso- och sjukvårdsförvaltningen: 213 miljoner kronor
- Regionala utvecklingsförvaltningen: 2,7 miljoner kronor
- Regionstyrelsen: 32,5 miljoner kronor
- Patientnämnden förvaltning: 0,2 miljoner kronor
- Folkhögskolestyrelsens förvaltning: 1,3 miljoner kronor

Enligt regiondirektörens uppdragsdirektiv ska styrelsen och nämnderna senast april 2025 ta fram förslag på åtgärder samt konsekvensbeskrivningar. Uppdraget ska

slutredovisas i december 2025. Förslag som berör flera nämnder ska samordnas av regiondirektörens ledningsgrupp (centrala ledningsgruppen, CLG). De samlade förslagen ska enligt regiondirektörens uppdragsdirektiv presenteras i maj 2025 som en del av planeringsförutsättningarna inför beredning av regionplan och budget 2026–2029.

Under december 2024 beslutade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden om sina direktiv för hantering av fullmäktigeuppdragen 2025. Styrelsen och nämnderna gav respektive förvaltningschef i uppdrag att genomföra uppdragen.

Vid våra intervjuer med verksamhetschefer framkommer en oro över vad uppdraget om att minska personalkostnaderna kan komma att innebära. Mot bakgrund av att en nerdragning av administrativ personal nyligen genomförts menar flera intervjuade att övrig personal har fått fler arbetsuppgifter och att det är svårt att hitta ytterligare nerdragningar i en redan ansträngd situation utan att det får konsekvenser på arbetsmiljö och tillgänglighet. Ett par verksamheter uppger att riktade besparingar vore att föredra framför en generell besparing för alla. En synpunkt har också varit att det är alltför kort om tid att bereda förslagen till åtgärder.

Styrsignaler som försvårar

Samtidigt som verksamheterna arbetar med att minska kostnaderna har fullmäktige gett ett uppdrag om att öka vårdplatserna. Staten har också gett riktade statsbidrag för att öka tillgängligheten. Initiativen riskerar att vara kostnadsdrivande och försvåra effektiviseringar i verksamheterna och få ned kostnadsnivån. I intervjuer med chefer på olika nivåer framkommer en oro att tillgängligheten kommer att påverkas negativt om regionen ska spara 250 miljoner på personalkostnader.

Ekonomiskt resultat av fullmäktigeuppdrag i regionplan 2024

Enligt ett utkast till årsredovisning 2024 hade uppdraget att minska resekostnaderna med 15 procent jämfört med 2023 inte uppnått målet. Resekostnaderna hade endast minskat med 1,3 procent på totalen, vilket motsvarar en minskning med 0,8 miljoner kronor. Regionala utvecklingsnämnden hade klarat målet och regionstyrelsen nådde nästan upp till målet medan resekostnaderna inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen hade ökat.

Intervjuade verksamhetschefer uppger att verksamheterna arbetat med att hålla nere resekostnaderna genom att exempelvis välja digitala möten eller utbildningar när det varit möjligt. Cheferna uppger dock att det varit svårt att minska resekostnaderna då uppdraget innebär att man jämför med ett år under pandemin, då resandet var lägre. Cheferna menar att de därför behövt minska jämfört med en redan låg nivå samtidigt som det funnits ett uppdämt behov. Cheferna uppger också att många resor är en del av verksamheten. Exempelvis behöver länskliniker samarbeta om personalen. Några intervjuade lyfter att erbjuda fysiska utbildningar också är en del i att vara en attraktiv arbetsgivare.

Uppdraget om att minska på administrationen slutfördes

Fullmäktigeuppdraget från år 2023 om att minska på administrationen har fortsatt att följas upp under år 2024 för att säkerställa att tillräckliga effekter har uppnåtts under 2024. Styrelsen fick information i september 2024 om att regionstyrelsen,

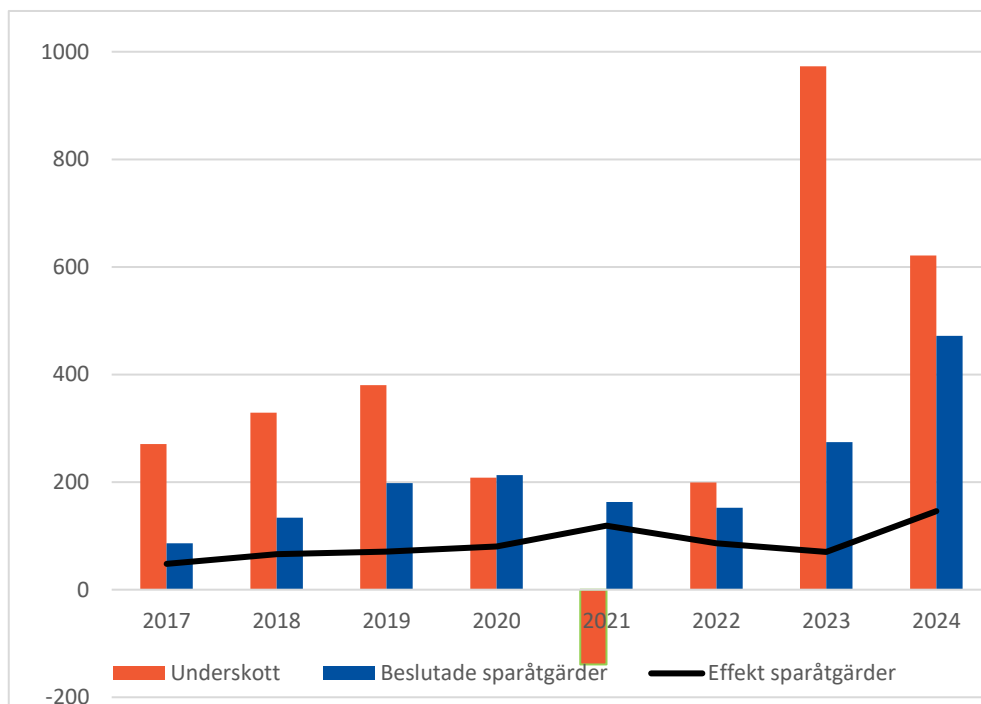
hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden hade slutfört uppdragen med drygt 100 procent effekt, motsvarande 100 miljoner kronor.

Av intervjuer framkommer dock att budgetminskningen i vissa fall inte sparat några pengar då man tagit bort tjänster som redan varit vakanta. Cheferna uppger vidare att de minskningar av administrativ personal som har genomförts påverkar verksamheten negativt. De uppger att de administrativa uppgifterna inte har försvunnit i någon stor utsträckning samtidigt som de centrala staberna också minskat sitt stöd till följd av minskad personal. Det har fått till konsekvens att färre personer behöver göra mer och att även vårdpersonal fått fler arbetsuppgifter. Flera verksamhetschefer uppger att de har behov av mer administrativ personal, något som blivit extra tydligt i och med införandet av Cosmic. I sammanhanget nämner också flera intervjuade att enheten för inköp och upphandling har begränsade resurser för upphandlingsstöd. Detta har lett till ökade köer för att få hjälp med upphandlingar. De långa väntetiderna har gjort att varor och tjänster behövt direktupphandlas i större utsträckning, vilket har orsakat högre priser.

Hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärder

Nedan har vi sammanställt nämndens ekonomiska resultat, verksamheternas beslutade sparåtgärder och effekten av sparåtgärderna för åren 2017-2024.

Diagram 1 Effekt av beslutade sparåtgärder 2017-2024



Källa: Bearbetade uppgifter från nämndens årsrapporter

Nämnden har arbetat med långsiktiga åtgärder sedan år 2012

Hälso- och sjukvårdsnämnden framför i sin verksamhetsplan för 2024 att en av de stora utmaningarna för att uppnå en hållbar ekonomi är att omstrukturera hälso- och sjukvården i en takt som motsvarar de tillgängliga resurserna. Nämnden betonar att det är nödvändigt att utveckla både arbetssätt och organisation för att skapa en vård som bättre möter patienternas behov och samtidigt blir mer effektiv.

Vi har gått igenom budgetunderlag, verksamhetsplaner och årsrapporter för hälso- och sjukvårdsnämnden för åren 2012 och framåt. Ända sedan år 2012 uppger nämnden att den arbetat med strukturåtgärder och långsiktiga effektiviseringar såsom att minska vårdkonsumtion, öka polikliniseringstakten, effektivisera vårdflöden, förändra arbetsfördelning mellan yrkesgrupper och minska behovet av inhyrd personal. Det saknas dock indikatorer för det långsiktiga arbetet och i nämndens årsrapporter görs inga analyser av status på det långsiktiga arbetet.

Nedan har vi sammanfattat nämndens långsiktiga arbete. Hur stor del av nämndens planerade åtgärder som är lång- respektive kortsiktiga går dock inte att av-göra på ett enkelt sätt.

Landstingsplan 2012–2015

Nämnderna fick ett uppdrag från fullmäktige att genomföra kostnadsreduceringar om totalt 150 miljoner kronor genom projekt balans. Strukturåtgärder som fullmäktige lyfte var att minska undvikbar slutenvård, flytta en del slutenvårdsåtgärder till dagkirurgi och flytta en del av sjukhusöppenvården till primärvården. Hälso- och sjukvårdsnämnden berördes av 84 miljoner kronor. Totalt för åren 2012–2015 beslutade nämndens verksamheter om åtgärder för 270 miljoner.

Landstingsplan 2016–2019

Fullmäktige uppgav att det krävdes åtgärder mellan 400–500 miljoner kronor för att uppnå god ekonomisk hushållning. Fullmäktiges ambition var att de långsiktiga åtgärder som pågått sedan år 2012 skulle fortsätta. Syftet var att sänka kostnader genom att minska konsumtionen av vård, öka polikliniseringstakten, genomföra strukturella åtgärder, effektivisera vårdflöden och förändra arbetsfördelning mellan yrkesgrupper. Nämnden beskriver i budgetunderlag och verksamhetsplaner att långsiktiga åtgärder pågick i enlighet med fullmäktiges intentioner. Nämndens verksamheter beslutade om åtgärder för 538 miljoner kronor för åren 2016–2019.

Regionplan 2020–2023

Fullmäktige beslutade om en plan för omställning till en hållbar ekonomi för åren 2020–2022. Enligt fullmäktige var en av förutsättningarna för en hållbar ekonomi en omställning till nära och effektiv vård. Planen omfattade åtgärder för totalt 565 miljoner kronor, varav 528 miljoner berörde hälso- och sjukvårdsnämnden. Nämnden beskriver att nämndens arbete följer den handlingsplan som regiondirektören tagit fram. I regionplan 2023 gav fullmäktige ett uppdrag att minska på administrationen med 98 miljoner kronor, varav 58 miljoner berörde nämnden. Nämndens verksamheter beslutade om åtgärder för 802 miljoner kronor för åren 2020–2023.

Regionplan 2024–2027

Regionplanen innehöll inga uppgifter om någon åtgärdsplan. Fullmäktige gav sju uppdrag till styrelser och nämnder. Fullmäktige uppgav att regionens strategi var att ha ett långsiktigt förhållningssätt till god ekonomisk hushållning, där ett kontinuerligt arbete mot uppsatta mål skulle ge långsiktigt hållbara effekter för både verksamhet och ekonomi. I en skrivelse till fullmäktige beskriver hälso- och sjukvårdsnämnden att effekter av fullmäktigeuppdragen väntas främst på längre sikt. Nämndens verksamheter beslutade om åtgärder för 472 miljoner för 2024.

Nämndens åtgärder 2024

I samband med delårsrapporterna och årsrapporten beskrev nämnden översiktligt de åtgärder nämnden vidtagit för en ekonomi i balans. Redovisningen saknade uppgift om ekonomiska målsättningar.

- Tillgänglighet - Nämnden uppgav att en viktig åtgärd för att minska kostnader och förbättra kvalitet var att förbättra tillgängligheten. Nämnden uppgav dock att försommarens konflikt med vårdförbundet gjort att arbetet med att förbättra tillgängligheten tillfördröjts.
- Ledning och styrning - Att skapa en stärkt ledning som har tydliga uppdrag och mandat skulle enligt nämnden ge förutsättningar för en trygg organisation.
- Minskat hyrberoende – Nämndens målsättning med arbetet med minskat hyrberoende var att nå det nationella fastställda målet om att kostnaden ska uppgå till max 2% av personalkostnaderna.
- Universitetssjukhuset – Nämndens arbete för att fler verksamheter ska uppnå universitetssjukvårdsstatus skulle fortgå.

Nämnden fick information om möjliga ytterligare besparingsåtgärder

Av minnesanteckningar från hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp i februari 2024 framgår att de förslag på utbudsbegränsningar och andra besparingsförslag som verksamheterna tog fram år 2023 skulle ses över igen med anledning av regionens ansträngda ekonomi. Hälso- och sjukvårdsdirektören gav områdescheferna i uppdrag att senast till den 29 februari 2024 återkomma till hälso- och sjukvårdsdirektören med ett uppdaterat underlag. I april 2024 fick nämnden en sammanställning på de möjliga åtgärder som verksamheterna kommit fram med. Underlaget innehöll förslag på 34 åtgärder och utbudsbegränsningar. Förslagen var till största delen av mindre ekonomiskt omfattande karaktär såsom att stänga en lekterapi eller att sluta med nageltrångskirurgi. Underlaget var inte kostnadsberäknat eller riskbedömt utan ytterligare utredning skulle göras. Nämnden gav hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att utreda förslagen med hänsyn till ekonomiska och personella konsekvenser, arbetsmiljö, alternativkostnader eller övervältning till annan verksamhet samt patientperspektiv.

Enligt hälso- och sjukvårdsdirektören var de flesta förslagen av sådan karaktär att de kunde beslutas på verksamhetschefsnivå. Hälso- och sjukvårdsdirektören uppger att de flesta av förslagen blev genomförda. Det saknas dock en sammanställning av ekonomiska effekter av genomförda förslag. Ett av förslagen innebär en utbudsbegränsning som behöver beslutas av nämnden. Detta förslag är fortfarande under beredning. Av intervju med verksamhetschefer och områdeschefer framkommer att vissa av förslagen inte genomfördes. En motivering var att patienter kan vända sig till någon annan region eller att det kan innebära negativ uppmärksamhet om regionen slutar att erbjuda något.

Mindre än en tredjedel av verksamheternas åtgärdsplaner var realistiska

Inför år 2024 hade nämndens verksamheter tagit fram åtgärder motsvarande 472 miljoner kronor för att klara sina budgetar. I delårsrapporten bedömde nämnden att åtgärder motsvarande 128 miljoner kronor var realistiska att genomföra. Det framgick inte varför nämnden bedömde att övriga åtgärder inte var realistiska. Av

åtgärderna på 128 miljoner var 58 miljoner kopplade till det uppdrag fullmäktige gav år 2023 om att minska på administrationen.

I delårsrapporten per augusti redovisade nämnden effekterna av de åtgärder som bedömts vara realistiska. Till och med augusti var planen 85 miljoner kronor och effekten av åtgärderna var 96 miljoner kronor. I detta ingick uppdraget om att minska på administrationen som var genomfört med en effekt på 58 miljoner kronor. Nämnden konstaterade dock att det var nödvändigt med ytterligare åtgärder eftersom åtgärdsplanerna inte täckte det underskott som fanns i verksamheten. Nämnden uppgav i delårsrapporten att verksamheterna hade fått ett uppdrag att ta fram ytterligare åtgärder för att bromsa den ekonomiska utvecklingen. Det kunde ske genom minskade kostnader, ökade intäkter men sannolikt också genom utbudsbegränsningar. Nämnden uppgav i årsrapporten att bemanningsproblematiken och vårdplatssituationen påverkade arbetet under andra halvåret och att ytterligare åtgärder inkommit från verksamheterna i mindre omfattning. I årsrapporten redovisade nämnden att effekten av verksamheternas åtgärder blev 146 miljoner, vilket motsvarar en effekt på 31 procent av planen på 472 miljoner.

Chefer på olika nivåer bekräftar bilden av att flera av de föreslagna åtgärderna inte var realistiska. Det kunde handla om förslag som krävde politiska beslut eller om förslag av övergripande karaktär som saknade en konkret handlingsplan, exempelvis en översyn av en viss verksamhet. Flera intervjuade uppger att det sparar tid att inte behöva följa upp åtgärder som man redan på förhand vet att de inte kommer att genomföras. I stället menade verksamheterna att de arbetade med olika lång- och kortsiktiga åtgärder så som att vara en attraktiv arbetsgivare, göra kloka kliniska val för att minska vårdkonsumtionen, inte anlita hyrpersonal eller att styra arbetet så att det, om det gick att undvika, inte skulle genomföras på dyr övertid.

Regionala utvecklingsnämndens åtgärder

I en skrivelse till fullmäktige i oktober 2024 uppgav regionala utvecklingsnämnden att de åtgärder nämnden vidtog år 2023 hade fortsatt effekt år 2024. Det handlade främst om åtgärder kopplat till kollektivtrafiken såsom att taxan för regionbusstrafiken hade höjts, en utredning av priser och produkter inom kollektivtrafiken samt vakanshållande av tjänster. Nämnden uppgav också att resekostnaderna inom nämndens basuppdrag hade minskat med 14 procent.

Regionala utvecklingsnämnden konstaterade att nämndens underskott i sin helhet bestod av kostnader för kollektivtrafik. Nämnden bedömde att ytterligare åtgärder, utöver de som nämnden redovisat för att reducera kostnaderna för kollektivtrafik, inte var möjliga att genomföra med effekt på kort sikt.

Regionstyrelsens åtgärder

I samband med budgetunderlag för år 2025, delårsrapporterna och årsrapporten 2024 beskrev styrelsen åtgärder som styrelsen vidtagit för en ekonomi i balans, se exempel nedan. Redovisningen saknade uppgift om ekonomiska målsättningar.

- Arbete med fullmäktigeuppdragen
- Arbete med tidplaner och aktiviteter för att hålla nere underskottet för Cosmic. Exempelvis avveckling av gamla system för att frigöra budget till Cosmic i förvaltning, anpassning till ny tidplan samt förslag att omfördela budgetmedel efter programmets avslut.

- Aktiv förvaltning av energiportföljen samt investeringar i energieffektiviseringar i syfte att minska behovet av köpt el.
- Översyn för att hitta en effektivare hantering av sjukresor.

Vår kommentar

Enligt fullmäktige krävdes att kortsiktiga åtgärder fick effekt för att klara ekonomin år 2024. Förutom uppdraget att minska administrationen med 98 miljoner, som fått genomslag år 2024, har redovisade effekter av åtgärder dock varit svaga.

Främst inom hälso- och sjukvårdsnämndens område har resultaten varit svaga. Nämnden beslutade endast om ett fåtal åtgärder för att minska underskottet år 2024. Nämnden bedömde att merparten av verksamheternas åtgärder inte var realistiska. Det är inte försvarbart att verksamheterna år efter år tar fram åtgärder som inte är möjliga att genomföra eller saknar handlingsplan. De nya förslag på åtgärder och utbudsbegränsningar som verksamheterna tog fram var av mindre omfattande karaktär och motsvarar inte tillräckliga ekonomiska effekter. Även regionstyrelsen har brustit i sin roll som styrelse att leda och samordna regionens förvaltning. Det har funnits brister i styrelsens beredning av åtgärderna.

Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hänvisar till det långsiktiga arbetet för att minska kostnader. Det är positivt och nödvändigt att verksamheterna arbetar med långsiktiga åtgärder. Hälso- och sjukvårdsnämnden har arbetat med långsiktiga åtgärder sedan år 2012. Det saknas dock målsättningar och analys av det långsiktiga arbetet. Det gör att det blir svårt att värdera status och om det långsiktiga arbetet är tillräckligt för att åstadkomma en ekonomi i balans.

Det saknas en utvärdering av effekterna av uppdraget att minska på administrationen. En utvärdering kan ge viktiga lärdomar inför kommande uppdrag. Det är viktigt att uppdraget år 2025 att minska personalkostnaderna bereds på ett tillräckligt sätt och med tydlig styrning så att åtgärder är möjliga att genomföra utan alltför stora konsekvenser i verksamheten. Vi kommer att följa uppdraget under år 2025.

5. Ekonomiskt resultat 2024

Under både 2023 och 2024 har priser och löner ökat snabbare än intäkter från skatter vilket därmed urholkat värdet av regionens intäkter. Den största kostnadsökningen beror på inflationens påverkan på pensionskostnaderna. År 2024 ökade prisbasbeloppet med över 9 procent, något som gjorde att pensionskostnaderna, som värdesäkras med prisbasbeloppet, ökade rejält.

Regionen hade negativt balanskravsresultat

När man räknar in finansiella intäkter och kostnader hade regionen som helhet ett underskott med 521 miljoner kronor. Det var 84 miljoner sämre än det budgeterade underskottet på 437 miljoner kronor. Detta trots att avkastningen från pensionsmedelsportföljen stärkte resultatet med 705 miljoner kronor. Balanskravsresultatet, det vill säga resultatet när man räknar bort realiserade vinster och förluster på värdepapper enligt regler i kommunallagen, var ett underskott med 1 085 miljoner kronor.

Enligt kommunallagen ska ett negativt balanskravsresultat återställas inom tre år. Vid slutförandet av denna granskning har fullmäktige ännu inte beslutat hur det

negativa balanskravsresultatet ska regleras. Styrelsens föreslår i ett utkast till årsredovisning 2024 att regionfullmäktige, liksom 2023, åberopar synnerliga skäl för att inte återställa hela det negativa balanskravsresultatet för år 2024. Bedömningen i årsredovisningen är att den del av det negativa balanskravsresultatet som förklaras av den höga inflationens påverkan på pensionskostnaderna uppgår till 892 miljoner kronor för 2024. Det innebär att regionen har ett negativt balanskravsresultat på 193 miljoner kronor att återställa senast 2027. Vi kommer att granska hanteringen av det negativa balanskravsunderskottet i samband med granskningen av årsredovisningen. Från år 2023 har regionen ett negativt balanskravsresultat på 239 miljoner att återställa senast 2026.

Nämnderna hade underskott

Nämndernas ekonomiska resultat år 2024 innebär ett betydande underskott även om det är en förbättring jämfört med 2023. År 2024 hade styrelse och nämnder ett underskott med tillsammans 701 miljoner att jämföra med 1 015 miljoner 2023.

Redan i delårsrapporten per april 2024 uppmärksammade regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden fullmäktige om att de bedömde att de skulle få ett underskott vid årets slut. Även i delårsrapporten per augusti 2024 uppmärksammade hälso- och sjukvårdsnämnden, regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden fullmäktige om att de skulle få underskott. Regionala utvecklingsnämnden bedömde dock att de skulle klara budgeten även om det fanns en viss osäkerhet i prognosen.

I tabellen nedan redovisar vi respektive nämnds resultat i samband med delårs- och årsrapporter.

Avvikelse mot budget, miljoner kronor

Nämnd	April 2024	Augusti 2024	December 2024
Regionstyrelsen	-60	-52	-87
Hälso- och sjukvårdsnämnden	-343	-578	-621
Regionala utvecklingsnämnden	+0,8	-12	+10
Övriga nämnder	+1,5	+2	-2
Totalt	-401	-639	-701

Källa: Bearbetade uppgifter från delårs- och årsrapporter

Styrelsen hade underskott för arbetet med Cosmic

Regionstyrelsen hade ett underskott mot budget på 60 miljoner kronor vid delårsrapporten per april 2024. De största förklaringarna till underskottet var införandet av det nya vårdinformationssystemet Cosmic och att pensionskostnaderna och sjukresekostnaderna var högre än budgeterat. Vid delårsrapporten per augusti 2024 hade regionstyrelsen ett underskott på 52 miljoner kronor. Styrelsen bedömde att det skulle bli ett underskott vid årets slut på 104 miljoner kronor.

För 2024 hade regionstyrelsen ett underskott på 87 miljoner kronor. Av årsrapporten framgår att styrelsens underskott främst fanns inom området digitalisering och service med ett underskott på 82 miljoner kronor. De största underskotten fanns för arbetet med Cosmic och kostnader för sjukresor. Regionstyrelsens övriga verksamheter hade ett samlat underskott på 5 miljoner kronor.

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade stora underskott för personalkostnader

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade ett betydande underskott under hela år 2024. Den största avvikelsen fanns för personalkostnaderna. Nämnden uppgav att ekonomin hade påverkats negativt av vårdförbundets strejk och personalbrist. Bristen på personal hade resulterat i dyra lösningar för övertid, sommaravtal med mera.

I delårsrapporten per april 2024 uppmärksammade nämnden fullmäktige på ett befarat underskott på 600 miljoner kronor vid årets slut. Vid delårsrapporten per augusti uppmärksammade nämnden fullmäktige på ett befarat underskott på 650 miljoner kronor vid årets slut. Underskottet för år 2024 blev 621 miljoner. Nämndens kostnader hade ökat med 5,1 procent jämfört med år 2023. En förklaring till varför underskottet vid årets slut blev mindre än prognosen är det extra statliga sektorbidrag på 166 miljoner kronor som tilldelades hälso- och sjukvårdsnämnden i september 2024.

Överskott för regionala utvecklingsnämnden för kollektivtrafiken

Regionala utvecklingsnämnden hade underskott mot budget för kollektivtrafiken under stora delar av året. På grund av minskade kostnader för drivmedel, ökade intäkter och vidtagna åtgärder minskade dock underskottet under året för att bli ett överskott vid årets slut.

Vid delårsrapporten per april 2024 hade regionala utvecklingsnämnden som helhet ett mindre överskott. Kollektivtrafiken hade dock ett underskott med 11 miljoner kronor. Vid delårsrapporten per augusti 2024 hade nämnden ett underskott på 12 miljoner kronor. Kollektivtrafiken hade ett underskott på 21 miljoner medan övriga kostnader hade ett överskott på 9 miljoner. Nämnden bedömde att resultatet vid årets slut skulle vara i enlighet med budget. Nämnden förklarade den förbättrade prognosen med att kollektivtrafiken förväntades förbättra sitt resultat kraftigt.

I årsrapporten redovisade nämnden ett överskott på 10,1 miljoner. Nämnden uppgav att budgetavvikelsen till största delen berodde på ett överskott på 9,5 miljoner kronor inom kollektivtrafiken. Övriga verksamheter redovisade sammantaget ett mindre överskott.

Vår kommentar

Ett balanskravsunderskott ska återställas inom tre år. År 2023 hade regionen ett balanskravsunderskott på 753 miljoner. Fullmäktige åberopade synnerliga skäl för den del som avser inflationens påverkan på pensionerna. Det betyder att regionen ska återställa 239 miljoner senast 2026. Även för år 2024 bedömer regionen att det blir ett balanskravsunderskott. Detta underskott ska återställas senast 2027.

Mot bakgrund av det stora underskottet anser vi att framför allt hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade tillräcklig kontroll över ekonomin år 2024. Liksom tidigare år har underskottet uppstått tidigt på året och de åtgärder som vidtagits har inte varit tillräckliga för att minska underskottet.

6. Beredning av regionplan och budget 2025

Ny planeringsprocess innebar inga större förändringar

I juni 2023 beslutade fullmäktige om att införa en ny planeringsprocess från och med planeringen av regionplan och budget år 2025. Syftet var bland annat att öka

underifrånperspektivet. Fullmäktige beslutade även att regiondirektören som ett separat uppdrag skulle genomföra en översyn av hur budgetramar skulle tas fram. Uppdraget skulle enligt protokollet vara slutfört den sista september 2024. Enligt den nya planeringsprocessen skulle regionplan och budget antas i november i stället för i juni enligt den tidigare processen och nämnderna skulle besluta om sina verksamhetsplaner i december. Även inför år 2023 och 2024 beslutade fullmäktige om regionplan och budget i november på grund av olika anledningar.

Av regionplan 2025 framgår att budgetramarna för år 2025 räknades fram på samma sätt som tidigare med hjälp av en indexuppräknings av föregående års budget. Dessutom gav fullmäktige riktade budgettillskott till ett antal ofinansierade poster. Av intervju med regionens budgetstrateg framgår att ett arbete genomfördes under hösten 2024 för att genomlysna hur beredningen av budgetramarna kunde förändras. Arbetet redovisades muntligt för regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör samt en områdeschef. Arbetet mynnade enligt budgetstrategen inte ut i några konkreta förslag utan var ett pågående effektiviseringsarbete. Uppdraget redovisades inte för regionstyrelsen under år 2024. Regiondirektören uppger att det är ett flerårigt arbete att åstadkomma en förändring. Första steget har enligt regiondirektören varit att synliggöra ofinansierade poster och föreslå tillskott för dessa i mån av budgetutrymme. Först när de ofinansierade posterna är kompenserade kan en fortsatt omfördelning av budgetutrymme påbörjas. I det fortsatta arbetet kan produktions- och kapacitetsplanering vara ett stöd.

Ingen av de verksamheter vi intervjuat uppger att de upplevt några förändringar i budgetprocessen inför budget 2025 utan menar att deras budgetberedning gått till på samma sätt som tidigare. Verksamheterna upplever att brister som vi identifierat i tidigare granskningar fortfarande finns kvar. Exempelvis att budgetar blivit indexuppräknade utan hänsyn till behov eller tidigare utfall. Flera verksamheter lyfter särskilt det faktum att demografin och den medicinska och medicintekniska utvecklingen har drivit kostnader som inte har kompenserats i budgeten och att den historiska budgeten inte är relevant längre. Det är också något som hälso- och sjukvårdsnämnden lyfter i nämndplan 2025. Nämnden konstaterar att det pågår en ständig utveckling inom hälso- och sjukvården med nya behandlingar och nya läkemedel som över tid ökat överlevnaden i svåra sjukdomar. Den snabba medicinska utvecklingen innebär alltmer avancerad medicinteknisk utrustning och effektiva metoder. Enligt nämnden innebär utvecklingen en stor patientnytta men också en hög kostnadsutveckling. Även regiondirektören konstaterar att det är svårt att effektivisera i samma takt som kostnaderna ökar.

Verksamheterna uppger att det även förekommer kända poster som inte budgeteras såsom hyrläkare eller overtidskostnader samt att det finns ett flertal ofinansierade poster till följd av beslut som saknar finansiering. Dessa poster är kända och accepterade av överordnade chefer. Flera av verksamheterna visste redan i förväg att de skulle få ett underskott nästkommande år på grund av ovan nämnda anledningar. Hälso- och sjukvårdsdirektören uppger att det numera är ett krav att vid beslut som kräver tillkommande finansiering ska det finnas uppgift i tjänsteskrivelsen till nämnden om hur beslutet ska finansieras. Flera chefer lyfter också fram att budgetprocessen är fyrkantig där storleken på vissa budgetposter såsom vårdintäkter och utomlänsvård sätts av ekonomifunktionen och inte får påverkas av verksamheterna, vilket ibland leder till att verksamheterna får underskott.

En synpunkt som chefer inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen lyft som positivt i intervjuer är att det inte förekom någon generell budgetreducering inför år 2024 och 2025 på en viss procent av verksamheternas budget såsom det gjort vid tidigare budgetprocesser. För år 2024 minskades dock budgeten för administrativ personal för samtliga verksamheter, i enlighet med det uppdrag som fullmäktige beslutat om år 2023.

Minskade pensionskostnader ger förbättrad ekonomi år 2025

I maj 2024 beslutade regiondirektören om planeringsförutsättningarna inför år 2025. Planeringsförutsättningarna är regiondirektörens årliga underlag till styrelser och nämnder. I dokumentet anges förutsättningar för arbetet med regionplan och nämndplaner, däribland förslag till nämndernas budgetar. Budgetförslaget var, till skillnad från åren 2023 och 2024, ett positivt resultat för regionen med 136 miljoner kronor vilket motsvarar 1,2 procent av skatter och statsbidrag. Jämfört med år 2024 var prognosen att pensionskostnaderna skulle minska med 754 miljoner kronor tack vare lägre inflation.

Som en del av beredningen av regionplanen ska styrelser och nämnder återkoppla till regionstyrelsens arbetsutskott på de förslagna planeringsförutsättningarna. Återkopplingen utgör nämndernas budgetunderlag. Regionstyrelsens arbetsutskott ska därefter genomföra styrdialoger med respektive nämnds presidium och förvaltningschef för att få inspel till styrelsens slutliga beredning av regionplanen. I den slutliga beredningen ska styrelsen utgå från resultatet av styrdialogerna. I det slutliga förslaget till regionplan och budget görs även justeringar utifrån augustiprognosen från SKR när det gäller skatter och generella statsbidrag samt löne- och prisindex. Inför år 2025 genomfördes dock inte några styrdialoger. Styrelsens arbetsutskott fick i stället en skriftlig sammanfattning från regiondirektören av nämndernas och styrelsens skriftliga återkopplingsrapporter. Regiondirektören uppger att det under året finns ett flertal tillfällen där nämnderna kan framföra inspel och ha dialog med styrelsens arbetsutskott.

Det krävs besparingar för att uppnå mål för god ekonomisk hushållning

Enligt planeringsförutsättningarna var det budgeterade resultatet inte tillräckligt för att återställa negativa balanskravsresultat och finansiera investeringar med egna medel, något som fullmäktige satt som mål för god ekonomisk hushållning. Tjänstepersonernas bedömning var att åtgärder och omprioriteringar på omkring 600 miljoner kronor var nödvändiga under åren 2025–2028 för att nå ett hållbart resultat, i enlighet med de långsiktiga finansiella målen.

I den slutliga regionplanen 2025–2028 bedömde styrelsen att det fanns behov av åtgärder motsvarande 450 miljoner kronor. Jämfört med förslaget i planeringsförutsättningarna var skatter och generella statsbidrag högre. Fullmäktige gav alla styrelser och nämnder ett uppdrag att ta fram konsekvensunderlag och förslag på åtgärder för att minska personalkostnaden motsvarande 250 miljoner kronor. Alla styrelser och nämnder fick också ett uppdrag att minska antalet tjänsteresor med 15 procent jämfört med år 2023.

Ofinansierade poster lyftes fram

Enligt planeringsförutsättningarna var orsaken till att det krävs besparingar på 600 miljoner kronor att effektiviseringar inte når upp till de faktiska

kostnadsökningarna inom en rad olika områden, som exempelvis läkemedel. Därför krävs ytterligare åtgärder för att komma ner i kostnader. I planeringsförutsättningarna inför 2025 finns en sammanställning av poster som inte är finansierade. Av intervjuer med regiondirektören och hälso- och sjukvårdsdirektören framgår att det är ett sätt att tydliggöra omfattningen av ofinansierade poster för politiken.

Enligt sammanställningen i bilagan saknas finansiering år 2025 motsvarande totalt 368 miljoner kronor. Utöver posterna i sammanställningen bedömer styrelsen att det finns ytterligare poster samt allmänna kostnadsökningar på cirka 230 miljoner kronor som behöver åtgärdas för att nå föreslagen budget 2025. Inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen var posterna till största delen kopplade till lönekostnader. Inom regionstyrelsen var Cosmic och sjukresor de största ofinansierade posterna. För regionala utvecklingsnämnden fanns de största ofinansierade posterna inom kollektivtrafiken. Enligt planeringsförutsättningarna var fördelningen per nämnd:

- Hälso- och sjukvårdsnämnden: 287 miljoner
- Regionstyrelsen: 60 miljoner
- Regionala utvecklingsnämnden: 21 miljoner

Fullmäktige har i regionplan 2025 gjort riktade ramtillskott för en del av dessa ofinansierade poster.

Nämnderna bedömde att budgeten för 2025 inte var tillräcklig

Hälso- och sjukvårdsnämnden bedömde att budgeten inte var tillräcklig

Hälso- och sjukvårdsnämnden uppgav i sitt budgetunderlag att den föreslagna budgeten, trots ett föreslaget tillskott på 186 miljoner kronor för ofinansierade poster, innebar begränsad möjlighet att bedriva verksamheten i samma omfattning som tidigare. Orsaken var situationen med bemanningsproblematik och dyra lösningar för personal samt fortsatt ökande priser. Nämnden uppgav att utbudsminskningar kunde bli nödvändiga.

Nämnden uppgav att det fanns ofinansierade poster i verksamheten som inte täcktes av det föreslagna budgettillskottet. Nämnden uppgav i budgetunderlaget att det fanns ofinansierade poster som ännu inte var kostnadsberäknade, förutom de 287 miljoner som redovisades i planeringsförutsättningarna. Vidare menade nämnden att de allmänna kostnadsökningarna inte kompenserades fullt ut i budgeten.

Nämnden sammanfattade arbetet med att klara ekonomin i följande områden:

- Tillgänglighet - En förbättrad tillgänglighet skulle ge goda förutsättningar för en förbättrad och hållbar ekonomi.
- Ledning och styrning – Tydliga uppdrag och mandat skulle ge en trygg organisation.
- Minskat hyrberoende – Kostnaden för hyrpersonal skulle maximalt uppgå till två procent av personalkostnaderna.
- Universitetssjukhuset - Förutsättningar för klinisk forskning skulle säkerställas trots den ansträngda ekonomin och bemanningssituationen. Det är på lång sikt avgörande för att kunna bedriva högspecialiserad vård med mera.

Utöver dessa områden uppgav nämnden att verksamheterna arbetade med sina åtgärdsplaner. Nämnden konstaterade dock i delårsrapporten per april att åtgärdsplanerna inte var tillräckliga för att klara ekonomin och konstaterade att det krävdes ytterligare åtgärder. Nämnden uppgav att verksamheterna hade fått ett uppdrag att ta fram förslag på åtgärder. De framtagna förslagen om utbudsförändring och omprioritering som grundades på medicinsk bedömning skulle beslutas av berörd verksamhetschef och genomföras omgående. De förslag som behövde förankras politiskt skulle följa en framtagen process.

Regionstyrelsens största utmaningar fanns inom digitalisering och service

Regionstyrelsens budgetunderlag var översiktligt och saknade uppgifter om bedömt ekonomiskt behov. Regionstyrelsen bedömde i sitt budgetunderlag att förutsättningarna inför år 2025 var bättre än år 2024. De största utmaningarna återfanns enligt styrelsen inom området digitalisering och service. Styrelsen uppgav att den skulle arbeta med fullmäktiges riktade uppdrag för att förbättra ekonomi och tillgänglighet.

Regionstyrelsen uppgav att höga investeringsutgifter påverkar regionens ekonomi genom ökad låneskuld och räntekostnader. Enligt underlaget hade styrelsen gjort prioriteringar för att hantera dessa behov.

Regionala utvecklingsnämnden bedömde att budgeten inte var tillräcklig

Regionala utvecklingsnämnden uppgav i sitt budgetunderlag att den föreslagna budgeten för år 2025 inte var tillräcklig. Nämnden bedömde att budgeten inte speglade nämndens behov och att det fanns underfinansierade poster för kollektivtrafik och Norrbotniabanan motsvarande 21,4 miljoner kronor samt att två uppdrag saknade finansiering. En annan synpunkt var att budgeten för nämndens bolag var underfinansierad och att nämnden därför behövt skjuta till pengar från ordinarie driftsbudget. Nämnden uppgav att de åtgärder nämnden vidtagit hade haft en negativ effekt på förutsättningarna att genomföra det regionala utvecklingsuppdraget.

Fullmäktige budgeterade ett överskott men åtgärder krävs

I regionplan 2025 bedömde fullmäktige att det ekonomiska läget år 2025 skulle bli bättre än åren 2023 och 2024. Inflationen bedömdes bli låg samtidigt som skatteunderlaget skulle förbättras och pensionskostnaderna minska kraftigt till mer normala nivåer. Fullmäktige budgeterade med ett överskott på 218 miljoner kronor på sista raden vilket motsvarar 1,9 procent av skatter och generella statsbidrag. Verksamhetens resultat, det vill säga inkomster från skatter och generella statsbidrag minus verksamheternas nettokostnader, var positivt med 399 miljoner kronor.

Trots det förbättrade ekonomiska läget såg fullmäktige fortsatta utmaningar med budgetunderskott, försämrad produktivitet och låg tillgänglighet. I fullmäktiges protokoll kan man läsa att utmaningarna förstärks av ökade vårdbehov, kompetensbrist och stora investeringsbehov. Samtidigt ska regionens negativa balanskravsresultat från år 2023 och 2024 återställas med motsvarande positiva resultat inom tre år. Enligt fullmäktige kommer det krävas betydligt starkare ekonomiska resultat kommande år för att klara det. Fullmäktige slog fast att arbetet med att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna behöver fortsätta. Fullmäktige bedömde att det kommer att krävas resultatförbättrande åtgärder på

omkring 450 miljoner kronor för att klara av att både finansiera planerade investeringar och återställa negativa balanskravsresultat från 2023 och 2024.

Fullmäktige ökade nämndernas budget för år 2025

Fullmäktiges budget för år 2025 innebär en ökning av nämndernas budgetar med 157 miljoner kronor jämfört med år 2024. Det motsvarar en ökning på 1,5 procent.

Förändringar mellan år 2024 och 2025 av nämndernas budgetar	Miljoner kr
Indexuppräknningar för löner exkl. pensionskostnader och priser	273
Indexreglering för minskade pensionskostnader	-460
Budgettillskott	345
TOTALT	157

Källa: Regionplan 2025

Fullmäktige räknade upp verksamheternas ramar med landstingprisindex exklusive läkemedel, en ökning med 273 miljoner kronor. Pensionskostnaderna hanteras som en separat budgetpost. På grund av lägre inflation minskar nämndernas kostnader för pensionskostnader år 2025. Fullmäktige minskade budgeten med motsvarande belopp, en minskning med 460 miljoner kronor. Fullmäktige ökade nämndernas budgetar med 345 miljoner kronor för budgettillskott till tidigare ofinansierade kostnader.

Regionstyrelsen fick ett tillskott på 129 miljoner kronor för att finansiera införande av Cosmic, sjukresor och ökade avskrivningskostnader. Hälso- och sjukvårdsnämnden fick ett tillskott med 214 miljoner kronor för att finansiera tidigare ofinansierade kostnader som ökade lönekostnader, nationell högspecialiserad vård, medicinskt material och medicinsk utveckling. Regionala utvecklingsnämnden fick ett tillskott med 1,4 miljoner kronor för ökade kostnader inom kollektivtrafiken.

I februari 2025 gjorde fullmäktige ramjusteringar för alla nämnder i enlighet med det definitiva personalomkostnadspålägget, som blev lägre än prognosen. Fullmäktige utökade också investeringsramen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har fortsatt ofinansierade poster

För år 2024 uppgav hälso- och sjukvårdsnämnden i sin nämndplan att verksamheterna hade ofinansierade poster på 259 miljoner kronor. Fullmäktige gav ett budgettillskott med 180 miljoner kronor i samband med beslut om regionplan 2024 för förlossningen i Lycksele, lönetillägg och läkemedel. Nämnden gav budgettillskott till verksamheterna på 259 miljoner kronor och hanterade underskott för resterande ofinansierade poster på 79 miljoner på central nivå. Under hösten 2024 fick nämnden ett tillfälligt budgettillskott på 166 miljoner kronor från fullmäktige, motsvarande det förstärkta sektorbidraget från staten. Nämnden fördelade i oktober 2024 hela tillskottet på ofinansierade poster.

I sitt budgetunderlag för år 2025 uppgav nämnden att den hade ofinansierade poster på 287 miljoner kronor. Till det kom ofinansierade poster och allmänna kostnadsökningar som ännu inte var kostnadsberäknade. Fullmäktige gav tillskott med 214 miljoner kronor. Utrymmet minskades dock utifrån beslut om höjda avgifter och omfördelning till regionstyrelsen för licensavtal. Kvar att fördela var 190 miljoner kronor. Nämnden fördelade 120 miljoner på ofinansierade poster för personalkostnader, produktionskostnader och medicinskt material för opererande kliniker. Resterande 70 miljoner fördelades på riktade uppdrag och andra politiska initiativ.

Trots tillskotten uppger nämnden i sin nämndplan för år 2025 att nämnden hade fortsatta ekonomiska utmaningar med stora underskott i verksamheten.

Vår kommentar

Även om det ekonomiska läget för 2025 ser betydligt bättre ut än för åren 2023 och 2024 finns fortfarande ett strukturellt underskott på 450 miljoner kronor. Inför år 2025 identifierade styrelse och nämnder ofinansierade poster på 368 miljoner kronor, och fullmäktige gjorde riktade budgettillskott för att täcka en del av dessa. Trots budgetökningarna bedömde nämnderna att budgeten inte täcker alla behov.

Regionen behöver anpassa verksamheten för att inte riskera att hamna i en bekymmersam situation som innebär att regionen behöver låna pengar till den löpande driften. I regionplanen betonar fullmäktige att arbetet med att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna måste fortsätta. Det är viktigt att styrelsen och nämnderna skyndsamt påbörjar det arbetet för att uppnå fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning.

Ett underifrånperspektiv förutsätter att man faktiskt inhämtar underlag från verksamheterna och har processer och system för att ta reda på deras behov. Regionen saknar sådana processer och system. Regionstyrelsen bör säkerställa ett system som tydliggör verksamheternas behov och hur prioriteringar ska göras inom de ekonomiska ramarna. Vi har tidigare påpekat att det finns risk att flytten av fullmäktiges beslut om regionplan och budget från juni till november inte förbättrar möjligheterna att få in perspektiv från verksamheterna. Bedömningen kvarstår.

7. Sammanfattning vidtagna åtgärder

Rekommendation granskning 2023	Regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärder	Tillräckliga åtgärder?
Säkerställ en bättre beredning av budgeten och åtgärder för att klara budgeten: -För att kunna prioritera behövs i regionen ett system för att ta reda på verksamheternas behov. Utveckla dialogen med verksamheterna om vad som är möjligt. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar -Säkerställ att underlag håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra	-Ett arbete pågår för att utveckla resursfördelningen, inga förändringar har dock gjorts hittills. -Budgetar indexuppräknas utan hänsyn till behov och tidigare utfall. Det saknas ett övergripande system för prioriteringar. -Det saknas tillräckliga analyser som visar att förslag på åtgärder är möjliga att genomföra. Hälso- och sjukvårdsnämnden har bedömt att nästan tre fjärdedelar av verksamheternas åtgärder inte är möjliga att genomföra.	Nej
Ta fram en handlingsplan med tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans. Säkerställ tillräcklig styrning och kontroll av handlingsplanen för att ta hem effekterna av åtgärderna	För år 2024 saknas en tydlig åtgärdsplan för ekonomi i balans.	Nej
Säkerställ att basenheternas handlingsplaner har tillräcklig kvalitet och ger planerade effekter	Hälso- och sjukvårdsnämnden hade underskott år 2024 trots omfattande åtgärdsplaner i	Nej

	verksamheten. Effekten av verksamheternas åtgärder blev endast 31 procent.	
Säkerställ att underskott från tidigare år kan återställas	Fullmäktigeuppdragen för år 2025 är en del av handlingsplanen för att återställa underskotten från tidigare år. Enligt fullmäktige krävs åtgärder motsvarande 450 miljoner kronor för en ekonomi i balans. Inför år 2025 har styrelsen och nämnderna beslutat om direktiv för att minska personalkostnaderna med 250 miljoner kronor. Det saknas analyser av de långsiktiga åtgärderna.	För tidigt att bedöma.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Vår kommentar
En ändamålsenlig beredning av beslut, uppdrag och åtgärder med koppling till ekonomi? Med ändamålsenlig menar vi att det finns tillräckliga underlag som visat att beslut, uppdrag och åtgärder är möjliga att genomföra och finansierade	Nej <ul style="list-style-type: none"> • Mer än två tredjedelar av de åtgärder hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter beslutat om var enligt nämndens bedömning inte realistiska. • Enligt hälso- och sjukvårdsnämnden förekommer ett antal ofinansierade poster. Trots tillskott från fullmäktige uppger nämnden att de ekonomiska utmaningarna är stora. • Uppdraget om att minska resekostnader med 15 procent nådde inte målet. Regiondirektörens uppdragsdirektiv utgår inte från någon analys av om det är möjligt att minska resekostnaderna i den omfattningen.
En tillräcklig styrning av ekonomiska beslut, mål, uppdrag och åtgärder?	Nej <ul style="list-style-type: none"> • Styrelsen och nämnderna var passiva under år 2024. Trots stora underskott beslutade inte styrelsen och nämnden om några nya åtgärder för att klara ekonomin år 2024. • Det saknas ett system för prioriteringar. • Det saknas ett system för att ta hänsyn till verksamheternas behov i beredningen av budgeten.
En tillräcklig uppföljning och analys av de ekonomiska resultaten?	Delvis <ul style="list-style-type: none"> • Nämnderna har förutom löpande uppföljning av ekonomiskt utfall även löpande följt upp mål, uppdrag och åtgärder. Uppdraget om att minska administrationen har inte utvärderats. • Nämnderna behöver analysera vilka åtgärder som är möjliga att genomföra för att åstadkomma en ekonomi i balans både på kort och lång sikt.
Tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans?	Nej <ul style="list-style-type: none"> • Verksamheterna hade underskott med 701 miljoner och regionen som helhet hade ett underskott med -521 miljoner för år 2024. • Vidtagna åtgärder under år 2024 hade låg effekt.

9. Rekommendationer

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

- Säkerställ en bättre beredning av budgeten.
För att kunna prioritera behovs i regionen ett system för att ta reda på verksamheternas behov. Utveckla dialogen med verksamheterna om vad som är möjligt. Säkerställ att verksamheterna blir delaktiga i beredningen av budgetar och arbetet med att föreslå prioriteringar.
- Ta fram en handlingsplan med tillräckliga åtgärder för ekonomi i balans. Säkerställ tillräcklig styrning och kontroll av handlingsplanen för att ta hem effekterna av åtgärderna, så att de finansiella målen kan uppnås och underskott från tidigare år kan återställas.
- Säkerställ en bättre beredning av verksamheternas åtgärdsplaner
Säkerställ att basenheternas åtgärdsplaner har tillräcklig kvalitet och har förutsättningar att ge planerade effekter. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser som visar att förslag på budgetar och åtgärder är möjliga att genomföra samt en handlingsplan för genomförandet.
- Konkretisera det långsiktiga effektiviserings- och omställningsarbetet genom tydligare analys och beskrivning av förväntade ekonomiska effekter och tidpunkter för effekthemtagning.

Umeå den 18 mars 2025

Ingrid Lindberg
Certifierad kommunal revisor

Petra Segerbrant
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten