

Omställning för en hållbar ekonomi

Beredning, genomförande och uppföljning

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Bakgrund	3
Slutsatser	3
Rekommendationer	4
2. Motiv till granskningen	5
Återkommande underskott i verksamheten	5
Granskningar har visat på brister i budgetprocessen	5
Tidigare åtgärdsplaner har inte gett önskade resultat	5
Fullmäktige gav uppdrag om åtgärder för hållbar ekonomi	5
Risk för att åtgärdsplaner inte får avsedda effekter	5
3. Granskningens genomförande	6
Syfte och revisionsfrågor	6
Avgränsning	6
Revisionskriterier	6
Metod	7
Rapportens upplägg	7
4. Budget- och planeringsprocessen	8
Regionfullmäktige beslutar om regionplan och budget	8
Styrelsen tar fram förslag på regionplan	8
Nämnderna planerar och följer upp utifrån regionplanen	8
Ekonomiska underskott ska återställas	9
Ny planerings- och budgetprocess inför regionplan 2022–2024	9
5. Granskningens resultat	10
Styrelsens och nämndens beredning av omställningsplanen	10
Nämndens genomförande av omställningsplanen	15
Nämndens uppföljning av omställningsplanen	18
6. Svar på revisionsfrågor	21
Rekommendationer	23
Bilaga 1: Omställningsplanen i sammandrag	24
Bilaga 2: Sammanställning av nämndens beslut	26

1. Sammanfattande analys

Bakgrund

Region Västerbotten, och tidigare Västerbottens läns landsting, har under flera år haft stora budgetunderskott i verksamheterna. Tidigare granskningar har riktat kritik mot att åtgärds paket och krav på besparingar i hög grad har liknat generella besparingskrav. Trots åtgärder har verksamheterna fortsatt att redovisa underskott. Revisorerna har påtalat att det krävs genomgripande förändringar och andra former av styrning för att verksamheterna ska klara sina budgetar.

År 2018 gav fullmäktige i uppdrag till regionstyrelsen att under år 2019 utreda och förbereda åtgärder för en hållbar ekonomi. Efter förslag från regionstyrelsen godkände fullmäktige i juni 2019 en omställningsplan med förslag på åtgärder som skulle leda till besparingar under perioden 2020 – 2022 på 565 miljoner kronor. Den största delen av besparingarna, 528 miljoner kronor, återfanns inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Fullmäktige gav i uppdrag till regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att inarbeta åtgärdsförslagen i deras verksamhetsplaner för år 2020.

Revisionskontoret har granskat regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens beredning av åtgärder i omställningsplanen. Revisionskontoret har också granskat hälso- och sjukvårdsnämndens styrning och kontroll av att verksamheterna genomfört åtgärder och att omställningsplanen hittills resulterat i planerade besparingar.

Slutsatser

Granskningen visar på brister i regionstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens beredning av åtgärder. Granskningens slutsats är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i beredningen inte undersökte förutsättningarna för hälso- och sjukvårdsnämnden att inom tre år spara 528 miljoner kronor.

Granskningen visar också på stora brister i hälso- och sjukvårdsnämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheternas arbete med att genomföra åtgärdsförslagen i omställningsplanen. Hälso- och sjukvårdsnämndens styrning bestod i huvudsak av besparingskrav på verksamheterna.

Vi bygger slutsatserna på följande iakttagelser:

- Åtgärdsförslagen i omställningsplanen var på en övergripande nivå. Det saknades dokumenterade underlag som visade vilka antaganden som låg till grund för åtgärdsförslagens bedömda besparingar. Det fanns heller ingen dokumentation som visade vilka konkreta förändringar som verksamheterna behövde genomföra för att åtgärdsförslagen skulle leda till planerade besparingar eller vilka osäkerheter som var förknippade med genomförandet.
- Nämnden beslutade inte om direktiv till verksamheterna om hur åtgärder i omställningsplanen skulle omsättas i verksamheternas planeringsarbete. Inte heller hälso- och sjukvårdsdirektören lämnade tillräckliga anvisningar till verksamheterna om hur åtgärder i omställningsplanen skulle inarbetas i planeringsarbetet. Direktiv och anvisningar handlade främst om budgetramar. I praktiken fick cheferna inom verksamheterna

själva bestämma vilka åtgärder de skulle genomföra för att hålla sina budgetar. Av granskningen framgår att verksamheternas arbete med att hålla sina budgetar har låg koppling till åtgärderna i omställningsplanen.

- Nämndens uppföljning är summarisk. Nämnden har inte följt upp i vilken grad verksamheterna har genomfört åtgärderna i omställningsplanen. Nämnden har heller inte brutit ner eller konkretiserat åtgärdsförslagets övergripande målsättningar till uppföljningsbara mål. Det gör det svårt för nämnden att veta om omställningsplanen haft effekt eller om eventuella besparingar beror på andra orsaker.

Utifrån beredningen av åtgärdsförslagen går det inte att veta om nämndens verksamheter hade förutsättningar att inom tre år genomföra omställningsplanens besparingar. Flera åtgärdsförslag ställde dessutom krav på strukturella förändringar som spände över flera verksamhetsområden. Det är svårt att se hur enskilda basenheter skulle kunna genomföra omställningsplanens åtgärdsförslag utan strategisk styrning och samordning från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av åtgärderna i omställningsplanen är ytterst begränsad. Uppföljningen bidrar inte med information om vilka strategiska beslut nämnden behöver ta för att omställningsplanen ska ge de planerade besparingarna. Nämnden har fram till och med oktober 2020 inte tagit några beslut om konkreta åtgärder i syfte att åtgärderna i omställningsplanen ska ge planerade besparingar.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att arbeta med följande områden:

1. Säkerställ att de åtgärder som styrelsen och nämnden beslutar om är väl underbyggda och förankrade i verksamheten. Antaganden om besparingar ska vara analyserade och dokumenterade.
2. Säkerställ att det finns en fungerande styrning av hur de åtgärder som nämnden beslutar om ska genomföras i verksamheterna. Det betyder att det ska finnas planeringsanvisningar med en tydlig idé om vad som ska förändras, på vilket sätt, med vilka resurser och inom vilka tidsramar. Målsättningar för genomförandet ska vara formulerade på ett sådant sätt att de går att följa upp.
3. Säkerställ att det finns en ändamålsenlig uppföljning av hur de åtgärder som nämnden beslutar om genomförs i verksamheterna och hur åtgärdernas måluppfyllelse ser ut. Det betyder att det ska finnas en beskrivning av vilka förändringar som genomförts för att nå målen och en redovisning av om målen blivit uppfyllda. Först då blir det meningsfullt att göra en ekonomisk bedömning av åtgärdernas effekter.
4. Nämnden bör besluta om korrigerande åtgärder när planerade besparingar uteblir.

2. Motiv till granskningen

Återkommande underskott i verksamheten

Region Västerbotten har under flera år haft stora budgetunderskott i verksamheten. Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden redovisade tillsammans för år 2019 ett underskott mot budget på 481 miljoner kronor. Det kan jämföras med 2017 och 2018 års underskott som var på 498 respektive 355 miljoner kronor. Samtidigt finns stora behov av investeringar i framtiden. Styrelsen och nämnden står därför inför ekonomiska utmaningar.

Granskningar har visat på brister i budgetprocessen

Regionens revisorer har vid flera tillfällen granskat dåvarande landstingets budget- och planeringsprocess. Den senaste granskningen genomfördes år 2018 (nr 8/2018). Med utgångspunkt i granskningen bedömde revisorerna att landstingets budget inte i tillräcklig grad fungerade som ett styrinstrument.

Granskningen visade bland annat att landstingets verksamheter haft hög kostnadsutveckling under flera år och redovisat återkommande underskott redan i början av året. På politisk nivå och bland verksamheterna hade det i flera år funnits god kännedom om orsakerna till de ekonomiska avvikelserna. I budgetarbetet hade varken politiken eller tjänstemannaledningen i tillräcklig grad tagit hänsyn till tidigare års ekonomiska resultat och den faktiska kostnadsutvecklingen.

Tidigare åtgärdsplaner har inte gett önskade resultat

För att komma tillrätta med underskotten har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden genom åren beslutat om olika åtgärdsplaner. Tidigare granskningar har dock visat på stora avvikelser mellan åtgärdernas tänkta effekter och de faktiska utfallen. Revisorerna har påtalat att det krävs genomgripande förändringar och andra former av styrning för att verksamheterna ska klara sina budgetar.

Fullmäktige gav uppdrag om åtgärder för hållbar ekonomi

I regionplanen för år 2019 uttryckte regionfullmäktige sin oro över det ekonomiska läget. Fullmäktige menade att effektiviseringar inom alla verksamheter var nödvändiga för att uppnå en hållbar ekonomi. Fullmäktige krävde en långsiktigt stabil ekonomisk planering och kontroll över kostnadsutvecklingen. I november 2018 gav fullmäktige i uppdrag till regionstyrelsen att under år 2019 utreda och förbereda åtgärder för en hållbar ekonomi under kommande planeringsperiod.

Risk för att åtgärdsplaner inte får avsedda effekter

I sin riskanalys för år 2020 uppmärksammade revisorerna att det fanns risk för att de åtgärder som regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om inte fick avsedda effekter. I revisionsplanen för år 2020 beslutade revisorerna att genomföra en fördjupad granskning av styrning och kontroll av att ekonomiska åtgärdsplaner gav avsedda effekter.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skapat förutsättningar för att åtgärder för en hållbar ekonomi ska ge planerade effekter. För detta har revisionskontoret besvarat följande revisionsfrågor:

- 1) Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av åtgärdsförslagen?
- 2) Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att åtgärderna genomförs i nämndens verksamheter?
- 3) Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av åtgärdernas genomförande och deras effekter?

Avgränsning

Granskningen av beredningen av åtgärdsförslag avser både regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. När det kommer till genomförande och uppföljning av åtgärder är granskningen avgränsad till verksamheterna inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde under år 2020, fram till och med granskningens avslutande i oktober 2020.

Granskningen är avgränsad till de åtgärdsförslag som regiondirektören tog fram inom ramen för det uppdrag som regionfullmäktige gav till regionstyrelsen för år 2019 om ekonomisk hållbarhet. I denna rapport kallas dessa åtgärder gemensamt för *omställningsplanen*. Granskningen avser endast åtgärdsförslag inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde.

Granskningen syftar inte till att bedöma om antaganden kring effekter av enskilda åtgärder var rimliga eller om åtgärderna varit tillräckliga för att nå en ekonomi i balans.

Revisionskriterier

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

- Regionfullmäktiges reglementen för regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.
- Regionplanerna för åren 2019 och 2020 med regionfullmäktiges mål, uppdrag och riktlinjer om ekonomisk hållbarhet.
- Kommunallagen 6 kap 6 § om styrelsens och nämndernas ansvar att se till att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de mål och riktlinjer som fullmäktige har ställt upp och att styrningen och kontrollen är tillräcklig.
- Kommunallagen 11 kap 1 § om krav på god ekonomisk hushållning och 12 § om reglering av balanskravsresultat.

Metod

Dokumentstudier

Vi har granskat och analyserat de underlag som ingick i beredningen av omställningsplanen.

Vi har också granskat protokoll, mötesanteckningar, verksamhetsplaner, planeringsanvisningar och andra dokument för att följa hur regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden styrde arbetet med fullmäktiges uppdrag om en hållbar ekonomi. Dokumentstudier har även använts när vi analyserat hur nämnden styrde genomförandet av omställningsplanen i sina verksamheter och hur nämnden följde upp åtgärdernas effekter.

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

Intervjuer

Vi har intervjuat regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, budgetchef, controllerstrateg och andra nyckelpersoner. Ett syfte med intervjuerna har varit att samla information som kan bidra till en förståelse för hur arbetet med att ta fram, genomföra och följa upp omställningsplanen har gått till. Ett annat syfte har varit att bekräfta sådant som framkommit i dokumentanalyserna.

För att få en djupare förståelse för verksamheternas roll i beredningsarbetet, och hur de arbetar med att genomföra och följa upp åtgärderna, har vi intervjuat ett urval av områdeschefer och chefer för basenheter inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Sammanlagt har vi intervjuat två verksamhetsområdeschefer och tre verksamhetschefer.

Vid har också intervjuat regionstyrelsens respektive hälso- och sjukvårdsnämndens presidium.

Totalt har 16 intervjuer genomförts under perioden augusti till oktober 2020.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av annan sakkunnig inom revisionskontoret. Dessutom har den kvalitetssäkrats externt genom att intervjuade fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en kort beskrivning av budget- och planeringsprocessen i Region Västerbotten. Därefter redovisas granskningens resultat. Resultatavsnittet är uppdelat i tre delar. Den första delen beskriver vad som framkommit i granskningen av beredningen av åtgärdsplanen. Den andra och tredje delen redovisar granskningsresultatet för genomförande respektive uppföljning av omställningsplanen. Rapporten avslutas med en sammanfattande analys av vad som framkommit i granskningen och svaren på revisionsfrågorna. I det sista avsnittet finns också rekommendationer till styrelsen och nämnden.

4. Budget- och planeringsprocessen

Regionfullmäktige beslutar om regionplan och budget

Enligt kommunallagen ska alla kommuner och regioner varje år ta fram en budget för verksamheten. I budgeten ska kommunen eller regionen redovisa en plan för hur mycket pengar som kommer in och vad pengarna ska användas till. Den ska dels innehålla ekonomiska ramar för det kommande kalenderåret, dels innehålla en treårig plan för ekonomin.

Inför varje år beslutar regionfullmäktige om en regionplan och budget. Regionplanen är Region Västerbottens strategiska plan och viktigaste politiska styrdokument. Där anger fullmäktige den övergripande inriktningen och målen för regionens styrelser och nämnder. Styrelserna och nämnderna ansvarar för att verksamheten håller sig inom de ekonomiska ramarna och bedrivs efter de mål som fullmäktige beslutat om.

Styrelsen tar fram förslag på regionplan

Regionstyrelsen leder och samordnar budgetarbetet. Det är styrelsens ansvar att varje år ta fram förslag till den regionplan och budget som fullmäktige sedan beslutar om.

Budgetprocessen i Region Västerbotten inleds med att styrelsen i början av året genomför ett uppstartsmöte. På mötet deltar politiker från de olika nämnderna och chefer och nyckelpersoner från förvaltningarna. Deltagarna får ta del av analyser av resultatet från föregående år och hur de ekonomiska förutsättningarna för de kommande åren ser ut.

Under våren arbetar styrelsen med att ta fram ett förslag på regionplan och budget. Styrelsen hämtar in budgetunderlag från de olika nämnderna. Därefter genomför styrelsens arbetsutskott en beredning av underlagen. Vanligtvis beslutar fullmäktige om regionplanen och budgeten i juni. Vid valår beslutar fullmäktige om regionplanen och budgeten i november.

Nämnderna planerar och följer upp utifrån regionplanen

Regionfullmäktiges styrning utgår från regionplanen. Utifrån fullmäktiges mål och uppdrag ska varje styrelse och nämnd besluta om en verksamhetsplan och detaljbudget för sitt ansvarsområde. Med utgångspunkt i verksamhetsplanen ska förvaltningscheferna i sin tur ta fram planeringsanvisningar till verksamhetscheferna, som utifrån dessa ska arbeta fram mål och aktiviteter för sin verksamhet. På så vis ska den övergripande inriktningen i regionplanen steg för steg omsättas och brytas ner till konkret verksamhet.

Som en del i uppföljningen av regionplanen ska regionstyrelsen lämna en årsredovisning och två delårsrapporter till fullmäktige. Delårsrapporterna ska visa om styrelser och nämnder håller sig till den inriktning som fullmäktige har beslutat. Delårsrapporterna ska bland annat innehålla prognoser om hur måluppfyllelsen och ekonomin kommer att se ut vid årets slut. Årsredovisningen är en samlad redovisning för hur verksamheten i regionen har bedrivits under året och om fullmäktiges mål har blivit uppfyllda. Tillsammans med delårsrapporterna ska årsredovisningen också utgöra ett underlag för fullmäktige att vidta eventuella åtgärder.

Vid sidan av uppföljningen i årsredovisning och delårsrapporter får styrelser och nämnder månadsrapporter med mera om läget i verksamheterna.

Ekonomiska underskott ska återställas

Enligt kommunallagen ska ekonomin i kommuner och regioner vara balanserad. Det betyder att kommunen eller regionen måste ha en budget där intäkterna överstiger kostnaderna.

Överstiger kostnaderna intäkterna uppstår ett underskott. Underskottet ska kommunen eller regionen återställa inom de närmast följande tre åren. Om ett underskott uppstår ska regionfullmäktige anta en åtgärdsplan för hur underskottet ska återställas.

Ny planerings- och budgetprocess inför regionplan 2022–2024

I februari 2020 gav regiondirektören i uppdrag till ekonomidirektören att ta fram ett förslag på ny planerings- och budgetprocess (RS 191-2020). Den nya processen skulle användas inför arbetet med att ta fram regionplan för åren 2022 till 2024. Av regiondirektörens uppdrag framgick att insynen i den nuvarande budgetprocessen var låg och att det inte fanns tillräckligt med tid för styrelser och nämnder att arbeta med prioriteringar för sina förvaltningar.

5. Granskningens resultat

Styrelsens och nämndens beredning av omställningsplanen

Fullmäktige gav uppdrag om hållbar ekonomi

I november 2018 gav fullmäktige i uppdrag till regionstyrelsen att under år 2019 arbeta fram åtgärder för en hållbar ekonomi för den kommande planeringsperioden. Uppdraget ingick i regionplanen för år 2019.

Uppdraget från fullmäktige fanns med som en aktivitet i styrelsens verksamhetsplan för 2019 (RS 11-2019). Arbetet med fullmäktiges uppdrag skulle följas upp av styrelsen i delårsrapporten per april 2019.

I verksamhetsplanen riktade styrelsen i sin tur ett uppdrag till regiondirektören om att ta fram en strategi och en handlingsplan för att inom en treårsperiod minska verksamhetens underskott. Regiondirektören skulle redovisa uppdraget för styrelsen senast i juni 2019.

Regiondirektörens ledningsgrupp organiserade arbetet

Arbetet med regionstyrelsens uppdrag organiserades av regiondirektörens ledningsgrupp. I ledningsgruppen ingår bland annat hälso- och sjukvårdsdirektören, regionala utvecklingsdirektören och ekonomidirektören samt andra företrädare för regionens olika förvaltningar. Arbetet går översiktligt att följa genom minnesanteckningar från ledningsgruppen.

Mötesanteckningar visar att ledningsgruppen i december 2018 diskuterade hur arbetet med att ta fram omställningsplanen skulle läggas upp. Under januari 2019 skulle respektive förvaltningschef ta fram ett underlag på hur de ekonomiska underskotten skulle kunna hanteras under kommande planeringsperiod. Underlagen skulle lämnas till regiondirektören till mitten av mars 2019. Därefter skulle underlagen beredas vidare och stämmas av med politiska företrädare. Den färdiga omställningsplanen skulle fastställas av regiondirektören i början av april 2019.

Hälso- och sjukvårdsdirektören tog med sig uppdraget från regiondirektören till sin egen ledningsgrupp för beredning. I början av 2019 var nämndens nya förvaltningsstruktur ännu inte på plats. Det innebar att verksamhetsområdescheferna för hälso- och sjukvården ännu inte ingick i ledningsgruppen. Istället bestod gruppen, utöver hälso- och sjukvårdsdirektören som var ordförande, av den biträdande hälso- och sjukvårdsdirektören; direktörerna för primärvård, tandvård och forskning- och utveckling; samt funktioner inom ekonomi, personal och kommunikation.

Mötesanteckningar från hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp visar att gruppen under januari och februari 2019 behandlade omställningsplanen vid flera tillfällen. Den 8 januari 2019 gav hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag till kontrollrarna för verksamhetsområdena sjukhusvård, primärvård och tandvård att ta fram åtgärdsförslag inom respektive område. Två veckor senare fanns ett första utkast på åtgärdslista som sedan diskuterades i ledningsgruppen vid flera tillfällen under februari 2019. I början av mars 2019 sammanställde hälso- och sjukvårdsdirektören den slutgiltiga åtgärdslistan och överlämnade den till regiondirektören.

Under mars 2019 sammanställde budgetchefen underlagen från förvaltningarna. Av mötesanteckningar från regiondirektörens ledningsgrupp framgår att

budgetchefen i början av april 2019 presenterade sammanställningen för ledningsgruppen. Senare samma månad rapporterade regiondirektören, enligt mötesanteckningar från ledningsgruppen, att "presentation av omställning av hållbar ekonomi med politiker föll väl ut". Vilka dessa politiker var framgår inte av mötesanteckningarna. Av våra intervjuer framgår att regiondirektören genomförde avstämningen med politiker från den politiska majoriteten i regionen.

I granskningen har vi eftersökt det underlag som hälso- och sjukvårdsdirektören skickade till regiondirektörens ledningsgrupp. Underlaget finns inte diariefört i ärendet. Genom en tjänsteman vid ekonomifunktionen har vi kunnat ta del av underlaget. Underlaget består av tre Excel-filer, en för varje verksamhetsområde, det vill säga sjukhusvård, primärvård samt tandvård. För varje område finns ett antal åtgärder namngivna på rubriknivå samt en mycket kortfattad beskrivning av vad åtgärden innebär. Till varje rubrik finns en ekonomisk effekt angiven för respektive år under perioden 2020 till 2022.

Omställningsplanen är en lista med åtgärdsförslag

Den färdiga omställningsplanen är ett dokument med titeln *Regiondirektörens förslag till plan för: Omställning för en hållbar ekonomi*. Dokumentet innehåller en lista med förslag på åtgärder. Enligt dokumentet ska förslagen ge kostnadsminskningar på 565 miljoner kronor under åren 2020 till 2022. Den största delen av kostnadsminskningarna, 528 miljoner kronor, återfinns inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Kostnadsminskningarna är i sin tur uppdelade i budgetreducering och underskottshantering. För nämndens område uppgår budgetreduceringen till 93 miljoner kronor för år 2020.

Tabell 1 sammanfattar åtgärdsförslagen inom nämndens ansvarsområde. En mer detaljerad beskrivning av planens innehåll finns i Bilaga 1.

Tabell 1. Sammanfattning av åtgärder inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Miljoner kronor.

Rubrik	Exempel på innehåll	2020	2021	2022
Ett sjukhus på tre orter	<i>Akutsjukvården ska bedrivas på tre orter och samordnas så att de samlade produktionsresurserna kan nyttjas effektivare.</i>	3	3	4
Omstrukturering av vården	<i>Konsumtionen av resurskrävande slutenvård ska minska genom att vården ska bedrivas så nära patientens hem som möjligt.</i>	90	42	41
Produktions- och kapacitetsstyrning i slutenvården	<i>Förbättrad förmåga att planera och följa upp mer exakt planering av bemanning utifrån behov.</i>	31	36	41
Utveckla och anpassa bemanningen	<i>De största besparingarna uppnås genom att ifrågasätta dagens arbetssätt och hitta nya arbetsformer (digitalisering, stärkt uppföljning och stöd) samt minskat beroende av hyrläkare genom att utbilda ST-läkare.</i>	76	68	48
Effektiviseringar	<i>Fler inköp ska göras inom upphandlade avtal. Minska antalet provtagningar genom bättre samordning. Identifiera hälsocentraler som har höga kostnader per patient.</i>	13	10	12
Samordna lokaler och medarbetare på hälsocentraler och tandkliniker	<i>Se över struktur- och samordningsmöjligheter för enheter som ligger nära varandra. Utveckling av tandvårdsbuss och mönsterklinik.</i>	0	4	6
Totalt		213	163	152

Källa: Regiondirektörens förslag till plan för: Omställning för en hållbar ekonomi. Egna bearbetningar.

Omställningsplanen redovisar i löpande text en kortfattad beskrivning av åtgärdernas innehåll. Exempelvis innehåller omställningsplanen följande beskrivning av en av de två åtgärderna under rubriken *Omstrukturering av vården* (se Bilaga 1), som enligt planen skulle leda till kostnadsreduceringar på 86 miljoner kronor under år 2020; 40 miljoner kronor under år 2021; och 39 miljoner kronor under år 2022:

[...]

Att flytta vården så nära patientens hem som möjligt innebär en förflyttning från sjukhus till öppenvård och primärvård men också att patienten får mer stöd för att klara sin egenvård. För att klara denna förflyttning bör resurserna omfördelas så att de följer patienten. Men det krävs också ett nära samarbete mellan primärvård, sjukhusvård och den kommunala vården och omsorgen för att omhändertagandet ska bli så effektivt som möjligt för både patienter och vårdgivare.

Genom att optimera vårdnivåerna kommer konsumtionen av resurskrävande slutenvård att minska och verksamheten kan anpassas till den nivå som motsvarar det faktiska behovet. Omställningen kräver ytterligare analyser där även samverkan med kommunerna kring hur vi tar hand om patienter som är utskrivningsklara undersöks.

Strukturförändringen är nödvändig men innebär samtidigt en stor utmaning. Personalresurserna måste anpassas till uppdraget. Det innebär även att vårdavdelningarnas bemanning anpassas till patienternas vårdtyngd vilket kan medföra omfördelning och varierad bemanning. Vårdtunga avdelningar

kräver förhållandevis tät bemanning medan mindre vårdtunga avdelningar behöver färre medarbetare.¹

Utöver denna beskrivning innehåller omställningsplanen ingen ytterligare information om åtgärden. Vår granskning av planen visar att även övriga åtgärder inom nämndens ansvarsområde är beskrivna på liknande sätt.

Antaganden och beräkningar är inte dokumenterade

Omställningsplanen redovisar inte vilka antaganden som ligger bakom de ekonomiska bedömningarna av åtgärderna inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. I granskningen har vi därför eftersökt dokumentation som visar vilka antaganden som beräkningarna grundar sig på. Vi har dock inte kunnat hitta någon sådan dokumentation. Vid tiden för granskningen fanns inga dokumenterade antaganden och beräkningar i diariet. Att sådana underlag saknas bekräftas av de intervjuer vi gjort med tjänstemän vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab.

Nämndens åtgärdsförslag togs fram av hälso- och sjukvårdsdirektören med stöd av tjänstemän vid förvaltningens stab. Hälso- och sjukvårdsdirektören och de tjänstemän från hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab vi talat med beskriver att det var kort om tid för arbetet med åtgärdsförslagen. Arbetet utgick enligt hälso- och sjukvårdsdirektören till viss del från tidigare åtgärdsplaner som nämnden hade beslutat om. Tjänstemännen uppger att det i vissa fall fanns beräkningsmässiga grunder för de ekonomiska effekterna utifrån erfarenheter. Enligt tjänstemännen var de uppgivna ekonomiska effekterna i omställningsplanen i andra fall rimlighetsbedömningar. Någon samlad dokumentation som redovisar grunden för de ekonomiska bedömningarna för omställningsplanen finns inte enligt tjänstemännen.

Omställningsplanen innehåller heller ingen redovisning av vilka konkreta aktiviteter eller förändringar verksamheterna måste genomföra för att nå de besparingar som anges i planen. I granskningen har vi eftersökt dokumentation som visar hur genomförandet av åtgärdsförslagen var tänkt att gå till. Vi har inte funnit någon sådan dokumentation.

Flera intervjupersoner förklarar att omställningsplanen som sådan ska ses som ett inriktande dokument, snarare än en konkret plan för genomförandet av åtgärdsförslagen. Omställningsplanen anger inom vilka områden som verksamheterna skulle genomföra besparingar, men pekar inte ut vilka konkreta aktiviteter som behöver genomföras. En person i tjänstemannaledningen påtalar att det är nämnden och dess förvaltning som har ansvaret för att omsätta omställningsplanen i konkret verksamhet.

I granskningen har vi också eftersökt dokumenterade riskanalyser eller känslighetsberäkningar som beskriver vilka osäkerheter som finns kring åtgärdernas genomförande och bedömda effekter. Vi har inte kunnat ta del av några sådana underlag, varken från diariet eller på annat sätt. Intervjupersoner vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab beskriver att förslagen och dess konsekvenser diskuterades i hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp, men att innehållet i diskussionerna inte dokumenterades. Den då tjänstgörande budgetchefen bekräftar att det inte togs fram skriftliga underlag som djupare analyserade de ekonomiska osäkerheterna.

¹ Region Västerbotten. *Regiondirektörens förslag till plan för: Omställning för en hållbar ekonomi*, s. 2.

Verksamheterna var inte delaktiga i beredningsarbetet

I granskningen har vi eftersökt dokumentation som visar hur åtgärdsförslagen inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde kvalitetssäkrades med de verksamheter som berördes av förslagen. Vi har inte kunnat ta del av några sådana underlag, varken från diariet eller på annat sätt.

I våra intervjuer har vi frågat verksamhetsområdeschefer och chefer för några av de större basenheterna inom nämndens ansvarsområde på vilket sätt de bidrog till åtgärdsförslagen. Cheferna ger en samstämmig bild över att de inte lämnade underlag till förslagen. De uppger att de heller inte lämnade några synpunkter på den färdiga omställningsplanen eller om verksamheternas förutsättningar för att genomföra åtgärdsförslagen.

Intervjuade personer i tjänstemannaledningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab bekräftar att chefer i hälso- och sjukvårdsförvaltningen inte systematiskt deltog i arbetet med att ta fram och kvalitetssäkra åtgärdsförslagen. En orsak, enligt de intervjuade, var att verksamhetsområdeschefer nyligen hade rekryterats och ännu inte tillträtt sina tjänster. En annan orsak som nämns i intervjuerna är att arbetet med omställningsplanen gick snabbt och att det inte fanns tillräckligt med tid för att förankra åtgärdsförslagen med chefer i hälso- och sjukvårdsförvaltningen.

Styrelse och nämnd ställde sig bakom omställningsplanen

I februari 2019 fick regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden information om arbetet med att ta fram en omställningsplan.

Regionstyrelsen återrapporerade i sin delårsrapport per april 2019 uppdraget om åtgärder för en hållbar ekonomi. Styrelsen redogjorde översiktligt för innehållet i omställningsplanen och att den skulle vara en av utgångspunkterna för den regionplan och budget som fullmäktige skulle besluta om i juni 2019.

Vid styrelsens sammanträde i början av juni 2019 presenterade regiondirektören de olika förslag till åtgärder som arbetats fram. Vid sammanträdet beslutade regionstyrelsen (RS 843-209) att ställa sig bakom omställningsplanen. Planen hade innan dess behandlats av styrelsens arbetsutskott.

Vid hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträde i slutet av maj 2019 informerade hälso- och sjukvårdsdirektör nämnden om omställningsplanen. Vid sammanträdet beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN 611-2019) om att ställa sig bakom planen. Beslutet föregicks inte av någon politisk beredning i nämndens arbetsutskott.

Vår kommentar

Arbetet med att bereda omställningsplanen kan översiktligt följas med hjälp av minnesanteckningar från regiondirektörens och hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupper. Styrelsen och nämnden fick information om arbetet med omställningsplanen och beslutade om att ställa sig bakom innehållet i planen. Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut föregicks dock inte av någon beredning i nämndens arbetsutskott.

Vi konstaterar att det saknades en dokumenterad beredning med underlag som visade vilka antaganden som låg bakom de bedömda besparingarna i omställningsplanen. Det fanns heller inget dokumenterat underlag som visade hur de olika åtgärderna förhöll sig till varandra och vad som verksamheterna behövde göra för att kunna genomföra besparingarna.

Åtgärdsförslagen för hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter var inte förankrade hos chefer i hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Chefer i hälso- och sjukvårdsförvaltningen deltog inte systematiskt i arbetet med att utarbeta förslagen i omställningsplanen. Det fanns heller inte någon dokumenterad riskanalys eller känslighetsberäkning som beskrev vilka osäkerheter som fanns i bedömningar av åtgärdernas effekter.

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställde en tillräcklig beredning av fullmäktiges uppdrag om åtgärder för en hållbar ekonomi.

Nämndens genomförande av omställningsplanen

Nämnden konkretiserade inte åtgärderna i sin verksamhetsplan

Av den regionplan som regionfullmäktige beslutade om i juni 2019 (VLL 288-2019) framgick att de tre förvaltningarna i Region Västerbotten hade lämnat ett underlag till åtgärder som tillsammans skulle resultera i kostnadsminskningar på 565 miljoner kronor för åren 2020 till 2022. För år 2020 innebar detta att hälso- och sjukvårdsnämndens budget minskade med 93 miljoner kronor.

Med utgångspunkt i regionplanen beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om sin verksamhetsplan i oktober 2019 (HSN 743-2019). Av verksamhetsplanen framgick att "nämndens inriktning för omställningsarbetet 2020 följer handlingsplanen som regiondirektören tagit fram".

I verksamhetsplanen återgav nämnden förslagen i regiondirektörens omställningsplan. Totalt skulle nämnden spara 213 miljoner kronor. Av de 213 miljoner kronorna uppgick budgetreduceringen till 93 miljoner kronor och underskottshanteringen till 120 miljoner kronor.

I verksamhetsplanen konkretiserade nämnden inte vilka åtgärder som verksamheterna behövde genomföra för att uppfylla sparkraven i omställningsplanen.

Nämnden beskrev i verksamhetsplanen exempelvis åtgärder inom området Omstrukturering av vården, som skulle leda till besparingar på 90 miljoner kronor år 2020 på följande sätt:

Nämnden står [...] inför en nödvändig förändring av vårdens struktur som innebär att vården ska flytta från sjukhusen och närmare patienterna men även att vården i större utsträckning ska utgå ifrån individens behov, förutsättningar och preferenser och att patienternas egna förmågor och resurser ska tas tillvara. [...] Omstruktureringen innebär att första linjens vård, med nya kontaktvägar, rådgivning och bedömning samt stöd för egenvård, måste utvecklas så att patienterna får tillgång till vård på rätt vårdnivå i rätt tid [...] Verksamheter kommer att påverkas av en rad olika förändringar av olika omfattning och vid olika tidpunkter. En vård som erbjuds närmare patienterna kommer att medföra förändringar av hur den slutna specialiserade vården är organiserad och på sikt kommer såväl behov av vårdplatser som bemanning av vårdplatser och arbetssätt att påverkas.²

Utöver denna beskrivning innehåller verksamhetsplanen ingen ytterligare information om åtgärden. Vår granskning av planen visar att även övriga åtgärder är beskrivna på liknande sätt.

² Region Västerbotten. *Verksamhetsplan 2020. Hälso- och sjukvårdsnämnden*, s. 8-9.

Planeringsanvisningar saknade tydlig koppling till åtgärdsförslagen

Under hösten 2019 beslutade hälso- och sjukvårdsdirektören om basenheternas budgetar för år 2020. Via ett programvaruverktyg kunde verksamhetscheferna för basenheterna hämta styrande dokument, planeringsanvisningar och metodstöd för sin verksamhets- och budgetplanering.

Varje verksamhetschef fick genom planeringsanvisningarna information om hur mycket deras personalbudget respektive driftbudget hade minskat, samt hur stor indexuppräknings av deras budget blivit. I en Excel-mall fick verksamhetscheferna beskriva vilka aktiviteter de tänkte genomföra för att nå en budget i balans. Det handlade dels om vilka aktiviteter som verksamhetscheferna planerade för att hantera budgetunderskottet från tidigare år, dels om vilka aktiviteter som de planerade för att hantera en reducerad budget.

De ekonomiska planeringsanvisningar vi tagit del av innehöll ingen vägledning eller inriktning för hur basenheten skulle uppnå en budget i balans eller vilka målsättningar som skulle vara vägledande för deras arbete med att ta fram aktiviteter för en ekonomi i balans. Av anvisningarna som skickades ut av hälso- och sjukvårdsdirektören framgick att:

Region Västerbotten ställer om för en långsiktig hållbar ekonomi. Inom varje mål ska vi arbeta för att effektivisera och minska resursanvändning. Hur vi lyckas med det är avgörande för att vi ska kunna leverera framtidens hälso- och sjukvård och finansiera nödvändiga investeringar och bedriva regionalt utvecklingsarbete. Omställningsarbetet som påbörjats under 2019 kommer att ha en central del i kommande verksamhetsplaneringar.

[...]

Det övergripande målet är att bedriva verksamheten inom de ekonomiska rammar som budgeten anger. Effekter av omställning av verksamhet för en hållbar ekonomi ska följas upp månadsvis vid dialog med närmaste chef.³

För sin ekonomiska planering hade verksamhetscheferna på basenheterna tillgång till ett gemensamt metodstöd som ingick i planeringsanvisningarna. Av metodstödet framgick att basenheten skulle göra en egen plan för omställning för hållbar ekonomi, utifrån prognos för innevarande år och budgetförutsättningar för det kommande året. Samtliga åtgärder skulle enligt metodstödet anges i kronor tillsammans med en kortfattad konsekvensbeskrivning. Metodstödet innehöll ingen ytterligare vägledning kring hur verksamhetscheferna skulle planera sina aktiviteter för en hållbar ekonomi.

De tjänstemän vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab som vi talat med bekräftar att de anvisningar som verksamhetscheferna fick för att göra sin ekonomiska planering saknade en tydlig koppling till omställningsplanens åtgärdsförslag. Det var framförallt de ekonomiska ramarna och budgetreduceringarna som var styrande för verksamhetschefernas planering. Den huvudsakliga styrningen bestod av att hälso- och sjukvårdsdirektören fördelade ut budgetreduceringar till basenheterna utifrån inriktningen att resurser skulle flyttas från slutenvård till öppenvård och vård i anslutning till hemmet. Det innebar att slutenvården vid hälso- och sjukvårdsdirektörens fördelning fick bära den största delen av budgetreduceringarna.

Hälso- och sjukvårdsdirektören och andra intervjupersoner vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab menar att verksamheterna själva behövde identifiera vilka

³ Region Västerbotten. *Planeringsanvisningar 2020*, s. 1.

konkreta aktiviteter som de skulle genomföra. Omställningsplanens åtgärdsförslag, menar flera intervjupersoner, var en övergripande beskrivning av förutsättningar för att uppnå planerade besparingar, och inte en specifik plan för att styra verksamheterna. Flera intervjupersoner i tjänstemannaledningen påtalar att planen identifierade ett antal huvudområden som verksamheterna behövde bryta ner och konkretisera.

Verksamhetschefer uppger att åtgärdsförslagen inte påverkade planeringen

Underlag som vi tagit del av visar att verksamhetscheferna under nämndens ansvarsområde beslutade om omkring 300 aktiviteter för att uppnå en balanserad budget för år 2020. Summan av de planerade kostnadsminskningarna från dessa aktiviteter motsvarar omställningsplanens totalsumma för nämndens ansvarsområde. Nedan följer några exempel på de aktiviteter som berörda chefer och medarbetare arbetade fram (planerad besparing anges inom parentes):

- *Bättre styrning av jouruttag* (3,4 miljoner kr)
- *Översyn av hjälpmedelsanvändning* (2,5 miljoner kr)
- *Minska antalet jourtimmar för hyrläkare med 2/3* (1,4 miljoner kr)
- *Se över öppethållandet under semesterperioden* (0,6 miljoner kr)

De aktiviteter som chefer och medarbetare inom verksamheterna arbetade fram var ofta kopplade till kostnader för personal. Enligt en verksamhetschef vi talat med är det främst inom detta område som verksamheterna kan påverka sina kostnader. Det kan exempelvis handla om att inte återanställa vid pensionsavgångar eller att ändra schemaläggning så att jouruttag blir lägre.

De verksamhetschefer vi intervjuat ger en samstämmig bild över att de inte fick några anvisningar om hur de skulle planera sina besparingsaktiviteter, utöver de ekonomiska ramar de blev tilldelade. Verksamhetscheferna menar att det inte var någon skillnad mellan hur de arbetade med att ta fram aktiviteter till omställningsplanen och hur de arbetat med att ta fram aktiviteter till tidigare åtgärdsplaner.

Vår kommentar

Genomförandet av omställningsplanen i hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter har varit en del av nämndens planerings- och budgetprocess.

Vi bedömer att det saknades en tydlig styrning från nämnden till verksamheterna om hur de skulle uppnå de ekonomiska besparingarna i omställningsplanen och hur åtgärdsförslagen skulle omsättas i verksamheternas planeringsarbete. Styrningen bestod i huvudsak av de ekonomiska ramar som hälso- och sjukvårdsdirektören fördelade till basenheterna, och som hade minskat i en omfattning som motsvarade den önskade besparingen i omställningsplanen.

Vi konstaterar att det först var på basenhetsnivå som omställningsplanen fylldes med konkret innehåll. De direktiv och anvisningar som verksamhetschefer tog del av handlade främst om budgetramar. I praktiken fick ansvariga chefer inom verksamheterna själva bestämma vilka åtgärder de skulle genomföra för att hålla sina budgetar. De verksamhetschefer vi intervjuat uppger att omställningsplanens åtgärdsförslag inte påverkade deras planeringsarbete.

Vår samlade bedömning är att hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt att åtgärdsförslagen genomförts i nämndens verksamheter.

Nämndens uppföljning av omställningsplanen

Verksamhetscheferna rapporterade aktiviteternas effekter

Verksamhetsområdescheferna har under år 2020 kontinuerligt haft dialoger med verksamhetscheferna för basenheterna i syfte att följa upp basenheternas arbete med deras aktiviteter. Hälso- och sjukvårdsdirektören har i sin tur haft kontinuerliga resultatdialoger med verksamhetsområdescheferna. I uppföljningen av basenheternas aktiviteter har verksamhetscheferna med stöd av controller fyllt i ett särskilt formulär. För varje aktivitet har verksamhetscheferna fått uppge bedömda besparingar.

Verksamhetscheferna har själva bestämt hur de ska mäta eller uppskatta de ekonomiska effekterna av aktiviteterna. De intervjuade verksamhetscheferna säger att det inte har funnits någon styrning från tjänstemännen på central nivå till verksamhetscheferna om hur de ska mäta effekterna av sina aktiviteter. Intervjupersoner vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab bekräftar att verksamhetscheferna, med stöd av controller, själva fått bestämma hur effekterna skulle mätas. Någon dokumenterad metod för hur utvärderingarna skulle ske fanns inte.

Intervjupersoner vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab och vid ekonomistaben beskriver att det funnits skillnader i hur verksamhetscheferna valt att arbeta med sina utvärderingar. Intervjupersoner vi talat med beskriver att det ibland har varit en utmaning att avgöra vad som är orsaker till de ekonomiska resultaten eftersom även andra faktorer än aktiviteterna kan ha haft påverkan.

Nämnden följde upp en summering av aktiviteterna

Vår protokollgranskning visar att hälso- och sjukvårdsnämnden löpande under år 2020 tagit del av månadsrapporter med information om de ekonomiska utfallen från omställningsplanens åtgärder. Tabell 2 visar en sammanställning av den informationen. Exempelvis visar tabellen att aktiviteterna inom åtgärdsområdet *Omstrukturering av vården* hade resulterat i kostnadsminskningar på 5,7 miljoner kronor fram till och med maj 2020.

Den uppföljning som nämnden tagit del av bygger på en summering av basenheternas aktiviteter. För att skapa en koppling till omställningsplanens åtgärder har aktiviteterna kategoriserats av en tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningens stab. Det framgår av våra intervjuer och bekräftas av underlag som vi tagit del av. Kategoriseringen innebär i praktiken att tjänstemannen i efterhand har fördelat var och en av basenheternas omkring 300 aktiviteter till någon av omställningsplanens fem rubriker. Av intervjuer framgår att tjänstemannen gjort fördelningen utifrån sina bedömningar om var varje aktivitet borde hamna.

Tabell 2. Sammanställning av nämndens uppföljning av omställningsplanen. Miljoner kronor.

Åtgärd	Planerad effekt för helåret 2020 enl. uppföljningen	Effekt till och med					
		Jan.	Feb.	Mars	Maj	Juli	Aug.
Omstrukturering av vården	41	0,6	0,9	4,3	5,7	8,5	11,9
Implementera produktions och- kapacitetsstyrning	34	2,2	2,6	9,3	7,5	8,7	7,4
Anpassning till budgeterade bemaningsmål	58	3,6	3,9	11,7	15,7	21,2	24,2
Minska beroendet av hyrpersonal	35	0	-2	-9,2	-9,8	-6,4	-5,5
Effektivisering av produktionskostnader	45	2,8	5,2	8,6	19,2	26,5	29,5
Summa	213	9,2	10,6	24,7	38,3	58,5	67,5

Källa: Månadsrapporter till hälso- och sjukvårdsnämnden under år 2020 samt nämndens delårsrapport per augusti år 2020.

Nämndens uppföljning fokuserade på ekonomiska utfall

Av protokollgranskning och intervjuer framgår att hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av omställningsplanen uteslutande har utgått från de ekonomiska bedömningar som verksamhetscheferna gjort av sina aktiviteter. Någon nedbrytning av åtgärdsförslagets övergripande målformuleringar till konkreta mätbara mål har inte ingått i nämndens styrning och uppföljning av omställningsplanen. En intervju-person har uppgett att tjänstemannaledningen internt följer ett antal indikatorer som de kopplat till omställningsplanen. Nämnden har dock inte tagit del av denna parallella uppföljning.

Tjänstemän vi intervjuat bekräftar att nämndens uppföljning av omställningsplanen är inriktat på de ekonomiska effekterna av basenheternas aktiviteter och deras budgetavvikelse. Av protokollgranskning och intervjuer framgår att varken nämnden eller hälso- och sjukvårdsdirektören har genomfört någon systematisk uppföljning av i vilken grad åtgärdsförslagen i omställningsplanen faktiskt är genomförda. Däremot följer hälso- och sjukvårdsdirektören och verksamhetsområdescheferna upp basenheternas ekonomiska utfall med hjälp av resultatdialogerna. Vid stora avvikelser har verksamhetscheferna fått förklara orsaker till avvikelserna och vilka åtgärder de vidtagit eller planerar för att förbättra utfallet.

Nämnden efterfrågade mer information

Vi har granskat nämndens protokoll fram till och med oktober 2020 för att se vilka beslut som nämnden fattade i samband med uppföljningen av omställningsplanen. Vi konstaterar att nämnden inte fattade några beslut om konkreta åtgärder med anledning av uppföljningen. Nämndens beslut handlade främst om att hälso- och sjukvårdsdirektören skulle återkomma till nämnden med fördjupad information och analyser. En sammanställning av nämndens beslut återfinns i Bilaga 2.

Vår kommentar

Vår granskning visar att hälso- och sjukvårdsnämnden i sin uppföljning inte har säkerställt att omställningsplanens övergripande målsättningar och åtgärdsförslag har brutits ned eller konkretiserats till uppföljningsbara mål eller aktiviteter. Nämndens uppföljning är helt inriktad på verksamhetschefernas bedömningar av besparingarna från aktiviteter som verksamhetscheferna själva beslutat om.



Nämndens uppföljning saknar en tydlig koppling till de åtgärder och mål som formulerades i den ursprungliga omställningsplanen. Det gör det svårt för nämnden att veta om åtgärderna i omställningsplanen är genomförda och om omställningsplanen bidragit till eventuella besparingar hos verksamheterna.

Nämnden saknar därmed ett beslutsunderlag för att kunna avgöra vilka ytterliga åtgärder som eventuellt måste vidtas för att verksamheterna ska kunna uppnå besparingskraven. Nämnden har fram till och med oktober 2020 heller inte tagit några beslut om konkreta åtgärder i syfte att åtgärderna i omställningsplanen ska ge planerade besparingar.

Samtidigt är det viktigt att understryka att vi inte har funnit anledning att ifrågasätta att basenheterna har genomfört ett antal aktiviteter för att minska kostnaderna. Vår samlade bedömning är dock att hälso- och sjukvårdsnämnden inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av *åtgärdsförslagets* genomförande och effekter.

6. Svar på revisionsfrågor

Syftet med denna granskning har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skapat förutsättningar för att åtgärder för en hållbar ekonomi ska kunna ge planerade effekter. I tabellen nedan redovisas svaren på de revisionsfrågor som granskningen har utgått ifrån:

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Har regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig beredning av åtgärdsförslagen?		Det saknades dokumenterade underlag som visar vilka antaganden som låg till grund för åtgärdsförslagens bedömda besparingar. Det fanns heller ingen dokumentation som visade vilka konkreta förändringar som verksamheterna behövde genomföra för att åtgärdsförslagen skulle leda till planerade besparingar eller vilka osäkerheter som var förknippade med genomförandet.
Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att åtgärderna genomförs i nämndens verksamheter?		Nämnden har inte säkerställt att åtgärdsförslagen brutits ner eller konkretiserats. Direktiv och planeringsanvisningar handlade främst om budgetramar.
Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning av åtgärdernas genomförande och deras effekter?		Nämnden har inte följt upp i vilken grad verksamheterna har genomfört åtgärderna i omställningsplanen. Nämnden har heller inte brutit ner eller konkretiserat åtgärdsförslagen övergripande målsättningar till uppföljningsbara mål.

Vår kommentar

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte skapat förutsättningar för att åtgärder för en hållbar ekonomi skulle kunna ge planerade effekter.

Nämndens styrning av de åtgärder som identifierades i omställningsplanen har inte varit tillräcklig. Nämndens styrning bestod i huvudsak av besparingskrav på verksamheterna. Verksamhetscheferna har själva fyllt omställningsplanen med innehåll utifrån de ekonomiska ramar de blivit tilldelade. De har inte fått några anvisningar kring hur de ska genomföra åtgärdsförslagen. De verksamhetschefer vi talat med uppger dessutom att omställningsplanens åtgärdsförslag inte påverkat deras planeringsarbete.

Det är visserligen rimligt att verksamheterna själva har en viktig roll i att bryta ner omställningsplanen i konkret verksamhet. Detta eftersom de sannolikt själva har den största kunskapen kring vilka effektiviseringar som är möjliga. Avsaknaden av dokumenterade antaganden och beräkningar innebär dock att det är oklart vilka förutsättningar nämndens verksamheter har för att kunna genomföra besparingarna inom planeringsperioden.

De kostnadsminskningar som omställningsplanen innehåller är omfattande och ska genomföras av verksamheterna under tre år. Flera åtgärdsförslag ställde dessutom krav på strukturella förändringar som spände över flera verksamhetsområden. Det är svårt att se hur enskilda basenheter skulle kunna genomföra omställningsplanens åtgärdsförslag inom planeringsperioden utan strategisk styrning och samordning från regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

De åtgärdsplaner som nämnden beslutat om genom åren har återkommande misslyckats med att uppnå sina syften. Det kan finnas flera anledningar till att en åtgärdsplan inte får den effekt som man trodde från första början. Det kan handla om att åtgärdsförslagen baserades på en bristande verksamhetslogik. Det betyder att det redan på planeringsstadiet fanns brister i de antaganden som låg till grund för att tro att det ena skulle leda till det andra i verksamheten.⁴ Det kan också handla om att genomförandet av åtgärderna inte har fungerat. För år 2020 har givetvis pandemin medfört att verksamhet inte har blivit genomförd som planerat.

En huvudpoäng med uppföljning och utvärdering är att beslutsfattare ska kunna få information och bedömningar av hur verksamheten fungerar som underlag för kloka beslut om vad som behöver förändras i framtiden.⁵ Nämndens uppföljning av åtgärderna i omställningsplanen är dock ytterst begränsad. Uppföljningen saknar en koppling till åtgärdsförslagets målformuleringar. Nämnden har heller inte tagit del av någon information som visar hur åtgärdsförslagen genomförts i verksamheterna.

Utifrån nämndens uppföljning är det därför omöjligt att uttala sig om *omställningsplanens* effekter. En bedömning av effekterna av en vidtagen åtgärd bygger på kunskap om *vad* som skulle förändras och *hur* det har förändrats. Slutsatser om åtgärdernas ekonomiska effekter är på så vis beroende av att målpuppfyllelsen först har *beskrivits*.⁶ Eftersom åtgärdsförslagets målformuleringar aldrig har brutits ner till något konkret mätbart finns det heller inget underlag för att dra slutsatser om orsakförhållanden mellan åtgärderna och eventuella förändringar som inträffat.

Det är svårt att se hur uppföljningen av omställningsplanen faktiskt bidragit med information till de politiska beslutsfattarna i nämnden om vilka beslut de måste fatta för att omställningsplanen ska kunna få önskad effekt, i den händelse att de ekonomiska resultaten uteblir. Nämnden saknar därmed ett viktigt beslutsunderlag för att kunna styra verksamheten mot kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

Sammantaget visar vår granskning att det funnits brister i hela styrkedjan, från planering till genomförande och uppföljning. Effektiva åtgärdsplaner är en förutsättning för att styrelsen och nämnden ska kunna nå kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Välplanerade och förankrade förändringar skapar också trygghet i organisationen och leder till mindre kännbara konsekvenser för medborgare och medarbetare, än när man på kort tid tvingas hantera stora verksamhetsförändringar.⁷ Det är därför viktigt att styrelsen och nämnden i framtiden

⁴ Se: Ekonomistyrningsverket. *Verksamhetslogik. Vägledning*. ESV 2016:31, 2016.

⁵ Se: Vedung, Evert. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2009.

⁶ Se: Ekonomistyrningsverket. *Målpuppfyllelseanalys. Hur målpuppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. ESV 2006:7, 2006.

⁷ Se: Sveriges Kommuner och Landsting. *Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*. Stockholm, 2005.

säkerställer realistiska och genomförbara åtgärdsplaner där verksamhet och ekonomi hänger ihop.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att arbeta med följande områden:

1. Säkerställ att de åtgärder som styrelsen och nämnden beslutar om är väl underbyggda och förankrade i verksamheten. Antaganden om besparingar ska vara analyserade och dokumenterade.
2. Säkerställ att det finns en fungerande styrning av hur de åtgärder som nämnden beslutar om ska genomföras i verksamheterna. Det betyder att det ska finnas planeringsanvisningar med en tydlig idé om vad som ska förändras, på vilket sätt, med vilka resurser och inom vilka tidsramar. Målsättningar för genomförandet ska vara formulerade på ett sådant sätt att de går att följa upp.
3. Säkerställ att det finns en ändamålsenlig uppföljning av hur de åtgärder som nämnden beslutar om genomförs i verksamheterna och hur åtgärdernas måluppfyllelse ser ut. Det betyder att det ska finnas en beskrivning av vilka förändringar som genomförts för att nå målen och en redovisning av om målen blivit uppfyllda. Först då blir det meningsfullt att göra en ekonomisk bedömning av åtgärdernas effekter.
4. Nämnden bör besluta om korrigerande åtgärder när planerade besparingar uteblir.

Peter Bäckström
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Bilaga 1: Omställningsplanen i sammandrag

Tabell B1. Åtgärder inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Miljoner kronor.

Åtgärd	Sammanfattning av innehåll	2020	2021	2022
Ett sjukhus på tre orter	<i>Akutsjukvården ska bedrivas på tre orter och samordnas så att de samlade produktionsresurserna kan nyttjas effektivare.</i>	3	3	4
Omstrukture-ring av vården				
-Optimera vårdnivåer	<i>Vården ska bedrivas så nära patientens hem som möjligt och konsumtionen av resurskrävande slutenvård ska minska.</i>	86	40	39
-Styra patientens väg genom vården mer effektivt	<i>Patienten ska erbjudas vård på rätt vårdnivå och i rätt tid. Kontaktvägar, rådgivning och bedömning utvecklas utifrån patientens behov. Digitala möten och digitala lösningar gör att remitteringar till specialistvård undviks. Fast vårdkontakt gör att onödig sjukhusvård undviks.</i>	4	2	2
Produktions- och kapacitetsstyrning i slutenvården	<i>Förbättrad förmåga att planera och följa upp. Mer exakt planering av bemanning i förhållande till behov, exempelvis vid jouruttag och semesterplanering.</i>	31	36	41
Utveckla och anpassa bemanningen				
-Ifrågasätta dagens arbetssätt och hitta nya arbetsformer	<i>Minska dokumentation och administration i vården. Kompetens- och uppgiftsförskjutning mellan olika vårddyrken och nya yrkesgrupper för vårdnära service. Ökad digitalisering, stärkt uppföljningen och ökat stöd ska bidra till att bemanning anpassas till bemanningsmål.</i>	33	22	11
-Förändrad jourorganisation	<i>Nya arbetssätt för jourtjänstgöring behöver utvecklas med hjälp av digital teknik.</i>	-	-	-
-Minskat beroende av hyrpersonal	<i>Minskat beroende av hyrläkare genom att utbilda ST-läkare inom bristspecialiteter.</i>	35	35	25
-Öka antalet planerade operationer	<i>Antalet planerade operationer ökar genom att tidigarelägga sista dag för avbokning.</i>	1	1	1
-Samordna medicinska sekreterare mm.	<i>Samordning av behov av medicinska sekreterare minskar behovet av vikarier.</i>	1	1	1
-Effektivisera vårdflöden	<i>Se över patientens väg genom vården och hur resurser används. Möjliga angreppssätt utgörs av standardiserade vårdplaner, nya servicetjänster och digitala lösningar.</i>	6	6	8
-Utveckla servicetjänster	<i>Utveckla vårdnära service som kan utföras av andra yrkesgrupper än traditionell vårdpersonal.</i>	0	3	2
Effektiviseringar				

-Följa inköpsrutiner	<i>Fler inköp ska göras inom upphandlade avtal.</i>	7	4	4
-Jämföra kostnader i primärvården	<i>Identifiera hälsocentraler som har höga kostnader per patient.</i>	5	5	5
-Se över lab- och röntgen-tjänster	<i>Minska antalet provtagningar genom bättre samordning och kommunikation.</i>	1	1	3
Samordna lokaler och medarbetare på hälsocentraler och tandkliniker	<i>Se över struktur- och samordningsmöjligheter för enheter som ligger nära varandra. Utveckling av tandvårdsbuss och mönsterklinik.</i>	0	4	6
Totalt		213	163	152

Källa: Regiondirektörens förslag till plan för: Omställning för en hållbar ekonomi. Egna bearbetningar.

Bilaga 2: Sammanställning av nämndens beslut

Tabell B2. Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut i anslutning till uppföljning av omställningsplanen. År 2020, fram till och med oktober.

Sammanträde	Information till nämnden	Nämndens beslut
2020-02-19	-	-
2020-03-25 (§26)	<i>"Fram till sista februari har ca 20 mkr sparats, mot planerade 36 mkr."</i>	<i>"Ekonomisk rapport per februari 2020 godkänns. Utifrån redovisad omställningsplan ges hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att genomföra en fördjupad analys- och handlingsplan för att minska beroendet av hyrpersonal. Uppdraget återrapporteras vid HSN:s sammanträde i april."</i>
2020-04-23 (§40)	<i>"Den omställningsplan som gäller för året redovisar en måluppfyllelse på 44 procent efter tre månader. Den största negativa avvikelser återfinns inom området för hyrpersonal som visar en ökad kostnad jämfört med fjolåret."</i>	<i>"Ekonomisk rapport per mars 2020 godkänns."</i>
2020-05-20 (§55)	<i>"Följsamheten till den beslutade omställningsplanen blir också svår beroende på att organisationen behöver förbereda sig på en situation med ökat inflöde av svårt sjuka patienter som både påverkar kostnader för skyddsmaterial och personella resurser."</i>	<i>"Ekonomisk rapport per april 2020 godkänns."</i>
2020-06-12 (§67)	<i>"Följsamheten till den beslutade omställningsplanen är svår beroende på att organisationen behöver förbereda sig på en situation med ökat inflöde av svårt sjuka patienter som både påverkar kostnader för skyddsmaterial och personella resurser."</i>	<i>"Ekonomisk rapport per maj 2020. Informationen noteras och läggs till handlingarna efter komplettering. Till Hälso- och sjukvårdsförvaltningen uppdras att vid kommande sammanträde i Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisa åtgärder för att uppnå planerat resultat i omställningsplanen. I enlighet med Regionfullmäktiges beslut."</i>
2020-09-08 (§81)	<i>"Följsamheten till den beslutade omställningsplanen är svår beroende på att organisationen behöver förbereda sig på en situation med ökat inflöde av svårt sjuka patienter som både påverkar kostnader för skyddsmaterial och personella resurser."</i>	<i>"Ekonomisk rapport per juli 2020 godkänns. Hälso- och sjukvårdsdirektören ges i uppdrag att genomföra en fördjupad analys- och handlingsplan för att minska beroendet av hyrpersonal. Uppdraget ska återrapporteras vid hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträde i december."</i>
2020-10-01	-	-

Källa: Protokoll från hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträden under år 2020, fram till och med oktober 2020.