

## Granskning av landstingets budgetprocess

Landstingets revisorer har den 27 februari 2019 överlämnat missiv gällande granskning av landstingets budgetprocess. Granskningsrapporten har tillställts regionstyrelsen samt hälso- och sjukvårdsnämnden.

### Sammanfattning av revisionens iakttagelser och rekommendationer

Av granskningen framgår att landstingets verksamheter de senaste åren haft en hög kostnadsutveckling och redovisar återkommande underskott. Budgeten har inte i tillräcklig grad fungerat som ett styrinstrument. Av granskningen framgår att det både på politisk nivå och verksamhetsnivå funnits kännedom om orsakerna till de ekonomiska avvikelserna. I sina budgetar för 2018 och 2019 beslutade styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden om olika åtgärder för att effektivisera i verksamheten och bromsa kostnadsutvecklingen. Hälso- och sjukvårdsnämnden påtalade att ytterligare effektiviseringar inte var möjligt utan att dessa skulle få betydande negativa konsekvenser för hälso- och sjukvården.

När en verksamhet avviker mot budget ska chefen enligt ekonomidirektörens riktlinje för verksamhetsplaneringen kommunicera med sin närmaste chef och vidta nödvändiga åtgärder. Revisionens bedömning är att det finns ett system för att kommunicera avvikelser med närmaste chef. Till följd av att det saknats en tydlig styrning för prioriteringar har en effekt blivit att styrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och ledande tjänstepersoner har accepterat avvikelserna utan att detta fått några synbara konsekvenser.

Av intervjuer med politiker, tjänstepersoner och verksamhetschefer framkommer att budgeten på verksamhetsnivå är underfinansierad. Verksamheternas återkommande underskott som uppstår i början av året stödjer uppfattningen. Revisionens bedömning är att styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden i budgetarbetet inte i tillräcklig grad har tagit hänsyn till kända kostnader och tidigare årsresultat.

Planeringsförutsättningarna inför budget år 2019 innebär en prognos om avtagande intäkter för skatter och statsbidrag. En tydlig process för att göra omprioriteringar är nödvändig för att klara verksamheten inom budget. Revisionen ser risker med att det saknas ett dokumenterat, systematiskt och enhetligt arbetsätt för att göra prioriteringar i verksamheten.

Med utgångspunkt i granskningarna lämnar revisorererna följande rekommendationer till hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa:

- Tillräcklig hänsyn tas till behovsutvecklingen och att krav på kostnadsreduceringar baseras på identifierade möjligheter att reducera kostnaderna
- Skapa förutsättningar för ändamålsenliga prioriteringar

- Det finns dokumenterade riskanalyser för budgetprocessen
- Det finns dokumenterade uppföljningar av budgetprocessen
- Skriva till fullmäktige med förslag på åtgärder nämnden anser att den inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige

#### Hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande

Hälso- och sjukvårdsnämnden instämmer i huvudsak i revisionens iakttagelser och har följande kommentarer till de rekommendationer som lämnats;

Som revisionen uppmärksammar i sin granskning, har hälso- och sjukvårdsnämnden åren 2014–2018 haft avvikelse mot budget i form av återkommande underskott. Beslutade åtgärder har syftat till att hantera underskotten, men dessa har inte varit tillräckliga. Inför 2018 beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om en skrivelse till landstingsfullmäktige om budget och verksamhet inom hälso- och sjukvårdsnämnden (VLL 2505–2017) för att uppmärksamma landstingsfullmäktige på att ytterligare kostnadsreduceringar inte är möjliga utifrån det uppdrag nämnden fått från landstingsfullmäktige. Skrivelsen behandlades vid landstingsfullmaktiges sammanträde den 20 februari 2018, § 34, efter beredning av landstingsstyrelsen.

I verksamhetsplan för hälso- och sjukvårdsnämnden 2018 samt 2019 finns åtgärder beskrivna för att hantera nettokostnadsutvecklingen i linje med det långsiktiga förbättringsarbete som beslutades i landstingsplan 2016–2018. Åtgärderna i verksamhetsplan för 2018 samt 2019 omfattade kvalitets- och patientsäkerhetsarbete, omfördelning från slutenvård till öppenvård, korta vårdtiderna, införa produktions- och kapacitetsplanering, utveckla arbetssätt för värdebaserad vård, samt fortsätta sätta samverkan med kommunerna i fokus.

I verksamhetsplan för 2018 beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden om följande inriktning för det fortsatta effektiviseringsarbetet under 2018:

- Arbeta för att minska kostnaderna för inhyrd personal med 50 procent med inriktning för oberoende av hyrpersonal 2019.
- Sammanhållna strategier och planer för produktions- och kapacitetsstyrning.
- Fortsatt arbete med effektivisering av vårdprocesser och standardiserade vårdförlopp.
- Minskade kostnader inom den specialiserade psykiatriska vården.
- Kortare medelvårdtider inom den slutna geriatriska vården i Umeå.
- Fortsatt arbete för rätt använd kompetens, bland annat införande av vårdnära service först ut inom vårdavdelningarna.
- Fortsatt och intensifierat arbete för införande av nya lösningar för vård på distans.
- Genomgripande översyn av jourlinjer och jourarbete.
- Satsning på ledarskapet, framförallt på första linjens chefer inklusive färre medarbetare per chef.
- Förbättrad samverkan med länets kommuner inför nya betalningsansvarslagen inklusive färre utskrivningsklara patienter.
- Översyn av medicinskt material, diabeteshjälpmiddel samt övriga driftskostnader.
- Analys av läkemedelskostnaderna inklusive fördelning av budgettillskott för läkemedel.
- Fortsatt arbete med förbättrad arbetsmiljö och att minska sjukfrånvaron och kostnaderna för sjukskrivning.
- Intensifierat arbete med sjukdomsförebyggande och hälsofrämjande arbete.

Regionstyrelsen beslutade om tid- och aktivitetsplan tillsammans med anvisningar för planerings- och budgetprocessen för 2020 vid regionstyrelsens sammanträde den 12 mars 2019 (§ 49). I anvisningarna inför nämndernas/styrelsernas beredning av underlag för plan och budget beskrivs att regionen står inför stora ekonomiska utmaningar de kommande åren, samt att en långsiktig stabil ekonomisk planering och kontroll över kostnadsutveckling krävs för att klara framtida investeringar i verksamhet och pensionsåtaganden. I förfrågan till nämnder/styrelse framgår det att underlagen som ska lämnas inför plan och budget ska inom kända ekonomiska ramar beskriva prioriteter och strategier för hur verksamheten kan anpassas till förutsättningar. I likhet med verksamhetsplan 2018, beskriver även den av hälso- och sjukvårdsnämnden fastställda verksamhetsplanen för 2019 ett antal åtgärder för att hantera behov av effektiviseringar och stävande av nettokostnadsutvecklingen.

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade vid sammanträdet den 3 april 2019 (§ 40) om underlag för plan och budget för år 2020. Förutom förutsättningar för verksamheten på kort och lång sikt, utgör de ekonomiska förutsättningarna grunden för de prioriteringar och strategier på lång respektive kort sikt som redovisas i underlaget. Viktiga områden som lyfts är kostnadsutvecklingen kopplad till utomlänsvård, utvecklingen inom vårdkonsumtion och produktion, tillgänglighet, den höga kostnadsutvecklingen för läkemedel och medicinskt material, digitalisering, kompetensförsörjning och bemanning, samt de utmaningar som är förknippade med lokaler och arbetsmiljö samt investeringar. Hälso- och sjukvårdsnämnden påtalar i sitt underlag inför plan och budget 2020 att nämnden bedömer att det inte är möjligt att fullgöra uppdraget utifrån rådande förutsättningar.

Vad gäller revisionens rekommendation om att skapa förutsättningar för ändamålsenliga prioriteringar ingår detta i omställningen mot en hållbar ekonomi. En ökad kostnads kontroll för all verksamhet är inte tillräcklig, det behövs etableras en tydlighet i hur prioriteringar styr och får genomslag i verksamheten. För att skapa förutsättningar för verksamhetscheferna att ta ansvar krävs tydlighet i hur prioritering ska ske. PKS (produktions- och kapacitetsstyrning) kommer att vara ett av de verktyg som stödjer en förändrad styrning, men tills implementering genomförts krävs att hälso- och sjukvårdsledningen ger förutsättningar för verksamheten att genomföra prioriteringar samt ompröva delar av verksamheten. Inledningsvis behöver verksamhet ses över och omprioriteras genom att bland annat minska antalet nya initiativ. Vissa pågående initiativ bör pausas alternativt avslutas. Kärnverksamheten ska prioriteras och vissa andra uppdrag kan förändras. Genom dessa, och andra åtgärder som anges nedan kommer även rekommendationen om att se över behovsutvecklingen och krav på kostnadsreduceringar baserade på identifierade möjligheter att reducera kostnaderna att mötas.

Övriga områden i omställningen för en hållbar ekonomi som planeras arbetas med under nuvarande och kommande år är bland annat förbättrad ledarutveckling och verksamhetsstyrning. Nedan redovisas några områden där hälso- och sjukvårdsnämnden kommer att agera.

- För att ge förutsättningar för en bred uppslutning och ett gemensamt ansvarstagande krävs en strategi för det kort- och långsiktiga arbetet och en kommunikationsplan för hur vi kan skapa ett engagemang för de åtgärder som är nödvändiga att vi lyckas med.
- Vår finansieringsprincip som gäller för samtliga nivåer i organisationen tydliggörs. Beslut som innebär en ökad nettokostnad ska alltid följas av ett finansieringsbeslut som under 2019 innebär en omprioritering inom verksamheten. Från 2020 ska en del av budgetramen avsättas för att finansiera nya beslut under året.

2019-05-07

- Samtliga resurskrävande återkommande processer med planering och budget samt månadsuppföljningar ska förenklas genom enhetliga rapporter, förenklat förfarande vid budgetering samt ökat fokus på åtgärder. Uppföljningen ska vara framåtsyftande och fokusera på att hantera avvikelser för att nå plan.
- Arbetet med produktions- och kapacitetsstyrning förväntas kunna bidra till att kopplingen mellan produktion och resurser synliggörs i resursplaneringen.

Vad gäller revisionens rekommendationer om att nämnden säkerställer att det finns dokumenterade riskanalyser för budgetprocessen samt att det finns dokumenterade uppföljningar av budgetprocessen, så kommer en översyn av gällande styrdokument att slutföras mot bakgrund av regionbildning och ny förvaltningsorganisation. I det arbetet ingår att förtydliga roller samt ansvar i planerings- och budgetprocessen vid övergången från en förvaltning till flerförvaltningslösning.

Avslutningsvis konstaterar hälso- och sjukvårdsnämnden att de stora ekonomiska utmaningar som väntar kommande år kommer att kräva ett långsiktigt, uthålligt och ett genomgripande förändringsarbete som ger verksamheten och organisationen i dess helhet möjligheter att prioritera och hantera åtgärder som ger effekt på både kort och lång sikt. Budgetprocessens legitimitet måste stärkas inom delar av organisationen. De underskott som genererats de senaste åren, har kunnat bäras upp av överskott avseende finansiella intäkter, men liknande överskott är inte att vänta under kommande år. En kultur där ansvarstagande för hantering av avvikelser genom åtgärder och prioriteringar löper genom alla delar av organisationen behöver odlas och ett gemensamt ansvarstagande ska genomsyra hela organisationen. Om en verksamhet har svårighet att klara den överenskomna målsättningen görs en kraftsamling utifrån gemensamma resurser för att vidta åtgärder som bidrar till en hållbar ekonomi.

REGION VÄSTERBOTTEN  
Hälso- och sjukvårdsnämnden



Anna-Lena Danielsson  
Ordförande



Brita Winsa  
Hälso- och sjukvårdsdirektör