

Yttrande över granskning av budgetprocessen år 2020

Regionens revisorer har den 29 januari 2021 överlämnat missiv gällande granskning av budgetprocessen 2020. Granskningsrapporten är ställd till Regionstyrelsen.

Revisionens iakttagelser och rekommendationer

Av granskningen framgår att revisorerna bedömer att budgetprocessen inte varit ändamålsenlig. Vid en tillbakablick menar revisionen att budgeten inte fungerat som ett styrinstrument för verksamheterna då de redovisat stora underskott. I rapporten beskrivs att budgetens legitimitet är svag. Insynen i budgetarbetet har varit låg och nämnderna har haft för lite tid för arbetet med prioriteringar och det finns betydande obalanser mellan planerad verksamhet och budget, sedan många år tillbaka. Budgetarbetet har inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till tidigare års stora underskott och faktisk kostnadsutveckling inom hälso- och sjukvården. I granskningen lyfter man fram att man ser risker med att det saknas ett dokumenterat, systematiskt och enhetligt arbetssätt för att göra prioriteringar i verksamheten. Regionstyrelsen har inte lämnat förslag till fullmäktige på åtgärder eller genomfört någon risk- och konsekvensanalys, med anledning av hälso- och sjukvårdsnämndens underskott. Varken hälso- och sjukvårdsnämnden eller regionstyrelsen har därmed gett fullmäktige möjlighet att ingripa mot underskottet. Vidare visar granskningen att Regionstyrelsens anvisningar för budgetberedning är på en övergripande nivå och behandlar inte utifrån vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras. På tjänstepersonsnivå finns i ledningssystemet riktlinjen "Verksamhetsplanering med budget och uppföljning". Det är tydligt att alla chefer har ett ansvar för att hålla budget och kommunicera avvikelser men otydligt när cheferna behövde vidta åtgärder. Otydligt är också i vilken grad budgetchefens riktlinjer är bindande eller enbart stödjande för verksamhetschefer. Revisorernas slutsats är att regionstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder sedan förra granskningen och säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess. De anser dock att det är positivt att regionstyrelsen beslutat om en ny budgetprocess inför beredningen av budgeten för år 2022.

Med utgångspunkt i granskningarna lämnar revisorerna följande rekommendationer till Regionstyrelsen:

- Säkerställ att de budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser i underlagen som visar att förslag på budgetar, åtgärder med mera är möjliga att genomföra.
- Skapa förutsättningar i budgetberedningen för ändamålsenliga prioriteringar.
- Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet
- Skriv till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.

Regionstyrelsens yttrande

Regionstyrelsen har följande kommentarer utifrån revisorernas iakttagelser och rekommendationer.

Säkerställ att de budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser i underlagen som visar att förslag på budgetar, åtgärder med mera är möjliga att genomföra.

Regionstyrelsen håller med revisorerna om betydelsen av kvaliteten i de budgetunderlag som lämnas in från nämnderna.

Idag saknas ett effektivt stöd för att hantera dokumentationen i planerings- och uppföljningsprocessen. Ett nytt digitalt verktyg är prioriterat i portföljstyrningen för en samlad ändamålsenlig dokumentation. Det nya verktyget ska stödja arbetet genom färdiga mallar där relevant utfallsdata och planer finns kopplade till de skrivna dokumenten. Med samlad information på samma ställe förenklas kommunikationen av plan och resultat på olika nivåer såväl inom den egna verksamheten som mellan regionens olika organisatoriska nivåer och till politik. Detta ger också förutsättningar till förbättrade underlag av åtgärdsförslag.

Skapa förutsättningar i budgetberedningen för ändamålsenliga prioriteringar

Vad gäller revisionens rekommendation om att skapa förutsättningar för ändamålsenliga prioriteringar bedömer styrelsen att detta ingår i omställningsplanen mot en hållbar ekonomi.

Omställningsplanen styr med åtgärder på övergripande nivå och utan detaljstyrning. Planen bygger på ett tillitsbaserat förhållningssätt och ger riktning för effektiviseringsarbetet i syfte att ge organisationen möjlighet att söka flexibla lösningar med bästa effekt. Genom detta ges organisationen mandat att arbeta och att uppföljningen ger nämnden möjlighet att korrigera färdriktning.

Det övergripande målet är att bedriva verksamhet inom den tilldelade ekonomiska ramen. Verksamheterna har utifrån det ett ansvar att arbeta med att se över resursanvändning, produktion och effektivitet. Förvaltningschefer och områdeschefer har inför nytt verksamhetsår en genomgång med varje verksamhet som då redogör plan med prioriteringar, åtgärder och underlag för att uppnå målen. Det innebär att planens långsiktiga perspektiv över flera år ge organisationen nödvändig tid för att prioritera, detaljplanera och genomföra åtgärder med anpassning av dessa varefter lärande sker. Verksamheterna inom respektive nämnd upprättar således årligen sina egna planer med prioriteringar och specificerade åtgärder för att åstadkomma en ekonomisk balans.

En ökad kostnadskontroll för all verksamhet behöver kompletteras med 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. Ett beslutstöd (Power BI) har påbörjats för att ge stöd till prioriteringar i verksamheterna. PKS (produktions- och kapacitetsstyrning) är ett av de verktyg som också stödjer en förändrad styrning.

2021-03-25

RS 202:7-2021

Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet

Regionstyrelsen fattade under hösten 2020 beslut om ny planerings- och budgetprocess. Arbetet omfattar planerings-, budget- och investeringsprocessen och är styrande för uppföljningen vilket ger verksamheten långsiktiga planeringsförutsättningar.

Den nya planering- och budgetprocessen eftersträvar en stärkt följsamhet mot fastställd Regionplan och ska öka förmågan att omhänderta förändringar både i omvärlden och den egna organisationen bland annat via formaliserade budgetdialoger. I dokumentationen kring processen beskrivs att nämndernas möjlighet att omhänderta regionplanen stärks genom att mer tid ges att arbeta med styrning och uppföljning av nämndens verksamheter. Processerna ska även medföra en förbättrad dialog mellan olika aktörer samt ge möjlighet att inhämta sådan verksamhetsrelaterad information som bidrar till ett ökat värde. Processen ska ge både politik och tjänstepersonorganisation tillräcklig tydlighet i när olika aktiviteter ska genomföras samt på vilket sätt och i vilket syfte. Detta arbetssätt bedöms ge förutsättningar att utveckla och säkerställa det revisorerna rekommenderar kring styrning och planering.

Utifrån detta uppdateras nämndens styrdokument i ledningssystem.

Skriv till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.

Revisorernas beskrivning att styrelsen inte har lämnat förslag på åtgärder med anledning av underskott i en nämnd stämmer delvis. I "Regionstyrelsens rapport till Regionfullmäktige" (RS 721-2020) beslutad av Regionstyrelsen 2020-06-01 och antagen av regionfullmäktige 2020-06-16, beskrivs vidtagna åtgärder inom hälso- och sjukvården för att minska kostnaderna samtidigt bedöms att det under rådande omständigheter på grund av pandemin inte är möjligt att bedriva verksamheten inom de givna budgetramarna. Med hänsyn tagen till den pågående Covid-19 pandemin finns heller inga möjligheter att ta fram ytterligare åtgärder för att få balans i ekonomin. Det fortsatta arbetet måste vara inriktad på den redan beslutade omställningsplanen och dess åtgärder.

REGION VÄSTERBOTTEN

Peter Olofsson (S)
Regionstyrelsens ordförande

Tommy Svensson
Tf regiondirektör

§ 74 Granskning av budgetprocess år 2020
RS 202-2021**Sammanfattning**

Regionens revisorer har den 29 januari 2021 överlämnat granskning av budgetprocessen 2020. Granskningsrapporten "Revisionsrapport REV 22-2020" är ställd till regionstyrelsen. Även Hälso- och sjukvårdsnämnden har fått en granskning i samma ärende och förvaltningarna har samverkat i upprättat yttrande.

Av granskningen framgår att revisorerna bedömer att budgetprocessen inte varit ändamålsenlig. Vid en tillbakablick menar revisionen att budgeten inte fungerat som ett styrinstrument för verksamheterna då de redovisat stora underskott.

Revisorernas slutsats är att regionstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder sedan förra granskningen och säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess. De anser dock att det är positivt är att regionstyrelsen beslutat om en ny budgetprocess inför beredningen av budgeten för år 2022.

Förslag till yttrande har upprättats och visar på att mycket arbete i processerna pågår för att ge riktning till en ändamålsenlig budgetprocess.

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår att regionstyrelsen beslutar:

Yttrande avges enligt förslag.

Förslag till beslut på sammanträdet**Yrkande 1**

Nicklas Sandström (M), Åsa Ågren Wikström (M), Maria Lundqvist Brömster (L), Ewa-May Karlsson (C) och Håkan Andersson (C) yrkar bifall till eget förslag till yttrande. (se beslutsunderlag 202:3-2020)

Yrkande 2

Petter Nilsson (SD) föreslår att: Sverigedemokraterna menar vidare att det är ett synnerligen bekymmersamt arbete att söka svar från tjänstemän i ett särskilt sent skede i budgetprocessen. Vilket medför att revisionens syn på tillräckligt omfattande underlag är att anse som viktigt. Rimligen bör ett ordentligt underlag presenteras i samband med tjänstemännens förslag till budget. Det vill säga innan sista maj. Detta för att kunna sörja för en erfoderlig budget för 2022 samt plan för åren därefter.

Beslutsgång

Ordförande ställer förslagen mot varandra och finner att regionstyrelsen beslutar i enlighet med arbetsutskottets förslag.

Beslut

Yttrande avges enligt förslag.

Reservation

Nicklas Sandström (M), Åsa Ågren Wikström (M), Maria Lundqvist Brömster (L), Ewa-May Karlsson (C), Håkan Andersson (C) och Petter Nilsson (SD) reserverar sig till förmån för eget förslag.

Beslutsunderlag

- §78 Granskning av budgetprocess år 2020
- Yrkande från alliansen Regionstyrelsens yttrande över granskning av budgetprocess år 2020, Rapport nr 6-2020
- Regionstyrelsens yttrande över granskning av budgetprocess år 2020. (Rapport nr 22-2020)
- Yttrande över granskning av budgetprocessen år 2020
- Missiv Granskning av budgetprocessen år 2020
- Rapport Granskning av budgetprocessen 2020



Yrkande

Regionstyrelsen 13 april

Ärende: Regionstyrelsens yttrande över granskning av budgetprocess år 2020. (Rapport nr 6-2020)

Motiv

Av granskningsrapport (nr 6 2020) framgår att revisorerna bedömer att budgetprocessen inte varit ändamålsenlig. Vid en tillbakablick menar revisionen att budgeten inte fungerat som ett styrinstrument för verksamheterna då de redovisat stora underskott. Vidare framhålls bland annat att budgetens legitimitet är svag, insynen låg, nämndernas arbete med prioriteringar ges för lite tid samt att och det finns betydande obalanser mellan planerad verksamhet och budget, sedan många år tillbaka. Utöver det framhålls att budgetarbetet inte har i tillräcklig grad tagit hänsyn till tidigare års stora underskott och faktisk kostnadsutveckling inom hälso- och sjukvården. Det framhålls även kritik i att Regionstyrelsens anvisningar för budgetberedning är på en övergripande nivå och behandlar inte utifrån vilka principer resurser ska fördelas eller prioriteras. Från Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna instämmer vi i huvudsak i den kritik som framkommer i rapport nr 6.

Kritiken är inte på något sätt ny. Landstingets budgetprocess har granskats ett flertal gånger och återkommande har kritik riktats kring ändamålsenligheten i processen. Från Alliansens sida har vi instämt i revisionens rekommendation att processen behöver utvecklats till exempel 2013, 2015 samt 2020. Senast 2020 skrev vi i vårt förslag till yttrande att ”*Under många år har budgetprocessen i Region Västerbotten varit bristfällig och rudimentär. I år har den varit på gränsen till obefintlig.*”. Vidare framförde vi behovet av förbättrade processer för att kunna möjliggöra nödvändiga prioriteringar vertikalt eller horisontellt i organisationen. Det är först när en prioritering kan ske som det kan skapas realistiska möjligheter för verksamheten att klara av sin budget. Ytterst måste den prioriteringen vara politisk. Om politiken inte får ett korrekt underlag kan alltså inte denna värdering och prioritering ske. Utöver det framhöll vi att budget- och investeringsprocess behöver sammanföras i ett samlat arbete.

Vi vill framhålla att den historiskt bristande budgetprocessen har skapat en oförmåga att politiskt styra verksamheten och därmed skapat ett demokratiunderskott, förskjutning av problem till framtiden samt en ojämlig vård. Budgeten styr idag inte verksamheten och det saknas incitament för verksamheten att hålla budget. Det finns flera faktorer till det, ett exempel är att verksamheter som håller budget inte belönas för det. Att vissa verksamheter i grunden har en helt orealistisk budget givet det uppdrag som de har ökar inte legitimiteten för budgeten som styrmedel.

Den bristfälliga budgetprocessen tydliggör hur outvecklad den politiska majoritetens förmåga till att styra och leda är. Förutom viljan att kliva fram och styra och leda krävs det att få på plats ett fungerande ledningssystem, bättre fungerande beredningsprocesser, nya styrmodeller. Vi ser med tillförsikt fram emot det av Regionstyrelsen fattade beslut under hösten 2020 om ett ny planering- och budgetprocess. Det arbetet omfattar planerings-, budget- och investeringsprocessen och är styrande för uppföljningen vilket ger verksamheten långsiktiga planeringsförutsättningar. Vi hoppas att det kan förbättra situationen. I övrigt delar vi i huvudsak de åtgärder inför framtiden som finns beskrivet enligt bilaga 1 som förslag från tjänstepersonerna som svar på denna rapport.

Att Ovanstående blir Regionstyrelsens yttrande över granskning av budgetprocess år 2020. (Rapport nr 6-2020)

Allians för Västerbotten

Nicklas Sandström (M)

Regionråd i opposition

Ewa-May Karlsson (C)

Gruppledare

Maria Lundqvist Brömster (L)

Gruppledare

Hans-Inge Smetana (KD)

Gruppledare

Bilaga 1

Regionstyrelsens yttrande

Regionstyrelsen har följande kommentarer utifrån revisorernas iakttagelser och rekommendationer.

- **Säkerställ att de budgetunderlag som styrelser och nämnder lämnar in till styrelsen för styrelsens beredning håller en tillräcklig kvalitet. Det bör bland annat finnas dokumenterade riskanalyser i underlagen som visar att förslag på budgetar, åtgärder med mera är möjliga att genomföra.**

Regionstyrelsen håller med revisorerna om betydelsen av kvalitet i de budgetunderlag som lämnas in från nämnderna.

Idag saknas ett effektivt stöd för att hantera dokumentationen i planerings- och uppföljningsprocessen. Ett nytt digitalt verktyg är prioriterat i portföljstyrningen för en samlad ändamålsenlig dokumentation. Det nya verktyget ska stödja arbetet genom färdiga mallar där relevant utfallsdata och planer finns kopplade till de skrivna dokumenten. Med samlad information på samma ställe förenklas kommunikationen av plan och resultat på olika nivåer såväl inom den egna verksamheten som mellan regionens olika organisatoriska nivåer och till politik. Detta ger också förutsättningar till förbättrade underlag av åtgärdsförslag.

- **Skapa förutsättningar i budgetberedningen för ändamålsenliga prioriteringar.**

Vad gäller revisionens rekommendation om att skapa förutsättningar för ändamålsenliga prioriteringar bedömer styrelsen att detta ingår i omställningsplanen mot en hållbar ekonomi.

Omställningsplanen styr med åtgärder på övergripande nivå och utan detaljstyrning. Planen bygger på ett tillitsbaserat förhållningssätt och ger riktning för effektiviseringsarbetet i syfte att ge organisationen möjlighet att söka flexibla lösningar med bästa effekt. Genom detta ges organisationen mandat att arbeta och att uppföljningen ger nämnden möjlighet att korrigera färdriktning.

Det övergripande målet är att bedriva verksamhet inom den tilldelade ekonomiska ramen. Verksamheterna har utifrån det ett ansvar att arbeta med att se över resursanvändning, produktion och effektivitet. Förvaltningschefer och områdeschefer har inför nytt verksamhetsår en genomgång med varje verksamhet som då redogör plan med prioriteringar, åtgärder och underlag för att uppnå målen. Det innebär att planens långsiktiga perspektiv över flera år ges organisationen nödvändig tid för att prioritera, detaljplanera och genomföra åtgärder med anpassning av dessa varefter lärande sker. Verksamheterna inom respektive nämnd upprättar således årligen sina egna planer med prioriteringar och specificerade åtgärder för att åstadkomma en ekonomisk balans.

En ökad kostnadskontroll för all verksamhet behöver kompletteras med 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. Ett beslutstöd (Power BI) har påbörjats för att ge stöd till prioriteringar i verksamheterna. PKS (produktions- och kapacitetsstyrning) är ett av de verktyg som också stödjer en förändrad styrning.

- **Säkerställ att aktuella styrdokument för budgetberedningen finns inlagda i ledningssystemet**

Regionstyrelsen fattade under hösten 2020 beslut om ny planerings- och budgetprocess. Arbetet omfattar planerings-, budget- och investeringsprocessen och är styrande för uppföljningen vilket ger verksamheten långsiktiga planeringsförutsättningar.

Den nya planering- och budgetprocessen eftersträvar en stärkt följsamhet mot fastställd Regionplan och ska öka förmågan att omhänderta förändringar både i omvärlden och den egna organisationen bland annat via formaliserade budgetdialoger. I dokumentationen kring processen beskrivs att nämndernas möjlighet att omhänderta regionplanen stärks genom att mer tid ges att arbeta med styrning och uppföljning av nämndens verksamheter. Processerna ska även medföra en förbättrad dialog mellan olika aktörer samt ge möjlighet att inhämta sådan verksamhetsrelaterad information som bidrar till ett ökat värde. Processen ska ge både politik och tjänstepersonorganisation tillräcklig tydlighet i när olika aktiviteter ska genomföras samt på vilket sätt och i vilket syfte. Detta arbetssätt bedöms ge förutsättningar att utveckla och säkerställa det revisorerna rekommenderar kring styrning och planering.

Utifrån detta uppdateras nämndens styrdokument i ledningssystem.

- **Skriv till fullmäktige med förslag på åtgärder om styrelsen bedömer att en nämnd inte klarar sitt uppdrag från fullmäktige.**

Revisorernas beskrivning att styrelsen inte har lämnat förslag på åtgärder med anledning av underskott i en nämnd stämmer delvis.

I ”Regionstyrelsens rapport till Regionfullmäktige” (RS 721-2020) beslutad av Regionstyrelsen 2020-06-01 och antagen av regionfullmäktige 2020-06-16, beskrivs vidtagna åtgärder inom hälso- och sjukvården för att minska kostnaderna samtidigt bedöms att det under rådande omständigheter på grund av pandemin inte är möjligt att bedriva verksamheten inom de givna budgetramarna. Med hänsyn tagen till den pågående Covid-19 pandemin finns heller inga möjligheter att ta fram ytterligare åtgärder för att få balans i ekonomin. Det fortsatta arbetet måste vara inriktad på den redan beslutade omställningsplanen och dess åtgärder.

