

Granskning av budgetprocessen

Region Västernorrland

Elinore Fahlgren

Darija Kosovic



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund.....	6
3. Riktlinjer och anvisningar	13
3.1. Iakttagelser	13
3.2. Bedömningar och rekommendationer	19
4. Verksamhet	22
4.1. Iakttagelser	22
4.2. Bedömningar och rekommendation	35
5. Tilläggsbudget och omdisponering av budget	36
5.1. Iakttagelser	36
5.2. Bedömningar	43
6. Uppföljning	44
6.1. Iakttagelser	44
6.2. Bedömning.....	53
7. Sammanfattande bedömning.....	58
1. Bilaga 1 – Dokumentgenomgång	60
2. Bilaga 2 – intervjuförteckning	61

1. Sammanfattning

Helseplan har genomfört en granskning med syfte att bedöma om regionens budgetprocess är tillräckligt tydliggjord samt om budgetprocessen och uppföljningen av budgeten är ändamålsenlig. Granskningen har omfattat Regionstyrelsen samt i tillämpliga delar även Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden. Granskningen är avgränsad till att omfatta 2023 och 2024 års budgetprocess.

Helseplan bedömer utifrån granskningens fastställda syfte att regionens budgetprocess inte fullt ut är tillräckligt tydliggjord, att budgetprocessen är ändamålsenlig men att uppföljning av budget inte är fullt ut ändamålsenlig för Regionstyrelsen, och inte ändamålsenlig för Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden.

Granskningen visar att Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget är förenliga med kommunallagen, men Helseplan bedömer att de är inte fullt ut tillräckligt tydliggjorda. Riktlinjerna och anvisningarna, tillsammans med reglementen för olika nämnder, utgör en samlad information för organisationen och inkluderar ansvar och uppgifter på olika nivåer. Uppfattningen kring tydligheten i dokumenten varierar bland de intervjuade, och om de upplevs tillräckligt tydliggjorda. En majoritet av de intervjuade uttrycker att riktlinjer och anvisningar är tydliggjorda, medan en del uttrycker att riktlinjer och anvisningar inte är tillräckligt tydliggjorda, är av bristande kvalitet och inte användarvänliga. Intervjuade framhåller att det är ett pågående arbete och att regionen är i en tidig fas av implementering. Det framkommer under intervjuer att det finns önskemål om anpassningar av riktlinjer och anvisningar för att bättre överensstämna med den nuvarande styrmodellen och att en översyn av investeringsprocessen pågår.

Helseplan bedömer att Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet tillgodoser Regionfullmäktiges krav på god ekonomisk hushållning och väl utvecklad planering och styrning på kort och lång sikt. Inom ramen för granskningen framkommer att riktlinjer och anvisningar för budgetprocessen bedöms i stort efterlevs, men granskningen visar att utifrån vad som framgår i styrande dokument, *Riktlinje Styrmodell*, avseende befogenheter för tilläggsbudget och omdisponering av budget, har Regionstyrelsen utifrån det fattat beslut om tilläggsbudget, tillfälligt utökad budgetram och omdisponering av budget som utifrån *Riktlinje Styrmodell* överstiger Regionstyrelsens befogenheter.

Regionstyrelsens uppföljning av drifts- och investeringsbudgeten bedöms inte fullt ändamålsenlig då det inte bedöms ske en ändasmålenlig uppföljning av delår 1 (januari-

mars) då rapporteringen inte kan genom protokollgranskning utläsas innefatta uppföljning av driftsbudget samt ekonomiska ramar. Vidare framkommer för Regionstyrelsen en diskrepans mellan ekonomiska ramar (regionbidrag) i Regionplan 2023 och Delårsrapport 2, utan förklaring till förändringen eller hänvisning till budgetpåverkande beslut som fattats. Hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av driftsbudgeten bedöms inte ske på ett ändamålsenligt sätt, då uppföljning av verksamhetsplanen inte sker i enlighet med vad som fastställts i *Verksamhetsplan 2023*. Även för Hälso- och sjukvårdsnämnden påvisas diskrepanser mellan ekonomiska ramar (regionbidrag) i Regionplan 2023 och Delårsrapport 1 och 2, utan förklaring till förändringen eller hänvisning till fattade budgetpåverkande beslut. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av driftsbudgeten bedöms inte ske på ett ändamålsenligt sätt, då i likhet med Hälso- och sjukvårdsnämndens uppföljning av verksamhetsplanen inte sker i enlighet med vad som fastställts.

Helseplan bedömer att det finns kompetens och kapacitet för att arbeta med drifts- och investeringsbudgeten på ett ändamålsenligt sätt, men noterar att kompetensförsörjning generellt är en utmaning enligt Regionplan 2023 och Regionplan 2024.

Helseplan lämnar följande rekommendationer:

- **Helseplan rekommenderar** Regionstyrelsen att fortsätta det pågående arbetet med att framställa och tydliggöra riktlinjer och anvisningar. Det är viktigt att ge verksamheterna tillräcklig tid och förutsättningar för att sätta sig in i och bli bekanta med de framtagna riktlinjerna och anvisningarna i samband med den nya styrmodellen. Regionstyrelsen bör se över de befintliga riktlinjerna för att säkerställa att de är anpassade till budgetprocessen, den nya styrmodellen samt säkerställs vara användarvänliga. Det är avgörande att kännedom och kunskap om dessa riktlinjer finns genomgående i verksamheten, och att medarbetare upplever att riktlinjer och anvisningar är både användarvänliga och enkla att tillgå.
- När det pågående arbetet med investeringsprocessen är avslutat, **rekommenderar Helseplan** att Regionstyrelsen säkerställer att eventuella förändringar som framkommer genom arbetet reflekteras i de styrande dokumenten för investeringsbudgeten. Det är viktigt att dessa dokument är aktuella och korrekta samt att kännedomen om dem är hög inom organisationen. Detta säkerställer en enhetlig och effektiv tillämpning av de nya riktlinjerna och anvisningarna i samband med investeringsprocessen och stärker därmed den övergripande implementeringen av den nya styrmodellen.
- **Helseplan rekommenderar** att Regionstyrelsen säkerställer att ett styrande dokument upprättas som fastslår gällande befogenheter för tilläggsbudget och

omdisponering av budget, samt säkerställer att anvisningar för tilläggsbudget och omdisponering av budget exempelvis på regionens intranät är korrekta och i enlighet med giltigt styrande dokument. Helseplan rekommenderar vidare att styrande dokument för tilläggsbudget och omdisponering av budget tydligt innefattar riktlinjer för hur och när tilläggsbudget kan användas och hur beslut för det ska fattas, samt för omdisponering av budget.

- **Helseplan rekommenderar** Regionstyrelsen att säkerställa ändamålsenlig rapportering av delår 1 (januari-mars) innefattande styrelsens mål och indikatorer inkluderat ekonomiska mål och ramar. Om en delårsrapport för perioden januari-mars inte upprättat rekommenderas att en tydlig rapportering av perioden avseende ekonomiskt utfall för driftsbudgeten sker till styrelsen på annat fastställt vis.
- **Helseplan rekommenderar** att Regionstyrelsen färdigställer översynen som åsyftas i *Svar på revisionsrapport* och att Regionstyrelsen säkerställer, i enlighet med Revisionskontoret rekommendation i *Grundläggande granskning 2022 Regionstyrelsen*, att utveckla uppföljningen av Regionstyrelsens budget/regionbidrag med information om tillkommande beslut som fattas.
- **Helseplan rekommenderar** Hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa att verksamhetens följs upp i enlighet med vad som fastställs. I *Verksamhetsplan 2024* fastställs att "Verksamhetsplanen följs löpande upp i form av [...] uppföljning från förvaltningarna på månadsbasis."
- **Helseplan rekommenderar** att Hälso- och sjukvårdsnämnden, i enlighet med Revisionskontoret rekommendation i *Grundläggande granskning 2022 Hälso- och sjukvårdsnämnden*, tydliggör hur budgeten för nämnden ändras under verksamhetsåret, genom kommentarer och hänvisning till beslut.
- **Helseplan rekommenderar** Regionala Utvecklingsnämnden att säkerställa att verksamhetens följs upp i enlighet med vad som fastställs. I ärendebeskrivning till beslut att fastställa Verksamhetsplan 2024 framgår att "Verksamheten [ska] följas upp genom uppföljningsdialoger med nämnden på månadsbasis."



Elinore Fahlgren
Projektledare Helseplan Consulting Group

2. Bakgrund

Av den av Regionfullmäktige fastställda riktlinjen *God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv* framgår att

”God Ekonomisk Hushållning utgår från att verksamheten ryms inom de resurser som tilldelats. Många verksamheter regleras dessutom av lagar, förordningar och nationella mål. Under ett år kan därmed behov uppstå av att omfördela resurser om verksamheter blir mer omfattande än planerat, vilket också kan leda till att verksamheter och/eller enheter reviderar sina planerade aktiviteter. För att möjliggöra detta krävs bland annat en väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap.”

Regionfullmäktige har även beslutat om policyn *Samlad ledningsprocess*. Det övergripande syftet med policyn är att tydliggöra regionens grundprinciper avseende planering, styrning och uppföljning, där kvalitet och intern kontroll finns integrerad.

Av policyn framgår att styrmodellen syftar till att systematiskt styra och säkerställa arbetet med planering, genomförande samt uppföljning av verksamhet, resultat och effekt. Ledningsprocessen ska även stärka förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning i verksamheten och stödja den politiska styrningen. Vidare anges i policyn att ”God ekonomisk hushållning skapas genom en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet med en finansiering som långsiktigt garanterar verksamheten.”

Regionstyrelsen har fastställt riktlinjen *Styrmodell*, som ett komplement till fullmäktiges policy. Riktlinjen reglerar regionens planerings- och uppföljningsstrukturer, vilket bland annat innefattar budgeten. Av kommunallag och reglemente framgår Regionstyrelsens ansvar för att upprätta förslag till budget. Regionstyrelsen ansvarar även enligt reglementet för att utfärda anvisningar till budget och verksamhetsplanering. Kommunallagen innehåller i övrigt krav på budgetens innehåll och på budgetprocessen.

Eftersom Regionplanen är regionens främsta styrdokument, som anger hur Regionfullmäktige vill att verksamheterna ska utvecklas och vilka ekonomiska förutsättningar de har, har revisorerna bedömt det som väsentligt att granska budgetprocessen. Revisorerna bedömer att det finns en risk för att processen inte är tillräckligt tydliggjord. Risker för bristande efterlevnad av regionens styrprinciper har även beaktats i riskanalysen. I den grundläggande granskningen år 2022 har det vidare noterats svårigheter att följa det redovisade regionbidraget för Regionstyrelsen

respektive Hälso- och sjukvårdsnämnden i förhållande till de ramar som fullmäktige har anvisat i regionplanen, vilket även har påverkat revisorernas riskbedömning.

2.1. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om regionens budgetprocess är tillräckligt tydliggjord samt om budgetprocessen och uppföljningen av budgeten är ändamålsenlig.

2.1.1. Avgränsning

Granskningen har omfattat Regionstyrelsen samt i tillämpliga delar även Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden.

I överenskommelse med Regionkontoret avgränsas granskningen till att omfatta 2023 och 2024 års budgetprocess, inklusive arbete utfört under 2022 avseende 2023 års budget. Granskningen innefattar inte årsredovisning 2023.

2.2. Revisionsfrågor

Nedan framgår de revisionsfrågor som granskningen har ämnat att besvara:

- Är Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget tillräckligt tydliggjorda och förenliga med kommunallagen?
- Tillgodoser Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet Regionfullmäktiges riktlinje för god ekonomisk hushållning avseende kraven på väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap?
- Efterlevs Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet?
- Fattas beslut om tilläggsbudget och omdisponering av budget inom ramarna för gällande befogenheter?
- Görs uppföljning av Regionstyrelsens och nämndernas driftbudget samt investeringsbudgeten på ett ändamålsenligt sätt?
- Är riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget förankrade i organisationen?
- Finns kompetens och kapacitet för att arbeta med driftbudget samt investeringsbudgeten på ett ändamålsenligt sätt?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Dessa har bland annat varit:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §, 11 kap 1 §
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning 10 kap. 2§
- Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden 2023–2026, Region Västernorrland
- Policy för samlad ledningsprocess
- Policy för medarbetarskap och ledarskap
- Riktlinje Styrmodell
- Riktlinje God ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Tidigare genomförda granskningar på området
- Övriga relevanta/aktuella styrdokument

I övrigt har granskningen genomförts i enlighet med God revisionsred i kommunal verksamhet samt med beaktande av de rekommendationer och vägledningar som utarbetats av Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV).

2.4. Metod

Granskningen har genomförts genom följande metoder:

2.4.1. Dokumentstudier

Revisionen har inbegripit att granska dels relevanta styrande, dels relevanta redovisande dokument. Vi har utgått från revisionskriterierna som anges ovan, inklusive Region Västernorrlands policy *Samlad ledningsprocess* med den kompletterande riktlinjen *Styrmodell* samt regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Utöver revisionskriterierna har även Regionplan samt Budget och ekonomisk plan för Region Västernorrland ingått i granskningen. Redovisande dokument som har inkluderats i dokumentstudierna är Regionstyrelsens årsredovisningar, verksamhetsberättelser, protokoll från Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämndens och Regionala Utvecklingsnämndens sammanträden samt tidigare genomförda revisioner på området.

Lista över dokument som ingått i dokumentstudien återfinns i *Bilaga 1*.

2.4.2. Intervjuer

För att få en god uppfattning och ett tillräckligt underlag från de granskade verksamheterna har Helseplan intervjuat ett urval av personer som är relevanta utifrån granskningens syfte. Intervjumetoden har varit semistrukturerade djupintervjuer som har utförts på distans, det vill säga över videolänk.

Fullständig lista över funktioner som intervjuats inom ramen för granskningen återfinns i *Bilaga 2*.

2.5. Utgångspunkter för granskningen

Enligt Kommunallagen (2017:725)¹ - 6 kap 6 § är nämnder och styrelser ansvariga för att bedriva verksamheten enligt de mål och riktlinjer som regionfullmäktige beslutat. Nämnder och styrelser är därutöver ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs tillfredsställande.

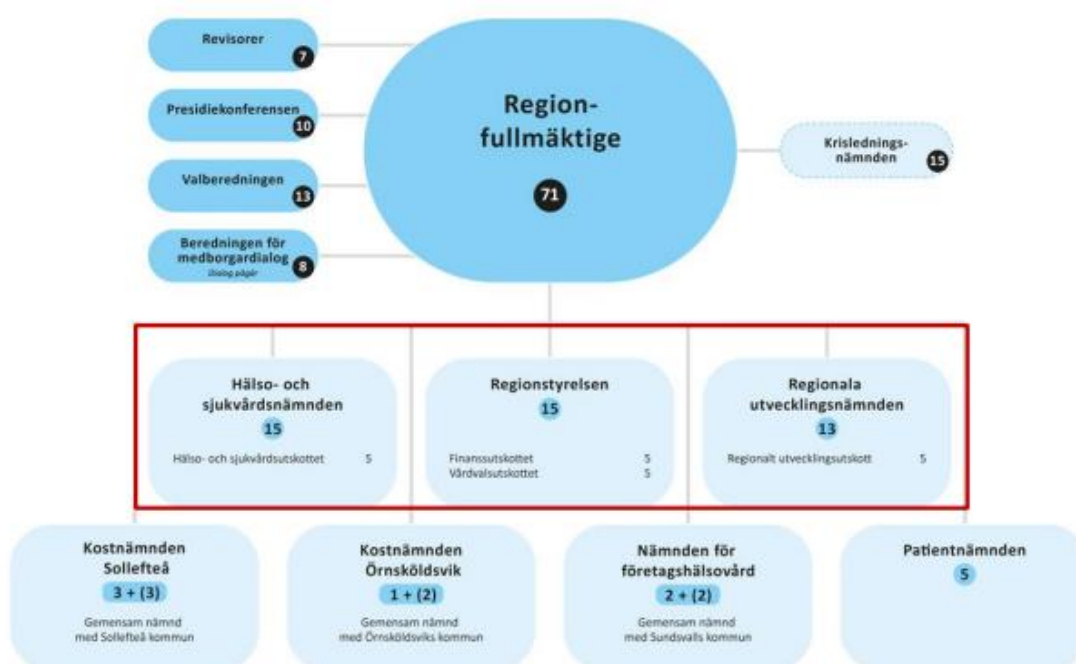
Regioner ska enligt 11 kap § 2 i Kommunallagen (2017:725) förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige ska enligt Kommunallagens 11 kap § 3 och § 4 besluta om dels riktlinjer för medelsförvaltningen, dels riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. Enligt kap 11 § 5 i Kommunallagen ska regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Granskningen har omfattat Regionstyrelsen samt i tillämpliga delar Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala utvecklingsnämnden (se Figur 1). I Region Västernorrland är det Regionstyrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av all regionens verksamhet och bereda alla ärenden till regionfullmäktige.² Regionstyrelsen har enligt Kommunallagen uppsiktsplikt och det övergripande ansvaret för att arbetet ute i nämnderna bedrivs enligt de mål och de uppdrag som fullmäktige har beslutat om. Vidare ska Regionstyrelsen följa de frågor som kan inverka på regionens

¹ Kommunallagen (2017:725)

² Region Västernorrland. *Regionstyrelsen*. Hämtad 5 juni 2023. Hämtad från [Region Västernorrland - Regionstyrelsen \(rvn.se\)](https://www.regionvasternorrland.se/regionstyrelsen)

utveckling och ekonomiska ställning. Hälso- och sjukvårdsnämnden är driftsansvarig för den specialiserade vården samt primärvård och tandvård i regional regi.³ Regionala utvecklingsnämndens ansvar är att samordna, bereda, fastställa, genomföra och följa upp planer och program inom nämndens ansvarsområden tillväxt, regional utveckling, miljö och hållbarhet, kultur, konst och bibliotek, kulturarv och folkbildning samt kollektivtrafik och sjukresor.⁴



Figur 1. Politisk organisationsbild för Region Västernorrland där röd ruta innefattar de delar som granskningen omfattar: Regionstyrelsen samt i tillämpliga delar Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala utvecklingsnämnden.

I revisionsrapporten Granskning av den nya styrmodellen (2023), som Helseplan har tagit fram på uppdrag av revisionskontoret, framgår bland annat att regionens beslutade styrmodell till stor del tillämpas vid planering, styrning och uppföljning av verksamheten och ekonomin, samtidigt beskrivs det finnas otydligheter vilka främst gäller relationen mellan den politiska organisationen och förvaltningen. I revisionsrapporten

³ Region Västernorrland. Hälso- och sjukvårdsnämnd. Hämtad 5 juni 2023. <https://www.rvn.se/sv/Demokrati-och-insyn/Fortroendevalda-och-politiskorganisation/Namnder/Halso-och-sjukvardsnamnd/>

⁴ Region Västernorrland. Regionala utvecklingsnämnden. Hämtad 5 juni 2023. <https://www.rvn.se/sv/Demokrati-och-insyn/Fortroendevalda-och-politiskorganisation/Namnder/regionala-utvecklingsnamnden/>

framkommer även att regionens principer för planering, styrning och uppföljning av verksamhet samt ekonomi inte är helt tydliggjorda. Vidare konstateras i rapporten att Policy för samlad ledningsprocess enbart på övergripande nivå redogör för relationen mellan styrmodell, kvalitet och intern kontroll vilket medför att policyn lämnar utrymme för egna tolkningar.⁵

Enligt granskningsrapporten kring styrmodellen gjordes bland annat bedömningen att riktlinjen för ekonomisk hushållning har tydliga rubriker som belyser finansiella mål (även ekonomiska resultatmål) och att det därigenom har blivit tydligare kommunicerat vilka dessa är. Därmed har de finansiella målen en koppling till fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vidare gjordes bedömningen att uppföljning av verksamhet och ekonomi till viss del görs i enlighet med riktlinjen för regionens styrmodell. Arbete kvarstår därmed avseende att bland annat bedöma huruvida Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet tillgodoser avseende kraven på väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap.

2.5.1. Grundläggande granskning 2022

Revisionskontoret utför årligen grundläggande granskning av regionstyrelsen och nämnderna med syftet att översiktligt bedöma om styrelsens och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten och ekonomin är tillräcklig. Den grundläggande granskningen handlar bland annat om den struktur som styrelsen och nämnderna har för att uppnå en fullgod styrning, uppföljning och kontroll.

Regionstyrelsen⁶

Revisionskontoret bedömer sammantaget att Regionstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten i huvudsak varit tillräcklig. Revisionskontoret vill samtidigt framhålla behov av att utveckla rutinerna för styrning, uppföljning och kontroll. Revisionskontoret har noterat att vissa kompletteringar i uppföljningsbilagan, som har beaktats vid bedömningen av måluppfyllelsen, har behandlats av Budgetberedningen

⁵ Granskning av den nya styrmodellen (2023)

⁶ Grundläggande granskning av Regionstyrelsen 2022. *Regionkontoret Region Västernorrland*. 2023-04-05. DNR: 22REV49

under 2022. De vill därför framhålla väsentligheten i att det säkerställs att beslut fattas av behörigt organ.

Rekommendationer lämnas till Regionstyrelsen, däribland att

- Utveckla uppföljningen av Regionstyrelsens budget/regionbidrag med information om de tillkommande beslut som fattats.

Hälso- och sjukvårdsnämnden⁷

Sammantaget bedömer Revisionskontoret att nämnden i huvudsak har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten och ekonomin. Granskningen har visat på några utvecklingsområden för nämnden, bland annat har Revisionskontoret bedömt att det finns behov av att utveckla och förtydliga delar av nämndens styrning utifrån Regionens styrmodell. Revisionskontoret bedömer också att budgetförändringar avseende 2022 inte är tillräckligt förklarade i nämndens delårsrapporter och årsrapport.

Rekommendationer lämnas till Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Tydliggör eventuella förändringar i budget för nämnden och för områdena inom Hälso- och sjukvård i nämndens rapportering, genom kommentarer och hänvisning till beslut. Fortsätt vidare bevaka och säkerställ att verksamheten kan bedrivas inom tilldelade ekonomiska ramar.

⁷ Grundläggande granskning av Hälso- och sjukvårdsnämnden 2022. *Revisionskontoret Region Västernorrland*. 2023-04-05. DNR: 22REV46

3. Riktlinjer och anvisningar

Följande avsnitt ämnar besvara revisionsfrågorna "Är Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget tillräckligt tydliggjorda och förenliga med kommunallagen?", "Tillgodoser Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet Regionfullmäktiges riktlinje för god ekonomisk hushållning avseende kraven på väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap?" och "Är riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget förankrade i organisationen?".

3.1. Iakttagelser

3.1.1. Riktlinjer

I Region Västernorrland fastställs regionplan och budget av Regionfullmäktige. Regionplanen är en instruktion till organisationen om vad som ska prioriteras. Det är även ett krav i kommunallagen att alla regioner har en plan samt budget. I planen återfinns information om vilka ekonomiska resurser som finns, såväl som hur de ska fördelas mellan olika verksamheter och uppdrag. I Region Västernorrlands regionplan beskrivs ekonomiska ramar med prioriteringar och mål för verksamhet och finansiering som har betydelse för god ekonomisk hushållning.⁸

Fullmäktige beslutar om regionplanen medan Regionstyrelsen samt Nämnderna gör egna verksamhetsplaner där regionplanens övergripande prioriteringar utgör grunden. Basen för de finansiella ramarna och budgeten utgörs av aktuell skatteunderlagsprognos från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), aviserade statsbidrag samt en bedömning av kostnadsutvecklingen. Vidare bygger de ekonomiska förutsättningarna på att verksamhetens omfattning anpassas till tilldelade ekonomiska resurser och att 'takten i omställningen sker enligt plan'.⁹

⁸ Region Västernorrland. Regionplanen – planering och uppföljning. Hämtad 5 juni 2023. <https://www.rvn.se/sv/Demokrati-och-insyn/Sa-styrs-regionen/Regionplanen/>

⁹ Regionplan 2022–2024, Region Västernorrland

I Region Västernorrland är grundprinciperna avseende planering, styrning och uppföljning reglerade i *Policy för Samlad ledningsprocess*, där kvalitet och intern kontroll finns integrerat. Styrningens målsättning är att säkerställa att politiska ambitioner får genomslag och att verksamheterna bedrivs ändamålsenligt. *Policy för samlad ledningsprocess* har beslutats av Regionfullmäktige 2021-06-24 § 158, och reviderades 2023-06-21 §105.

Revideringen gjordes på grund av att det ansågs finnas behov av vissa anpassningar i övergripande styrdokument som relaterar till planering, styrning och uppföljning efter ett års tillämpning av den nya styrmodellen. I ärendebeskrivningen framgår att "Revideringarna avser en något förändrad struktur i policys inledning, med förtydligande separat rubrik avseende ledningsprocessens innehåll och delar samt något justerade beskrivningar av grundprinciperna och dess relation till varandra. Därtill föreslås förtydliganden under rubriken 'Ansvar' med tillägg avseende regionfullmäktige, delegationsordning och ägarstyrning."¹⁰

Policy för Samlad ledningsprocess fastställer att Regionfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet, eller annars av större vikt för regionen, bland annat genom att fastställa mål och riktlinjer för verksamheten samt besluta om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Regionstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att en samlad lednings-process finns. Nämnd och styrelse ska se till att policyn efterlevs och vid behov vidta åtgärder inom sina respektive ansvarsområden.

Vidare har en *Riktlinje för Styrmodell* tagits fram och beslutats av Regionstyrelsen (2020-10-29 § 245). Riktlinjer är dokument som kan omfatta flera verksamheter och anger ramar för vad som ska utföras enligt *Riktlinje Styrdokument* (2022-09-01). *Riktlinjen* beskriver Region Västernorrlands övergripande strukturer för organisationens styrning. Styrningen har ett helhetsperspektiv vilket innebär att den omfattar all verksamhet och alla organisatoriska nivåer, och riktlinjen utgör, tillsammans med riktlinjer för kvalitet samt intern kontroll, komplement till *Policy för Samlad ledningsprocess*. Fyra planerings- och uppföljningsstrukturer fastställs i *Riktlinjen*; Regionplan, nämndens verksamhetsplan, "förvaltning" samt "verksamhet och enhet".

¹⁰ Revidering av policy Samlad Ledningsprocess. *Protokoll Regionfullmäktige, Region Västernorrland*. 2023-06-20—21, §105.

Regionfullmäktige beslutade 2013-06-26 §75 om *Riktlinje för God ekonomisk hushållnings och hantering av resultatutjämningsreserv*. *Riktlinjen* har uppdaterats 2022-11-02. *Riktlinjen* anger att beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för regionen tas i Regionfullmäktige. Vidare fastställs i *Riktlinjen* att denna utgör ramverket för den ekonomiska styrningen av regionens verksamheter.

Riktlinjen fastställer att god ekonomisk hushållning utgår från att verksamheten rymms inom de resurser som tilldelats. God ekonomisk hushållning innebär att regionens finansiella och verksamhetsmässiga mål uppnås, att verksamheten bedrivs långsiktigt, ändamålsenligt och effektivt samt sker i enlighet med lagar, regler och vid var tid gällande normer. God ekonomisk hushållning har således både ett finansiellt och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Det finansiella perspektivet innebär enligt *Riktlinjen* att varje generation själv ska bära kostnaden för den service den konsumerar, så att ingen generation ska behöva bära kostnaden för det som tidigare generationer förbrukat. Verksamhetsperspektivet tar syfte på regionens förmåga att bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. För att möjliggöra detta krävs bland annat en väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap. Det krävs också enligt *Riktlinjen* en rättvisande och tillförlitlig redovisning och uppföljning som ger tidiga indikationer om avvikelser mot målen för att proaktivt kunna agera på dessa.

Riktlinjen fastställer även att regionens ekonomiska planering och målsättningar ska utgå från vid var tid gällande investeringsbehov. Syftet med målen är att skapa förutsättningar för en God Ekonomisk Hushållning med en hög grad av självfinansiering av investeringar. Målsättningen är att investeringar ska vara självfinansierade, det vill säga att självfinansieringsgraden över tid ska vara 100%. Med självfinansiering av investeringar avses här förmågan att finansiera investeringar med kassaflödet från den löpande verksamheten. Lånefinansiering av investeringar ska undvikas, då detta kan innebära att kostnader förskjuts till kommande generationer. Undantaget är strategiska investeringar och investeringar som genererar långsiktigt stabila positiva kassaflöden med såväl liten finansiell risk som gynnsamma återbetalningstider.

Vid intervjuer framkommer skilda uppfattningar avseende riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget. En majoritet av de intervjuade anser att det finns befintliga riktlinjer och anvisningar som är tillräckligt tydligt formulerade. En majoritet av de intervjuade uttrycker att de även upplever att riktlinjer och anvisningar är förankrade inom organisationen.

Å andra sidan påpekar en del av de intervjuade, både från tjänsteorganisationen och förtroendevalda, att dessa riktlinjer inte är tillräckligt tydliggjorda, att riktlinjer och

anvisningars kvalitet brister och eller saknar väsentlig information och att riktlinjer och anvisningar är "inte alls användarvänliga". Det framförs vidare att riktlinjer och anvisningarna upplevs vara spridda på olika håll och "att en balans i olika delar av budgetprocessen saknas".

Intervjuade beskriver att det har funnits och finns utmaningar i nuvarande budgetprocess, där det framhålls att den strategiska planen inte har fungerat som en stabil grund för budgeten. Budgetförutsättningarna är detaljerade och baseras på historiska ramar, med justeringar för inflation och andra faktorer, och enligt intervjuade inte på budgetbehov för att nå satta mål. Budgeten har blivit dynamisk enligt intervjuade på grund av tilläggsbudget, kompletteringsbudget och omdisponering av budget. Detta har delvis berott på politisk utformning och pågående inflation. Intervjuade beskriver att det pågår ett arbete att utveckla budgetprocessen för att tydliggöra och skapa ökad förståelse kring kostnadsbasen för verksamheterna.

Vid intervjuerna framkommer även en önskan om anpassning av befintliga instruktioner för budgetarbetet för att bättre överensstämja med den nuvarande styrmodellen som nyligen implementerats. Det uttrycks vid intervjuade att det upplevs finnas en brist på dokumentation för de nya arbetsätten som används, men intervjuade betonar att arbete pågår och att regionen är i en tidig fas av implementering.

Vidare framkommer att riktlinjer och anvisning särskilt för investeringsbudgetprocessen inte upplevs som tillräckligt tydliggjorda. Även här pågår ett arbete då regionen sett behov av en samlad investeringsprocess både fördelnings-, planerings- och uppföljnings-mässigt. Samtliga investeringar genomförs inte, eller genomförs inte inom den tidsram som initialt planerats. Detta skapar enligt intervjuade att det finns möjlighet att omprioritera beslut och använda medlen till annat. Vidare beskriver intervjuade att de upplever att investeringar [citat] "flyter på, men att politiken saknar insyn och därmed saknar möjligheten att utreda om medlen kan nyttjas på ett bättre sätt" [slut citat]. Arbetet är pågående under granskningens genomförande och bedöms enligt uppgift vara klart till årsskiftet 23/24.

Regionplan

Riktlinje för Styrmodell fastställer att inför utformande av regionplan och budget behöver jämförelser och analys ske på övergripande regionnivå, liksom arbete med omvärldsbevakning. På övergripande nivå tas underlag fram, där olika faktorer och förhållanden lyfts fram som bedöms viktiga att ta hänsyn till vid övergripande planering. Materialet ska ge ett faktabaserat och kvalitetssäkrat underlag till Region Västernorrlands planeringsprocess och stödja utformningen av den politiska

viljeinriktningen. Var fjärde år utarbetas ett mer omfattande underlag fram med planeringsförutsättningar kopplat till kommande mandatperiod.

Vidare framkommer i *Riktlinje för styrmodell* att under våren bereder Regionstyrelsen regionplanens ambitioner och ramar via ett antal dialogmöten i en politisk beredningsgrupp bestående av representanter från alla nämnder (majoritet och opposition). Regionplanen beslutas i juni och innehåller:

- Vision, långsiktiga målområden (10 år och framåt) samt budgetramar som visar ambitioner och som harmonierar med relaterade övergripande strategier.
- Mål (verksamhetsmål och finansiella mål) som riktas till den styrelse/nämnd som förväntas bidra till måluppfyllelse och som relaterar till kravet om en god ekonomisk hushållning.
- Mål och budget för kommande år, samt plan för nästkommande två år.

Riktlinje för styrmodell anger att Regionfullmäktige kan besluta om eventuella tilläggsbudgetar efter regionplanens fastställande. Indikatorer för uppföljning av regionplanen fastställs av Regionstyrelsen i december. Dessa bör så långt som möjligt grunda sig på de indikatorer som sätts i förhållande till nämndernas/styrelsens mål – för att stödja ett ”nerifrån och upp” perspektiv i styrningen. Där så finns och bedöms mer relevant, bör dock även regionövergripande indikatorer kunna användas. Regionplanen följs upp via delårsrapport 2 (period: januari-augusti) och årsredovisning (period: januari-december).

Verksamhetsplan, förvaltning och verksamhet/enhet

Enligt *Riktlinje för styrmodell* ska, under maj och juni månad, dialog tas upp i respektive nämnd med dess förvaltning/-ar, exempelvis utifrån framtida ambitioner, prioriteringar och risker avseende måluppfyllelse på kort och lång sikt. Dialogerna förankras vidare i förvaltningarna, och mynnar ut i att nämndens verksamhetsplan fastställs. Planen beslutas under oktober månad och innehåller:

- Ett samlat dokument med detaljerad verksamhetsplanering och budget för kommande år, samt plan för nästkommande två år.
- Konkretisering av de politiska ambitionerna utifrån regionplanen.
- Mål ur regionplan som riktats till nämnd. Till detta kopplas indikatorer.
- Mål som är nämndens egna. Nämnden kopplar indikatorer till målen, förvaltningen lägger till aktiviteter i nästa led samt eventuellt ytterligare indikatorer.

- Samtliga mål och indikatorer riktas till den/de förvaltningar som ska ansvara för måluppfyllelse.

Bilaga *Så styrs Region Västernorrland*¹¹ anger att nämndens verksamhetsplan inklusive budget ska följas upp via två delårsrapporter per år (period: januari-mars, respektive januari-augusti) och årsrapport (period: januari-december). Delårsrapport 1 (januari-mars) sker via förvaltningens rapportering där nämndens mål och indikatorer ingår. Till delår 2 (januari-augusti) upprättar nämnden en egen delårsrapport. Därutöver upprättar nämnden också en årsrapport.

Vid intervjuer framkommer att det upplevs som att det är tydligt framställt vad nämnd/styrelse respektive förvaltning har för ansvar rörande verksamhetsplaner. Hypergene är ett digitalt verktyg, systemstöd, inom vilket verksamheterna kopplar mål mot aktiviteter och planer. Det framhålls vid intervjuer att Hypergene upplevs ge en röd tråd i arbetet.

3.1.2. Investeringsbudget

En investering är enligt *Investeringar och Investeringsanvisningar*¹² (2023-06-15) ett inköp som är avsett att användas under minst tre år och som uppgår till minst ett prisbasbelopp exklusive moms. Förvaltningarnas investeringsäskanden registreras i systemet Eskil. Efter beslut framgår också vilka äskanden Regionfullmäktige har beviljat.

I samband med att Region Västernorrlands budget- och planeringsprocess inleds görs en analys av det tillgängliga ekonomiska utrymmet för fastighetsinvesteringar för den kommande planperioden, vilket ingår som en del av ett planeringsdirektiv. Planeringsdirektivet baseras på den analys som gjorts av de ekonomiska förutsättningar som finns och utmynnar i en fastighetsinvesteringsram som Regionstyrelsen fattar beslut om. Ramen ska bygga på en investeringsnivå som för Region Västernorrland är ekonomiskt hållbar över tid. Ramen styrs främst av regionens förmåga att långsiktigt bära drift- och kapitalkostnaderna samt den nyttoeffekt investeringarna bedöms ge. Utifrån ramen skapas regionens fastighetsinvesteringsplan vilken specificerar vilka investeringar som planeras utföras de närmsta tre åren. Alla nya

¹¹ Bilaga till Regionplan 2023-2025

¹² Utdrag från Intranätet.

fastighetsinvesteringsbehov ska baseras på långsiktiga strategiska planer och mål samt spegla den politiska viljeriktningen.¹³

Enligt *Riktlinje för God ekonomisk hushållning* är målsättningen för investeringar att de ska vara självfinansierade, det vill säga att självfinansieringsgraden över tid ska vara 100 procent. Med självfinansiering av investeringar avses här förmågan att finansiera investeringar med kassaflödet från den löpande verksamheten. Lånefinansiering av investeringar ska undvikas, då detta kan innebära att kostnader förskjuts till kommande generationer. Undantaget är strategiska investeringar och investeringar som genererar långsiktigt stabila positiva kassaflöden med såväl liten finansiell risk som gynnsamma återbetalningstider. För dessa kategorier kan lånefinansiering av hela eller delar av investeringen vara ett alternativ.

Policy för Fastighetsinvestering finns framtagen, fastställd 2019-11-21, och beslutad av Regionfullmäktige 2019-11-21 § 238. *Policy*n ska vägleda genom att tydliggöra de grundläggande principerna och utgångspunkterna som ska råda när förändringar planeras och utförs i regionens fasta egendom.

Investeringar i fastigheter ska följa en given process som beskriver tillvägagångssätt, roller, ansvar, beslut, riskhantering och intern kontroll. Dessa förutsättningar finns beskrivna i styrdokumentet *Riktlinje Fastighetsinvesteringar*. *Riktlinjen* är fastställd 2019-10-31 och beslutad av Regionstyrelsen 2019-10-31 § 332. Fastighetsinvesteringsplanen är det verktyg som ger förutsättningarna att genom en helhetsbild säkerställa bra beslut i de enskilda projekten samt kontroll över att fastighetsinvesteringsramen efterlevs i praktiken. Inom ramen för granskningen har inte framkommit att *Riktlinje för fastighetsinvesteringar* har reviderats sedan dokumentet beslutats av Regionstyrelsen 2019-10-31.

3.2. Bedömningar och rekommendationer

Helseplan bedömer att

¹³ Riktlinje Fastighetsinvesteringar. Region Västernorrland. 2019-10-31.

- Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget är förenliga med kommunallagen, men inte fullt ut är tillräckligt tydliggjorda.

Helseplan bedömer att riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget finns framtagna. Dessa bedöms vara förenliga med kommunallagen. Tillsammans med *Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala Utvecklingsnämnden*, utgör de en samlad information för berörda inom organisationen och inkluderar ansvar och uppgifter för olika nivåer inom organisationen. Riktlinjerna och anvisningarna klargör bland annat när arbete ska utföras, av vem och med vilket fokus.

Inom ramen för granskningen framkommer skilda uppfattningar kring tydligheten i riktlinjerna och anvisningarna för framtagande av drifts- och investeringsbudget. Majoriteten anser att de är tillräckligt tydliga, medan en del uttrycker att riktlinjer och anvisningars kvalitet är bristande, att riktlinjer och anvisningar inte är användarvänliga och är spridda på olika håll.

Vidare framkommer vid intervjuer att det upplevs finnas en obalans i olika delar av budgetprocessen. Intervjuade påpekar att budgeten har blivit dynamisk på grund av tillägg som kompletteringsbudget, omdisponering och tilläggsbudget, att budgeten är för detaljerad och att budgeten inte grundas på budgetbehoven i relation till satta mål. Det uttrycks finnas en önskan om anpassning av riktlinjer och anvisningar för att bättre överensstämna med den nuvarande styrmodellen.

Helseplan bedömer att det finns indikationer på att riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget kan förtydligas. Ytterligare arbete och förtydliganden bedömer Helseplan således vara nödvändiga för att säkerställa att riktlinjerna och anvisningarna för framtagande av drifts- och investeringsbudget upplevs av samtliga som tillräckligt tydliggjorda och möter förväntningar i innehåll, kvalitet och användarvänlighet. Det pågår enligt uppgift under granskningens genomförande arbeten med att se över både budget- och investeringsprocessen, vilket ger förutsättningar för att ytterligare förtydliga riktlinjer och anvisningar.

Vidare är den nya styrmodellen för regionen nyligen implementerad, och med det följer nya arbetssätt och styrande dokument för bland annat budgetprocessen. Helseplans bedömning är att detta kan förklara att riktlinjer och anvisningar inte upplevs som tillräckligt tydliggjorda av samtliga intervjuade vid granskningens genomförande.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att fortsätta det pågående arbetet med att framställa och tydliggöra riktlinjer och anvisningar. Det är viktigt att ge verksamheterna tillräcklig tid och förutsättningar för att sätta sig in i och bli bekanta med de framtagna riktlinjerna och anvisningarna i samband med den nya styrmodellen. Regionstyrelsen bör se över de befintliga riktlinjerna för att säkerställa att de är anpassade till budgetprocessen, den nya styrmodellen samt säkerställs vara användarvänliga. Det är avgörande att kännedom och kunskap om dessa riktlinjer finns genomgående i verksamheten, och att medarbetare upplever att riktlinjer och anvisningar är både användarvänliga och enkla att tillgå.

När det pågående arbetet med investeringsprocessen är avslutat, rekommenderar Helseplan att Regionstyrelsen säkerställer att eventuella förändringar som framkommer genom arbetet reflekteras i de styrande dokumenten för investeringsbudgeten. Det är viktigt att dessa dokument är aktuella och korrekta samt att kännedomen om dem är hög inom organisationen. Detta säkerställer en enhetlig och effektiv tillämpning av de nya riktlinjerna och anvisningarna i samband med investeringsprocessen och stärker därmed den övergripande implementeringen av den nya styrmodellen.

Helseplan bedömer att

- Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet tillgodoser Regionfullmäktiges riktlinje för god ekonomisk hushållning avseende kraven på väl utvecklad planering och styrning både på kort och lång sikt med god framförhållning och handlingsberedskap.

Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet är i enlighet med *Riktlinje god ekonomisk hushållning* och innehåller krav på väl utvecklad planering och styrning på både kort och lång sikt. Regionen har fastställt *Riktlinje för Styrmodell*, vilken beskriver övergripande strukturer för organisationens styrning och inkluderar fyra planerings- och uppföljningsstrukturer. Dessa strukturer, såsom Regionplan och nämndens verksamhetsplan tyder på att det finns en systematisk process för planering och styrning.

Dessutom har det uppmärksammats under intervjuer att det pågår arbete med att revidera en *Policy för Samlad ledningsprocess* för att anpassa den till den nya styrmodellen och förtydliga vissa delar. Detta bedömer Helseplan visar på en medvetenhet om att förbättringar och anpassningar behövs, vilket är i linje med kraven på god ekonomisk hushållning och att säkerställa att styrningen är ändamålsenlig och effektiv. Dock bör den pågående revideringen av *Policyn för samlad ledningsprocess* och

önskan om anpassning av instruktioner för budgetarbetet ses som en indikation på att det upplevs finnas utrymme för förbättringar och anpassningar.

Helseplan bedömer att

- Riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudgeten är till stor del förankrade i organisationen.

Granskningen visar att de intervjuade har en relativt hög kännedom om riktlinjerna och anvisningarna. En majoritet uppger att de är medvetna om dessa dokument och vet var de återfinns. Samtidigt uttrycker en del intervjuade att riktlinjerna och anvisningarna inte upplevs som tillräckligt tydliga, av bristande kvalitet och inte användarvänliga.

Denna uppfattning kopplas enligt intervjuade till viss del till nya arbetssätt och nyligen implementerad styrmodell, där intervjuade framhäver att arbete pågår och att regionen är i en tidig fas av implementering. Det antyder att graden av implementering av dessa nya arbetssätt och styrdokument kan påverka hur klara och förankrade riktlinjer och anvisningar upplevs vara.

4. Verksamhet

Följande avsnitt ämnar besvara revisionsfrågorna *”Efterlevs Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet?”* och *”Finns kompetens och kapacitet för att arbeta med driftbudget samt investeringsbudgeten på ett ändamålsenligt sätt?”*.

4.1. Iakttagelser

Processen för verksamhetsplanering, som startar med regionplanen, är för år 2024 försenad. Normalt brukar Regionfullmäktige fastställa kommande regionplan på sitt möte i juni. Skäl till den förändrade budgetprocessen är stor osäkerhet kring kostnadsutvecklingen, med bland annat hög inflation och ökade pensionskostnader.

Ytterligare skäl för att flytta fram beslutet till november är att invänta besked kring statsbidragen till landets regioner för kommande år.¹⁴

4.1.1. Regionplan och budget

2024

Regionstyrelsen beslutar 2023-06-07 § 141 att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att uppdra till Regionstyrelsen att senast i november 2023 återkomma till Regionfullmäktige med underlag för beslut om slutgiltig Regionplan 2024–2026 inklusive finansiering, skattesats, en samlad resultat- och balansräkning samt kassaflödesanalys inklusive fastighetsinvesteringsplan för åren 2024–2026.

Regionfullmäktige beslutade 2023-06-20–21 (§83) att godkänna Regionstyrelsens förslag för den preliminära Regionplanen 2024–2026. De antog de ekonomiska förutsättningarna för verksamhetsplaneringen i nämnder/styrelser och verksamhet. Regionfullmäktige gav Regionstyrelsen i uppdrag att återkomma senast i november 2023 med underlag för beslut om den slutgiltiga Regionplanen 2024–2026. Detta inkluderar finansiering, skattesats, en samlad resultat- och balansräkning samt kassaflödesanalys, inklusive fastighetsinvesteringsplan för åren 2024–2026. Ärendet beskrivs vidare att

”Förslag till Preliminär Regionplan för 2024–2026 har utarbetats i linje med den nya styrmodellen som antogs av Regionstyrelsen i oktober 2020. [...] De långsiktiga ekonomiska effekterna är i dagsläget än svårare att bedöma utifrån osäkerheter kring hur såväl konjunktur, inflation som skatteunderlag utvecklas över tid. Den statliga finansieringen av hälso- och sjukvårdssektorn är dessutom ytterst osäker vad gäller eventuella tillskott kommande år.

[...] Vidare bygger de preliminära ekonomiska planeringsförutsättningarna på att verksamhetens omfattning anpassas till tilldelade ekonomiska resurser. De ekonomiska ramarna har sin utgångspunkt i den av Regionfullmäktige i november 2022 fastställda budgeten för 2023 och planen för 2024–2025. Därefter har justeringar av de ekonomiska ramarna

¹⁴ RUN 2023-08-30 §167

skett utifrån Regionstyrelsens beslut (december 2022 samt februari-april 2023) avseende tilläggsbudget och omdisponeringar vilket har inarbetats i förslaget till ekonomiska ramar för 2024–2026.

Med utgångspunkt i regionplan 2023–2025 och beskrivna förutsättningar och konsekvenser av beslutade åtgärder, föreligger ett scenario för åren 2024–2026 med en ofullständig ekonomisk beskrivning. Slutliga underlag för beslut om finansiering, skattesats och en samlad resultat- och balansbudget samt kassaflödesanalys och fastighetsinvesteringsplan för åren 2024–2026 kommer därför inte att kunna tillställas Regionfullmäktige för beslut först i november 2023.”

Som utgångspunkter för regionplanen ligger, både nationellt och regionalt fastställda, långsiktiga strategidokument som exempelvis den nationella Strategi för hållbar regional utveckling i alla delar av landet 2021–2030, Regional utvecklingsstrategi för Västernorrland 2020–2030, den regionala (med kommunerna i Västernorrland gemensamma) Målbild för God och nära vård 2030, liksom målbilden Hälso- och sjukvårdens utveckling i Region Västernorrland (-2030).

Regionstyrelsen beslutar på finansutskottets förslag 2023-11-09 (§263) att föreslå

- att Regionfullmäktige beslutar att fastställa föreslagen Regionplan 2024-2026, inklusive bilagor,
- att fastställa föreslagen budget för 2024 och ekonomisk plan 2025-2026,
- att fastställa Kompletteringsbudget Fastighetsinvesteringar 2023 och Fastighetsinvesteringsplan 2024–2026 i enlighet med bilaga,
- att justera tidigare beslutad (Dnr 23RS106) budgettram för 2024 avseende medicintekniska och övriga investeringar i maskiner och inventarier till 106 miljoner kronor,
- att det för 2024 års budgeterade underskott föreligger synnerliga skäl för att återställandet ska ske under en längre tidsperiod än tre år,
- att regionfullmäktige uppdrar åt regionstyrelsen att utarbeta en återställandeplan för 2023 och 2024 års samlade underskott,
- att för 2024 års budgeterade underskott (balanskravsresultat) motsvarande -851 miljoner kronor, ianspråkta tillgängliga medel i resultatutjämningsreserven (253 miljoner kronor) och att resterande underskott (-598 miljoner kronor) återställs i enlighet med av regionstyrelsen utarbetad återställandeplan,
- att uppdrar åt regionstyrelsen att säkerställa att en tillräckligt god betalningsberedskap upprätthålls,

- att uppdra åt regionstyrelsen att säkerställa att åtgärder för att sänka kostnadsbasen i enlighet med budget för 2024 genomförs,
- att limiten för nyupplåning för år 2024 uppgår till 400 miljoner kronor vilket också utgör ramen för upplåning 2024,
- att föreliggande ekonomisk plan ska utgöra underlag för arbetet med Regionplanen för åren 2025–2027 samt
- att uppdra till regionstyrelsen att i december 2023 fastställa kompletterande delar i uppföljningsbilagan RP 2024–2026.

Regionfullmäktige beslutar på Regionstyrelsens förslag 2023-11-22—23 (§189) att fastställa samtliga punkter.

2023

I Regionplan 2023–2025 återfinns ekonomiska resursramar för olika verksamheter för perioden, där bland annat ramar för Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden framgår. Även investeringsramarna för perioden fastställs i *Regionplanen*.¹⁵ Budget för 2023 och ekonomisk plan 2024–2025 bygger på den av Regionfullmäktige beslutade Regionplanen med ekonomiska planeringsförutsättningar för perioden 2023–2025.

Budget för 2023 och ekonomisk plan 2024–2025 finns framtagen och beslutad av Regionstyrelsen 2022-11-08. Justeringar har gjorts främst avseende förändrade underlag för beräkning av skatte- och statsbidragsintäkter samt pensionskostnader och konsekvenser av förhöjd kostnadsnivå i övrigt p.g.a. rådande inflation. Skatteintäkterna ökar i nuvarande beräkningar jämfört med den ekonomiska planen för åren 2022–2024 men inflationen ger också konsekvenser på priskomponenten (löner och priser) för i första hand åren 2023–2024. Allmänt framhålls att arbetet med att nå en ekonomi i balans fortsätter och den övergripande målsättningen i ekonomiperspektivet är att under planperioden 2023–2025 förstärka ekonomin genom att minska kostnadsnivån och bryta utvecklingen i kostnadsökningstakten.

Bilaga *Ekonomiska planeringsförutsättningar Regionplan 2023-2025* innefattar ekonomiska ramar per nämnd med specificering per ramområde, för Regionstyrelsen avser det primärvård, tandvård och regionledningsförvaltningen.

¹⁵ Regionplan 2023–2025, Region Västernorrland

4.1.2. Verksamhetsplan

Vid intervjuer framkommer att ansvar och roller avseende verksamhetsplaner upplevs som tydligt, både från förtroendevalda och från tjänstepersoner. Hänvisning görs till bland annat till *Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden* (2022-11-30).

Regionstyrelsen

2024

Regionstyrelsen beredde verksamhetsplanen för perioden 2024–2026 vid sitt sammanträde den 23 maj 2023 (§103). Finansutskottets förslag till information om planen lades till handlingarna genom ett beslut. Det meddelas också att finansutskottet kommer att bereda planen för 2024–2025 och att tidsramar kommer att avsättas under perioden augusti till oktober för detta ändamål.

Regionstyrelsen antar Verksamhetsplan 2024 (2025-2026) för Regionstyrelsen 2023-10-18 (§232). Förslag till verksamhetsplan för Regionstyrelsen omfattar planeringen och ekonomiska ramar för 2024, samt planen för de två följande åren.

Den preliminära regionplanen för perioden 2024–2026 godkändes av Regionfullmäktige den 20–21 juni 2023, § 83. Regionstyrelsens finansutskott fick i uppdrag att förbereda förslaget till verksamhetsplan för Regionstyrelsen, vilket har skett genom dialog vid workshops och resulterat i det presenterade förslaget. Regionstyrelsens plan tar sin utgångspunkt främst i Regionplanen - men också i andra, internt upprättade, relaterade styrdokument; till exempel digitaliseringsstrategin, hållbarhetsplanen och patientsäkerhetsplanen. Därtill utgör också både nationellt och regionalt fastställda, långsiktiga strategidokument viktiga utgångspunkter. Hit hör den nationella Strategi för hållbar regional utveckling i alla delar av landet 2021-2030, Regional utvecklingsstrategi för Västernorrland 2020-2030, den regionala (med kommunerna i Västernorrland gemensamma) Målbild för God och nära vård 2030 liksom målbilden Hälso- och sjukvårdens utveckling i Region Västernorrland (-2030). I Regionstyrelsens verksamhetsplan beskriver Regionstyrelsen hur den, utifrån sina ansvarsområden och uppgifter, avser bidra till att Regionfullmäktiges mål nås. Regionstyrelsens verksamhetsplan med ekonomiska ramar för perioden 2024–2026 kommer att följas upp genom delårs- och årsrapportering. Utvalda nyckeltal och aktiviteter kommer dessutom att följas upp månadsvis, främst genom uppföljningsdialoger.

Verksamhetsplanen omfattar bland annat

- Planering och ekonomiska ramar för det kommande året samt plan för de två efterföljande åren.

Enligt protokollet bedömer Regionledningsförvaltningen att Regionstyrelsens verksamhetsplan har utarbetats enligt Region Västernorrlands styrmodell. En nyhet är införandet av workshops med finansutskottets ledamöter i ett tidigt skede av arbetet, vilket möjliggjorde framtagandet av en första råtext och återkoppling till ledamöterna innan det slutliga förslaget slutfördes.

Verksamhetsplan 2024 fastställer att de ekonomiska ramarna för budget 2024 och plan 2025–2026 utgår från de preliminära ekonomiska planeringsförutsättningar som beslutades av Regionfullmäktige i juni 2023.

2023

Regionstyrelsen fastställde *Verksamhetsplan 2023* 2022-10-12. Under våren 2022 har Regionstyrelsen berett regionplanens ambitioner och ramar 2024–2026 via ett antal dialogmöten som letts av Finansutskottet. *Verksamhetsplanen* bygger på Regionfullmäktiges fastställda *Regionplan 2023–2025* med dess långsiktiga målsättningar och mål. Verksamhetsplanen följs upp i form av delårs- och årsrapport samt genom uppföljning från förvaltning på månadsbasis.

Enligt *Verksamhetsplan 2023* har justeringar inarbetats av de ekonomiska ramarna utifrån Regionstyrelsens beslut i december 2021, februari-april 2022 om tilläggsbudget och omdisponeringar har inarbetats i förslaget till ekonomiska ramar 2023–2025. Där har de ekonomiska ramarna samt avkastningskrav för de anslagsfinansierade respektive intäktsfinansierade delarna i verksamheten inom Regionledningsförvaltningen en beräknad kostnadsutveckling enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med 2,5 procent för år 2023, och för år 2024–2025 är uppräkningsgraden 3,0 procent per år. Vidare har ramarna justerats till följd av höjd intern ränta och höjd intern pensionsavgift.

Verksamhetsplan 2023 innefattar budget för Regionledningsförvaltningen uppdelad i anslag för regionens politiska ledning och tjänstemannaledning samt medel för vårdval och tandvård, med ram 2022, ram 2023, ram 2024 och ram 2025 specificerad.

Hälsa- och sjukvårdsnämnden

2024

2023-05-16 (§62) delgavs Hälso- och sjukvårdsnämnden information, beredning av nämndens verksamhetsplan 2024–2026. Informationen läggs till handlingarna och ärendet beskrivs enligt följande:

”Nämnden har i uppdrag att bereda en verksamhetsplan inklusive ekonomi 2024–2026 i dialog med dess förvaltning/-ar. Utgångspunkten är framtida ambitioner, prioriteringar, risker avseende måluppfyllelse på kort/lång sikt. Dialogerna förankras vidare i hälso- och sjukvårdens områden, och mynnar ut i att nämndens verksamhetsplan fastställs. Planen beslutas under oktober månad och innehåller [bland annat]

- Ett samlat dokument med verksamhetsplanering och ekonomiska ramar för kommande år, samt plan för nästkommande två år.”

Hälso- och sjukvårdsnämnden bereder verksamhetsplanen och avsätter tid i augusti till oktober där framtida ambitioner, prioriteringar, risker avseende måluppfyllelse på kort/lång sikt processas på nämndsmöten samt via en beredande arbetsgrupp. Beredningens förslag föreligger sedan som beslutsunderlag till Hälso- och sjukvårdsnämnden i oktober.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har gjort bedömningen att föreslagen tidplan möjliggör styrningens målsättning, styrmodellens syfte samt ger förutsättningar för att de styrande principerna tillämpas under planeringsprocessen genom att nämnden bjuder in Hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp, processledare för fokusområden samt fackliga företrädare i processen. Hälso- och sjukvårdsnämnden står inför betydande ekonomiska utmaningar vilket innebär att prioriteringar är ett viktigt inslag i arbetet med nämndens plan 2024–2026.

2023-08-30 (§108) beslutar Hälso- och sjukvårdsnämnden om nominerade ledamöter som ska ingå i arbetsgrupp för beredning av nämndens verksamhetsplan 2024-2026. Enligt redovisad tidplan för dialog och process gällande nämndens verksamhetsplan 2024 – 26, sker avstämningar i arbetsgruppen vid två tillfällen inför fortsatt beredning i hälso- och sjukvårdsutskottet.

2023-10-05 (§122) beslutar Hälso- och sjukvårdsnämnden på hälso- och sjukvårdsutskottets förslag att anta hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplan 2024–2026 enligt förslag. Hälso- och sjukvårdsnämndens utskott har berett verksamhetsplanen 2024 – 2026 enligt regionens styrmodell fastställer protokollet. En viktig del i framtagandet av planen är en genomförd workshop där politik tillsammans med tjänstemän och medborgarföreträdare genomförde dialog om prioriterade fokusområden under kommande planperiod. Därefter har utskottets möte avsatt tid för

planarbetet. Nämndens verksamhetsplan inklusive ekonomiska ramar 2024–2026 följs upp via delårs- och årsrapportering. Utvalda följetal och aktiviteter följs därutöver upp på månadsbasis samt via uppföljningsdialoger. Det framgår inte av *Verksamhetsplan 2024* när indikatorerna ska följas upp.

Förslaget till ekonomiska ramar utgör preliminära ekonomiska planeringsförutsättningar i arbetet med verksamhetsplaneringen i nämnden och dess områden. Beslut om desamma kommer att fattas av Regionfullmäktige i november och Hälso- och sjukvårdsnämnden i december enligt protokoll.

2023

Hälso- och sjukvårdsnämndens *Verksamhetsplan för 2023* (antagen 2022-10-06 §141) bygger på Regionfullmäktiges fastställda *Regionplan 2023–2025*, med dess långsiktiga målsättningar och mål. Nämndens verksamhetsplan upprättas för tre år, det vill säga med samma tidshorisont som Regionplanen. Nämndens mål utgår i första hand från Regionplanens fastställda långsiktiga målområden (10 år och framåt) för Region Västernorrland. Till respektive målområde i Regionplanen finns specifika mål (3 års sikt) angivna, därtill även ekonomiska mål. Verksamhetsplanen följs löpande upp i form av delårs- och årsrapport samt genom uppföljning på månadsbasis.

Det framkommer i *Verksamhetsplan 2023* att under framtagandet av verksamhetsplanen har dialog förts kring de risker och konsekvenser som kan finnas för att ett mål eller indikator inte uppnås. I Bilaga till *Verksamhetsplan 2023* framgår kvantitativa indikatorer med källa. Det framgår inte när indikatorerna ska följas upp.

Regionala Utvecklingsnämnden

2024

2023-06-14 föredras Regionala Utvecklingsnämndens planeringsförutsättningar för verksamhetsplan 2024.

2023-08-30 (§167) beslutar Regionala utvecklingsnämnden på Regionala utvecklingsutskottets förslag att förvaltningen Regional Utveckling får i uppdrag att ta fram förslag till verksamhetsplan för nämnden 2024 (2025–2026). Nämnden beslutar att förslaget till verksamhetsplan behandlas vid nämndens sammanträde den 4 oktober 2023. Ärendet beskrivs vidare

”Inför arbetet med verksamhetsplan för 2024 behöver processen beskrivas, inriktning diskuteras och förvaltningen få ett uppdrag att ta fram förslag på verksamhetsplan för Regionala utvecklingsnämnden. Förslaget bör behandlas vid sammanträdet den 4 oktober 2023. Innan årets slut ska nämnden även besluta om verksamhetsplan för förvaltningen regional utveckling.”

2023-10-04 (§191) beslutar Regionala utvecklingsnämndens att fastställa nämndens verksamhetsplan 2024 samt att indikatorer för uppföljning inom målområdena tas fram i förvaltningens verksamhetsplan.

Förslag till Regionala utvecklingsnämndens Verksamhetsplan 2024 bygger enligt protokoll på Regionfullmäktiges fastställda preliminära Regionplan för perioden 2024–2026, med dess långsiktiga målsättningar. Nämndens Verksamhetsplan upprättas för tre år, samma tidsperiod som regionplanen. Till respektive målområde i regionplanen finns specifika mål angivna för tre år, samt ekonomiska mål. Verksamhetsplanen bygger även på den regionala utvecklingsstrategin 2020–2030 samt en rad underliggande strategier och planer. Nämndens verksamhetsplan följs upp via två delårsrapporter per år samt en årsrapport. Verksamheten följs därutöver upp genom uppföljningsdialoger med nämnden på månadsbasis enligt ärendebeskrivning till beslut att fastställa verksamhetsplanen.

Nämnden beslutar vid sammanträde 2023-10-04 (§191) att indikatorer för uppföljning inom målområdena tas fram i förvaltningens verksamhetsplan. Vid nästkommande sammanträde (2023-11-08) ingår inte ärende avseende indikatorer för uppföljning inom målområdena.

2023

Nämndens verksamhetsplan¹⁶ bygger på Regionfullmäktiges fastställda *Regionplan 2023–2025*, med dess långsiktiga målsättningar. Verksamhetsplanen upprättas för tre år, samma tidsperiod som regionplanen för aktuell period. Till respektive målområde i regionplanen finns specifika mål angivna för tre års sikt, samt ekonomiska mål. Enligt ärendebeskrivning till beslut att fastställa *Verksamhetsplan 2023* framgår att ”Nämndens verksamhetsplan liksom förvaltningens plan och budget, följs upp via två

¹⁶ 2023 års verksamhetsplan antogs av Nämnden för hållbar utveckling 2022-10-05 §124.

delårsrapporter per år (januari-mars, respektive januari-augusti) och årsrapport. Utvalda följetal och aktiviteter följs därutöver upp genom uppföljningsdialoger på månadsbasis”.

Enligt *Verksamhetsplan 2023* är grunden för verksamheten inom Region Västernorrland det som i kommunallagen benämns ”God ekonomisk hushållning”. Detta innebär att det ur ett finansiellt perspektiv krävs att Region Västernorrland har kostnadseffektiva verksamheter som hushållar med tillgängliga resurser samt har en god framförhållning i ekonomin. *Verksamhetsplan 2023* fastställer att de anvisade resurserna till verksamheterna i form av regionbidrag är i delar långt mer begränsade än de politiska målen för nämnden.

4.1.3. Investeringsbudget

2024

Regionens långsiktiga investeringsstrategi är enligt *Regionplan 2024-2026* att den årliga nivån på återinvesteringar, över tid, ska motsvara avskrivningskostnaderna. Dessutom kan enligt *Regionplanen* eventuella strategiska investeringar tillkomma enligt särskilda beslut. I *Regionplanen* framgår att i planperioden genomförs enbart en strategisk investering, ombyggnationen och utökningen av Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall. Investeringskassaflödet de kommande 5-10 åren efter planperioden kommer att vara fortsatt utmanande till följd av ett antal större kommande investeringar, eventuell påverkan av den kommande sjukhusutredningen liksom effekter av såväl utökade behov på civilförsvarsidan som investeringar till följd av myndighetsbeslut och regelverk såsom exempelvis behovet av att byta till led-armaturer.

I *Regionplan 2024-2026* framgår vidare att

”då beslut om preliminära ekonomiska planeringsförutsättningar togs i juni 2023 ingick investeringsramen för perioden 2024–2026 avseende MT-investeringar i beslutet medan fastighetsinvesteringsplanen efter en genomlysning av investeringskassaflödet skulle ingå i beslutet om slutlig budget i november 2023. Fastighetsinvesteringarna har efter genomgång av projektidsplaner och statusläge reviderats avseende investeringskassaflödet över tid. Detta för att kunna utgå från en så rättvisande investeringsplan som möjligt avseende såväl innehåll, tidsplaner som kassaflödespåverkan istället för som tidigare år besluta om en (oftast) stor kompletteringsbudget en bit in i det nya budgetåret. Utöver detta har vissa förskjutningar skett i tid av ej

påbörjade projekt på grund av den ansträngda likviditeten under planperioden med en nettoeffekt på total 110 miljoner kronor 2024-2026.”

Detaljerad Fastighetsinvesteringsplan återfinns i bilaga till Regionplan 2024-2026, *Fastighetsinvesteringar Kompletteringsbudget 2023 och Fastighetsinvesteringsplan 2024-2026*.

Fastighetsinvesteringsplanen 2024-2026 upprättas i enlighet med den fastställda riktlinjen för fastighetsinvesteringar enligt dokumentet. Beslut om att starta investeringsprocessens olika faser sker sedan i enlighet med riktlinjen. I bilaga *Fastighetsinvesteringar Kompletteringsbudget 2023 och Fastighetsinvesteringsplan 2024-2026* framgår att Fastighetsinvesteringsplanen inkluderar budget för 2024 och de två följande planåren. Rambudgeten för år 2023 uppgick till 403 miljoner kronor. Det påpekas i *Fastighetsinvesteringsplanen* att tidigare rambudgetar inte inkluderade påverkan från investeringsprojekt som förskjuts i tid, vilka hanterades genom kompletteringsbudgetar. Det framgår vidare att beslut om budget har fattats på ofullständiga grunder eftersom varken investeringsbudgeten eller det kassaflöde som låg till grund för beslutet varit korrekta. *Fastighetsinvesteringsplanen* nämner även att om ekonomisk påverkan av förskjutningar är liten, kan den ignoreras, men när det handlar om stora belopp, som det föreslagna på 210 miljoner kronor i juni 2023, och utan en fördelning mellan planåren, måste effekten beaktas, särskilt med tanke på den ansträngda ekonomin regionen förväntas ha de kommande åren.

Fastighetsinvesteringsplanen 2024 omfattar prognos för innevarande år, budget för nästa år samt plan för de två efterföljande åren. Det betonas i *Planen* att beslutet om fastighetsinvesteringsplanen för åren 2023-2026 även inkluderar den tidigare föreslagna kompletteringsbudgeten, vilket syftar till att skapa en mer korrekt investeringsbudget och ett bättre underlag för kassaflödet under planperioden.

Planen informerar även om att Fastighetsinvesteringsplanen 2024 inkluderar 20 miljoner kronor för pågående ombyggnad av den beslutade nya enheten för Nationell Högspecialiserad Vård för ätstörningar i Sundsvall. Beloppet fördelas med 15 miljoner kronor för 2023 och 5 miljoner kronor för 2024. Det nämns att beslutet om uppbyggnaden av enheten inte innehöll ett formellt investeringsbeslut trots att det framgick av beslutsunderlaget. Vidare går att läsa om projektet följande:

”Projektet omfattar nödvändiga ombyggnader och anpassningar av verksamhetslokaler hänförliga till inrättandet av enhet för bedrivande av nationell högspecialiserad vård inom området svårbehandlade ätstörningar. Verksamheten i Sundsvall beräknas vara i gång i början av 2024 och omfatta

10 vårdplatser samt ett öppenvårdsteam. Total investeringsutgift 2023-2024 bedöms till 20 miljoner kronor. Ursprunglig bedömning uppgick till 15 miljoner kronor då beslutet fattades om enheten. Projektet befinner sig i produktionsfas med beräknat slutförande i början av 2024.”

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade 2022-11-23 (§164) på Valfärd- och samverkansutskottets förslag att föreslå Regionfullmäktige att besluta att påbörja uppbyggnad av en enhet för nationell högspecialiserad vård inom svårbehandlade ätstörningar, och att för år 2023 hemställa om utökad ekonomisk ram med 15,1 miljoner kronor för uppbyggnaden av enheten. 2022-11-30 fastställs Budget 2023 och Enheten nämns som satsning i ärendebeskrivning för *Budget 2023-2025* i Regionfullmäktiges protokoll 2022-11-30—12-01 (§207) samt hänvisning ges i *Budget 2023*. Regionstyrelsen beslutar 2022-12-21 (§338) att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att påbörja uppbyggnad av enheten. Regionfullmäktige beslutar 2023-03-01 (§15) att påbörja uppbyggnad av enheten. Beslut fattas även avseende att kostnader för kommande år inarbetas i nästa regionplan (2024). Hänvisning till satsningen saknas i *Regionplan 2023-2025* (fastställd 2022-06-22) samt *Regionplan 2024-2026* (Fastställd 2023-11-23).

2023

Investeringsbudget 2023 återfinns i *Budget 2023 Regionstyrelsen* (2022-11-15), beslutad av Regionfullmäktige 2022-11-30—12-01 §207 inklusive fastighetsinvesteringsplan. Fastighetsinvesteringsplan för 2023–2025 är enligt dokumentet upprättad i enlighet med den fastställda *Riktlinje för fastighetsinvesteringar. Fastighetsinvesteringsplanen* fastställer att beslut om att starta en av investeringsprocessens faser ska ske i enlighet med riktlinjen. Utöver bedömning av investering i aktuell fas, ska det i fas som avser skede efter förstudie, upprättas en preliminär hyreskalkyl som relaterar till projektets bedömda slutliga utgift.

Regionplan 2023 fastställer att utifrån ekonomiska mål är ambitionen på kort sikt att etablera en stabil resultatnivå som uppgår till minst 1 procent av intäkter från skatter och generella statsbidrag, motsvarande cirka 90 miljoner kronor. För att uppnå detta krävs en sänkt kostnadsnivå för alla verksamheter samt investeringar som finansieras i

huvudsak med egna medel. Självfinansieringen¹⁷ av investeringar, exklusive strategiska investeringar¹⁸, bör vara minst 100 procent.

4.1.4. Kompetens och kapacitet

Vid intervjuer framkommer att det upplevs finnas både kompetens och kapacitet att arbeta med drifts- samt investeringsbudget inom både Regionstyrelsens förvaltning, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt förvaltningen för Regional Utveckling. Det framgår inte av intervjuade att det upplevs finnas en svårighet att rekrytera och eller behålla kompetens inom ekonomi och för roller såsom controllers. Det uttrycks inte vid intervjuer finnas en upplevs kapacitetsbrist för arbetet med budget- och investeringsprocessen.

Vardera förvaltningen har en eller flera controllers kopplade till sig som bistår förvaltningschef och vägleder verksamhetschefer, detaljer och omfattning kan variera. Controller-funktionen ingår i ekonomienheten och kan bland annat bistå med att lägga prognoser för verksamheterna och utföra uppföljning.

I *Regionplan 2024* och *Regionplan 2023* framgår att arbetslösheten i Västernorrland följer rikssnittet, och utifrån den demografiska utmaningen och det stora behovet av kompetensförsörjning inom alla sektorer, behöver alla invånares förmåga och kompetens användas. God kompetensförsörjning är en avgörande fråga för såväl Västernorrland som län, som för Region Västernorrlands samtliga verksamheter.

Vidare framgår i *Regionplan 2024* och *Regionplan 2023* att med utgångspunkt i samhällsutvecklingen och de föränderliga förutsättningar som påverkar kompetensbehoven inom Region Västernorrland, behöver organisationen säkerställa att det finns nödvändiga kompetenser, på kort och längre sikt. Det är av stor vikt att kompetensförsörjningen prioriteras.

¹⁷ Nyckeltalet beskriver hur stor andel av nettoinvesteringarna som finansieras av egna medel. Detta tas fram genom att dividera årets resultat plus avskrivningar, med nettoinvesteringarna. Den långsiktiga målsättningen bör vara att självfinansieringsgraden ska vara minst 100 procent.

¹⁸ Strategiska investeringar kan tillåtas om rationaliseringseffekten är dokumenterad eller om investeringen genomförs i strategiskt syfte för att nå regionens mål.

4.2. Bedömningar och rekommendation

Helseplan bedömer att

- Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar i stort efterlevs för budgetarbetet.

Regionfullmäktige har fastställt Regionplan 2023 och Regionplan 2024 på Regionstyrelsens förslag.

Regionstyrelsen har tagit fram och antagit verksamhetsplan för 2023 och 2024 respektive. Verksamhetsplanen kopplas tydligt till den preliminära regionplanen (då Regionplan inte var fastställd när verksamhetsplanen fastställdes) och andra relevanta styrdokument. Dessutom följer den ett tydligt schema och innehåller indikatorer för att mäta framsteg och resultat. Av iakttagelserna framgår även att ekonomiska ramarna för budget 2024 och plan 2025–2026 utgår från de preliminära ekonomiska planeringsförutsättningarna fastställda av Regionfullmäktige.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har antagit verksamhetsplan för 2023 och 2024 respektive. Verksamhetsplanerna omfattar både planering och ekonomiska ramar och är tydligt kopplad till preliminär regionplan (då regionplan inte var fastställd när nämnden fastställde sin verksamhetsplan) och dess målområden. Ekonomiska ramar för nämnden kommer från de preliminära ekonomiska planeringsförutsättningarna beslutade av Regionfullmäktige.

Regionala utvecklingsnämnden har antagit verksamhetsplan för 2024. Planen omfattar både planering och ekonomiska ramar och är tydligt kopplad till regionplanen och dess målområden. Ekonomiska ramar för nämnden kommer från de preliminära ekonomiska planeringsförutsättningarna beslutade av Regionfullmäktige. 2023 års verksamhetsplan antogs av Nämnden för hållbar utveckling.

Investeringsbudget 2023 framgår av Budget 2023, beslutad av Regionfullmäktige inklusive fastighetsinvesteringsplan. Investeringsbudget 2024 framgår av Regionplan 2024-2026, inklusive bilaga *Fastighetsinvesteringar innehållande Kompletteringsbudget 2023, och Fastighetsinvesteringsplan 2024-2026*. Fastighetsinvesteringsplan är enligt dokumentet upprättad i enlighet med den fastställda riktlinjen för fastighetsinvesteringar.

Det framkommer av bilaga *Fastighetsinvesteringar Kompletteringsbudget 2023 och Fastighetsinvesteringsplan 2024-2026* att beslut för uppbyggnad av den nya enheten för Nationell Högspecialiserad Vård för ätstörningar i Sundsvall inte innehållit ett formellt

investeringsbeslut, trots att det framgick av beslutsunderlaget'. Inom ramen för granskningen kan Helseplan fastställa att Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade 2022-11-23 att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att påbörja uppbyggnad av enheten, Regionstyrelsen föreslår att Regionfullmäktige beslutar om att påbörja uppbyggnaden 2022-12-21 och 2023-03-01 beslutar Regionfullmäktige om denna.

Kapitel 5 avser tilläggsbudget och omdisponering av budget. I avsnittet framkommer att Regionstyrelsen har fattat beslut som överstiger deras befogenheter enligt *Riktlinje Styrmodell*. Vad som framkommer i kapitel 5 visar på att Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för tilläggsbudget och omdisponering av budget specifikt inte efterlevs, det hanteras dock separat i kapitel 5.

Helseplan bedömer att

- Det finns kompetens och kapacitet för att arbeta med driftsbudget samt investeringsbudgeten på ett ändamålsenligt sätt.

Det framkommer vid intervjuer att det upplevs finnas både kompetens och kapacitet för att arbeta med budget ändamålsenligt. Regionen framhåller i *Regionplan 2024* och *Regionplan 2023* att arbetet med kompetensförsörjning generellt innebär en utmaning och det finns behov av regiongemensamma åtgärder.

5. Tilläggsbudget och omdisponering av budget

Följande avsnitt ämnar besvara revisionsfrågan "*Fattas beslut om tilläggsbudget och omdisponering av budget inom ramarna för gällande befogenheter?*".

5.1. Iakttagelser

Enligt *Riktlinje Styrmodell* (2020-10-29) kan Regionfullmäktige fastställa eventuella tilläggsbudgetar efter regionplanens fastställande.

Region Västernorrland har definierat tilläggsbudget, omdisponering och kompletteringsbudget enligt följande på regionens intranät¹⁹:

Tilläggsbudget

Tilläggsbudget används vid justering av förvaltningsbudget, där finansiering sker ur regionens anslag för oförutsedda eller emotsedda kostnadsökningar. Medlen för tilläggsbudgeten tas från finansförvaltningen. Inrapportering av tilläggsbudget görs av Ekonomi och samordning, planering och uppföljningsenheten.

Omdisponering

Omdisponering av budget används vid justering av budget samt vid flytt av anslag mellan och inom förvaltningarna. Inrapportering av omdisponering mellan förvaltningarna görs av Ekonomi och samordning, planering och uppföljningsenheten. Omdisponering av budget inom förvaltning görs av ekonomikonsult/controller.

Samtidigt som justering av budget sker genom tilläggsbudget eller omdisponering justeras regionbidraget med motsvarande belopp.

Kompletteringsbudget

Kompletteringsbudget används endast för justering av investeringsbudget avseende förändringar i projektanslag. Detta avser oftast omfördelning av pengar mellan åren i samband med bokslut. Inrapportering av kompletteringsbudget görs av Ekonomi och samordning, planering och uppföljningsenheten.

På intranätet anges att chefer inom förvaltningarna, på respektive nivå, medges rätt att omdisponera medel mellan sina underliggande organisatoriska enheter, under förutsättning att verksamhetens mål uppnås och budgetterande ramar avseende både

¹⁹ Budgetförändringar. *Region Västernorrland*. Hämtat från www.intranat.rvn.se/sv/information-och-arbetsatt/service-och-stod-i-arbetet/ekonomistod/budget-och-prognos/budgetforandringar

drifts- och investeringsbudget hålls. Respektive nämnd kan ha beslutat om regler för omdisponering av budget, varvid dessa ska enligt anvisningarna på intranätet följas.

Intranätets anvisningar fastställer att tilläggsbudgetar och kompletteringsbudget beslutas av regionstyrelsen eller regionfullmäktige, omdisponeringar av budget mellan förvaltningar och ramområden beslutas av fullmäktige, medan omdisponeringar inom förvaltningar beslutas av närmast ansvarig chef över berörda enheter. Dock får ej omfördelning ske mellan olika ramområden utan politiskt beslut.

Vid intervjuer framkommer att budgetprocessen med tilläggsbudget och omdisponering av budget upplevs som komplicerad. Det beskrivs att budgeten blir ett rörligt mål på grund av kompletteringsbudget, tilläggsbudget och omdisponering av budget. Detta beror till viss del på att man traditionellt sett inte har haft allt klart när budgeten beslutats vilket ger behov av kompletteringar, tillägg och omdisponeringar. De senaste två åren har regionen enligt intervjuade tvingats att besluta om budgeten senare än fastställt dels på grund av politikens utformning, delvis på grund av pågående inflation. Så är även fallet år 2023. Det finns inte ett styrdokument framtaget som avser tilläggsbudget eller omdisponering av budget. Intervjuade uttrycker inte detta som en upplevd brist.

5.1.1. Regionstyrelsen

2024

Regionstyrelsen har vid sammanträde 2023-10-18 §236 beslutat att Regionala utvecklingsnämndens äskande hanteras inom ramen för framtagandet av förslag till Regionplan 2024-2026 och budget, vilka Regionstyrelsen lämnar till fullmäktige att besluta om.

Vid protokollgranskning av Regionstyrelsen framkommer att förslaget till ekonomiska ramar för 2024–2026 har tilläggsbudget och omdisponeringar inarbetade utifrån styrelsens beslut i december 2022 samt februari-april 2023 (2023-06-07 §141). De ekonomiska ramarna har sin utgångspunkt i den av Regionfullmäktige i november 2022 fastställda budgeten för 2023 och planen för 2024–2025.

2023

Vid protokollgranskning av Regionstyrelsens beslut att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att fastställa föreslagen preliminär regionplan 2024–2026, samt att anta

angivna ekonomiska planeringsförutsättningar, framkommer att ekonomiska ramar 2023–2025 har inarbetat tilläggsbudget och omdisponering av budget utifrån styrelsens beslut 2021-12-14 (§354). Detta framgår även av Regionplan 2023 och Regionstyrelsens verksamhetsplan för 2023.

I delårsrapport 1 för Regionledningsförvaltningen framkommer att förvaltningens resultat exklusive vårdval slutar på 13,4 mnkr i underskott. Inom IT, MT²⁰ och digitalisering återfinns ett större underskott och orsaken till det är att det genererats kostnader för programmet Framtidens vårdinformationssystem och IT-planens övriga projekt för perioden, men beslut om tilläggsbudgeten är ännu ej taget.

Protokollgranskningen visar även ett antal beslut, ärenden och information som lagts till handlingarna samt beslut fattats avseende tilläggsbudget och omdisponering av budget enligt följande:

- 2023-03-16 § 53 Månadsuppföljning februari månad – Regionledningsförvaltningen: Fastighetsverksamheten har tilldelats en tilläggsbudget på totalt 5 mnkr för att stärka regionens fastighetsunderhåll. Regionstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.
- 2022-12-21 §336 Tilläggsbudget samt omdisponering år 2023: Regionfullmäktige fastställde vid mötet den 23 juni 2022, § 151, Regionplan inklusive ekonomiska planeringsförutsättningar. Vid mötet 30 november – 1 december 2022, § 207 fastställs Budget för 2023 och ekonomisk plan för 2024–2025. Fullmäktige beslutar att 2023 års budgeterade underskott skall återställas över en femårsperiod, och för 2024 års budgeterade underskott ianskränkta tillgängliga medel i resultatutjämningsreserven, samt 2022 års prognostiserade avsättning till resultatutjämningsreserv. Ett antal justeringar i nämndernas och Regionstyrelsens ramar behöver dock göras enligt Regionstyrelsens protokoll. Förändringarna görs som tilläggsbudget och omdisponeringar och framgår av bilaga 1–2. I bilaga *Verksamhetsplan 2023* framgår att tilläggsbudgetar inte ingår i den beslutade ramen, utan tillkommer bland annat avseende statliga medel och riktade satsningar, som tillförs löpande under 2023.

²⁰ Medicin teknik (MT)

Regionstyrelsen beslutar på finansutskottets förslag att genomföra tilläggsbudget och omdisponeringar²¹ för år 2023 enligt bifogad förteckning.^{22 23}

- 2022-06-07 § 182 Regionplan 2023 – 2025: De ekonomiska ramarna för budget 2023 och plan 2024–2025 har sin utgångspunkt i den av Regionfullmäktige, i augusti 2021, beslutade regionplanen för åren 2022–2024. Därefter har justeringar av de ekonomiska ramarna inarbetats utifrån Regionstyrelsens beslut i december 2021, februari-april 2022 om tilläggsbudget och omdisponeringar, och har inarbetats i förslaget till ekonomiska ramar 2023–2025.
- 2022-02-23 § 49 Förstärkt budget för barn- och ungdomstandvård: Utifrån detta lämnas förslaget att budgetposten för specialisttandvård för barn på sikt stärks med 7 mnkr för att budgeten ska kunna balanseras. Förstärkningen föreslås inarbetas i regionplanen för åren 2023–2025 med en omdisponering av 4 mnkr från anslagna medel för regionalt tandvårdsstöd och resterande del, 3 mnkr, finansieras genom en ramutökning. Regionstyrelsen beslutar föreslå att Regionfullmäktige beslutar att finansiering sker genom att från anslagna medel för regionalt tandvårdsstöd omdisponera 2 700 000 kronor samt att ianspråka

²¹ Ärenden: Flytt av kvalitets- och patientsäkerhetsverksamheten, inkl läkemedel, från RLF till HoS-gemensamt, Flytt av tillgänglighetssamordnare från RLF till HoS-gemensamt, Flytt av medel för patientrörlighetsdirektivet från RLF till HoS-gemensamt, PPR Affasi, Bidrag för särskilda habiliteringsinsatser, Ordnat införande av läkemedel, Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning, Läkemedelskostnader, Fastighetsunderhåll

²² Primvårdvård vårdval: + 11 798 tkr, Regional utveckling: -94 tkr, Hälso- och sjukvård gemensamt: -9 669 tkr, Länssjukvårdsområde somatik: 4 256 tkr, Länssjukvårdsområde psyk/hab: -45 tkr, Närsjukvårdsområde Söder: -40 186 tkr, Närsjukvårdsområde Väster: -3 471 tkr, Närsjukvårdsområde Norr: -7 321 tkr, Regionledningsförvaltningen: +5 000 tkr, Finansförvaltningen: +48 244 tkr

²³ Regionfullmäktige beslutar 2020-11-25 §193 att uppdra till Regionstyrelsen att under 2021 genomföra processer och förvaltningens samlade servicetjänster, effektivisera de administrativa processerna och servicetjänsterna förvaltningen erbjuder samt visa på behov av förändringar i uppdrag och möjliga besparingar. 2022-04-26—27 §76 beslutar Regionfullmäktige på Regionstyrelsens förslag (2022-04-12 §78) att bifalla motionen om effektivare administration. Motionen framhåller behovet av att genomföra en extern översyn och analys av nuvarande lednings- och stabsfunktioner samt övriga stödfunktioner inom Region Västernorrland, med liknande inriktning som den som har genomförts i Region Norrbotten. Genomlysningen av administrationen föreslås för att adressera den ansträngda ekonomiska situationen i regionen och de pågående organisationsförändringarna inom hälso- och sjukvården. Regionstyrelsen delges delrapportering av uppdraget Genomlysning av Regionledningsförvaltningen 2022-05-24 §169. I delrapporteringen redovisas att någon enstaka funktion och några budgetposter kan komma att bli aktuellt att föreslås övergå till hälso- och sjukvårdsförvaltning, gentemot att hälso- och sjukvårdsadministration i dagsläget var organiserat under regionledningsförvaltningen. Vidare framgår att Samordnarfunktionen mot våld i nära relationer är som tidigare nämnts, överförd till Folkhälsoenheten, utifrån bedömningen att arbetet mot våld i nära relationer är en viktig folkhälsofråga. Det som kvarstår för att överföringen fullt ut ska vara genomförd, är en budgetjustering mellan Regionstyrelsen och Nämnden för hållbar utveckling.

2 000 000 kronor från avsatta medel för egentligt oförutsett i 2022 års budget, att inarbeta ovanstående anslagsutökning för den specialiserade barntandvården i regionplanen för åren 2023–2025 med 7 000 000 kronor med finansiering genom omdisponering av 4 000 000 kronor från anslagna medel för regionalt tandvårdsstöd och resterande del, 3 000 000 kronor, finansieras genom en ramutökning.²⁴

- 2023-02-15 § 16 Hemställan om tillfälligt utökad budgetram för 2023, barn och ungdomspsykiatri: Regionstyrelsen beslutar på finansutskottets förslag att tillfälligt utöka barn- och ungdomspsykiatriens budgetram med 20 mnkr för 2023 för att upprätthålla tillgänglighet och kvalitet.

5.1.2. Hälso- och sjukvårdsnämnden

2023

Vid protokollgranskning av Hälso- och sjukvårdsnämnden framkommer att 2023-04-25 (§52) beslutar nämnden att föreslå Regionstyrelsen att besluta om att hos fullmäktige hemställa utökad investeringsram till Folk tandvården. Folk tandvården behöver utökad ram för att fullfölja upphandlingen av ny mobil tandvårdsklinik. Beslutet behöver tas innan anbudstiden går ut, senast 2023-05-23. Regionstyrelsen beslutar 2023-04-25 (§97) att föreslå att fullmäktige beslutar om att utöka investeringsramen till Folk tandvården. Fullmäktige beslutar enligt Regionstyrelsens förslag 2023-05-26—27 (§68) att utöka investeringsramen.

Vidare framkommer vid protokollgranskning av Hälso- och sjukvårdsnämnden att nämnden beslutar 2023-02-10 (§24) på utskottets förslag att uppdra Hälso- och sjukvårdsdirektören att omdisponera medel för chefslönesatsningen från Hälso- och sjukvård (HoS) gemensamt. Under 2022 beslutades om att genomföra en lönesatsning på hälso- och sjukvårdens enhetschefer. Fördelningen per område 2023 är nu klar och

²⁴ 2022-02-23—24 §35 Regionfullmäktige beslutar på styrelsens förslag att tillföra regionstyrelsens anslag för tandvård ersättningar för specialiserad barntandvård 4 700 000 kronor i utökat anslag för 2022; att finansiering sker genom att från anslagna medel för regionalt tandvårdsstöd omdisponera 2 700 000 kronor samt att ianspråkta 2 000 000 kronor från avsatta medel för egentligt oförutsett i 2022 års budget; att inarbeta ovanstående anslagsutökning för den specialiserade barntandvården i regionplanen för åren 2023–2025 med 7 000 000 kronor med finansiering genom omdisponering av 4 000 000 kronor från anslagna medel för regionalt tandvårdsstöd och resterande del, 3 000 000 kronor, finansieras genom en ramutökning.

redovisas i bilaga. I samband med att ramarna beslutades 2022 var inte fördelningen av chefslönesatsningen klar. Därför fördelades medlen till ram för HoS gemensamt. Den slutliga fördelningen av medel är färdigställd och därmed kan en utfördelning till hälso- och sjukvårdens områden genomföras.

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar 2022-12-20 (§185) vidare inför verksamhetsåret 2023 på Välfärd- och samverkansutskottets förslag att föreslå Regionstyrelsen att besluta att tillfälligt utöka barn- och ungdomspsykiatrins budgetram med 20 mnkr för 2023 för att upprätta tillgänglighet och kvalitet. Beskrivning av ärenden innefattar att det sammanfattningsvis råder ett besvärligt läge när verksamheten inte längre kan förlita sig på statsbidrag i samma utsträckning. Mot denna bakgrund hemställer vårdområde psykiatri och habilitering om en tillfällig utökning av budgetramen för 2023, med 20 mnkr, för att barn- och ungdomspsykiatrin ska kunna utföra sitt vårduppdrag och erbjuda en tillgänglig vård med kvalitet. Regionstyrelsen kan sedan bereda frågan om ett exakt belopp efter analys av tillgängliga medel samt ett mer tydligt utfall av de riktade statsbidragen till psykiatrin.

5.1.3. Regionala Utvecklingsnämnden

2024

Regionala utvecklingsnämnden beslutar 2023-08-30 (§178) på Regionala utvecklingsutskottets förslag att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att i Regionplan 2024-2026 inarbeta en extra ramökning om 15,0 miljoner kronor från och med 2024 till Regionala utvecklingsnämnden, för att stärka Västernorrlands attraktivitet och skapa kapacitet i den gröna nyindustrialiseringen. Regionala utvecklingsnämnden beslutar vidare, under förutsättning av att Regionfullmäktige beviljar äskandet som en del av slutgiltigt beslut gällande Regionplan 2024 – 2026.

2023

Vid protokollgranskning (2023-03-30 § 54) av Regionala Utvecklingsnämnden framkommer att Regionfullmäktige beslutat (2022-04-26—27 §91) om tilläggsbudget för tågtrafiken vilket resulterade i att den slutgiltiga fördelningen blev 459,6 miljoner kronor år 2023. Tillägget finns även dokumenterat i nämndens verksamhetsplan för 2023.

5.2. Bedömningar

Helseplan bedömer att

- Beslut om tilläggsbudget och omdisponering av budget inte alltid fattas inom ramarna för gällande befogenheter.

Det saknas styrande dokument som fastställer befogenheter för tilläggsbudget och omdisponering av budget. I *Riktlinje Styrmödel* fastställs att fullmäktige kan fatta beslut om tilläggsbudget. Det saknas styrande dokument som fastställer när, och hur fullmäktige kan fatta beslut om tilläggsbudget. Det saknas styrande dokument som fastställer vem, när och hur omdisponering av budget kan ske.

I anvisningar för tilläggsbudget och omdisponering av budget som återfinns på intranätet framgår att tilläggsbudgetar beslutas av Regionstyrelsen eller Regionfullmäktige. Det har inom ramen för granskningen inte framkommit att Regionfullmäktige har fattat ett beslut att delegera befogenheten att fatta beslut om tilläggsbudget till Regionstyrelsen. Det är således inte klarlagt vad informationen i anvisningarna att Regionstyrelsen kan fatta beslut om tilläggsbudget baseras på. Det framgår inte vad anvisningar på intranätet när Regionfullmäktige fattar beslut om tilläggsbudget, och när Regionstyrelsen fattar beslut.

Helseplan bedömer att befogenheter för tilläggsbudget och omdisponering av budget inte är tydligt dokumenterade, då det i anvisningar på intranät framkommer befogenheter som Helseplan inom ramen för granskningen inte kan följa beslutsgång för. Det kan inte heller i anvisningar på intranät utläsas vem som är ansvarig för informationen som återfinns på intranätet, vem eller vilken instans som fattat beslut om de principer som anvisningarna redovisar eller när anvisningarna är uppdaterade. Helseplan bedömer således att anvisningarna inte kan likställas med ett styrande dokument.

Helseplan rekommenderar att Regionstyrelsen säkerställer att ett styrande dokument upprättas som fastslår gällande befogenheter för tilläggsbudget och omdisponering av budget, samt säkerställer att anvisningar för tilläggsbudget och omdisponering av budget exempelvis på regionens intranät är korrekta och i enlighet med giltigt styrande dokument. Helseplan rekommenderar vidare att styrande dokument för tilläggsbudget och omdisponering av budget tydligt innefattar riktlinjer för hur och när tilläggsbudget kan användas och hur beslut för det ska fattas, samt för omdisponering av budget.

Inom ramen för granskningen framgår det att Regionstyrelsen har fattat beslut om tilläggsbudget och omdisponering av budget vid två tillfällen. Det första avser en tillfällig utökning av budgetramen för barn- och ungdomspsykiatri, medan det andra beslutet relaterar till Regionfullmäktiges uppdrag till Regionstyrelsen att genomföra en genomlysning av regionledningsförvaltningen. Redovisning av genomlysning och redovisning av tilläggsbudget och omdisponering av budget överensstämmer till stor del och det kan således härledas att tilläggsbudgeterna och omdisponering av budget som beslutats av Regionstyrelsen inför verksamhetsåret 2023 är i relation till uppdraget av genomlysning av Regionledningsförvaltningen. Det är dock viktigt att notera att det inte finns några tydliga indikationer i Regionstyrelsens protokoll på att Regionfullmäktige har delegerat mandat och befogenhet för sådana åtgärder, tilläggsbudget och omdisponering av budget i relation till uppdraget att genomföra en genomlysning.

Trots att det finns information tillgänglig på intranätet som antyder att Regionstyrelsen har befogenhet att fatta beslut om tilläggsbudget, är det väsentligt att påpeka att det överordnade styrande dokumentet, Riktlinje Styrmodell, endast ger Regionfullmäktige befogenhet att fatta sådana beslut. Det har inte klargjorts genom formellt beslut från Regionfullmäktige att Regionstyrelsen har fått delegerade befogenheter för att fatta sådana beslut, trots att Regionstyrelsen har agerat i enlighet med dessa åtgärder. Följaktligen är det *Riktlinje Styrmodell*, som har politiskt och korrekt fastställt auktoritet, som ska följas i denna fråga. Anvisningarna på intranätet utgör inte en auktoritativ eller officiellt fastställd källa för beslutsfattande av detta slag.

Protokollgranskningen visar också flertalet beslut fattade av Regionfullmäktige för tilläggsbudgetar, både för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regional Utvecklingsnämnd.

6. Uppföljning

Följande avsnitt ämnar besvara revisionsfrågan "*Görs uppföljning av Regionstyrelsens och nämndernas driftbudget samt investeringsbudget på ett ändamålsenligt sätt?*".

6.1. Iakttagelser

Riktlinje Styrmodell (2020-10-29) fastställer att styrmodellen syftar till att systematiskt styra och säkerställa arbetet med uppföljning av regionens verksamhet. Varje organisatorisk nivå har ansvar att följa upp verksamhetens mål och grunduppdrag och en viktig länk i styrkedjan utgörs av att dialog förs mellan närmaste nivåer i organisationen, såväl i planerings- som uppföljningsstrukturer. De styrformer som ingår

i Region Västernorrlands styrmodell, är dels styrning som baseras utifrån regler, dels utifrån mål. Mål sätts på olika organisatoriska nivåer, vilka i sin tur ska ge tydlig riktning/ambition vidare i organisationen om vad som ska åstadkommas.

Enligt 10 kap. 2§ LKBR²⁵ ska investeringsredovisningen innehålla en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet. Investeringsredovisningen ska utformas så att utfallen på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut. I investeringsredovisning ska även inkluderas de under året genomförda investeringar som finansierats via finansiell leasing eller som erhållits genom gåva. Investeringsredovisningens budgetposter ska avse senast beslutad budget. I de fall utgiftsbeslut tagits under året ska uppgift lämnas om till vilka belopp och vid vilka tidpunkter budgetposterna justerats. Fleråriga pågående och under året avslutade investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter.²⁶

6.1.1. Uppföljningsstrukturer

Indikatorerna för uppföljning av Regionplanen fastställs av Regionstyrelsen i december. Dessa bör enligt *Riktlinje Styrmodell* i största möjliga utsträckning baseras på de indikatorer som sätts i förhållande till nämndernas/styrelsens mål för att stödja ett perspektiv av styrning "nerifrån och upp". Uppföljningen av regionplanen genomförs i delårsrapport 2 (januari-augusti) och årsredovisning. Den inkluderar verksamhets- och finansiella mål, ekonomisk ställning och en bedömning utifrån principer för god ekonomisk hushållning. En årlig uppföljningsbilaga till regionplanen fastställs av Regionstyrelsen med indikatorer och förtydliganden inför måluppföljningen. Förvaltningen utvärderas enligt Regionplanen genom månadsvisa uppföljningsdialoger, byggda på prognoser och utvalda följetal. Det sker genom två delårsrapporter per år (januari-mars och januari-augusti) samt årsrapport.

Planeringen inom verksamhet och enhet bygger enligt *riktlinjen* främst på aktiviteter som framtagits med medarbetardelaktighet och som utgör kärnan i hur målen och indikatorerna ska uppnås. För det operativa arbetets uppföljning kan även utvalda följetal för jämförelser och egenkontroll inkluderas i verksamhetsplaneringen.

²⁵ Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

²⁶ Drifts- och investeringsredovisning, december 2021. *Rådet för kommunal redovisning*. Rekommendation R14

Överenskommelser görs med överordnad linjeföring. Prioriteringar görs på varje nivå, där risker och konsekvenser värderas, särskilt avseende måluppfyllelse på kort och lång sikt. Uppföljningen sker primärt genom dialog med avstämning av aktiviteter och följetal.

För regionplanen tas en uppföljningsbilaga fram, som utvärderas efter varje verksamhetsår med en bedömning för varje enskilt mål. Tillhörande indikatorer används vid bedömningen av fastställda mål. Uppföljningen bör även enligt *riktlinjen* inkludera en beskrivning av de avvägningar som gjorts vid målbedömningen, med fokus på vad som har åstadkommit/genomförts eller pågår, i relation till vad som anses behövas för att fullständigt uppfylla målet. Bedömningen uttrycks som ej uppfyllt, delvis uppfyllt, i hög grad uppfyllt eller helt uppfyllt.

6.1.2. Uppföljning Region Västernorrland

Regionstyrelsen beslutar 2023-10-18 (§231) på finansutskottets förslag att föreslå att Regionfullmäktige besluta att med godkännande lägga *Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland*, samt bilagorna till Delårsrapporten, *Fördjupad redovisning av måluppfyllelse, Fastighetsinvesteringsredovisning delårsrapport 2023, Finansiell rapport pensionsmedelsförvaltning augusti 2023 och Finansiell rapport likviditetsförvaltning augusti 2023* till handlingarna. I *Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland* framgår i driftsredovisningen resultat per ansvarsområde samt nettokostnad 2022, prognos 2023, budget 2023 och avvikelse 2023, med Regionstyrelsens ramområden (Regionledningsförvaltningen, Primärvårds- och tandvårdsmedel samt Regionledningsförvaltningen övr). Regionstyrelsen beslutar även att föreslå att Regionfullmäktige beslutar att uppdra till nämnderna att säkerställa att kostnadsreducerande effekter relaterade till såväl åtgärdsprogrammet Effektivare administration som till åtgärder för de verksamheter som uppvisare underskott, på ett realistiskt sätt inarbetas i *Budget 2024 och plan 2025–2026*.

Den sammanfattande bedömningen enligt protokoll är att regionen inte fullt ut uppfyller fullmäktiges krav på god ekonomisk hushållning vid delårsrapportering januari-augusti 2023. Det negativa ekonomiska resultatet kombineras med en inte helt tillfredsställande måluppfyllelse gällande verksamhet och uppdrag. Verksamhetens nettokostnader prognostiseras bli 14 procent högre under 2023 jämfört med 2022. Intäkterna i form av statsbidrag är lägre, samtidigt som kostnaderna är högre. Prognosen för helårsresultat, -537 miljoner kronor, är 200 miljoner kronor sämre än budget, trots 240 miljoner i positiv resultateffekt från realiserad värdeuppgång för pensionsmedel. På verksamhetsnivån är resultatprognosen -473 miljoner kronor, vilket är väsentligt sämre än både 2022 och budget. Balanskravsresultatet för helåret prognostiseras till -798

miljoner kronor för 2023 vilket är 409 miljoner sämre än budgeterade -389 miljoner kronor. 2022 uppgick balanskravsresultatet till +480 miljoner kronor.

Bilaga till *Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland* innefattar *Fastighetsinvesteringsredovisning 2023*, vilket inkluderar redovisning per projekt med område och projektbenämning specificerat, samt kostnadstyp. Vidare framgår utfall ackumulerat till och med 2022, budget totalt 2023, ackumulerat utfall 2023-08 samt prognos 2023.

6.1.3. Styrelse- och nämndspecifik uppföljning

Tidsplan²⁷ finns fastställd för månads- och delårsuppföljning 2023 från förvaltningarna Regional utveckling, Regionledningsförvaltningen och Hälso- och sjukvårdsförvaltningarna till respektive nämnd. Tidsplanen specificerar bland annat när under året (per datum) periodens utfall uppdateras i prognosbilder, när verksamhetsstatistik kan tas ut ur system och användas för uppföljning, när prognoser per månad rapporteras till nämnd och när avstämning görs och ges till nämnd och ekonomidirektör, per styrelsen och nämnd, samt när sammanträden planeras för styrelse och nämnd respektive.

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen delges information avseende ekonomi från ekonomidirektör inför sammanträdena i januari, februari, mars, april, maj, juni, augusti, oktober och november månad. Informationen innefattar även bilagor exklusive sammanträdet i januari.

Regionstyrelsen delges månatlig rapportering avseende regionledningsförvaltningens ekonomi för februari, mars, april, juli och september. Rapporteringen innefattar bland annat månaden i korthet, resultatrapport, ackumulerat utfall jämfört med budget, utfall per finansieringstyp, prognos helår, IT kostnader, underhåll fastighet, vårdval, personal samt kommentarer till dessa områden, och i mars, april, juli och september Handlingsplan vid avvikelser mot budget.

²⁷ Intern tidplan avseende förvaltningar för månads- och delårsuppföljning 2023 (RU, RLF samt Hälso- och sjukvård). Fastställd av ekonomidirektör 2022-12-22

Delårsrapport januari-mars 2023 för Regionledningsförvaltningen fastställdes av Regionstyrelsen 2023-05-23 § 101. Utgångspunkt för uppföljningen är *Regionplanen* samt styrelsen och förvaltningens *Verksamhetsplan 2023–2025*. För perioden rapporteras bland annat att förvaltningen arbetar med ett antal nya uppdrag. Pågående utvecklingsprocesser uppvisar i många fall god progress, men i vissa fall utgör resursbrist en utmaning som leder till ett lägre utvecklingstempo än vad som är önskvärt. Gällande ekonomin slutar förvaltningens resultat per sista mars på +0,6 mnkr. Vårdvalets överskott, där bland annat utbetalning av tandvårdsstöd och ej upparbetade läkemedelskostnader ingår, är bidragande till det positiva utfallet. Förvaltningens resultat exklusive vårdval slutar på -13,4 mnkr. Det beror främst på att budgeten för IT-planen och Regionhälsan inte verkställts under första kvartalet utan inkommer i systemet under april/maj. Förvaltningens prognos per sista mars visar på ett överskott om +13 mnkr. Av detta prognostiserar Vårdvalet ett överskott på +14 mnkr. Förvaltningens övriga verksamheter prognostiserar tillsammans -1 mnkr.

Regionstyrelsen har inte tagit fram en delårsrapport för perioden januari-mars 2023 för Regionstyrelsen.

Regionstyrelsen behandlar och beslutar att fastställa *Delårsrapport januari-augusti 2023 för Regionstyrelsen 2023-10-18* (§227). Rapporteringen sammanfattar delåret i korthet samt innehåller uppföljning av målstyrningen utifrån styrelsens verksamhetsplan 2023. Därtill omfattas ekonomisk redovisning, samt åiterrapportering av internkontroll. Den samlade bedömningen av måluppfyllelse vid delårsrapportering, är att måluppfyllelse delvis uppnås i samtliga målområden. Regionledningsförvaltningen redovisar en samlad prognos med ett överskott på 45 miljoner kronor.

I Regionstyrelsens Delårsrapport januari-augusti 2023 presenteras en resultatrapport som omfattar regionbidragens utfall för perioden januari-augusti 2022 och januari-augusti 2023. Rapporten inkluderar även förändring i procent, utfall för hela året 2022, årsbudgeten för 2023 samt prognosen för 2023. Regionbidraget för årsbudgeten 2023 redovisas som 2 146,8 miljoner kronor. I Ekonomiska planeringsförutsättningar, som är en bilaga till Regionplan 2023-2025 för Region Västernorrland, redovisas de ekonomiska ramarna per nämnd (preliminärt) till 2 114,9 miljoner kronor. Dessa siffror överensstämmer med Verksamhetsplanen för 2023 för Regionstyrelsen. *Delårsrapporten januari-augusti 2023 för Regionstyrelsen* inte inkluderar ekonomisk uppföljning för regionbidrag per ramområde.

Under sammanträdet 2023-10-18 lägger Regionstyrelsen Delårsrapport januari-augusti 2023 för Hälso- och sjukvårdsnämnden, samt Regionala utvecklingsnämnden till handlingarna.

Uppföljning av investeringar

I *Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland* redovisas investeringar med utfall 2022, utfall januari-augusti 2022, utfall januari-augusti 2023, prognos 2023 samt budget 2023. Det framgår av investeringsredovisningen i delårsrapporten att investeringsbudgeten för 2023 uppgår till 564 miljoner kronor. Till detta ska läggas kompletteringsbudget för överskjutande medel från 2022. En översyn har gjorts om hur fastighetsinvesteringar ska planeras, budgeteras och redovisas, vilket kommer att implementeras under hösten och i kommande plan för 2024.

Översiktlig granskning av delårsrapport per 2023-08-31²⁸ har genomförts (2023-10-19) som fastställer att delårsredovisningens investeringsredovisning saknar uppföljning mot total investeringsbudget, även om utfall för perioden och årets investeringsbudget finns redovisat. Det bedöms i den översiktliga granskningen att investeringsredovisningen inte fullt ut följer RKR R14, och regionen gör således enligt den översiktliga granskningen ej väsentliga avsteg från lag och god sed, då ”uppgifterna finns men inte har inarbetats i delårsrapporten”.

Bilagor till *Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland* innefattar *Fastighetsinvesteringsplan delår 2 2023*, vilket innefattar redovisning per projektnummer, område, projektbenämning, kostnadstyp med utfall ackumulerat till och med 2022, budget totalt 2023, ackumulerat utfall 2023-08 och prognos 2023 samt summering per projektnummer och totalt för samtliga projekt avseende utfall ackumulerat till och med 2022, budget totalt 2023, ackumulerat utfall 2023-08 och prognos 2023.

Uppföljning av investeringar innefattas inte i *Delårsrapport 1*.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden delges rapportering av förvaltningens verksamhet av hälso- och sjukvårdsdirektör inför sammanträden i februari, mars, maj, juni, augusti, oktober och november.

²⁸ Översiktlig granskning av delårsrapport per 2023-08-31. KPMG. 2023-10-19

Hälso- och sjukvårdsnämnden delges "månadsuppföljning" av controller inför sammanträden i mars (Uppföljning februari 2023), maj (Uppföljning april 2023), augusti (Uppföljning juli 2023). Uppföljningen innefattar månaden i korthet (fokus på väsentliga händelser, påverkande faktorer och återrapportering av uppdrag), utfall ackumulerat vs budget / föregående år, utfall rullande 12 månader och personal.

Hälso- och sjukvårdensnämnden fastställde *Delårsrapport januari-mars 2023* 2023-05-16 (§ 57). *Delårsrapport januari-mars 2023* visar att den ekonomiska utvecklingen inom Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde är bekymmersam. Nettokostnadsutvecklingen har accelererat under det inledande kvartalet av 2023 och uppgår i den ekonomiska prognosen till 13 procent. Prognosen uppgår till -587,5 mnkr vilket innebär ett resultat som är 437,5 mnkr sämre jämfört med budget (tillåtet underskott 150 mnkr). I ärendet uppdrogs även hälso- och sjukvårdsdirektören att återkomma till nämnden med en analys över det ekonomiska läget och en plan på ett inledande arbete för att minska kostnadsökningarna och med förslag på åtgärder som kan vidtas både på lång och kort sikt; samt att uppdraget följs upp vid varje nämndsammanträde.

I *Delårsrapport januari-mars 2023* ingår resultatrapport vilket innefattar regionbidrag²⁹ utfall januari-mars 2022, utfall januari-mars 2023, förändring i procent samt utfall helår 2022, årsbudget 2023 och prognos 2023. Årsbudget 2023 Regionbidrag redovisas i *Delårsrapport januari-mars* till 6 284,9 mnkr. I *Ekonomiska planeringsförutsättningar – Bilaga till Regionplan 2023-2025 för Region Västernorrland* redovisas ekonomiska ramar per nämnd (preliminärt) till 6 224,9 mnkr vilket överensstämmer med *Verksamhetsplan 2023 Hälso- och sjukvårdsnämnden*³⁰.

Vid nästkommande sammanträde 2023-06-16 beslutar nämnden att samordnat redovisa ärenden till nämnden, som har en direkt koppling till pågående planering för att åtgärda hälso- och sjukvårdens ekonomiska underskott. Förvaltningen gör bedömningen att delar av kostnadsutvecklingen sannolikt kan vändas genom relativt snabbt genomförda åtgärder och prioriteringar. Ett särskilt fokus kommer att behöva läggas på aktiviteter under innevarande år, men målsättningar och initiativ måste omfatta hela planperioden.

²⁹ Samt patientavgifter och övriga intäkter.

³⁰ Tjänsteutlåtande

Förvaltningen gör vidare bedömningen att det krävs ett större och mer genomgripande arbete med förutsättningarna för att kunna bedriva ett sammanhållet och effektivt arbete för att reducera hälso- och sjukvårdens kostnader. Det finns bland annat ett behov av att analysera mer grundläggande frågor kring hälso- och sjukvårdens kostnadsbas, och vilken produktion som förväntas med hänsyn till insatta resurser. Men det är också enligt förvaltningen nödvändigt att arbeta med ett mer precist uppföljningssystem med relevanta nyckeltal för att följa utvecklingen av insatta åtgärder. En närmare planering förväntas kunna lämnas vid nämndens sammanträde i augusti.

Vid nästkommande sammanträde 2023-08-30 fortsätter analys och planering kring hälso- och sjukvårdens underskott (§102). För den senast uppdaterade prognosen ligger underskottet på -422 mnkr. Den negativa utvecklingen under innevarande år förklaras bland annat av kraftigt ökade kostnader för pensioner, prishöjningar och inhyrd personal. Förvaltningen redovisar tre tänkta milstolpar som utgår mot bakgrund av det pågående planeringsarbetet:

- Bryta kostnadsutvecklingen – åtgärder på kort sikt (2023)
- Vända kostnadsutvecklingen – åtgärder på medellång sikt (2024)
- Återgå till en budget i balans – åtgärder på längre sikt (fram till 2027)

När det gäller åtgärder under innevarande år, kommer en gemensam handlingsplan att upprättas för hälso- och sjukvården, som delas ned till respektive område, och som i sin tur fyller på med egna specifika åtgärder. Uppföljning sker fortsättningsvis i månadsrapport från respektive område. Redovisning sker vid kommande nämndssammanträden under hösten. Bedömningen är enligt förvaltningen att det pågående planeringsarbetet behöver konkretiseras ytterligare under september - oktober, innan redovisningar i dessa delar kan genomföras.

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslutar 2023-10-05 (§123) på Hälso- och sjukvårdsutskottets förslag att fastställa *Delårsrapport januari-augusti 2023*. Rapporteringen innehåller väsentliga händelser/påverkande faktorer samt uppföljning av målstyrningen, med fokus på övergripande aktiviteter som härrör till både nämndens och förvaltningens verksamhetsplaner. I *Delårsrapport januari-augusti 2023* framgår när uppföljning sker av vardera indikatorn. Rapporteringen omfattar därtill utvalda följetal gällande bland annat ekonomi och personal.

Förvaltningen lämnar följande bedömning till nämnden enligt protokoll:

”År 2023 har kännetecknats av bemanningsproblematik, höjd prisnivå på inhyrd personal, inflations- och världsläget vilket har påverkat den negativa kostnadsutvecklingen inom Hälso- och sjukvården. Förutsättningen i budget 2023 var att nå ett planerat underskott på -150 mnkr det kommer inte att lyckas, prognosen för 2023 bedöms bli ett underskott på ca -628 mnkr.

I augusti 2022 var bristen på vårdplatser kännbar för verksamheten. I början av året utökades antalet disponibla vårdplatser väsentligen och det har förbättrat slutenvårdens tillgänglighet som ingår under målområde 2. Inom tillgänglighetsområdet har regionen uppnått flera mål inom de prestationsbaserade områdena. Inom målområde 2 ser vi en produktivitetsökning i måttet kostnad per DRG-poäng. Produktivitetsförbättring är inom öppenvården, däremot är det en produktivtetsminskning inom slutenvården. Måluppfyllelsen bedöms därför vara delvis uppnått.

Inom målområde 3 har indikatorn inhyrd personal i förhållande till egen personal en negativ trend och uppnår inte satt målvärde. Kopplat till rådande bemanningsproblematik bedöms måluppfyllelsen inte uppfyllt.”

I *Delårsrapport januari-augusti 2023* ingår resultatrapport vilket innefattar regionbidrag³¹ utfall januari-augusti 2022, utfall januari-augusti 2023, förändring i procent samt utfall helår 2022, årsbudget 2023 och prognos 2023. Årsbudget 2023 Regionbidrag redovisas i *Delårsrapport januari-augusti* till 6 319,4 mnkr. I *Ekonomiska planeringsförutsättningar – Bilaga till Regionplan 2023-2025 för Region Västernorrland* redovisas ekonomiska ramar per nämnd (preliminärt) till 6 224,9 mnkr vilket överensstämmer med *Verksamhetsplan 2023 Hälso- och sjukvårdsnämnden*³².

Regionala Utvecklingsnämnden

Regionala Utvecklingsnämnden delges rapportering av förvaltningens verksamhet av regional utvecklingsdirektör vid nämndens sammanträde i mars, samt november.

³¹ Samt patientavgifter och övriga intäkter.

³² Tjänstutlåtande

Regionala utvecklingsnämnden delges månadsuppföljning avseende ekonomi i vid sammanträde i mars (februari 2023). Månadsuppföljningen innefattar månaden i korthet, ekonomi, konsekvenser och risk samt utfall ackumulerat vs budget/föregående år. Vidare ges vid sammanträde i november muntlig rapport från förvaltningen, vilket innefattar ekonomi.

Regionala Utvecklingsnämnden fastställde *Delårsrapport januari-mars 2023 för Regional utveckling 2023-05-11* (§99). Den sammanfattande bedömningen från förvaltningen Regional utveckling är att genomförandet av verksamhetsplanerna löper som planerat. Årets första prognos sätts till minus 721 000 kronor. Årets första månader innebär många aktiviteter inom det område som förenklat benämns ägarstyrning. Området utvecklas löpande i enlighet med de styrande dokumenten- policy, riktlinje, rutin och regel. Regionala utvecklingsnämnden fördelar omkring 82 procent av budgeten till verksamhet i annan association. Signaler kommer från flera organisationer om att kostnadsökningarna är kännbara inför 2023. Förvaltningen gör bedömningen att förvaltningen har mycket goda förutsättningar att genomföra beslutad verksamhetsplan för 2023 inom budget.

Regionala Utvecklingsnämnden beslutar 2023-10-04 (§189) att fastställa *Delårsrapport januari-augusti 2023* för Regionala utvecklingsnämnden på Regionala utvecklingsutskottets förslag. Sammanfattningsvis redovisas att Regionala utvecklingsnämnden har under perioden verkat inom två målområden i regionplanen med över lag goda resultat. Vidare information ges kring att det är enligt protokoll angeläget för nämnden att uppmärksamma den kostnadsökning som sker gällande regional tågtrafik och de kostnadsdrivande sjukresorna.

I *Delårsrapport januari-augusti 2023* ingår resultatrapport vilket innefattar bidrag³³ utfall januari-augusti 2022, utfall januari-augusti 2023, förändring i procent samt utfall helår 2022, budget 2023 och prognos 2023.

6.2. Bedömning

Bedömning av ändamålsenlig uppföljning av driftsbudget görs på basis av vilken rapportering som styrelse respektive nämnd tagit del av, uppföljning av

³³ Samt patientavgifter och övriga intäkter.

verksamhetsplan och fastställd struktur för uppföljning av verksamhetsplan samt uppföljning i delårsrapport 1 och delårsrapport 2. Uppföljning av verksamhetsplan och dess indikatorer och mål används då driftsbudgeten är en del av verksamhetsplanen.

- **Helseplan bedömer att** uppföljning inte görs av Regionstyrelsens drifts- och investeringsbudget på ett fullt ändamålsenligt sätt.

Regionstyrelsen har fastställd struktur för uppföljning av drifts- och investeringsbudget, och mål och indikatorer används för att utvärdera verksamhets- och finansiella mål, ekonomisk ställning och principer för god ekonomisk hushållning. Information avseende ekonomi delges styrelsen inför samtliga sammanträden av ekonomidirektör. Rapportering sker av Regionledningsförvaltningen enligt protokollgranskning för februari, mars, april, juli och september månad.

Regionstyrelsen har inte tagit fram en delårsrapport för perioden januari-mars. Styrelsen skriver i *Svar på revisionsrapport "Grundläggande granskning av Regionstyrelsen år 2022"* där samma iakttagelser görs av revisionskontoret att det har "under implementeringen av den nya styrmodellen, blivit tydligt att justering behöver ske av styrdokumentets text. Inför framtagandet av Regionplan 2023-2025, gjordes ett förtydligande gällande uppföljning av nämndens plan. I bilagan till regionplanen, Så styrs Region Västernorrland, så slog fullmäktige fast att: 'Nämndens verksamhetsplan inkluderat budget följs upp via två delårsrapporter per år. Delårsrapport 1 sker via förvaltningens rapportering där nämndens mål och indikatorer ingår. Till delår 2 upprättar nämnden en egen delårsrapport. Därutöver upprättar nämnden också en årsrapport'."

Helseplan kan inom ramen för granskningen se att förvaltningen ha rapporterat till styrelsen under 5 av 11 granskade månader. Det går dock inte att utläsa ur protokoll och bilagor att rapporteringen innefattar nämndens mål och indikatorer. Helseplan bedömer att förvaltningens rapportering inte innefattar en ändamålsenlig rapportering av delår 1 (januari-mars) med indikatorer och mål.

Helseplan rekommenderar Regionstyrelsen att säkerställa ändamålsenlig rapportering av delår 1 (januari-mars) innefattande styrelsens mål och indikatorer inkluderat ekonomiska mål och ramar. Om en delårsrapport för perioden januari-mars inte upprättas rekommenderas att en tydlig rapportering av perioden avseende ekonomiskt utfall för driftsbudgeten sker till styrelsen på annat fastställt vis.

Uppföljning sker i mer detaljerad form i Delårsrapport 2. *Delårsrapport 2* innehåller uppföljning av investeringar, samt resultatrapport som innefattar bland annat

redovisning av utfall av regionbidrag för perioden och prognos för helåret. Det framkommer vid granskning av redovisat regionbidrag för helåret 2023 i *Delårsrapport 2* en differens gentemot Regionplan 2023-2025 om 31,9 mnkr. Ingen hänvisning eller förklaring till det ökade regionbidraget ges i *Delårsrapport 2*. Revisionskontoret gjorde liknande iakttagelse i *Grundläggande granskning 2022 Regionstyrelsen*, att i delårsrapport redovisas regionbidrag som överstiger den ekonomiska ramen i verksamhetsplan samt tilldelad ram enligt Regionplan. Revisionskontoret skriver i sin revisionsrapport att ingen information om att budgeten utökats finns i delårsrapport, vilket överensstämmer med iakttagelser för 2023. Regionstyrelsen skriver i *Svar på revisionsrapport "Grundläggande granskning av Regionstyrelsen år 2022"* att en översyn har påbörjats angående hur den ekonomiska informationen hanteras och presenteras i budget och uppföljning.

Helseplan rekommenderar att Regionstyrelsen färdigställer översynen som åsyftas i *Svar på revisionsrapport* och att Regionstyrelsen säkerställer, i enlighet med Revisionskontoret rekommendation i *Grundläggande granskning 2022 Regionstyrelsen*, att utveckla uppföljningen av Regionstyrelsens budget/regionbidrag med information om tillkommande beslut som fattas.

Helseplan noterar att *Delårsrapport januari-augusti 2023 för Regionstyrelsen* inte innefattar ekonomisk uppföljning för regionbidrag per ramområde utöver beskrivning av resultat per ramområde vilket framkommer i löpande text. I Regionstyrelsens verksamhetsplan för 2023, samt Regionplan 2023 framgår regionbidrag per ramområde. Helseplan bedömer inte detta som en brist utifrån att delårsrapporten är och ska vara i stor utsträckning en förenklad rapportering i relation till årsredovisning. Det kan dock vara att föredra att rapportering i delårsrapporten innehåller samma struktur som planeringsdokument såsom verksamhetsplan och regionplan.

I *Översiktlig granskning av delårsrapport per 2023-08-31*, utförd av KPMG, bedöms att uppföljning mot total investeringsbudget saknas, även om utfall för perioden och årets investeringsbudget finns redovisat. Detta bedöms vara ett ej väsentligt avsteg från lag och god sed enligt RKR R14 enligt granskningsrapporten. Helseplan bedömer utifrån RKR R17 där det framgår att "en samlad – men översiktlig – beskrivning av *kommunens* drifts- och investeringsredovisning ska ingå", att en samlad och översiktlig beskrivning av drifts- och investeringsredovisning ingår i regionens delårsredovisning per augusti 2023. RKR R14 behandlar principer för drifts- och investeringsredovisning, som ingår i årsredovisningen, och vad det gäller delårsredovisningen kan redovisningen vara mer begränsat.

- **Helseplan bedömer att** uppföljning inte görs på ett ändamålsenligt sätt av Hälso- och sjukvårdsnämndens driftsbudget.

Hälso- och sjukvårdsnämnden delges rapportering avseende ekonomi vid sammanträdena i mars, maj och augusti utöver delårsrapportering och rapportering specifikt kring åtgärder för nämndens underskott. Nämnden delges rapport av hälso- och sjukvårdsdirektören vid sammanträdena i februari, mars, maj, juni, augusti, oktober och november. Helseplan gör bedömningen att verksamhetsplanen inte följts upp på månadsbasis, som fastställts i *Verksamhetsplan 2023*, och således följs inte heller driftsbudgeten upp på ett ändamålsenligt sätt.

Helseplan rekommenderar Hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa att verksamhetens följs upp i enlighet med vad som fastställs. I *Verksamhetsplan 2024* fastställs att "Verksamhetsplanen följs löpande upp i form av [...] uppföljning från förvaltningarna på månadsbasis."

Vidare sker uppföljning i mer detaljerad form i delårsrapport 1 och 2. Ekonomiska utmaningar har identifierats under året, och åtgärder redovisas planeras på kort, medel och lång sikt. Hälso- och sjukvårdsnämnden har noterat en bekymmersam ekonomisk utveckling med en ökad nettokostnadsutveckling. Åtgärder planeras för att minska kostnadsökningarna, och delårsrapporterna ger en kontinuerlig uppföljning.

Delårsrapport 1 innehåller resultatrapport som innefattar bland annat redovisning av utfall av regionbidrag för perioden och prognos för helåret. Det framkommer vid granskning av redovisat regionbidrag för helåret 2023 i *Delårsrapport 1* en differens gentemot Regionplan 2023-2025 om 60 mnkr. Ingen hänvisning eller förklaring till det ökade regionbidraget ges i *Delårsrapport 1*. Delårsrapport 2 innehåller resultatrapport som innefattar bland annat redovisning av utfall av regionbidrag för perioden och prognos för helåret. Det framkommer vid granskning av redovisat regionbidrag för helåret 2023 i *Delårsrapport 2* en differens gentemot Regionplan 2023-2025 om 94,5 mnkr. Ingen hänvisning eller förklaring till det ökade regionbidraget ges i *Delårsrapport 2*. Revisionskontoret gjorde liknande iakttagelse i *Grundläggande granskning 2022 Hälso- och sjukvårdsnämnden*, att efterföljande beslut har tagits av fullmäktige och nämnden som varit budgetpåverkande för nämnden, och revisionskontoret skriver i revisionsrapporten att det i nämndens delårsrapport kan tydliggöras hur budgeten för nämnden har ändrats, genom kommentar och hänvisning till beslut. Hälso- och sjukvårdsnämnden skriver i *Svar på revisionsrapport "Grundläggande granskning av Hälso- och sjukvårdsnämnden år 2022"* att de instämmer i revisionskontorets synpunkt kring tydliggörande om budgetförändringar.

Helseplan rekommenderar att Hälso- och sjukvårdsnämnden, i enlighet med Revisionskontoret rekommendation i *Grundläggande granskning 2022 Hälso- och sjukvårdsnämnden*, tydliggör hur budgeten för nämnden ändras under verksamhetsåret, genom kommentarer och hänvisning till beslut.

- **Helseplan bedömer** att uppföljning inte görs på ett ändamålsenligt sätt av Regionala utvecklingsnämndens driftsbudget.

Ur protokoll framgår att Regionala Utvecklingsnämnden ges rapportering av regional utvecklingsdirektör för två av 11 månader, och uppföljning sker av ekonomi enligt protokollgranskning för två av 11 månader, utöver delårsrapportering och årsredovisning. Enligt ärendebeskrivning till beslut att fastställa *Verksamhetsplan 2023* ska verksamhetsplanen följs löpande upp i form av delårs- och årsrapport samt utvalda följetal och aktiviteter följs därutöver upp genom uppföljningsdialoger på månadsbasis. Helseplan kan inte utifrån protokollgranskning fastställa att det skett månadsvis dialog mellan nämnd och förvaltning, i enlighet med ärendebeslut för fastställande av *Verksamhetsplan 2023*.

Uppföljning sker i mer detaljerad form i delårsrapport 1 och 2. Regionala utvecklingsnämnden rapporterar att genomförandet av verksamhetsplanerna löper enligt plan, och ekonomin är stabil, även om det finns oro för kostnadsökningar. De betonar vikten av långsiktig strategisk planering. Delårsrapport 2 innehåller resultatrapport som innefattar bland annat redovisning av utfall av regionbidrag för perioden och prognos för helåret.

Helseplan rekommenderar Regionala Utvecklingsnämnden att säkerställa att verksamhetens följs upp i enlighet med vad som fastställs. I ärendebeskrivning till beslut att fastställa *Verksamhetsplan 2024* framgår att "Verksamheten [ska] följas upp genom uppföljningsdialoger med nämnden på månadsbasis."

7. Sammanfattande bedömning

Helseplan bedömer utifrån granskningens fastställda syfte att regionens budgetprocess inte fullt ut är tillräckligt tydliggjord, att budgetprocessen är ändamålsenlig men att uppföljning av budget inte är fullt ut ändamålsenlig för Regionstyrelsen, och inte ändamålsenlig för Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden.

Inom ramen för granskningen har det framkommit att riktlinjer och anvisningar för framtagande av drifts- och investeringsbudget finns framtagna, vilka Helseplan bedömer vara förenliga med kommunallagen. Tillsammans med *Reglemente för Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Regionala Utvecklingsnämnden*, utgör de en samlad information för berörda inom organisationen och inkluderar ansvar och uppgifter för olika nivåer inom organisationen. Intervjuade har skilda uppfattningar kring riktlinjernas och anvisningarnas tydlighet.

Inom ramen för granskningen framkommer av intervjuade en önskan om att vissa aspekter av budgetprocessen kan förbättras då intervjuade uttrycker att budgeten blivit dynamisk på grund av kompletteringsbudget, tilläggsbudget och omdisponering av budget. Helseplan bedömer att ytterligare arbete och förtydliganden är nödvändiga för att säkerställa att riktlinjerna och anvisningarna för framtagande av drifts- och investeringsbudget upplevs av samtliga som tillräckligt tydliggjorda och möter förväntningar i kvalitet och användarvänlighet. Det pågår en översyn av investeringsprocessen, och den relativt nyliga implementeringen av en nuvarande styrmodell för regionen anser Helseplan kan förklara varför vissa upplever riktlinjerna som otydliga vid granskningens genomförande. Därav gör Helseplan bedömningen att regionens budgetprocess inte fullt ut är tillräcklig tydliggjord.

Budgetprocessen bedöms som ändamålsenlig utifrån att Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för budgetarbetet är i enlighet med *Riktlinje god ekonomisk hushållning* och innehåller krav på väl utvecklad planering och styrning på både kort och lång sikt. Regionen har fastställt *Riktlinje för Styrmodell*, vilken beskriver övergripande strukturer för organisationens styrning och inkluderar fyra planerings- och uppföljningsstrukturer. Dessa strukturer, såsom Regionplan och styrelsens/nämndernas verksamhetsplan tyder på att det finns en systematisk process för planering och styrning.

Granskningen visar att beslut om tilläggsbudget och omdisponering av budget inte alltid sker inom ramarna för gällande befogenheter. Det har inom ramen för granskningen inte framkommit finnas ett styrande dokument som fastställer befogenheter från tilläggsbudget och omdisponering av budget, utöver skrivning i *Riktlinje Styrmodell* som fastställer att Regionfullmäktige kan fastställa tilläggsbudget. Anvisningar som återfinns

på regionens intranät innefattar information och befogenheter som inom ramen för granskningen inte kunnat fastställas har delegerats, att även Regionstyrelsen kan fatta beslut om tilläggsbudget. Vidare har det framkommit utifrån genomförd protokollgranskning att Regionstyrelsen har fattat beslut om tilläggsbudget, tillfälligt utökad budgetram och omdisponering av budget mellan ramområden och förvaltningar, utan beslut från Regionfullmäktige, vilket inte är i enlighet med befogenheter som fastställs i *Riktlinje Styrmodell*.

Uppföljning av budget bedöms för Regionstyrelsen som inte fullt ändamålsenlig, och för Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala Utvecklingsnämnden som inte ändamålsenlig. Regionstyrelsen har inte tagit fram delårsrapport för perioden januari – mars och det kan utifrån protokollgranskning inte fastställas att uppföljning och rapportering skett genom förvaltningens rapportering inkluderat mål och indikatorer i tillräcklig grad. För Regionstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden bedöms det finnas brister i uppföljning avseende bristande dokumentation kring förändrade ekonomiska ramar från Regionplan och respektive verksamhetsplan till respektive delårsrapport 2 (och delårsrapport 1 för Hälso- och sjukvårdsnämnden). För Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden bedöms det ske bristande uppföljning av driftsbudgeten i form av bristande rapportering till styrelse och respektive nämnd utifrån vilken uppföljning och rapportering fastställts ska ske.

1. Bilaga 1 – Dokumentgenomgång

Dokument
2022–2024 Verksamhetsplan Regionstyrelsen
2024–2026 Verksamhetsplan Regionstyrelsen
Bilaga Fördjupad redovisning av måluppfyllelse - Delårsrapport januari - augusti 2023 Region Västernorrland
Budget 2023 och ekonomisk plan 2024-2025
Budget 2024 och ekonomisk plan 2025-2026
Delårsrapport januari-augusti 2023 Hälso- och sjukvårdsnämnden
Delårsrapport januari-augusti 2023 Region Västernorrland
Delårsrapport januari-augusti 2023 Regionala Utvecklingsnämnden
Delårsrapport januari-augusti 2023 Regionstyrelsen
Delårsrapport januari-mars 2023 Regionala Utvecklingsnämnden
Delårsrapport januari-mars 2023 Regionledningsförvaltningen
Delårsrapport januari-mars 2023 Hälso- och sjukvårdsnämnden
Fastighetsinvesteringar – Kompletteringsbudget 2023 och Fastighetsinvesteringsplan 2024-2026
Fastighetsinvesteringsplan 2023–2025
Bilaga Fastighetsinvesteringsredovisning delårsrapport 2023 - Delårsrapport januari - augusti 2023 Region Västernorrland
God Ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv
Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplan 2023
Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplan 2024
Investeringar och Investeringsanvisningar
Policy för Fastighetsinvestering
Policy Samlad ledningsprocess
Protokoll Hälso- och sjukvårdsnämnden 2022–tom 2023-11
Protokoll Regionala utvecklingsnämnden 2022–tom 2023-10
Protokoll Regionfullmäktige 2022–tom 2023-10
Protokoll Regionstyrelsen 2022–tom 2023-10
Regionplan 2023–2025
Regionplan 2024-2026
Riktlinje för fastighetsinvesteringar
Riktlinje Intern styrning och kontroll
Riktlinje Styrdokument
Riktlinje Styrmodell
Verksamhetsplan 2023–2025 för Regionala Utvecklingsnämnden
Verksamhetsplan 2024–2026 för Regionala Utvecklingsnämnden
Verksamhetsplan Regionstyrelsen 2023

Verksamhetsplan Regionstyrelsen 2024 (2025-2026)
--

2. Bilaga 2 – intervjuförteckning

Intervjuade funktioner
Ordförande Regionstyrelsen
1:e vice ordförande Regionstyrelsen
Ordförande Hälso- och sjukvårdsnämnden
1:e vice ordförande Hälso- och sjukvårdsnämnden
Ordförande Regionala utvecklingsnämnden
1:e vice ordförande Regionala utvecklingsnämnden
Regiondirektör
Hälso- och sjukvårdsdirektör
Regional utvecklingsdirektör
Samordningsdirektör Regionledningsförvaltningen
Ekonomidirektör
Verksamhetschef Ekonomi Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Controller Controllingenhet Regionledningsförvaltningen
Controller Regional utveckling
Regioncontroller finansiell planering Regionledningsförvaltningen
Verksamhetschef Planering och uppföljning