

Granskning av barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning och regionstyrelsens uppsiktsplikt

Rapport

Region Gotland

KPMG AB

2024-12-13

Antal sidor 20



Region Gotland

Granskning av barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämndens

2024-12-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Budgetefterlevnad	6
3.2	Rutiner och arbetssätt	6
3.3	Åtgärdsplan	13
3.4	Uppsikt och insyn	17
4	Samlad bedömning och rekommendationer	19
5	Bilaga A	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Region Gotlands förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av barn- och utbildningsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning samt regionstyrelsens uppsiktsplikt.

Syftet med granskningen har varit att konstatera om barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning och att nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att utvalda nämnder och regionstyrelsen i allt väsentligt har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning men att nämnderna inte vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att rutiner finns på plats, som beskriver regionens ekonomistyrningsprocess. Rutinerna saknar emellertid tydliga beskrivningar av åtgärdsplanernas innehåll och hur åtgärdernas effekter ska följas upp, vilket resulterar i att åtgärdsplanerna för barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden varierar sinsemellan och effekterna följs upp på olika sätt. Nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för ekonomi i balans. Trots detta förväntas båda nämnder gå med underskott under 2024. Vidare framkommer att genomförda uppföljningar saknar en tydlig redogörelse av åtgärdernas ekonomiska effekt, varför vi bedömer att uppföljningarna är otillräckliga.

Regionstyrelsen har löpande följt upp nämndernas ekonomi inom ramen för såväl ordinarie uppföljningstillfällen som extrainsatta uppföljningar med anledning av granskade nämnders prognosticerade underskott. Såväl nämndernas som regionstyrelsens uppföljningar saknar en tydlig redogörelse av åtgärdernas ekonomiska effekt. I samband med att styrelsen mottog åtgärdsplanerna, konstaterade styrelsen att nämnderna skulle redovisa ett underskott vid årets slut, trots åtgärderna. Ändå fattades inget beslut av styrelsen om att uppdra nämnderna om ytterligare åtgärder. Därtill har regionstyrelsen inte följt upp de av fullmäktige beslutade effektiviseringskraven.

I följande tabell redovisas en samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Revisionsfråga	Bedömning
Har nämnderna tillräckliga rutiner för att följa upp ekonomin löpande?	I allt väsentligt
Har nämnderna tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans?	Ja

Har nämnderna följt upp genomförande och resultat av beslutade åtgärder?	Delvis
Utövar regionstyrelsen tillräcklig uppsikt över nämnderna?	Delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Förtydliga åtgärdsplanernas innehåll och utformning.
- Säkerställa att framtagna åtgärdsplaner och effekterna av beslutade åtgärder från samtliga nämnder följs upp i tillräcklig omfattning.
- Säkerställa att åtgärder tas fram på nämndnivå för de av fullmäktige beslutade effektiviseringsåtgärder samt att dessa åtgärder följs upp under året.
- Stärka uppsiktsplikten kopplat till regionens ekonomiska hushållning.

Vidare rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Stärka det uppföljande arbetet kopplat till framtagna åtgärdsplaner, bland annat vad gäller åtgärdernas ekonomiska effekter.
- Besluta om kompletterande åtgärder om inte de ursprungliga fått avsedd effekt.

2 Bakgrund

KPMG har av Region Gotlands förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomistyrning samt regionstyrelsens uppsiktsplikt.

Budget- och prognosarbetet är ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Regionens och i förlängningen nämndernas **budget** anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande två åren. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål. Detta kräver i sin tur att ett löpande och därtill träffsäkert prognosarbete genomförs under året för att säkerställa en **budget i balans**. Därtill att ändamålsenliga åtgärder tas fram vid prognostiserad budgetavvikelse.

Revisorerna har granskat barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomi under år 2023 och har konstaterat omfattande avvikelser där nämnderna redovisar ett stort ekonomiskt underskott.

Revisorerna ser därför ett behov av att genomföra en fördjupad granskningsinsats av barn- och utbildningsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionstyrelsen för att granska huruvida det finns rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning och att nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget. Detta inkluderar även hur regionstyrelsen agerar inom ramen för sitt ansvar för god ekonomisk hushållning tillika uppsiktsplikt. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att konstatera om barn- och utbildningsnämnden, samt hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning och att nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget.

Inom ramen för syftet har följande frågor besvarats:

- Har nämnderna tillräckliga rutiner för att följa upp ekonomin löpande?
- Har nämnderna tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans?
- Har nämnderna följt upp genomförande och resultat av beslutade åtgärder?
- Utövar regionstyrelsen tillräcklig uppsikt över nämnderna?

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionstyrelsen under 2024.

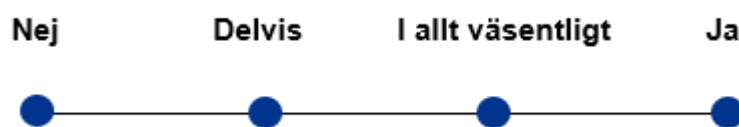
2.2 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån fullmäktiges beslut rörande mål och uppdrag som berör området samt kommunlagen, (11kap 1 §) rörande ekonomisk hushållning och (6kap 1 §) om regionstyrelsens uppsiktsplikt.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera granskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Budgetefterlevnad

I tabellen nedan (Tabell A) redovisas för respektive nämnd/styrelses budgetavvikelse 2023 samt prognostiserad avvikelse för 2024. Aktuella granskningsobjekt redovisas fetstilta.

Tabell A

Budgetavvikelse (mnkr)	2023	2024 (prognos delår två)
Regionstyrelsen	-4	11
Teknisk nämnd	31	-4
Miljö- och byggnämnd	-6	-11
Barn- och utbildningsnämnden	-39	-18
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd	0	8
Socialnämnd	6	-38
Hälso- och sjukvårdsnämnden	-229	-112
Summa*	-241	-164

* Exklusive finansförvaltningen

Störst negativ budgetavvikelse avseende verksamhetsåret 2023 redovisar hälso- och sjukvårdsnämnden på -229 mnkr (11 procent från budget) följt av barn- och utbildningsnämnden på -39 mnkr (2 procent från budget). Detta är att jämföra med summan av den totala avvikelsen för regionen som helhet på -241 mnkr (3,8 procent från budget). Merparten av regionens negativa budgetavvikelse går således att härleda till hälso- och sjuknämnden.

Av genomförda intervjuer framhålls att Gotlands geografiska och befolkningsmässiga förutsättningar delvis ligger bakom regionens utmaningar vad gäller budgetefterlevnad. Inte minst inom hälso- och sjukvården.

3.2 Rutiner och arbetssätt

Av regionstyrelsens reglemente (regionfullmäktige 2022-12-12 § 238) framgår att styrelsen är regionens ledande politiska förvaltningsorgan. Denna innehar ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen har en ledningsfunktion, en styrfunktion och en uppföljningsfunktion samt ansvarar för regional utveckling och ett antal särskilda uppgifter.

Av barn- och utbildningsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2022-12-12 § 238) framgår bland annat att nämnden har ansvar för att fullgöra regionens uppgifter inom det offentliga skolväsendet vad avser utbildning i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola och gymnasiesärskola.

Av hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2022-12-12 § 238) framgår att nämnden ska utöva ledningen av hälso- och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen, (HSL), dock ej sådan hälso- och sjukvård som ankommer på regionen enligt bestämmelserna i HSL för vilka socialnämnden ansvarar. Nämnden fullgör även de uppgifter som enligt tandvårdslagen åvilar regionen.

3.2.1 Styrdokument

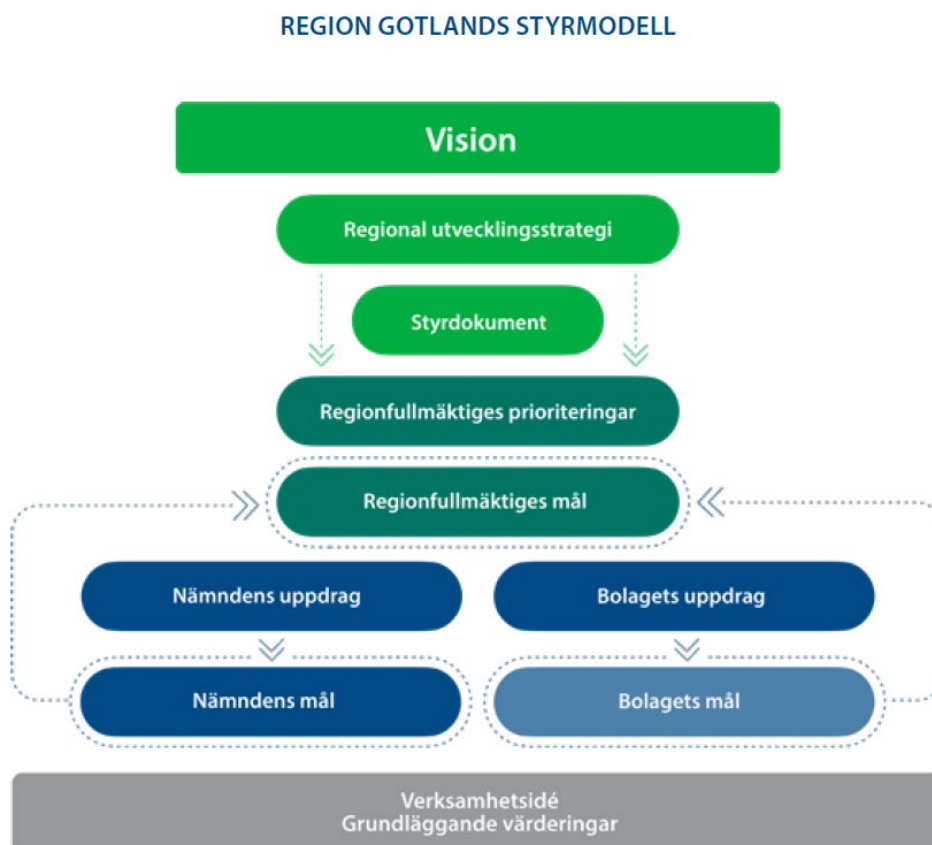
I Region Gotland återfinns ett antal styrande underlag med bäring på ekonomistyrningen. I regionens budget för 2024 (regionfullmäktige 2023-11-20 § 200), med plan för 2025–2026, redovisas av regionfullmäktige antagna finansiella mål för den aktuella mandatperioden tillika regionfullmäktiges direktiv för god ekonomisk hushållning till nämnderna.

Direktiven ser ut enligt följande:

- Nämnderna ska bidra till regionfullmäktiges prioriteringar.
- Nämnderna ska bidra till de koncerngemensamma målen samt uppnå de nämndspecifika målen i styrmodellen.
- Nämnderna ska aktivt arbeta med verksamhetsutveckling och förändrade arbetssätt i syfte att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet.
- Beslutade effektiviseringar och förändringar ska genomföras på ett sådant sätt så att ekonomisk stabilitet framåt säkras.
- Nämnd/förvaltningsledning ska samordnat för hela förvaltningen beakta potentialen i pensionsavgångar och naturlig rörlighet i effektiviseringsarbetet. Nämnden ska i samband med det också ta hänsyn till kommande kompetensförsörjningsbehov.
- Tillgångarna ska vårdas och värdesäkras och samtliga resurser ska nyttjas på ett effektivt och hållbart sätt.

I ovan nämnt dokument redovisas även regionens styrmodell (Figur A). Den styrmodell som redovisas som del av 2024 års budget, beslutades under 2022, och implementerades under 2023.

Figur A



I styrmodellen redovisas de styrfunktioner som används i regionen i syfte att översätta den politiska viljan till verksamhetsstyrning. Regionens vision ligger till grund för den regionala utvecklingsstrategin som i sin tur styr regionfullmäktiges prioriteringar och mål. Kopplat till regionfullmäktiges mål tas nämnd- och bolagsmål fram. Dessa utgör sedan grunden för styrningen på verksamhetsnivå. För nämnder tillika regionstyrelse redovisas mål och uppdrag från regionfullmäktige

Redovisade nämndmål är identiska för samtliga nämnder, och uppdragen från fullmäktige (för de nämnder som aktualiserats inom ramen för denna granskning) berör inte området om en ekonomi i balans.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning (regionfullmäktige 2023-11-20) definierar god ekonomisk hushållning som begrepp samt förtydligar vad god ekonomisk hushållning innebär för Region Gotland.

Begreppet god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv. Det finansiella perspektivet innebär att varje generation ska bära kostnaderna för de välfärdstjänster som den generationen konsumerar.

Verksamhetsperspektivet avser regionens kapacitet att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För Region Gotland mynnar det ut i följande målbild: *"Den långsiktiga målbilden är att Region Gotland ska bedriva en verksamhet med god kvalitet, ha en stabil ekonomi och en ekonomisk buffert för oförutsedda händelser"*.

I riktlinjerna redovisas regionens finansiella mål. Dessa går även att återfinna i regionens budget. Målen ämnar styra verksamheten i syfte att god ekonomisk hushållning uppnås över tid och anges vara följande:

1. Årets resultat uppgår till minst 2 procent av skatteintäkter, utjämningsbidrag och generella statsbidrag.
2. Självfinansieringsgrad av investeringar i skattefinansierad verksamhet uppgår till minst 100 procent.
3. Låneskulden får uppgå till högst 15 procent av skatteintäkter, utjämningsbidrag och generella statsbidrag.
4. Soliditeten inklusive samtliga pensionsförpliktelser ska stärkas.

I riktlinjerna omnämns även Region Gotlands resultatutjämningsreserv. Reglerna kring denna redogörs emellertid för i ett separat styrdokument.

Policy för ekonomistyrning

Regionens policy för ekonomistyrning (regionfullmäktige 2022-12-12 § 233) beskriver regionens ekonomistyrning. Detta inkluderar bland annat ansvarsnivåer relaterade till förtroendevalda och förvaltningsorganisationen, budgetprocessen samt den ekonomiska uppföljningen.

Ansvar är fördelat på följande sätt:

Regionfullmäktige

- Övergripande mål och riktlinjer för verksamheten.
- Budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor.
- Årsredovisning och ansvarsfrihet.

Regionstyrelsen

- Leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamheter.
- Utöva samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för regionen.
- Följa de frågor som kan inverka på regionens utveckling och ekonomiska ställning.
- Den ekonomiska förvaltningen.

Nämnderna (inklusive regionstyrelsen)

- Säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som regionfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.
- Säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Vara ytterst ekonomiskt ansvarig inom sitt verksamhetsområde och hantera avvikelser i förhållande till budget.
- Ansvaret för riktade statsbidrag.

Förvaltningsledningsgrupp

- Koncernledningsgruppen leds av regiondirektören och består av förvaltningschefer och direktörer med ansvar för regionövergripande ledningsprocesser.
- Ett ekonomichefsnätverk finns på plats, som leds av ekonomidirektören, med syfte att driva och utveckla den strategiska ekonomistyrningen.

Förvaltningschefer

- Förvaltningschefen har det yttersta verksamhets- och resultatansvaret inför nämnden samt uppgiften att tydliggöra mål och ansvar i organisationen.
- Förvaltningschefen ska fortlöpande följa upp målen för ekonomi och verksamhet och snarast rapportera eventuella avvikelser till nämnden.
- Om ett budgetöverskridande befaras ska förvaltningschefen utan dröjsmål ta initiativ till åtgärder för att förhindra överskridandet.

Avdelningschefer

- Avdelningschefen ansvarar för att vidta åtgärder vid budget- eller verksamhetsavvikelse utan att avvakta rapportering eller be-slut från närmaste chef eller nämnd.

Enhetschefer

- Enhetschefen ansvarar för att vidta åtgärder vid budget- eller verksamhetsavvikelse utan att avvakta rapportering eller beslut från närmaste chef eller nämnd.

Budgetansvariga

- Ansvaret för budgetansvariga funktioner som inte är chefer regleras i nämndens delegationsordning.

Budgetprocessen och den ekonomiska uppföljningen beskrivs i avsnitt 3.2.2.

3.2.2 Budget och prognosprocessen

Budgetprocess

Budgetprocessens moment beskrivs dels i regionens policy för ekonomistyrning, dels i anvisningar för arbetet med mål- och budgetskrivelse – där den sistnämnda inkluderar tidplan för processens olika steg. Denna process finns att tillgå på regionens intranät samt i ekonomisystemet Hypergene. Intervjuade i granskningen anser att det trots detta finns ett behov av att ta fram riktlinjer för regionens förtroendevalda, i syfte att förtydliga när såväl majoritet som opposition behöver inkomma med budgetpropositioner.

I december (året före det aktuella budgetåret) genomförs ett omvärldsanalysmöte där omvärldsläget diskuteras. Detta följs av en planeringskonferens i mars, vid vilket planeringsförutsättningar för kommande år presenteras. Planeringskonferensen har till syfte att ge en gemensam bild av Region Gotlands förutsättningar samt vad respektive nämnd behöver beakta i verksamhetsplaneringen för den kommande femårsperioden. Till konferensen ska nämnderna presentera en nulägeskarta som underlagsmaterial. Inom ramen för konferensen deltar tjänstepersoner från bland annat ekonomi, tillsammans med regionstyrelsens arbetsutskott och en representant från varje parti.

Planeringskonferensen efterföljs av dialoger mellan regionledning, nämndernas presidier och förvaltningsledningar under april månad. Syftet med dialogerna är att nämndvis diskutera måluppfyllelse, uppdrag och resursbehov. Dialogerna syftar till en ömsesidig förståelse och kunskap om vilka förutsättningar och begränsningar som finns. Utifrån dialogmötena tar respektive nämnd fram en budgetskrivelse. Budgetskrivelsen hanteras sedan i budgetberedning under maj månad, där bland annat äskade medel och skatteprognoser inkluderas. Vid budgetberedningen deltar samma funktioner som vid dialogerna. Därefter tar nämnderna fram sina budgetförslag, som går vidare till regionstyrelsen, som tar fram ett samlat förslag för beslut i regionfullmäktige.

Regionfullmäktige fastställer årsbudgeten med nettoanslag (budgetram) för respektive nämnd. Detta sker vanligtvis under juni månad. Under 2024 valde dock fullmäktige att vänta till november för att få en tydligare bild av årets utfall innan beslut om ny ram fattades.

Nämnderna beslutar sedan om fördelningen av budgetramen på organisations- eller verksamhetsnivå och har ansvar för att en detaljbudget upprättas. Detta ska ske senast i december månad året innan det aktuella verksamhetsåret. Förändrad eller utökad verksamhet hanteras inom nämndens befintliga budgetram eller i ordinarie budgetprocess. Då regionfullmäktige valde att fatta beslut om budgetram i november 2024, har detta enligt intervjuade inneburit en mer utmanande planeringsprocess på nämndnivå. Intervjuade uppger att beslut om budgetram ska ske enligt ordinarie process under 2025.

Uppföljning och budgetprognos

Regiondirektören biträder regionstyrelsen i dess uppsiktsplikt över hela den kommunala koncernen. Uppsiktsplikten tar sin utgångspunkt i kommunallagen, budget, ägardirektiv samt regionfullmäktiges mål. Nämnderna rapporterar om ekonomin och verksamhetens utveckling i samband med delårsrapport (delår 1: jan-mar, delår 2: jan-aug) och verksamhetsberättelse.

Delårsrapporterna går till beslut i både regionstyrelsen och regionfullmäktige. Delår 1 presenteras i styrelsen under maj, och fullmäktige i juni. Delårsrapport 1 presenteras även i samband med budgetberedningen i maj månad. Delår 2 presenteras till styrelsen i oktober, och till fullmäktige i november. Dessa inkluderar bland annat drift- samt investeringsprognos och verksamhetsuppföljning. Utöver nämnda två rapporter tas en förenklad delårsrapport fram för perioden jan-apr, som endast inkluderar driftprognos. April-rapporten presenteras till regionstyrelsen under maj, dock aldrig i regionfullmäktige.

Budgetansvarig chef är ansvarig för att rapportera ett befarat budgetöverskridande till överordnad chef. Åtgärder för att undvika ett budgetöverskridande ska snarast vidtas, i syfte att förhindra avvikelsen. Vilka funktioner som ska delta i åtgärdsplanernas framtagande framkommer inte av delgivna styrdokument. Den politiska beslutsgången för åtgärdsplanerna, samt i vilka politiska forum som uppföljning ska ske, framgår inte heller. Planernas framtagande och politiska hantering varierar därför mellan granskade nämnder (se kap 3.3). Vidare förtydligar inte styrande dokument åtgärdsplanens innehåll eller utformning.

Regionstyrelsen fattade 2024-03-27 (§ 103) beslut om att nämnderna skulle genomföra en utökad uppföljning för hälso- och sjukvårdsnämnden, miljö- och byggnämnden samt barn- och utbildningsnämnden med anledning av nämndernas stora ekonomiska utmaningar, som rapporteras till Regionstyrelsen. Dessa uppföljningar, bestående av framför allt periodiserat utfall, genomförs samtliga månader där ordinarie uppföljning inte sker. Sådana månadsuppföljningar tas inte fram som del av ordinarie uppföljningsprocess.

3.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns tillräckliga rutiner för att följa upp ekonomin löpande.

Regionen har flertalet styrande dokument på plats som beskriver ekonomistyrningsprocessen. Framtagna dokument är tydliga sett till deras innehåll, dessa specificerar emellertid inte vilken information åtgärdsplanerna ska innehålla eller hur åtgärdernas effekter ska följas upp.

Vidare framkommer inte vad åtgärdsplanerna ska innehålla. Detta leder i sin tur till bristande enhetlighet och överblickbarhet mellan nämnderna, vilket försvårar ekonomistyrningen. Därtill återfinns ett behov av att ta fram riktlinjer för budgetarbetet kopplade till regionens förtroendevalda.

3.3 Åtgärdsplan

Regionens budget (regionfullmäktige 2023-11-20 § 200), utgör som tidigare nämnts grunden för regionens ekonomistyrning. Av budget för 2024 framgår att resultatutjämningsreserven kommer att nyttjas i syfte att täcka för ett förväntat underskott på 127 mnkr.

Av budget framgår vidare beslutade effektiviseringsåtgärder, där regionen som helhet ska genomföra effektiviseringsinsatser om totalt 52 mnkr. För granskade nämnder ser fördelningen ut enligt följande:

- Barn- och utbildningsnämnden: 8,5 mnkr.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden: 21 mnkr.

Hur dessa effektiviseringar ska omsättas i praktiken framgår inte av mål- och budgetdokumentet, och inte heller av annan dokumentation som vi tagit del av i granskningen.

Enligt regionens policy för ekonomistyrning (Regionfullmäktige 2022-12-12 § 223) ska nämndens totala verksamhet rymmas inom beslutad budgetram. Om ett budgetöverskridande befaras ska nämnden omedelbart besluta om åtgärder för att förhindra avvikelsen.

Beslut om åtgärdsplan fattades under februari månad för såväl barn- och utbildningsnämnden som hälso- och sjukvårdsnämnden. För barn- och utbildningsnämnden kallas denna plan "åtgärder för att nå ett balanserat resultat år 2024" och beslut om att anta planen fattades 2024-02-06 (§ 10). Hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärdsplan benämns "verksamhetsanpassningar 2024–2025", och antogs av nämnden 2024-02-07 (§ 5).

Barn- och utbildningsnämnden

Med anledning av 2023 års negativa budgetavvikelse tog barn- och utbildningsnämnden fram följande åtgärder i syfte att stävja den negativa kostnadsutvecklingen:

- Resultatförbättringskrav införs för resultatenheter och skolområden inom avdelningen grundskola (totalt 26,2 mnkr)
- Vakansprövning införs för hela nämndens verksamhetsområde (summa saknas).
- Nämnden hemställer hos regionstyrelsen om att få medräkna elevförändringar för anpassad skola och stödet till små skolor utanför Visby tätort tillika landsbygdsstödet i regionens resursfördelningsmodell för år 2025 och framåt (summa saknas).
- Förvaltningen får i uppdrag att utreda möjlig alternativ fördelning av medel utifrån skolstruktur, för att möjliggöra förutsägbarhet och långsiktighet i medelstillelningen (summa saknas).

Hur vakansprövningen, medräkning av elevförändringarna samt förändringarna i medelstilldelningen ska bidra till att resterande 4,3 mnkr ska sparas in framkommer inte av beslutsprotokollet eller tillhörande tjänsteskrivelse (barn- och utbildningsnämnden 2024-02-06 § 10). I dialog med förvaltningen framkommer att inga konkreta siffror går att delge vad gäller vakansprövningen, men att det har fått effekt. Vidare uppger representant från förvaltningen att behovet av att medräkna elevförändringar hörtsammats av regionstyrelsen/regionfullmäktige, och att nämnden således får budgetförstärkning under 2025 (barn- och utbildningsnämnden 2023-03-19 § 24). Nämnden har även godkänt förvaltningens förslag om fördelning av medel utifrån skolstruktur, vilket innebär att 5,7 mnkr tillskjuts förvaltningen under 2025 (barn- och utbildningsnämnden 2024-04-16 § 50).

En redogörelse för nämndens arbete med åtgärderna går att återfinna i nämndens delårsrapport till regionstyrelsen. Informationen är emellertid förhållandevis begränsad och inga aktiviteter eller summor för åtgärderna delges. Underlaget redogör dock att de inte väntas få full effekt under 2024.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om en åtgärdsplan med anledning av 2023 års omfattande negativa budgetavvikelse. Delar av avvikelsen kompenseras genom 2024 års budgettillskott, men det finns enligt beslutsprotokoll ett fortsatt behov av kostnadsminskning på minst 150 mnkr. Föreslagna åtgärder består, enligt tillhörande tjänsteskrivelse, i följande:

- **Bemanning:** Införa ett generellt anställningsstopp inom hälso- och sjukvården med undantag för: klinisk verksam personal inom tandvården, sjuksköterskor inom slutenvården, röntgensjuksköterskor, specialistsjuksköterskor inom anestesi/operation/IVA, samt biomedicinska analytiker och specialistläkare i primärvården. Övriga tillsvidareanställningar, samt tidsbegränsade anställningar över 6 månader ska vakansprövas centralt. Beslutet gäller tills vidare och upphävs av nämnden (65 mnkr).
- **Sjukvårdsmaterial:** Pris för sjukvårdsmaterial har ökat kraftigt senare år. Initiala bedömningen är att ökningen beror både på högre priser, balans mellan engångs- respektive flergångsmaterial, arbetssätt och kassationer (65 mnkr).
- **Analyskostnader:** Verksamheten ser potential kring förändrade arbetssätt vad gäller provtagning. Bedömningen är att det tas mer prover än vad som behövs, vilket även påverkar laboratoriets resurser negativt (5 mnkr).
- **Läkemedel:** Den behovsmodell som ger Region Gotland ersättning för förskrivna läkemedel avviker negativt mot faktiskt utfall med mer än 500 kr per innevånare, Region Gotland borde kunna minska gapet och därmed även kostnaderna (10 mnkr).
- **Taligenkännig:** Ett pågående projekt vilket syftar till att automatisera transkribering av journalanteckningar jämfört med att arbetsuppgiften idag sköts manuellt framförallt av medicinska sekreterare (8 mnkr).

- **Lägre timpriser för hyrpersonal:** Från och med den 1 mars 2024 avropas alla bemanning av hyrpersonal via ett för alla regioner gemensamt hyravtal. Priserna i det nationella avtalet är i många fall lägre än de priser som hyrpersonal kontrakteras för idag (10 mnkr).
- **Bostäder för hyrpersonal:** Genom det nationella avtalet avseende hyrpersonal kommer bostäder för hyrpersonal betalas av bolaget som tillhandahåller hyrpersonalen till hälso- och sjukvårdsförvaltningen (10 mnkr)
- **Minskat behov av hyrpersonal:** Förvaltningen har haft stora kostnadsökningar för hyrpersonal under senare år, bedömningen är att det finns stora möjligheter att minska mängden hyrpersonal (20 mnkr).
- **Rätt timlöner:** Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har beslutat om att timanställd personal ska ha max en timlön i nivå med den ersättning som fast anställd personal har (10 mnkr).

Nämnden beslutade i enlighet med förslagen i tjänsteskrivelsen. Enligt beslutsprotokoll ger nämnden även förvaltningen i uppdrag att återkomma med process och fördjupad analys för att minska bemanningskostnaderna för både egen och inhyrd personal (Hälso- och sjukvårdsnämnden 2024-02-07 § 5).

Framtagandet

I genomförda intervjuer framkommer att arbetet med barn- och utbildningsnämndens åtgärdsplan initierades under mellandagarna 2023. Processen initierades av utbildningsdirektör, HR-chef och ekonomichef. I början av januari 2024 kopplades avdelningschefen för grundskolan in, som gav sina rektorer i uppdrag att återkoppla gällande beslutat resultatförbättringskrav. Därefter togs åtgärdsplanen fram, för beslut i nämnden under februari 2024.

Planen för hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter togs fram av funktioner inom staben, inklusive HR, ekonom och beställarfunktion. Förslag på områden för åtgärder gick sedan upp för godkännande i förvaltningens ledningsgrupp. Tjänsteskrivelsen är daterad 2024-01-24 och beslut fattades i nämnden under februari 2024. Information om åtgärdsplan har även lyfts under chefsforum, och med anställda inom förvaltningen.

Uppföljning

Åtgärdsplanerna följs upp löpande av respektive nämnd. För barn- och utbildningsnämnden sker den månadsmässiga uppföljningen i nämndens utskott. Delårsrapporterna, där åtgärderna också följs upp, lyfts under nämndsammanträdena. Hälso- och sjukvårdsnämnden följer upp åtgärderna under sina nämndsammanträden. Detta görs i samband med månadsuppföljningarna, som ska ta fram under 2024 på uppdrag av regionstyrelsen.

Uppföljning av nämndernas ekonomi på en mer övergripande nivå (där framför allt utfall redogörs för), går till regionstyrelsen varje månad enligt beslut i regionstyrelsen (2024-03-27 § 103). Denna uppföljning inkluderar emellertid inte information om följsamhet till åtgärdsplanen, men om den ekonomiska utvecklingen mer generellt, inklusive budgetefterlevnad och prognos.

En mer omfattande uppföljning tas fram av respektive nämnd i samband med delårsrapport (se 3.2). Två sådana rapporter tas fram under året. Dessa presenteras i såväl nämnd som till regionstyrelsen. Delårsrapport presenteras i regionstyrelsen under sammanträde i maj (jan-mar) och oktober (jan-aug).

Barn- och utbildningsnämndens uppföljning (vid delårsrapport två) består i huvudsak av prognos för nämndens olika resultatenheter. Enligt delårsrapport kommer effekten av åtgärdsplanen inte att uppnås under 2024, vilket innebär en negativ budgetavvikelse om 10,6 mnkr. Full effekt bedöms i stället ha uppnåtts till 2025, då ett positivt resultat på 3,4 mnkr prognostiseras. Vilka effekter respektive åtgärd har haft, framgår inte, då åtgärdernas effekt endast beskrivs på aggregerad nivå.

Uppföljning av hälso- och sjukvårdsnämndens åtgärder går att återfinna i de delårsrapporter som går till regionstyrelsen. Uppföljningen av dessa åtgärder är emellertid ej siffrersatt. I stället beskrivs åtgärderna i form av vilken effekt de har haft eller förväntas att ha, på en skala från ingen effekt till stor effekt. I tabellen nedan går att utläsa hur många åtgärder som lagts fram och deras effekter. Informationen är hämtad från delårsrapport två.

Tabell B

Effekt	Antal
Förväntad effekt 2025 →	3
Ingen effekt	2
Viss effekt	2
Ger effekt	2
Stor effekt	1
Över förväntan	1

Kopplat till respektive åtgärd finns en anmärkning som beskriver nämndens arbete med åtgärder, samt varför åtgärden haft redovisad effekt. Uppföljningen visar således inte den ekonomiska effekten av åtgärderna utöver att årsprognosen pekar på ett förväntat underskott om 112 mnkr.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnderna har tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans, men att genomförandet och resultatet inte har följts upp i tillräcklig omfattning.

Både barn- och utbildningsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade tidigt under året fram åtgärder i syfte att nå en budget i balans. Vid framtagande av respektive plan noterar vi att en bredd av funktioner inkluderats i arbetet, vilket vi ser positivt på. Funktionerna inkluderar såväl verksamhetskunniga som ekonomikunniga.

Därtill noterar vi att framtagna planer dels inte fullt ut har varit tillräckliga, till följd av att båda nämnder fortsatt förväntas gå med underskott, dels inte följts upp i tillräcklig omfattning.

Vi kan konstatera att en uppföljning av åtgärderna har genomförts, men att uppföljningen varit generell och inte omfattat åtgärdernas ekonomiska effekter.

3.4 Uppsikt och insyn

Regionstyrelsen ansvarar för uppsikt över den kommunala koncernen. Uppsikten tar sin utgångspunkt i mål och budget samt ägardirektiv. Nämnderna och bolagen rapporterar om ekonomi och verksamhetens utveckling i samband med delårsrapport och verksamhetsberättelse.

För 2024 har den ekonomiska uppföljningen som delges regionstyrelsen bestått av såväl ordinarie uppföljningstillfällen, vid de två delårsrapporteringarna, april-uppföljningen, samt månadsuppföljningar från utvalda nämnder. Som framgår ovan fattade regionstyrelsen 2024-03-27 (§ 103) beslut om utökad uppföljning för hälso- och sjukvårdsnämnden, miljö- och byggnämnden samt barn- och utbildningsnämnden med anledning av nämndernas stora ekonomiska utmaningar. Totalt nio uppföljningar (inklusive de två delårsrapporterna samt april-rapporten) ska nämnderna med anledning av regionstyrelsens beslut, således ta fram under 2024. Av genomförd protokollgranskning kan vi konstatera att sju av åtta rapporteringar genomförts vid tidpunkten för granskningen, i enlighet med styrelsens beslut.

De utökade uppföljningarna utgörs av en ekonomisk uppföljning, bestående framför allt av periodiserat utfall för respektive nämnd. Vidtagna åtgärder från nämndernas åtgärdsplaner följs inte upp. Utöver detta följs nämndernas ekonomi upp i samband med ordinarie uppföljningstillfällen vid delårsrapporteringarna. Dessa uppföljningar är mer omfattande och inkluderar periodiserat utfall, helårsprognos samt uppföljning av åtgärderna. Åtgärdernas ekonomiska effekter följs emellertid endast upp i begränsad omfattning, där respektive åtgärds effekt på respektive nämnds budget inte tydligt beskrivs.

Vi noterar att styrelsen i samband med att beslutet om utökad uppföljning under mars 2024, konstaterade att nämnderna, trots sina åtgärdsplaner, inte kommer nå en ekonomi i balans. Trots detta fattades inget beslut av styrelsen om att uppdraga nämnderna att ta fram ytterligare åtgärder. Vid såväl delårsrapport ett, som delårsrapport två, redovisar både barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden en prognos om negativ budgetavvikelse, trots framtagna åtgärdsplaner. Styrelsen fattade inga beslut om ytterligare åtgärder vid någon av delåren.

Som tidigare nämnts framkommer inte heller hur fullmäktiges beslutade effektiviseringskrav ska omsättas till konkreta åtgärder. Nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för ekonomi i balans, om, och i så fall hur nämndernas åtgärder möter upp mot fullmäktiges beslutade effektiviseringskrav framkommer inte, och av genomförd protokollgranskning framgår att regionstyrelsen inte följt upp nämndernas arbete med effektiviseringsåtgärderna.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att regionstyrelsen delvis utövar tillräcklig uppsikt över nämnderna.

Regionstyrelsen genomför löpande uppföljningar av nämndernas ekonomi. Detta görs inom ramen för såväl ordinarie uppföljningstillfällen (delårsrapporter samt aprilrapporten) som för månadsuppföljningar. Månadsuppföljningarna tas fram av barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden enligt beslut från regionstyrelsen med anledning av vissa nämnders prognosticerade negativa budgetresultat. Varken månadsuppföljningar, som framför allt fokuserar på nämndernas periodiserade utfall, eller delårsrapporterna, som är mer omfattande, bedömer vi är tillräckliga då de inte på ett tydligt sätt beskriver de ekonomiska effekterna av nämndernas åtgärdsarbete. Vidare framkommer att regionstyrelsen inte fattat beslut om att uppdra nämnderna att ta fram ytterligare åtgärder, trots att nämnderna redan under mars månad uppgav att åtgärderna i åtgärdsplanerna inte skulle vara tillräckliga för att nå en ekonomi i balans.

Därtill framkommer att de effektiviseringskrav som fullmäktige beslutat om som del av 2024 års budget saknar en tydlig koppling till de åtgärder som tagits fram på nämndnivå. Effektiviseringskravet har inte följts upp av regionstyrelsen i någon märkbar omfattning.

Vi bedömer därför att styrelsens uppsikt fortsatt bör utvecklas avseende uppföljning av effekter av beslutade åtgärder med syfte att förbättra måluppfyllelse och nå en ekonomi i balans inom barn- och utbildningsnämndens samt hälso-och sjukvårdsnämndens områden. Detta inkluderar regionfullmäktiges beslutade effektiviseringskrav.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att konstatera om barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden och regionstyrelsen har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning och att nämnderna vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att utvalda nämnder och regionstyrelsen i allt väsentligt har rutiner som säkerställer ändamålsenlig ekonomistyrning inklusive uppföljning men att nämnderna inte vidtar erforderliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans i enlighet med tilldelad budget.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att rutiner finns på plats, som beskriver regionens ekonomistyrningsprocess. Rutinerna saknar emellertid tydliga beskrivningar av åtgärdsplanernas innehåll och hur åtgärdernas effekter ska följas upp, vilket resulterar i att åtgärdsplanerna för barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden varierar sinsemellan och effekterna följs upp på olika sätt. Nämnderna har tagit fram åtgärdsplaner för ekonomi i balans. Trots detta förväntas båda nämnder gå med underskott under 2024. Vidare framkommer att genomförda uppföljningar saknar en tydlig redogörelse av åtgärdernas ekonomiska effekt, varför vi bedömer att uppföljningarna är otillräckliga.

Regionstyrelsen har löpande följt upp nämndernas ekonomi inom ramen för såväl ordinarie uppföljningstillfällen som extrainsatta uppföljningar med anledning av granskade nämnders prognosticerade underskott. Såväl nämndernas som regionstyrelsens uppföljningar saknar en tydlig redogörelse av åtgärdernas ekonomiska effekt. I samband med att styrelsen mottog åtgärdsplanerna, konstaterade styrelsen att nämnderna skulle redovisa ett underskott vid årets slut, trots åtgärderna. Ändå fattades inget beslut av styrelsen om att uppdra nämnderna om ytterligare åtgärder. Därtill har regionstyrelsen inte följt upp de av fullmäktige beslutade effektiviseringskraven.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi regionstyrelsen att:

- Förtydliga åtgärdsplanernas innehåll och utformning.
- Säkerställa att framtagna åtgärdsplaner från samtliga nämnder följs upp i tillräcklig omfattning och får önskad effekt.
- Säkerställa att åtgärder tas fram på nämndnivå för de av fullmäktige beslutade effektiviseringsåtgärder samt att dessa åtgärder följs upp under året.
- Stärka uppsiktsplikten kopplat till regionens ekonomiska hushållning.

Vidare rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden att:

- Stärka det uppföljande arbetet kopplat till framtagna åtgärdsplaner, bland annat vad gäller åtgärdernas ekonomiska effekter.
- Besluta om kompletterande åtgärder om inte de ursprungliga fått avsedd effekt.

Datum som ovan

KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Klara Löwenberg
Verksamhetsrevisor

Viktor Tagesson
Verksamhetsrevisor

Nadia Ismael
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

5 Bilaga A

Underlag som varit föremål för granskningen

- Verksamhetsberättelse 2023 BUN
- Åtgärder för balanserat resultat 2024
- Delårsrapport 1 2024 BUN
- Protokoll BUN handlingsplaner
- Delårsrapport 2 BUN
- Internkontrollplan BUN
- Bilaga BUN sammanställning delår 2 2024
- BUN ekonomisk rapport september 2024
- Anvisning mål- och budgetskrivelse 2025–2027
- Delårsrapport 2 BUN
- HFS tjänsteskrivelse verksamhetsanpassningar 2024–2025
- Policy ekonomistyrning
- Region Gotland delårsrapport 1 2024
- Region Gotland delårsrapport 2 2024
- Region Gotland mål och budget 2024–2026
- Riktlinjer god ekonomisk hushållning
- Riktlinjer resultatutjämningsreserv
- Tjänsteskrivelse internkontrollplan 2024
- Verksamhetsberättelse 2023 HSN
- Årsredovisning 2023
- Åtgärdsplan 2024
- Protokoll BUN 2024/02 – 2024/10
- Protokoll HSN 2024/02 – 2024/10
- Protokoll KS 2023/10 – 2024/10

Intervjuade funktioner

- Regionstyrelsens ordförande
- Ordförande för barn- och utbildningsnämnden
- Ordförande för hälso- och sjukvårdsnämnden
- Utbildningsdirektör

- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Ekonomichef utbildnings- och arbetslivsförvaltningen
- Ekonomichef hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Ekonomidirektör