

Revisionsrapport

Granskning av budgetprocessen

Region Norrbotten

*Marie Lindblad
Carina Olausson
Bo Rehnberg
Certifierade kommunala
revisorer*

*Erik Jansen
Jacob Svensson
Revisionskonsulter*

November 2017

pwc

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Budget-/Planeringsprocess	6
2.2. Styrning och kontroll av processen	7
2.3. Dokumenterade regler och rutiner.....	8
2.4. Resursfördelningsmodell	11
2.5. Verksamhetens budgetmedel/ekonomiska mål jämfört med uppdrag/produktionsmål	13
2.6. Dialog och delaktighet i processen	14
2.7. Budgetansvar	16
2.8. Övriga iakttagelser i granskningen.....	17
3. Avslutning.....	18
3.1. Sammanfattande revisionell bedömning	18
3.2. Rekommendationer.....	19
4. Bilagor	20
4.1. Enkätpåståenden: förtroendevalda och chefer	20
4.2. Enkätresultat	21

2017-11-28



Marie Lindblad
Certifierad kommunal revisor
Projektledare
Uppdragsledare

Sammanfattning

Regionens revisorer har i sin riskanalys för år 2017 bedömt det angeläget att göra en fördjupad granskning avseende region Norrbottens budgetprocess. Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Interna regler och rutiner: förekomst och tillämpning
- Resursfördelningsmodell: förekomst och tillämpning
- Koppling mål (uppdrag) och medel (budget)
- Dialog och delaktighet
- Budgetansvar
- Politisk styrning och kontroll

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att Region Norrbottens budgetprocess till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden bedöms endast i begränsad utsträckning vara tillräcklig.

Underlag för revisionella bedömningar redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla regionens budgetprocess rekommenderar vi:

- Att regionstyrelse och regionledning analyserar granskningsresultatet och utifrån detta vidtar rimliga åtgärder för att förbättra regionens budgetprocess. Fokus bör sannolikt riktas mot områdena dialog och delaktighet (hela budgetkedjan, framförallt inom sjukvårdsorganisationen), balans mellan mål och medel samt skapa en mer gemensam syn kring själva budgetprocessen inom den politiska organisationen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Regionens revisorer har i sin riskanalys för år 2017 bedömt det angeläget att göra en fördjupad granskning avseende region Norrbottens budgetprocess.

Revisorerna har bl. a. i samband med granskning av årsredovisningar och delårsrapporter bedömt landstingsstyrelsens aktiva åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Granskningarna visar att styrelsen aktivt arbetar med anpassningsåtgärder och säkerställt en uppföljning och rapportering av dessa. Trots att flertalet åtgärds paket arbetats fram och beslutats de senaste åren lyckas inte verksamheterna effektuera dessa besparingar.

Revisorerna har under en följd av år granskat dåvarande landstingets ekonomiska styrning och kontroll. Senaste granskningen genomfördes år 2016 ur ett sk bottom-up-perspektiv. D.v.s. att granskningen tog sin utgångspunkt i organisatoriska enheter med ekonomiskt ansvar på lägsta nivå.

I granskningen gjordes bedömningen att den ekonomiska styrningen och kontrollen var otillräcklig. Bedömning baserades främst på att:

- Det saknades ett tillräckligt tydligt internt regelverk för den ekonomiska styrningen.
- Det var otydligt hur stora resurser som i praktiken satte gränsen för verksamhetens omfattning.
- Organisationskulturen inte påbjöd att enhetschefer nyttjade sina befogenheter för att nå anvisad budget.

Med anledning av granskningsresultaten rekommenderades dåvarande landstingsstyrelse att ta fram och besluta om ekonomistyrregler för förvaltningsorganisationen som skulle visa vilket ansvar i form av befogenheter och skyldigheter som åvilar chefer på olika nivåer i organisationen.

Revisionsobjektet i denna granskning är regionstyrelsen.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen syftar till att ge underlag för en bedömning om Region Norrbottens budgetprocess bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

1.3. Revisionskriterier

Bedömningsgrunder för granskningen utgörs av

- KL kap 6:1, 6:7, 8:4–8:8
- Strategisk plan 2017-2018
- Finansplan 2017-2018
- Fullmäktige- och styrelsebeslut enligt protokoll
- Interna regler och riktlinjer för budgetprocessens genomförande.

1.4. Kontrollmål

- Regionstyrelsen kan i rimlig grad verifiera att den utövar styrning och kontroll av budgetprocessen.

- Det finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande som tillämpas.
- Det finns en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas.
- Det finns en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmedel/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål.
- Formerna för dialog och delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer är dokumenterad och väl utvecklad.
- Budgetansvar är tydligt dokumenterat och beskrivet för budgetansvariga chefer.

1.5. Avgränsning

Granskning fokuserar på *processen* och inte budgetbelopp/spardirektiv etc. Vidare avgränsas granskningen till budgetprocessen avseende 2018 års budget samt upprättade kontrollmål.

1.6. Metod

- Granskningen introducerades skriftligt hos regionråd, regiondirektör och ekonomidirektör.
- Dokumentationsinsamling har gjorts av strategisk plan, finansplan, divisionsplaner, direktiv och riktlinjer m fl för granskningen relevanta dokument.
- Kartläggning har gjorts av budgetprocessen inför år 2018 i tid och form
- En enkät har tillställs samtliga regionens chefer samt att en separat enkät tillställts regionstyrelsens ordinarie ledamöter. Det totala antalet enkätsvar uppgick till 347 stycken (svarsfrekvens: 86 %) varav 11 (svarsfrekvens: 56 %) gjordes av regionstyrelsens ordinarie ledamöter. Resterande svar som utgörs av regionens chefer är nedbruten per organisationstillhörighet enligt följande:
 - Regiondirektörens Stab (31 st)
 - Division Närsjukvård (133 st)
 - Division Länssjukvård (88 st)
 - Division Service (34 st)
 - Division Länsteknik (11 st)
 - Division Folk tandvård (31 st)
 - Annan Verksamhet (7 st) (någon särskild analys av dessa har inte gjorts pga det låga antalet svar)

Enkätens uppbyggnad följer principen att svarande får ta del av olika påståenden där svarande ombeds ta ställning till påståendet genom att välja något av följande svarsalternativ:

- Instämmer helt.
 - Instämmer till stor del.
 - Instämmer till viss del.
 - Instämmer inte.
 - Vet ej/Ingen uppfattning.
- Efter analys av inhämtad information har intervjuer genomförts med regionstyrelsens gruppleddare (ej NS och C), regionens ledande tjänstemän (regiondirektör, ekonomidirektör, divisionschefer) samt ett urval av verksamhetschefer/enhetschefer. Urvalet verksamhetschefer/enhetschefer baseras på enkätens svar för att ge en allsidig bild av budgetprocessen. Totalt har 18 intervjuer genomförts som innefattat intervju med:
 - Regiondirektör (2 st)
 - Divisionschef (5 st)

-
- Verksamhetschef (5 st)
 - Ekonomichef (3 st)
 - Regionråd (5 st)
 - Ekonomidirektör (1 st)
 - Budgetchef (1 st)
- Rapporten har sakgranskats av de som intervjuats.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Budget-/Planeringsprocess

Vi har i vår granskning fokuserat på själva budgetprocessen, d.v.s. hur det går till då budget tas fram för regionens samlade verksamheter. Regionen använder själv benämningen planeringsprocessen och inkluderar där förutom budget även verksamhetsplaneringen.

Av ”Årscykel processer för styrning och ledning” framgår att Region Norrbottens årliga budgetprocess/planeringsprocess består av tre delprocesser;

- Strategisk plan
- Regionstyrelsens plan
- Mål och mått

Planeringen för det kommande året tar sin början i **februari** året dessförinnan då underlag till förslag till förbättringsområden/strategiskt viktiga områden börjar utarbetas på tjänstemannanivå.

Under **mars** månad behandlar stabsledning och politiken tjänstemännens förslag till förbättringsområden/strategiskt viktiga områden. Planeringsförutsättningar och framtidsutmaningar inarbetas i kommande Strategisk plan. Under **april** månad inarbetas strategiska mål samt framgångsfaktorer i Strategisk plan. Fokusområden till Regionstyrelsens plan föreslås.

I **maj/juni** behandlar Regionstyrelsen förslaget till Strategisk plan, Parallellt med detta pågår arbete med konkretisering av inriktning, riskbedömning av fullmäktiges framgångsfaktorer och framtagande av uppdrag och styrmått till Regionstyrelsens plan.

I **juni** fastställer Regionfullmäktige den strategiska planen och i **september** fastställer styrelsen Regionstyrelsens plan.

I **oktober** beslutar styrelsen om Finansplanen och Regionfullmäktige fastställer den i november.

Under **november** upprättas en gemensam stabsplan och Regionstyrelsens vidarefördelning tas fram. Den senare fastställer styrelsen i **december**. Regiondirektören genomför s.k. divisionsdialoger efter varje tertial då uppföljning av mål för verksamhet och ekonomi diskuteras. Efter att förslag till divisionsplaner lämnats in genomförs en dialog om divisionsplanen i november.

Regionens ledningsgrupp, där divisionscheferna ingår, är delaktiga i framtagande av styrelsens plan. Denna har diskuterats på ledningsgruppsmöten både i maj och juni 2017.

Rent tekniskt laddas det föregående årets budgetvärden in i regionens budgetsysteem (PRUT) redan i oktober. Detta för att divisionerna så snart som möjligt ska kunna påbörja sina respektive budgetprocesser. Divisionsbudgeterna ska vara färdiga och inlagda i systemet i januari för att ledningsrapport per januari ska kunna tas fram med korrekta data.

2.2. Styrning och kontroll av processen

Detta avsnitt syftar till att ge underlag för en bedömning om regionstyrelsen i rimlig grad kan verifiera att den utövar styrning och kontroll av budgetprocessen.

2.2.1. Iakttagelser

Vi kan av protokoll inte se att Regionstyrelsen fattat beslut i ärenden rörande själva processen. Däremot bereder styrelsen de olika planeringsdokumenten (Strategisk plan och Finansplan) inför fullmäktiges beslut i frågan. Regionstyrelsen fastställer också den egna Regionstyrelsens plan samt fattar beslut om vidarefördelning av fullmäktiges budgetramar.

Vid intervjuer framkommer att styrelsen involveras i budgetprocessen genom att de i februari/mars bjuds in till två gemensamma dagar för information och diskussion av omvärldsanalys samt underlag till den Strategiska planen avseende förbättringsområden, strategiskt viktiga områden samt framtidsområden (de så kallade SP-dialogerna). Därefter så lyfts inte budgetfrågan för den samlade styrelsen innan beslut om strategisk plan ska fattas. Efter SP-dialogerna arbetar partierna vidare internt och den politiska majoriteten ger tjänstemannaorganisationen medskick rörande viljeinriktning med mera till arbetet med att bereda förslaget till strategisk plan. Den politiska oppositionen har samma möjlighet att ge medskick till tjänstemannaorganisationen och den politiska majoriteten även om dessa kanske inte vinner gillande av majoriteten och därför inte kommer med i den strategiska planen.

I styrelsens beslut rörande förslag till Strategisk plan och Finansplan redovisas budgetbelopp på en övergripande nivå. Av intervjuer framkommer att något mer detaljerat underlag inte finns i styrelsens beslutsunderlag.

Vid intervjuer med styrelsens representanter framkommer olika syn på om hela styrelsen har kontroll på budgetprocessen. Allt från att den inte har det till att styrelsen gett regiondirektören i uppdrag att styra och kontrollera processen och att styrelsen följer upp detta arbete genom regiondirektörens rapport. Synen på om styrelsen har kontroll skiljer mellan den politiska majoriteten och oppositionen. Styrelsen följer löpande kostnadsutvecklingen på olika parametrar.

Regionstyrelsens ordinarie ledamöter och regionens chefer har fått möjlighet att besvara en enkät med ett 19 påståenden. Respektive påståenden ses i denna granskning som en indikator på hur regionens budgetprocess fungerar.

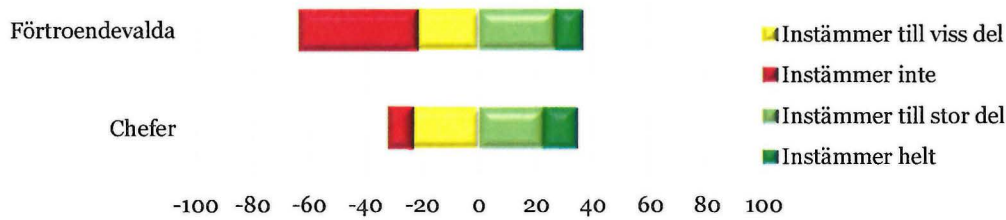
Resultaten redovisas i stapeldiagram där svaren procentuellt fördelas per svarsalternativ. I de fall stapeldiagrammet inte uppgår till 100 % har vissa av de svarande angett svarsalternativet "vet ej/ingen uppfattning".

I bilaga redovisas enkätresultatet för respektive påstående fördelat per svarsgrupp.

Kategorin *politisk styrning och kontroll* innehåller följande påståenden;

1. Den politiska organisationen i form av regionstyrelsen utövar i tillräcklig grad styrning över budgetprocessen i vår organisation
2. Den politiska organisationen i form av regionstyrelsen utövar i tillräcklig grad utvärdering/kontroll över budgetprocessen i vår organisation

Nedan redovisas de samlade svaren för påstående 1-2;



Av chefernas enkätsvar på dessa frågor framgår att chefer inom Division Folkhälso- och regiondirektörens stab är de som i störst utsträckning instämmer/instämmer i stor del i påståendena medan en stor andel av övriga chefer svarat vet ej/ingen uppfattning.

Vid intervjuer med regionledning och styrelserepresentanter framkommer att den nuvarande processen har funnits i flera år och att någon dokumenterad uppföljning/utvärdering av den inte gjorts.

Intervjuer med divisionschefer och verksamhetschefer ger ingen verifiering på att regionstyrelsen styr eller kontrollerar budgetprocessen. Den styrning som finns sker på tjänstemannanivå utifrån processer som är fastställda av tjänstemannaledningen.

2.2.2. Bedömning

Vår revisionella bedömning är att regionstyrelsen i begränsad utsträckning kan verifiera att den i rimlig grad utövar styrning och kontroll över budgetprocessen.

Den samlade styrelsens agerande i budgetprocessen är att delta i SP-dialogen samt att besluta om förslag till Strategisk plan och Finansplan. Själva budgetprocessen hanteras helt på tjänstemannanivå. Den politiska majoriteten i styrelsen kan troligen och rimligtvis utöva viss styrning och kontroll över processen, men detta sker då i det fördolda och är inget som dokumenteras och som kan följas av medborgarna.

2.3. Dokumenterade regler och rutiner

Detta avsnitt syftar till att ge underlag för en bedömning om det i tillräcklig utsträckning finns dokumenterade regler och rutiner för budgetprocessens genomförande som också tillämpas.

2.3.1. Iakttagelser

Regionens planeringsprocess finns beskriven i ett antal dokument framtagna inom regiondirektörens stab.

- Årscykel processer för styrning och ledning
 - Övergripande årscykel
 - Uppföljningsprocessen – delprocesser
 - Årscykel – att följa upp
 - Analysprocessen – delprocesser
 - Årscykel – att analysera
 - Planeringsprocessen – delprocesser
 - Årscykel – att planera
 - Beställningsprocessen – delprocesser
 - Årscykel – att beställa

- Anvisningar planering 2017
- Delprocess Strategisk plan
- Anvisningar för budgetarbetet 2017
- Mall för divisionsplan 2018 är inlagd i VIS (som dokumentmall nmed instruktioner för krav på innehåll)

Av dokumentet "Anvisningar planering 2017" framgår beslutsordningen för de olika dokumenten kopplade till planeringsprocessen. Här tydliggörs exempelvis syftet med divisionsplanerna, som är att för landstingsdirektören redovisa hur divisionerna ska genomföra sitt uppdrag samt att ge direktiv neråt i verksamheterna.

Anvisningar för budgetarbetet 2017 har som syfte att vara utgångspunkt och stöd vid budgetarbetet då landstinget eftersträvar ett gemensamt arbetssätt. Respektive division kompletterar med ytterligare anvisningar efter behov. Av anvisningarna framgår även en gemensam tidplan som sträcker över tidsperioden oktober - januari/februari

Divisionernas budgetarbete styrs övergripande av dessa styrdokument. Inom ramen för de anvisningar/principer som fastställs i dessa dokument bedriver de olika divisionerna sina respektive planeringsprocesser enligt divisionsinterna rutiner/anvisningar. Den övergripande styrningen består av:

- Tidplan för olika arbetsmoment
- Planeringsförutsättningar
- Roller/ansvarsfördelning
- Skall-krav på divisionsplanernas innehåll
- Mallar
- Praktiska anvisningar för registrering i budgetsystemet PRUT

Genomförda intervjuer ger en bild av en delvis delad process. Regionstyrelsen och regiondirektörens stab har en process som fokuserar på Strategisk plan och Finansplan samt regionstyrelsens plan och vidarefördelningsbeslut av fullmäktiges budgetram. Detta arbete bedrivs löpande under året före det aktuella budgetåret. Divisionernas arbete med budgeten inleds under hösten året innan det aktuella budgetåret och är särskilt intensivt i slutet året. Dessa båda delar av processen kopplas ihop genom dialog om divisionsplan som hålls i november mellan regionledning och divisionschef. Delarna sammanfogas också genom preliminära ekonomiska resultatmål i styrelsens plan och specifika uppdrag som kan ges till en division.

Av intervjuerna med divisionschefer och verksamhetschefer/enhetschefer framgår att det varierar mellan divisionerna rörande hur mycket dokumenterade rutiner som finns. Division Folk tandvård har en tydlig dokumenterad process för budgetarbetet.

Division Länssjukvård och Närsjukvård uppger att de inte har någon tydlig dokumenterad intern budgetprocess för hela kedjan ner till verksamhetschef. Detsamma gäller Divisionerna Länsteknik och Service som dock uppger att kunskapen om processen är känd.

Samma ekonomiska principer har gällt i flera år men är förtydligade inför 2018. Principerna redovisades på regionens ledningsgrupp i augusti. Tidsplanen för budgetarbetet är redovisad på möten och är oförändrad jämfört med tidigare år, enligt regionens budgetchef.

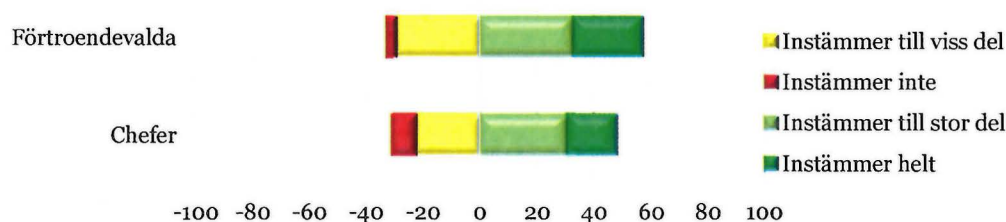
Vid flera intervjuer med cheferna framkommer att man upplever sig få de slutliga resultatmålen och budgetförutsättningarna allt för sent på året för att kunna ges

möjlighet att ha tillräckligt med intern dialog kring budgetarbetet och vidta åtgärder som ger ekonomisk effekt. Ett exempel på detta är att scheman för läkare läggs ett halvår i taget. Vid granskningens genomförande i oktober 2017 uppger flera divisioner att någon tidplan för budgetarbetet 2018 ännu inte fastställts och kommunicerats med divisionerna.

Inom kategorin *regler och riktlinjer* har förtroendevalda och chefer fått ta ställning till följande påståenden i enkätundersökning:

3. Styrningen över budgetprocessens genomförande i form av regler och anvisningar är tillräcklig i vår organisation
4. Regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande är i tillräcklig grad dokumenterade
5. Gällande regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande tillämpas i vår organisation

Nedan redovisas det samlade resultatet för påståenden (3-5);



Av enkätsvaren från cheferna på påståendet "Styrningen över budgetprocessens genomförande i form av regler och anvisningar är tillräcklig i vår organisation." framgår tydligt att Division Folktandvård sticker ut med störst andel som instämmer helt/instämmer till stor del, därefter kommer Divisionerna Länsteknik, Service, regionstyrelsens Stab, Divisionerna Närsjukvård och Länssjukvård i fallande skala (från 90 % för Division Folktandvård till 37 % för Division Länssjukvård.).

För påståendet "Regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande är i tillräcklig grad dokumenterade." är svarsbilden från cheferna inom Division Folktandvård att en mycket stor majoritet instämmer helt/instämmer till stor del, för division Länsteknik och Service att en majoritet instämmer helt/instämmer till stor del medan det för övriga chefer är knappt en tredjedel som instämmer helt/instämmer till stor del i påståendet.

Andelen chefer som instämmer helt/instämmer till stor del i påståendet "Gällande regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande tillämpas i vår organisation." varierar från 40 % i regionstyrelsens stab upp till 91 % i division Folktandvården. det är en relativt stor andel av cheferna som svarat vet ej/Ingen uppfattning i regiondirektörens stab samt i Division Länssjukvård.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att det på regionövergripande nivå till övervägande del finns tillräckligt dokumenterade regler och rutiner som också används i budgetprocessen.

Granskningen visar dock att de ekonomiska förutsättningarna och tidsplan för budgetarbetet inte alltid uppfattas på samma sätt av regionledning, divisionschefer och verksamhetschefer. Vi bedömer vidare att Division Folktandvård har tillräckligt dokumenterade regler/rutiner och att dessa också används. När det gäller budgetarbetet i de övriga divisionerna är vår samlade revisionella bedömning att det till

övervägande del finns regler/rutiner som används, men att dessa inte är dokumenterade.

2.4. Resursfördelningsmodell

Detta avsnitt syftar till att ge underlag till en bedömning huruvida det finns en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas.

2.4.1. Iakttagelser

Av styrdokumentet "Delprocess Strategisk plan", fastställt december 2016, framgår att input till planeringsprocessen är;

- Tidigare Strategisk plan
- Sammanställning av resultat från utvärdering/analys/uppföljning helår
- Resultat från omvärldsanalys
- Rekommendationer från gjorda analyser föregående år
- Politisk vilja.

Av "Anvisning för budgetarbetet 2017" framgår att verksamheterna sedan 2015 arbetar med åtgärder för att sänka sina kostnader med ca 250 mkr. Perioden 2017-2019 ska verksamheten underskott minska med 74 mkr för år 2017 och 47 mkr för vardera året 2018 och 2019.

Av intervjuerna framgår att det inte finns någon generell resursfördelningsmodell som utgår från befolkningens storlek, sammansättning och behov. Budgetarbetet tar sin utgångspunkt i föregående års budget och utifrån denna görs uppräknings, tillskjuts medel för eventuella satsningar och görs omfördelningar mellan divisionerna av kostnadsansvar. Vårdvalet samt tandvården justeras dock med anledning av befolkningens förändring.

Det finns, enligt ekonomidirektören, inget äskningsförfarande om nya budgetmedel eftersom den samlade kostnadsnivån är för hög i jämförelse med intäkterna. Styrelsen fastställer ekonomistyrningsprinciper i regionstyrelsens plan och fastställer även ekonomiska resultatmål.

I samband med styrelsens beredning av Finansplan kan budgeten komma att justeras utifrån statliga justeringar av statsbidrag mm.

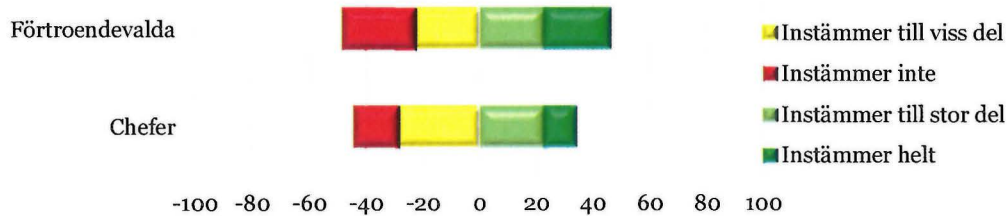
På divisionsnivå finns i viss mån resursfördelningsmodeller. Exempelvis inom Division Folktandvård finns en modell för hur resurser tilldelas verksamheten. Inom Division Närsjukvård är vårdvalet en resursfördelningsmodell som baseras på ett antal parametrar, exempelvis ålder, socioekonomi samt diagnoskoder. På liknande sätt finns inom Division Service ett system där bemanningen inom lokalvården planeras utifrån städade kvadratmeter per timme. Inom division Länsjukvård finns KPP (Kostnad Per Patient) som styrande för kostnadsnivåerna även om de inte används i den direkta resursfördelningen.

Inom kategorin *resursfördelning* har förtroendevalda och chefer fått ta ställning till följande påståenden i enkätundersökning:

6. Det finns tydliga styrande principer/modell för hur resurser ska fördelas inom vår organisation
7. Styrprinciper/resursfördelningsmodell är i tillräcklig grad dokumenterade
8. Styrprinciper/resursfördelningsmodell är förankrad och har legitimitet i vår organisation

9. Gällande styrprinciper/resursfördelningsmodell tillämpas i vår organisation

Nedan redovisas det samlade resultatet för påståenden (6-9);



Av enkätsvaren framkommer att de politiska företrädarna har olika syn på påståendena ovan.

Hos cheferna skiljer sig svaren åt mellan de olika divisionerna. Cirka en fjärdedel av cheferna inom division Närsjukvård och Länssjukvård har svarat Instämmer helt/Instämmer till stor del på påståendet "Det finns tydliga styrande principer/modell för hur resurser ska fördelas i vår organisation" medan ca hälften av cheferna inom Regiondirektörens stab och Division Service svarat detsamma. För Division Länsteknik är det drygt 60 % som svarat Instämmer helt/Instämmer till stor del och för Division Folk tandvård är det hela 83 % som valt dessa svarsalternativ.

På påståendet "Styrprinciper/resursfördelningsmodell är förankrad och har legitimitet i vår organisation" är det bara ca 20 % av cheferna inom Division Närsjukvård och Länssjukvård som Instämmer helt/Instämmer till stor del. För Division Folk tandvården är motsvarande andel 80 % medan övriga divisioner och regiondirektörens stab ligger på ca 40 %.

Vid intervjuerna med chefer framkommer kritik mot hur resurser fördelas och att det alltför sällan förs diskussioner om själva uppdraget. Det framförs även kritik mot att Vårdvalsmodellens parametrar inte motsvaras av befolkningens behov i olika åldersgrupper.

2.4.2. Bedömning

Vår samlade revisionella bedömning är att det i begränsad utsträckning finns en transparent, dokumenterad och förankrad resursfördelningsmodell som tillämpas.

Vi bedömer att det finns en kännedom om hur den övergripande resursfördelningsmodellen ser ut. Att den utgår från föregående års budget och att det görs uppräkningar och vissa justeringar som redovisats för i avsnittet ovan. Det är dock inte helt transparent och inte heller dokumenterat hur olika förutsättningar påverkar den övergripande resursfördelningen. Vi bedömer vidare att det inom respektive division i varierande grad finns dokumenterade resursfördelningsmodeller. Vi bedömer att den övergripande resursfördelningsmodellen tillämpas, men noterar samtidigt att granskningens resultat visar att den inte är förankrad och inte heller har legitimitet i sjukvårdsorganisationen (tandvården undantagen).

2.5. Verksamhetens budgetmedel/ekonomiska mål jämfört med uppdrag/produktionsmål

Detta avsnitt syftar till att ge underlag till en bedömning huruvida det finns en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmedel/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål.

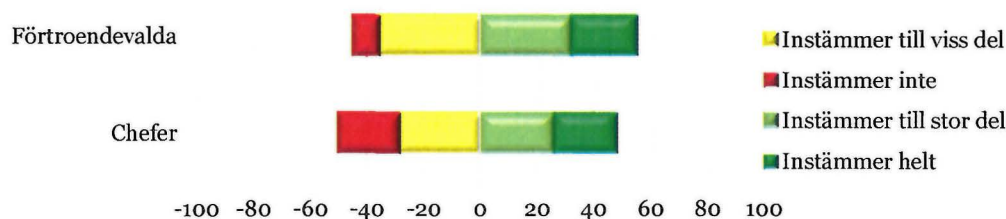
2.5.1. Iakttagelser

Kommunallagen reglerar att det för verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning (kapitel 8). I Region Norrbottens strategiska plan för 2018-2020 framgår följande ” Planen innehåller de övergripande målen och framgångsfaktorerna för att nå dessa samt ekonomiska ramarna för verksamheten” Vidare tydliggörs ”I planen konkretiserar fullmäktige visionen till regionstyrelsen genom mål inom de fem perspektiven; Medborgare, Verksamhet, Kunskap och förnyelse, Medarbetare och Ekonomi med framgångsfaktorer för att nå dessa. De fem perspektiven är gemensam modell för planering och uppföljning som används både inom det politiska systemet och verksamheterna. Detta skapar en röd tråd vilken bidrar till att alla kan se sin roll i ett större sammanhang.” I tidigare års divisionsplaner återfinns såväl ekonomiska resultatmått och budgetfördelningar samt mål för verksamheterna. (Divisionsplanerna för 2018 är inte fastställda vid granskningens genomförande.)

Inom kategorin *mål och medel* har förtroendevalda och chefer fått ta ställning till följande påståenden i enkätundersökning:

10. Förutom budgetmedel/ekonomiska mål finns tydliga verksamhetsmål för vår organisation
11. Det finns en tydlig koppling mellan budgetmedel/ekonomiska mål och verksamhetsuppdrag/-mål
12. De verksamhetsmål som finns är möjliga att uppnå med de budgetmedel vi disponerar

Nedan redovisas det samlade resultatet för påståenden (10-12);



På påståendet: *”Förutom budgetmedel/ekonomiska mål finns tydliga verksamhetsmål för vår organisation”* finns en samstämmig svarsbild där en betydande majoritet av cheferna svarar Instämmer helt/Instämmer till stor del.

Intervjuer med divisionschefer och verksamhetschefer/enhetschefer ger en bild av att det inom divisionerna Folkvandvård, Service och Länsteknik ofta finns en koppling mellan verksamhetens uppdrag och dess mål och verksamhetens budgetmedel/ekonomiska mål. Ansvariga chefer är ofta delaktiga i arbetet med att få en budget i balans och har möjlighet till dialoger i ledningsgrupper med flera forum för att hitta gemensamma lösningar på uppkomna utmaningar.

För Division Länssjukvård och Närsjukvård ges en annan bild. Här upplever chefer att det är sällan som själva uppdraget diskuteras. Budgetmedel fördelas utifrån ekonomistyrprinciperna. Dessa medel ska sedan fördelas internt i divisionerna. Chefer upplever ibland att de medel som tilldelas i budget inte står i paritet till uppdraget som ska utföras och ansvarig chef vet ibland redan från årets början att man inte kommer att klara sitt ekonomiska resultatmål. Även om dialoger förs inom divisionerna så är det svårt att hitta lösningar för att åstadkomma en budget i balans.

På påståendet *“Det finns en tydlig koppling mellan budgetmedel/ekonomiska mål och verksamhetsuppdrag/-mål”* i enkäten är det 37 % av cheferna inom Division Närsjukvård, 23 % av cheferna inom Division Länssjukvård och 16 % av cheferna inom Division Service som svarat Instämmer inte. För övriga divisioner är det endast någon chef per division som gett samma svar. Även i denna fråga utmärker sig division Folk tandvård genom att 93 % av cheferna Instämmer helt/Instämmer till stor del i påståendet.

På påståendet: *“De verksamhetsmål som finns är möjliga att uppnå med de budgetmedel vi disponerar”* svarar ca 50 % av cheferna inom Divisionerna Länssjukvård, Service, Länsteknik, Folk tandvård Instämmer till viss del. Hos Division Närsjukvård är det hela 56 % av cheferna som svarat Instämmer inte.

2.5.2. *Bedömning*

Vår samlade revisionella bedömning är att det i begränsad utsträckning finns en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmål/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål.

För de större sjukvårdsdivisionerna saknas allt för ofta en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmål/ekonomiska mål och uppdrag/verksamhetsmål. För de mindre divisionerna bedömer vi att kopplingen mellan ekonomi och uppdrag är tydligare och starkare. Då de större sjukvårdsdivisionerna står för så stor del av regionens verksamhet blir den samlade bedömningen att det i begränsad utsträckning finns en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmål/ekonomiska mål och uppdrag/produktionsmål.

2.6. *Dialog och delaktighet i processen*

Detta avsnitt syftar till att ge underlag till en bedömning huruvida formerna för dialog och delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer är dokumenterad och väl utvecklad.

2.6.1. *Iakttagelser*

Granskningen omfattar fyra nivåer i organisationen - den politiska nivån i form av regionstyrelsen - regionens tjänstemannaledning (exempelvis regiondirektör och ekonomidirektör) - divisionscheferna - samt själva verksamheten i divisionerna.

Av *“Årscykel processer för styrning och ledning”* framgår att stabsledning och politik behandlar tjänstemännens förslag till förbättringsområden/strategiskt viktiga områden i mars månad. Detta skapar möjlighet till dialog mellan politik och tjänstemannaledning (SP-dialogerna).

Av dokumenten *Anvisning för budgetarbete 2017* och *Anvisning för planering 2017* framgår att budgetdialoger hålls mellan regionledning och divisionschefer i november/december. Vid intervjuer med divisionschefer har flera framfört önskemål om mer dialog med regionledningen. Ett område som lyfts nödvändigt att ha mer dialog om är själva uppdraget.

Av intervju med budgetchef framgår att under juni-augusti bereds styrelsens plan och preliminära ramar tas fram. Dessa redovisas även under processens gång till regionens ledningsgrupp mm. Under hösten då budgetpropositionen kommer och finansplanen läggs fram för styrelsen redovisas eventuella förändringar för divisionerna och de kan ta med även detta i sitt budget-/planarbete.

Några divisioner börjar redan tidigare, t.ex. har Division Folktandvården startat upp sitt arbete redan under augusti månad. Detta i samband med sina chefsträffar. I slutet av september genomför Division Länssjukvård chefsdagar. Finansplan beslutas av styrelsen i slutet av oktober och fastställs av Regionfullmäktige i mitten av november. I slutet av november genomför regiondirektör divisionsdialoger om divisionsplanerna och divisionerna kan erhålla kompletterande information/direktiv.

Av de centrala dokument vi tagit del av framgår inte hur dialog ska genomföras mellan divisionsledning och verksamheterna. Detta styr varje division själv.

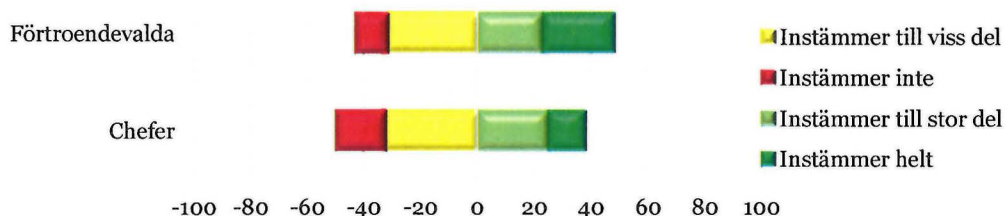
Intervjuer med cheferna har gett oss många exempel på de dialoger som genomförs: gruppdialoger, arbetsplatsträffar, ledningsgruppsmöten med mera. Intervjuerna visar genomgående att det är lättare att hålla samman en process och skapa delaktighet och dialog i en division av begränsad storlek än de stora sjukvårdsdivisionerna. Den önskan som finns från divisionschefer om att ha mer dialog med regionledningen om själva uppdraget delas även av en del verksamhetschefer inom divisionerna.

Inom kategorin *dialog och delaktighet* har förtroendevalda och chefer fått ta ställning till följande påståenden i enkätundersökning:

13. Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer
14. Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende dialog inom och mellan olika organisatoriska nivåer
15. Formerna för dialog och delaktighet i budgetprocessen är i tillräcklig grad dokumenterade
16. Jag har tillräcklig kompetens för att delta i budgetprocessen
17. Jag ges tillräckligt administrativt stöd/övrigt stöd för att kunna delta i budgetprocessen

Påstående 16-17 har endast besvarats av chefer.

Nedan redovisas det samlade resultatet för påståenden (13-17);



På påståendet: "Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende dialog inom och mellan olika organisatoriska nivåer" svarar 17 % av Division Närsjukvårdens chefer, 24 % av Länssjukvårdens chefer samt 31 % av regiondirektörens stabs chefer att de Instämmer helt/Instämmer till stor del. För Division Länsteknik och Service är det 45 % av cheferna som svarat detsamma medan det för Division Folktandvård är hela 73 % av cheferna som Instämmer helt/Instämmer till stor del.

Även på påståendet: "Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer." visar cheferna i Division Närsjukvård och Länssjukvård ett svagare resultat än övriga divisioner och regiondirektörens stab.

En betydande majoritet av cheferna från Division Folktandvården svarar Instämmer helt/Instämmer till stor del på påståendet: "Formerna för dialog och delaktighet i budgetprocessen är tillräcklig grad dokumenterade." För övriga chefer är det betydligt lägre andelar som lämnat motsvarande svar.

2.6.2. Bedömning

Vår samlade revisionella bedömning är att formerna för dialog och delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer i begränsad utsträckning är dokumenterade och utvecklade.

Det finns en dokumenterad dialog mellan regionledning och divisionsledning. Flera divisionschefer efterlyser dock mer dialog med regionledningen, bland annat om själva uppdraget. När det gäller dialog och delaktighet inom respektive division så noterar vi att det även inom detta område är stora skillnader mellan de olika divisionerna, och att Division Folktandvård utmärker sig på ett positivt sätt. Vi bedömer att området dialog och delaktighet för de stora sjukvårdsdivisionerna har en utvecklingspotential.

2.7. Budgetansvar

Detta avsnitt syftar till att ge underlag till en bedömning huruvida budgetansvaret är tydligt dokumenterat och beskrivet för budgetansvariga chefer.

2.7.1. Iakttagelser

Regionstyrelsen beslutade den 3 maj 2017 (§ 107) att ge regiondirektören i uppdrag att utarbeta ekonomistyrregler som tydliggör vilket ansvar i form av befogenheter och skyldigheter som åvilar chefer i organisationen.

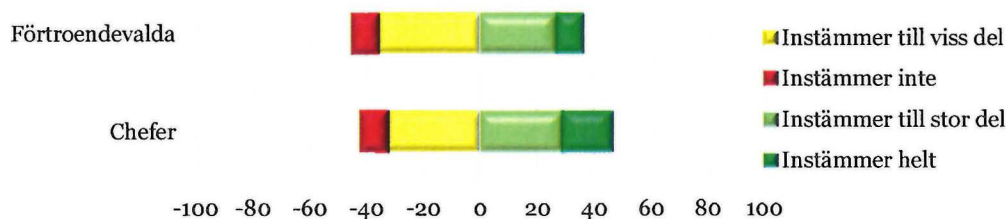
I regionstyrelsens plan för 2018-2020 redovisas ekonomistyrprinciper som också tydliggör vilka principer som budget/resultatmål för hälso- och sjukvårdsdivisionerna bygger på. Av ekonomistyrprinciperna framgår även "För all verksamhet är det självklart att verksamheten ska klara sina ekonomiska mål/budget". Det interna regelverket kommer enligt ekonomidirektören att förtydligas med vad det ekonomiska ansvaret innebär för chefer och vilka befogenheter de har. I introduktion av nya chefer så ingår detta i den utbildning cheferna får.

Av intervjuer med chefer framgår överlag är budgetansvaret uppfattas som tydligt beskrivet för budgetansvarig chef men att graden av dokumentation varierar mellan divisionerna. Det finns dock enstaka intervjuade chefer som uppger att budgetansvaret inte uppfattas som tydligt.

Inom kategorin *ansvar* har förtroendevalda och chefer fått ta ställning till följande påståenden i enkätundersökning:

18. Chefers ansvar för budgetprocessen är tydligt beskrivet i vår organisation
19. Chefers ansvar för budgetprocessen är i tillräcklig grad dokumenterade

Nedan redovisas det samlade resultatet för påståenden (18-19);



På påståendet: *“Chefers ansvar för budgetprocessen är tydligt beskrivet i vår organisation.”* svarade 85 % av Division Folktandvård Instämmer helt/Instämmer till stor del medan 42-52 % av övriga chefer svarade Instämmer helt/Instämmer till stor del.

En majoritet av cheferna på Division Folktandvård Instämmer helt/Instämmer till stor del i påståendet: *“Chefers ansvar för budgetprocessen är i tillräcklig grad dokumenterade.”* medan det endast är 23 % av cheferna i regiondirektörens stab och 32-38 % av övriga chefer som har angett samma svarsalternativ.

2.7.2. Bedömning

Vår bedömning är att budgetansvaret i begränsad utsträckning är dokumenterat för budgetansvariga chefer. Vi bedömer dock att det till övervägande del är beskrivet för budgetansvariga chefer.

Vi baserar vår bedömning på att de flesta cheferna uppger att de uppfattar budgetansvaret som tydligt. Vi ser positivt på att de interna regelverket ska förtydligas vad avser vilket ansvar i form av befogenheter och skyldigheter som åvilar budgetansvariga chefer.

2.8. Övriga iakttagelser i granskningen

Under granskningens genomförande framträder en bild av att Divisionerna Folktandvård, Länsteknik och Service har helt andra förutsättningar för sitt budgetarbete än Divisionerna Länsjukvård och Närsjukvård. De ”mindre” divisionerna har genomgående en mer nära dialog med chefer kring budgetnivåer och åtgärder och cheferna uppger också i högre utsträckning att ekonomi och verksamhet går hand i hand. Inom Divisionerna Länsjukvård och Närsjukvård är dialogen inte lika utvecklad och det är vanligare att chefer redan vid årets början vet att den lagda budgeten inte motsvaras av den verksamhet som ska bedrivas, även om budget självklart gäller. I någon intervju framförs detta vara demoraliserande för organisationen. Från dessa divisioners företrädare framförs även synpunkter på hur resurser fördelas till de olika verksamheterna.

3. Avslutning

3.1. Sammanfattande revisionell bedömning

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagens kapitel 9. I deras uppdrag ingår bland annat att granska och pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Kontrollområde/ Kontrollmål		Bedömning
Ändamålsenlighet	Regler och rutiner för budgetprocessens genomförande: tillämpning	Till övervägande del Förekommande regler och rutiner tillämpas överlag av organisationen. Vissa skillnader hur regelverket uppfattas i organisationen.
	Resursfördelningsmodell: tillämpning	Till övervägande del Bedömningen baseras på vad som framkommit i intervjuer och enkätresultat.
	Koppling mellan verksamhetens budgetmedel/ ekonomiska mål och uppdrag/ produktionsmål	I begränsad utsträckning För de större divisionerna saknas alltför ofta en tydlig koppling mellan verksamhetens budgetmedel/ ekonomiska mål och uppdrag/verksamhetsmål. För de mindre divisionerna är kopplingen mellan ekonomi och uppdrag tydligare och starkare.
	Sammanfattande bedömning	Till övervägande del

Kontrollområde/ Kontrollmål		Bedömning
Intern kontroll	Regionstyrelsens styrning och kontroll av budgetprocessen	I begränsad utsträckning Styrelsen utövar viss styrning och kontroll av budgetprocessen. En mer gemensam syn inom den politiska organisationen på själva budgetprocessen är ett utvecklingsområde.
	Regler och rutiner för budgetprocessens genomförande: dokumentation	Till övervägande del Det finns dokumenterade regler och rutiner centralt samt inom Division Folkvandvården. För övriga divisioner saknas dokumenterade regler och rutiner.
	Resursfördelningsmodell: transparent, dokumenterad och förankrad	I begränsad utsträckning Det finns kännedom om hur den övergripande resursfördelningsmodellen som används ser ut. Den är dock inte dokumenterad, transparent eller förankrad.

Dialog och delaktighet i budgetprocessen: dokumenterad och väl utvecklad	I begränsad utsträckning Det finns en dokumenterad dialog mellan regionledning och divisionsledning samt inom Division Folktandvården. Dialog och delaktighet för de stora sjukvårdsdivisionerna har en utvecklingspotential.
Budgetansvar för chefer: dokumentation och innehåll	I begränsad utsträckning Budgetansvaret är i begränsad utsträckning dokumenterat för budgetansvariga chefer. Det är dock beskrivet för cheferna.
Sammanfattande bedömning	I begränsad utsträckning

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömning av kontrollmålen ovan är vår sammanfattande revisionella bedömning att Region Norrbottens budgetprocess till övervägande del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms endast i begränsad utsträckning vara tillräcklig.

3.2. Rekommendationer

För att utveckla regionens budgetprocess bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att regionstyrelse och regionledning analyserar granskningsresultatet och utifrån detta vidtar rimliga åtgärder för att förbättra regionens budgetprocess. Fokus bör sannolikt riktas mot områdena dialog och delaktighet (hela budgetkedjan, framförallt inom sjukvårdsorganisationen), balans mellan mål och medel samt skapa en mer gemensam syn kring själva budgetprocessen inom den politiska organisationen.

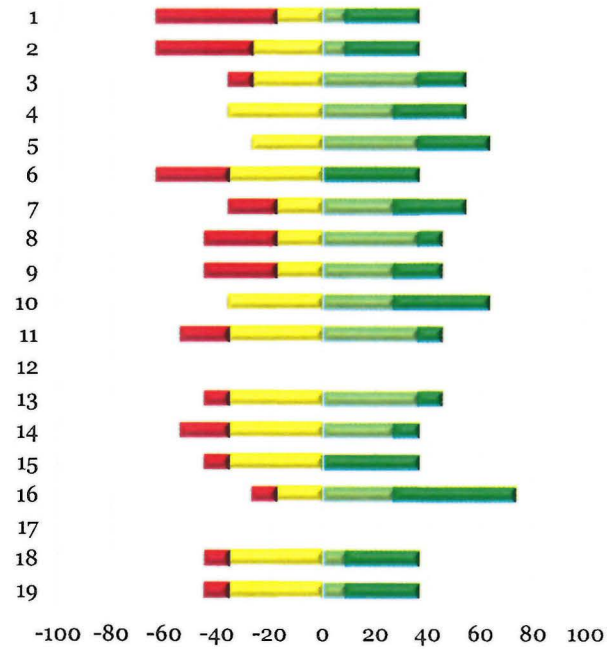
4. Bilagor

4.1. Enkätpåståenden: förtroendevalda och chefer

Politisk styrning och kontroll
1. Den politiska organisationen i form av regionstyrelsen utövar i tillräcklig grad styrning över budgetprocessen i vår organisation
2. Den politiska organisationen i form av regionstyrelsen utövar i tillräcklig grad utvärdering/kontroll över budgetprocessen i vår organisation
Regler och riktlinjer
3. Styrningen över budgetprocessens genomförande i form av regler och anvisningar är tillräcklig i vår organisation
4. Regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande är i tillräcklig grad dokumenterade
5. Gällande regler, anvisningar och rutiner för budgetprocessens genomförande tillämpas i vår organisation
Resursfördelning
6. Det finns tydliga styrande principer/modell för hur resurser ska fördelas inom vår organisation
7. Styrprinciper/resursfördelningsmodell är i tillräcklig grad dokumenterade
8. Styrprinciper/resursfördelningsmodell är förankrad och har legitimitet i vår organisation
9. Gällande styrprinciper/resursfördelningsmodell tillämpas i vår organisation
Mål och medel
10. Förutom budgetmedel/ekonomiska mål finns tydliga verksamhetsmål för vår organisation
11. Det finns en tydlig koppling mellan budgetmedel/ekonomiska mål och verksamhetsuppdrag/-mål
12. De verksamhetsmål som finns är möjliga att uppnå med de budgetmedel vi disponerar
Dialog och delaktighet
13. Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende delaktighet inom och mellan olika organisatoriska nivåer
14. Vår budgetprocess är väl utvecklad avseende dialog inom och mellan olika organisatoriska nivåer
15. Formerna för dialog och delaktighet i budgetprocessen är i tillräcklig grad dokumenterade
16. Jag har tillräcklig kompetens för att delta i budgetprocessen
17. Jag ges tillräckligt administrativt stöd/övrigt stöd för att kunna delta i budgetprocessen
Ansvar
18. Chefers ansvar för budgetprocessen är tydligt beskrivet i vår organisation
19. Chefers ansvar för budgetprocessen är i tillräcklig grad dokumenterade

4.2. Enkätresultat

Enkätresultat: förtroendevalda



Enkätresultat: chefer

