

Endredi Konsultation AB

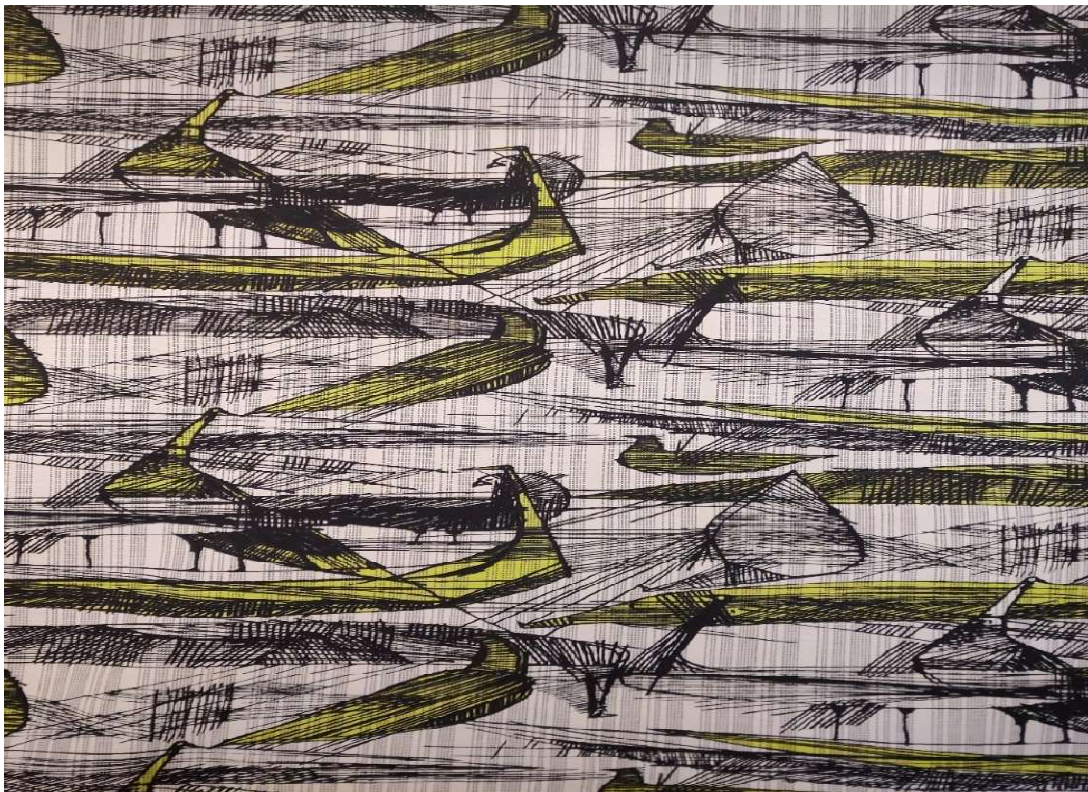
Ställer rätt frågor och

lämnar effektiva förslag

Granskning av Regionens åtgärder för att vidmakthålla en ekonomi i balans – handlingsplanens upprättande m.m.

Revisionsrapport

Region Dalarna



Endredi Konsult

2023-08-16

Antal sidor 22

Antal bilagor 2

Endredi Konsultation AB

*Ställer rätt frågor och
lämnar effektiva förslag*

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
1.1	Övergripande revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Kontrollmål och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Projektorganisation/granskningsansvariga	5
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Formella beslut och uppdrag	5
3.2	Projektplan och projektorganisation för utarbetande av handlingsplan	7
3.3	Den ekonomiska genomlysningen	8
3.4	Arbetet med handlingsplanen	10
3.5	Handlingsplanens innehåll	12
4	Svar på kontrollmål och revisionsfrågor	19
	Bilaga 1 Metod	
	Bilaga 2 Modell för hållbart besparingsarbete i offentlig verksamhet	

1 Sammanfattning och rekommendationer

Regionens revisorer har beslutat genomföra en längre granskning av hur Regionstyrelsen och övriga berörda nämnder angriper utmaningen att anpassa verksamheten till de rådande ekonomiska förutsättningarna. I denna första granskning lämnas ett underlag till revisorerna för att bedöma om Regionstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och vidtar tillräckliga åtgärder i arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan.

Region Dalarna har varit tidigt ute med att inse och närmare analysera utmaningarna i den ekonomiska situationen vilken av allt att döma bygger på rimliga antaganden. Många regioner har inte haft denna framförhållning. Region Dalarna har utifrån sin analys under vintern och våren 2023 arbetat fram en första handlingsplan och har härigenom skapat mer handlingsutrymme jämfört med om arbetet skulle ha inletts i samband med budgetprocessen.

Regionstyrelsen har varit initiativtagare till arbetet med att genomföra en genomlysning och utarbeta en handlingsplan (uppdrag till regiondirektören) men har annars inte haft någon formell roll i att styra och leda arbetet. Detta tydliggörs av att den inte fattat några aktiva beslut under processen. Uppdraget har bedrivits som ett projekt vilket avslutats i och med budgetbeslutet i Regionfullmäktige i juni 2023. Handlingsplanen har inarbetats i budgetbeslutet.

Det kan konstateras att beslutet om att genomföra en genomlysning och ta fram en handlingsplan togs i bred parlamentarisk enighet. Dock gällde detta inte budgetbeslutet vilket stöddes enbart av majoriteten.

Arbetet med handlingsplanen har bedrivits som ett projekt för vilket en projektorganisation formats. Vår bedömning är att arbetet huvudsakligen skett i enlighet med given projektplan. Två positiva faktorer vill vi särskilt lyfta fram i detta. Det ena är att det tillskapats ett särskilt projektkontor med expertkompetens och avdelade resurser för arbetet. Exempelvis från hälso- och sjukvården har detta uppskattats och ansetts ha inneburit stöd och avlastning. Det andra är arbetet med information och kommunikation som vi bedömer har inneburit att kunskapen om behovet av insatser nått ut till medarbetare på ett tillfredsställande sätt. Lärdomarna från tidigare arbete med kostnadsänkningar i Regionen har enligt underlag från ekonomidirektören bl.a. varit att i ännu större grad involvera första linjens chefer i arbetet med att hitta lämpliga åtgärder. Eventuellt borde därför projektplanen ha innehållit någon form av metodstöd till verksamheterna att bedriva arbetet på ett sätt som säkerställer delaktighet och involvering.

I olika informationsmaterial kring arbetet med handlingsplanen framgår att ambitionen är att medarbetarna ska vara involverade och delaktiga. Än så länge förefaller denna ambition ha lyckats bättre i de mindre förvaltningarna. Inom hälso- och sjukvården finns säkert variationer i detta avseende men där framgår av förvaltningens handlingsplan att rådande tidspress påverkat möjligheterna att precisera och förankra.

Totalt sett summerar handlingsplanen till mer än ambitionen. Det föreligger dock oklarheter bl.a. avseende genomförbarheten för en stor del av åtgärderna. Helt klart är att om enbart åtgärder med genomförbarhet 1 och 2 (de två med högst sannolikhet att lyckas) ingår så blir den samlade handlingsplanen lägre än den summa på 558 mnkr som framgår i sammanfattningen och även lägre än sparambitionen på 500 mnkr. Beloppsmässigt ligger det mesta av åtgärderna med lägre genomförbarhet (3) inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Vår bedömning är att den övergripande sammanfattningen borde ha innehållit en summering av åtgärder med olika genomförbarhet. Den borde även ha fört en diskussion om vilka åtgärder som skulle inkluderas i den slutliga sammanställningen och motiv till det. Den nuvarande summeringen innehåller samtliga åtgärder oberoende av vilken genomförbarhet de har.

Psykiatrin förväntas stå för nära 25% av besparingarna inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen medan psykiatrins andel av kostnaderna är ca. 8%.

I handlingsplanens övergripande sammanfattning görs bedömningen att det för de flesta insatser finns goda möjligheter att följa upp insatsen och dess effekt. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens andel av hela handlingsplanen är nästan 70% och åtgärderna är inte specificerade i flera avseenden, t.ex. när det gäller hur de ska följas upp. Utifrån detta förhållande ser vi bedömningen om goda uppföljningsmöjligheter som vilandes på en något oklar grund.

Erfarenheten av tidigare granskning av Region Dalarnas besparingsarbete (den s.k. Struktur- och förändringsplanen) under åren 2017 - 2019 var att knappt hälften av den ursprungliga sparambitionen på 630 mnkr kunde realiseras. Som beskrivs i rapporten bedöms en stor del av åtgärderna denna gång vara av kategorin effektivisering. Detta är å ena sidan en förutsättning för att erhålla långsiktigt hållbara kostnadssänkningar å den andra sidan kommer mycket av detta kräva arbete med processförbättring. Sådant arbete är beroende av utvecklingskapacitet och tar tid för att lyckas. En generell risk att lyfta i detta sammanhang är därför att det kan komma att ta längre tid än till utgången av år 2024 att få helårseffekt på de åtgärder som kräver utrednings- och/eller utvecklingsarbete. Mot denna bakgrund och med beaktande av att handlingsplanen inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen inte är genomarbetad enligt anmodad modell/metod, är vår bedömning att det är osäkert om föreliggande handlingsplan (åtgärder) kan förväntas leda till kostnadssänkningar motsvarande 500 mnkr till utgången av år 2024.

1.1 Övergripande revisionell bedömning

Det övergripande kontrollmålet med denna första granskning är att bedöma om Regionstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och vidtar tillräckliga åtgärder i arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan.

- Regionstyrelsen beredde budgetärendet (beslutat i Regionfullmäktige i november 2022) som innehöll uppdraget till regiondirektören om att göra en ekonomisk genomlysning och en handlingsplan för att vidmakthålla en ekonomi i balans. Styrelsen har härigenom initierat arbetet. Regionstyrelsen har i övrigt inte haft någon formell roll i att styra och leda arbetet vilket tydliggörs av att den inte fattat några aktiva beslut under processen. Den politiska styrgrupp som varit en del i projektorganisationen, har bestått av företrädare för den politiska majoriteten.

Denna grupp är inte ett politiskt organ och den demokratiska insynen har försvårats genom att ingen insyn råder i detta forum. Vår uppfattning är att Regionstyrelsen formellt sett borde ha haft rollen som politisk styrgrupp.

- Arbetet som sådant har till stora delar bedrivits ändamålsenligt (se svar på revisionsfrågor) men underlagen är delvis inte kompletta vilket gör det svårt att bedöma om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa en ekonomi i balans.

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till Regionstyrelsen:

- I kommande arbeten av liknande karaktär bör Regionstyrelsen ha en formell roll som styrgrupp.
- Begär en analys av handlingsplanen med avseende på olika åtgärders genomförbarhet och ta utifrån denna ställning till behovet av ytterligare åtgärder för att klara den totala sparambitionen.
- Begär en bättre samlad bedömning av uppföljningsbarheten.
- Tillse att det fortsatta arbetet bedrivs på ett sätt som säkerställer medarbetarnas involvering och delaktighet.
- Säkerställ Regionens utrednings- och/eller utvecklingskapacitet kopplat till de åtgärder i handlingsplanen som kommer att kräva utredning och eller utveckling.

2 Inledning/bakgrund

Följande bakgrundsbeskrivning har förelegat som motiv för revisorernas beslut att granska Regionens arbete med att utarbeta en handlingsplan för att vidmakthålla en ekonomi i balans.

Det allmänna ekonomiska läget tillsammans med kraftigt ökade pensions- och IT-kostnader i Regionen bidrar till en ökad ekonomisk obalans. Utöver detta finns demografiska utmaningar som förstärker obalansen.

För 2023 och 2024 planerar Regionen att använda 0,5 mdkr (0,25 per år) ur resultatutjämningsreserven för att täcka obalansen och överger samtidigt det tidigare målet om 2% överskott.

I regionplanen konstateras behovet av en övergripande handlingsplan som genom utveckling, omställning och prioritering, på ett långsiktigt ekonomiskt sätt möter Regionens framtida utmaningar. Regiondirektören har styrelsens uppdrag att under våren 2023 ta fram handlingsplanen för beslut i fullmäktige i juni i samband med beslut om budget och regionplan. Målet är att åter ha balans i ekonomin år 2025 och att då även återgå till det tidigare överskottsmålet.

Revisorerna har identifierat Regionens förmåga att anpassa verksamheten till gällande ekonomiska förutsättningar, som en av de absolut största riskerna.

Med ovan bakgrund har revisorerna beslutat genomföra en längre granskning av hur Regionstyrelsen och övriga berörda nämnder angriper utmaningen att anpassa verksamheten till de rådande ekonomiska förutsättningarna.

2.1 Kontrollmål och revisionsfrågor

Syftet och kontrollmålet med denna första granskning är att bedöma om Regionstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och vidtar tillräckliga åtgärder i arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan.

I den första granskningen står arbetet t.o.m. budgetbeslutet i Regionfullmäktige i juni 2023 i fokus, dvs. arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan. Följande mer konkreta revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har uppdraget att utarbeta en handlingsplan bedrivits på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
2. Är de antaganden som ligger till grund för prognoser om den ekonomiska utvecklingen rimliga?
3. Har styrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av arbetet med framtagande av handlingsplanen?
4. Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att förankra åtgärdsplanen i förvaltningsorganisationen och med fackliga organisationer e t c?
5. Kan föreslagna åtgärder i handlingsplanen förväntas leda till det resultat som erfordras för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning?

- a. I vilken grad kan åtgärder i handlingsplanen kategoriseras som effektivisering, ransonering, utjämning av omotiverade kostnadsskillnader respektive generella besparingar?
6. Har handlingsplanen blivit föremål för en riskanalys och vad blev resultatet av den? Finns åtgärder för att minska risker eller för att motverka konsekvenser?

Kontrollmål och revisionsfrågor besvaras sist i rapporten, kapitel 4.

2.2 Avgränsning

Granskningen avser Regionens arbete med genomlysning och handlingsplan fram till budgetbeslutet i Regionfullmäktige i juni 2023. Regionstyrelsens ansvar granskas.

2.3 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi, projektledare och certifierad kommunal revisor tillsammans med Anders Haglund, expert och certifierad revisor. Rapporten har kvalitetsgranskats av Bo Ädel, certifierad revisor.

Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att faktagranska rapporten.

2.4 Metod

En beskrivning över använd metod inklusive revisionskriterier återges i bilaga 1.

3 Resultat av granskningen

3.1 Formella beslut och uppdrag

3.1.1 Uppdrag att utarbeta en handlingsplan

Det formella uppdraget att utarbeta en handlingsplan för att på ett långsiktigt ekonomiskt sätt möta regionens framtida utmaningar gavs till regiondirektören i samband med Regionfullmäktiges beslut om Regionsplan och budget 2023 – 2025, 14 – 15 november 2022, § 106. M, SD och V reserverade sig till förmån för sina egna förslag. I dessa ingick inte något motsvarande uppdrag rörande utarbetande av en handlingsplan.

Uppdraget till regiondirektören omfattade följande:

- “Leverera en genomlysning av Region Dalarnas ekonomiska situation och förankra denna för att skapa en större samsyn i organisationen rörande nuläget.
- Planera, styra och dokumentera arbetet med en handlingsplan för perioden 2023 – 2025, innehållande mål och strategier för att genom utveckling, omställning och prioriteringar, på ett ansvarsfullt sätt möta regionens framtida utmaningar.
- Specificera hur uppföljningen av handlingsplanens mål och strategier ska utformas och genomföras.

Handlingsplanen ska inkludera de redan beslutade och pågående större förändrings- och utvecklingsarbetena i regionen. Utöver dessa ska handlingsplanen också inkludera eventuella ytterligare åtgärder som behövs för att hantera de ekonomiska utmaningarna.

Uppdraget löper från 7 november 2022 till 5 maj 2023. Under våren 2023 ska arbetet synkroniseras med framtagandet av budget- och regionplan 2024 – 2026.”

Övriga punkter i uppdragsbeskrivningen i sammanfattning:

- Återkoppling ska ske löpande till en politisk styrgrupp.
- Genomlysningen av den ekonomiska situationen ska vara färdig i januari.
- Dialog ska ske i verksamheten utifrån framtaget material under februari.
- Bred återkoppling av nulägesbilden till politiken ska ske i samband med start av budgetarbetet.
- Leverans av tjänstemannaunderlag i månadskiftet april/maj.

3.1.2 Regionstyrelsens och Regionfullmäktiges övriga beslut rörande handlingsplan

Regionstyrelsen har fattat ett beslut rörande handlingsplanen, nämligen 2023-05-29, §82. I ärendet där förvaltningarnas handlingsplaner redovisas beslutas att informationen godkänns och att uppdraget att ta fram handlingsplan anses avslutat. Regionstyrelsens beslut var enhälligt.

I övrigt har kort information lämnats till Regionstyrelsen under våren, inom ramen för ärendet “Regiondirektören informerar”, om arbetet med genomlysning och arbetet med handlingsplan. 2023-02-06, §5 informerades om att genomlysning av hälso- och sjukvården startat genom att redovisa kort- och långsiktiga effekter av större förändrings- och utvecklingsarbeten. 2023-03-06, §30 informerades om vilka projekt som omfattades av genomlysningen, att en dialog inom hälso- och sjukvården hade genomförts samt att det inom hörsel och syn pågår ett arbete med framtagande av en handlingsplan. 2023-04-03, §52 informerades om att flera förvaltningar är involverade i arbetet med handlingsplan och att lista finns framtagen med förslag på åtgärder som ska bearbetas med avseende på kostnader, konsekvenser med mera samt att en handlingsplan kommer att levereras den 12 april.

2023-06-13, §62 beslutade Regionfullmäktige om Regionplan och budget 2024 – 26. I denna har handlingsplanen inarbetats och för respektive förvaltning sammanfattas vilka åtgärder som planeras att vidtas. Därutöver anges att det skett en ramminskning baserad på tidiga bedömningar av de förväntade effekterna av handlingsplanen. Endast majoriteten stod bakom beslutet om Regionplan och budget.

3.1.4 Kommentarer om formella beslut och uppdrag

Uppdraget till regiondirektören i november 2022 bedömer vi som tydligt, förutom vad avser återrapporteringen. Uppdragsbeskrivningen anger att en bred återkoppling till politiken ska ske i samband med starten av budgetarbetet. Det framgår inte vad som avses med “politiken”. Om det avsågs att en formell avrapportering skulle ske borde ett politiskt organ, dvs., i första hand Regionstyrelsen ha angivits som mottagare.

Regionstyrelsen har fattat ett beslut med anledning av arbetet med genomlysning och handlingsplan, i samband med att denna redovisas i sin helhet, 2023-05-29. Då beslutades att informationen skulle godkännas och att uppdraget skulle anses vara avslutat. Vid övriga sammanträden har endast en kortfattad information lämnats till Regionstyrelsen under våren, inom ramen för ärendet, “regiondirektören informerar”.

Någon sådan specifik återkoppling rörande genomlysningen har dock inte skett till Regionstyrelsen. Denna har dock fått information om ekonomin i samband med rapportering av årsredovisningen. Det har även genomförts två gemensamma informationsträffar där förtroendevalda, tjänstepersoner samt representanter för de fackliga organisationerna deltagit.

3.2 Projektplan och projektorganisation för utarbetande av handlingsplan

3.2.1 Projektplan

I inledningen av arbetet togs en projektplan fram kallad: "Riktlinje rapportering handlingsplan". Den beskriver övergripande process för skapande av planen samt formkrav för dess innehåll. En tidplan med inlämningstider för olika underlag ingår liksom anvisningar för hur olika kostnadssänkningåtgärder ska beskrivas/kategoriseras.

Som stöd i arbetet finns dels en textmall för hur handlingsplanen ska beskrivas med koppling till planens ingående åtgärder. Åtgärder ska beskrivas i en bilaga och som stöd finns en mall (bilaga till riktlinjen) med en uppställning/tabell för hur åtgärder ska beskrivas. Till mallen finns förklarande stödtexter.

Åtgärder ska enligt anvisningar kategoriseras dels utifrån genomförbarhet (skala 1 - 4), dels när i tiden de kan ge effekt (Omedelbara, Anpassande, Strategiska eller Övriga) dels utifrån vilken kategori de tillhör (Utbud, Personalöversyn, Smartare inköp, Lokaloptimering, Externa intäkter, Samarbeten, Regionövergripande). Listan av aktiviteter per förvaltning ska i den samlade redovisningen även sorteras så att de mest betydelsefulla ligger överst.

Övergripande delas arbetet in i nedanstående sju steg

1. Genomlysning (per förvaltning och på regionnivå)
2. Konkretisering effekter större pågående förändringsarbeten
3. Verksamhetsdialog utifrån kvarvarande besparingsbeting
4. Dialog & nulägesbild
5. Presentation nulägesbild förtroendevalda
6. Ytterligare förslag åtgärder tas fram
7. Handlingsplan föreläggs politiker inför beslut

3.2.2 Projektorganisation

Projektorganisationen är beskriven i projektplanen. Här framgår att:

- Regiondirektören är "tjänstemannabeställare" och har rollen som den tjänsteperson som fått uppdraget från politiken
- Regiondirektör, biträdande regiondirektör, ekonomidirektör bildar projektets beställargrupp (BG) – Gruppen ansvarar för att formulera uppdrag och säkerställa dialog med politisk styrgrupp samt ombesörja att beslut i projektet fattas.
- Projektorganisationen även har en tjänstemannastyrgrupp (TSG) som utgörs av medlemmarna i regionens ledningsgrupp – Ledningsgruppen fungerar som styrgrupp och kravställer mot förvaltningar samt ombesörjer uppföljning av projektet under projekttiden. Styrgruppen har också ett stort ansvar för att säkerställa systemeffekterna av de olika aktiviteterna analyseras och att en samordning sker utifrån ett regionperspektiv.

- Ett särskilt projektkontor sätts samman bestående av huvudutredare, budgetchef, kommunikationsstrateg och sekreterare. Gruppen är ansvarig för att dokumentera möten i BG och TSG samt dialogtillfällen. De ska tillsammans med arbetsgruppen:
 - producera nulägesanalysen
 - det slutliga tjänstepersonsunderlaget, handlingsplanen
 - tillse att tidsplanen hålls
 - samordna arbetet med budgetprocessen
 - sköta kontakten med beställare, styrgrupp och referensgrupper
 - utarbeta en kommunikationsplan, kommunikationsstrategen i projektkontoret har huvudansvaret
- För att stödja projektkontoret utses även en arbetsgrupp (AG) med representanter från förvaltningarna. Stöd ska ges i framtagande av dokument, kommunikation, planering av dialogtillfällen, stöd i arbete med konsekvensanalyser och administration. Utöver arbetsgruppen kommer också ett antal referensgrupper att nyttjas, dessa förväntas inte producera material men väl ta ställning till, granska och kommentera det material som produceras av arbetsgruppen.

Det framgår även att ett digitalt samarbetsrum ska skapas på intranätet för kommunikation och arbetsmaterial.

3.2.3 Kommentarer projektplan och projektorganisation

Vår bedömning är att projektplanen fångar upp helheten i givet uppdrag och tydliggör arbetsgången, de tidsmässiga ramarna för arbetet liksom hur åtgärder ska redovisas på ett tillfredsställande sätt.

Begreppet dialog används i projektplanen kopplat till två av planens sju steg men inget framkommer närmare om hur denna dialog ska ske. Uppdraget anger att själva genomlysningen ska förankras men säger inget explicit om delaktighet och involvering av medarbetare och chefer. Lärdomarna från tidigare arbete med kostnadsänkningar har enligt underlag från ekonomidirektören bl.a. varit att i ännu större grad involvera första linjens chefer. Mot denna bakgrund hade det varit naturligt att i projektplanen ta upp hur arbetet ska bedrivas för att säkerställa det. Den använda projektplanen tar inte upp detta. I intervjuer är det dock flera som påtalar att ett allmänt budskap i kommunikationen om arbetet med handlingsplanen varit att nå delaktighet så långt ut som möjligt i organisationen.

En tydlig projektorganisation beskrivs i projektplanen och innehåller bl.a. ett särskilt projektkontor vilket i andra liknande arbeten framhållits som en framgångsfaktor.

3.3 Den ekonomiska genomlysningen

Regionen konstaterade i samband med hanteringen av årsredovisning för 2022 i februari 2023 att prognosen för det ekonomiska utfallet för året pekade på ett resultat på -750 mnkr, jämfört med budgeterat resultat på -250 mnkr. Regionen anger tre huvudsakliga kategorier som förklaringar till det försvagade resultatet som ska jämföras med ett positivt resultat 2022 på 662 mnkr.

a) Samhällsekonomiska faktorer

Dessa utgörs av den allmänna prisökningen, dvs. inflationen samt en förhållandevis låg tillväxt som påverkar tillväxten av skatteunderlaget.

b) Underliggande obalanser i verksamheten

Generella kostnadsökningar som överstiger intäktsökningarna samt kraftigt minskade specialdestinerade statsbidrag.

c) Långsiktiga strukturella utmaningar

Dessa handlar främst om den demografiska utvecklingen som bland annat innebär att befolkningen blir äldre vilket skapar ett ökat vårdbehov. Dessutom försvårar den demografiska utvecklingen kompetensförsörjningen. En påtaglig ökning sker av andelen äldre samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder minskar. Slutligen nämns också regionens stora investeringsbehov som en förklaring till ökade strukturella kostnader.

I projektplanen "En hållbar framtid för Region Dalarna" framgår följande: *En hög inflation och en låg tillväxt skapar ekonomiska utmaningar då det reala skatteunderlaget prognosticeras minska samtidigt som pensionskostnaderna ökar explosionsartat. Ökade IT-kostnader på grund av ökad digitalisering, stora tillfälliga riktade statsbidrag, en pandemi och kraftigt höjda energipriser har bidragit till underliggande ekonomiska obalanser i delar av regionens verksamhet. Utöver ovanstående har regionen också långsiktiga utmaningar kopplade till den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning och ökade behov samt investeringsbehov kopplade till digitalisering och nya lokaler.*

Sedan den senaste ekonomiska genomlysningen i regionen 2014 - 2015 har Region Dalarna förflyttat sig från ett län med höga strukturjusterade hälso- och sjukvårdskostnader per invånare till ett län med låga kostnader i en nationell jämförelse. Utmaningen i nuvarande arbete med handlingsplan förstärks då kostnadssänkningar behöver ske från en redan låg nivå.

Resultatförsämringen 2023 jämfört med 2022 kan till stor del förklaras med följande poster:

- Ökade pensionskostnader 700 mnkr
- Minskade specialdestinerade statsbidrag 350 mnkr

Det samlade besparingsbetinget stannar dock vid 500 mnkr. Anledningen är att den kraftiga kostnadsökningen för pensioner bedöms mattas av 2025 på grund av att inflationen då bedöms ha kommit ner till en betydligt lägre nivå än vad som gäller i nuläget.

Såväl Regionplan 2023 - 2025 som 2024 – 2026 bygger på ett antal antaganden avseende den ekonomiska utvecklingen och därmed delar av ovan redovisade förklaringsfaktorer. Beträffande den samhällsekonomiska utvecklingen använder sig Region Dalarna av SKR:s bedömning rörande den ekonomiska tillväxten, sysselsättning och därmed deras skatteunderlagsprognos. Regionplan 2024 - 2026 bygger på SKR:s aprilprognos. Regionen använder också SKR:s bedömning rörande de generella statsbidragen. Vidare används KPI respektive LPI och LPIK (landstingsprisindex respektive landstingsprisindex med kvalitetsjusterade löner).

När det gäller pensionskostnader som beräknas öka med cirka 600 - 900 Mkr 2023 – 2024, jämfört med 2022 används, enligt uppgift från ekonomidirektören, i huvudsak KPA:s beräkningar som i sin tur bygger sina beräkningar på SKR:s inflationsbedömningar. Kostnadsökningen beror på värdeuppräknning, höjda premienivåer samt löneökningar.

3.3.1 Kommentarer ekonomisk genomlysning

Region Dalarna använder i hög grad beräkningar, bedömningar och prognoser framtagna av SKR, SCB samt KPA. Vår bedömning är att Regionen i ett osäkert läge använder de bästa tillgängliga källorna / prognosmakarna för att hämta förutsägelser om den ekonomiska utvecklingen.

3.4 Arbetet med handlingsplanen

Under februari och april 2023 genomfördes informationsträffar och arbetsplatsträffar. Till dessa möten hade ett gemensamt informationsmaterial med följande principiella innehåll tagits fram:

- Analys och sammanfattning av ekonomiskt läge
- Budgetförutsättningar
- Projektet "En hållbar framtid för Region Dalarna"
- Arbetet hittills inklusive prognos för ekonomiskt utfall 2023
- Det fortsatta arbetet med handlingsplaner
- Sammanfattning / budskap

Materialet beskrivet ovan gav de grundläggande förutsättningarna för förvaltningarnas arbete. Detta gav även tidigt i arbetet ett klargörande för respektive förvaltning av den ekonomiska utmaningen.

I början av 2023 föredrog ekonomidirektören ett fördjupat underlag för verksamhets- och förstalinjens chefer inom division kirurgi. En inspelning gjordes av denna föreläsning vilken även är åtkomlig via intranätet. Ytterligare en film med presentation av regiondirektör och ekonomidirektör om bakgrund, ekonomiskt läge och behov av åtgärder för en ekonomi i balans, finns tillgänglig på intranätet. Denna film har enligt uppgifter från Regionens kommunikationsavdelning, drygt 450 unika visningar. I sammanhanget kan antas att en del av dessa har skett i samband med arbetsplatsträffar och därför sannolikt nått ut till betydligt fler medarbetare än antalet visningar. Som jämförelse kan nämnas att en tidigare film från hälso- och sjukvårdsledningen angående åtgärder inom hälso- och sjukvården, har haft ca. 150 unika visningar. Utöver detta genomförde projektkontoret i februari 2023 två informationsträffar med öppen inbjudan till hela organisationen för både fysisk och digital medverkan.

Som beskrivits närmare i eget avsnitt ovan har en särskild projektplan tagits fram för arbetet. Enligt projektplanen skulle arbetet bestå av sju huvudsakliga steg:

1. Genomlysning (per förvaltning och på regionnivå)
2. Konkretisering effekter större pågående förändringsarbeten
3. Verksamhetsdialog utifrån kvarvarande besparingsbeting
4. Dialog & nulägesbild
5. Presentation nulägesbild förtroendevalda
6. Ytterligare förslag åtgärder tas fram
7. Handlingsplan föreläggs politiker inför beslut

I praktiken har arbetet i vissa avseenden avvikit från dessa sju steg. Den inledande genomlysningen per förvaltning har inte inneburit någon explicit leverans av underlag i detta steg, dock ingår denna slags beskrivning i respektive förvaltnings handlingsplan. När

det gäller steg två, *Konkretisering av befintliga förändrings- och utvecklingsarbetens förväntade effekt på det ekonomiska utfallet*, så saknas en redovisning/sammanställning av detta. Skälet är enligt intervju med regionledningen (tjänstepersoner) att inga sådana effekter har kunnat konstateras. Istället är vår tolkning att arbetet inom förvaltningarna "sömlöst" fortsatt med ambitionen att identifiera nya åtgärder för att möta behovet av kostnadssänkningar.

Arbetet i förvaltningarna har bedrivits på lite olika sätt. Inom hälso- och sjukvården framgår det i handlingsplanen att arbetet med genomlysningen skett under stor tidspress, vilket har påverkat precisionen i materialet och möjligheten att förankra med verksamhetsföreträdare. Andra, mindre förvaltningar, har hunnit längre i denna del och genom sin mindre storlek kunnat involvera samtliga medarbetare.

Inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen startade arbetet med ett tydliggörande av de ekonomiska förutsättningarna vid en verksamhetschefsträff den 1 februari. Vid detta tillfälle påbörjades även en diskussion om potentiella områden att genomlysa. I det fortsatta återges primärt hur arbetet skett inom hälso- och sjukvården:

- Den 14 februari - presentation av mallar och diskussion om inriktning vid hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp.
- Under perioden 15 februari – 10 mars genomfördes arbete inom respektive division och samtidigt löpande avstämningar mellan divisionscheferna.
- En sammanställning av föreslagna insatser och prioritering av fortsatt arbete genomfördes vid hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp 14 mars. Därefter följde koordinering och förankring av insatser vid två tillfällen med hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp 28 mars och 5 april.
- Den 12 april lades förslag till handlingsplan fram, diskuterades och beslutades i regiondirektörens ledningsgrupp.
- Slutligt förslag till handlingsplan presenterades för regionens politiska ledning vid rådsdialog 19 april samt vid verksamhetschefsträff 25 april.

I flera av våra intervjuer framhålls att företrädarna för projektkontoret har varit mycket aktiva och närvarande även i förvaltningarnas arbete. Gällande hälso- och sjukvården beskrivs att projektledare och budgetchef genomgående deltagit i hälso- och sjukvårdsdirektörens interna möten i arbetet med handlingsplanen. Ingen extra tidsinsats har därmed krävts för vidare rapportering.

I intervju med regionledningen (tjänstepersoner) har framkommit att man fäster stort avseende vid två dimensioner i kategoriseringen. Det handlar om kombinationen av åtgärders genomförbarhet och på vilken nivå beslut om en åtgärd behöver fattas. Det mest önskvärda utifrån regionens möjlighet att få effekt är åtgärder som har hög genomförbarhet och där beslut kan tas av tjänstepersoner. Den senare delen (vem som fattar beslut) har dock ännu inte klargjorts för handlingsplanens åtgärder.

Som ett stöd i arbetet togs i slutet av april 2023 en s.k. "Budskapsplattform" fram. Här ges en kort bakgrund och sammanställs de budskap Regionens främst vill lyfta fram i sin kommunikation. Något som ges utrymme här är att samtliga verksamheter behöver involveras för att hitta de lösningar som Regionens behöver.

Det har inte framkommit att någon särskild metod har använts i syfte att säkerställa medarbetares involvering och delaktighet i det faktiska arbetet med att identifiera lämpliga åtgärder. Bakgrunden är att en specifik slutsats från de uppföljningar (bl.a. forskningsrapporter) som skett om tidigare likande arbeten i Regionen, är att i högre grad involvera första linjens chefer.

En särskild facklig samverkansgrupp har aktiverats. Vid intervjuer med fackliga företrädare framförs att de tre möten som skett i denna särskilda grupp huvudsakligen varit av informations- och inte av samverkanskaraktär. Vid det sista av dessa möten (den 24 maj) utarbetades dock en riskanalys vilken enligt regiondirektören ska säkerställa en övergripande kontroll i samband med genomförandet. De fackliga företrädarna hade i samband med intervjun i mitten av juni efterfrågat dokumentationen av riskanalysen men ännu inte fått del av den.

3.4.1 Kommentarer arbetet med handlingsplanen

Arbetet förefaller ha skett med engagemang hos berörda och de övergripande tidsmässiga ramarna har infriats. Det har framförts uppskattning kring det förhållande att projektkontoret kunnat bidra och bistå förvaltningarna genom direkt deltagande. Den metod i sju steg som anges i projektplanen har delvis följts delvis inte följts. Avstegen får betraktas som anpassningar längs vägen.

Större insatser än vid tidigare liknande besparingsarbeten har ägnats åt information och kommunikation. Det framstår av tillgängliga underlag som att informationen också nått ut till fler än i andra sammanhang.

Enligt uppdragsbeskrivningen gavs inget explicit uppdrag om att de åtgärder som presenteras skulle vara utarbetade med delaktighet och involvering av medarbetarna. Däremot framkommer i våra intervjuer att detta i praktiken har varit ambitionen. I handlingsplanens övergripande sammanfattning framgår att ambitionen varit "att nå så verksamhetsnära som möjligt". Än så länge förefaller denna ambition ha lyckats bättre i de mindre förvaltningarna. Inom hälso- och sjukvården finns säkert variationer i detta avseende men där framgår av förvaltningens handlingsplan att rådande tidspress påverkat möjligheterna att förankra.

3.5 Handlingsplanens innehåll

3.5.1 Övergripande om handlingsplanens huvudsakliga utformning och innehåll

Handlingsplanen presenterades för Regionstyrelsen den 29 maj. Förutom förvaltningarnas egna handlingsplaner fanns i underlaget även en övergripande sammanfattning för hela Region Dalarna.

Handlingsplanen innehåller insatser av varierande art. Det finns delar som respektive organisatorisk enhet själv råder över medan andra delar kräver fortsatt koordinering med andra förvaltningar liksom delar som kräver koordinering mellan olika divisioner inom hälso- och sjukvården för att kunna realiseras. Insatserna har i olika grad kunnat konkretiseras i detta skede.

Den samlade bedömningen i Regionens sammanställning är att man genom åtgärderna i handlingsplanen kan nå en kostnadssänkning på 558 mnkr. Detta är alltså en något högre summa än sparambitionen på 500 mnkr. Fördelningen mellan förvaltningar framgår nedan:

Förvaltning	2024, mnkr
Hjälpmedel	4,5
Hälso och sjukvård	387
Hörsel och syn	3
Kollektivtrafik	85
Kultur och bildning	7
Patientnämnden	2
Regional utveckling	1
Regionfastigheter	3,7
Regionservice	20
Regionstyrelsen	30
Tandvård	14,5
Summa	557,7

Bedömningen är att handlingsplanen i nuvarande skede i viss utsträckning innehåller insatser som är beroende och/eller påverkar varandra. Totalt sett bedömer dock Regionen att detta inte har betydande påverkan på handlingsplanens ekonomiska omfattning.

De politiska besluten kring handlingsplanen innebär dels att Regionstyrelsen godkännt den information som givits, dvs. informationen om den handlingsplan som denna rapport i hög grad berör, och avslutat själva projektet. Dels har handlingsplanen inarbetats i Regionfullmäktiges budgetbeslut i meningen att en sammanfattning av planerade åtgärder i handlingsplanen framgår i Regionplan och budget 2024 - 2026.

De faktiska besluten om enskilda åtgärder avses fattas i det fortsatta arbetet och där de hör hemma. I vissa fall av tjänstepersoner på delegation och i andra fall av politiska organ.

3.5.2 Tre förvaltningars handlingsplaner och analys av åtgärderna

Nedan presenteras de huvudsakliga beståndsdelarna i handlingsplanerna för de tre förvaltningarna Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Regionservice och Kollektivtrafikförvaltningen. Sammantaget utgör åtgärderna från dessa tre förvaltningar närmare 90% av den totala handlingsplanen. Åtgärderna kategoriseras utifrån vilken eller vilka av följande fyra kategorier de kan anses tillhöra:

Effektivisering, Ransonering, Utjämning av omotiverade kostnadsskillnader, Generell besparing. Kategorierna och tankarna bakom dem beskrivs närmare i bilaga 2.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen

Vissa åtgärder siktar in sig på större områden med betydande kostnader, exempelvis vårdnära service, läkemedel och inhyrd bemanning. I dessa fall är uppskattad besparingspotential ett uttryck för en ambition som behöver konkretiseras i aktiviteter för att säkerställa vad som är genomförbart. Andra insatser är konkreta förändringar i en begränsad del av verksamheten. Av åtgärderna avser närmare 100 mnkr (år 2024) den psykiatriska vården. Totalt innebär Hälso- och sjukvårdens handlingsplan åtgärder med förväntad effekt på 387 mnkr år 2024. I tabellen nedan sammanfattas åtgärderna enligt förvaltningens rubriker. Under rubrikerna har förvaltningen i många fall namngivit ett antal insatser som respektive åtgärd består av.

Som en del i granskningen har vi bedömt vilken eller vilka kategorier som respektive åtgärd kan anses tillhöra:

Åtgärd / insats	Effekt 2023 (mnkr)	Effekt 2024 (mnkr)	Effekt 2025 (mnkr)	Kategori
Vårdnära service (VNS)		20,0	20,0	Eff
Sjukresor (6 insatser)	3,5	8,9	8,9	Eff/Rans
Ambulans, ambulansflyg och ambulanshelikopter (6 insatser)		11,5	17,5	Eff
Larmcentral (5 insatser)		3,0	5,5	Eff/(Rans)
Översyn av intäkter från patientavgifter inom olika verksamhetsområden och säkerställa debitering av kvalificerade vårdkontakter och vårdtillfällen (7 insatser)	8,1	32,8	32,8	Eff
Samordna första linjens psykiatri med specialistpsykiatri från BUP till VUP		25	50	Eff
Utvärdering och översyn av verksamheten vid Närakuten i Ludvika inklusive följsamhet till budget		12	12	Eff/Rans ?
Översyn och anpassning av verksamheter, vårdplatser och resurser till rådande vårdbehov (12 insatser)	13,2	47,2	50	Eff/Rans
En fortsatt utveckling av läkemedelsanvändningen inom regionen (2 insatser)	20	40	40	Gen/Eff
Ökad kostnadskontroll vid inköp av varor och tjänster (12 insatser)	8,8	31	33,4	Gen/Rans/Eff
Fortsatt utveckling och implementering av digitala arbetssätt (5 insatser)	0,1	4,3	30,2	Eff
Reducerad användning av inhyrd personal (5 insatser)	5,3	18,5	19,5	Eff/Rans ?
Temporär sammanslagning och samordning av 4 vårdplatser på avdelning 68 (BUP) med Barn- och ungdomsmedicin (BUM):	10	20	20	Rans
Översyn och anpassning av verksamheter, vårdplatser och resurser till rådande vårdbehov (6 insatser)	2	30,2	30,4	Eff/Rans
Växla köpt vård inom kirurgi och ortopedi mot egen produktion (3 insatser)	1,9	34,4	43,4	Eff

Ökad produktivitet inom psykiatri	25	25	25	Eff
Etablering och utvärdering av en digital psykiatrisk mottagning	5	23	23	Eff
SUMMA	103	387	473	

Följande förkortningar används i kolumnen Kategorisering: Eff = Effektivisering, Rans = Ransonering, Gen = Generella besparingar.

I Hälso- och sjukvårdsförvaltningens handlingsplan framgår i text att vissa av åtgärderna i nuläget ger uttryck för ambitioner som i det fortsatta arbetet behöver beskrivas närmare. Som en del i detta arbete ska även genomförbarheten bedömas. Förvaltningen har i nuvarande underlag givit en grov beskrivning av genomförbarheten som dock inte är kopplad till enskilda åtgärder. Enligt handlingsplanen bedöms 323 mnkr av åtgärderna för 2024 ha genomförbarhet 1 eller 2 medan resterande 64 mnkr har en lägre grad (3) av genomförbarhet. Den kategorisering av åtgärderna som genomförts i tabellen ovan innebär att åtgärderna huvudsakligen kan bedömas vara effektiviseringar men att även ransonering i flera fall används. Några åtgärder har kategoriserats som generella besparingar då det av underlagen framgår att "åtgärden" är att reducera budgeten för en kostnadspost med en given procentsats.

Förvaltningens insatser kan enligt Regionens kategorisering även delas in enligt följande:

Kategori	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)	2025 (mnkr)
Omedelbara	20	34	34
Anpassande	68	186	235
Strategiska	14	167	204
Övriga	0	0	0
SUMMA	102	387	473

Regionservice

Förslag till åtgärder och insatser inom Regionservice har tagits fram på alla nivåer, från medarbetare via 1: a linjens chef och verksamhetschef samt genom förvaltningens processägare.

Regionservice förslag är i många stycken av regionövergripande karaktär och/eller har bäring på enskilda förvaltningar/verksamheter, vilket kräver samverkan, fortsatt dialog och politiska prioriteringar. Omedelbara åtgärder har förvisso presenterats men de ger nästan enbart effekter i andra förvaltningars verksamhet inte inom Regionservice. Nedan presenteras en sammanfattning av åtgärderna. Vi har som en del i granskningen fått del av underlag där Regionservice beskrivit åtgärderna enligt samtliga aspekter (ca. 20) som ingår i den excelbilaga som tagits fram av projektkontoret. Härmed har en risk- och konsekvensanalys genomförts liksom gjorts bedömning av åtgärders genomförbarhet. Avseende år 2024 är bedömningen att två av de strategiska åtgärderna (motsvarande 2 mnkr) har genomförbarhet 3, resterande (motsvarande 18 mnkr) har genomförbarhet 1 eller 2.

Åtgärd / insats	Effekt 2023 (mnkr)	Effekt 2024 (mnkr)	Effekt 2025 (mnkr)	Kategori
Textillager och beställning av textilier.		1,5	1,5	Eff
Implementering nytt måltidssystem		5	5	Eff
Ta över måltidsverksamheten på Sätters sjukhus, alternativt inleda samarbete med Sätters kommun.		3	3	Eff
Utreda samordning av Regionservice fastighetsdrift och Regionfastigheter, för att säkerställa en sammanhållen förvaltnings- och driftsprocess.		5	5	Eff
Övrigt (består av 8 åtgärder med liten ekonomisk effekt eller med effekt inom annan verksamhet)	0,2	5,5	5,5	
SUMMA	0,2	20	20	

Följande förkortningar används i kolumnen Kategorisering: Eff = Effektivisering, Rans = Ransonering, Gen = Generella besparingar.

Den kategorisering som skett i granskningen innebär att samtliga bedömda åtgärder bedöms hamna i kategorin effektivisering.

Åtgärderna har nedan även kategoriserats utifrån när i tiden de bedöms kunna realiseras:

Kategori	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)	2025 (mnkr)
Omedelbara			
Anpassande	0,2	3,5	3,5
Strategiska	0	16,5	16,5
Övriga			
SUMMA	0,2	20	20

Kollektivtrafikförvaltningen

Förvaltningens åtgärder riktas bl.a. mot trafikkostnaderna och handlar om att reducera trafik som är olönsam genom t.ex. lägre turtäthet eller att helt upphöra med trafik på vissa sträckor. Till följd av gällande trafikavtal finns dock en fördröjning innan sådana ändringar får ekonomisk effekt för Regionen. Andra åtgärder är bl.a. höjda biljettpriser och att ta upp en dialog med kommuner för att skapa stärkt finansiering av skolskjutsar.

Totalt innebär Kollektivtrafikförvaltningens handlingsplan åtgärder med förväntad effekt på 85 mnkr år 2024. I tabellen nedan sammanfattas åtgärderna enligt förvaltningens rubriker. Som en del i granskningen har vi bedömt vilken eller vilka kategorier som respektive åtgärd kan anses tillhöra:

Åtgärd / insats	Effekt 2023 (mnkr)	Effekt 2024 (mnkr)	Effekt 2025 (mnkr)	Kategori
Sjukresor, anpassning egenavgifter	1,2	3,6	3,6	Rans
Höjda biljettpriser		3,6	3,6	Rans
Minskad landsbygdstrafik		15,9	15,9	Rans
Minskad stadstrafik	3	11,3	11,3	Rans
Ökad försäljning (fler vill resa kollektivt)	4,6	6	6	Eff
Sjukresor, förskjutning från taxi/specialfordon till buss/egen bil	2	5,8	5,8	Eff
Sjukresor – budgeten och kostnadsansvaret till hälso- och sjukvården	2	5,8	5,8	-
Komma tillrätta med underfinansierad skolskjuts - dialog med kommuner		25	25	Eff
Övrigt (totalt 21 st mindre åtgärder)	2,8	8,2	8,2	
SUMMA	15,6	85,2	85,2	

Följande förkortningar används i kolumnen Kategorisering: Eff = Effektivisering, Rans = Ransonering, Gen = Generella besparingar.

Enligt den kategorisering som skett i granskningen fördelar sig åtgärderna mellan kategorierna effektivisering och ransonering med en tyngdpunkt på effektivisering sett till beloppen.

En indelning av åtgärderna enligt Regionens kategorisering ser ut enligt nedan:

Kategori	2023 (mnkr)	2024 (mnkr)	2025 (mnkr)
Omedelbara	1,4	3,6	3,6
Anpassande	14,2	53,8	53,8
Strategiska	0	27,8	27,8
Övriga			
SUMMA	15,6	85,2	85,2

I förvaltningens handlingsplan finns en risk- och konsekvensbedömning med. Här beskrivs risker och konsekvenser ur flera aspekter för varje åtgärd. Av underlaget framgår dock inte att det utifrån detta (eller på annat sätt) gjorts en bedömning av åtgärdernas genomförbarhet enligt den modell (skala 1-4) som är en del i den metod med riktlinjer/bilagor som tagits fram av projektkontoret.

3.5.3 Handlingsplanens genomförande – planerat genomförande

De insatser som finns i respektive förvaltnings handlingsplan ska beslutas enligt gällande besluts- och delegationsordning. Det innebär att för handlingsplanens nästa steg, dvs. verkställande i genomförandefasen, krävs beslut för insatserna i respektive linjeorganisation, i respektive nämnd eller i Regionfullmäktige. Beslutsinstans beror på den enskilda insatsens karaktär.

Inför genomförandet ska varje insats, i den mån det krävs, genomgå en risk- och konsekvensanalys ur arbetsmiljöperspektiv. Erforderlig samverkan, ur arbetsmiljöperspektivet, ska ske för sådana risk- och konsekvensanalyser.

Efter beslut om verkställighet ska effekten av varje insats följas upp inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess. Det innebär löpande uppföljning i månads- tertial- och delårsrapporter samt i årsredovisning. I de fall som uppföljning, på grund av insatsens karaktär, är svår att genomföra ska det särskilt specificeras. I dagsläget bedöms det dock som det bara är ett fåtal insatser som är svåra att följa upp, dvs. att det för de flesta insatser finns goda möjligheter att följa upp insatsen och dess effekt.

Förvaltningars handlingsplaner kommer att sammanställas i särskilda bilagor till delårsrapportering och årsredovisning. Förvaltningar uppmuntras att nyttja regionens verktyg ledningsportalen i sin uppföljning av handlingsplanens insatser.

3.5.4 Kommentarer handlingsplanens innehåll

Totalt sett summerar handlingsplanen till mer än ambitionen. Det föreligger dock oklarheter bl.a. avseende genomförbarheten för en stor del av åtgärderna inom hälso- och sjukvårds- och kollektivtrafikförvaltningarna.

Vi har i denna granskning gjort en översiktlig bedömning av vilken besparingskategori de olika åtgärderna kan anses tillhöra. Detta utifrån den modell som presenterades redan i anbudet till detta uppdrag. Bedömningarna sker utifrån sparsamt beskrivna underlag och är därför osäkra. I stora drag bedömer vi ändå att åtgärderna främst är av typen effektivisering men att även kategorin ransonering används i ganska hög grad. Några få åtgärder kan kategoriseras som generella besparingar.

Konkretiseringen av åtgärderna har kommit mindre långt inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen har presenterat en övergripande bedömning av handlingsplanens genomförbarhet. Där summerar åtgärder klassade 1 och 2 till ett belopp som är 64 mnkr lägre än det totala beloppet som bedöms kunna sparas år 2024. I projektets övergripande sammanfattning (ärendet till Regionstyrelsen och Regionfullmäktige) finns ingen sammanställning av vilka belopp som bedöms kunna sparas kopplat till de fyra olika graderna av genomförbarhet. Vi har dock erhållit en sådan summering från projektkontoret. Helt klart är att om enbart åtgärder med genomförbarhet 1 och 2 ingår (åtgärder med högst sannolikhet att kunna genomföras), så blir den samlade handlingsplanen lägre än den summa på 558 mnkr som framgår i sammanfattningen och även lägre än sparambitionen på 500 mnkr. Vår bedömning är att den övergripande sammanfattningen borde ha innehållit en summering av åtgärder med olika genomförbarhet. Den borde även ha fört en diskussion om vilka åtgärder som skulle inkluderas i den slutliga sammanställningen och motiv till det. Den nuvarande summeringen innehåller samtliga åtgärder oberoende av vilken genomförbarhet de har.

Av hälso- och sjukvårdens åtgärder ska enligt Hälso- och sjukvårdsförvaltningens handlingsplan, psykiatrin stå för nära 100 mnkr eller 25%. Enligt SKR:s nyligen publicerade ekonomi- och verksamhetsstatistik utgjorde psykiatrins andel av hälso- och sjukvårdskostnaden i Region Dalarna ca 8% år 2022. Utan att förespråka att besparingsbeting primärt ska fördelas mellan vårdgrenar utifrån deras andel av budget, vill vi ändå uppmärksamma att psykiatrin med nuvarande handlingsplan förväntas stå för en

tre gånger så stor andel av åtgärderna än vad som motiveras av deras andel av hälso- och sjukvårdskostnaden.

Det framstår som att Hälso- och sjukvårdsförvaltningen inte hunnit arbeta igenom sin handlingsplan med samma precision som övriga förvaltningar. De har själva uttryckt detta i sina kommentarer till handlingsplanen. Andra uttryck för detta är att det saknas en sammanställning av samtliga åtgärder (och underliggande insatser) enligt det excelunderlag som skulle användas för att beskriva åtgärder. Exempelvis skulle för varje åtgärd göras risk- och konsekvensbeskrivning, bedömningar av genomförbarhet samt anges hur och med vilka mått uppföljning ska ske. Detta finns således inte ännu för Hälso- och sjukvårdsförvaltningens åtgärder.

I handlingsplanens övergripande sammanfattning görs bedömningen att det för de flesta insatser finns goda möjligheter att följa upp insatsen och dess effekt. Hälso- och sjukvårdsförvaltningens andel av hela handlingsplanen är nästan 70% och åtgärderna är inte specificerade i flera avseenden, t.ex. när det gäller hur de ska följas upp. Utifrån detta förhållande ser vi bedömningen om goda uppföljningsmöjligheter som vilandes på en något oklar grund.

4 Svar på kontrollmål och revisionsfrågor

Det övergripande kontrollmålen med denna första granskning är att bedöma om Regionstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och vidtar tillräckliga åtgärder i arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan. Detta besvaras sist då svaret i hög grad bygger på svaren av nedanstående revisionsfrågor vilka besvaras inledningsvis:

Revisionsfrågor:

1. Har uppdraget att utarbeta en handlingsplan bedrivits på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?
 - Ja huvudsakligen. Det är ett komplext och omfattande arbete som Regionen genomfört på kort tid. Tidplanen har hållits och spambitionen har på pappret infriats. Den anmodade metoden (att beskriva samtliga åtgärder i ca. 20 aspekter i en särskild excelbilaga) har följts av de flesta förvaltningar men inte av Hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Orsaken till detta uppges vara att tiden varit för knapp för att hinna.
 - Det inre arbetet i projektet har skett i enlighet med det som beskrivs i projektplanen, möten har hållits regelbundet i olika fora och givna roller har efterlevts. Dock har inga referensgrupper tillsatts. Det förefaller ha varit uppskattat bland verksamheterna att ha tillgång till projektkontoret och dess experter vilka ofta också har deltagit direkt i arbetet inom t.ex. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen.
 - Större insatser än vid tidigare liknande besparingsarbeten har ägnats åt information och kommunikation. Det framstår av tillgängliga underlag som att informationen också nått ut till fler än i andra sammanhang.

2. Är de antaganden som ligger till grund för prognoser om den ekonomiska utvecklingen rimliga?
 - Ja, Regionen använder sig i hög grad av beräkningar och bedömningar gjorda av organ med god legitimitet som SCB, SKR och KPA.
3. Har styrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av arbetet med framtagande av handlingsplanen?
 - Nej, Regionstyrelsen har inte styrt eller lett arbetet, däremot har Regionstyrelsen löpande erhållit avrapportering i form av information. I den mån styrning/ledning skett av förtroendevalda så har majoritetsföreträdare i projektets politiska styrgrupp stått för det. För att erhålla demokratisk insyn i arbetet borde Regionstyrelsen ha varit styrgrupp.
4. Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att förankra åtgärdsplanen i förvaltningsorganisationen och med fackliga organisationer etc?
 - Här har de mindre förvaltningarna i högre grad än Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, hunnit förankra sina handlingsplaner. Även inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen finns delar där detta hunnits med men det framgår av förvaltningens beskrivning att möjligheten att förankra med verksamhetsföreträdare har påverkats av den snäva tidplanen.
 - Det hade varit önskvärt att stödja verksamheterna kring hur de skulle säkerställa att första linjens chefer engageras i arbetet. Detta utifrån att uppföljning och följeforskning av arbetet med tidigare besparingsprogram kommit fram till att chefer längst ut i organisationen hade behövt engageras i högre grad.
 - Fackliga företrädare har deltagit i samverkansmöten vid tre tillfällen. Vid intervjuer har de uttryckt att de fått reagera mer på regionens information än delta/samverka. Eventuellt är utarbetandet av en samlad riskanalys vid det tredje och sista av dessa tillfällen ett undantag från denna bild. Dock fanns vid tidpunkten för när intervjuerna gjordes (mitten av juni) ingen dokumentation av riskanalysen som kommit de fackliga representanterna tillhanda.
5. Kan föreslagna åtgärder i handlingsplanen förväntas leda till det resultat som erfordras för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning?
 - Vår bedömning (med viss osäkerhet) är att åtgärderna främst är av typen effektivisering men att även kategorin ransonering används i ganska hög grad. Några få åtgärder kan kategoriseras som generella besparingar. Enligt den modell som används i denna granskning (se bilaga 2) är det mest önskvärda för att säkerställa hållbara åtgärder, att arbeta med effektiviseringar. Om och när möjligheterna till effektivisering är uttömda bör ransonering användas. I grova drag är vår bedömning att Region Dalarna i sin handlingsplan följer dessa principer. Osäkerheten ligger dock i att Hälso- och sjukvårdsförvaltningen (som står för nästan 70% av åtgärderna)

inte hunnit precisera sina åtgärder i alla aspekter som den anmodade modellen angav.

- Erfarenheten av tidigare granskning av Region Dalarnas besparingsarbete (den s.k. Struktur- och förändringsplanen) under åren 2017 - 2019 var att knappt hälften av den ursprungliga sparambitionen på 630 mnkr kunde realiserats. Som beskrivits ovan bedöms en stor del av åtgärderna vara av kategorin effektivisering. Detta är å ena sidan en förutsättning för att erhålla långsiktigt hållbara kostnadssänkningar å den andra sidan kommer mycket av detta kräva arbete med processförbättring. Sådant arbete är beroende av utvecklingskapacitet och tar tid för att lyckas. En generell risk att lyfta i detta sammanhang är därför att det kan komma att ta längre tid än till utgången av år 2024 att få helårseffekt på de åtgärder som kräver utrednings- och/eller utvecklingsarbete.
 - Region Dalarna bedöms ha varit tidigt ute (jämfört med många regioner i landet) både med att inse omfattningen på de utmaningar som väntar ekonomiskt och med att utifrån detta påbörja arbete med en handlingsplan. Detta förbättrar möjligheterna att upprätthålla en god ekonomisk hushållning relativt en situation där ett sådant arbete skulle ha påbörjats i årets budgetarbete.
 - Vår samlade bedömning är att det på nuvarande underlag är osäkert om föreliggande handlingsplan (åtgärder) kan förväntas leda till kostnadssänkningar motsvarande 500 mnkr till utgången av år 2024 enligt ursprunglig ambition.
6. Har handlingsplanen blivit föremål för en riskanalys och vad blev resultatet av den? Finns åtgärder för att minska risker eller för att motverka konsekvenser?
- Den samlade handlingsplanen har i facklig samverkan genomgått en riskanalys. De förvaltningar som använt anmodad excelmall för att beskriva sina åtgärder, har gjort en initial bedömning av risker och konsekvenser per åtgärd. Dock gäller inte detta för Hälso- och sjukvårdsförvaltningen vilket innebär att långt ifrån samtliga åtgärder har en sådan beskrivning. Av den sammanställda handlingsplanen framgår att respektive åtgärd, i samband med beslut och genomförande, kommer att genomgå en risk- och konsekvensanalys ur arbetsmiljöperspektiv.

Övergripande kontrollmål:

Det övergripande kontrollmålet med denna första granskning är att bedöma om Regionstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och vidtar tillräckliga åtgärder i arbetet med att planera och ta fram en handlingsplan.

- Regionstyrelsen beredde budgetärendet (beslutat i Regionfullmäktige i november 2022) som innehöll uppdraget till regiondirektören om att göra en ekonomisk genomlysning och en handlingsplan för att vidmakthålla en ekonomi i balans. Styrelsen har härigenom initierat arbetet. Regionstyrelsen har i övrigt inte haft någon formell roll i att styra och leda arbetet vilket tydliggörs av att den inte fattat

några aktiva beslut under processen. Den politiska styrgrupp som varit en del i projektorganisationen, har bestått av företrädare för den politiska majoriteten. Denna grupp är inte ett politiskt organ och den demokratiska insynen har försvårats genom att ingen insyn råder i detta forum. Vår uppfattning är att Regionstyrelsen formellt sett borde ha haft rollen som politisk styrgrupp.

- Arbetet som sådant har till stora delar bedrivits ändamålsenligt (se ovan svar på revisionsfrågor) men underlagen är delvis inte kompletta vilket gör det svårt att bedöma om tillräckliga åtgärder har vidtagits för att skapa en ekonomi i balans.

Andreas Endrédi
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsansvarig

Anders Haglund
Certifierad kommunal revisor
Expert

Bilaga 1 Metod

Revisionskriterier

Bedömningar i denna granskning har skett utifrån följande:

- Regionfullmäktiges beslut om en ekonomi i balans och handlingsplanen
- Kommunallagen (avsnitt om ekonomisk hushållning)
- Egen modell för hållbart besparingsarbete i offentlig verksamhet, se bilaga 2

Intervjuer

Intervjuer har skett med följande befattningshavare:

- Regionstyrelsens ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande
- Regiondirektör och biträdande regiondirektör
- Ekonomidirektör
- Budgetchef
- Föreståndare för projektkontoret som tillskapats i arbetet med handlingsplan
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Fackliga företrädare för Vårdförbundet och Läkarförbundet (även företrädare för Vision hade möjlighet att delta i intervju men fick förhinder)

Dokument

Följande dokument har granskats:

- Beslut fattade i politiska organ kopplade till genomlysning och handlingsplan
- Uppdragsbeskrivning, projektplan och mallar/instruktioner för arbetet med genomlysning och handlingsplan
- Den sammanfattande handlingsplanen och samtliga förvaltningars handlingsplaner
- Budskapsplattform
- Bildserier (PPT) som beskriver bakgrund, ekonomisk situation och behov av åtgärder
- Filmer med inspelningar av ledande tjänstepersoners föredrag med anledning av handlingsplanen och motiven för att ta fram en sådan
-

Bilaga 2 Modell för hållbart besparingsarbete i offentlig verksamhet

Idag finns stor erfarenhet av hur besparingsarbete inom offentlig verksamhet bör bedrivas för att öka möjligheten att hamna rätt.

Många försök har gjorts att på kort tid uppnå stora besparingar. Generellt kan sägas att en viktig erfarenhet av detta är att snabba åtgärder i bästa fall ger snabba men mycket sällan långsiktiga effekter. En ganska vanlig följd av besparingspaket är att kostnaderna tillfälligt sänks men sedan kommer åter och till och med efter en tid överstiger den tidigare kostnadsnivån. Gemensamt för sådana ansatser är att de inte tagit utgångspunkt i hur effektivt verksamhetens olika processer fungerar. Utan sådan kunskap riskerar åtgärderna att "slå blint" och kan medföra att viktiga förutsättningar för välfungerande processer försvinner medan ineffektiva processer blir kvar opåverkade. Omvänt är det idag känt att det finns en stor potential till förbättringar (såväl avseende kvalitet som resursåtgång/kostnad) i verksamhetens processer och att processförbättringar är det enda långsiktigt hållbara sättet att öka kvalitet och/eller sänka kostnad (effektivisera). En möjlighet som ibland är nödvändig att tillgripa för att snabbt få effekt i form av sänkta kostnader, är att på ett genomtänkt sätt begränsa utbudet av tjänster och eller att sänka kvaliteten på tjänster.

Utifrån erfarenhet av en stor mängd granskningar av besparingsarbete i offentlig verksamhet, inte minst inom hälso- och sjukvård, har Endredi Konsultation AB sammanfattat sina erfarenheter av vad som kan anses effektivt.



Figuren visar en pyramid med fyra typer av besparingsåtgärder. Ambitionen bör generellt sett vara att pyramidens bas ska bli så stor som möjlig, dvs. att en så stor del av åtgärderna ska avse effektiviseringar. Skälet är att effektivisering är den åtgärdstyp som bäst säkerställer att resurser nyttjas på bästa sätt. Näst bäst är ransonering. Och tredje bäst (och egentligen inte särskilt önskvärt) är besparingskrav med utgångspunkt i omotiverade kostnadsskillnader. Det minst önskvärda sättet är att använda generella besparingar.

Effektivisering

I första hand bör alltså effektiviseringar ske dvs. åtgärder som kan genomföras utan att minska utbudet eller försämra kvaliteten. Potentiella effektiviseringar kan identifieras genom att se över hur viktiga processer i verksamheten fungerar. Även den rådande sjukvårdsstrukturen bör prövas utifrån en effektivitetsaspekt – finns det effektivare sätt att arrangera och organisera dagens vårdutbud eller utbudet av andra av Regionens tjänster?

Ransonering

Om de kostnadssänkningar som kan uppnås genom effektiviseringsåtgärder inte räcker, bör arbetet gå vidare till nästa steg – ransonering. Med ransonering menar vi att vissa insatser erbjuds i mindre omfattning, till lägre kvalitet eller helt tas bort från utbudet. Ransonering ska inte förväxlas med prioritering. Däremot kan resultatet av prioriteringar leda till ransonering. Det är alltså önskvärt att ransoneringar föregås av medvetna prioriteringar och att det är det som är lågt prioriterat som ransoneras. Arbetet bör bygga på någon av de modeller för prioritering som tillämpas i sjukvårdssverige. Observeras bör att redan i detta steg måste Regionen vara beredd att ge avkall på kvalitet och/eller verksamhetsutbud.

Minska omotiverade kostnadsskillnader

Om inte heller ransoneringsverktyget är tillräckligt för att klara nödvändiga kostnadssänkningar bör resterande del åstadkommas genom utjämning av omotiverade kostnadsskillnader. I detta moment jämförs Regionens och delverksamheternas kostnadsnivå med jämförbar verksamhet. Syftet är att identifiera

omotiverade kostnadsskillnader. Detta steg innebär att krav på kostnadssänkningar riktas till vissa verksamheter utifrån deras relativa kostnadsläge. Genomförandet bör tillåtas ske genom utbudsminskning eller kvalitetsförsämring.

Gemensamt för de tre hittills beskrivna typerna av åtgärder är att de kan kallas för differentierade besparingar i meningen att det finns en mer eller mindre saklig grund för att en viss verksamhet tilldelats ett visst sparbeting.

Generell besparing

I den fjärde typen saknas en sådan koppling varför den kan betecknas som en generell besparing och sparbetet formuleras ofta som en andel av budgeten.

Övriga förutsättningar för effektiva och hållbara besparingar

Besparingsarbeten är ofta långsiktiga och berör stora delar av eller samtlig verksamhet i en stor organisation. Det kan vara en komplex uppgift att leda och styra både tillkomsten och framdriften av ett besparingsarbete. Ett sådant förändringsarbete behöver löpande följas upp och stämmas av gentemot uppställda ambitioner. I arbetet bör även ingå att ha överblick så att kostnadssänkningar inom en del av verksamheten inte vältras över på en annan del. Hur och vem som ansvarar för att en sådan uppföljning sker behöver klargöras som en del i utformningen. Det finns exempel på att regioner upprättat tillfälliga s.k. "programkontor" för att hantera dessa uppgifter.

För att få trovärdighet i omställning behöver det skapas en samsyn i organisationen dels om varför kostnadsreduceringar är nödvändiga, dels om att de aktuella besparingsåtgärderna är de rätta. Vår erfarenhet är att det är svårt att uppnå en tillräcklig samsyn och delaktighet utan en uttalad involvering av chefer och medarbetare i organisationen för att forma omställningens närmare innehåll.

En formaliserad överenskommelse i linjeorganisationen där varje chefs åtgärdsbeting specificeras och undertecknas bör också användas för att stärka tydlighet och ansvarstagande i arbetet.

Att framgång förutsätter stabila förutsättningar för verksamheterna är utmanande. Inte minst när en politisk mandatperiod sällan är tillräcklig för att få tydliga, omfattande, välförankrade och hållbara effekter av större kostnadssänkningar. Därför kan en bred parlamentarisk uppslutning vara helt avgörande för en hållbar effekt.