

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning år 2013 av nämnderna för folkhälsa och primärvård

Rapport nr 33/2013



Innehåll

1.	Sammanfattande analys.....	3
1.1	Tillfredsställande måluppfyllelse	3
1.2	Tillfredsställande styrning.....	3
1.3	Rekommendationer	3
2.	Bakgrund	4
2.1	Revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsningar	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig styrelse eller nämnd	5
2.5	Metod och genomförande.....	5
3	Nämndernas uppdrag.....	5
3.1	Fullmäktiges reglemente	5
3.2	Fullmäktiges landstingsplan	5
3.3	Nämndernas verksamhetsplaner	6
3.4	Vår kommentar.....	7
4.	Nämndernas protokoll.....	7
4.1	Nämndernas underlag till landstingsfullmäktige.....	7
4.2	Nämndernas underlag till landstingsstyrelsen	8
4.3	Vår kommentar.....	8
4.4	Frågan om samverkansavtal	8
4.5	Vår kommentar.....	9
5	Nämndernas delårs- och årsrapporter	10
5.1	Nämndernas delårsrapporter	10
5.2	Vår kommentar.....	10
5.3	Nämndernas årsrapporter	10
5.4	Vår kommentar.....	11
6	Svar på revisionsfrågor	11
6.1	Rekommendationer	12

1. Sammanfattande analys

1.1 Tillfredsställande måluppfyllelse

Vår bedömning är att alla tre nämnder för folkhälsa och primärvård för år 2013 i allt väsentligt har haft en tillfredsställande måluppfyllelse i förhållande till fullmäktiges mål, uppdrag och direktiv. Vår slutsats bygger i huvudsak på att de tre nämnderna i enlighet med sina reglementen inhämtat kunskap och överlämnat underlag till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Nämnderna har också varit aktiva när det gäller att få fler samhällsaktörer att medverka i det hälsofrämjande arbetet.

1.2 Delvis tillfredsställande styrning

Granskningen visar att de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård jämfört med tidigare år utvecklat sin styrning med hjälp av mål. För år 2013 har nämnderna avgränsat målen till de egna verksamhetsområdena. Nämnderna har också tagit fram fler mätbara mål vilket underlättat för nämnderna att styra och följa upp sina verksamheter. Vår bedömning är att nämnderna delvis har haft tillfredsställande styrning och kontroll över sina verksamhetsområden.

1.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård att fortsätta arbetet med att ta fram mätbara mål och med hjälp av målen följa upp sina verksamheter.

2. Bakgrund

Styrelser och nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med mål, beslut, riktlinjer och föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelserna och nämnderna ansvarar också för återrapporteringen till fullmäktige.

Revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser och nämnder. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett tillfredsställande sätt, om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen år 2012 visade att de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård hade utvecklat sin styrning och uppföljning i jämförelse med tidigare år. I vissa delar var emellertid styrningen och uppföljningen ännu inte tillräckligt utvecklad. Denna bedömning byggde på att nämnderna för sina verksamhetsområden endast i begränsad utsträckning hade värderat genomförd verksamhet i förhållande till mätbara mål. Av granskningen framgick att nämnderna istället formulerat ett stort antal mål som inte låg inom deras verksamhetsområden och mål för vilka nämnderna inte kunde påverka resultatet. Revisorerna rekommenderade nämnderna att se över sina mål.

2.1 Revisionsfrågor

Den första övergripande fråga som granskningen besvarar är om nämnderna genomfört verksamheten på ett tillfredsställande sätt. I denna del granskar vi nämndens måluppfyllelse. Den andra övergripande frågan är om nämnderna har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över verksamheterna inom sina ansvarsområde. Underliggande revisionsfrågor är:

- Är nämndernas måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndernas redovisning av måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndernas rutiner för att säkerställa att beslut blir genomförda och riktlinjer tillämpas ändamålsenliga?
- Har nämnderna agerat med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning.

2.2 Avgränsningar

Granskningen avser nämndernas verksamhet år 2013. Granskningen omfattar inte om nämnderna säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med granskningen av landstingets årsbokslut.

2.3 Revisionskriterier

Vår bedömning av nämndernas ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (6 kap. 7§)

- Fullmäktiges reglemente för förtroendevalda
- Övriga uppdrag eller direktiv från fullmäktige till nämnden
- Landstingsstyrelsens anvisningar
- Landstingets regelverk (ledningssystem)

2.4 Ansvarig styrelse eller nämnd

Granskningen avser nämnderna för folkhälsa och primärvård i:

- Södra Lappland
- Skellefteå- och Norsjöområdet
- Umeåregionen

2.5 Metod och genomförande

Granskningen är genomförd med stöd av revisionskontorets granskningsprogram. Därutöver har vi genomfört avstämningar med nämndernas sekreterare.

3 Nämndernas uppdrag

3.1 Fullmäktiges reglemente

Nämnderna för folkhälsa och primärvård har i uppdrag från fullmäktige att bedöma hälsoläget bland befolkningen, behov av primärvård och behov av folkhälsoinsatser. Med dessa bedömningar som utgångspunkt ska nämnderna lämna underlag till landstingsstyrelsen för styrelsens beslut om fördelning av budgetmedel. Medlen ska landstingsstyrelsen fördela till primärvården enligt den modell som fullmäktige beslutat för hälsovalet (LOV).

Nämnderna för folkhälsa och primärvård ska även förmedla ett underlag till landstingsfullmäktiges landstingsplan och andra styrande dokument. I underlagen ska nämnderna redovisa hur behoven av folkhälsa och primärvård är tillgodosedda.

Inom folkhälsoområdet ska nämnderna för folkhälsa och primärvård samverka med kommuner, frivilligorganisationer m.fl. Ett syfte med denna samverkan är att nämnderna ska få ett bättre underlag för sina bedömningar. Ett annat syfte är att nämnderna ska få fler samhällsaktörer att medverka i det hälsofrämjande arbetet.

3.2 Fullmäktiges landstingsplan

I landstingsplanen för åren 2012 – 2015 ger fullmäktige i uppdrag till nämnderna för folkhälsa att:

- Utveckla det lokala medborgarinflytandet via folkhälsoråden och andra samverkansformer
- Skapa mötesplatser för dialog
- Ta tillvara på medborgarnas synpunkter som underlag för landstingets samlade planering

För år 2013 har fullmäktige beslutat att anvisa 2,47 miljoner kronor till nämnden för Umeåregionen, 2,42 miljoner kronor till nämnden för Skellefteå och Norsjöområdet och 2,40 miljoner kronor till nämnden för södra Lappland.

3.3 Nämndernas verksamhetsplaner

Alla tre nämnder för folkhälsa och primärvård har i sina verksamhetsplaner tolkat att de har i uppdrag är att som företrädare för befolkningen bedöma hälsoläget bland befolkningen. Utifrån dessa bedömningar ska nämnderna skatta behovet av primärvård och hälsoinsatser som bör göras för att förbättra dessa. Med utgångspunkt av landstingsplanen 2012 – 2015 har de tre nämnden tolkat att följande av fullmäktiges mål är riktat mot dem:

- Bättre och jämlik hälsa
- God vård
- Ökat medborgarinflytande

Utifrån dessa mål har nämnderna i sina verksamhetsplaner beslutat om ett antal strategier. Dessa strategier anger att nämnderna utifrån ett medborgarperspektiv ska:

- Följa upp det folkhälsopolitiska arbetet
- Följa upp första linjens vård av barn och unga
- Utveckla det lokala medborgarinflytandet via bland annat folkhälsoråden
- Skapa mötesplatser för dialog

I verksamhetsplanerna uppger nämnderna att fullmäktige identifierat ett antal hälsorisker som de bör ha fortsatt uppmärksamhet mot:

- Ökad psykisk ohälsa bland barn och ungdomar
- Generellt sämre hälsa bland utsatta grupper
- Bruk av tobak, alkohol och droger
- Förekomst av övervikt, fetma och fysisk inaktivitet
- Mäns våld mot kvinnor och barn
- Sexuellt riskbeteende

I sina verksamhetsplaner har respektive nämnd beslutat om mål och aktiviteter för att infria de mål och uppdrag som fullmäktige beslutat om för nämnderna. För alla tre nämnderna utgår dessa mål och aktiviteter från samma struktur:

A. Nämnden ska årligen lämna ett underlag till landstingsstyrelsen som utifrån målen *jämlik hälsa, god vård och ökat medborgarinflytande*. Detta som en beredning inför landstingsstyrelsens beslut om fördelning av budgetmedel. Underlaget ska beskriva

- Befolkningens hälsoläge

- Behov av primärvård och folkhälsoinsatser
- Eventuella förslag till förbättringar av hur behoven kan tillgodoses
- Ytterligare analyser, förslag om förebyggande insatser m.m.

B. Nämnden ska ge olika organisationer möjlighet att föra dialog med nämnden.

C. Utveckla medborgardialogen.

D. Följa upp folkhälsoplaner och primärvårdsplaner utifrån befolkningsperspektiv. Politiskt företräda primärvården i kontakt med samhällsaktörer.

E. Samverka med kommuner om folkhälsa i syfte att bredda medverkan i arbetet med hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet.

F. Samverka i landstinget om frågor som rör folkhälsa och primärvård

3.4 Vår kommentar

Vi bedömer att alla tre nämnder väsentligt utvecklat sina verksamhetsplaner i förhållande till tidigare år. Verksamhetsplanerna är tydliga och informativa. Alla tre nämnder har mål med koppling till fullmäktiges övergripande mål och uppdrag. I högre grad än tidigare år har nämnderna formulerat mätbara mål.

4. Nämndernas protokoll

Under året har respektive nämnd genomfört 9 protokollförda sammanträden. Nämndernas protokoll visar att nämnderna varit aktiva under verksamhetsåret 2013. Alla tre nämnden har beslutat om verksamhetsplaner, delårsrapporter och årsrapporter för verksamhetsåret 2013. Nämnderna har också lämnat underlag till fullmäktige och landstingsstyrelsen i enlighet med fullmäktiges reglemente. Se mer om underlagen nedan.

4.1 Nämndernas underlag till landstingsfullmäktige

Nämnderna för folkhälsa och primärvård ska förmedla underlag till landstingsfullmäktiges landstingsplan och andra styrande dokument. I underlagen ska nämnderna bedöma vilket behov det finns av primärvård och folkhälsoinsatser och lämna förslag på åtgärder.

Alla tre nämnder har lämnat underlag till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om budget för år 2014. I underlagen bedömer respektive nämnd hälsoläge och behov av primärvård. Nämnderna lämnar också förslag på inom vilka områden det finns behov av åtgärder.

De tre nämnderna har även lämnat underlag för delårsrapporter och årsrapporter för beredning av landstingsstyrelsen inför fullmäktiges behandling av landstingets delårsrapporter och årsrapport.

4.2 Nämndernas underlag till landstingsstyrelsen

Varje år ska landstingsfullmäktige besluta om villkoren nästkommande år för hälsovalet. Enligt fullmäktiges reglemente ska nämnderna för folkhälsa och primärvård lämna underlag till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om reglerna för hälsovalet.

Den 6 maj 2013 genomförde arbetsutskotten för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård en träff med landstingsstyrelsens arbetsutskott. Vid träffen framförde företrädare för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård sina synpunkter om primärvården. Via de tre nämndernas protokoll kan man följa vilka synpunkter nämnderna valde att framföra till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Underlagen från nämnden för Umeåregionen och nämnden för Skellefteå- och Norsjöområdet är registrerat i landstingets diarium.

4.3 Vår kommentar

Som framgått har alla tre nämnder lämnat underlag inför fullmäktiges beslut om landstingsplan. Nämnderna har också framför synpunkter till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om regler för hälsovalet. Vi bedömer att de tre nämnderna överlämnat underlag i enlighet med fullmäktiges reglemente.

4.4 Frågan om samverkansavtal

Av protokollgranskningen i granskning år 2012 framgick att nämnden för södra Lappland hade ställt sig bakom om ett samverkansavtal med Malå kommun (VLL 591:1-2012). Syftet med avtalet var bland annat att:

- Undvika parallella organisationer
- Skapa en sammanhållen vårdkedja
- Samverka i kompetensutveckling
- Skapa former för långsiktig planering
- Samverka om personalförsörjning

Företrädare för nämnden för södra Lappland har även slutit avtal med kommunerna i Lycksele och Vilhelmina. Avtalet med Lycksele kommun beslutade nämnden om år 2010. Avtalet med Vilhelmina kommun (VLL 274:1-2013) ställde sig nämnden för södra Lappland bakom den 12 februari 2013 (§ 16).

Även företrädare för nämnden för folkhälsa och primärvård för Skellefteå- och Norsjöområdet har undertecknat avtal med andra huvudmän om samarbete. Det ena avtalet, som är undertecknat i år 2009, handlar om samarbete mellan landstinget och Socialnämnden, Barn- och grundskolenämnden och Gymnasienämnden i

Skellefteå kommun. Det andra avtalet är från år 2011 (VLL 1180-2011) och handlar om samarbete inom psykiatri.

Därutöver har också företrädare för nämnden för folkhälsa och primärvård i Umeåregionen år 2010 undertecknat ett avtal om samverkan (VLL 1656:1-2010) med Socialnämnden, kommundelsnämnderna, För- och grundskolenämnden och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Umeå kommun. Avtalet syftar till att skapa struktur för samverkan mellan parterna inom olika områden.

Utöver företrädare för nämnderna för folkhälsa och primärvård har också andra företrädare för landstinget undertecknat de avtal som nämns ovan. Vissa av avtalen är exempelvis också undertecknade av företrädare för hälso- och sjukvårdsnämnden eller nämnden för funktionshinder och habilitering.

Yttrande från nämnderna

I ett yttrande till revisorerna i augusti 2013 (VLL 443-2013) framför företrädare för de tre nämnderna att det i nämndernas reglemente står att man ska samverka med kommuner, samhällsorgan, frivilligorganisationer och andra intressenter. Företrädare för nämnderna skriver i yttrandet att de samverkansavtal som nämnderna tecknar inte utgör överenskommelser av ekonomisk karaktär. I yttrandet står att landstingsstyrelsen hanterar ekonomiska samverkansavtal.

4.5 Vår kommentar

Man bör uppmärksamma att formuleringarna i fullmäktiges reglemente till nämnderna för folkhälsa och primärvård är begränsade till att få till stånd medverkan i arbetet med hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser. Vi är tveksamma till att de avtal som företrädare för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård har undertecknat är avgränsade till fullmäktiges reglemente om samverkan om hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser. Det finns därför risk att de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård har samverkat inom områden som ligger inom landstingsstyrelsen eller hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsansvar.

I fullmäktiges reglemente saknas formuleringar som ger stöd för att nämnderna för folkhälsa och primärvård har befogenhet att teckna avtal med andra huvudmän. Enligt vår uppfattning bör frågor om att teckna avtal med andra huvudmän ligga på den styrelse eller nämnd som har verksamhetsansvaret (KL 6 kap. 7§).

Den 18 februari 2014 beslutade fullmäktige om nytt reglemente för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård. Det nya reglementet kommer att vara vår utgångspunkt i 2014 års granskning.

5 Nämndernas delårs- och årsrapporter

5.1 Nämndernas delårsrapporter

I delårsrapporterna redogör alla tre nämnder för genomförd verksamhet i förhållande till de mål och aktiviteter som är beslutade respektive verksamhetsplan. Nämnderna gör generella bedömningar om måluppfyllelsen vid årets slut. Alla tre nämnder bedömer att målen för året kommer att uppfyllas och budgetar hållas

5.2 Vår kommentar

Alla tre nämnder har väsentligt utvecklat sin redovisning av måluppfyllelse i sina delårsrapporter. Nämnderna för Umeåregionen och Skellefteå- Norsjö redovisar måluppfyllelsen med hjälp av informativa tabeller. Nämnden för södra Lappland redogör för sin måluppfyllelse i löpande text som är indelad i rubriker som utgår från nämndens övergripande mål och uppdrag. För att öka tydligheten i redovisningen rekommenderar vi nämnden för södra Lappland att på samma sätt som övriga nämnder redogöra för måluppfyllelsen med hjälp av en tabell.

5.3 Nämndernas årsrapporter

Av de tre nämndernas årsrapporter framgår att nämnderna under året varit ambitiösa med att genomföra dialog med företrädare för medborgare, patientföreningar och med landstingets verksamheter i syfte att samla underlag för sina bedömningar. Nämnderna har också varit aktiva i samarbetet med kommunernas folkhälsoråd. Årsrapporterna är välskrivna med god disposition över nämndernas aktiviteter under året. Av årsrapporterna framgår att planerade aktiviteter i allt väsentligt har blivit genomförda och att nämnderna i enlighet med sina reglementen lämnat underlag till fullmäktige och landstingsstyrelsen.

Vår genomgång av redovisad måluppfyllelse visar att alla tre nämnderna blivit bättre på att ta hjälp av mätbara mål i sin uppföljning. Efter genomförd granskning bedömer vi att nämnderna för drygt hälften av sina mål har en tillfredsställande redovisning. Med tillfredsställande redovisning menar vi att nämnderna har följt upp genomförd verksamhet i förhållande till mätbara mål.

5.3.1 Nämndernas ekonomiska resultat år 2013

Nämndernas budgetar är delade på två kostnadsställen. Ett för ledamöternas arvoden, reseersättning samt övriga kostnader. Det andra kostnadsstället utgör särskilda medel som nämnderna kan bevilja för folkhälsoaktiviteter m.m. Av tabellen nedan framgår att alla tre nämnder för år 2013 sammantaget redovisar överskott i förhållande till budget.

Nämnd	Budget	Utfall	Resultat
Umeåområdet			
- Arvoden, resor, övriga kostnader ¹	2 144,8	2 160,5	- 15,7
- Medel för aktiviteter och projekt	346,2	163,3	+ 182,9
Södra Lappland			
- Arvoden, resor, övriga kostnader ²	2 145,7	2 166,4	- 20,7
- Medel för aktiviteter och projekt ³	274,2	195,0	+ 103,2
Skellefteå och Norsjö			
- Arvoden, resor, övriga kostnader	2 145,6	1 883,3	+ 262,3
- Medel för aktiviteter och projekt	294,5	227,0	+ 67,5

1. Enligt uppgifter i nämndens årsrapport har nämnden felaktigt belastats med kostnader för arvode, sociala avgifter och för ett seminarium.

2. I årsrapporten konstaterar nämnden att nämnden redovisar sammanlagt överskott på 82 500 kronor tack vare överskott för projektmedel.

3. I årsrapporterna redovisar nämnden för Umeåområdet och nämnden för Skellefteå- och Norsjöområdet hur de har fördelat medlen för folkhälsoarbete och visionsarbete. Motsvarande redovisning finns inte i årsrapporten för södra Lappland.

5.4 Vår kommentar

Vi rekommenderar de tre nämnderna att fortsätta arbetet med att utveckla styrningen med hjälp av mätbara mål. Vår utgångspunkt för våra bedömningar av måluppfyllelsen är att:

- Mål ska avse nämndernas verksamhetsområden
- Målen ska utgå från de uppdrag och mål som fullmäktige beslutat om för nämnderna.
- Nämnderna ska ha möjlighet att kunna påverka resultaten för målen
- Målen ska vara mätbara
- Nämnderna ska följa upp resultat mot mätbara mål

6 Svar på revisionsfrågor

Vår bedömning är att alla tre nämnder för år 2013 har haft en tillfredsställande måluppfyllelse. Av granskningen framgår att nämnderna väsentligt utvecklat sin styrning med hjälp av mätbara mål.

Nämnderna har också blivit bättre på att följa upp sina verksamheter med hjälp av mätbara målen. Vi bedömer att nämnderna delvis har haft tillfredsställande styrning och kontroll över sina verksamhetsområden. Våra bedömningar bygger på de svar vi redovisar i tabellen nedan på underliggande revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är nämndernas redovisning av måluppfyllelse tillräcklig?	Delvis	Vår slutsats efter genomförd granskning är att alla tre nämnder är på god väg att utveckla en väl fungerande styrning med hjälp av mätbara mål.
Är nämndens måluppfyllelse tillräcklig?	Ja	Vår bedömning bygger på att alla tre nämnder i enlighet med sina reglementen lämnat underlag till landstingsstyrelsen och fullmäktige. Nämnderna har också varit aktiva när det gäller att få fler samhällsaktörer att medverka i det hälsofrämjande arbetet.
Är nämndens rutiner för att säkerställa att beslut blir genomförda och riktlinjer tillämpas ändamålsenliga?	Ja	Genomgång av protokoll, delårsrapporter och årsrapporter visar att nämnderna säkerställt att beslut om aktiviteter i allt väsentligt har blivit genomförda
Har nämnden agerat med anledning av revisorernas rekommendationer i 2012 års granskning.	Ja	Alla tre nämnder har arbetat aktivt i syfte att ta fram mätbara mål och förbättra sin uppföljning.

6.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård att fortsätta arbetet med att ta fram mätbara mål och med hjälp av målen följa upp sina verksamheter.

Umeå den 20 mars 2014

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor