

LANDSTINGSREVISIONEN

REV 29:2-2015

PROMEMORIA

**Uppföljande granskning av utbetalda ersättningar i  
Hälsovalet**  
DECEMBER 2015



## Innehåll

<b>1. SAMMANFATTANDE ANALYS .....</b>	<b>3</b>
1.1 RESULTAT I 2015 ÅRS UPPFÖLJANDE GRANSKNING.....	3
1.2 KONTROLLER AV UTBETALDA ERSÄTTNINGAR I HÄLSOVALET .....	3
1.2.1 OKLARHETER KRING BESLUTSATTEST .....	3
1.3 REKOMMENDATIONER .....	4
<b>2. BAKGRUND.....</b>	<b>5</b>
2.1 REVISIONSFRÅGOR .....	5
2.2 AVGRÄNSNING .....	5
2.3 REVISIONSKRITERIER.....	5
2.4 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND .....	6
2.5 METOD .....	6
<b>3. RESULTAT AV GRANSKNINGEN.....</b>	<b>6</b>
3.1 BESTÄLLARFUNKTIONEN .....	6
3.2 ERSÄTTNINGSSYSTEM FÖR HÄLSOVALET .....	7
3.3 UTBETALNING AV ERSÄTTNINGAR .....	7
3.3.1 OKLARHETER KRING BESLUTSATTEST .....	8
3.4 RISKANALYS.....	8
3.5 RUTINER FÖR KONTROLL AV UTBETALDA ERSÄTTNINGAR I HÄLSOVALET.....	8
3.6 VÅR KOMMENTAR .....	9
3.7 KONTROLLER AV UTBETALDA ERSÄTTNINGAR I HÄLSOVALET .....	9
<b>4. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....</b>	<b>9</b>

## 1. Sammanfattande analys

Revisorerna genomförde år 2013 en granskning av landstingets kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Granskningen visade att det fanns anledning att utvärdera tjänstemannastödet för Hälsovalet (beställarfunktionen). Granskningen visade även att det saknades dokumenterade rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet skulle kontrolleras och att beställarfunktionen endast i begränsad utsträckning hade genomfört kontroller av hälsocentralerna. Funktionen hade inte genomfört stickprovskontroller av att inrapporterade uppgifter som legat till grund för utbetalningar varit korrekta.

### 1.1 Resultat i 2015 års uppföljande granskning

Granskningen visar att:

- Det fortfarande saknas dokumenterade rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet ska kontrolleras.
- Beställarfunktionen ännu inte varit föremål för någon översyn.

Landstingsstyrelsen har vid två tillfällen, hösten 2013 och våren 2015, gett i uppdrag till landstingsdirektören att göra en översyn av beställarfunktionen. Uppdraget från våren 2015 skulle landstingsdirektören återrapportera till styrelsen hösten 2015. Vid tidpunkten för denna uppföljande granskning hade styrelsen ännu inte fått någon rapport om en översyn. Landstingsstyrelsen har även gett i uppdrag till landstingsdirektören att besluta om rutiner för hur beställarfunktionen ska kontrollera utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Granskningen visar att landstingsdirektören inte har beslutat om sådana rutiner.

### 1.2 Kontroller av utbetalda ersättningar i Hälsovalet

Landstinget har sedan 2013 års granskning inte genomfört några stickprovskontroller av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Kontrollerna har istället bestått av rimlighetsbedömningar. Undantaget är en journalgranskning av kvaliteten i hälsocentralernas diagnossättning. Diagnossättning har legat till grund för beräkning av ca två procent av den fasta ersättningen i Hälsovalet (kapiteringen). Landstingsstyrelsen har fått en skriftlig rapportering om kontrollen av diagnossättning vid sammanträde den 2 juni 2015. Kontrollen visade inte på några medvetna fel i diagnossättningen.

I en riskanalys till sin internkontrollplan för år 2015 bedömde landstingsstyrelsen att det var låg risk för fel vid utbetalningar inom Hälsovalet. Styrelsen beslutade därför att det inte skulle göras några särskilda kontroller inom området. I granskningen har vi inte funnit någon dokumenterad analys över processen för utbetalningar i Hälsovalet som legat till grund för styrelsens bedömning.

#### 1.2.1 Oklarheter kring beslutsattest

Utbetalningar till de privata hälsocentralerna inom Hälsovalet beslutsattesteras av landstingets redovisningschef. Enligt landstingsstyrelsens attestordning (beslutad 2015-03-03 § 40) är det dock en strateg vid beställarfunktionen som är beslutsattestant för dessa utbetalningar. Redovisningschefen uppger att attestordningen inte överensstämmer med praxis och att han från sin företrädare fick information om att han skulle vara beslutsattestant för dessa utbetalningar.

### 1.3 Rekommendationer

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2013 års granskning. Styrelsen har inte haft tillräcklig kontroll över de uppdrag som styrelsen lämnat till landstingsdirektören. Landstingsstyrelsen bör säkerställa att:

- Landstingsdirektören genomför beslutad översyn av beställarfunktionen för Hälsovalet och att resultatet blir återrapporterat till styrelsen.
- Det finns formellt beslutade rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet ska kontrolleras.
- Det till grund för beslut om kontrollernas omfattning och inriktning finns en dokumenterad analys som bedömer risken för felaktiga utbetalningar i Hälsovalet. Analysen bör bland annat beakta om det finns behov av kontroller som omfattar journalgranskning.
- Rutiner för kontroller av utbetalda ersättningar följs.
- Styrelsens attestordning är korrekt och att förvaltningen följer beslutad attestordning.

## 2. Bakgrund

Hösten 2009 beslutade landstingsstyrelsen att inrätta en beställarfunktion i landstinget. Funktionens uppdrag skulle bland annat vara att följa upp och kontrollera utförare i Hälsovalet. Funktionen var organiserad i form av ett nätverk och bestod av resurser från olika staber i landstinget. En granskning år 2013 visade att det fanns anledning att utvärdera hur funktionen fungerade (nr 07/2013). En iakttagelse var att ansvarsfördelningen mellan tjänstemännen i nätverket var otydlig. En annan iakttagelse var att funktionen saknade ledning.

2013 års granskning visade även att beställarfunktionen endast i begränsad utsträckning hade genomfört kontroller av hälsocentralerna. Funktionen hade inte genomfört stickprovskontroller av att inrapporterade uppgifter som legat till grund för utbetalningar varit korrekta.

Enligt ett yttrande i november 2013 hade landstingsstyrelsen gett i uppdrag till landstingsdirektören att göra en översyn av beställarfunktionen. Av yttrandet framgick även att styrelsen gett i uppdrag till landstingsdirektören att besluta om rutiner för kontroll av utbetalningar i Hälsovalet.

I granskningsplanen för år 2015 har revisorerna beslutat att genomföra en uppföljande granskning av landstingets kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet.

### 2.1 Revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att följa upp om landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2013 års granskning.

Har landstingsstyrelsen säkerställt att:

- Beställarfunktionen varit föremål för en översyn?
- Det finns formellt beslutade rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet ska kontrolleras?
- Det förekommer kontroller av att landstinget betalat ut rätt ersättning till utförare i Hälsovalet?
- Att resultatet av eventuella kontroller är återrapporterat?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen avser landstingets kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Uppföljning av skullkrav i förfrågningsunderlag, såsom produktions- och effektkrav (patientsäkerhet, remisshantering, medicinsk kvalitet o.s.v.) ingår inte i denna granskning.

### 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 7 §
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen

- Fullmäktiges beslut om uppdrag och regler för Hälsovalet
- Landstingsstyrelsens beslut om uppdrag och regler för Hälsovalet

## 2.4 Ansvarig styrelse eller nämnd

Landstingsstyrelsen ansvarar enligt fullmäktiges reglemente för verksamhetsområde primärvård, både som beställare och som verksamhetsansvarig nämnd för den landstingsdrivna primärvården.

## 2.5 Metod

Granskningen är genomförd genom dokumentstudier och intervjuer. Vi har hämtat information från följande personer:

- Chefen för staben för planering och styrning
- Landstingets redovisningschef
- Utredare och strateg vid beställarfunktionen inom staben för planering och styrning
- Konsult vid landstingets informatikavdelning
- Företrädare för primärvården produktion (verksamhetsområdeschef, primärvårdsstrateg och controller)
- Controller vid ekonomistaben

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorians innehåll. Promemorian har även kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig vid revisionskontoret.

# 3. Resultat av granskningen

## 3.1 Beställarfunktionen

Hösten 2009 beslutade landstingsstyrelsen att inrätta en beställarfunktion i landstinget. Funktionens uppdrag skulle bland annat vara att följa upp och kontrollera utförare i Hälsovalet. Funktionen var organiserad i form av ett nätverk och bestod av resurser från olika staber i landstinget. I underlag till beslutet (VLL 1515-1-2009) framgick att tjänstemannaresurserna på sikt sannolikt skulle behöva inordnas i ett beställarkansli.

En iakttagelse i 2013 års granskning var att det inte var reglerat hur beställarfunktionen skulle vara organiserad och hur ansvaret för uppföljning och kontroll skulle vara fördelat mellan tjänstemännen i nätverket. Mot bakgrund av granskningen rekommenderade revisorerna landstingsstyrelsen att utvärdera beställarfunktionens förutsättningar (resurser, organisation och uppdrag) att följa upp primärvårdsverksamheten.

I ett yttrande från landstingsstyrelsen den 5 november 2013 svarade styrelsen att en *”översyn av beställarfunktionens uppdrag, befogenheter och arbetsordning ska göras i samband med landstingsdirektörens uppdrag att göra en översyn av landstingets strategiskt viktiga råd och grupper”*.

I verksamhetsplanen för år 2014 som landstingsstyrelsen beslutade om den 10 december 2013 (§ 296) fanns följande mål: *Följa upp om beställar- och utförar-*

*organisationen anpassats till de villkor som gäller för primärvård efter Hälsovalets införande.* Av landstingsstyrelsens årsredovisning för år 2014 framgick att målvärdet inte var uppfyllt.

Vid tidpunkten för ett revisionsseminarium i augusti 2014 med landstingsdirektören, företrädare för beställarfunktionen och landstingets primärvård hade styrelsen ännu inte fått rapport om någon översyn. Landstingsdirektören hänvisade till att han bedömt att riskerna inom området var små och att han därför hade prioriterat andra frågor.

Landstingsstyrelsen uppdrog åter igen vid sammanträde den 4 februari 2015 (§ 9) till landstingsdirektören att göra en översyn av tjänstemannastödet för Hälsovalet. I ärendebeskrivningen till beslutet framgick att *”organisationsformen med nätverkslösning för det administrativa stödet till beställaren har visat på tagliga brister med konsekvenser som otillräckliga resurser och kompetens för att tillgodose de lagliga krav som ställs på landstinget när det gäller uppföljning av de överenskommelser och avtal som träffats med utförare av Hälsoval Västerbotten”*. Landstingsdirektören skulle enligt styrelsens beslut återkomma med förslag till åtgärder till styrelsen under hösten 2015.

Vid tidpunkten för denna granskning (december 2015) hade landstingsdirektören ännu inte återrapporterat uppdraget till landstingsstyrelsen. Enligt uppgift från chefen för staben för planering och styrning finns ingen tidplan för när översynen av beställarfunktionen ska vara genomförd.

### 3.2 Ersättningssystem för Hälsovalet

För år 2015 har fullmäktige beslutat om en budget för Hälsovalet på 1 105 miljoner kronor. Ersättningen består av en fast del och en rörlig del. Den fasta ersättningen uppgår för år 2015 till ca 85 procent av den totala ersättningen och baseras på antalet listade vid respektive hälsocentral. Den rörliga ersättningen uppgår till ca 15 procent av den totala ersättningen och omfattar besöksersättning samt ersättning för uppnådda kvalitetsmål. Hälsocentralerna får debitera patientavgifter enligt den taxa som fullmäktige beslutat. Hälsoval Västerbotten omfattar för år 2015 totalt 39 hälsocentraler, varav 32 landstingsdrivna och 7 stycken i privat regi

### 3.3 Utbetalning av ersättningar

Landstingets utbetalning av ersättningar i Hälsovalet baseras på uppgifter som hälsocentralerna lämnat på följande sätt:

- Registrering i journalsystemet SySteamcross. Ersättningen beräknas både utifrån uppgifter i journaler och utifrån uppgifter i den vårdadministrativa delen av SySteam cross.
- Registrering i listningssystemet Master befolkning. Patienter kan antingen göra ett aktivt val av hälsocentral via Mina vårdkontakter eller genom att fylla i och underteckna en pappersblankett som registreras i Master befolkning av hälsocentralens personal. Listningssystemet uppdateras även automatiskt utifrån uppgifter i folkbokföringen om in- och utflyttade samt födda och avlidna. Systemet medger inte att en person är listad vid fler än en hälsocentral under samma tid.

- Manuell rapportering (gäller exempelvis kvalitetsersättning för antibiotikaförskrivning).

Merparten av uppgifterna tankas över till ett särskilt IT-system för beräkning av ersättningar (Resursfördelningssystemet). För några ersättningstyper beräknas ersättningarna via Diverrapporter. Ett mindre antal ersättningar beräknas manuellt.

Ett flertal controllers är involverade i utbetalningsprocessen. Enligt uppgift från controller vid ekonomifunktionen ska respektive controller i samband med beräkning rimlighetsbedöma utbetalningarna. För utbetalningar till privata hälsocentraler upprättar ekonomifunktionen utbetalningsordrar. En controller ansvarar för att mottagningsattestera utbetalningsordrarna. I samband med utbetalning skickar landstinget sammanställningar till de privata hälsocentralerna för att dessa ska kunna kontrollera hur ersättningen är beräknad.

### 3.3.1 Oklarheter kring beslutsattest

Utbetalningar till de privata hälsocentralerna inom Hälsovalet beslutsattesteras av landstingets redovisningschef. Enligt landstingsstyrelsens attestordning (beslutad 2015-03-03 § 40) är det dock en strateg vid beställarfunktionen som är beslutsattestant för dessa utbetalningar. Redovisningschefen uppger att attestordningen inte överensstämmer med praxis och att han från sin företrädare fick information om att han skulle vara beslutsattestant för dessa utbetalningar.

### 3.4 Riskanalys

I riskanalys till landstingsstyrelsens internkontrollplan för år 2015 ingick följande risk: ”*Felaktiga ersättningsutbetalningar sker inom Hälsoval*”. Styrelsen värderade sannolikheten för felaktigheter till 1 (osannolik) samt konsekvensen till 5 (mycket allvarlig). Eftersom den totala riskvärderingen (5) understeg gränsen för när kontroller ska genomföras enligt internkontrollplanen (15) beslutade styrelsen inte om några särskilda kontroller inom området.

Vi har inte funnit någon dokumenterad analys över processen för utbetalningar i Hälsovalet som legat till grund för styrelsens riskbedömning. Enligt uppgift hade varken beställarfunktionens utredare eller controllers vid ekonomistaben tagit fram någon dokumenterad analys med bedömning om det i processen kunde finnas risk för felaktiga utbetalningar. Enligt vad som framkommit i intervjuer skulle en sådan analys ha kunnat fokusera på:

- *Risker vid inrapportering*: Att hälsocentraler omedvetet eller medvetet registrerar felaktiga uppgifter.
- *Risker vid bearbetning av inrapporterade uppgifter*: Att beräkningar blir felaktiga på grund av tekniska eller manuella fel.

### 3.5 Rutiner för kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet

Av landstingsstyrelsens yttrande i november 2013 framgick att landstingsdirektören skulle besluta om rutiner ”*som anger hur och när kontroll av listning samt besöksregistreringar ska ske för att säkerställa att rätt ersättning betalas ut*”. Landstingsdirektören skulle även fastställa rutiner som säkerställde att hälsocentraler inom Hälsovalet följde de regler som gällde. Inför arbetet med



att förbereda revisionsseminariet hösten 2014 framkom att landstingsdirektören inte hade beslutat om några sådana rutiner.

Vid tidpunkten för denna granskning (december 2015) hade landstingsdirektören ännu inte beslutat om några rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet skulle kontrolleras.

### 3.6 Vår kommentar

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2013 års granskning. Landstingsdirektören har inte genomfört och återrapporterat uppdrag som landstingsstyrelsen beslutat om.

### 3.7 Kontroller av utbetalda ersättningar i Hälsovalet

Av förfrågningsunderlaget för Hälsovalet år 2015 framgår att ”*I enlighet med VLL:s internkontrollplan genomförs kontroller av utbetalda ersättningar till hälsocentralen*”. Avvikelser kan enligt förfrågningsunderlaget leda till fördjupad kvalitetsdialog och medicinsk revision.

En iakttagelse i 2013 års granskning var att beställarfunktionen endast i begränsad utsträckning hade genomfört kontroller av hälsocentralerna. Granskningen visade att kontrollerna i alltför stor utsträckning bestått av rimlighetsbedömningar av utbetalda belopp. Beställarfunktionen hade inte genomfört stickprovskontroller av att inrapporterade uppgifter som legat till grund för utbetalda ersättningar varit korrekta.

Landstinget har sedan 2013 års granskning inte genomfört några stickprovskontroller av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Kontrollerna har istället bestått av rimlighetsbedömningar. Undantaget är en journalgranskning åren 2013-2015 av kvaliteten i hälsocentralernas diagnossättning. Diagnossättning har legat till grund för beräkning av ca två procent av den fasta ersättningen i Hälsovalet (kapiteringen). Landstingsstyrelsen har fått en skriftlig rapportering om kontrollen av diagnossättning vid sammanträde den 2 juni 2015. Kontrollen visade inte på några medvetna fel i diagnossättningen.

## 4. Svar på revisionsfrågor

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av iakttagelserna i 2013 års granskning. Styrelsen har inte haft tillräcklig kontroll över de uppdrag som styrelsen lämnat till landstingsdirektören. I tabellen nedan sammanfattar vi svaret på revisionsfrågorna i granskningen.

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Har landstingsstyrelsen säkerställt att beställarfunktionen varit föremål för en översyn?	Nej	Landstingsstyrelsen har vid två tillfällen gett i uppdrag till landstingsdirektören att genomföra en översyn av beställarfunktionen. Vid tidpunkten för denna granskning hade styrelsen ännu inte fått någon rapport om en översyn.

Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns formellt beslutade riktlinjer för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet ska kontrolleras?	Nej	Landstingsstyrelsen har gett i uppdrag till landstingsdirektören att besluta om rutiner för kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Vid tidpunkten för granskningen hade landstingsdirektören inte beslutat om sådana rutiner.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att det förekommer kontroller av att landstinget betalat ut rätt ersättning till utförare i Hälsovalet?	Delvis	Landstinget har sedan 2013 års granskning inte genomfört några stickprovskontroller av utbetalda ersättningar i Hälsovalet. Kontrollerna har istället bestått av rimlighetsbedömningar. Undantaget är en journalgranskning av kvaliteten i hälsocentralernas diagnossättning. Landstingsstyrelsen bedömde i internkontrollplanen för år 2015 att risken för felaktiga utbetalningar i Hälsovalet var låg. I granskningen har vi inte funnit någon dokumenterad analys över processen för utbetalningar i Hälsovalet som legat till grund för styrelsens bedömning.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att resultatet av eventuella kontroller är återrapporterat?	Ja	Landstingsstyrelsen har fått en skriftlig rapportering om kontrollen av diagnossättning vid sammanträde den 2 juni 2015 (§ 117).

Landstingsstyrelsen bör säkerställa att:

- Landstingsdirektören genomför beslutad översyn av beställarfunktionen för Hälsovalet och att resultatet blir återrapporterat till styrelsen.
- Det finns formellt beslutade rutiner för hur utbetalda ersättningar i Hälsovalet ska kontrolleras.
- Det till grund för beslut om kontrollernas omfattning och inriktning finns en dokumenterad analys som bedömer risken för felaktiga utbetalningar i Hälsovalet. Analysen bör bland annat beakta om det finns behov av kontroller som omfattar journalgranskning.
- Rutiner för kontroller av utbetalda ersättningar följs.
- Styrelsens attestordning är korrekt och att förvaltningen följer beslutad attestordning.

Umeå den 10 december 2015

Susanne Hellqvist  
Revisor  
Västerbottens läns landsting