

LANDSTINGSREVISIONEN

# Granskning år 2012 av landstingets tre nämnder för folkhälsa och primärvård

Rapport nr 23/2012



Februari 2013

Richard Norberg, certifierad kommunal revisor, revisionskontoret

# Innehåll

Innehåll .....	2
1 Sammanfattning .....	3
1.1 Aktiva och ambitiösa nämnder .....	3
1.2 Målstyrningen kan utvecklas .....	3
1.3 Frågan om mandat att besluta samverkansavtal .....	3
2 Inledning .....	4
2.1 Revisionsfrågor och avgränsningar .....	4
2.2 Revisionskriterier och ansvariga nämnder .....	4
2.3 Metod och genomförande .....	4
3 Nämndernas uppdrag .....	5
3.1 Fullmäktiges reglemente .....	5
3.2 Fullmäktiges landstingsplan .....	5
3.3 Nämndernas verksamhetsplaner .....	5
3.4 Vår kommentar .....	6
4. Nämndernas protokoll .....	7
4.1 Nämndernas underlag till landstingsfullmäktige .....	8
4.2 Nämndernas underlag till landstingsstyrelsen .....	8
5 Nämndernas delårs- och årsrapporter .....	9
5.1 Nämndernas delårsrapporter .....	9
5.2 Nämndernas årsrapporter .....	9

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Aktiva och ambitiösa nämnder

Vi bedömer att de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård i allt väsentligt har bedrivit sina verksamheter på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.

De tre nämnderna har lämnat underlag till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om budget för år 2013. Nämnderna har även lämnat underlag till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om regler och krav för hälsovalet. Av protokoll, delårsrapporter och årsrapporter framgår att nämnderna varit ambitiösa i arbetet med att inhämta underlag och i arbetet med att få fler samhällsaktörer att medverka i det hälsofrämjande arbetet.

## 1.2 Målstyrningen kan utvecklas

Granskningen visar att de tre nämnderna utvecklat sin styrning och uppföljning i jämförelse med tidigare år.

Vår samlade bedömning är emellertid att nämnderna i vissa delar ännu inte har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över sina verksamhetsområden. Denna bedömning bygger på att nämnderna för sina verksamhetsområden endast i begränsad utsträckning värderat genomförd verksamhet i förhållande till mätbara mål. Av granskningen framgår att nämnderna istället formulerat ett stort antal mål som inte ligger inom nämndernas verksamhetsområden eller mål för vilka nämnderna inte kan påverka resultatet. Vi rekommenderar att nämnderna ser över sina mål. De mål som nämnderna formulerar ska:

- Avse nämndernas verksamhetsområden
- Vara mätbara

Målen ska utgå från de uppdrag och mål som fullmäktige beslutat om för nämnderna. I sina årsrapporter ska nämnderna följa upp genomförd verksamhet och resultat i förhållande till de mätbara mål som nämnderna beslutat om i verksamhetsplanerna.

## 1.3 Frågan om mandat att besluta samverkansavtal

Av granskningen framgår att nämnden för södra Lappland beslutat om samverkansavtal med kommunerna i Lycksele, Malå och Vilhelmina. Vi bedömer att det är tveksamt om nämnderna för folkhälsa och primärvård har fullmäktiges uppdrag att besluta om avtal som handlar om hur andra nämnders verksamheter ska samverka med kommuner. Vi rekommenderar att nämnden för södra Lappland lyfter frågan till landstingsstyrelsen för dialog.

## 2 Inledning

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.

I 2011 års granskning konstaterade revisorerna att de tre nämnderna hade uppfyllt fullmäktiges krav och riktlinjer i landstingsplanen och nämndernas reglemente. Revisorerna bedömde att nämnderna kunde utveckla sin styrning och uppföljning genom att ta fram fler mätbara mål. Årsredovisningarna kunde bli tydligare om nämnderna i högre grad angav sina resultat i förhållande till angivna målvärden.

### 2.1 Revisionsfrågor och avgränsningar

Den första övergripande fråga som granskningen ska besvara är om respektive nämnd genomfört sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt. Den andra övergripande frågan är om respektive nämnd har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Underliggande revisionsfrågor är:

- Är nämndens måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndens redovisning av måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndens rutiner för att säkerställa att beslut blir genomförda och riktlinjer tillämpas ändamålsenliga?

Granskningen avser nämndernas verksamhet år 2012. Granskningen omfattar inte om nämnderna säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med granskningen av landstingets årsbokslut.

### 2.2 Revisionskriterier och ansvariga nämnder

Vår bedömning av nämndens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (6 kap. 7§)
- Fullmäktiges reglemente
- Fullmäktiges mål och uppdrag i landstingsplan

Granskningen avser:

- Nämnden för folkhälsa och primärvård i södra Lappland
- Nämnden för folkhälsa och primärvård i Skellefteå- och Norsjöområdet
- Nämnden för folkhälsa och primärvård i Umeåområdet

### 2.3 Metod och genomförande

Granskningen bygger på iakttagelser i styrdokument, protokoll och rapportering av resultat. I huvudsak ligger följande dokument till grund för granskningen:

- Fullmäktiges reglemente för förtroendevalda
- Landstingsplan
- Landstingets regelverk
- Nämndernas verksamhetsplaner
- Nämndernas protokoll
- Nämndernas delårsrapporter
- Nämndernas årsrapporter

Därutöver har revisionskontoret genomfört avstämningar med sekreterare för respektive nämnd.

## 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

### 3.3 Nämndernas verksamhetsplaner

Alla tre nämnder för folkhälsa och primärvård har informativa och välskrivna verksamhetsplaner med tillhörande aktivitetsplaner. Verksamhetsplanerna är utformade efter samma disposition med utgångspunkt av fullmäktiges övergripande mål. Med hjälp av tabeller redogör nämnderna för sina mål för år 2012 samt om uppföljning ska genomföras i delårs- eller årsrapporter.

En iakttagelse är att alla tre nämnder även har formulerat mål för landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområden. Exempel på sådana mål finns i tabellen nedan:

<b>Exempel på mål som handlar om landstingsstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområden</b>	<b>Vår kommentar till exemplen</b>
Primärvården och elevhälsan fungerar som första linjens vård av barn och unga med psykisk ohälsa	Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvaret för primärvården. Kommunerna har ansvaret för elevhälsan.
Minskade köer till BUP	Hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhetsansvaret för BUP
Flexibla öppettider på hälsocentraler	Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvaret för hälsocentralerna
Överbeläggningar på psykiatri minskar	Hälso- och sjukvårdsnämnden har verksamhetsansvaret för psykiatri
Antal besök hos läkare och sjuksköterskor ökar på hälsocentraler	Landstingsstyrelsen har verksamhetsansvaret för hälsocentralerna

En annan iakttagelse från granskningen är att nämnderna för folkhälsa och primärvård formulerat ett antal mål för vilka nämnderna har små möjligheter att påverka resultatet. Exempel på sådana mål är:

- Minskade suicidförsök bland barn och unga
- Minska andelen medborgare med övervikt och fetma
- Förbättrad sexuell hälsa
- Öka andelen medborgare som äter frukt och grönsaker
- Öka antal användare av mina vårdkontakter
- Öka antalet besökare på [www.1177.se](http://www.1177.se)
- Öka antalet kontakter med sjukvårdsrådgivningen
- Minskade skillnader i upplevd hälsa
- Medborgarna ska ha ännu bättre förtroende för hälso- och sjukvården.

### **3.4 Vår kommentar**

Vi uppfattar att det finns en sammanblandning mellan nämndernas uppdrag att styra sina verksamhetsområden och de uppdrag nämnderna har att utifrån ett medborgarperspektiv följa upp och bedöma behovet av primärvård. Uppdraget att följa upp primärvården ur ett befolkningsperspektiv innebär rimligen inte att nämnderna även ska formulera mål för primärvårdsverksamheten.

Vi rekommenderar att nämnderna för folkhälsa och primärvård formulerar mål som ligger inom nämndernas verksamhetsområden. Av fullmäktiges reglemente och landstingsplan framgår det att detta främst handlar om att:

1. Inhämta underlag från medborgare, intresseorganisationer m.fl. för att bedöma:

- Hälsoläget bland befolkningen
- Behov av primärvård
- Behov av folkhälsoinsatser

Syftet med detta är att lämna underlag till landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen för deras bedömningar och beslut.

2. Samverka med kommuner, intresseorganisationer m.fl. för att fler ska medverka i det hälsofrämjande arbetet.

En utgångspunkt i nämndernas arbete med att ta fram mätbara mål är att dessa bör vara så konkreta att nämnderna uppfattar tydliga orsakssamband mellan den verksamhet som nämnderna kan genomföra inom sitt verksamhetsområde och förväntad måluppfyllelse.

## 4. Nämndernas protokoll

Under året har nämnden för Umeåområdet och nämnden för södra Lappland genomfört 9 protokollförda sammanträden. Nämnden för Skellefteå- och Norsjöområdet har genomfört 10 protokollförda överläggningar. Nämndernas protokoll visar att nämnderna varit aktiva under verksamhetsåret 2012.

Av protokollgranskningen framgår att nämnden för södra Lappland den 13 juni 2012 (§ 48) ställde sig bakom om ett samverkansavtal med Malå kommun undertecknat av nämndens ordförande (VLL 591:1-2012). Syftet är enligt avtalet bland annat att:

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

Av avtalet framgår inte när det är undertecknat. I landstingets diarium kan man emellertid se att avtalet diariefördes den 28 mars 2012 vilket var ca två månader före det att nämnden ställde sig bakom avtalet. I nämndens protokoll från den 13 juni 2012 kan man läsa att avtalet gällt från den 1 januari 2012.

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 ställde sig nämnden för södra Lappland bakom i februari 2013. Avtalet med Vilhelmina kommun är undertecknat i juni 2012.

### Vår kommentar

Vi bedömer att det är tveksamt om nämnderna för folkhälsa och primärvård har befogenhet att besluta om avtal som handlar om hur andra nämnders verksamheter ska samarbeta med kommuner. Vi rekommenderar att nämnden för södra Lappland lyfter frågan till landstingsstyrelsen för dialog.

Därutöver är vi kritiska till att företrädare för nämnden undertecknat avtalen före det att nämnden beslutat om att ingå avtal.

#### **4.1 Nämndernas underlag till landstingsfullmäktige**

Alla tre nämnder har lämnat underlag till landstingsstyrelsen inför fullmäktiges beslut om budget för år 2013. De tre nämnderna har även lämnat underlag för delårsrapporter och årsrapporter för beredning av landstingsstyrelsen inför fullmäktiges behandling av landstingets delårsrapport och årsrapport.

#### **4.2 Nämndernas underlag till landstingsstyrelsen**

I juni 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 2 maj 2012 genomförde arbetsutskotten för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård en träff med landstingsstyrelsens arbetsutskott. Den 3 maj 2012 överlämnade presidierna en skriftlig sammanställning med synpunkter som de muntligt hade framfört till landstingsstyrelsens arbetsutskott (VLL 805-2012). Skrivelsen innehåller ett 10-tal synpunkter om hälsovalet.

#### **Vissa skillnader i nämndernas formella hantering**

Nämndernas protokoll visar att nämnderna i vissa delar på olika sätt hanterade underlaget till landstingsstyrelsen om hälsovalet.

Nämnden för Skellefteå och Norsjöområdet delegerade den 20 april 2012 (§ 31) till sitt arbetsutskott att tillsammans med övriga nämnders arbetsutskott framföra synpunkter om hälsovalet. Av nämndens protokoll framgår vilka synpunkter som nämnden önskade att arbetsutskottet skulle framföra till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Nämnden delegerade även att arbetsutskottet fick befogenhet att tillsammans med övriga nämnders arbetsutskott sammanställa en skrivelse till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Den 13 juni 2012 (§ 35) anmäldes till nämnden arbetsutskottens skrivelse till landstingsstyrelsens arbetsutskott.

Nämnden för södra Lappland gav den 25 april 2012 (§ 27) i uppdrag till sitt arbetsutskott att den 2 maj 2012 framföra muntliga synpunkter om hälsovalet till landstingsstyrelsens arbetsutskott. Av nämndens protokoll framgår vilka synpunkter som nämnden önskade att arbetsutskottet skulle föra fram till landstingsstyrelsens arbetsutskott. På nämndens sammanträde den 13 juni 2012 fick nämnden information om arbetsutskottets träff med landstingsstyrelsens arbetsutskott den 2 maj 2012 och den aktuella skrivelsen anmäldes till nämnden.

I protokollet år 2012 för nämnden för Umeåområdet saknas uppgifter om vilka synpunkter som nämnden önskade framföra till landstingsstyrelsen om reglerna för hälsovalet. Inte heller framgår av protokollet om nämnden gav sitt arbetsutskott i uppdrag att framföra synpunkter till landstingsstyrelsens arbetsutskott om hälsovalet. Den 3 maj 2012 fick nämnden för Umeåområdet information (§ 33) om utskottets möte med landstingsstyrelsens arbetsutskott den 2 maj 2012. Den 30 maj 2012 anmäldes till nämnden den skrivelse om hälsovalet (VLL 805-2012) som de tre nämndernas arbetsutskottet skickat till landstingsstyrelsens arbetsutskott.



## Vår kommentar

Som framgått har alla tre nämnder lämnat underlag inför fullmäktiges respektive landstingsstyrelsens beslut.

Vi bedömer att nämnden för Umeåområdet i protokollet kunde ha varit tydligare med vilka synpunkter man hade för hälsovalet och uppdrag till arbetsutskottet om att framföra synpunkterna till landstingsstyrelsens arbetsutskott.

## 5 Nämndernas delårs- och årsrapporter

### 5.1 Nämndernas delårsrapporter

Vår granskning visar att alla tre nämnder för folkhälsa och primärvård har informativa och välskrivna delårsrapporterna. Av delårsrapporterna framgår att nämnderna under den första hälften av år 2012 var aktiva i syfte att infria fullmäktiges mål och uppdrag.

### Vår kommentar

När vi jämför med granskningar från tidigare år kan vi se att nämnderna arbetat med att förändra sina verksamhetsplaner, tagit fram fler mätbara mål och utvecklat en mer ambitiös uppföljning.

Efter genomförd granskning av nämndernas delårsrapporter för år 2012 ser vi att det finns behov av att förtydliga för vilka områden nämnderna för folkhälsa och primärvård ska formulera mål och genomföra uppföljning. Som framgått har de tre nämnderna i vissa fall formulerat mål som ligger inom landstingsstyrelsens eller hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsområden.

En annan iakttagelse är att nämndernas delårsrapporter i allt för hög utsträckning saknar bedömningar om måluppfyllelse vid årets slut. Ett viktigt syfte med delårsrapporter är att nämnder ska lämna en prognos för måluppfyllelse vid årets slut.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att nämnderna noga värderar vilka mål som de behöver för att styra och följa sin verksamhet. Mål som inte är relevanta eller inte möjliga att följa upp bör nämnderna plocka bort eller omformulera.

### 5.2 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 blivit genomförda och att nämnderna i enlighet med sina reglementen lämnat underlag till fullmäktige och landstingsstyrelsen. Av tabellen på nästa sida framgår att samtliga tre nämnder redovisar överskott i förhållande till budget.

## Nämndernas ekonomiska resultat år 2012.

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.

Nämnd	Budget	Utfall	Resultat
<b>Umeåområdet</b>			
- Arvoden, resor, övriga kostnader	2 110,3	1 998,4	+ 111,9
- Medel för aktiviteter och projekt	339,9	120,6	+ 219,3
<b>Södra Lappland</b>			
- Arvoden, resor, övriga kostnader <sup>1</sup>	-	-	+ 64,6
- Medel för aktiviteter och projekt	269,2	195,0	+ 74,2
<b>Skellefteå och Norsjö</b>			
- Arvoden, resor, övriga kostnader	2 110,3	1 905,2	+ 205,1
- Medel för aktiviteter och projekt	289,6	255,1	+ 34,5

1. Uppgift om budget och utfall saknas för detta kostnadsställe i årsrapporten för södra Lappland. Källor: Nämndernas årsrapporter för år 2012

I årsrapporterna redovisar nämnderna hur de har beslutat att fördela medlen för folkhälsoarbete och visionsarbete.

## Redovisning av måluppfyllelse

I årsrapporternas avsnitt för uppföljning av mål för år 2012 redogör nämnderna för måluppfyllelsen. Vid vår granskning har vi undersökt i vilken grad nämndernas mål- och resultatredovisning uppfyllt följande krav:

- Mål ska avse nämndernas verksamhetsområden
- Nämnderna ska ha möjlighet att kunna påverka resultaten för målen
- Målen ska vara mätbara
- Nämnderna ska följa upp resultat mot mätbara mål

Resultatet av granskningen är att nämnderna endast för ett fåtal av sina mål har resultatredovisning som uppfyller dessa krav.

## Vår kommentar

Vi rekommenderar att nämnderna ser över sina mål och säkerställer en uppföljning av resultat i förhållande till mätbara mål. Målen ska utgå från de uppdrag och mål som fullmäktige beslutat om för nämnderna.

Umeå den 20 februari 2013

Richard Norberg

Certifierad kommunal revisor