

Fördjupad granskning nr 3/2022

Granskning av handlingsplan för bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården

December 2022
Petter Bergner
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 15-2022

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
2. Bakgrund	4
3. Granskningens genomförande	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Ansvarig nämnd samt avgränsningar	4
Revisionskriterier	4
Metod	5
4. Förlossningsvården år 2022	6
5. Resultat	8
Nämnden beställde en handlingsplan	8
Beredningen av handlingsplanen var inte ändamålsenlig	8
Den beslutade planen behövde konkretiseras	10
Arbetet med att konkretisera handlingsplanen försenades	11
6. Svar på revisionsfrågor	12
7. Rekommendationer	13

1. Sammanfattande analys

Region Västerbotten har stora problem att klara bemanningen inom förlossningsvården. I juni 2021 initierade hälso- och sjukvårdsnämnden ett arbete för att ta fram en handlingsplan för att säkerställa god bemanning av barnmorskor på länets förlossningsavdelningar.

Vår granskning visar att nämnden har fattat beslut och försökt säkerställa styrning och kontroll över arbetet med handlingsplanen, men att den strategiska styrningen inte har varit tillräcklig. Nämnden säkerställde inte tillräckliga förutsättningar för verksamheten att hantera problemen. Handlingsplanen försenades kraftigt och ärendebereidningen var inte ändamålsenlig. Vi bedömer att det beslutade dokumentet inte var en färdig handlingsplan. Förseningar i arbetet med handlingsplanen har sannolikt fördröjt genomförandet av åtgärder för att säkra bemanningen.

Verksamheten i Lycksele var stängd för planerade förlossningar drygt två veckor på sommaren 2022 och planeras vara stängd även under juledigheterna 2022 och fram till den 23 januari 2023 på grund av personalbrist. Det är osäkert i vilken grad förlossningen i Lycksele kommer att vara öppen efter denna period. Även år 2021 var verksamheten i Lycksele stängd för planerade förlossningar under några veckor på sommaren och vid jul.

Det finns oklarheter om hur beslut om tillfälliga stängningar för planerade förlossningar i Lycksele har fattats. Nämnden behöver klargöra hur sådana beslut ska fattas. Vi ser en risk att beslut kan ha fattats utan befogenhet. Det är tveksamt om denna typ av stängningar av en förlossningsavdelning kan delegeras av nämnden. Det är en brist att beslut inte dokumenterades. Frånvaro av dokumentation försvårar möjligheterna att kontrollera om beslut är tagna på korrekt sätt. En risk med att beslut inte dokumenteras och tas på rätt sätt är att nämnden får för svag kontroll över verksamheten.

År 2022 har bemanningsproblemen inom förlossningsvården fortsatt. Nämnden behöver stärka sin styrning, uppföljning och kontroll för att säkra bemanningen inom förlossningsvården:

- Besluta om vilka åtgärder som behövs för att trygga bemanningen inom förlossningsvården.
- Säkerställ att beslutade åtgärder genomförs och att verksamheten får tillräckliga förutsättningar att genomföra åtgärderna.
- Utvärdera om genomförandet av handlingsplanen får avsedd effekt. Om önskat resultat inte uppnås kan nämnden behöva besluta om ytterligare åtgärder för att säkerställa bemanningen inom förlossningsvården.
- Utred och klargör hur beslut om stängningar av verksamheter ska fattas. Säkerställ att besluten tas i enlighet med lagstiftningen och delegationsordningar.

2. Bakgrund

Hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig vårdgivare för förlossningsvården i Västerbottens län. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar vårdgivaren för att vården är god och patientsäker. Vårdgivaren ska bland annat se till att verksamheterna har tillräcklig bemanning för att kunna ge god vård.

Förlossningsvården har under flera år haft problem att klara personalförsörjningen. År 2021 gick förlossningen på Lycksele lasarett ned till minimibemanning under tre veckor på sommaren och ytterligare tre veckor runt jul och nyår. Under denna tid var avdelningen stängd för planerade förlossningar. Gravida i inlandet behövde resa långa sträckor för att få förlossningsvård. Anledningen till att förlossningen inte kunde hållas öppen som vanligt var personalbrist.

Revisorernas riskanalys för år 2022 visade att det fanns risk att Region Västerbotten inte förmådde säkerställa en god och trygg förlossningsvård i länet. Därför beslutade revisorerna i sin revisionsplan för år 2022 att genomföra en fördjupad granskning av förlossningsvården.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag för att bedöma om hälso- och sjukvårdsnämnden har säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården. För att uppfylla syftet har vi besvarat tre revisionsfrågor.

Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt:

- Tillräcklig styrning av arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården?
- Tillräcklig uppföljning av arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården?
- Tillräcklig kontroll över arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården?

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen omfattar hälso- och sjukvårdsnämnden i egenskap av ansvarig vårdgivare. I granskningen ingår inte att bedöma om föreslagna åtgärder för att lösa bemanningsproblemen är ändamålsenliga.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna är:

- Kommunallagen 6 kap. 6 § som anger att nämnderna ska bedriva sina verksamheter enligt lagstiftning, fullmäktiges beslut och på ett i övrigt tillfredställande sätt. Nämnderna ska också ha en tillräcklig intern kontroll.

- Hälso- och sjukvårdslagen 3 kap. 1 § som säger att målet med hälso- och sjukvården är vård på lika villkor för hela befolkningen, 5 kap. 1 § som säger att krav på god vård ska uppnås, samt 5 kap. 2 § som säger att där det bedrivs vård ska det finnas den personal, utrustning och de lokaler som krävs för att god vård ska kunna ges.
- Fullmäktiges reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden som anger att nämnden är vårdgivare och har personalansvar för sjukhusvården.
- Patientsäkerhetslagen 3 kap. 1 § som anger att vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten så att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagens mening uppfylls.

Metod

Granskningen har genomförts av sakkunniga på revisionskontoret. Petter Bergner har varit projektledare. Malin Hedlund har varit projektmedarbetare. Praktikant Emma Skörd har deltagit i delar av granskningsarbetet.

För att besvara revisionsfrågorna har vi granskat hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll och andra vägledande och styrande dokument. Dokumentanalys har använts för att identifiera och samla in revisionsbevis, det vill säga sådan information som gett stöd för slutsatserna i granskningsrapporten. Vi har granskat och analyserat följande dokument:

- Protokoll från hälso- och sjukvårdsnämnden och dess arbetsutskott för år 2021 och 2022
- Protokoll från verksamhetens samverkansgrupp för Centrum för obstetrik och gynekologi
- Nämndens handlingsplan för långsiktig bemanning av barnmorskor i förlossningsvården (HSN 752-2021)
- Minnesanteckningar och annan dokumentation från beredning av handlingsplanen
- Minnesanteckningar från hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp

Utöver protokollgranskningen har vi genomfört intervjuer. Syftet med intervjuerna har varit att samla information om hur arbetet med handlingsplanen har bedrivits. Ett annat syfte har varit att bekräfta sådant som framkommit i dokumentanalyserna. Vi har intervjuat:

- Barnmorskor vid förlossningsavdelningarna i Umeå, Lycksele och Skellefteå
- Fackligt förtroendevalda som deltagit i arbetet med handlingsplanen
- Avdelningschefer vid förlossningsavdelningarna i länet
- Verksamhetschef för Centrum för obstetrik och gynekologi
- Tillförordnad biträdande verksamhetschef för Centrum för obstetrik och gynekologi
- Senior strateg inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Områdeschef för Länssjukvårdsområde 1

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av sakkunnig på revisionskontoret samt av revisionsdirektören. Dessutom har intervjuade personer fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll. Även hälso- och sjukvårdsdirektör har getts möjlighet att kvalitetssäkra rapporten.

4. Förlossningsvården år 2022

Förlossningsvården inom Region Västerbotten bedrivs i Lycksele, Umeå och Skellefteå och ingår i länskliniken Centrum för obstetrik och gynekologi (CFOG). Landets minsta förlossningsavdelning finns på Lycksele lasarett, där 264 förlossningar genomfördes år 2021.

I februari år 2022 beslutade regionfullmäktige om ett budgettillskott på åtta miljoner kronor till förlossningsvården för år 2022. I sin tilläggsbudget angav fullmäktige att tillskottet skulle bli permanent och att syftet var att säkerställa verksamhet på tre orter.

Under 2022 har bemanningsproblemen inom förlossningsvården fortsatt. Störst har personalbristen varit på förlossningsavdelningen i Lycksele, som förblivit starkt beroende av hyrbarnmorskor, timvikarier och inlånad personal från andra avdelningar. I november 2022 underskreds närvarotiden för barnmorskor på förlossningsavdelningarna med motsvarande 12,6 tjänster. Personalbudgeten för barnmorskor hade per sista november överskridits med 14,4 miljoner kronor. Prognosen för helår var att CFOG skulle överskrida sin budget för 2022 med 36,2 miljoner kronor, vilket skulle motsvara av avvikelse på 18 procent.

Avdelningen i Lycksele stängdes för planerade förlossningar under drygt två veckor sommaren 2022. Den 21 november 2022 skickade regionen ut ett pressmeddelande om att avdelningen i Lycksele skulle behöva stängas för planerade förlossningar även under två veckor över jul och nyår 2022 på grund av att det saknades personal. Den 14 december 2022 skickade regionen ut ett nytt pressmeddelande med information om att förlossningen skulle hålla stängd fram till den 23 januari 2023 på grund av att bemanningen inte gick att lösa. Över jul och nyår 2022 samt under första veckan år 2023 skulle förlossningsavdelningen vara stängd för planerade förlossningar, men öppen för akuta förlossningar. Under vecka två och tre i januari 2023 skulle förlossningen vara stängd för både planerade och akuta förlossningar. Avdelningen i Lycksele skulle under dessa veckor inte heller kunna bedriva akut gynekologi på grund av att det saknades gynekolog. Avsaknaden av gynekolog innebar enligt verksamhetschefen att förlossningen i Lycksele behövde stänga eftersom patientsäkerheten inte skulle gå att upprätthålla.

Oklarheter om beslut

År 2021 stängdes förlossningen i Lycksele för planerade förlossningar en period på sommaren och en period runt jul och nyår. Neddragningen i Lycksele sommaren 2021 beslutades av hälso- och sjukvårdsdirektören och återanmälades till nämnden, men för den senare neddragningen samma år saknades dokumenterat beslut. I april 2022 gav hälso- och sjukvårdsnämnden i uppdrag till hälso- och sjukvårdsdirektören att planera sommarbemanningen av förlossningsavdelningarna var för sig för verksamheterna i Umeå, Skellefteå och Lycksele. Om en avdelning på någon ort inte kunde bemanna verksamheten med egen personal skulle det enligt nämnden

finnas möjlighet att begränsa verksamheten till miniminivå och stänga för planerade förlossningar. Nämnden ville säkerställa att personalen skulle kunna få semester.

I den öppethållandeplan för hälso- och sjukvården sommaren 2022, som hälso- och sjukvårdsdirektören beslutade om den 9 juni 2022, angav hälso- och sjukvårdsdirektören att förlossningen i Lycksele skulle hålla stängt för planerade förlossningar från och med fredag vecka 30 till och med söndag vecka 32 (HSN 635-2022). Av beslutet framgick att ändringar och kompletteringar av planen kunde bli aktuella. Beslutet återanmälades inte till nämnden.

Det är oklart om beslutet om öppethållandeplan är att betrakta som ett beslut om att stänga förlossningen i Lycksele för planerade förlossningar. Hälso- och sjukvårdsdirektören menar att både beslut om sommarstängning och det senare beslutet om julstängning för år 2022 fattades av verksamhetschefen.

Vi har under granskningsarbetet efterfrågat men inte fått ut dokumentation av besluten om att tillfälligt stänga avdelningen i Lycksele för planerade förlossningar under två perioder 2022. Besluten har inte återanmälts till nämnden och det är oklart vem som fattade besluten. Verksamhetschefen menar att besluten inte har fattats av honom. Denne har uppgett att han vid båda tillfällena behövde invänta godkännande från hälso- och sjukvårdsdirektören, vilket verksamhetschefen har tolkat som att han i praktiken inte fick besluta och att han heller inte har beslutat om dessa åtgärder. Hälso- och sjukvårdsdirektören har uppgett att verksamhetschefen informerade områdeschef och hälso- och sjukvårdsdirektör, men att de två besluten fattades av verksamhetschefen. Enligt hälso- och sjukvårdsdirektören togs beslutet om att förlänga den planerade stängningen över jul och nyår 2022 fram till den 23 januari 2023 "i samråd" av hälso- och sjukvårdsdirektören, områdeschef och verksamhetschefen. Verksamhetschefen uppger att han inte heller beslutade om den stängningen.

Vår kommentar

Förlossningsvården i Västerbotten har under 2022 haft fortsatt personalbrist. Personalbristen har medfört stängningar för planerade förlossningar.

Det finns oklarheter om hur besluten om de tillfälliga stängningarna av förlossningen i Lycksele har fattats. Nämnden har inte tydliggjort hur sådana beslut ska fattas.

Det finns risk att beslut kan ha fattats utan befogenhet. Det är tveksamt om denna typ av stängningar av en förlossningsavdelning kan delegeras av nämnden. Det är en brist att beslut inte dokumenterades. Frånvaro av dokumentation försvårar möjligheterna att kontrollera om besluten är tagna på korrekt sätt. En annan risk med att beslut inte dokumenteras och återanmäls är att nämnden får för svag kontroll över verksamheten.

Även år 2021 fanns det oklarheter om hur beslut om tillfälliga neddragningar i inom förlossningsvården skulle hanteras. Sommarstängningen i Lycksele 2021 beslutades av hälso- och sjukvårdsdirektören, men för stängningen över jul 2021 saknades dokumenterat beslut (se granskning nr 4/2021). Nämnden behöver klargöra hur beslutsfattandet ska gå till.

5. Resultat

Nämnden beställde en handlingsplan

Den 16 juni 2021 gav hälso- och sjukvårdsnämnden hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att starta ett arbete för att ta fram en handlingsplan med syfte att säkerställa en god bemanning av barnmorskor vid länets förlossningsavdelningar. Nämnden beslutade att arbetet skulle ha särskilt fokus på möjlighet till utvidgat samarbete mellan öppenvård och slutenvård, men lämnade det öppna vilka samarbetsformer som kunde bli aktuella. I sitt beslut skrev nämnden att det kunde röra sig om samarbete såväl inom basenheten som mellan CFOG och mödrahälsovården inom primärvården.

Hälso- och sjukvårdsdirektören gav ett tydligt uppdrag

Den 23 juni 2021 gav hälso- och sjukvårdsdirektören områdeschefen för Länssjukvårdsområde 1 i uppdrag att säkerställa stabil bemanning av barnmorskor på förlossningsavdelningarna i länet (HSN 812-2021). Enligt uppdraget skulle en styrgrupp bestående av områdeschefen för Närsjukvård Umeå, där primärvården i Umeåområdet ingick, och områdeschef för Länssjukvårdsområde 1 ge förslag på nödvändiga och möjliga åtgärder för att trygga en stabil bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården. Uppdraget resurssattes med en senior strateg inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen och en HR-strateg, som skulle stödja arbetet.

När det gällde frågan om eventuellt utökat samarbete mellan öppenvård och slutenvård skrev hälso- och sjukvårdsdirektören att gruppens förslag kunde omfatta exempelvis kombinationstjänster och samarbete med mödrahälsovården.

Styrgruppen skulle enligt uppdraget utse en verksamhetsövergripande arbetsgrupp för arbetet med handlingsplanen. Arbetsgruppen skulle bestå av deltagare från CFOG i hela länet och av deltagare från primärvården. Hälso- och sjukvårdsdirektören beslutade att styrgruppen skulle lämna en skriftlig slutrapport till henne med förslag den 15 november år 2021. Enligt uppdraget skulle styrgruppen dessförinnan ge en muntlig statusrapport om arbetet med handlingsplanen till hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp i september år 2021.

Vår kommentar

Nämnden initierade ett arbete för att ta fram en handlingsplan och beslutade att arbetet skulle ha särskilt fokus på möjlighet till utvidgat samarbete mellan öppenvård och slutenvård. Hälso- och sjukvårdsdirektören beslutade om uppdrag och tillsatte stabsresurser för arbetet. Det var tydligt vad styrgruppen hade för uppdrag, hur uppföljningen skulle gå till och när uppdraget skulle vara slutfört.

Beredningen av handlingsplanen var inte ändamålsenlig

Styrgruppen för uppdraget utsåg medlemmar till en verksamhetsövergripande arbetsgrupp. Under granskningsarbetet med denna rapport har det varit svårt att spåra vilket resultat gruppen uppnådde, men av dokumentation från beredningen framgår att arbetsgruppen diskuterade ett antal förslag till förändringar:

- Omorganisering av mödrahälsovården till CFOG
- Överföring delprocess "från graviditet till förlossning" till CFOG
- Delning av ansvaret för förlossningsvården

- Säsongsbaserad samlad styrning av resursplaneringen av barnmorskor

Intervjupersoner har framfört att gruppen inte arbetade med sikte på att ta fram en handlingsplan. Enligt intervjuade hade CFOG redan efter sommaren 2021 påbörjat ett arbete för att identifiera vad som kunde ingå i en handlingsplan för långsiktig bemanning inom förlossningsvården. En utgångspunkt för det arbetet ska ha varit en befintlig plan med åtgärder för att förbättra arbetsmiljön inom förlossningsvården på Norrlands universitetssjukhus. Den planen var daterad 24 maj 2021 och hade skickats in till Arbetsmiljöverket som arbetsgivarens svar på en begäran som skyddsombud från Vårdförbundet hade gjort med stöd av arbetsmiljölagen 6 kap. 6a §.

I minnesanteckningarna från hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp syns inga spår av att ledningsgruppen skulle ha fått någon statusrapport i september år 2021 i enlighet med hälso- och sjukvårdsdirektörens beslut. I november år 2021, när skriftlig rapport skulle lämnas till hälso- och sjukvårdsdirektören, fanns inget utkast till handlingsplan.

Arbetsutskottet gav direktiv om att planen skulle vara konkret

Den 25 november år 2021 fick hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsutskott en delrapportering av uppdraget att ta fram en handlingsplan. Utskottet beslutade att återremittera ärendet till hälso- och sjukvårdsdirektören och gav direktiv inför den fortsatta ärendeberedningen.

Arbetsutskottet preciserade att det i handlingsplanen skulle framgå vilka åtgärder som förordades och att det skulle finnas ett tydligt förslag till beslut. Det skulle också framgå hur handlingsplanen skulle genomföras och vad som skulle krävas för att genomföra den. Utskottet gav direktiv om att ärendet skulle upp till beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden den 13 januari år 2022.

Nämnden återremitterade handlingsplanen

I januari 2022 fanns det ett utkast till handlingsplan med ett antal åtgärder. Hälso- och sjukvårdsnämnden bedömde att utkastet behövde beredas vidare och återremitterade ärendet till hälso- och sjukvårdsdirektören.

Som ett skäl till återremissen angav nämnden att personalens och verksamhetens delaktighet i utvecklingen av förlossningsvården var viktig. En bakgrund till återremissen var att förtroendevalda i Vårdförbundet Västerbotten den 11 januari 2022 hade skickat en skrivelse till nämndens ledamöter. I mejlet hade de fackliga företrädarna kritiserat beredningen.

Förutom att besluta om återremiss av handlingsplanen beslutade hälso- och sjukvårdsnämnden även att ge hälso- och sjukvårdsdirektören i uppdrag att bereda underlag för beslut om att omorganisera mödrahälsovården till CFOG.

Hälso- och sjukvårdsdirektören gav direktiv

I januari 2022 gav hälso- och sjukvårdsdirektören direktiv till verksamhetschefen för CFOG att utveckla utkastet till handlingsplan och förankra planen med de fackligt förtroendevalda på basenheten. Ett utkast till handlingsplan skulle tas fram så att det kunde beslutas av nämnden i april 2022.

Utöver anvisningarna till verksamhetschefen på CFOG gav hälso- och sjukvårdsdirektören även direktiv till områdeschefen för Närsjukvård Umeå och

områdeschefen för Länssjukvårdsområde 1 att ta fram en risk- och konsekvensanalys för en omorganisering av mödrahälsovården. Hälso- och sjukvårdsdirektören gav direktiv om att förslag om organisationsförändring skulle samverkas i förvaltningens samverkansgrupp. Avsikten var att beslut skulle fattas i hälso- och sjukvårdsnämnden våren 2022.

Verksamhetschefen på CFOG skapade en arbetsgrupp bestående av fackligt förtroendevalda samt chefer på CFOG. Gruppen hade flera möten. Verksamhetschefen rapporterade till sin områdeschef och till hälso- och sjukvårdsdirektören. Arbetsgruppen på CFOG arbetade inte med frågan om omorganisering av mödrahälsovården, som skulle utredas separat som en egen fråga.

Vår kommentar

Handlingsplanen försenades. Nämndens arbetsutskott och nämnden fattade beslut för att säkerställa en ändamålsenlig beredning.

Den beslutade planen behövde konkretiseras

Handlingsplanen godtogs som principiell inriktning

Den 24 maj år 2022 godkände nämnden "Handlingsplan CFOG, långsiktig bemanning av förlossningsvården". I beslutet stod det att nämnden godkände handlingsplanen "som principiell inriktning för arbetet att säkra barnmorskebemanning".

Handlingsplanen bestod av en lista med 13 områden. Sex av dessa var beskrivningar av åtgärder eller ambitioner. För övriga punkter stod det att inriktningsbeslut krävdes. En åtgärd som skulle kräva inriktningsbeslut var att separera akuta och planerade besök på förlossningen. Det stod i handlingsplanen att denna åtgärd skulle kräva ombyggnation av lokaler. En annan åtgärd som fanns med i handlingsplanen och som skulle kräva inriktningsbeslut, var att omorganisera mödrahälsovården till CFOG. Av handlingsplanen framgick att denna fråga höll på att utredas separat. Av dokumentet framgick inte vilka åtgärder som prioriterades. Det var till stora delar otydligt hur åtgärderna var tänkta att genomföras och vad som skulle krävas för att genomföra dem. Det framgick inte heller någon ekonomisk plan för åtgärderna.

Nämnden beslutade att planen skulle kompletteras och konkretiseras

Nämnden godkände handlingsplanen men beslutade samtidigt om fortsatt beredning för att konkretisera vilka åtgärder som förordades och vad som skulle krävas för att genomföra dessa åtgärder. Hälso- och sjukvårdsdirektören fick i uppdrag att:

- Till hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträde i juni år 2022 presentera en tydligare prioriteringsordning och en tidsatt genomförandeplan för de olika delarna i handlingsplanen.
- Till nämndens sammanträde i juni år 2022 presentera en ekonomisk plan kopplad till genomförandeplanen som skulle kunna utgöra ett budgetäskande till regionfullmäktige.
- Informera nämnden vid varje sammanträde om hur arbetet med genomförandeplanen genomdrivs.

Vår kommentar

Hälso- och sjukvårdsnämnden godkände planen, men bedömde att den behövde konkretiseras och kompletteras med prioriteringar, en tidsatt genomförandeplan

och en ekonomisk plan kopplad till genomförandeplanen. Vår bedömning är att dokumentet som antogs av nämnden i maj 2022 inte var en färdig handlingsplan.

Arbetet med att konkretisera handlingsplanen försenades

Verksamheten tog fram fem prioriteringar

I sitt beslut i maj år 2022 om handlingsplanen gav nämnden i uppdrag till hälso- och sjukvårdsdirektören att till nämndens möte i juni 2022 ta fram prioriteringar, en genomförandeplan och en ekonomisk plan som kunde utgöra budgetäskande till fullmäktige. Kompletteringarna blev dock inte klara i tid.

I juni 2022 fick nämnden information från områdeschefen för Länssjukvårdsområde 1 om beredningen av ärendet om omorganisering av mödrahälsovården samt om svårigheter med att genomföra åtgärder i handlingsplanen. Nämnden fick också viss information om arbetet med handlingsplanen i stort. Områdeschefen informerade nämnden om att åtgärderna i handlingsplanen bedömdes stå och falla med bemanningen.

Den 22 september 2022 informerade verksamhetschefen och den tillförordnade biträdande verksamhetschefen på CFOG hälso- och sjukvårdsnämnden om att fem prioriteringar hade gjorts på verksamhetsnivå. Det framgår inte av protokollet vilka dessa fem prioriterade områden var, men av intervjuer och minnesanteckning från beredningen framgår att det var följande områden:

- Lyckselemodell för förlossningen
- Satsa på att göra arbetet på förlossningen attraktivt
- Kompetenshöjning och mentorskap
- Separera akuta och planerade besök på förlossningen
- Följsamhet till samma riktlinjer i länet

Av informationen till nämnden framgick att arbetet ännu var i ett tidigt skede och att det inte var klart vilka aktiviteter som kunde bli aktuella inom de prioriterade områdena.

Förseningar har sannolikt fördröjt genomförandet

I oktober 2022 fick nämnden information om att en omorganisering av mödrahälsovården från primärvården till CFOG skulle kräva beslut om ändrad beställning av primärvård. Beslut om beställning av primärvård inom ramen för hälsovalet fattas av regionstyrelsen och inte av hälso- och sjukvårdsnämnden. Vid tidpunkten för regionstyrelsens beslut om beställning av primärvård för år 2023, var dock beredningen av omorganisering av mödrahälsovården inte klar. I intervjuer under granskningsarbetet har det framförts att en eventuell överföring av uppdrag från primärvården till CFOG skulle kunna träda i kraft först år 2024.

I oktober och november 2022 fick hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsutskott information om att ett arbete pågick inom de prioriterade områdena och att detta arbete framför allt handlade om att reda ut vilka aktiviteter som behövde genomföras och vad dessa skulle kosta.

En samlad ekonomisk plan över vad ett genomförande av prioriterade åtgärder i handlingsplanen skulle medföra i ekonomiska kostnader inom förlossningsvården,

fanns inte vid tidpunkten för fullmäktiges beslut om regionens budget för år 2023. Den preliminära budgettram för år 2023, som verksamhetschefen för CFOG fick under hösten 2022, var heller inte utökad utifrån framräknade merkostnader för att genomföra aktiviteter inom de prioriterade områdena. En samlad bild över dessa kostnader saknades. Prognosen för CFOG:s ekonomiska resultat för år 2022 pekar mot att basenheten kommer att överskrida sin budget kraftigt trots det tillskott på åtta miljoner som förlossningsvården fick i tilläggsbudgeten för år 2022.

Den 7 december 2022 fick hälso- och sjukvårdsnämndens arbetsutskott information om arbetet med handlingsplanen och om statusen för olika åtgärder. Enligt en presentation på sammanträdet pågick aktiviteter och det fanns beräkningar av kostnader för förslag och åtgärder. För två av fem prioriterade områden saknades dock kostnadsberäkningar. Arbetsutskottet beslutade att nämnden skulle få motsvarande information vid nämndens sammanträde den 20 december 2022.

Vår kommentar

I mitten av december, när arbetet med denna granskning avslutades, var arbetet med att konkretisera handlingsplanen ännu inte avslutat. Förseningar i arbetet med handlingsplanen har sannolikt fördröjt genomförandet av åtgärder för att säkra långsiktig bemanning inom förlossningsvården.

6. Svar på revisionsfrågor

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården.

Revisionsfråga	Vår kommentar
Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning av arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården.	Nej. Nämnden och hälso- och sjukvårdsdirektören fattade beslut för att få fram en handlingsplan, men den strategiska styrningen har inte varit tillräcklig. Nämnden säkerställde inte tillräckliga förutsättningar för verksamheten att hantera problemen. Den handlingsplan som nämnden beslutat om liknar mer en osorterad bruttolista än en genomarbetad handlingsplan. Arbetet med handlingsplanen blev dessutom kraftigt försenat och även arbetet med att konkretisera planen försenades. Detta har troligen fördröjt genomförandet av åtgärder för att lösa problemen med bemanningen i förlossningsvården. Dessa problem har fortsatt under 2022.
Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt tillräcklig uppföljning av arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården.	Delvis. Hälso- och sjukvårdsnämnden har under år 2022 hållit sig informerad om arbetet med handlingsplanen. Nämnden fattade i maj 2022 beslut om formerna för uppföljning av arbetet med handlingsplanen. Nämnden har därefter fått information om arbetet med prioriterade områden i juni och september men inte i oktober och vid nämndens möte den 1 december 2022.

Har hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt tillräcklig kontroll över arbetet med nämndens handlingsplan för långsiktigt säkrad bemanning av barnmorskor inom förlossningsvården.

Nej. Beredningen av handlingsplanen var inte ändamålsenlig och planen försenades kraftigt. Handlingsplanen behövde konkretiseras och kompletteras. Vid tiden för granskningens avslut i mitten av december 2022 var arbetet med att komplettera och konkretisera handlingsplanen inte slutfört.

7. Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande områden:

- Besluta om vilka åtgärder som behövs för att trygga bemanningen inom förlossningsvården.
- Säkerställ att beslutade åtgärder genomförs och att verksamheten får tillräckliga förutsättningar att genomföra åtgärderna.
- Utvärdera om genomförandet av handlingsplanen får avsedd effekt. Om önskat resultat inte uppnås kan nämnden behöva besluta om ytterligare åtgärder för att säkerställa bemanningen inom förlossningsvården.
- Utred och klagör hur beslut om stängningar av verksamheter ska fattas. Säkerställ att besluten tas i enlighet med lagstiftningen och delegationsordningar.

Umeå den 16 december 2022

Petter Bergner
Sakkunnig
Revisionskontoret
Region Västerbotten