



QUALITARIUM

Revisionen i Region Västernorrland

Granskning av vårdvalsersättningar

November 2019

Innehåll

1.	Sammanfattning	3
2.	Bakgrund	4
3.	Syfte och revisionsfrågor	4
4.	Ansvariga nämnder	5
5.	Avgränsningar	5
6.	Revisionskriterier	5
7.	Metod	5
8.	Allmänt om Vårdval Västernorrland	6
9.	Granskningens resultat.....	7
9.1	Finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättning?.....	7
9.2	Har ersättningssystemets styrande effekter analyserats? Har risker identifierats, hanterats och följts upp?.....	10
10.	Undertecknande	15

1. Sammanfattning

Revisorerna i Region Västernorrland har bedömt att det finns en risk för att processen för hur vårdvalet hanteras i Regionen inte är ändamålsenlig i sin helhet, vilket kan påverka verksamhetens förutsättningar. Därför har Regionens revisorer beslutat att genomföra en fördjupad granskning med syfte att bedöma om Regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig process för vårdvalsersättning avseende primärvård.

Sammanfattande bedömningar

Vi gör den sammanfattande bedömningen att det till viss del finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättningar. Processen finns dokumenterad och rutinerna för arbetet med att ta fram förslag till Regelboken följs. Vi bedömer det vara en brist i processen att förslagen som behandlas och som leder till beslut om förändringar i uppdraget inte systematiskt föregås av en konsekvensanalys. Vidare bedömer vi att det finns ett utvecklingsbehov som berör kommunikationen mellan Regionen och vårdproducenterna, eftersom processen inte upplevs tillräckligt transparent.

Mot ovan bakgrund rekommenderar vi att

- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att fortsätta utvecklingen av Regelbokens beredningsprocess genom att ytterligare utveckla kommunikationen mellan parterna och säkerställa en tillfredsställande transparens i beredningsprocessen.
- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att förbättra kvalitén på beslutsunderlaget till beredningen av Regelboken genom att införa systematiska konsekvensanalyser för föreslagna förändringar.

Granskningens visar att uppföljningen av vårdvalsersättningens styrande effekter inte har analyserats i tillräcklig grad. Vi bedömer att det finns brister både när det gäller uppföljningen av hur införda förändringar påverkar måluppfyllelsen rörande vårdvalsersättningar och när det gäller förebyggande åtgärder i form av riskanalyser inför att förändringar av ersättningssystemet genomförs.

De uppföljningar som görs idag syftar främst till att säkerställa att uppdraget som beskrivs i Regelboken fullgörs av vårdproducenterna, vilket enligt vår bedömning kan jämföras med en vanlig avtalsuppföljning.

Uppföljningen som genomförs idag med syfte att mäta primärvårdens måluppfyllelse är baserad på ett antal indikatorer. Dessa indikatorer är inte direkt kopplade till beslutade förändringar i Regelboken. Därför gör vi bedömningen att det finns ett behov av att systematiskt och med större fokus på hur de av fullmäktige fastställda målen uppfylls följa upp de i Regelboken beslutade ändringarnas effekter.

Avsaknaden av systematiska konsekvensanalyser som belyser eventuella oönskade sidoeffekter av föreslagna förändringar bedöms vara en brist när det gäller hur Regionstyrelsen och Vårdvalsutskottet följer upp beslutens styreffekter. En genomförd konsekvensanalys kan och bör ligga till grund för en mer riskfokuserad uppföljning där oönskade sidoeffekter av en förändring kan upptäckas och åtgärdas tidigt.

Vidare gör vi bedömningen att det finns brister i det interna kontrollsystemet. Avsaknaden av kontrollmoment rörande vårdvalet i Regionstyrelsens interna kontrollsystem bedöms leda till en risk att avvikelser som påverkar verksamhetens måluppfyllelse negativt inte uppmärksammas och kan åtgärdas i tid. Det påbörjade arbetet med att förstärka riskanalysen genom en regiongemensam insats är positivt och nödvändigt för att Regionstyrelsen och Vårdvalsutskottet ska kunna följa

primärvårdens utveckling och därmed kunna sägas ha kontroll och styrning på verksamheten. En systematiskt genomförd och dokumenterad riskanalys är en förutsättning för att bedömningen ska kunna göras att det finns en tillräcklig intern kontroll.

Till sist noterar vi en brist i den interna kommunikationen inom Regionstyrelsen, där information från Vårdvalsutskottet inte når styrelsens övriga ledamöter.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att

- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att utarbeta rutiner som säkerställer att vårdvalsersättningsystemets effekter både utvärderas i efterhand och att föreslagna ändringar föregås av konsekvensanalyser. Konsekvensanalysen bör syfta till att säkerställa att ersättningsystemet bidrar till att uppfylla de mål som fullmäktige har fastställt.
- Regionstyrelsen tillser att det påbörjade arbetet med att utveckla det interna kontrollsystemet genom att förbättra arbetet med riskanalyser i Regionen fortsätter. Vi rekommenderar att Regionstyrelsen riktar särskilt fokus på att leda och följa denna process.
- Regionstyrelsen utarbetar rutiner och en process som säkerställer att de av fullmäktige fastställda målen kopplas till beredningsprocessen av Regelboken. Genom ett systematiskt och fokuserat tillvägagångssätt kan målstrukturen och indikatorerna och därmed ersättningsystemets styreffekter förbättras så att det med större effektivitet bidrar till Regionens och Regionstyrelsens måluppfyllelse.

2. Bakgrund

Revisionskontoret Region Västernorrland har uppdragit åt Qualitarium AB att genomföra en fördjupad granskning av vårdvalsersättningar.

3. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Regionstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig process för vårdvalsersättning avseende primärvård.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- ***Finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättning?***

Frågan besvaras med hjälp av följande kontrollmål:

- *Vilka riktlinjer finns det för beredning av ärenden till fullmäktige? Finns dessa dokumenterade och i vilken utsträckning följer ansvarig nämnd riktlinjerna vid beredning av ärendet om vårdvalsersättningar?*
 - *Finns det rutiner för att hämta in information till ärendet och säkerställer dessa att all nödvändig och relevant information inkluderas i beredningen?*
 - *Säkerställer beredningsprocessen att den politiska intentionen får uttryck och är vägledande vid utformningen av förslaget till regelboken?*
 - *Säkerställer beredningsprocessen av ärendet för vårdvalsersättningar en fungerande kommunikation och dialog mellan berörda parter? Tas tidigare erfarenheter tillvara för att uppnå effektivitet i verksamheterna?*
 - *Är ansvarsfördelningen för beredningsprocessens samtliga faser tydlig?*
- ***Har ersättningsystemets styrande effekter analyserats? Har risker identifierats, hanterats och följts upp?***

Frågan besvaras med hjälp av följande kontrollmål:

- Finns det dokumenterade rutiner som syftar till att följa upp vårdvalsersättningsystemets effekter? Efterlevs dessa och kan de anses vara effektiva?
- Säkerställer uppföljningsprocessen en effektiv riskanalys som sammanställer och analyserar faktiska och tänkbara risker som kan orsaka att Regionens mål inte uppnås?
- Vilka konkreta åtgärder har ansvarig nämnd vidtagit som ett resultat av uppföljningen av vårdvalsersättningsystemet?
- Säkerställer uppföljningsprocessen av vårdvalsersättningsystemet en fungerande kommunikation och dialog mellan berörda parter? Tas tidigare erfarenheter tillvara för framtida förbättringar av systemet?
- Är ansvarsfördelningen för uppföljningsprocessens samtliga faser tydlig?

4. Ansvariga nämnder

Ansvarig nämnd är Regionstyrelsen.

5. Avgränsningar

Granskningen berör 2019 års verksamhet med vårdvalsersättningar.

6. Revisionskriterier

Revisionskriterier är gällande lagar och regler som ska ge en normativ grund för bedömningen av de iakttagelser som görs under granskningen.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
- Lag (2008:962) om valfrihetssystem
- Region Västernorrlands styrdokument

7. Metod

Granskningen genomfördes med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med förtroendevalda från Regionfullmäktige samt från Regionstyrelsen och Vårdvalsutskottet. Vidare har det gjorts intervjuer med Regiondirektören, Ekonomidirektören, Redovisningschefen, berörda Verksamhetschefer samt med ansvariga tjänstepersoner för uppföljning inom vårdvalet. Dessutom har fyra privata vårdgivare blivit intervjuade per telefon.

Dokumenterna som inkluderades i studien är främst Regionens reglementen, riktlinjer och policyer som berör hanteringen av Regelboken. Vidare har protokoll från berörda nämnds och utskottets sammanträde studerats liksom protokoll och därtill hörande underlag från Regionfullmäktige.

Rapporten har varit föremål för en sakgranskning utförd av de intervjuade personerna för att kvalitetssäkra faktaunderlaget.

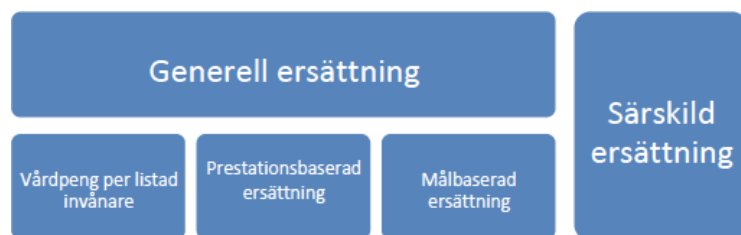
8. Allmänt om Vårdval Västernorrland

Lagen (2008:963) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla för de regioner som vill konkurranspröva landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt LOV beskrivs ofta som ett alternativ till upphandling enligt Lag om offentlig upphandling (LOU). Lagen beskriver hur privata utförare kan bli leverantörer av välfärdstjänster. Den bygger på grundläggande EG-rättsliga principer: konkurrens, icke-diskriminering, öppenhet och proportionalitet. Region Västernorrland valde att införa valfrihetssystem inom primärvården 2010.

Regelboken är det styrdokument som beskriver primärvårdsuppdragets innehåll i Region Västernorrland. Samtliga vårdproducenter, både externa och interna, har att förhålla sig till den. Regelboken fungerar i praktiken som en kravspecifikation till vårdavtalen mellan Regionen som beställare och samtliga vårdproducenter. Regelboken uppdateras årligen.

Regelboken består av ett huvuddokument som, förutom att förtydliga Regionens vision och mål med primärvården, beskriver uppdraget samt de villkor som vårdgivarna har att förhålla sig till. Regelboken har fem bilagor. Bilaga 1 beskriver hur uppföljning av vårdproducenternas verksamhet sker. Bilaga 2 är IT-bilagan, som beskriver IT-systemen och -miljön för primärvårdens verksamhet. Bilaga 3 är ersättningsbilagan som anger gällande ersättningsnivåer. Bilaga 4 är avtalet. Slutligen är bilaga 5 ansökan för att bli ackrediterad vårdproducent.

Ersättningsmodellen beskrivs i Regelbokens ersättningsbilaga och illustreras enligt följande:



Urklipp från Regelbokens Bilaga 3 för år 2019, sidan 4.

Den ekonomiska ram som regionfullmäktige fastställt fördelas 67,4 % i generell ersättning och 32,6 % som särskild ersättning. Den generella ersättningen består av Vårdpeng per listad invånare (83,9 %), prestationsbaserad ersättning (15,4 %) och målbaserad ersättning (0,8 %). Särskild ersättning utgår för läkemedel, hjälpmedel, diabeteshjälpmedel, glesbygdstöd, kostnader för AT- och ST-läkare, läkarassistenter, förändrings- och utvecklingsarbete, bassänger och för synnerligen vårdtunga patienter.

Rollfördelningen för primärvården inom Region Västernorrland är följande:

- Regionstyrelsen genom dess utskott Vårdvalsutskottet är ansvariga beställare.
- Regionfullmäktige fastställer Regelboken och dess ersättningsbilaga.
- Vårdvalsutskottets förvaltning är Vårdval Västernorrland.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden är ansvarig utförarnämnd för Regionens vårdproduktion.

9. Granskningens resultat

9.1 Finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättning?

lakttagelser

Inom Region Västernorrland är Regionstyrelsen beställare av primärvård. Vårdproducenterna är både interna och externa hälsovårdscentraler. Fördelningen är cirka 60% interna och 40% externa vårdproducenter. Regionens egen primärvårdsproduktion styrs och utförs av Hälso- och sjukvårdsnämnden.

Vårdvalutskottet, genom dess förvaltning Vårdval Västernorrland, bereder innehållet i beställningen genom Regelboken. Under de genomförda intervjuerna betonades att man inte gör skillnad mellan externa och interna aktörer.

När det gäller vårdproducenterna särskiljer man rollerna ägare och verksamhetsledare. Ägare i de privata hälsocentralerna anses vara företagets ägare, medan den interna ägaren är Primärvårdsdirektören. Denna rollfördelning får betydelse när det gäller kontakter med vårdproducenterna. Regionen vänder sig till ägarna med information om mer långsiktiga planer, medan vid mer praktiska frågor kontaktas verksamhetscheferna. Eftersom verksamhetscheferna har verksamhetsansvaret vänder man sig till dessa i vård- och kvalitetsfrågor men också i ärenden av praktisk karaktär. Till exempel ställs besluten om krav på rättelse av brister till verksamhetschefen.

Kontrollmålen

<i>Kontrollmål</i>	<i>lakttagelse</i>	<i>Bedömning</i>
<i>Vilka riktlinjer finns det för beredning av ärenden till fullmäktige? Finns dessa dokumenterade och i vilken utsträckning följer ansvarig nämnd riktlinjerna vid beredning av ärendet om vårdvalsersättningar?</i>	<p>Generellt gäller Kommunallagens föreskrifter om att fullmäktiges ärenden ska beredas av styrelsen samt av ansvarig nämnd, vilket även framgår av nämndernas reglemente.</p> <p>Hur ärenden bereds generellt framgår av det regioninterna styrdokumentet "Ärendehantering", senast reviderat 2017.</p> <p>För ärendet där Regelboken beslutas är Regionstyrelsen ansvarig nämnd genom Vårdvalsutskottet. Utöver ovan beskrivna styrdokument finns det även en processbeskrivning för beredningen av Regelboken.</p> <p>Rutinerna har uppdaterats inför arbetet med 2020 års Regelbok. Det tillkom en återkoppling från en work-shop som genomförts med vårdproducenterna och den innebär att det upprättas en lista med inkomna förslag samt med Regionens kommentar om hur den har hanterats.</p>	Vår bedömning är att det finns dokumenterade riktlinjer för beredningsprocessen av Regelboken och att dessa följs.

	<p>De gällande rutinerna för beredning av Regelboken följdes vid arbetet med 2020 års Regelbok.</p>	
<p><i>Finns det rutiner för att hämta in information till ärendet och säkerställer dessa att all nödvändig och relevant information inkluderas i beredningen?</i></p> <p><i>Säkerställer beredningsprocessen av ärendet för vårdvalsersättning en fungerande kommunikation och dialog mellan berörda parter? Tas tidigare erfarenheter tillvara för att uppnå effektivitet i verksamheterna?</i></p>	<p>Rutinerna för att hämta in information till ärendet där Regelboken beslutas inkluderar löpande kommunikation med vårdproducenterna. Detta görs dels genom en work-shop i den inledande fasen av beredningsprocessen där vårdproducenternas åsikter och förslag samlas in och dels genom så kallade LOV-möten där verksamhetsledarna deltar flera gånger årligen. Vidare anordnas det möjlighet för verksamhetsägarna att träffa ledamöterna i Vårdvalsutskottet två gånger per år.</p> <p>Under intervjuerna framkom det att beredningsprocessen, mellan den ovan nämnda work-shopen och när Regelboken beslutas, upplevs som stängd för insyn. De ändringar som blir aktuella att införas diskuteras inte med vårdproducenterna i detta skede.</p> <p>Under intervjuerna framkom det vidare att de ändringar som görs i Regelboken inte föregås av någon konsekvensanalys. Enligt flera intervjuade personer riskerar detta att leda till att förändringar som införs leder till oförutsedda och oönskade sideeffekter, till exempel undanträngningseffekter.</p>	<p>Det finns dokumenterade rutiner för att hämta in information från vårdproducenterna. Vi gör bedömningen att rutinerna till viss del säkerställer att all nödvändig information inkluderas i beredningen. Det finns dock en brist i hur informationen som inhämtas hanteras och processen i sin helhet behöver förbättras för att i större grad kunna ta tillvara den kompetens och erfarenhet som finns hos vårdproducenterna.</p> <p>Vidare bedöms processen vara bristfällig när aktuella förändringar inte föregås av en systematisk konsekvensanalys. Denna brist leder till att risker för att förändringar orsakar oönskade sideeffekter inte identifieras och hanteras.</p> <p>Sammantaget gör vi bedömningen att det delvis finns en väl fungerande kommunikation mellan berörda parter, men att det finns ett utvecklingsbehov och möjlighet för att i större utsträckning utnyttja tidigare erfarenheter och kompetens under beredningsprocessen. Kommunikationen mellan parterna kan utvecklas under fasen då det politiska arbetet pågår, till exempel genom att införa rutiner för att hålla vårdproducenterna informerade om hur processen fortskrider. Ett öppet arbetssätt där berörda parter ges möjlighet till insyn skapar förutsättningar för ömsesidigt förtroende och ett bra samarbetsklimat.</p>
<p><i>Säkerställer beredningsprocessen att den politiska intentionen får uttryck och är vägledande vid utformningen av förslaget till regelboken?</i></p>	<p>Arbetet med beredningen av Regelboken leds av Vårdvalsutskottet. Enligt egen utsago vid intervjuerna upplever de förtroendevalda att de har möjlighet att påverka innehållet. Både de förtroendevalda och tjänstepersonerna menar att det finns ett väl fungerande samarbete</p>	<p>Ja. Utformningen av beredningsprocessen ger tillräckliga förutsättningar för att den politiska intentionen ska kunna ges uttryck och vara vägledande vid utformningen av regelboken.</p>

	<p>mellan de förtroendevalda och tjänstepersonerna i denna process.</p>	
<p>Är ansvarsfördelningen för beredningsprocessens samtliga faser tydlig?</p>	<p>Regionstyrelsen är ansvarig för beredningen av Regelboken. Beredningsprocessen och kommunikationen sker via Vårdvalsutskottet. Vårdval Västernorrland bistår utskottet i detta arbete.</p> <p>Regionstyrelsen är ansvarig nämnd. Enligt styrelsens delegationsordning har Vårdvalsutskottet att fatta beslut i ärenden som berör påföljder vid bristande efterlevnad av vårdavtal samt förtida upphörande av avtal med vårdproducenter. Vårdvalschefen kan fatta beslut på delegation rörande godkännande av vårdgivare enligt lagen om valfrihetssystem. Själva Regelboken samt ersättningsbilagan som reglerar ersättningsnivåerna beslutas av Regionfullmäktige, medan bilagorna (Uppföljning, IT, Avtal och Ansökan) beslutas av Regionstyrelsen.</p> <p>Vid beredningen av 2020 års Regelbok har Vårdvalsutskottet hanterat ärendet vid sina sammanträden den 24 april, den 3 maj samt den 29 maj 2019. Regionstyrelsen tog beslut att fastställa bilagorna för uppföljning, IT, avtal och ansökan den 5 juni 2019. Samtidigt beslutade styrelsen att föreslå Regionfullmäktige att fastställa Regelboken och dess ersättningsbilaga. Regionfullmäktige i sin tur beslutade om att fastställa huvuddokumentet och ersättningsbilagan vid sitt sammanträde den 19-20 juni 2019.</p>	<p>Ja. Ansvarsfördelningen är tydlig gällande beredningsprocessen av Regelboken och det som föreskrivs i reglemente och delegationsordning har efterlevts vid hanteringen av 2020 års Regelbok.</p>

Bedömningar och rekommendationer

Finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättning?

Mot ovan beskrivna iakttagelser och bedömningar gällande kontrollmålen gör vi den sammanfattande bedömningen att det till viss del finns en ändamålsenlig process för beredning av vårdvalsersättningar. Processen finns dokumenterad och rutinerna för arbetet med att ta fram förslag till Regelboken följs. Vi bedömer det vara en brist i processen att förslagen som behandlas och som leder till beslut om förändringar i uppdraget inte systematiskt föregås av en konsekvensanalys. Vidare bedömer vi att det finns ett utvecklingsbehov som berör kommunikationen mellan Regionen och vårdproducenterna, eftersom processen inte upplevs tillräckligt transparent.

Mot ovan bakgrund rekommenderar vi att

- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att fortsätta utvecklingen av Regelbokens beredningsprocess genom att ytterligare utveckla kommunikationen mellan parterna och säkerställa en tillfredsställande transparens i beredningsprocessen.
- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att förbättra kvalitén på beslutsunderlaget till beredningen av Regelboken genom att införa systematiska konsekvensanalyser för föreslagna förändringar.

9.2 Har ersättningssystemets styrande effekter analyserats? Har risker identifierats, hanterats och följts upp?

lakttagelser

Regionens revisorer genomförde en granskning av Regionstyrelsens arbete med uppföljning av Vårdval år 2017 och revisionsrapporten pekar ut ett antal brister där revisorerna bland annat konstaterar att *"utöver uppföljningsbilagan, [saknas det] fortfarande en systematisk plan för uppföljningen och det kvarstår även brister i den interna kontrollen."* I sitt svar till Revisorerna uppgav Regionstyrelsen att regiondirektören skulle uppdras att utforma en systematik gällande uppföljningen av Vårdval Västernorrland (daterat 2017-11-18, Dnr 17R8288). Granskningen visar att något sådant uppdrag inte finns dokumenterat. Samtidigt uppgav regiondirektören att han själv anser sig ha uppdraget trots avsaknad av dokumentation. Iakttagelserna visar vidare att några konkreta åtgärder för att utforma en systematik gällande uppföljningen av vårdvalet inte har vidtagits.

Uppföljning av vårdproducenternas verksamheter

Regelbokens bilaga 1 kallas "Uppföljning" och beskriver hur Regionen följer upp vårdproducenternas arbete. Uppföljningen i denna bilaga syftar till att följa upp att vårdproduktionen sker enligt beställningen som beskrivs i Regelboken. Uppföljningsbilagan vänder sig till både utförarna i egen och extern regi. Den syftar således inte till att följa upp styreffekterna i bemärkelsen att den skulle jämföra de av fullmäktige fastställda målen med utfall, utan snarare syftar till att säkerställa att vårdproducenterna levererar den överenskomna kvaliteten och kvantiteten.

Inom ramen för denna uppföljning görs löpande och fördjupad uppföljning. Löpande uppföljning görs dels genom att verksamheter lämnar in sina verksamhetsberättelser, där indikatorerna listas och uppfyllelsegrad beskrivs, och dels genom löpande dialog med verksamhetschefer. Med fördjupad uppföljning menas *"granskning på förekommen anledning"* och kan avse *tex en medicinsk revision som granskar i vilken mån verksamheten tillämpar metoder som överensstämmer med nationella riktlinjer, lokala vårdprogram och överenskommelser samt andra medicinska krav som ställs i regelboken"* (citat ur Regelboken 2019 Bilaga 1, sidan 3). Under 2018 har fyra sådana granskningar genomförts och under 2019 två (till september månad). Enligt intervjuerna tolkar man begreppet "förekommen anledning" att det kommer in signaler om brister hos någon vårdgivare.

Efter att Vårdval Västernorrland har fått indikationer om att det förekom en systematisk överdiagnostisering av patienter hos utförarna, påbörjades 2018 ett internt projekt med genomgång av patientjournaler hos ett antal hälsocentraler. De första resultaten av denna genomgång visade att det sker en överdiagnostisering av patienter, delvis eftersom patienternas historik och därmed även tidigare registrerade diagnoser ligger kvar i systemet. Enligt uppgift är det dock mycket svårt att göra en uppskattning ifall detta ledde till en ökad ersättning till vårdproducenten och om ja, hur stora belopp det handlar om. Trots den upptäckta bristen som granskningen påvisade lades projektet på is i början av 2019 på grund av att tjänstepersonen som hade uppgiften slutade sin anställning på

Regionen. Idag har man åter timanställt personen och projektet sägs komma fortsätta under senhösten/vintern. I samband med intervjun med representanten för Regionstyrelsen framkom det att Regionstyrelsen inte var informerad om varken utredningen eller dess resultat och inte heller om att den lades på is på grund av resursbrist. Vårdvalsutskottets ordförande kände dock till både granskningen, dess resultat och också att och hur den uppkomna personalresursbristen hade hanterats. En genomgång av Vårdvalsutskottets protokoll från tiden mellan september 2018 och maj 2019 visar att det inte finns något ärende som behandlar denna interna granskning.

Ekonomiska uppföljningar görs månadsvis inom Vårdval Västernorrland. I detta inkluderas även uppföljning av vårdvalsutskottets måluppfyllelse. Utskottet får redovisningen en gång per år, i samband med årsbokslutet.

Regionstyrelsen får information om utskottets arbete i samband med ärendet om Regelboken samt vid informella diskussioner mellan de förtroendevalda. Frågor om vårdvalet förekommer inte som en stående punkt på Regionstyrelsens sammanträden.

Hantering av utbetalningar till vårdgivarna ansvarar Vårdval Västernorrland för. Utbetalningarna sker i ekonomisystemet, grundat på inkommen data från övriga system. Till de externa vårdproducenterna görs en utbetalning månadsvis. Utbetalningen till de externa vårdgivarna kontrolleras manuellt av tjänstepersoner vid utbetalningstillfället. Denna kontroll är inte dokumenterad och bedömningen baseras på tjänstepersonernas personliga kunskaper och erfarenheter. Till de region-interna vårdproducenterna hanteras ersättningen som en interndebitering. Det finns således inga fakturor. Någon kontroll, lik den som utförs vid utbetalning av medel till externa vårdproducenterna, sker inte på de interna debiteringarna. Däremot påtalade de intervjuade tjänstepersonerna att kontroller utförs även av mottagarna.

Intern kontroll

Regionstyrelsens interna kontrollplan för 2019 innehåller ett område som bedömdes som "specifikt område för riskanalys": (urklipp från Regionstyrelsens interna kontrollplan för 2019, sidan 2)

<i>Vårdval, utbetalningar</i>	<i>Identifiera och värdera riskområden inom vårdval, gällande utbetalningar av ersättningar samt IT-stödet, samt bedöm ev. åtgärdsbehov.</i>	<i>Utveckla riskanalys, beskriv befintliga åtgärder, och bedöm ev. ytterligare åtgärdsbehov.</i>
-----------------------------------	--	--

Enligt förklaringen i den interna kontrollplanen betyder "Specifikt område för riskanalys" ett område som bevakas som ett resultat av inkomna signaler från föregående år, till exempel revisionsrapporter. Det är således inget område där några kontrollmoment utförs. Några ytterligare kommentarer eller kontrollmoment som berör vårdvalet finns inte i styrelsens interna kontrollplan. Vårdvalsutskottet har ingen egen intern kontrollplan.

Det pågår ett utvecklingsarbete i Regionen gällande det interna kontrollsystemet. Förändringen innebär bland annat en förstärkning av arbetet med riskanalyser. I budgetanvisningen för 2020-2022 anges att varje nämnd ska genomföra en riskanalys som tar i beaktande både interna och externa risker. En regiongemensam mall har också tagits fram som varje nämnd i samband med budgetarbetet ska fylla i.

Uppföljning av måluppfyllelse och riskanalyser

Regionstyrelsens balanserade styrkort som beskriver nämndens mål och där målen är nedbrutna till indikatorer innehåller ett antal mål som berör primärvården och vårdvalet. Dessa mål anses kunna

uppfyllas delvis genom insatser från vårdvalet och är därför kopplade till Regelbokens innehåll. Till exempel har målet "Skillnaden mellan olika grupper (kvinnor/män, utbildningsnivå) självskattade hälsa ska minska" kopplats till antalet utförda hälsosamtal med 40-50-60-åringar. Det balanserade styrkortet anger tydligt hur de av fullmäktige beslutade målen och Regionstyrelsens mål är kopplade till förväntningarna från vårdvalet. Det anger också kriterier som ska uppfyllas och hur uppföljning ska ske (insats och frekvens).

Regionstyrelsens övergripande mål med primärvården framgår varken i budgeten eller i annat styrdokument.

Våra iakttagelser visar att några systematiska konsekvensanalyser som föregår förändringar som införs i Regelboken inte görs. Förslagen diskuteras i de work-shop som Regionen anordnar tillsammans med vårdproducenterna, men några systematiska riskanalyser rörande de föreslagna ändringarnas konsekvenser görs inte.

Kontrollmål

Kontrollmål	Iakttagelse	Bedömning
<i>Finns det dokumenterade rutiner som syftar till att följa upp vårdvals-ersättningsystemets effekter? Efterlevs dessa och kan de anses vara effektiva?</i>	<p>Regelbokens uppföljningsbilaga och de åtgärder som vidtas för att verkställa denna syftar främst till att följa upp att vårdgivarna uppfyller sina åtaganden.</p> <p>Regionens mål som direkt berör primärvården är följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tillgänglighet (kontakt med primärvården samma dag för rådgivning och tidsbokning samt få läkarkontakt inom sju dagar samt dokumenterad medicinsk bedömning inom 3 dagar) - förtroende för primärvården (vården ska motsvara riksgenomsnittet). <p>Regionplanen för 2019-2021 betonar särskilt primärvårdens roll i att skapa en tillgänglig vård för patienterna.</p> <p>Uppföljning av målen görs genom styrelsens balanserade styrkort där målen bryts ner till mätbara indikatorer.</p> <p>Måluppföljningens resultat redovisas i årsredovisningen. Uppföljningen för 2018 visar att ingen av indikatorerna når målet.</p> <p>Granskningen visar att det inte finns några åtgärder som syftar till att utvärdera om de kraven som Regelboken fastställer bidrar till Regionens måluppfyllelse och i så fall till vilken grad.</p>	<p>Vi bedömer att de systematiska uppföljningarna som genomförs inom Vårdval Västernorrland främst uppfyller syftet om avtalsuppföljning genom att kontrollera om vårdproducenterna fullföljer sina åtaganden. Någon utvärdering om hur Regelbokens krav påverkar Regionens möjligheter till att uppnå de av fullmäktige fastställda målen finns inte.</p> <p>Därför bedömer att det inte finns några systematiska åtgärder för att utvärdera om den nuvarande målstrukturen är ändamålsenlig. Mot ovan bakgrund är vår sammanfattande bedömning att det inte finns ett systematiskt arbete i Regionen som syftar till att följa upp ersättningsystemets effekter.</p>
<i>Säkerställer uppföljningsprocessen en effektiv riskanalys som sammanställer och</i>	Uppföljningsprocessen om Regionens mål innehåller inte en riskanalys som tar i beaktande Regionens mål ställt mot ersättningsmodellen.	Nej.

<i>analyserar faktiska och tänkbara risker som kan orsaka att Regionens mål inte uppnås?</i>	Regionens mål tas i beaktande i den mån att dessa är principiellt vägledande vid utformning av de politiska diskussioner som påverkar Regelbokens utformning.	
<i>Vilka konkreta åtgärder har ansvarig nämnd vidtagit som ett resultat av uppföljningen av vårdvalsersättnings-systemet?</i>	Många ändringar i Regelboken initieras som ett resultat av till exempel nya prioriteringar i politiken, men även när önskade effekter av en åtgärd inte har uppnåtts. Som exempel kan kravet på ändrade öppettider nämnas.	Det finns flertal konkreta ändringar som föreslagits som en åtgärd baserat på uppmärksammade uteblivna effekter eller ändrade politiska prioriteringar.
<i>Säkerställer uppföljningsprocessen av vårdvalsersättningsystemet en fungerande kommunikation och dialog mellan berörda parter? Tas tidigare erfarenheter tillvara för framtida förbättringar av systemet?</i>	Regionen har en dokumenterad rutin (årshjul) för dialogen med vårdproducenterna. Denna dialog har både ett framåtblickande och bakåtblickande syfte. Tidigare erfarenheter tas tillvara som beskrivs i svaret till frågan ovan. Uppmärksammade brister leder till ändringar, till exempel samordnings-sköterskefunktionen var en reaktion på att man har uppmärksammat behovet.	Vi bedömer att det finns utarbetade och dokumenterade rutiner som skapar möjlighet till dialog och uppföljning med vårdproducenterna. Det bedöms vidare att tidigare erfarenheter tas tillvara för att förbättra och justera innehållet i beställningen. Samtidigt bedömer vi att dessa justeringar inte syftar till att förbättra det styrande systemet.
<i>Är ansvarsfördelningen för uppföljningsprocessens samtliga faser tydlig?</i>	Uppföljningen enligt Regelbokens uppföljningsbilaga hanteras av Vårdval Västernorrland. Uppföljning av Regionstyrelsens och Vårdvalsutskottets mål ansvarar Regionstyrelsen för i sin roll som ansvarig nämnd.	Ja, avseende uppföljning av att Regelbokens beställning uppfylls av vårdproducenterna. Samtidigt bedömer vi att det saknas ett uttalat uppdrag för en systematisk uppföljning av ersättningsystemets effekter på Regionens övergripande mål.

Bedömningar och rekommendationer

I samband med vår granskning noterade vi att när det nämns uppföljning av vårdvalsersättningen tycks allt fokus ligga på uppföljningen av vårdproducenternas prestation enligt Regelbokens uppföljningsbilaga. Vi menar dock att denna uppföljning, även om den är en viktig del, endast avspeglar om den vård som har beställts blivit utförd enligt beställningen. Den belyser inte styreffekterna med fokus på om den politiska önskan genomförs i praktiken. För att kunna analysera styreffekterna borde även en utvärdering av Regelbokens innehåll göras med syfte att bedöma om den till exempel innehåller tillräckliga åtgärder för att kunna uppnå de av fullmäktige fastställda målen. Mot denna bakgrund har vi delat upp såväl våra iakttagelser som våra bedömningar i tre grupper:

- Uppföljning och kontroll av att vårdproducenterna uppfyller sin del av avtalet enligt Regelboken
- Det interna kontrollsystemet

- Uppföljning av styreffekterna med syfte att utvärdera möjligheterna till att uppfylla Regionens mål

Granskningens iakttagelser samt de analyser och bedömningar som beskrivs gällande kontrollmålen ovan visar att uppföljningen av vårdvalsersättningens styrande effekter inte har analyserats i tillräcklig grad. Vi bedömer att det finns brister både när det gäller uppföljningen av hur införda förändringar påverkar måluppfyllelsen rörande vårdvalsersättningar och när det gäller förebyggande åtgärder i form av riskanalyser inför att förändringar av ersättningsystemet genomförs.

De uppföljningar som görs idag syftar främst till att säkerställa att uppdraget som beskrivs i Regelboken fullgörs av vårdproducenterna, vilket enligt vår bedömning kan jämföras med en vanlig avtalsuppföljning. Denna uppföljning är i högsta grad relevant och nödvändig för att säkerställa att den levererade vården håller den kvalitet och kvantitet som beställts från Regionen. Regionens måluppfyllelse och ersättningsystemets styreffekter påverkas självklart av kvaliteten och kvantiteten av den vård som vårdproducenterna levererar, men ersättningsystemets styreffekter, i betydelsen verkställda politiska önskemål, påverkas av flera aspekter.

Uppföljningen som genomförs idag med syfte att mäta primärvårdens måluppfyllelse är baserad på ett antal indikatorer. Dessa indikatorer är inte direkt kopplade till beslutade förändringar i Regelboken. Därför gör vi bedömningen att det finns ett behov av att systematiskt och med större fokus på hur de av fullmäktige fastställda målen uppfylls följa upp de i Regelboken beslutade ändringarnas effekter.

Avsaknaden av systematiska konsekvensanalyser som belyser eventuella oönskade sidoeffekter av föreslagna förändringar påverkar inte enbart kvaliteten av beredningsprocessen av Regelboken (som beskrivs ovan). Den bedöms också vara en brist när det gäller hur Regionstyrelsen och Vårdvalsutskottet följer upp beslutens styreffekter. En genomförd konsekvensanalys kan och bör ligga till grund för en mer riskfokuserad uppföljning där oönskade sidoeffekter av en förändring kan upptäckas och åtgärdas tidigt.

Vidare gör vi bedömningen att det finns brister i det interna kontrollsystemet. Avsaknaden av kontrollmoment rörande vårdvalet i Regionstyrelsens interna kontrollsystem bedöms leda till en risk att avvikelser som påverkar verksamhetens måluppfyllelse negativt inte uppmärksammas och kan åtgärdas i tid. Det påbörjade arbetet med att förstärka riskanalysen genom en regiongemensam insats är positivt och nödvändigt för att Regionstyrelsen och Vårdvalsutskottet ska kunna följa primärvårdens utveckling och därmed kunna sägas ha kontroll och styrning på verksamheten. En systematiskt genomförd och dokumenterad riskanalys är en förutsättning för att bedömningen ska kunna göras att det finns en tillräcklig intern kontroll.

Slutligen noterar vi en brist i den interna kommunikationen inom Regionstyrelsen, där information från Vårdvalsutskottet inte når styrelsens övriga ledamöter.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att

- Regionstyrelsen uppdrar åt Vårdvalsutskottet att utarbeta rutiner som säkerställer att vårdvalsersättningsystemets effekter både utvärderas i efterhand och att föreslagna ändringar föregås av konsekvensanalyser. Konsekvensanalysen bör syfta till att säkerställa att ersättningsystemet bidrar till att uppfylla de mål som fullmäktige har fastställt.
- Regionstyrelsen tillser att det påbörjade arbetet med att utveckla arbetet med det interna kontrollsystemet genom att förbättra arbetet med riskanalyser i Regionen fortsätter. Vi rekommenderar att Regionstyrelsen riktar särskilt fokus på att leda och följa denna process.

- Regionstyrelsen utarbetar rutiner och en process som säkerställer att de av fullmäktige fastställda målen kopplas till beredningsprocessen av Regelboken. Genom ett systematisk och fokuserat tillvägagångssätt kan målstrukturen och indikatorerna och därmed ersättningsystemets styreffekter förbättras så att det med större effektivitet bidrar till Regionens och Regionstyrelsens måluppfyllelse.

10. Undertecknande

Malmö, 2019-11-07

Qualitarium AB

Teodora Heim, av SKYREV certifierad kommunal yrkesrevisor