

Regionens uppföljning av externa utförare inom primär- vården

Dnr: Rev 34-2011

Genomförd av: Revisionsenheten
Vilhelm Rundquist

Behandlad av Revisorskollegiet den 14 december 2011

Regionens uppföljning av externa utförare inom primärvården

Vilhelm Rundquist
Revisionsenheten
Västra Götalandsregionen

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Ansvariga nämnder	3
1.5 Metod	4
1.6 Revisionskriterier	4
2. Lagkrav på styrning, kontroll och uppföljning	4
2.1 Krav på uppföljning	4
2.2 Regionfullmäktige	4
2.3 Nämnder och styrelser.....	5
2.4 Avtal	5
2.5 Allmänhetens insyn	5
3. Nämndernas uppföljning av externa utförare	6
3.1 Nämndernas ansvar för kontroll och uppföljning	6
3.2 Nämndernas insyn	6
3.3 Nämndernas kontroll och uppföljning.....	6
3.4 Riskanalys	7
3.5. Avtal	7
4. Regionstyrelsens uppsikt över nämndernas avtalsuppföljning	7
5. Våra iakttagelser och kommentarer	7
5.1 Iakttagelser	7
5.2 Kommentarer.....	8
6. Bedömning	8

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under de senaste tio till femton åren har förutsättningarna för produktion av skattefinansierade välfärdstjänster förändrats. Från att produceras i egenverksamheten till nästan 100 % produceras idag dessa tjänster i större och större omfattning av externa leverantörer.

Genom förändringar i lagstiftningen har det blivit möjligt för andra än landsting och kommuner att producera tjänster inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. Undantaget i dag är bara själva myndighetsutövningen.

Förändringarna i lagstiftningen innebär också att större krav på styrning, kontroll och uppföljning av de verksamheter som regionen låter annan utföra.

För Västra Götalandsregionen har införandet av Lag (2008:962) om valfrihetssystem inneburit stora förändringar i sättet att producera och leverera tjänster inom primärvården. Redan innan fanns dock en rad privata leverantörer med avtal med regionen kring produktion av hälso- och sjukvårdstjänster.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att konstatera i vilken mån ansvariga nämnder och styrelser har utformat en ändamålsenlig styrning och kontroll av externa utförare enligt kommunallagens krav på insyn och intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- Har Regionfullmäktige säkerställt regionens rätt till insyn hos externa utförare av regionens tjänster?
- Framgår rätten till insyn av de avtal regionen ingått med externa utförare?
- Har ansvariga nämnder och styrelser uppmärksammat och accepterat sitt ansvar för uppföljning av externa utförare enligt kommunallagen?
- Hur säkerställer nämnder och styrelser att de avtal som de ingår med externa utförare säkerställer rätten till insyn och kontroll?
- Är nämnder och styrelsernas uppföljning av externa utförare ändamålsenlig?
- Hur följer RS att nämnder och styrelser utövar sitt ansvar enligt KL 6 kap. 7 § på ett ändamålsenligt vis?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att gälla Hälso- och sjukvårdsnämnder i Fyrbodal och Skaraborg

1.4 Ansvariga nämnder

Ansvariga är nämnder och styrelser med avtal med externa utförare i Fyrbodal och Skaraborg.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Följande personer har intervjuats:

- Avtalsansvariga inom respektive nämnd
- Förvaltningschefer
- Ordförande i nämnd och styrelse
- Ansvarig tjänsteman på regionkansliet

Vi har tagit del av följande dokumentation:

- Avtal
- Internkontrollplaner
- Uppföljning av externa utförare
- Protokoll

1.6 Revisionskriterier

- Kommunallagen 3:e och 6:e kapitel
- Regionfullmäktiges beslut avseende insyn hos externa utförare
- Nämnder och styrelsernas internkontrollplaner
- Avtal med externa utförare

2. Lagkrav på styrning, kontroll och uppföljning

2.1 Krav på uppföljning

Kommunallagen ställer krav på att regionen i avtal tillser att den har den insyn i den externa utförarens verksamhet som krävs för att kunna utöva kontroll och uppföljning av den verksamhet som omfattas av avtalet.

2.2 Regionfullmäktige

Ett särskilt ansvar ges Regionfullmäktige. Av kommunallagen framgår att: *Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall **fullmäktige** se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.*¹

Skrivningen innebär att Regionfullmäktige ska i beslut ge nämnder och styrelser de direktiv som fullmäktige anser nödvändiga för att regionens intressen tas tillvara i samband med att verksamhet läggs ut på annan. Företrädesvis sker detta genom att Regionfullmäktige fattar beslut om hur kraven på insyn för att kunna utöva kontroll och uppföljning av extern verksamhet ska utformas i de avtal som ingås.

Av lagtexten framgår att regionen ska ha en möjlighet att både kontrollera och följa upp verksamheten. Det är därför väsentligt att det av det avtal som ingås mellan regionen och den externa leverantören av regionens tjänster tydligt framgår på vilken grund kontroll och uppföljning sker samt vad kontroll och uppföljning omfattar och innebär.

¹ Kommunallagen 3 kap. 19 §.

2.3 Nämnder och styrelser

Regionstyrelsen har ansvaret för att förutsättningarna för kontroll och uppföljning finns, men det är nämnder och styrelser som har ansvaret för att det sker. Detta ansvar är förtydligt i kommunallagen. Av lagen framgår: *Nämnderna² skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.*

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av § har lämnats över till någon annan.³

Av lagtexten framgår att nämnderna ska bedriva verksamheten i enlighet med de beslut som fullmäktige fattat.⁴ För att kunna göra så förutsätts att nämnden har en tillräcklig intern kontroll. Lagen markerar att nämnden har samma ansvar oavsett vem som har uppdraget att bedriva verksamheten på nämndens uppdrag.

Verksamhetsansvaret inom regionen framgår av reglemente, organisationens utformning samt de avtal som respektive nämnd ingått.

2.4 Avtal

Ansvar för att kontrollera och följa upp externa utförare har den nämnd som ingått avtalet med den externa utföraren för regionens räkning. Det bör därför framgå av reglementet att respektive nämnd har befogenheter att ingå avtal inom sitt ansvarsområde. Rätten till kontroll och uppföljning ska framgå av avtalstexten. Det innebär att kraven på kontroll och uppföljning också framgår av förfrågningsunderlaget som ligger till grund för upphandlingen av externa utförare.

2.5 Allmänhetens insyn

För att inte allmänhetens insyn i verksamheten ska försvåras då den utförs av annan än regionen har lagstiftaren särskilt reglerat rätten till insyn. Av kommunallagen framgår att: *Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.⁵* Det innebär att även allmänhetens insyn i verksamheten ska säkerställas genom avtalstexten. Kommunen är i detta sammanhang Regionfullmäktige. Det är fullmäktige som ska tillse att det i de avtal som regionen ingår med externa utförare av regionens tjänster framgår allmänhetens rätt till insyn.⁶ Skrivningen i kommunallagen gäller endast om det är en helt privat verksamhet som genom avtalet tagit över driftansvaret för en av regionens verksamheter.⁷ Insynen garanteras genom avtalet då det är den civilrättsliga grund som relationen bygger på.

² Styrelserna i regionen är nämnder i kommunallagens aspekt.

³ Kommunallagen 6 kap 7 §.

⁴ Framgår av budget, reglemente och andra uppdrag fullmäktige gett nämnderna

⁵ Kommunallagen 3 kap 19a §

⁶ Kraven på insyn enligt 3:19a gäller endast de tjänster som i lag är reglerade att regionen har ansvar för, alltså inte stödtjänster så som städ etc. dock finns inget hinder för att regionen säkerställer insyn hos dessa leverantörer också.

⁷ Exempelvis en vårdcentral, läkarmottagning eller fotvård.

3. Nämndernas uppföljning av externa utförare

3.1 Nämndernas ansvar för kontroll och uppföljning

Hälso- och sjukvårdsnämnderna har ansvaret för att kontrollera och utvärdera de externa utförare som på regionens uppdrag producerar tjänster inom hälso- och sjukvården. Ansvaret begränsas till de avtal som respektive nämnd ingått. Till stöd för att utöva sitt ansvar har nämnderna hälso- och sjukvårdskanslierna.

Det är väsentligt för nämnden/styrelsens interna styrning och kontroll att ledamöterna förstår och accepterar att det är de som är ansvariga för att den externa utförarens verksamhet följs på ett sådant sätt att nämnden/styrelsens uppdrag enligt kommunallagen 6 kap. 7 § kan uppfyllas. Det innebär att nämnden/styrelsen bör ta en aktiv del i arbetet med att identifiera eventuella risker samt besluta om de kontrollåtgärder som bör vidtas.

3.2 Nämndernas insyn

Av de intervjuer vi genomfört i samband med granskningen framgår att frågan om att säkerställa insyn på en rimlig nivå inte varit uppe för särskild diskussion i samband med vare sig utformning av avtal, avtalsskrivande eller uppföljning. Dock kan konstateras att hittills har det inte upplevts som att det funnits svårigheter med att erhålla den insyn som bedömts nödvändig för att följa avtalstroheten.

3.3 Nämndernas kontroll och uppföljning

Uppföljningen av de externa utförarna sker på ett likartat vis som för egenverksamheten. Tjänstemännen har en enligt egen utsaga en god kunskap kring hur de externa utförarna bedriver sina verksamheter. All information förs inte till nämnderna eller till förvaltningsledningen om det inte finns skäl för detta.

De största riskerna för brister i kontroll och uppföljning bedöms återfinnas i de interna överenskommelserna med sjukhusen. Det är svårt att få en fullgod inblick i hur sjukhusen uppfyller vårdöverenskommelserna.

De kontroller och uppföljningar som sker bygger på de avtal som styr uppdraget för den enskilde utföraren.

Löpande under året redovisar tjänstemännen för nämnden uppföljning av specifika avtal/avtalsområden. De större avtalen följs mer noggrant än mindre enskilda. Under augusti månad redovisas vanligtvis uppföljningen av vårdvalet.

Kanslierna genomför träffar med enskilda vårdgivare under året. Frekvensen varierar mellan kanslierna och genomförs inte utifrån en regiongemensam struktur.

I samband med att verksamhetsberättelser och årsredovisningar upprättas begär kanslierna in information från de externa vårdgivarna. Denna redovisas för berörd nämnd. I Norra Bohuslän upprättas beställarbokslut där avtaluppföljning och måluppfyllelse redovisas. I Skaraborg sammanställs utförarnas egna verksamhetsberättelser till ett dokument som redovisas för nämnderna.

3.4 Riskanalys

I själva kontrollen och uppföljningen av avtalen bör nämnden fokusera på det eller de avtalsområden där den största risken för att brister uppstår finns. Bedömningen av risk sker utifrån sannolikheten för att risken realiserar sig och konsekvenserna för måluppfyllelsen om så sker. Risk i detta sammanhang är risken för att avtalet inte uppfylls i alla sina delar på ett sådant sätt att det av Regionfullmäktige angivna övergripande målet inte nås. Riskanalysen bör genomföras gemensamt av ledamöterna i nämnden/styrelsen och dess tjänstemän.

Det görs vissa riskbedömningar på hälso- och sjukvårdskanslierna idag avseende avtalen med de externa utförarna. Där tjänstemännen bedömer att det kan finnas risk för att leverantören inte agerar i enlighet med avtalet sker en mer omfattande kontroll än i andra delar.

3.5. Avtal

De avtal som hälso- och sjukvårdsnämnderna använder sig av är utgående från en regiongemensam avtalsmall som är framtagen av Regionservice. Avtalsmallen ger utrymme för anpassning till det enskilda avtalstillfället. Kravet på information och kommunikation framgår av bilaga till avtalen. I bilagan preciseras i de enskilda avtalen vad som skall informeras och kommuniceras.

4. Regionstyrelsens uppsikt över nämndernas avtalsuppföljning

Regionstyrelsen har inte särskilda rutiner för att följa att nämnderna utövar sin kontroll och uppföljning av de externa utförarna i enlighet med kommunallagen 6 kap. 7 §.

Inom ramen för regionstyrelsens förvaltningsorganisation har VGPPV-kontoret att följa utvecklingen inom vårdvalet. Hälso- och sjukvårdsutskottet har det övergripande politiska ansvaret att följa nämndernas uppfyllelse av sitt uppdrag.

5. Våra iakttagelser och kommentarer

5.1 Iakttagelser

Vi noterar i granskningen att Regionfullmäktige inte explicit i beslut reglerat regionens nämnder och styrelser möjlighet till kontroll och uppföljning av externa utförare. Genom ett sådant beslut underlättas nämnder och styrelser uppföljning av externa utförare.

Ansvariga nämnder har inte identifierat säkerställandet av möjligheten till kontroll och uppföljning av externa utförare som en strategisk fråga. Dock förefaller de vara tillfreds med nuvarande omfattning av kontroll och uppföljning.

Regionstyrelsen har VGPPV-kontoret som stöd i sitt uppdrag att följa övriga nämnder och styrelser arbete med att kontrollera och följa upp externa utförare. HSU har även ett särskilt ansvar att följa avtalen. Regionstyrelsen tar i samband med delårsbokslut och årsbokslut del av nämndernas egna redovisningar avseende uppföljning av de externa utförarna. I övrigt har Regionstyrelsen inte särskilda rutiner för att säkerställa att nämnder och styrelser kontrollerar och följer upp de externa utförarna på ett ändamålsenligt vis.

Vi noterar dock att genom de uppföljningar som sker har hälso- och sjukvårdskansliet i Göteborg funnit allvarliga fel i sättet att redovisa grunden för ersättning från regionen hos ett par externa leverantörer. Vi noterar att upptäckten gjorts först efter relativt lång tid av avvikelser.

5.2 Kommentarer

Kontroll och uppföljning av externa leverantörer av regionens tjänster genomförs på olika sätt i på de olika hälso- och sjukvårdskanslierna. Det finns inte en tydligt utvecklad process för uppdraget. I delar sker uppföljningen på enskilda initiativ och relativt slumpmässigt.

6. Bedömning

Av vad som framgår av granskningen och utifrån de revisionsfrågor som ligger till grund för densamma bedömer vi att:

- Regionstyrelsen skall uppmärksamma Regionfullmäktige på att fullmäktige ska säkerställa att regionen erhåller den insyn hos externa utförare som krävs för att nämnder och styrelser ska kunna leva upp till kraven i Kommunallagen 6 kap. 7 §.
- Hälso- och sjukvårdsnämnderna i avtalstext skall utveckla rätten till insyn i de delar hos den externa utföraren som berör uppdraget mot regionen.
- Berörda nämnder har en god medvetenhet om sitt ansvar att enligt kommunallagen 6 kap. 7 § kontrollera och följa upp verksamheten hos externa utförare av regionens verksamhet.
- Hälso- och sjukvårdsnämnderna behöver utveckla ett mer systematiskt arbetssätt för att kontrollera och följa upp externa leverantörer av regionens tjänster.
- Den interna styrningen och kontrollen kan utvecklas och att den skall bygga på en systematisk riskanalys. Riskanalyser skall genomföras redan under upphandlingsfasen, alternativt då underlag för avtalsförslag tas fram.

Vi bedömer därmed att den interna styrningen och kontrollen av externa utförare av regionens tjänster måste stärkas för att nämndernas uppdrag enligt Kommunallagen 6 kap. 7 § ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt vis.