



Kontrollutvalget i Loppa kommune

Møte nr. 4/2018

15. mars 2018

Arkivkode
4/1 07
Journalnr.
2018/17070-5

I N N S T I L L I N G

Sak 4/2018

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT - SAMHANDLINGSREFORMEN

Saksbehandler: Jan Henning Fosshaug

Bakgrunn:

- Loppa kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016* vedtatt av kommunestyret i Loppa kommune 25.10.2012, (sak 83/12)
- Kontrollutvalgets sak 13/2016

Saksdokumenter fra revisjon (vedlagt):

Forvaltningsrapport av 11. desember 2017 «*Samhandlingsreformen*». Mottatt 8. januar 2018.

Saksopplysninger:

Dette prosjektet har sin bakgrunn i *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016* vedtatt av kommunestyret i Loppa. Av planen framgår det at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende «*Samhandlingsreformen*».

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

«Samhandlingsreformen ble innført 1. januar 2012, og skal innføres gradvis fram til 2016. I forbindelse med dette trådte to nye lover i kraft. Dette er henholdsvis lov om kommunale helse- og omsorgstjenester med tilhørende forskrifter og lov om folkehelsearbeid. Reformens formål er større satsing på helsefremmende og forebyggende tiltak, redusert behov for vekst i spesialisthelsetjenesten, mer koordinerte, sammenhengende og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, samt bedre samarbeid (samhandling) mellom kommunene og helseforetakene (sykehusene). Reformen innebærer at kommunene får vesentlig større innflytelse over de samlede helsetjenestene, og de får virkemidler til å utvikle de kommunale tjenestene (ifølge Helse- og omsorgsdepartementet). Et av hovedgrepene for å bedre

Samhandlingen er innføringen av et lovpålagt avtalesystem mellom kommuner og helseforetak. Fristen for å vedta slike avtaler var henholdsvis 31. januar og 1. juli 2012. Enkelte steder har det vært uenighet mellom kommuner og helseforetak i arbeidet med å inngå disse avtalene. Kommunestyret i Loppa har (per 30. juli 2012) ikke vedtatt inngåelse av samarbeidsavtale og tjenesteavtaler med Helse Finnmark (HF). Et annet sentralt virkemiddel i samhandlingsreformen er en omlegging av finansieringsordningen av helse- og omsorgstjenestene, herunder kommunenes økonomiske forpliktelser. Et av de nye grepene er innføringen av kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenestene og kommunalt betalingsansvar for utskrivningsklare pasienter i sykehus. I april 2010 nedsatte kommunestyret i Loppa en arbeidsgruppe som skulle se på hvordan Loppa kommune selv best kan utvikle sine egne helsetjenester og kompetanse for å imøtekomme samhandlingsreformens utfordringer lokalt (sak 12/2010). I Loppa kommunes tertialrapport nr.1 2012 blir det rapportert om at det er mange utfordringer og nye oppgaver i forbindelse med samhandlingsreformen. Samhandlingsreformen er omfattende og dette er i seg selv et forhold som øker risikoen for avvik, både med hensyn til etterlevelse av lovkrav og oppnåelse av fastsatte målsetninger. Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (brukere av helse- og omsorgstjenester/pasienter), spesielt i forhold til om det foreligger samordnete, helhetlige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Videre er området vesentlig for de som arbeider i kommunens helse- og omsorgstjeneste, og for kommunens administrative og politiske nivå, både sett i forhold til samarbeidet med helseforetakene, og organisering, styring og økonomi innenfor helse- og omsorgsarbeidet. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere. En eventuell forvaltningsrevisjon bør ikke startes opp før i slutten av planperioden (2016).

Formål:

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan Loppa kommune har håndtert implementeringen av samhandlingsreformen. På bakgrunn av dette vil kommunen få belyst ulike sider ved egen praksis, og bli presentert for områder hvor det er muligheter for forbedringer.

Problemstilling:

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i én hovedproblemstilling og fem underproblemstillinger som er vedtatt av kontrollutvalget i Loppa kommune den 20. september 2016 (sak 13/2016).

Hoved- og underproblemstillingene har vært som følger:

Har Loppa kommune implementert samhandlingsreformen på en tilfredsstillende måte?

1. Er det etablert tilfredsstillende rutiner for samarbeid og informasjonsflyt?
2. Blir utskrivningsklare pasienter håndtert på en forsvarlig måte?
3. Har kommunen tilfredsstillende kontroll på sine utgifter for utskrivningsklare pasienter?
4. Har kommunen iverksatt tiltak som sikrer tilstrekkelig bemanning og kompetanse?
5. Har kommunen styrket det forebyggende arbeidet?

Avgrensninger:

Samhandlingsreformen inneholder en rekke elementer. Det har i følge revisjonen vært nødvendig å gjøre tematiske avgrensninger av undersøkelsen. Undersøkelsen har blant annet ikke tatt for seg spesielle pasientgrupper, men snarere systemer og rutiner som i utgangspunktet gjelder alle pasientgrupper. Tidsmessig har undersøkelsen i all hovedsak vært avgrenset til det som er tilstanden på undersøkelsestidspunktet (første halvår 2017). På enkelte punkter har undersøkelsen sett på utviklingen over en tiårsperiode. Dette gjelder

liggetid for utskrivningsklare pasienter og ressurser/kompetanse i kommunens helse-, pleie- og omsorgstjenester.

Revisjonskriterier:

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Kilder til kriterier:

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen har blitt utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter
- Forskrift om oversikt over folkehelsen
- Prop. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse og omsorgstjenesteloven)
- Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen
- Overordnet samarbeidsavtale mellom Finnmarkssykehuset HF (daværende Helse Finnmark HF) og Loppa kommune (november 2011)
- Tjenesteavtale nr. 5 mellom Finnmarkssykehuset HF (daværende Helse Finnmark HF) og Loppa kommune; Ansvars- og oppgavefordeling ved opphold i, og utskrivning av pasienter fra spesialisthelsetjenesten (juli 2013)
- Tjenesteavtale nr. 9 mellom Finnmarkssykehuset HF (daværende Helse Finnmark HF) og Loppa kommune; Samarbeid om IKT-løsninger lokalt (juli 2013)
- Tjenesteavtale nr. 10 mellom Finnmarkssykehuset HF (daværende Helse Finnmark HF) og Loppa kommune; Samarbeid om forebygging (juli 2013)
- KS: Rådmannens internkontroll: Hvordan få orden i eget hus?

Gjennomføring av undersøkelsen:

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse og bruk av regnskapstall og statistikk (SSB/KOSTRA).

Konklusjoner:

Revisjonens undersøkelse viser at Loppa kommune i hovedsak har implementert samhandlingsreformen på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen har imidlertid også avdekket avvik.

Revisjonens konklusjon har bakgrunn i følgende:

Er det etablert tilfredsstillende rutiner for samarbeid og informasjonsflyt?

Loppa kommune har i all hovedsak etablert tilfredsstillende rutiner for samarbeid og informasjonsflyt. Revisjonen vurderer det imidlertid som en svakhet at kommunen ikke i

større grad er involvert i det som skjer i Overordnet samarbeidsorgan. Revisjonen vurderer det også som en svakhet at det ikke er etablert ensartede rutiner knyttet til melding og behandling av avvik

Blir utskrivningsklare pasienter håndtert på en forsvarlig måte?

Loppa kommune håndterer i all hovedsak utskrivningsklare pasienter på en forsvarlig måte. Kommunen har formaliserte rutiner for mottak av utskrivningsklare pasienter, men rutinebeskrivelsen er ikke godt nok kjent for de ansatte. Kommunen har ikke vært i stand til å ta imot alle utskrivningsklare pasienter i undersøkelsesperioden.

Har kommunen tilfredsstillende kontroll på sine utgifter for utskrivningsklare pasienter?

Det foreligger ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere tendensen knyttet til kommunens utgifter til sykehusopphold. Revisjonen vurderer det imidlertid slik at kommunen har rutiner som sikrer en betryggende kontroll av betalingskrav fra sykehus.

Har kommunen iverksatt tiltak som sikrer tilstrekkelig bemanning og kompetanse?

Loppa kommune har i hovedsak iverksatt tiltak som sikrer tilstrekkelig bemanning. Kommunen synes å ha økt bemanningen, men ikke kompetansenivået. Revisjonen har funnet at andelen årsverk med fagutdanning generelt har gått ned siden samhandlingsreformen ble innført. Kommunen mangler videre en oppdatert kompetanseplan, som både beskriver den kompetansen kommunen besitter per i dag og den kompetansen kommunen har behov for.

Har kommunen styrket det forebyggende arbeidet?

Loppa kommune har styrket det forebyggende folkehelsearbeidet siden innføringen av samhandlingsreformen. Revisjonen har imidlertid funnet at kommunens planstrategi ikke inneholder en drøfting av folkehelseutfordringer, og at det ikke gjøres noen kopling mellom konkrete folkehelseutfordringer og folkehelse som satsningsområde i kommuneplanens samfunnsdel, slik folkehelseoven stiller krav om.

Anbefalinger:

Revisjonen anbefaler i rapporten, med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen at Loppa kommune:

- Sørger for at rutinebeskrivelsene for melding og behandling av samhandlingsavvik gjøres kjent blant de ansatte.
- Sørger for å klargjøre hva som defineres som samhandlingsavvik - og som skal meldes deretter, og hva som defineres som avvik internt i kommunen.
- Gjennomfører kartlegging av kompetanse blant ansatte innen helse- omsorg- og pleietjenestene med mål om å identifisere kompetansebehov.
- Utarbeider kompetanseplan med bakgrunn i en kompetansekartlegging.
- I større grad synliggjør muligheten for videre- og etterutdanning.
- Sørger for at kommunens folkehelseutfordringer drøftes i kommunens planstrategi.
- Tar utgangspunkt i oversikten over helsetilstanden i befolkningen og påvirkningsfaktorer knyttet til dette i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan.

Etter sekretariatets vurdering er forvaltningsrevisjonsrapporten fra revisjonen i tråd med intensjonene i Loppa kommunes *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, og behandler de problemstillinger for prosjektet som kontrollutvalget vedtok i sak 13/2016, samt at det er gitt fullmakt til revisjon å utarbeide underproblemstillinger og eventuelle tilleggspørsmål i tilknytning til de nevnte hovedproblemstillingene.

Rapporten har vært sendt rådmannen til høring, og det har i rådmannens høringssvar fremkommet divergerende oppfatninger mellom rådmann og revisjon på noen momenter i rapporten. Det vises i den forbindelse til rapportens «Vedlegg 1 Rådmannens kommentarer», hvor rådmannens høringssvar med påfølgende kommunikasjon mellom revisjon og rådmann er gjengitt.

Sekretariatet har for øvrig ingen merknader til de opplysninger og anbefalinger som fremkommer i rapporten fra revisjonen.

Sekretariatets tilråding:

1. Kontrollutvalget viser til rapporten «*Samhandlingsreformen*» utarbeidet av Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS. Kontrollutvalget tar opplysningene og konklusjonen i rapporten til orientering og slutter seg til anbefalingene som gis i den.
2. Kontrollutvalget oversender saken til kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar opplysningene og konklusjonen i forvaltningsrevisjonsrapporten «*Samhandlingsreformen* » til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger.

Kommunestyret ber administrasjonssjef sørge for oppfølging av rapportens anbefalinger og herunder:

- Sørge for at rutinebeskrivelsene for melding og behandling av samhandlingsavvik gjøres kjent blant de ansatte.
- Sørge for å klargjøre hva som defineres som samhandlingsavvik - og som skal meldes deretter, og hva som defineres som avvik internt i kommunen.
- Gjennomføre kartlegging av kompetanse blant ansatte innen helse- omsorg- og pleietjenestene med mål om å identifisere kompetansebehov.
- Utarbeide kompetanseplan med bakgrunn i en kompetansekartlegging.
- I større grad synliggjøre muligheten for videre- og etterutdanning.
- Sørge for at kommunens folkehelseutfordringer drøftes i kommunens planstrategi.
- Ta utgangspunkt i oversikten over helsetilstanden i befolkningen og påvirkningsfaktorer knyttet til dette i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplan.