

Hälsofrämjande förhållningssätt - uppföljning

Hälsofrämjande förhållningssätt - uppföljning

Bakgrund

Regionens revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har regionens revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I ”Revisionsplan 2019” ingår bland annat en uppföljande granskning till den granskning avseende ”Hälsofrämjande arbetssätt” som genomfördes år 2015.

Den ursprungliga granskningen genomfördes på revisorernas uppdrag av KPMG år 2015 (i de delar som avser 2015 års granskning anges landstinget, landstingsstyrelsen m.m.).

Granskning från år 2015 utgick från följande frågeställningar:

- Finns tillräckliga, politiskt fastställda styrdokument för det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet?
- Har landstingets hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete en ändamålsenlig organisation politiskt och tjänstemannamässigt samt är ansvar och roller tydliga?
- Är målen för landstingets hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete tydliga och mätbara vad gäller innehåll och när de skall vara uppnådda samt är målen kända i organisationen?
- Bedrivs det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet i enlighet med Socialstyrelsens nationella riktlinjer för sjukdomsförebyggande metoder 2011?
- Planeras det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet på ett tillfredsställande sätt?
- Görs regelbundna uppföljningar, utvärderingar och redovisningar av måluppfyllelsen?
- Finns det en tydlig koppling mellan landstingets mål för det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet och medel (ekonomiska och personella resurser mm) i landstingsplanen?
- Sker samverkan med kommuner och andra myndigheter/organisationer på ett ändamålsenligt och strukturerat sätt?
- Återspeglas landstingsplanens intentioner i verksamhetsplanerna för de olika verksamheterna och i återrapporteringen till LS?
- Om granskningen visar att det finns brister, vilka förbättringsåtgärder behöver vidtas?

I konsulternas rapport redovisades iakttagelser avseende samtliga revisionsfrågor samt förslag till åtgärder. I rapporten redovisades bland annat följande sammanfattande iakttagelser och rekommendationer:

”Granskningens sammanfattande bedömning är att det bedrivs ett omfattande hälso- och sjukdomsförebyggande arbete i landstingets verksamheter, även om det inte alltid beskrivs som hälsofrämjande arbete. Det hälsofrämjande arbetet lyfts tydligt fram i övergripande styrdokument – landstingsplanen. Däremot är granskningens bedömning att Landstingsstyrelsens (LS) styrning och uppföljning inom området bör förstärkas.”

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer 2015

- *Den nyligen antagna folkhälsostrategin och utvecklingsplanen för den framtida hälso- och sjukvården lyfter tydligt fram nödvändigheten av det hälsofrämjande och förebyggande perspektivet i landstingets verksamheter.*
- *Det finns vårdprogram, rutiner och riktlinjer för hur det hälsofrämjande arbetet ska utformas.*
- *LS bör säkerställa att divisionerna tydligare beskriver hur man avser att arbeta avseende de hälsofrämjande och förebyggande perspektiven utifrån den inriktning som beskrivs i landstingsplanen.*
- *Granskningens bedömning är att LS saknar en tillräcklig uppföljning hur man arbetar med det hälsofrämjande arbetet. LS bör därför ta fram mätbara indikatorer avseende ett hälsofrämjande förhållningssätt och säkerställa att dessa indikatorer inkluderas i landstingets styr- och ledningsprocesser och dokument.*
- *Granskningens bedömning är att landstinget bör initiera att folkhälso- och det hälsofrämjande perspektivet lyfts fram tydligare och i större utsträckning i Nya Perspektiv.*

Syfte

Syftet med denna uppföljning är att granska vilka åtgärder Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Kultur- och bildningsnämnden, utifrån sina respektive uppdrag och ansvarsområden, vidtagit för att säkerställa ändamålsenligheten i arbetet med det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet inom hälso- och sjukvården. Organiserar, planeras, informeras, kommuniceras och genomförs detta arbete på ett sätt som kan ge det resultat som förväntas och är önskvärt utifrån beslut på olika nivåer?

Denna uppföljande granskning ska ta sin utgångspunkt i de synpunkter och förbättringsförslag som redovisades i revisorernas rapport från 2015.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfråga:

- Har Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Kultur- och bildningsnämnden, utifrån sina respektive uppdrag och ansvarsområden, tillsett att åtgärder vidtagits med anledning av de brister samt de förbättringsförslag som framfördes i granskningsrapporten 2015?

Avgränsning

Denna granskning avgränsas till att omfatta en uppföljning av rapporten från 2015.

Revisionskriterier

Uppföljningen ska ske utifrån aktuell lagstiftning och föreskrifter inom området. Revisionskriterier är också fullmäktiges beslut samt styrelsens och nämndernas reglementen.

Ansvarig nämnd

Både Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Kultur- och bildningsnämnden skulle kunna vara ansvariga; styrelsen granskas utifrån genomförandet/utförandet av nämndens ”beställning” i enlighet med nämndplanen. Revisionen granskar nämnden utifrån frågan om nämnden i egenskap av kravställare, gjort vad som kan anses åligga nämnden.

Metod

Uppföljningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Uppföljningens resultat

I den tidigare genomförda granskningen (2015) framfördes följande rekommendationer i kursiv text. Den aktuella uppföljningens resultat framgår nedan uppdelat per rekommendation.

- *Landstingsstyrelsen bör säkerställa att divisionerna tydligare beskriver hur man avser att arbeta avseende de hälsofrämjande och förbyggande perspektiven utifrån den inriktning som beskrivs i landstingsplanen.*

Regionens hälso- och sjukvård är inte längre organiserad i divisioner. I den aktuella organisationen är hälso- och sjukvården indelad i tre områden: öppenvården, slutenvården och folktandvården. Dessa områden består i sin tur av verksamhetsområden (öppenvården 24 st., slutenvården 31 st. och folktandvården 5 basenheter).

I Hälso- och sjukvårdsnämndens nämndplan och mätplan för 2019 finns de förebyggande och hälsofrämjande perspektiven upptagna. I planen anges att målet är att verka för att uppnå bästa vårdkvalitet. En del i arbetet är att arbeta förebyggande och hälsofrämjande för att stärka hälsan i befolkningen så att behovet av hälso- och sjukvårdens insatser minskar.

I Hälso- och sjukvårdsnämndens mätplan för 2019 anges fem indikatorer under fokusområdet *"Förebyggande och hälsofrämjande"*, varav tre avser att följa utveckling över tid. De övriga två indikatorerna; *"Andel kvinnor i befolkningen som deltar i gynekologisk screening"* och *"Andel barn i befolkningen som fått MPR-vaccination"* ska öka.

Hälso och sjukvårdsledningen har beslutat att inrätta Region Värmlands lokala organisation inom Regionernas system för Nationell kunskapsstyrning. Region Värmland ska ha en utsedd huvudansvarig Kunskapsbärare inom varje område. I uppdraget ingår att vara Värmlands representant också på sjukvårdsregional nivå. Kunskapsbärarna ska verka för en kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården för att skapa en mer jämlik vård, men också att genom att arbeta mer gemensamt nationellt och regionalt frigöra tid och engagemang lokalt.

Region Värmland är sedan 2012 medlem i det svenska nätverket för hälsofrämjande hälso- och sjukvård (HFS). Hälsofrämjande hälso- och sjukvård är ett idéburet lärande nätverk och en del av det internationella nätverket Health Promoting Hospitals and Health services (HPH). HFS-gruppen i Region Värmland ska stödja och driva utvecklingen av en mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård i länet, med fokus på god och jämlik hälsa ur patient-, befolknings-, medarbetar- samt styr/lednings-perspektiv.

Regionens folkhälsoarbete är också en viktig faktor för att främja hälsa och förebygga sjukdom.

I regionens politiska struktur har Kultur- och bildningsnämnden ansvar för folkhälsofrågorna. Av nämndens reglemente framgår att det är nämndens uppgift att *"Ansvara för folkhälsoarbetet"*.

Folkhälso- och samhällsmedicinska enheten, där regionens övergripande folkhälsoarbete i huvudsak bedrivs, arbetar på uppdrag av Kultur- och bildningsnämnden.

Det finns en fastställd folkhälsostrategi som gäller till 2020-12-31. En ny folkhälsostrategi ska utarbetas i ett brett samarbete mellan regionens nämnder, verksamheter samt företrädare för länets kommuner. Tanken är att den nya folkhälsostrategin ska förankras politiskt såväl i regionen som i länets kommuner. En utgångspunkt för arbetet med strategin ska vara de nationella folkhälsopolitiska mål som riksdagen fastställde 2018. Enligt riksdagsbeslutet ska folkhälsopolitikens sektorsövergripande mål- och uppföljningsstruktur bestå av åtta målområden som har ett tydligt fokus på jämlik hälsa.

Innehållet i Agenda 2030 ska också vara en av utgångspunkterna för arbetet med en ny folkhälsostراتيجية, framförallt de delar som avser ”Social hållbarhet”.

Regionstyrelsen beslutade vid sitt möte den 16 april att genomföra samtliga nämnders nämndplaner med bilagda mätplaner för 2019. I den nämndplan som godkändes för Kultur- och bildningsnämnden ingår inte folkhälsa och det finns heller inte några mål avseende folkhälsa. I den bilagda mätplanen anges heller inga mål, indikatorer eller fokusområden för folkhälsa.

I samband med vår granskning har framkommit att Kultur- och bildningsnämnden fattade beslut den 20 mars om en uppdaterad version av nämndplanen och bilagd mätplan. Av dessa uppdaterade plandokument framgår det att nämnden har ansvar även för folkhälsoarbetet. I denna version av Kultur- och bildningsnämndens nämndplan anges att nämndens mål avseende folkhälsoarbetet är: *”Ökad samverkan inom folkhälsoområdet(-inom Region Värmland och inom hela Värmland)”*. Målet innebär enligt nämndplanen att *”Region Värmland ska tillsammans med alla involverade aktörer bidra till att höja kunskapen, stärka analysen, identifiera och forma mål och samordna genomförandet av folkhälsoarbetet i Värmland”*.

I nämndens uppdaterade mätplan finns två fokusområden som ska följas upp och redovisas: *”Utvecklad arena Nya Perspektiv”* och *”Folkhälso- och samhällsmedicinska enhetens samverkansarenor”*. Uppföljningen av båda dessa fokusområden ska ske genom aktivitetsredovisning. Det finns dock inga mätbara indikatorer för uppföljning av effektmålet ”God folkhälsa”.

Enligt uppgift kommer regionstyrelsen att godkänna den uppdaterade nämndplanen.

- *Granskningens bedömning (2015) är att landstingsstyrelsen saknar en tillräcklig uppföljning hur man arbetar med det hälsofrämjande arbetet. Styrelsen bör därför ta fram mätbara indikatorer avseende ett hälsofrämjande förhållningssätt och säkerställa att dessa indikatorer inkluderas i landstingets styr- och ledningsprocesser och dokument.*

Utveckling till och med 2018

I vår uppföljande granskning har vi noterat att de i flerårsplaner och dåvarande landstingsplaner formulerade målen, som avser folkhälsa, utvecklats sedan den tidigare granskningen genomfördes.

Hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete anges vara en central strategi för att uppnå en mer jämlik hälsa och vård.

Vi har också kunnat konstatera att det i såväl regionfullmäktiges som i landstingsstyrelsens mätplaner under senare år ingått ett ökande antal mätbara indikatorer med avseende på effektmålet God Folkhälsa. En reflektion är dock att vissa indikatorer mäts med långa intervaller, i vissa fall flera år. Å andra sidan är det så att folkhälsoarbete och de åtgärder som vidtas för att förbättra folkhälsan är långsiktiga och effekter kan ofta inte ses i det korta perspektivet.

Landstingsstyrelsen har i samband med framtagande av delårsrapporter och årsredovisningar sammanställt och analyserat underlag enligt landstingsfullmäktiges mätplan. I rapporterna redovisades måluppfyllelse för bland annat de mål som avser folkhälsa.

Region Värmland från och med 2019

Regionfullmäktige fastställer en flerårsplan och en årlig regionplan som ska följas upp i delårsrapport och årsredovisning. Rapporteringen kommer enligt fullmäktiges mätplan att innehålla styrelsens analys och bedömning av hur väl styrelsens resultatmål och perspektivmålet om en hållbar organisation uppfyllts. Rapporterna kommer också att innehålla nämndernas bedömning av måluppfyllelse för nämndernas resultatmål. Redovisningen kommer att omfatta indikatorer, aktivitetsredovisningar och en summering och analys av insatserna och läget som ligger till grund för nämndens bedömning. Styrelsen och nämnderna redovisar också en bedömning av hur deras arbete bidragit till effektmålen. Resultat i förhållande till effektmålen kommer också att ingå i rapporteringen.

I nämndplaner anger nämnderna hur uppdraget från fullmäktige uppfattats. Nämndplanerna beskriver den politiska inriktningen för verksamheten, vad som ska genomföras (mål) samt förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning. Regionstyrelsen fattar därefter beslut om att genomföra nämndernas nämndplaner. Det vill säga ett slags godkännande/accept av innehållet i nämndplanen.

Som tidigare konstaterats är det Kultur- och bildningsnämnden som har ansvar för folkhälsoarbetet i regionen och agerar som ”beställare”. Det är regionstyrelsens roll att tillse att verksamheten genomförs.

Landstingsstyrelsen och Kultur- och bildningsnämnden ska göra uppföljningar utifrån respektive ansvar och roll. I samband med framtagande av delårsrapporter och årsredovisningar ska regionstyrelsen och nämnden analysera underlag och sammanställa rapporter. I sammanställningarna ska måluppfyllelse för bland annat de mål som berör folkhälsa redovisas.

I vår granskning har vi, som nämnts tidigare, funnit att i den nämndplan som regionstyrelsen (2019-04-16) godkänt för Kultur- och bildningsnämnden ingår inte regionens folkhälsoarbete som en del. I den mätplan som styrelsen godkänt finns heller inte angivet några fokusområden och indikatorer avseende ”folkhälsoarbete” och en ”god och jämlik hälsa”.

Vi har noterat att Kultur- och bildningsnämnden under våren 2019 har begärt och fått en avrapportering av Folkhälso- och samhällsmedicinska enhetens styrning och arbete.

- *Granskningens bedömning (2015) är att landstinget bör initiera att folkhälso- och det hälsofrämjande perspektivet lyfts fram tydligare och i större utsträckning i Nya Perspektiv.*

Nya perspektiv, som var en av dåvarande landstingets och kommunernas samverkansarenor, administrerades tidigare via kommunalförbundet Region Värmland. Nya perspektiv har i regionbildningen bibehållits och utvecklats. Bland annat pågår en översyn av målen och de 4 gemensamma utmaningar/prioriterade områden inom Nya Perspektiv. Folkhälsofrågorna är integrerade i de gemensamma utmaningarna/prioriterade områdena.

I samband med den pågående översynen finns en tanke att Finsamförbunden (finansiella samordningsförbunden) ska kunna ha en tydligare koppling till det arbete som bedrivs i Nya Perspektiv.

Folkhälsoenheten har tagit initiativ för att etablera kontaktpersoner i länets kommuner. I vissa av kommunerna har enheten fått en kontaktperson och där har förutsättningarna för samverkan förbättrats.

I samband med att Region Värmland bildades inrättades Värmlandsrådet som består av politiker från regionen och länets kommuner. Värmlandsrådet ska ge kommunerna insyn i frågor som är viktiga för dem, i synnerhet när det gäller regional utveckling. Vår uppfattning är att Värmlandsrådet också kan utgöra ett viktigt forum för förankring av bland annat folkhälsofrågor.

Kommentarer och slutsatser

Det huvudsakliga syftet med denna uppföljande granskning var att bedöma om regionstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av de iakttagelser och rekommendationer (kursiv text) som lämnades i den granskning som genomfördes 2015. Den granskningen visade bland annat att:

Verksamheterna bör tydligare beskriva hur man avser att arbeta avseende de hälsofrämjande och förebyggande perspektiven utifrån den inriktning som beskrivs i landstingsplanen.

Regionfullmäktige (och tidigare landstingsfullmäktige) har i beslutade flerårsplaner och regionplaner lyft fram det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.

Regionstyrelsen har godkänt Kultur- och bildningsnämndens samt Hälso- och sjukvårdsnämndens nämndplaner, i vilka dessa verksamheter ingår. Enligt uppgift kommer Regionstyrelsen att fatta beslut om att godkänna Kultur- och bildningsnämndens uppdaterade nämndplan där även folkhälsoarbetet ingår.

Hälso och sjukvårdsledningen har vidtagit åtgärder för ökad kunskapsstyrning där de s.k. kunskapsbärarna inom vårdens olika områden har en viktig funktion.

Region Värmland är också medlem i det svenska nätverket för hälsofrämjande hälso- och sjukvård (HFS). HFS-gruppen i Region Värmland ska stödja och driva utvecklingen av en mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård i länet med fokus på god och jämlik hälsa.

Vår bedömning utifrån uppföljningens resultat är att det, sedan den tidigare granskningen genomfördes, fattats beslut och vidtagits åtgärder för att stärka folkhälsoarbetet samt det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.

Regionstyrelsen bör tillse att stärka uppföljningen av hur man arbetar med det hälsofrämjande arbetet och att ta fram mätbara indikatorer avseende ett hälsofrämjande förhållningssätt samt att säkerställa att indikatorerna inkluderas i landstingets styr- och ledningsprocesser och dokument.

Utifrån denna uppföljande granskning är vår uppfattning att det, sedan genomförandet av den tidigare granskningen, skett en utveckling av flerårsplaner och dåvarande landstingsplaner avseende målformuleringar. Detta gäller även de mål som berör folkhälsoarbetet samt det förebyggande och hälsofrämjande arbetet.

Vi har också konstaterat att det i de påföljande årens mätplaner för såväl regionfullmäktige som för landstingsstyrelsen, ingick ett ökat antal mätbara indikatorer avseende målet God Folkhälsa.

Hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete har i planerna angetts vara en central strategi för att uppnå en mer jämlik hälsa och vård.

Vår bedömning är att regionstyrelsen behöver fastställa den uppdaterade versionen av nämndplan med bilagd mätplan, som Kultur- och bildningsnämnden beslutade om vid sitt möte den 20 mars. Detta bör ske för att kunna genomföra en strukturerad uppföljning i enlighet med den ”kompletterade/rättade” nämndplanen och mätplanen.

Efter att ha tagit del av aktuella nämndplaner och framtagna mätplaner är vår bedömning att andelen mätbara indikatorer avseende folkhälsoarbetet har minskat. Ett exempel är att de två indikatorer avseende folkhälsa som ska rapporteras årligen till regionfullmäktige är av karaktären aktivitetsredovisning.

Vi kan konstatera att i de nu godkända nämndplanerna saknas mätbara indikatorer för uppföljning av effektmålet ”God och jämlik hälsa”. Detta innebär att vi i nuläget inte tydligt kan se hur uppföljningen av detta effektmål kommer att ske.

Regionstyrelsen bör initiera att folkhälso- och det hälsofrämjande perspektivet lyfts fram tydligare och i större utsträckning i Nya Perspektiv.

Vi har i denna uppföljning kunnat konstatera att utvecklingsarbetet Nya perspektiv bibehållits även i samband med regionbildningen. Vi har också noterat att det pågår en översyn av målen och de 4 prioriterade områdena inom Nya Perspektiv. Folkhälsofrågorna anges vara integrerade i de gemensamma prioriterade områdena.

I översynen finns också tanken att Finsamförbunden (de finansiella samordningsförbunden) ska kunna ha en tydligare koppling till det arbete som bedrivs i Nya Perspektiv.

Det inrättade Värmlandsrådet som bland annat består av politiker och kommunchefer från länets kommuner ska ge kommunerna insyn i frågor som är viktiga för dem, i synnerhet när det gäller regional utveckling. Vår uppfattning är att Värmlandsrådet även kan utgöra ett viktigt forum för förankring av folkhälsofrågor.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor