

2020-01-22

**REVISIONSSKRIVELSE**

 Region Östergötland
Ank 2020 -01- 23
Dnr <i>SVN 2020-2</i>

Regionfullmäktige

För beaktande till  
Hälso- och sjukvårdsnämnden  
Regionstyrelsen


För kännedom till  
Trafik- och samhällsplaneringsnämnden  
Regionutvecklingsnämnden  
Patientnämnden  
Samverkansnämnden för sydöstra  
sjukvårdsregionen  
samt i övrigt enligt bifogad sändlista

**GRANSKNING GÄLLANDE MÅLUPPFYLLELSE INOM PRIMÄRVÅRDEN**

Regionens revisorer har gett PwC i uppdrag att granska uppfyllelsen av mål och satsningar inom primärvården. Vår bedömning är att åtgärder till viss del vidtagits för att nå målen avseende primärvården. Mål avseende omställning till primärvård och tillgänglighet har dock inte uppnåtts. Revisorererna har beslutat att ställa sig bakom PwC:s revisionsrapport och vill särskilt lyfta fram följande:

- De övergripande målsättningarna avseende primärvården har överlag inte uppfyllts under perioden 2016-2019. Målsättningen att öka primärvårdens andel av det totala antalet besök har inte infriats samtidigt som tillgängligheten har försämrats.
- Åtgärder har delvis vidtagits för att uppnå primärvårdens mål. Inom respektive vårdcentral vidtas i huvudsak åtgärder utifrån målen i verksamhetsplanerna.
- Genomgripande omstruktureringar krävs på regionövergripande nivå för att ställa om utifrån de övergripande målsättningarna för primärvården. Utifrån dessa mål behöver resurser styras om och patientflöden förändras.

  
Anders Senestad  
Ordförande

  
Anna-Lena Sörenson  
Vice ordförande

# Primärvård- Uppfyllelse av mål och satsningar

Region Östergötland

2020-01-22

*Matti Leskelä, certifierad kommunal yrkesrevisor*

*Nina Törling, revisionskonsult*



# Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	2
Inledning	3
Har regionens övergripande målsättningar avseende primärvården uppfyllts?	5
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits för att uppnå målsättningarna?	8

# Sammanfattande bedömning


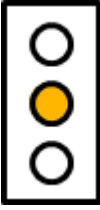
Hälso- och sjukvården är sjukhusdominerad och Region Östergötland har målsättningar som syftar till att stärka primärvården och att primärvårdens andel av vårdbesöken ska öka. Utifrån riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att göra en granskning inom området.

Genomförd granskning har utmynnat i nedanstående svar på granskningens revisionsfråga:

- Har regionen vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå målen för primärvården?

**Vi bedömer att åtgärder delvis vidtagits för att uppnå målen för primärvården. Dessa har dock inte varit tillräckliga utifrån att centrala mål avseende exempelvis omställning till primärvård och tillgänglighet inte har uppnåtts.**

Svaret på revisionsfrågan grundar sig på nedanstående bedömningar för granskningens kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning	
Har regionens övergripande målsättningar avseende primärvården uppfyllts?	<p>Vi bedömer att regionens övergripande målsättningar som är kopplade till primärvården under perioden 2016-2019 överlag inte uppfyllts.</p> <p>Utifrån redovisad måluppfyllelse i årsredovisningar är måluppfyllelsen inte helt tillfredsställande. Utifrån nationella data vad gäller tillgänglighet, sjukdomsförebyggande insatser och antal besök är utfallet negativt. Målsättningen att öka primärvårdens andel av de totala besöken har inte infriats. Tillgängligheten till primärvård har försämrats.</p>	
Har ändamåls- enliga åtgärder vidtagits för att uppnå målsättningarna?	<p>Vi bedömer att åtgärder delvis vidtagits för att uppnå målsättningarna avseende primärvården. Inom respektive vårdcentral vidtas i huvudsak åtgärder utifrån målen i verksamhetsplanerna. Mer genomgripande omstruktureringar krävs på regionövergripande nivå för att ställa om utifrån målsättningarna.</p>	

# Inledning

## Bakgrund

I Region Östergötlands strategiska plan för 2019-2021 anges följande:

“Dagens hälso- och sjukvård är sjukhusdominerad och den nära vården utgör en för liten andel. De delar av vården som har goda förutsättningar att hantera både närhet till patienten och komplexitet i sjukdomstillstånd behöver därför utvecklas. Det ställer krav på att Region Östergötland skapar en effektivare Nära vård som kan ge patienten en god vård och samtidigt minska behovet av slutenvård.” Av planen framgår också att primärvården under de senaste åren förstärkts med utökade resurser för fler ST-läkare, psykisk ohälsa hos barn och vuxna samt satsningar inom socioekonomisk utsatta områden. Vidare har medel satsats i projektet “Framtidens bästa primärvård”.

I den strategiska planen för 2016-2018 antogs framgångsfaktorn “En primärvård som utgör basen i hälso- och sjukvården”. Det anges att tillgängligheten måste vara hög och att en samlad medicinsk kompetens ska finnas att tillgå. Av regionstyrelsens antagna mål- och uppföljningsdokument (MUD) för 2016 framgick att primärvårdens andel av alla besök skulle öka från ett ingångsvärde om 59 % samt att ersättningen för primärvården skulle öka mer än regionindex. Av strategisk plan 2016-2018 och underliggande MUD framgår även att fler äldre patienter med flera läkemedel skulle genomgå läkemedelsgenomgångar.

Ovanstående exemplifierar uttalade målsättningar avseende den nära vården och primärvården. Utöver detta har även andra målsättnings uppfyllelse prövats i granskningen.

## Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma måluppfyllelsen avseende beslutade mål sedan år 2016.

### Revisionsfråga:

- Har regionen vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå målen för primärvården?

Revisionsobjekt är regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

## Revisionskriterier

Revisionskriterier för granskningen utgörs av:

- Strategiska planer från år 2016-2019.
- Verksamhetsplaner samt budgetar för Primärvårdscentrums verksamhetsområde och utvalda vårdcentraler åren 2016-2019.
- Regelbok för auktorisation - Vårdval Primärvård 2018.
- Regionala och nationella data inom området.

## Kontrollmål

- Har regionens övergripande målsättningar avseende primärvården uppfyllts?
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits för att uppnå målsättningarna?

## Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhet som bedrivs inom produktionsenheten Primärvårdscentrum (PVC) på övergripande nivå. Vidare har ett urval gjorts av följande sex vårdcentraler:

- Helsa Vilbergen
- Skänninge
- Marieberg
- Åby
- Vadstena
- Skäggetorp

## Metod

Granskning har skett av dokument och data utifrån revisionskriterier. Lednings- samt ekonomipersonal inom Primärvårdscentrums stab har intervjuats. Intervjuer har genomförts med chefer inom sex utvalda vårdcentraler. Intervjuade personer har erhållit rapporten för faktagranskning. Totalt har 15 personer intervjuats.

Övergripande fullmäktigemåls uppfyllelse har prövats genom granskning av verksamhetsplaner och delårsrapporter samt årsredovisningar. Vidare sker jämförelse av data avseende Region Östergötland med data från andra regioner.

Två förtroendevalda revisorer, Bror-Tommy Sturk och Anna-Lena Sörenson, har följt granskningen.

# Iakttagelser och bedömningar

## Har regionens övergripande målsättningar avseende primärvården uppfyllts?

### *Iakttagelser*

#### Mål på övergripande regionnivå:

I granskningen har en genomgång skett av regionens beslutade strategiska planer från år 2016 och framåt. Nedan sammanfattas målsättningar i planerna som är kopplade till primärvården.

I strategisk plan för **2016-2018** har framgångsfaktorn "**En primärvård som utgör basen i hälso- och sjukvården**" identifierats under det strategiska målet "Hög tillgänglighet till Region Östergötlands verksamheter". Det anges att vårdcentralen ska vara ett naturligt förstahandsval vid allt utom akuta tillstånd. Det anges även att primärvårdens **tillgänglighet ska vara hög** och att en samlad medicinsk kompetens ska finnas att tillgå. Vidare lyfts bland annat att vårdcentralen spelar en viktig roll i det **sjukdomsförebyggande** arbetet. Bland de ekonomiska reserveringar år 2016 noteras att 10 mnkr riktats särskilt mot att stärka primärvården utifrån intentionerna i projektet "Framtidens primärvård".

I beslutad plan för **2017-2019** lyfts bland annat att primärvården måste utveckla ökad kompetens och förändra arbetssätt för att möta behoven till följd av **psykisk ohälsa** samt **riskbruk och missbruk**. Precis som i den strategiska planen föregående år utpekas framgångsfaktorn att primärvården ska utgöra basen i hälso- och sjukvården. Hälsöfrämjande och sjukdomsförebyggande arbete tas också upp. Effektiv samverkan med andra huvudmän utpekas också som en framgångsfaktor. **Effektiva processer** mellan primärvård och sjukhusvård är en annan identifierad framgångsfaktor. Vidare framgår att primärvården under mandatperioden förstärkts med 70 mnkr för utökade resurser för fler ST-läkare, psykisk ohälsa hos barn och vuxna samt satsningar inom socioekonomiskt utsatta områden.

I strategisk plan för **2018-2020** framgår som tidigare år bland annat att tillgänglighet är i fokus. Ovan angivna målområden, såsom exempelvis psykisk ohälsa, finns nämnda även i planen för detta år. I planen finns angivet att primärvården sammanlagt förstärkts med 85 mnkr under mandatperioden.

Av de strategiska planen för **2019-2021** framgår att primärvården sammanlagt stärkts med 101 mnkr under perioden 2015-2018. Målområdena i årets strategiska plan är liknande de mål som gällt under tidigare år. Bland annat betonas återigen primärvårdens uppgift att vara ett naturligt förstahandsval för patienten. Ett annat mål är att primärvården ska också vara patientens stöd vid kontakt med övriga delar av hälso- och sjukvården.

Det bör dock också noteras att det finns åtgärdsplaner avseende besparingar under år 2019 för Primärvårdscentrum. Dessa har enligt regionens delårsrapport för augusti 2019 (DÅ 08) inte gett full effekt.

### Måluppfyllelse på övergripande regionnivå enligt årsredovisningar:

Vid granskningen av Region Östergötlands samlade årsredovisningar för 2016-2018 noteras överlag en inte helt tillfredsställande och "gulmarkerad" måluppfyllelse. Utifrån måluppfyllelsen generellt kan varken en förbättring eller försämring avseende måluppfyllelsen utläsas. Exempelvis kan en "gulmarkerad" måluppfyllelse konstateras i regionens årsredovisningar för 2016-2018 för de strategiska målen "Jämlik hälso- och sjukvård", "Trygg och ändamålsenlig vård" samt "Hög tillgänglighet".

En sammanställning utifrån tillgänglighet som finns med i årsredovisningen för 2018 visar att tillgängligheten för vårdcentralerna försämrats både vad gäller indikatorerna "Genomförda nybesök hos läkare inom 7 dagar" samt "Andel patienter som återuppringts samma dag som de ringt in till vårdcentralen". Enligt HSN:s delårsrapport från augusti 2019 visar telefontillgängligheten en fortsatt negativ trend.

### Måluppfyllelse utifrån nationella data:

Under detta stycke redovisas utfallet av nationella externa data inom områden som är centrala utifrån de övergripande målen för Region Östergötland.

Enligt SKR:s statistik (väntetider.se) har måluppfyllelsen för telefontillgängligheten för länets samtliga vårdcentraler minskat från 88 % våren 2016 till 82 % våren 2019. Samlat för alla regioner har **tillgängligheten** under samma period förbättrats från 86 % till 87 %. För den offentligt drivna verksamheten i Östergötland har tillgängligheten under samma period minskat från 87 % till 78 %.

Andel patienter som fått **medicinsk bedömning inom tre dagar** uppgår enligt samma källa till 78 % i Östergötland vilket är i nivå med rikets snitt. För offentligt drivna uppgår nyckeltalet till 75 % (Riket:77 %).

Enligt data från "Vården i siffror" var utfallet för Region Östergötland sämre än rikssnitt år 2017 inom det **sjukdomsförebyggande området** avseende rådgivning till patienter avseende matvanor, fysisk aktivitet samt alkohol och rökning. Färre andel av patienterna har erbjudits rådgivning i Östergötland jämfört med rikets samlade utfall.

Samtidigt kan noteras att ohälosotalet (antal dagar per år med sjukpenning etc.) för länet förbättrats från 27,1 år 2016 till 24,9 år 2018 enligt "Regionfakta 2018". Ohälsotalet för riket i sin helhet uppvisar dock en större positiv förbättring från 27,8 till 24,7.

Utifrån "Ekonomi och verksamhetsstatistik för regioner" som Sveriges Kommuner och Regioner publicerade i juni 2019 kan antal besök inom primärvård samt totalt inom vården utläsas. Av detta kan konstateras att antalet besök i primärvården i stort sett varit oförändrat under perioden 2015-2018. Besöken i den övriga vården har samtidigt ökat.



Primärvårdens **andel av det totala antalet besök** inom Region Östergötland har minskat från 59,2 % år 2015 till 58,3 % år 2018 enligt beräkning utifrån denna statistik.

#### Antal besök inom primärvård samt övrig vård år 2015-2018

Östergötland	2015	2016	2017	2018	% 15-18
Primärvård	1 694 017	1 702 275	1 683 224	1 691 022	-0,2%
Besök annan vård*	1 168 785	1 173 893	1 187 137	1 210 502	3,6%
Totalt	2 862 802	2 876 168	2 870 361	2 901 524	1,4%
<b>Andel primärvård</b>	<b>59,2%</b>	<b>59,2%</b>	<b>58,6%</b>	<b>58,3%</b>	

\*Annan vård avser specialiserad somatisk vård, specialiserad somatisk vård samt övrig hälso- och sjukvård.

Utifrån detta kan konstateras att målet att öka primärvårdens andel av det totala antalet besök ej har uppnåtts. På riksnivå har primärvårdens andel under perioden minskat från 61,0 % till 60,9 %. I 8 av 21 regioner har primärvårdens andel av besöken ökat.

Utifrån statistiken kan vi också konstatera att antalet besök i primärvården minskat mer i Östergötland (-3,6 %) än för riket i helhet (-2,1 %). Se tabell nedan.

#### Antal besök per 1000 invånare inom primärvård i Östergötland samt Sverige år 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	% 15-18
Östergötland	3 801	3 765	3 679	3 664	-3,6%
Riket	4 220	4 198	4 143	4 130	-2,1%

Ett minskat besöksantal kan ses som positivt om det exempelvis beror på minskat behov av vård eller en ökad andel som får telefonrådgivning och utifrån det inte behöver uppsöka vården fysiskt. Det påtalas att arbets sättet inom primärvården förändrats under de senaste åren och att antalet indirekta vårdkontakter därigenom ökat. Det är positivt att rådgivning kan ges exempelvis per telefon i de fall det bedöms som lämpligt.

Utifrån målet om att samlat ställa om patientflöden till primärvård är dock besöksutfallet för primärvården inte positivt eftersom antalet besök i övrig vård samtidigt är oförändrat per invånare enligt tabell nedan.

#### Antal besök per 1000 invånare inom primärvård samt annan vård i Östergötland år 2015-2018

Östergötland	2015	2016	2017	2018	% 15-18
Primärvård	3 801	3 765	3 679	3 664	-3,6%
Annan vård	2 623	2 597	2 595	2 623	0,0%

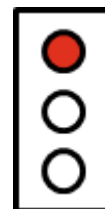
Sammanfattningsvis kan sägas att det gjorts insatser för att stärka primärvården. Detta har dock ännu inte gett önskvärd effekt med bakgrund av utvecklingen avseende besöksantal och tillgänglighet. Ekonomiska förstärkningar har beslutats under de senaste åren. Den senaste av förstärkningarna beslutades i december 2019 av Hälso- och sjukvårdsnämnden gällande "Nära vård Region Östergötland – Omställning till god

och nära vård". I detta beslut utökas budgetramen och ersättningen till Vårdval Primärvård med 30 mnkr från och med år 2020.

### *Bedömning*

Vi bedömer att regionens övergripande målsättningar som är kopplade till primärvården under perioden 2016-2019 överlag inte uppfyllts.

Utifrån redovisad måluppfyllelse i årsredovisningar för åren 2016-2018 är måluppfyllelsen inte helt tillfredsställande. Utifrån nationella data avseende primärvården vad gäller tillgänglighet, sjukdomsförebyggande insatser och antal besök är utfallet negativt för Region Östergötland. Målsättningen att öka primärvårdens andel av de totala besöken inom hälso- och sjukvården har inte infriats. Samtidigt har tillgängligheten minskat avsevärt inom regionen under en tid då utvecklingen för landet i sin helhet varit positiv.



### **Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits för att uppnå målsättningarna?**

#### *lakttagelser*

I detta avsnitt redogörs för måluppfyllelsen enligt Primärvårdscentrums årsredovisningar samt för åtgärder inom respektive vårdcentral för att uppnå målen och bedriva verksamheten utifrån dessa.

#### Måluppfyllelse inom Primärvårdscentrum enligt årsredovisningar:

En sammanställning har gjorts av måluppfyllelsen för Primärvårdscentrum som bildades under 2017. Centrumets måluppfyllelse i de egna årsredovisningarna 2017-2018 har jämförts med måluppfyllelsen för de tidigare närsjukvårdsenheterna där primärvården ingick till år 2016.

En sammanvägning av måluppfyllelse per perspektiv visar att måluppfyllelsen har förbättrats mellan åren 2016 till 2018 inom processperspektivet men försämrats inom övriga perspektiv. Då måtten varierar över tid kan denna jämförelse ej sägas ge en tydlig bild över verksamheten. Det ger oss dock en indikation kring verksamhetens utveckling.

Jämförelsen över tid indikerar en något förbättrad måluppfyllelse år 2018 för Primärvårdscentrum totalt jämfört med året innan.

Enligt Primärvårdscentrums delårsrapport för augusti 2019 har bland annat antalet besvarade telefonsamtal ökat. Trots detta är det få vårdcentraler (7 av 31) som uppfyller målen för telefontillgänglighet. Vidare nås ej målet om besök inom 3 dagar för någon av Primärvårdscentrums vårdcentraler. Antal läkarbesök uppges ha minskat jämfört med jan-aug 2018. Samtidigt har de sjukvårdande behandlingarna samt antal läkemedelsgenomgångar och hembesök blivit fler. I delårsrapporten anges att primärvården är underfinansierad och underdimensionerad för att möta kommande behov. Det ekonomiska utfallet bedöms bli negativt och som orsaker till detta anges kostnader för inhyrd personal samt röntgen och diagnostik. Läkemedelsnettot är sämre än budgeterat.

### Åtgärder för att nå målen:

Av verksamhetsplanerna för respektive vårdcentral som ingått i granskningen framgår att det finns en koppling mellan målen för respektive vårdcentral och de mål som antagits för Primärvårdscentrum. De områden som lyfts nedan är kopplade till det uppdrag som respektive vårdcentral har utifrån målen i den egna verksamhetsplanen och målbilden för Primärvårdscentrum.

I intervjuer anges att det finns vissa svårigheter kopplat till målet att ge vård på lika villkor till länets invånare. Vårdcentralernas patienter har olika behov och det finns bland några intervjuade en bild av att det inte ges tillräckligt med resurser utifrån behoven för att skapa en vård på lika villkor. Vi kan samtidigt konstatera att det bland annat finns en socioekonomisk faktor vid fördelningen av medel.

I intervjuer anges att vårdcentralen vanligtvis är den första kontakten patienten har med vården. Av målbilden framgår också att primärvården ska vara patientens stöd vid kontakt med den övriga hälso- och sjukvården. Patienter hör enligt intervjuerna ibland av sig till vårdcentralen för att det är svårare att få kontakt med den övriga hälso- och sjukvården. Vårdcentralen kontaktar då den övriga hälso- och sjukvården för att söka svar åt patienten.

Digitala tidsbokningar används i relativt liten utsträckning. Det finns en begränsning i vilken typ av ärenden som tid kan bokas för digitalt. Det är vanligt att patienterna kommer in fysiskt till vårdcentralen eller ringer för att boka tid. Några lyfter att målen kring andelen digitala besök än högt ställda utifrån de förutsättningar som finns.

Det finns många IT-system som är centrala för verksamhetens processer. Dessa system upplevs tidvis inte var tillräckligt synkroniserade. Det gör att arbetet ibland upplevs resurskrävande. Ytterligare synkronisering skulle kunna bidra till effektivare processer.

Det finns digitala lösningar exempelvis för att skicka bilder avseende hudförändringar från vårdcentralen till specialistvården. De privatdrivna vårdcentralerna hade initialt inte möjlighet att använda denna tjänst men numera fungerar det för samtliga vårdcentraler.

Det finns flera kontaktvägar in i vården för patienterna än tidigare vilket gör att den patientinformation som inkommer via de olika kanalerna måste samordnas vilket tar tid i vårdarbetet. Det händer också ofta att patienten anmäler samma ärende två gånger i olika kanaler.

Personalen använder sig av IT-lösningar vid möten genom att exempelvis delta på möten digitalt för att slippa restid.

I intervjuer framkommer att flera vårdcentraler använder sig av hyrläkare för att täcka upp vakanta tjänster. Personalförsörjningen är överlag ett problemområde. Enligt Primärvårdscentrums delårsrapport från augusti 2019 råder brist på flera yrkeskategorier.

Arbetet med samordnad individuell planering (SIP) för patienter överlag har prioriterats enligt målsättningen. SIP är ett dokument och ett verktyg för samverkan som ger en samlad bild över en individs pågående och planerade vårdinsatser. Primärvården har rollen som sammankallande part för den samordnade vårdplaneringen. Ibland har den aktuella vårdcentralen aldrig behandlat eller träffat den aktuella patienten innan den samordnade planeringen.

Mycket av planeringen med andra aktörer sker digitalt. Några av de intervjuade lyfter att arbetet med den samordnade planeringen fungerar väl medan andra menar att den är tidskrävande i förhållande till det mervärde det ger för patienten. Det IT-verktyg (Cosmic Link) där SIP registreras uppges inte alltid fungera optimalt.

Arbetet med läkemedelsgenomgångar uppges överlag fungera väl. Flera av vårdcentralerna uppges ha ökat antalet läkemedelsgenomgångar jämfört med tidigare. Detta visar också Primärvårdscentrums delårsrapport för augusti 2019. Antalet läkemedelsgenomgångar har ökat årligen sedan 2017 men det finns en stor varians mellan vårdcentralerna vad gäller andel läkemedelsgenomgångar kontra antalet läkarbesök.

I granskningen har framförts att ambitionsnivån har höjts i primärvården, bland annat till följd av förstärkt vårdgaranti med krav på kortare väntetider. Det har framförts att förstärkning skett av antalet ST-läkare men att personalförsörjningen är en utmaning. Det lyfts också fram att det en liten andel av regionens samlade läkarkår som tjänstgör inom primärvården som har en stor del av antalet patientbesök.

Primärvården har ett uppdrag att arbeta hälsofrämjande. Detta uppges vara en naturlig del vid mötet med patienten. Det finns i vissa fall personal som har särskilt ansvar utifrån det hälsofrämjande uppdraget. Några intervjuade anger att de hälsofrämjande delarna riskerar att trängas undan av ekonomiska restriktioner, bristande tillgänglighet och ökade tillgänglighetskrav.

Verksamhetsmål och viss statistik går igenom regelbundet ute i verksamheterna. Det uttrycks dock att det finns en viss otydlighet kring hur de övergripande regionmålen och intentionerna utifrån projektet Framtidens bästa primärvård ska realiseras.

### *Bedömning*

Vi bedömer att åtgärder delvis vidtagits för att uppnå målsättningarna avseende primärvården. Inom respektive vårdcentral vidtas i huvudsak åtgärder utifrån målen i verksamhetsplanerna. Mer genomgripande omstruktureringar krävs dock på regionövergripande nivå för att ställa om utifrån målsättningarna.

