

Samhandlingsreformen

Hitra kommune

Prosjektplan forvaltningsrevisjon



1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om Hitra kommune ivaretar innbyggere som er utskrivningsklare fra sykehus på en tilfredsstillende måte, og i tråd med lov, avtaler og interne prosedyrer og rutiner.

PROBLEMSTILLINGER

1. Er dialogen mellom Hitra kommune og helseforetaket når det gjelder utskrivningsklare pasienter i henhold til avtalene, og er praksisen tilfredsstillende?
2. Har Hitra kommune lagt til rette for god intern samhandling om mottak av utskrivningsklare pasienter?
3. Har Hitra kommune organisert sine tjenester slik at de har kapasitet og kompetanse til å ta imot utskrivningsklare pasienter fra helseforetakene/spesialisthelsetjenesten?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 270

Rapport til sekretær: Ultimo januar 2024

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Margrete Haugum

margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 95 23 30 07

2 MANDAT

I dette kapitlet blir bestillingen utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hitra kommune bestilte den 13.03.2023, sak 12/23 en forvaltningsrevisjon med tema 'samhandlingsreformen'. Bestillingen er i tråd med plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget angir følgende tentative problemstillinger i bestillingen:

- Har Hitra kommune kapasitet til å ta imot alle utskrivningsklare pasienter fra helseforetakene/spesialisthelsetjenesten?
- Har Hitra kommune kompetanse til å ta imot alle utskrivningsklare pasienter fra helseforetakene/spesialisthelsetjenesten?
- Er kommunikasjonen mellom primærhelsetjenesten og helseforetakene/spesialisthelsetjenesten tilfredsstillende?

I plan for forvaltningsrevisjon er en revisjon med tema 'samhandlingsreformen/SiO' beskrevet slik (sitat, utdrag): «*Samhandlingsreformen har medført et større kommunalt ansvar for å håndtere pasienter som er ferdigbehandlet på St. Olavs hospital og dermed høy kompetanse. Hitra kommune deltar i Samhandlingsenheten i Orkdalsregionen, SiO. Kommunene opplever et økt press for å ta imot pasienter. Gitt at pasientene som skrives ut til kommunen er dårligere enn tidligere, og disse må tas imot på kortere varsel, medfører dette krav om nødvendig fleksibilitet for å håndtere dette. Kommunene har også fått et større ansvar for folkehelsearbeidet og de skal tilfredsstillende en rekke konkrete krav i folkehelseloven.*»

Det er viktig å presisere at SiO ikke har noen rolle når pasienter skal skrives ut av sykehus. SiO gir hjelp til kommunens innbyggere som trenger øyeblikkelig hjelp med døgnopphold, og som ikke behøver behandling i spesialisthelsetjenesten, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-5.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Samhandlingsreformen er en helsereform som ble iverksatt fra 2012, blant annet på bakgrunn av Stortingsmelding nr. 47 (2008-2009) og påfølgende ny helse- og omsorgstjenestelov. Reformen er en koordinerings- og retningsreform, der økonomiske, juridiske, organisatoriske og faglige virkemidler skal fremme mål om helhetlige pasientforløp, mer forebygging, økt brukerinnflytelse og sikre en bærekraftig utvikling. Kommunene fikk et større ansvar, og helseforetakene og kommunene måtte inngå forpliktende samarbeidsavtaler.

En sentral tanke bak samhandlingsreformen var å flytte flere oppgaver og ansvar fra sykehusene til kommunene, spesielt innenfor forebyggende helsearbeid, rehabilitering og oppfølging av pasienter etter utskrivelse. Målet var å gi pasientene en bedre og mer sammenhengende helsetjeneste, samt å redusere unødvendige sykehusinnleggelse.

Samhandlingsreformen ble særlig begrunnet i behovet for bedre samarbeid mellom den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten, men også i et ønske om å overføre oppgaver og ressurser fra sykehusene til kommunene. Økt kommunalt ansvar og fokus på forebygging skal føre til færre innleggelse og kortere liggetid i sykehus, samt behandling nærmere pasientens hjem. Uttrykte mål for reformen var blant annet rett behandling til rett tid på rett sted, samt en helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjeneste som er tilpasset den enkelte bruker.

For å oppnå dette ble det etablert flere virkemidler og tiltak i samhandlingsreformen. Noen av de viktigste elementene inkluderer:

Samhandlingsavtaler: Det ble inngått avtaler mellom kommunene og de regionale helseforetakene (RHF) for å formalisere samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom nivåene. Disse avtalene skulle sikre en felles forståelse og koordinering av pasientbehandlingen.

Økonomiske insentiver: Det ble innført økonomiske insentiver for å stimulere til samarbeid mellom kommunene og sykehusene. Kommunene fikk et økonomisk ansvar for pasienter som ble utskrevet fra sykehuset, og det ble innført en pasientrettighet til nødvendig helsehjelp innenfor en fastsatt frist. Dersom kommunen ikke klarte å tilby nødvendig hjelp innen fristen, kunne pasienten få behandling på sykehuset og kommunen ble pålagt å dekke kostnadene.

Felles tiltak og prosesser: Det ble etablert felles tiltak og prosesser for å sikre bedre samarbeid og koordinering av tjenestene mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Dette inkluderer blant annet samarbeidsmøter, samhandlingsarenaer og koordinatroroller som skal følge opp pasienter og sikre en helhetlig behandling.

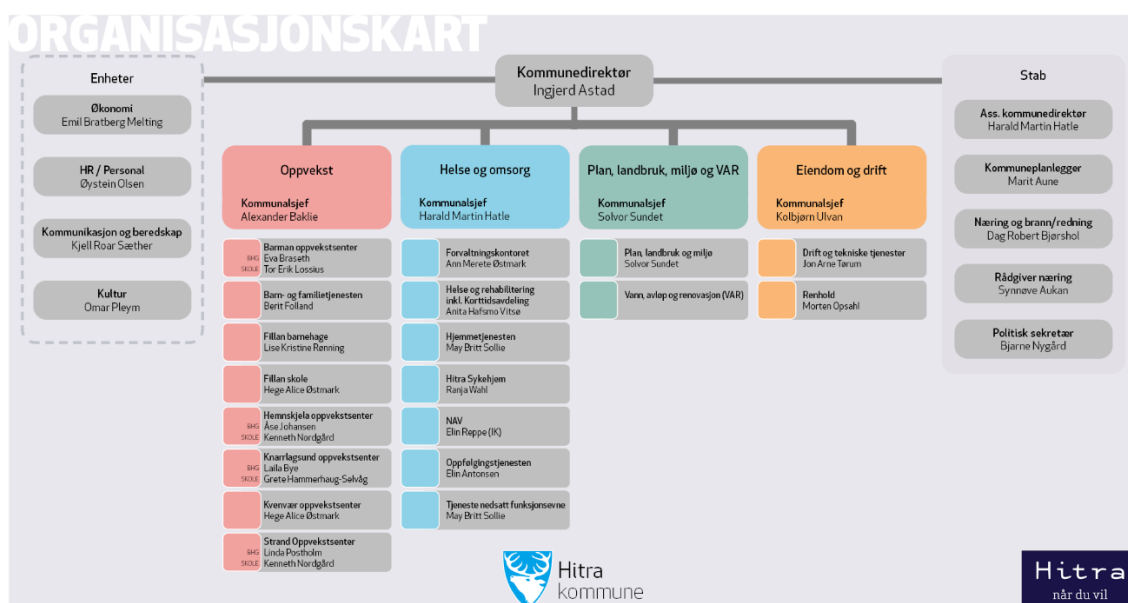
Begrepsdefinisjoner:

Utskrivningsklar pasient: En pasient er utskrivningsklar når lege eller psykolog på sykehus vurderer at pasienten ikke har behov for ytterligere behandling i helseinstitusjon Jf. Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter § 9.

Liggedøgn: Det totale antallet døgn x antall pasienter ligger utskrivningsklare på sykehuset.

2.3 Kommunens organisering

Hitra kommune er per juni 2023 organisert i fire tjenesteområder underlagt hver sin kommunalsjef.



Kilde: www.hitra.kommune.no

Figur 1. Organisasjonskart Hitra kommune

Kommunalsjef-området helse og omsorg har sju enheter i sin portefølje. Det antas at det er innenfor disse områdene revisjonen skal skje, og i særskilt grad forvaltningskontoret, helse- og rehabilitering, hjemmetjenesten og Hitra sykehjem.

Hitra kommune har organisert samarbeidet knyttet til samhandlingsavtaler med St. Olavs hospital HF i det såkalte 'Helsefelleskapet'. Dette er et samarbeid mellom helseforetaket og kommunene Heim, Orkland, Hitra, Frøya, Skaun, Rindal og Rennebu, og delvis organisert innenfor regionrådet Trøndelag sørvest Lakseregionen (IPR¹). Dette samarbeidet kan også være et relevant revisjonsområde.

¹ Interkommunalt politisk råd

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapittelet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Er dialogen mellom Hitra kommune og helseforetaket når det gjelder utskrivningsklare pasienter i henhold til avtalene, og er praksisen tilfredsstillende for kommunen?
2. Har Hitra kommune lagt til rette for god intern samhandling om mottak av utskrivningsklare pasienter?
3. Har Hitra kommune organisert sine tjenester slik at de har kapasitet og kompetanse til å ta imot utskrivningsklare pasienter fra helseforetakene/spesialisthelsetjenesten?

Da kontrollutvalget drøftet mulige problemstillinger i møte 13.03.23, ble det signalisert at kreftpasienter bør være en del av datagrunnlaget. Revisor mener det er uheldig å vektlegge enkelte pasientgrupper framover andre. Kreftpasienter vil derfor inngå som en del av datagrunnlaget på lik linje med alle andre pasientgrupper.

3.2 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til primært å omhandle kommunens prosesser og tiltak for å ta imot utskrivningsklare pasienter innenfor somatikken. Det innebærer blant annet at prosjektet ikke vil omhandle alle sider av hvordan samhandlingsreformen påvirker kommunen og de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det betyr for eksempel at problemstillinger knyttet til kommunens arbeid med forebygging og folkehelse ikke tas inn i denne revisjonen. Dette er et stort og sammensatt fagområde, og bør eventuelt bestilles som et særskilt revisjonsprosjekt.

3.3 Aktuelle kilder til kriterier

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).
- Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.
- Forskrift om kommunal betaling for utskrivningsklare pasienter.
- Lov om pasient- og brukerrettigheter.
- Samarbeidsavtale og underliggende retningslinjer inngått mellom St. Olavs hospital og kommunene i helseforetakets opptaksområde og «helsefelleskapet» i Trøndelag Sørvest-Lakseregionen.
- Kommunens egne planer, rutiner og prosedyrer.

Revisor vil holde muligheten åpen for å etablere kriterier ut andre kilder som vi ikke har kjennskap til på dette tidspunktet.

3.4 Metoder for innsamling av data

Revisor vil gjennomgå kommunens planer, rutiner og prosedyrer som er relevante for å kunne besvare problemstillingene. Revisor vil underveis i prosjektet vurdere metodebruken for å sikre at det samles inn tilstrekkelig informasjon til å besvare problemstillingen.

Følgende metoder for datainnsamling anses å være særlig relevante:

- Dokumentgjennomgang
 - o Samarbeidsavtaler
 - o Rutiner og prosedyrer for mottak av utskrivningsklare pasienter
 - o Statistikk / oversikt over omfanget av utskrivningsklare pasienter som kommunen ikke kan ta imot («overliggere»)

Det kan bli aktuelt med journalgjennomgang av noen utvalgte pasientforløp.

- Intervju med relevante personer i ulike roller
 - o Utvalgte ledere i helse- og omsorgstjenesten (kommunalsjef og enhetsledere)
 - o Person(er) med ansvar for den daglige dialogen med spesialisthelsetjenesten
 - o Sykepleiere eller andre faggrupper i hjemmetjenesten og i institusjonstjenesten som tar imot pasienter som kommer fra sykehus.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Margrethe Haugum
Prosjektmedarbeider	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Tor Arne Stubbe
Kvalitetssikrer	Unni Romstad

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	21.04.2023
Prosjektplan til sekretær	21.08.2023
Opstartsmøte	September (samkjøres med opstartsmøte Eierstyring)
Datainnsamling ferdig	Medio november 2023
Rapport til uttalelse	Primo januar 2024
Rapport til sekretær	Ultimo januar 2024

Steinkjer, 16. august 2023

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1:

RivRevisjon Midt-Norge	
Prosjekt nr: FR 1266 Samhandlingsreformen	Kommune: Hitra kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 — Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 – Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 – Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer 15.08.2023

 Margrethe Haugum
 Forvaltningsrevisor Prosjektmedarbeider

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no