



# Granskning av Folktandvården

Revisionsrapport

Landstinget i Värmland

KPMG AB

2018-11-23

Antal sidor 20

Antal bilagor 1

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och rekommendationer	1
1.1	Samlad revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Allmän och specialisttandvård för barn- och unga vuxna	3
	Tandreglering - ortodonti	3
	Sistahandsansvar och riktade insatser	3
	Barn som far illa	3
2.2	Allmäntandvård för vuxna	4
2.3	Tidigare granskning	4
2.4	Syfte och revisionsfrågor	5
2.5	Avgränsning	6
2.6	Projektorganisation/granskningsansvariga	6
2.7	Metod och utgångspunkter	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrning i teorin - iakttagelser utifrån befintlig styrdokumentation	7
3.1.1	Tandvårdslagens krav och bestämmelser för hur tandvården ska ledas	7
3.1.2	Tandvårdens ledningsstruktur och organisation i Landstinget i Värmland med utgångspunkt i styrdokumentation	8
3.2	Styrning och uppföljning i praktiken	10
3.2.1	Styrdialog och styrning i Folk tandvården Värmland	11
3.2.2	Uppföljning av tandvården och av Folk tandvården	13
3.2.3	Arbete med riskanalys i praktiken	15
3.2.4	Budgetering, ekonomistyrning och redovisning inom Folk tandvården	15
3.2.5	Följsamhet till Socialstyrelsens nationella riktlinje för vuxentandvård	17
3.2.6	Uppsökande verksamhet, äldres munhälsa	17
4	Svar på syftet och revisionsfrågor	18
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	

# 1 Sammanfattning och rekommendationer

KPMG har på uppdrag av revisorerna i Landstinget Värmland granskat om landstingsstyrelsen utövar en ändamålsenlig styrning och ledning samt intern kontroll över Folk tandvården samt om verksamheten är ändamålsenlig i enlighet med socialstyrelsens riktlinjer rörande tandvård.

Det finns överlag tydliga beskrivningar av såväl den politiska som tjänstemannaledningens respektive organisation, ansvar och roller. Formellt sett har ansvaret för hela landstingets tandvårdsuppdrag tilldelats tandvårdschefen, tillika chef för Folk tandvården Värmland.

Vi finner i vår granskning en tydlig och väl inarbetad process för Folk tandvårdens interna styrning och uppföljning. Motsvarigheten till denna tydlighet saknas däremot i linjen ovanför tandvårdschefen där det är oklart hur eller vem som agerar som en aktiv motpart för styrning och uppföljning av mål och ekonomi för tandvården.

Vår bedömning är att det finns fördelar med att separera ansvaret för Folk tandvården från landstingets totala ansvar för tandvård och tandhälsa. Att vara ansvarig för den största utföraren av tandvård i länet är en utmanande uppgift. Rimligen kan uppdraget utövas mer koncentrerat om det inte dessutom innebär ansvar att säkerställa tandhälsan i länet. Ur konkurrenssynpunkt kan det också anses olämpligt att chefen för landstingets egen utförare ska ansvara för utformning av marknadslösningar. Vi vill poängtera att detta ska ses som argument för att stärka landstingets styrning av tandvården och är därför frikopplat från frågan om bolagisering av Folk tandvården.

Det kan konstateras att varken på landstingsnivå (årsredovisning) eller för Folk tandvården Värmland redovisas tandhälsan (med undantag för självskattad tandhälsa) eller uppgifter om i vilken grad landstinget kan erbjuda tandvård på lika villkor till hela befolkningen. Denna typ av uppföljning behövs för att kunna bedöma hur Landstinget i Värmland och ytterst nuvarande Landstingsstyrelse, sköter sitt uppdrag. Frånvaro av denna uppföljning är inte förenlig med en ändamålsenlig styrning.

Uppföljningen av Folk tandvården sker primärt utifrån givna mål och uppdrag från fullmäktige och är därför ändamålsenlig. Däremot finns behov av att i Folk tandvårdens mål bättre fånga vilka värden som ska skapas. Folk tandvården behöver även systematiskt följa upp hur de olika uppdragen (anslagsfinansierade) klaras.

Den budget- och kostnadsfördelningsmodell som idag används i Landstinget i Värmland avseende s.k. SAL-kostnader innebär att verksamheter har små möjligheter att sänka sina kostnader. Folk tandvården är verksam på en konkurrensumsatt marknad med stora delar av sin verksamhet. För att kunna konkurrera på lika villkor med privata aktörer behöver Folk tandvården kunna "arbeta med" hela sin kostnads massa. I nuvarande modell kan inte Folk tandvården påverka sina SAL kostnader vilket innebär en klar begränsning. Enligt landstingets ekonomidirektör kommer detta snart att ändras utifrån ett nyligen givet uppdrag från landstingsdirektören.

Även om fortsatta kvalitetsförbättringar behöver ske så uppfyller Folk tandvården sedan några år de lagliga kraven på särredovisning.

Folktandvården saknar idag en systematisk och samlad uppföljning av följsamheten till den nationella riktlinjen. Verksamhetens ledningssystem behöver kompletteras med en rutin för att säkerställa följsamheten.

## 1.1 Samlad revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att det finns brister kopplat till en ändamålsenlig styrning och ledning av det samlade tandvårdsuppdraget. Styrningen och ledningen av Folktandvården Värmland är i huvudsak ändamålsenlig och kan utvecklas främst med avseende på att begära en systematisk uppföljning och redovisning av hur olika uppdrag (anslagsfinansierade) klaras.

Vår bedömning avseende den interna kontrollen ansluter till den om ändamålsenlighet, d.v.s. landstingsstyrelsen utövar en tillräcklig internkontroll avseende Folktandvården men inte avseende det samlade tandvårdsuppdraget.

Inget i denna granskning motsäger att Folktandvården Värmland bedriver en ändamålsenlig verksamhet som generellt sett lever upp till kraven i socialstyrelsens riktlinjer. Det saknas dock en systematisk rutin för att säkerställa följsamheten till riktlinjerna.

I en strikt bemärkelse har endast en av sex synpunkter åtgärdats från granskningen 2015. Två ytterligare kan dock inom kort komma att åtgärdas som en följd av den nyligen presenterade utredningen om Folktandvårdens organisatoriska placering i den nya regionorganisationen.

## 1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi landstingsstyrelsen att:

- Utveckla styrningen av tandvården och då främst det som handlar om landstingets övergripande uppdrag att åstadkomma god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen. Dagens uppföljning är inte tillräcklig för att skapa klarhet i detta.
- Utveckla styrningen av Folktandvården Värmland i syfte att klargöra hur de specifika uppdragen (ofta anslagsfinansierade) klaras. Genom en utvecklad särredovisning har den ekonomiska uppföljningen av dessa delar förbättrats. Det som återstår är att tydligt redovisa det verksamhetsmässiga utfallet.
- Överväga att se över dagens budgetmodell och kostnadsfördelningsmodell avseende s.k. SAL-kostnader. Dagens modell innebär att Folktandvården Värmland har svårt att påverka stora delar av sin kostnads massa. Förhållandet innebär en begränsning för Folktandvården att konkurrera med privata aktörer.
- Tillse att en rutin för uppföljning av Folktandvårdens följsamhet till de nationella riktlinjerna inom vuxentandvården tas fram och införs. Folktandvården Värmland saknar idag en systematisk rutin för att säkerställa följsamhet.

## 2 Inledning/bakgrund

I "Revisionsplan 2018" har revisorerna aktualiserat en granskning avseende Folktandvården.

Tandvården i Sverige är indelad i offentlig och privat vårdverksamhet där Folktandvården är benämningen på den offentliga verksamheten. Folktandvården utförs huvudsakligen inom landstingen och är en del av deras hälso- och sjukvårdsuppdrag. Tandvården skiljer sig från sjukvården på så sätt att tandvården för vuxna till största del bekostas av individen själv och att den bedrivs på en öppen marknad. Folktandvården är vanligen den största enskilda aktören vid sidan av många privata kliniker. Folktandvården är ofta ensamutförare av viss tandvård och erhåller anslag från landstinget för detta. För att säkerställa att Folktandvården bedrivs på ett transparent och konkurrensneutralt sätt krävs därför särskild kontroll över verksamheten i syfte att säkerställa att anslagen används till rätt ändamål. Nedan följer som en del i vår bakgrundsbeskrivning de olika delarna i tandvården och olika tandvårdsstöd som utgår (från staten eller landstinget):

### 2.1 Allmän och specialisttandvård för barn- och unga vuxna

Alla barn och unga vuxna har rätt till avgiftsfri tandvård till och med det år de fyller 22 år. Vården omfattar all tandvård, även specialisttandvård. Från år 2019 kommer åldersgränsen höjas till 23 år.

#### Tandreglering - ortodonti

Barn och unga vuxna som har behov av tandreglering ska ha möjlighet att få en bedömning om behovet är så stort att det berättigar till fortsatt utredning och eventuell kostnadsfri tandregleringsvård. Denna bedömning görs av urvalsansvarig tandregleringsspecialist.

Tandreglering utförs till större del av Folktandvården Värmland. En del patienter behandlas av Folktandvården i Stockholm samt av en upphandlad privat aktör.

#### Sistahandsansvar och riktade insatser

Folktandvården Värmland har sistahandsansvar<sup>1</sup> för alla barn och ungdomar som är folkbokförda i länet, liksom för barn och ungdomar som är asylsökande, tillståndslösa eller kommer från annat län och har akuta besvär. Även de som befinner sig på semester från annat land omfattas av sistahandsansvaret.

#### Barn som far illa

Under detta uppdrag stödjer Folktandvården Värmland arbetet med att säkerställa att anmälningsskyldigheten efterlevs inom hälso- och sjukvård, habilitering och tandvård vid misstänkta fall av barn som far illa.

---

<sup>1</sup> Sistahandsansvar innebär ett ansvar för att god tandvård finns tillgänglig för samtliga invånare.

## 2.2 Allmäntandvård för vuxna

Fri prissättning råder inom allmäntandvården. Priserna inom folktandvården beslutas av politikerna i respektive landsting medan privattandläkarna sätter sina priser själva. Folktandvården och de flesta privata aktörerna är anslutna till Försäkringskassan som betalar en del av kostnaden genom statligt tandvårdsstöd.

Tandvården utförs av Folktandvården Värmland och ett stort antal privata utförare.

Landstinget i Värmland ansvarar för tandvård till patienter med särskilda behov av tandvårdsinsatser. De som är berättigade erhåller tandvård enligt den öppna hälso- och sjukvårdens avgiftssystem.

De tandvårdsstöd som ges av Landstinget i Värmland till hälso- och sjukvårdsavgift är:

- tandvård vid långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning (F-tandvård)
- nödvändig tandvård (N-tandvård)
- tandvård som ett led i en sjukdomsbehandling (S-tandvård).

Uppsökande verksamhet åligger Folktandvården i Värmland via ett politiskt beslut. Den uppsökande verksamheten består av munhälsobedömning och rådgivning om daglig munvård och riktas till personer med omfattande och varaktigt behov av vård och omsorg. Om det behövs erbjuds patienten nödvändig tandvård. Uppsökande verksamhet är avgiftsfri för patienten.

### *Specialisttandvård vuxna*

Den specialiserade tandvården består av nio specialiteter och är endast tillgänglig via remiss från allmäntandvård. Folktandvården Värmland utför specialisttandvården som är anslagsfinansierad och taxefinansierad. Därutöver tillkommer ersättning via det statliga eller landstingsfinansierade tandvårdsstödet när villkoren för dessa är uppfyllda.

## 2.3 Tidigare granskning

År 2015 genomfördes en granskning av "Uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård" på uppdrag av revisorerna i Landstinget i Värmland. Utifrån granskningen konstaterades att landstinget bedrev sin uppsökande verksamhet på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen var tillräcklig. Det fanns däremot utrymme för förbättringar, däribland gällande det styrsystem som används för styrning av Folktandvården. Vidare påvisades även brister i den ekonomiska uppföljningen av Folktandvården där dess ekonomi är integrerad och därmed inte tillräckligt specifik för att kunna utläsa den uppsökande verksamhetens faktiska kostnader. Utifrån granskningen lämnades följande rekommendationer till Landstingsstyrelsen:

- utveckla och tydliggör formerna för styrelsens styrning och ledning av tandvården med avseende på att styrelsen har dubbla roller; genom sitt beställaransvar och sitt producentansvar samtidigt som styrelsen har den lagstadgade uppsiktsplikten över sig själv

- säkerställ att Folk tandvården ges förutsättningar att effektivt anpassa sin verksamhet efter villkoren på en konkurrensutsatt marknad. Granskningen har visat att Folk tandvården styrs på samma sätt som landstingets övriga verksamheter, vilket försvårar möjligheterna för Folk tandvården att påverka sina kostnader och därmed konkurrera på lika villkor.
- skapa bättre förutsättningar för en transparent och rättvisande kostnads- och resultatredovisning för tandvårdens olika verksamheter,
- skapa bättre förutsättningar för uppföljning och kvalitetsanalys i samverkan med kommunerna för registerdataåtkomst ur aktuella kvalitetsregister, som exempelvis Senior Alert
- följ upp villkoren för ingångna överenskommelser om det praktiska arbetet i uppsökande verksamhet mellan Folk tandvården och kommunerna
- säkerställ genom en riktad uppföljning att kommunikationen kring ansvarsfördelning och vårdrutiner för äldres munhälsa förbättras

## 2.4 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte i denna granskning är om landstingsstyrelsen utövar en ändamålsenlig styrning och ledning samt intern kontroll över Folk tandvården samt om verksamheten är ändamålsenlig i enlighet med socialstyrelsens riktlinjer rörande tandvård. Vidare syftar granskningen även till att följa upp den tidigare granskningen "Uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård" från 2015.

Följande revisionsfrågor kommer att besvaras i granskningen:

- Vilka styrningsåtgärder och kontrollaktiviteter vidtar landstingsstyrelsen avseende Folk tandvården?
- Är roller och ansvar, både avseende verksamhet och ekonomi, tydliggjorda och väl kända?
- Görs riskanalyser av Folk tandvårdens verksamhet och hur beaktas i så fall dessa i den interna styr- och kontrollprocessen? Är tandvårdens redovisning ändamålsenlig och följer lagens krav på transparens, självkostnad samt särredovisning?
- Säkerställer landstingsstyrelsen att tandvårdens verksamhet bedrivs i enlighet med Socialstyrelsens riktlinje rörande tandvård?
- Hur har de synpunkter som lämnades i den tidigare granskningen 2015 beaktats?
- Om granskningen påvisar brister, vilka rekommendationer ges?

Revisionsfrågorna besvaras sist i rapporten, kapitel 4.

## **2.5 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till att gälla Folk tandvårdens verksamhet under 2017 och 2018.

## **2.6 Projektorganisation/granskningsansvariga**

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi, projektledare och certifierad kommunal revisor tillsammans med Martin Jansson, seniorkonsult och granskare samt Max Kollberg, praktikant.

Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att faktagranska rapporten.

## **2.7 Metod och utgångspunkter**

En beskrivning över använd metod och utgångspunkter återges i bilaga 1.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrning i teorin - iakttagelser utifrån befintlig styrdokumentation

Ur ett övergripande perspektiv kan tandvårdens ledningsstruktur och organisation i Landstinget i Värmland utifrån befintlig styrdokumentation ses som en integrerad del i landstingets förvaltningsstruktur för hälso- och sjukvården. Det finns beskrivningar av såväl den politiska som tjänstemannaledningens respektive organisation, ansvar och roller. Det här avsnittet syftar till att ge en formaliserad beskrivning av hur landstinget via styrdokument har fördelat ansvar och roller genom sitt sätt att organisera den politiska styrningen, tjänstemannaledningen samt Folktandvården Värmlands verksamhet.

#### 3.1.1 Tandvårdslagens krav och bestämmelser för hur tandvården ska ledas

Tandvården i Sverige regleras genom lagar och förordningar. Det innebär att ramarna för hur landstingen organiserar tandvården för att möta lagens krav och mål därmed i viss utsträckning är på förhand givna. Som ett sätt att öka förståelsen för i vilken utsträckning landstingsstyrelsens styrning av Folktandvården i Värmland är ändamålsenlig är det intressant att belysa dess ledningsstruktur och organisation i relation till tandvårdslagens krav och bestämmelser.

Tandvårdslagen (1985:125) innehåller krav och bestämmelser för hur landstingen organiserar och bedriver tandvård och utgörs av totalt 18 paragrafer. I detta avsnitt redovisas kortfattat de delar i lagen som har särskild betydelse för landstingens ledning av tandvårdsverksamheten.

Det övergripande målet för tandvården är enligt denna lagtext en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen (§ 2). Dessutom ska tandvård erbjudas alla som är bosatta i landstinget, samtidigt som ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag (§ 5). Därutöver anger lagen att landstingen har ett särskilt ansvar för att planera tandvården med utgångspunkt i befolkningens behov av tandvård, samt att denna planering även omfattar den tandvård som erbjuds av annan än landstinget. (8 §).

Vidare fastslår tandvårdslagen (§ 11) att ledningen av folktandvården ska utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725). Dessutom anger tandvårdslagen att det inom tandvården ska finnas någon som svarar för verksamheten (verksamhetschef) (§ 16).

### **3.1.2 Tandvårdens ledningsstruktur och organisation i Landstinget i Värmland med utgångspunkt i styrdokumentation**

#### *Politisk styrning*

##### **Landstingsfullmäktige**

Landstingsfullmäktige är landstingets högsta beslutande organ och beslutar om landstingets övergripande mål och budget, fastställer tandvårdstaxa och områdesplan för Folk tandvården samt beslutar om större strukturförändringar. Presidiet, som utgörs av ordf., 1:e v. ordf. samt 2:e v. ordf., planerar och leder fullmäktiges arbete.

##### **Hälso- och sjukvårdsberedningen**

Landstingsfullmäktige har tre beredningar varav hälso- och sjukvårdsberedningen är den dit frågor som berör folk tandvården har förlagts. Det har inte gått att hitta någon information som närmare beskriver beredningens uppgifter eller roll.

##### **Landstingsstyrelsen**

Landstingsstyrelsen är landstingets ledande politiska förvaltningsorgan. Landstingsstyrelsen har ansvar för hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen är även hälso- och sjukvårdsnämnd, tandvårdsnämnd samt nämnd för landstingets verksamhet enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade. Alla ärenden som ska beslutas i fullmäktige måste passera styrelsen.

Styrelsen förbereder alla frågor som landstingsfullmäktige ska besluta om och har även beslutanderätt i vissa ärenden. Styrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt de mål som fullmäktige satt upp. Styrelsen har även sex utskott varav folkhälso- och tandvårdsutskottet är ett.

Landstingsstyrelsen utser landstingsdirektör.

##### **Folkhälso- och tandvårdsutskottet**

Folkhälso- och tandvårdsutskottet bereder ärenden och följer frågor inom folkhälso- och tandvårdsområdet. Med detta ges landstingsstyrelsens ledamöter möjlighet att fördjupa sig inom tandvård för att därmed förbättra beslutsprocessen. Utskottet fattar beslut i de ärenden som landstingsstyrelsen, enligt särskilt beslut, uppdragit till utskottet att svara för.

#### *Tjänstemannaledning*

##### **Landstingsdirektör**

Landstingsdirektören är landstingets högsta tjänsteman som leder arbetet med att verkställa politiskt fattade beslut. Landstingsdirektören utser hälso- och sjukvårdschefen.

### **Hälso- och sjukvårdschef**

Tillsätter tandvårdschef och leder hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp. Tandvårdschefen har under en period ingått permanent i hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp. Sedan 2018 adjungeras istället tandvårdschefen dit vid behov. Anledningen är att så få frågor berör tandvården i detta forum. Hälso- och sjukvårdschefen och tandvårdschefen har månadsvisa avstämningsmöten.

### **Tandvårdschef**

Tandvårdschefen leder Folk tandvården Värmland och fattar beslut på tjänstemannanivå i alla övergripande frågor som gäller tandvård.

### **Folk tandvården Värmlands verksamhetsorganisation**

Folk tandvården Värmland består av

- 25 allmäntandvårdskliniker på 20 orter.
- Åtta specialistkliniker på två orter.
- Hälsoodontologisk enhet, tandtekniskt laboratorium samt skolkliniker på sex orter.

### **Tandvårdschefens stab och ledningsgrupp**

Som stöd för tandvårdschefen och klinikcheferna finns en stab av sakkunniga inom områdena HR, ekonomi, kommunikation, verksamhetsutveckling, uppföljning, material och utrustning samt journal- och systemsupport.

Stabens medarbetare tar fram underlag för beslut inom Folk tandvården och samverkar med andra aktörer, såväl inom som utom den egna verksamheten och regionen.

I tandvårdschefens ledningsgrupp ingår två klinikchefer, koordinator, chef för hälsoodontologiska enheten, HR-strateg, kommunikationsstrateg och ekonomistrateg. Gruppen har planeringsmöten en halvdag varannan vecka. Dessutom träffas ledningsgruppen två gånger per år (vår och höst) för en tvådagars strategi- och planeringskonferens.

Dessutom anordnas klinikchefskonferenser. Detta är möten där tandvårdschefen tillsammans med klinikcheferna diskuterar och planerar verksamheten utifrån politiskt fattade beslut. Konferenserna är forum där verksamhetens förutsättningar, drift och resultat diskuteras och analyseras och där framtidsplaner och förslag förankras. Tandvårdschefen ansvarar för att planera och följa upp chefskonferenserna tillsammans med ledningsgruppen.

Klinikchefskonferenserna anordnas sex gånger per år varar två är tvådagarskonferenser, två är heldagskonferenser och två är arbetskonferenser under en dag. Förutom samtliga verksamhetschefer deltar medarbetare från staben för att bidra till underlag, frågeställningar, analyser, uppföljningar och redovisning av resultat och dokumentation.

### **Hälsoodontologiska enheten**

Hälsoodontologiska enheten är kunskapscentrum inom Folk tandvården Värmland med ett länsövergripande uppdrag att följa tandhälsan och tandhälsans utveckling. Enheten arbetar tillsammans med verksamhetsanalytiker med vårdutvecklingsfrågor samt följer upp epidemiologiska data.

Enheten ger ut ett nyhetsbrev fyra gånger årligen med tandhälsodata på klinisk nivå.

### **Kommentarer och bedömningar avseende den formella styrningen**

Det finns överlag tydliga beskrivningar av såväl den politiska som den tjänstemannastyrda ledningens respektive organisation, ansvar och roller.

En övergripande iakttagelse av organiseringen av den politiska styrningen av Folk tandvården Värmland utifrån befintlig styrdokumentation är att den är rationell och relevant. Balansen mellan beslutande fora och hur verkställande och utförande aktörer positionerats organisatoriskt förefaller väl avvägd och följer principer för organisering av hälso- och sjukvård och tandvård i stort. Granskningen av styrdokumentationen för Folk tandvården Värmland ger sammanfattningsvis en bild av en organisation med relevanta styrkomponenter på plats.

Utifrån tillgänglig dokumentation om den verksamhetsnära styrningen av Folk tandvården Värmland förmedlas bilden av en dynamisk och utvecklingsinriktad styrningskontext. I tandvårdschefens ledningsgrupp finns en bredd av kompetenser representerade som träffas frekvent. Det avsätts även mycket tid för strategiutveckling och planering. Detta stödjer rimligen ett utvecklingsinriktat sätt att arbeta.

Som komplement till de mer övergripande frågor som hanteras i ledningsgruppen anordnas frekventa klinikchefskonferenser under verksamhetsåret och som i ett utifrånperspektiv förefaller ha två syften. Dels att kommunicera och förankra ledningsgruppens överväganden och ställningstaganden till verksamheterna, dels hämta in kunskap och information från verksamheterna som underlag för vidare strategiutveckling och planering i ledningsgruppen. I det avseendet kan klinikchefskonferenserna betraktas som en central del i såväl kunskapsstyrningsprocessen som i det interna lärandet i Folk tandvården Värmland.

## **3.2 Styrning och uppföljning i praktiken**

Styrdokument, som exempelvis *Reglemente för landstingsstyrelsen* eller *Ledningsstruktur för Folk tandvården Värmland*, är nödvändiga komponenter i varje komplext styrsystem som exempelvis Folk tandvården Värmland. De ger förutsättningar för en samordnad planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten i akt och mening att styra mot de mål som landstinget har ansvar för enligt tandvårdslagen. Samtidigt beskriver styrdokument alltid ett idealt tillstånd som sällan uppnås över tid i en praktisk och operativ kontext. Yttre och inre drivkrafter, ett stort antal aktörer och intressen samt den rena omfattningen av en kunskapsintensiv verksamhet är alla faktorer som samfällt bidrar till att utsätta styrdokumentens intentioner för påfrestningar. Ett sätt att mildra dessa påfrestningar är att utveckla styrprocesser och

arbetsätt som syftar till att skapa följsamhet till styrdokumentens intentioner och därmed bidra till att ge förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv styrning.

Mot den bakgrunden har inom ramen för denna granskning intervjuer genomförts med politiker, tjänstemän och verksamhetsföreträdare (klinikchefer). Dessa motsvarar sammantaget en bredd av erfarenhet och kompetens som medgett att värdefulla perspektiv på styrningen av Folk tandvården i Värmland har erhållits.

Intervjuerna har utöver bidrag till svar på revisionsfrågorna genererat ett antal teman som vi bedömer att det är angeläget att redovisa som iakttagelser då de pekar ut riktning för var fokus för framtida insatser och åtgärder för att stärka styrningen av Folk tandvården Värmland bör ligga.

### **3.2.1 Styrdialog och styrning i Folk tandvården Värmland**

Folk tandvårdschefen upplever sig ha uppdraget att leda tandvårdsarbetet mer generellt i länet, dvs. ett uppdrag som är vidare än att vara högste tjänsteman och ansvarig för Folk tandvården i Värmland.

Hälso- och sjukvårdschefen är chef i linjen över Folk tandvårdschefen. Folk tandvårdschefen ingick tidigare i hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp. Få av frågorna som tas upp där har en direkt inverkan på Folk tandvårdens verksamhet. Som en följd av detta deltar inte längre Folk tandvårdschefen i denna ledningsgrupp. Istället sker ett kortare möte mellan Hälso- och sjukvårdschefen och Folk tandvårdschefen ca. en gång per månad. I dag sker enligt Folk tandvårdschefen ingen egentlig styr- och uppföljningsdialog i meningen att väsentliga mål och utvecklingsområden respektive uppföljning/utfall för Folk tandvården eller för det samlade tandvårdsuppdraget diskuteras.

Hälso- och sjukvårdsdirektören bekräftar att det samlade ansvaret för tandvården i landstinget ligger på Folk tandvårdschefen, men att det finns en stödjande organisation som bidrar på olika sätt, t.ex. i samband med upphandlingar.

En utredning har nyligen genomförts om hur Folk tandvården ska organiseras i den kommande regionorganisationen.

Utredningsrapporten tydliggör distinktionen mellan hälso- och sjukvård och tandvård genom en diskussion kring finansiering och affärsmässighet på en konkurrensutsatt marknad. Utifrån denna diskussion visar rapporten att en sammanslagning av tandvård och hälso- och sjukvård ofta har resulterat i sänkt produktivitet. I analysen framgår det att Folk tandvården i Sveriges landsting och regioner drivs som egna framgångsrika enheter med egna resurser under företagsliknande former, vilket författarna menar vara en framgångsfaktor.

Rapporten lämnar förslag till folk tandvårdens placering i den nya Region Värmlands organisation och menar att folk tandvården bör vara en egen enhet, parallell med öppen- och slutenvården i organisationens hierarki. Folk tandvården bör ha ett eget utskott under Hälso- och sjukvårdsnämnden och en egen stab för att kunna planera, driva och följa upp verksamheten. Vidare menar rapporten att hälso- och sjukvårdsdirektörens ledningsgrupp bör bestå av öppenvård, slutenvård och tandvård. Till sist menar rapporten att tandvårdens budgetmodell bör ses över och att nuvarande

SAL-modell ersätts med kontrakt mellan den nya regionen och Folk tandvården, där kostnader på ett tydligt sätt framgår.

Vid intervjuerna beskriver verksamhetsföreträdarna återkommande att klinikchefskonferenserna är ett viktigt forum för att gemensamt diskutera hur övergripande mål kan brytas ner och anpassas på klinisk nivå. Exempelvis är det i detta forum som arbetet med att forma styrkortet för Folk tandvården Värmland äger rum. Planeringsprocessen sker löpande under året och tar sin utgångspunkt i en klinikchefskonferens under hösten för gemensam diskussion. Vid detta tillfälle ges klinikcheferna en möjlighet att utifrån sina verksamheters specifika förutsättningar föra fram synpunkter på vad som utgör rimliga parametrar i styrkortet. Därefter fastställer Tandvårdschefen dessa. I nästa steg planerar respektive klinikchef kommande verksamhetsår tillsammans med sina medarbetare. Processen avslutas med att Tandvårdschefen och koordinatören för Folk tandvården Värmland gör platsbesök hos klinikerna i början av året för att kalibrera respektive verksamhets verksamhetsmål samt tydliggöra de förväntningar som finns på respektive verksamhet.

Trots att styrdialogen är uppskattad beskrivs under intervjuerna att uppföljningen inte fungera optimalt för verksamheternas utveckling. Verksamhetsföreträdarna påpekar enhälligt att bristande tillgång på relevanta data resulterar i en svag uppföljning (främst avseende ekonomi) vilket leder till att den inte kan användas som ett verktyg för styrning och utveckling av verksamheterna mot uppsatta mål. Exempelvis uppger klinikcheferna att de bara har tillgång till nyckeldata om verksamheten på årlig basis vilket försvårar en kontinuerlig ekonomisk uppföljning.

### *Kommentarer*

Den verksamhetsnära styr- och uppföljningsdialogen inom Folk tandvården fungerar via en tydlig, förutsägbar och väl inarbetad process. Motsvarande process saknas egentligen helt i relation till landstingsstyrelsen. På tjänstemannanivå sker ingen formaliserad styr- och uppföljningsdialog mellan hälso- och sjukvårdschefen och tandvårdschefen. Därmed uppstår en oklarhet kring hur eller vem som i linjen agerar som en aktiv motpart för styrning och uppföljning av mål och ekonomi för tandvården.

Vår bedömning är att det finns fördelar med att separera ansvaret för Folk tandvården från landstingets totala ansvar för tandvård och tandhälsa. Att vara ansvarig för den största utföraren av tandvård i länet är en utmanande uppgift. Rimligen kan uppdraget utövas mer koncentrerat om det inte dessutom innebär ansvar att säkerställa tandhälsan i länet. Ur konkurrenssynpunkt kan det också anses olämpligt att chefen för landstingets egen utförare ska ansvara för utformning av marknadslösningar. Vi vill poängtera att detta ska ses som argument för att stärka landstingets styrning av tandvården och är därför frikopplat från frågan om bolagisering av Folk tandvården.

### 3.2.2 Uppföljning av tandvården och av Folk tandvården

#### *Uppföljning av tandvården i Värmland*

I denna del söker vi uppgifter om sådan uppföljning som kan kopplas direkt till landstingets uppdrag. I landstingets senaste årsredovisning återges bl.a. att målet med tandvården är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen.

I årsredovisningen för 2017 liksom i delårsredovisningen 2018 sker redovisning av de mål och uppdrag som gällt tandvården / Folk tandvården. Ingen särskild åtskillnad görs mellan vilka mål som gäller tandvården generellt i Värmland och vilka som specifikt är riktade till Folk tandvården Värmland, vår tolkning är dock att merparten avser Folk tandvården Värmland. Detta gäller såväl mål som uppföljning liksom redovisning av dem.

De mål som redovisas kan huvudsakligen sortera under något av följande teman:

- Tillgänglighet
- Bemötande
- Antalet med frisktandvårdsavtal
- Produktion och effektivitet
- Kvalitet
- Medarbetare / bemanningssituation
- Ekonomi

Ingen samlad analys eller bedömning lämnas avseende tandvården eller Folk tandvårdens utfall.

I årsredovisningen finns ingen samlad redovisning eller analys av vare sig tandhälsan eller i vilken grad landstinget kan erbjuda tandvård på lika villkor till hela befolkningen. Det som ingår i landstingets mätplan kopplat till tandvård är "Andel i befolkningen som skattar sin tandhälsa som bra eller mycket bra" och mått på tandvårdsklinikers möjlighet att erbjuda tider inom sex månader.

En notering i sammanhanget är att landstinget erbjuder en länk till "Vården i siffror", i anslutning till den plats där årsredovisningen publiceras på landstingets webbplats. Motsvarande görs inte avseende tandvårdens kvalitetsregister, SkaPa. Förvisso innehåller Vården i siffror några mått som avser tandvård.

#### *Uppföljning av Folk tandvården Värmland*

Som beskrivits i avsnittet ovan är det enligt vår tolkning huvudsakligen Folk tandvårdens uppföljning / redovisning som ingår i delårs- och årsredovisningen.

Folk tandvården har under många år använt sig av en styrkortsmodell för sin interna styrning. Detta görs fortsatt även om den inte kallas så och har anpassats för att ansluta till landstingets övergripande styrmodell.



Folktandvården har vid sidan av de mål som gäller centralt, lagt till ytterligare mål. I princip finns mål och uppdrag inom de teman som beskrivits ovan. Utfallet sammanställs regelbundet och redovisas. I samband med årsavslut sker en sammanställning i ett dokument kallat "Året som gick". Inga mål eller resultat avseende tandhälsa ingår dock och inte heller en systematisk redovisning av hur väl Folktandvården lyckas i sina anslagsfinansierade uppdrag.

Vid intervjuerna inom Folktandvården framkommer att det under 2018 delvis har varit svårt att få fram data ur landstingets datalager till följd av bemanningsproblem inom landstinget IT-funktion.

I syfte att konkretisera en iakttagelse beträffande vissa av målens karaktär återges här två exempel på mål som Folktandvården haft:

- Alla kliniker tar fram handlingsplaner för att öka tillgängligheten...
- Vårdkvalitet utifrån omgörningsstatistik ska diskuteras på alla kliniker.

Utöver detta presenterar den hälsoodontologiska enheten kvartalsvis data om epidemiologi för varje klinik.

### *Kommentarer*

Det kan konstateras att varken på landstingsnivå (Årsredovisning) eller för Folktandvården Värmland redovisas tandhälsan (med undantag för självskattad tandhälsa) eller uppgifter om i vilken grad landstinget kan erbjuda tandvård på lika villkor till hela befolkningen. Denna typ av uppföljning behövs för att kunna bedöma hur Landstinget i Värmland och ytterst nuvarande Landstingsstyrelse, sköter sitt uppdrag. Vi vill också klargöra att detta inte är samma uppdrag som att enbart ansvara för Folktandvården Värmland. Med utgångspunkt i hur ansvar fördelats i landstinget har dock även den övergripande uppgiften om länets tandhälsa tilldelats den person som även är chef för Folktandvården Värmland. Baserat på befintliga redovisningar är det dock idag inte möjligt för en intressent eller utomstående betraktare, att få en tydlig bild av hur denna övergripande uppgift klaras.

När det gäller att bedöma hur Folktandvården Värmland klarar sitt uppdrag finns mer information i årsredovisningen (hur givna mål och uppdrag har klarats) och inte minst i Folktandvårdens egen årsrapport. Däremot behövs ett ökat fokus i målformuleringarna mot vilka värden som ska skapas. I exemplen ovan innebär det kopplat till exemplet om att "...*ta fram handlingsplaner för att öka tillgänglighet...*" att tyngdpunkten bör ligga på att skapa (och mäta) tillgänglighet, inte handlingsplaner. Vårt nästa exempel är ett mål som lyder: "*Vårdkvalitet utifrån omgörningsstatistik ska diskuteras på alla kliniker*". I detta exempel bör "diskussion" som mål och mätetal ersättas med sådant som bekräftar följsamhet till evidensbaserade professionella riktlinjer eller faktisk kvalitet.

Det kan även finnas en utvecklingspotential i att sortera Folktandvårdens uppdrag i en grundläggande del och en utvecklingsdel. Utvecklingsdelen syftar då på mål/uppdrag som ges med landstingets budget. Redovisning av utvecklingsmålen sker systematiskt och är en väsentlig del och har kommenterats ovan.

För den grundläggande delen (som representerar en betydligt större del av Folktandvårdens verksamhet) saknas en tydlig uppföljning av hur Folktandvården



klaras flera av sina grunduppdrag, t.ex. sådant som anslagsfinansieras och där Folkandvården är ensam utförare. Beträffande t.ex. specialisttandvården återges viss uppföljning om volymer och tillgänglighet men inget om process- eller resultat kvalitet. Det förra kan t.ex. handla om i vilken grad remisser är "rätt" eller om följsamhet till professionella riktlinjer. Resultat kvalitet handlar om i vilken grad patienter faktiskt får rätt behandling och blir hjälpta av den specialisttandvård som ges.

### 3.2.3 Arbete med riskanalys i praktiken

För att en verksamhet ska kunna bedrivas på ett säkert och effektivt sätt är det av betydelse att systematiskt och löpande genomföra ett analysarbete som syftar till att identifiera potentiella risker och vilka möjliga konsekvenser dessa kan få för verksamheten. Det kan t.ex. handla om händelser som kan försvåra möjligheten att uppnå verksamhetens mål.

Utifrån intervjuerna framgår att riskanalyser sker regelmässigt i samband med organisationsförändringar. Däremot saknas rutiner för att systematiskt arbeta med riskanalyser för att förebygga risker att viktiga verksamhetsmål inte nås.

#### *Kommentar*

Vi kan konstatera att riskanalyser sker i samband med organisatoriska förändringar men inte i syfte att förebygga att viktiga verksamhetsmål inte uppnås.

### 3.2.4 Budgetering, ekonomistyrning och redovisning inom Folkandvården

#### *Budgetering*

Dokumentgenomgångar och intervjuer ger följande information avseende budgetering och kostnadsfördelning i landstinget. Budgeteringen bygger på förutsättningen att interna tjänster inte ska föranleda interna transaktioner. Följaktligen sker ingen budgetering och heller inte någon löpande kostnadsföring av interna kostnader hos slutanvändaren för t.ex. service, administration och lokaler (s.k. SAL-kostnader).

För att konkretisera innebörden av detta återges följande exempel: Om Folkandvården friställer en lokal som sedan kan avyttras via Landstingsfastigheter, så tillfaller kostnadssänkningen Landstingsfastigheter. Folkandvårdens resultat påverkas inte av en sådan förändring.

#### *Ekonomistyrning inom Folkandvården*

Enligt Landstinget i Värmlands ekonomistyrningsmodell är det klinikcheferna som har det fulla ekonomiansvaret för respektive verksamhet. Det innebär att klinikcheferna ansvarar för att upprätta och följa upp utfallet av budget samt vidta åtgärder vid behov. Landstingets styrmodell innebär dock att Folkandvården och klinikerna inte har alla kostnader direktbokförda. Vissa kostnader (t.ex. SAL, se ovan) tas nämligen enbart fram i samband med särredovisningsbokslutet genom en så kallad efterkalkyl. Enligt

landstingets ekonomidirektör har ett uppdrag från landstingsdirektören nyligen startat för att få en löpande uppföljning av SAL-kostnader för Folk tandvården.

En konsekvens av nuvarande kostnads- och budgethantering är att Folk tandvården och dess kliniker inte har fullt resultatansvar, vilket innebär att vare sig Folk tandvården i stort eller den enskilda kliniken automatiskt får med sig vare sig över- eller underskott. Däremot finns det en överenskommelse om att Folk tandvården får behålla ett överskott på upp till 5 mnkr. Om uppställda mål uppnås utbetalas 70 % av överskottet till "individstimulans" och 30 % till "klinikstimulans". I de fall verksamheterna inte når uppsatta mål används eventuellt överskott till att göra satsningar inom just dessa målområden. Varken Folk tandvården eller enskild klinik har ett eget ansvar att hantera tidigare underskott.

### *Folk tandvårdens kostnadsredovisning för att säkerställa konkurrensneutralitet*

Folk tandvården är skyldiga att årligen presentera en transparent och rättvisande självkostnadsredovisning för samtliga sina uppdrag. Skälet till detta är att Folk tandvården, avseende vuxentandvård, till stor del agerar på en konkurrensutsatt marknad. Samtidigt innehar Folk tandvården vissa uppdrag som de är ensamma om och som anslagsfinansieras via Landstinget i Värmland. Kraven på redovisning syftar således till att visa att anslagsmedlen för specifika uppdrag används till, och endast till, respektive uppdrag.

I granskningen som genomfördes 2015 riktades kritik mot Folk tandvården kring detta.

Sedan 2015 har Folk tandvården infört en modell för självkostnadsredovisning. En efterkalkyl upprättas årligen efter bokslutet. Genom denna redovisning kan kostnader ställas mot anslag för olika riktade uppdrag som Folk tandvården har. Landstingets ekonomidirektör genomförde 2017 även en uppföljning och genomlysning av Folk tandvården. En av rapportens slutsatser var att kvaliteten i självkostnadsredovisningen fortsatt kan utvecklas även om nationella metoder och krav på särredovisning följs.

### *Kommentarer*

Den budget- och kostnadsfördelningsmodell som idag används i Landstinget i Värmland avseende s.k. SAL-kostnader innebär att verksamheter har små möjligheter att sänka sina kostnader. Folk tandvården är verksam på en konkurrensutsatt marknad med stora delar av sin verksamhet. För att kunna konkurrera på lika villkor med privata aktörer behöver Folk tandvården kunna "arbeta med" hela sin kostnads massa. I nuvarande modell kan inte Folk tandvården påverka sina SAL kostnader vilket innebär en klar begränsning.

Inom Folk tandvården har klinikchefer ett tydligt ekonomiskt ansvar. Det innebär dock inte fullt ansvar för över- och underskott.

Folk tandvården Värmland har fortsatt ett behov av att utveckla kvaliteten i sin självkostnadsredovisning. De lagliga kraven i detta avseende uppfylls sedan flera år.

### 3.2.5 Följsamhet till Socialstyrelsens nationella riktlinje för vuxentandvård

Mellan 2014 och 2016 arbetade Folk tandvården Värmland aktivt med att implementera de nationella riktlinjer för vuxentandvård som Socialstyrelsen publicerade 2014. Implementeringsarbetet har i huvudsak bedrivits genom att erbjuda personal utbildningar och olika forum för diskussion. Utifrån verksamhetsföreträdarnas beskrivningar framförs en enhetlig bild av att ambitionen var hög när det gällde att implementera riktlinjerna brett inom folk tandvårdens verksamheter.

Av intervjuerna framkommer också att det ännu inte skett någon mer systematisk och samlad uppföljning av verksamheternas följsamhet till riktlinjen. På frågan om hur verksamhetsföreträdarna säkerställer att de följer de nationella riktlinjerna beskrivs tillvägagångssättet vara att konsultera riktlinjerna som referens när diskussioner i den dagliga verksamheten uppstår kring vilken behandlingsmetod eller åtgärd som bör utföras.

Uppgifter i kvalitetsregistret SkaPa ger viss information om följsamhet till de nationella riktlinjerna. Enligt uppgifter i SkaPa är följsamheten hög när det gäller så kallad successiv exkavering<sup>2</sup>, medan den tvärtom är låg när det gäller den högprioriterade insatsen "beteendemedicinsk prevention", dvs åtgärder för att förebygga tandohälsa.

#### *Kommentarer*

Som redan konstaterats i intervjuerna saknas idag en systematisk och samlad uppföljning av följsamheten till den nationella riktlinjen. Generellt sett inom hälso- och sjukvård är KPMGs erfarenhet att mycket energi läggs ner i samband med implementering av nya riktlinjer. Vanligen sker sedan betydligt mer blygsamma insatser för att säkerställa följsamheten. I en verksamhet som ska verka under kravet på ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete är detta tveksamt.

Verksamhetens ledningssystem behöver kompletteras med en rutin för att säkerställa följsamheten till de professionella riktlinjer som ges av den nationella riktlinjen. Uppenbarligen finns redan idag underlag via SkaPa för att bedöma följsamheten i vissa avseenden.

### 3.2.6 Uppsökande verksamhet, äldres munhälsa

I detta avsnitt redovisas vad som framkommit kopplat till de tre rekommendationerna som berörde detta tema i den föregående granskningen.

#### *Åtkomst till och analysforum kring data från Senior Alert*

Senior Alert är ett nationellt kvalitetsregister och ett verktyg för att stödja vårdprevention, prevention för äldre personer som riskerar att falla, få trycksår, minska i vikt, utveckla ohälsa i munnen och/eller har problem med blåsdysfunktion. I intervjuer med företrädare för Folk tandvården framkommer att tillgängligheten till registerdata

---

<sup>2</sup> Stegvis exkavering är en åtgärd vid djup kariesskada som syftar till att minska risk för pulpaläsion (skada på pulpan) och behov av en mer omfattande behandling (Socialstyrelsen).

från Senior alert alljämt är låg. Ett sådant analysforum som rekommenderades i den föregående granskningen, har inte skapats.

### *Uppsökande verksamhet*

Den uppsökande verksamheten omfattar en munhälsobedömning och rådgivning om daglig munvård och riktas till personer med omfattande och varaktiga behov av vård och omsorg. Om det behövs ska patienten erbjudas s.k. nödvändig tandvård. Uppsökande verksamhet är avgiftsfri för patienten. Inom Folktandvården Värmland används bl.a. mobil verksamhet i den uppsökande verksamheten. Detta finns främst i Karlstad men byggs nu ut även i länets norra delar. Besök sker vid större äldreboenden och den mobila enheten bemannas med personal från Folktandvården i närheten. Folktandvården har även ställt ut behandlingsstolar på boenden där det finns utrymme. Den används då primärt för förebyggande behandling.

Hälsoodontologiska enheten genomför på eget initiativ en uppföljning av hur den mobila verksamheten faktiskt når ut till äldre patienter. Det finns även planer på att genomföra en hälsoekonomisk uppföljning av den mobila verksamheten.

### *Vårdrutiner för äldres munhälsa*

Enligt Folktandvårdens årsredovisning har samtliga folktandvårdskliniker inom Folktandvården Värmland ingått avtal med kommunerna gällande samverkan kring äldres munhälsa. Dessa överenskommelser beskriver kommunens respektive folktandvårdens olika ansvarsområden när det gäller hur en god munhälsa för personer på äldreboenden ska uppnås. Under intervjuerna framkommer det att innehållet i dessa avtal omförhandlas vartannat år. Samtidigt påpekas att även hälso- och sjukvården har ingått avtal med länets kommuner när det gäller vården av äldre personer. Det framgår att dessa avtal med kommunerna ingås separat och alltså inte föregås av någon diskussion mellan tandvården och hälso- och sjukvården. Av intervjuerna framgår vidare att landstingsstyrelsen inte har efterfrågat information eller följt upp villkoren för ingångna överenskommelser mellan Folktandvården och kommunerna. Däremot är en möjlig uttolkning att villkoren i avtalen följs upp när de omförhandlas vartannat år.

## **4 Svar på syftet och revisionsfrågor**

Syftet besvaras sist i detta avsnitt

### **Vilka styrningsåtgärder och kontrollaktiviteter vidtar landstingsstyrelsen avseende Folktandvården?**

Styrelsen bereder fullmäktiges beslut om tandvårdstaxan. Övriga aktiviteter är uteslutande kopplade till de uppdrag som lämnas till Folktandvården i fullmäktiges budget. Ingen mer samlad uppföljning eller analys sker av vare sig Folktandvårdens utfall eller i vilken grad landstinget lever upp till lagliga krav avseende tandvård (en god tandhälsa och tandvård på lika villkor till hela befolkningen). Data om självskattad tandhälsa ingår dock i landstingets mätplan.

### **Är roller och ansvar, både avseende verksamhet och ekonomi, tydliggjorda och väl kända?**

Ja.

**Görs riskanalyser av Folktandvårdens verksamhet och hur beaktas i så fall dessa i den interna styr- och kontrollprocessen?**

Risken analyser görs vid verksamhetsförändringar. Däremot sker inte systematiska och regelbundna analyser av risker för att väsentliga verksamhetsmål inte kan infrias.

**Är tandvårdens redovisning ändamålsenlig och följer lagens krav på transparens, självkostnad samt särredovisning?**

Ja, den är ändamålsenlig men fortsatta kvalitetsförbättringar bör ske. Lagliga krav efterlevs.

**Säkerställer landstingsstyrelsen att tandvårdens verksamhet bedrivs i enlighet med socialstyrelsens riktlinje rörande tandvård?**

Nej. Detta är inte säkerställt. Vi ber läsaren observera att detta inte är samma sak som att riktlinjerna inte följs. På någon punkt (förebyggande åtgärder) finns dock sådana indikationer medan det inom andra delar finns indikationer på hög följsamhet.

Rutiner behöver tas fram för att säkerställa följsamhet.

**Hur synpunkter från den tidigare granskningen 2015 har beaktats**

I det följande återges tidigare synpunkter och det som framkommit kopplat till dem:

**Utveckla och tydliggöra formerna för styrelsens styrning och ledning av tandvården med avseende på att styrelsen har dubbla roller; genom sitt beställaransvar och sitt producentansvar samtidigt som styrelsen har den lagstadgade uppsiktsplikten över sig själv,**

Granskningen kan inte visa på några konkreta förändringar som genomförts för att tydliggöra formerna för styrelsens styrning och ledning av tandvården i Landstinget i Värmland. Vid tillfället för granskningen pågick ett omfattande arbete med att utarbeta hälso- och sjukvårdens samt tandvårdens organisation inför den förestående regionbildningen. En del i detta har varit att utreda Folktandvårdens organisatoriska hemvist. Utredarens förslag innebär att Folktandvården får en mer fristående roll men fortsatt i förvaltningsform. Frågan om dubbla roller (beställar- och producentansvar) har inte varit en del av utredningen och inte heller på annat sätt analyserats vidare.

**Säkerställa att Folktandvården ges förutsättningar att effektivt anpassa sin verksamhet efter villkoren på en konkurrensutsatt marknad.**

Granskningen har visat att Folktandvården styrs på samma sätt som landstingets övriga verksamheter, vilket försvårar möjligheterna för Folktandvården att påverka sina kostnader och därmed konkurrera med privata aktörer på lika villkor. Även i detta avseende framförs förslag i nyligen presenterad utredning som går i samma riktning som revisorernas tidigare synpunkt.

**Skapa bättre förutsättningar för en transparent och rättvisande kostnads- och resultatredovisning för tandvårdens olika verksamheter**

I detta avseende är vår bedömning att landstinget vidtagit åtgärder och nu följer kraven på transparens och särredovisning.

**Skapa bättre förutsättningar för uppföljning och kvalitetsanalys i samverkan med kommunerna för registerdataåtkomst ur aktuella kvalitetsregister, som exempelvis Senior Alert,**

Tillgängligheten till registerdata från Senior Alert är alltför låg. Ett sådant analysforum som rekommenderades i den föregående granskningen, har inte skapats.

**Följ upp villkoren för ingångna överenskommelser om det praktiska arbetet i uppsökande verksamhet mellan Folk tandvården och kommunerna,**

Vår bedömning är att överenskommelser mellan Folk tandvården och kommunerna finns på plats och har uttalade mål och syften. Däremot är det inget i granskningen som pekar på att villkoren kring arbetet med uppsökande verksamhet har följts upp. Eventuellt sker detta vartannat år i samband med att överenskommelserna omförhandlas.

**Genom en riktad uppföljning säkerställa att kommunikationen kring ansvarsfördelning och vårdrutiner för äldres munhälsa förbättras.**

Det har inte framkommit något under granskningen som tyder på att en riktad uppföljning har genomförts som syftar till att säkerställa att kommunikationen kring ansvarsfördelning och vårdrutiner för äldres munhälsa förbättras.

**Syftet med granskningen har varit att ta reda på om landstingsstyrelsen utövar en ändamålsenlig styrning och ledning samt intern kontroll över Folk tandvården samt om verksamheten är ändamålsenlig i enlighet med socialstyrelsens riktlinjer rörande tandvård. Vidare syftar granskningen även till att följa upp den tidigare granskningen ”Uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård” från 2015.**

Vår samlade bedömning är att det finns brister kopplat till en ändamålsenlig styrning och ledning av det samlade tandvårdsuppdraget. Styrningen och ledningen av Folk tandvården Värmland är i huvudsak ändamålsenlig och kan utvecklas främst med avseende på att begära en systematisk uppföljning och redovisning av hur olika uppdrag (anslagsfinansierade) klaras.

Vår bedömning avseende den interna kontrollen ansluter till den om ändamålsenlighet, d.v.s. landstingsstyrelsen utövar en tillräcklig internkontroll avseende Folk tandvården men inte avseende det samlade tandvårdsuppdraget.

Inget i denna granskning motsäger att Folk tandvården Värmland bedriver en ändamålsenlig verksamhet som generellt sett lever upp till kraven i socialstyrelsens riktlinjer. Det saknas dock en systematisk rutin för att säkerställa följsamheten till riktlinjerna.

I en strikt bemärkelse har endast en av sex synpunkter åtgärdats från granskningen 2015. Två ytterligare kan dock inom kort komma att åtgärdas som en följd av den nyligen presenterade utredningen om Folk tandvårdens organisatoriska placering i den nya regionorganisationen.

Andreas Endrédi  
Certifierad kommunal revisor  
Uppdragsansvarig

Martin Jansson  
Seniorkonsult

Max Kollberg  
Granskare

# Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

## *Metod*

Vår metod består av följande delar

- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Intervjuer har skett med:

- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Ekonomidirektör Landstinget
- Tandvårdschef
- Ekonomichef Folktandvården
- HR-strateg inom Folktandvården
- Landstingsråd
- Vice ordförande Folkhälsa- och tandvårdsutskottet
- Vice ordförande Hälso- och sjukvårdsberedningen
- Klinikchef Norrstrand
- Klinikchef Haga Folktandvård
- Klinikchef Kristinehamn
- Klinikchef Arvika

Följande dokument har granskats:

- Reglemente för landstingsstyrelsen
- Central handlingsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom Folktandvården Värmland 2018
- Områdesplan 2018 Folktandvården Värmland
- Ledningsstruktur Folktandvården Värmland
- Folktandvårdens årsredovisning 2017
- Specifikation av budgetram 2017, Särredovisning 2017 Folktandvården
- Uppföljning av tandhälsan, tandhälsans utveckling
- Delegeringsordning för landstingsstyrelsen
- Allmänna anvisningar för delegeringsbeslut



- Underlag för periodrapportering 2018
- Presentation av Inledning och utredning särredovisning
- Tertialrapport område folktandvård 2017
- Genomlysning av Tandvårdsverksamheten inom Landstinget i Värmland
- Översyn Tandvårdsverksamhet Landstinget Värmland
- Folktandvårdens redovisning - omvärldsspaning

### *Utgångspunkter*

Folktandvården regleras genom flertalet lagar, förordningar och föreskrifter däribland Tandvårdslagen (1985:125). Målet med tandvården är enligt 2§ i Tandvårdslagen (TvL) att ha en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för befolkningen. Individen har möjlighet att själv välja vem som ska utföra vården, antingen Folktandvården eller en privat vårdgivare. För vuxentandvården råder fri prissättning där patienten bär en betydande del av kostnaden själv. Barn och ungas tandvård är avgiftsfri till och med det året då man fyller 22 år (15 a § TvL). Det är landstingen som ansvarar för att alla barn och ungdomar regelbundet kallas till tandvården.

Landstinget i Värmland har ett planeringsansvar för all tandvård i länet och ett utföraransvar för Folktandvården. Barntandvård, specialisttandvård och tandvård för grupper med särskilda behov finansieras med offentliga medel. Vuxentandvård finansieras främst genom patientavgifter, vilka beslutas av landstingsfullmäktige, och statligt tandvårdsstöd.

I Landstinget i Värmland har landstingsstyrelsen det övergripande ansvaret för tandvården och för att leva upp till lagkravet på god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för befolkningen. För att explicit belysa landstingsstyrelsens arbete med detta föreslår vi att en revisionsfråga läggs till: Hur sker uppföljning och analys av tandhälsan i befolkningen och utifrån detta beslut om åtgärder för att förbättra tandhälsan? Denna fråga ger även förutsättningar att följa upp viktiga delar av den första rekommendationen från granskningen 2015.

### **Revisionskriterier**

*Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:*

- *Tandvårdslagen (1985:125)*
- *Lag (2008:145) om statligt tandvårdsstöd*
- *Tandvårdsförordningen (198:1338)*
- *Socialstyrelsens "Nationella riktlinjer för vuxentandvård 2011 – stöd för styrning och ledning"*
- *Landstingets i Värmlands budget 2018 samt riktlinjer, styr- och måldokument inom granskningsområdet*
- *Landstingets policy/riktlinjer för intern kontroll och styrning*
- *Våra utgångspunkter, beskrivna i avsnittet ovan*