



Kontrollutvalget i Alta kommune

Møte nr. 2/2021
20. september 2021

Arkivkode
4/1 01
Journalnr.
2021/11129-12

S A K S F R E M L E G G

Sak 16/2021

OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON – LEGETJENESTEN

Saksbehandler: Bård Larsson

Saksdokumenter:

- Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 (ikke vedlagt)
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024 (ikke vedlagt)

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Valg av områder det skal gjøres forvaltningsrevisjon av skal skje med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon vedtatt av kommunestyret. Plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2021-2024 ble vedtatt av kommunestyret i Alta kommune 15. desember 2020 (sak 181/2020). Det framgår av planen at det i 2021 blant annet skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av legetjenesten.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget har vedtatt at utvalget selv tar initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner. Kontrollutvalgets vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjon skal gi en klar bestilling til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens *formål*, *hovedproblemstillinger* og *avgrensninger*. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024

Kommunestyret i Alta vedtok kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 15. desember 2020 (sak 181/2020). Vedtaket var i tråd med kontrollutvalgets innstilling. Nedenfor følger et utdrag av vedtaket:

1. Alta kommunestyre viser til oversendt innstillingssak 26/2020 fra kontrollutvalget, med de fremlagte dokumenter «Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for planperioden 2021-2024 – Alta kommune» og «Plan for forvaltningsrevisjon for planperioden 2021-2024 for Alta kommune.

2. Kommunestyret godkjenner fremlagte plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 for Alta kommune, med følgende forvaltningsrevisjoner i prioritert rekkefølge:

(mrk.: tall angitt i parentes henviser til kapittelnummer i risiko- og vesentlighetsvurderingene der området omtales)

2021	2022	2023	2024
1. Sikkerhet- og beredskap (2.12)	1. Plan og byggesak (7.4)	1. Digitalisering (2.3)	1. Institusjonsplass, herunder sykehjem mm. (3.3)
2. Klima, miljø og energi (2.13)	2. NAV og sosiale tjenester (5.1)	2. Helsetjenester i hjemmet – Praktisk bistand (3.2)	2. Informasjonssikkerhet og personvern (2.10)
3. VEFIK IKS (9.2.4)	3. Aurora Kino IKS (9.2.1)	3. Grunnskole (4.3)	3. Voksenopplæring, introduksjonsordning og integrering (4.5)
4. Legetjenesten (3.1)	4. Avvik og varsling (2.8)	4. Kommunens ansvar for pårørende (helse og omsorg) (3.4)	4. Kultur, fritid og friluftsliv (kap. 6)
5. PP-tjenesten (4.1)	5. Næringsarbeid (7.6)	5. Alta Havn KF, herunder Alta Industriendom AS (8.3)	5. VEFAS IKS (9.2.6)

For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, delegerer kommunestyret myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden. I denne sammenheng legges til grunn at kontrollutvalget før oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt undersøker om det under tiden kan ha skjedd vesentlige endringer i risiko- og vesentlighetsbildet som aktualiserer at det angjeldende prosjektet nedprioriteres, eller utgår og erstattes med et annet.

Kommunestyret legger videre til grunn at hver enkelt forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor en gjennomsnittlig timeramme på 250-350 timer. Eventuelle avvik fra dette vil øke eller redusere antall forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres i denne planperioden.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

Sekretariatet har i 2020 utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. I risiko- og vesentlighetsvurderingen står det følgende om legetjenesten:

Overordnet rammeverkFastlegeordningen

Fastlegereformen ble innført i 2001.¹ Fastlegereformen innebar at befolkningen fikk rett til fastlege og til og kunne bytte fastlege.

¹ <https://sml.snl.no/fastlegeordning>

I henhold til helse- og omsorgstjenesteloven skal kommunen sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige allmennlegetjenester.² Kommunen skal organisere fastlegeordningen og sørge for at personer som ønsker det, får tilbud om plass på fastleges liste. Kommunen skal også sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen. Kommunen skal videre sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

Helsedirektoratet sin statistikk for 2019 viser at hver lege har om lag 1100 pasienter på sine lister, og om lag 1,4 prosent er i 2019 på lister uten fastlege.³ I følge Statistisk sentralbyrå var konsultasjoner gjennomsnittlig hos fastlegen 2,7 gang i løpet av 2019, og ved legevakten var konsultasjoner gjennomsnittlig i 2019 på 0,24 gang.⁴

Legevakt:

Kommunen har ansvar for å tilby legevaktordning som sikrer befolkningens behov for øyeblikkelig hjelp, og må sørge for at minst én lege er tilgjengelig for legevakt hele døgnet.⁵

I forskrift stilles det krav til kommunal nødmeldetjeneste, organisering og bemanning av legevaktsentralene, kompetanse hos legevaktlege og annet helsepersonell, legevaktens utstyr og samhandling og samarbeid mellom virksomheter som yter akuttmedisinske tjenester. Fastleger har plikt til å delta i legevakt tjenesten utenfor ordinær åpningstid.⁶

Alta kommune

Legetjenesten er en av ti virksomheter under tjenesteområdet helse og sosial.⁷ Legetjenesten består av kommunalt ansatte leger, sykehjemsleger, legekantor og legevakta. I tillegg har kommunen flyktinghelsetjeneste, diabetesteam og kommunalt lab.

I Alta kommune er det fem legekantorer, det vil si Sentrum legepraksis, Elvebakken legesenter, Nordlys legesenter, Byhagen legesenter og Alta kommunale legesenter.

KOSTRA-tall viser at Alta kommune hadde 15,9 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger i 2019. Dette er en stigning i antall årsverk fra 2015 da kommunen hadde 13,4 avtalte legeårsverk per 10.000 innbygger. Alta har flere leger sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner.⁸ Til sammenlikning var gjennomsnittet i 2019 på 10,9 i KOSTRA-gruppe 13 og 11,5 i landet uten Oslo.

Fastlegeordning i Alta kommune har de siste årene vært preget av lange ventelister, ingen mulighet for å bytte fastlege og svært høyt arbeidspress for legene selv.⁹ Fra januar 2020 var det på plass tre nye fastleger i kommunal regi, og kapasiteten ble økt med 1200 ledige plasser på fastlegelistene. Hver lege har per i dag ca. 900 pasienter på sine lister.¹⁰

I intervju har det blitt opplyst om at kommunen har en «voldsomt» dyr legetjeneste sammenliknet med andre kommuner. Det ble videre opplyst om at kommunen per i dag subsidierer legetjenesten. Det ble også opplyst at flere leger ønsker fast ansettelse i stedet for fastlege-avtale. Det ble videre påpekt at det er en del gjennomtrekk på legetjenesten.

Gjennom samarbeidsavtale med Universitetet i Tromsø forplikter Alta kommune seg til å gi praksisplasser for flere studenter og lærlinger, herunder leger, sykepleiere, vernepleiere og helsesøstre.¹¹

Kommunen har en legevakt som skal dekke behovet for øyeblikkelig hjelp.¹² Legevakten kan kontaktes når det ikke er mulig å få kontakt med fastlegen, eller behovet er så presserende at det ikke kan vente til neste dag. Legevakten har et nært samarbeid med spesialisttjenesten og røntgenavdelingen, og jobber tett med

² Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og § 3-2 første ledd, jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene.

³ <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/fastlegestatistikk>

⁴ <https://www.ssb.no/fastlegetj>

⁵ Jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 3, jf. akuttmedisinforskriften.

⁶ Jf. forskrift om fastlegeordning i kommunene § 13.

⁷ Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 63.

⁸ Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 64.

⁹ Se Altaposten.no: <https://www.altaposten.no/nyheter/2020/06/26/i-ferd-med-%C3%A5-l%C3%B8se-fastlegekrisen-22131321.ece?rs2133831601551945941&t=1> (26. juni 2020).

¹⁰ Opplysninger som er gitt i intervju.

¹¹ Årsbudsjett 2020/Økonomiplan 2020-2023, s. 66.

¹² Se <https://www.alta.kommune.no/legevakt.461890.1026610.tkt.html>

ambulansetjenesten. Daglegevakten er åpen fra 08.00 til 16.00 alle hverdager. Den er bemannet med én turnuslege, én lege og tre sykepleiere. Legevaktstelefonen betjenes av sykepleier hele døgnet.

Risiko- og vesentlighetsvurderinger

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv og et medarbeiderperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et brukerperspektiv kan dette blant annet gjelde fare for liv og helse, skade og sykdom. Kommunen skal sørge for at befolkningen gis et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes.

I et medarbeiderperspektiv er en risikofaktor et stort arbeidspress og en konsekvens er høyt sykefravær og mye overtid. Kommunen skal sørge for at et tilstrekkelig antall leger deltar i fastlegeordningen.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse.

Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, rekruttering på området, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av legetjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på høyt nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, rekruttering samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen, samt at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende krav i regelverket.

Kommunen har gjort tiltak for å redusere ventelister, gi rom for bytte fastlege og reduksjon av svært høyt arbeidspress. Kommunen har blant annet gått over til å ansette legene, i stedet for fastlegeavtaler. Kommunen har også innført familietilpasning for unge leger. Dette for å unngå lange arbeidsdager og uhyggelig arbeidstid.

På dette området vurderes de risikoreduserende tiltak å være **delvis** på plass, og risikoreduserende tiltak settes til delvis.

Innspill

I intervju har sekretariatet fått innspill om at legetjenesten er et område som det bør gjennomføres en forvaltningsrevisjon av.

Kontrollutvalget hadde ikke noen innspill om dette temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at den kan inntreffe uønskede hendelser som **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Deler av området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være **høy** på dette området. Dette området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i planperioden. En forvaltningsrevisjon av området bør gjøres på grunnlag av et pasient- og brukerperspektiv.

Sekretariatets vurderinger:

Det skal i henhold til Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 gjennomføres fem forvaltningsrevisjoner i 2021, hvorav fire skal utføres av Vefik IKS. En av disse forvaltningsrevisjonene gjelder legetjenesten. Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen igangsettes med følgende forutsetninger:

Formålet med forvaltningsrevisjonen

Kommunene skal ha en fastlegeordning med kapasitet som gir rom for å tilby alle personer som ønsker det plass på fastleges liste. Det er videre krav til å gi et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav i fastlegeordningen overholdes. Formålet med undersøkelsen er å avklare om kravene til kapasitet og forsvarlighet i kommunens allmennlegetjenestetilbud er overholdt.

Problemstillinger

Det fastsettes følgende hovedproblemstillinger i denne forvaltningsrevisjonen:

1. *Har Alta kommunes fastlegeordning tilstrekkelig kapasitet?*
2. *Gir Alta kommune et forsvarlig tilbud av allmennlegetjenester, hvor fastsatte kvalitets- og funksjonskrav overholdes?*

Det overlates til revisjonen å utarbeide eventuelle underproblemstillinger i tilknytning til hovedproblemstillingene, i den grad dette anses nødvendig for gjennomføringen av undersøkelsen.

Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å undersøke situasjonen på undersøkelsestidspunktet (nåsituasjonen).

Kilder til revisjonskriterier

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

Det kan utledes revisjonskriterier fra følgende kilder i denne forvaltningsrevisjonen:

- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven ([LOV-2011-06-24-30](#)))
- Forskrift om fastlegeordning i kommunene ([FOR-2012-08-29-842](#))

Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig kan kriterier også utledes fra andre enn de nevnte kildene.

Ressursramme

I henhold til opplysninger mottatt fra kommunerevisjonen (Vefik IKS) har Alta kommune disponibelt 1 073 timer til forvaltningsrevisjon i 2021. Det anslås at denne undersøkelsen kan gjennomføres innenfor en ramme på 350 timer.

Prosjektskisse

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse som inneholder en beskrivelse av hvordan forvaltningsrevisjonen tenkes gjennomført. Det forventes at prosjektskissen minst inneholder følgende elementer:

- Underproblemstillinger (i den grad revisjonen finner det hensiktsmessig)
- Kilder til revisjonskriterier
- Revisjonskriterier
- Beskrivelse av datainnsamlingen (metoder, utvalgsstørrelse, intervjuobjekter mv)
- Anslått tidsbruk (arbeidstimer)
- Framdriftsplan

Det forventes at prosjektskisse utarbeides og sendes kontrollutvalget v/ sekretariatet innen fire uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.

Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalget viser til Alta kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, samt risiko- og vesentlighetsvurderingen som danner grunnlaget for planen.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Legetjenesten» under de forutsetninger som fremgår av saksfremlegget.

Kontrollutvalget ber Alta kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en prosjektskisse/prosjektplan som viser revisjonens tolkning av oppdraget, slik dette er beskrevet i saksutredningen og kontrollutvalgets vedtak.

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender prosjektskissen/prosjektplanen til kontrollutvalget v/ sekretariatet innen fire uker etter at bestillingen er formelt formidlet til revisjonen.