

Vård- och omsorgsnämnden

**Granskning av biståndsbedömning inom hemtjänsten**

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av styrning och ledning av hemtjänst, med avgränsning till biståndsbedömningen. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningen är att Vård- och omsorgsnämnden inte i tillräcklig utsträckning säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning.

I granskningen görs bl.a. bedömningen att det finns förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning, men att det trots detta finns skillnader i bedömningsnivå (genomsnittligt antal beviljade timmar per brukare) som bör analyseras vidare. I dagsläget bedöms det därmed finnas risk för brister i likabedömning och rättssäkerhet i biståndshandläggningen.

Revisorerna översänder rapporten och önskar en redovisning av vilka åtgärder nämnden avser vidta med anledning av de iakttagelser och rekommendationer som följer av granskningen. Svaret ska vara revisorerna tillhanda senast den 25 november 2016.

För revisorerna

Bengt Olin  
ordförande



**För kännedom:**  
Kommunfullmäktiges presidium  
Kommundirektören

## Revisionsrapport

# *Granskning av styrning, ledning och uppföljning av biståndsbedömning för hemtjänst*

Österåkers kommun

Joanna Hägg  
Fredrik Carlsson

September 2016

---

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.2.	Revisionsfråga .....	3
2.3.	Metod och avgränsning .....	4
<b>3.</b>	<b>Hemtjänst i Österåkers kommun .....</b>	<b>5</b>
3.1.1.1.	Kostnader för kommunens hemtjänst .....	6
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>8</b>
4.1.	Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning.....	8
4.1.1.	Riktlinjer och rutiner .....	8
4.1.2.	Bedömning.....	9
4.2.	Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning .....	9
4.2.1.	Ärendedragningar och löpande stöd .....	9
4.2.2.	Biståndshandläggarnas beslut.....	10
4.2.3.	Aktgranskning .....	11
4.2.4.	Bedömning.....	11
4.3.	Uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.....	11
4.3.1.	Utveckling av beviljade och utförda timmar .....	11
4.3.2.	Uppföljning av individbeslut .....	13
4.3.3.	Bedömning.....	13
4.4.	Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet .....	14
4.4.1.	Nämndens mål och kvalitetsledningssystem .....	14
4.4.2.	Uppföljning av utförare och av kvalitet.....	15
4.4.3.	Brukarundersökningar.....	16
4.4.4.	Synpunkts- och klagomålshantering.....	17
4.4.5.	Intern kontroll .....	17
4.4.6.	Ekonomisk uppföljning.....	18
4.4.7.	Bedömning.....	19
<b>5.</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>20</b>

---

# 1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av styrning och ledning av hemtjänst, med avgränsning till biståndsbedömningen.

Revisionsfrågan som skulle besvaras var: Säkerställer vård- och omsorgsnämnden en god biståndsbedömning genom en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen utifrån för granskningen uppsatta kontrollmål att vård- och omsorgsnämnden inte i tillräcklig utsträckning säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning.

PwC gör bedömningen att det i allt väsentligt finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas. Nämndens riktlinjer är kända och upplevs som aktuella. Det pågår ett arbete med att implementera ÄBIC vilket syftar till att tydligare systematisera och styra handlägningsprocessen och dokumentationen av denna och inom förvaltningen tillämpas även en modell som beräknar antalet beviljade timmar.

PwC bedömer vidare att det finns förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning, men att det trots detta finns skillnader i bedömningsnivå (genomsnittligt antal beviljade timmar per brukare) som bör analyseras vidare. I dagsläget bedöms därmed det finnas brister i likabedömning och rättssäkerhet i biståndshandläggningen.

Uppföljning av utförda timmar bedöms i allt väsentligt ske. Utförda timmar kontrolleras i samband med att ersättning ska betalas ut till utförare samt i samband med avgiftsdebitering av den enskilde brukaren samt rapporteras löpande till nämnden.

Uppföljningen av individbeslut bedöms som ej tillräcklig. Det finns brister i uppföljningen av individens biståndsbeslut och många brukare saknar aktuella beslut. Ett arbete pågår med att minska antalet ej uppföljda beslut.

Uppföljning och kontroll av kvalitet och av hemtjänstens utförare bedöms som inte helt tillräcklig. Exempelvis har någon fördjupad uppföljning av utförare inte skett sedan 2013. Kommunfullmäktige har antagit ett ”Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag av Österåkers kommun” och förvaltningen har tagit fram en plan för vård- och omsorgsnämndens uppföljning, men denna har inte tillämpats till fullo.

Uppföljningen av ekonomi bedöms i allt väsentligt som god. Det finns en löpande uppföljning av ekonomi som redovisas till nämnd. Till följd av ekonomiska underskott följs hemtjänstens ekonomiska situation upp månatligen och nämnden

---

har fått i uppdrag att utreda prognossäkerhet och kostnadsutveckling. En åtgärdsplan har tagits fram.

PwC rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att:

- Analysera skillnaderna i biståndsbedömningen vidare och säkerställa förutsättningarna för en rättssäker biståndsbedömning.
- Fortsätta det pågående arbetet med att minska antalet ej uppföljda beslut och säkerställa att gällande beslut motsvarar aktuellt behov hos brukaren och att beslut följs upp innan de går ut.
- Utveckla uppföljningen av hemtjänstutförare och säkerställa att fördjupad kvalitetsuppföljning görs enligt plan.

---

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt kan få dem tillgodosedda rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilda individen ska därigenom tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Biståndsinsatser från hemtjänsten ska ges för att det ska vara möjligt för individer att bo kvar i det egna hemmet. Personer som uppfattar sig ha ett behov av sådant stöd har inte alltid rätt till bistånd, men alla har rätt att få sin ansökan prövad. Beslut om eventuellt bistånd föregås av en utredning där myndigheten står för bedömningen av hjälpbehovet samt för beslut om lämplig insats. Bedömningen görs av en myndighetsföreträdare som har att avgöra vem som har rätt till bistånd och i vilken form denna hjälp ska utgå. Beslut om hemtjänst ges till människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller av annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

I Österåkers kommun är det vård- och omsorgsnämnden som ansvarar för att säkerställa en rättssäker biståndsbedömning av hemtjänst. Eftersom hemtjänst är en omfattande verksamhet som påverkar invånarna likväl som kommunens ekonomi är det angeläget att det finns en välfungerande styrning och ledning av verksamheten. Mot ovanstående bakgrund har de förtroendevalda revisorerna beslutat om en granskning inom ramen för innevarande års revisionsplan.

### **2.2. Revisionsfråga**

De förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har gett PwC i uppdrag att granska kommunens styrning och ledning av hemtjänstverksamheten med fokus på myndighetsutövningen. Den övergripande revisionsfrågan för granskningen är:

*Säkerställer vård- och omsorgsnämnden en god biståndsbedömning genom en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten?*

Följande kontrollmål bildar underlag för bedömningen:

- Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.
- Handläggningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och en rättssäker handläggning.
- Det sker en strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.
- Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet.

---

### **2.3. Metod och avgränsning**

Inom ramen för granskningen har tf förvaltningschef, enhetschef, samordnare, sakkunnig samt ett urval handläggare inom biståndsenheten intervjuats. Telefonintervju har hållits med samordnare biståndsenheten.

I granskningen har dokumentstudier av relevanta mål, riktlinjer och rutiner genomförts, se förteckning i bilaga 1. Även aktuell statistik över ekonomi, volymer och beslut har inhämtats. En aktgranskning av totalt 15 ärenden har gjorts.

Granskningen är avgränsad till vård- och omsorgsnämndens ansvar avseende biståndsbedömning av hemtjänstinsatser.

### 3. Hemtjänst i Österåkers kommun

Vård- och omsorgsnämnden i Österåkers kommun fullgör kommunens ansvar när det gäller att tillgodose behoven av vård och omsorg för äldre och personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL), hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Nämndens uppgifter är bland andra att:

- bedöma den enskildes behov av vård och omsorg,
- verka för att det finns ett varierat utbud som tillgodoser vårdtagares och anhörigas önskemål om vård och omsorg,
- utöva tillsyn av anordnare av vård- och omsorgsverksamhet och
- administrera och besluta om vissa frågor som rör kundval inom vård- och omsorgsområdet.

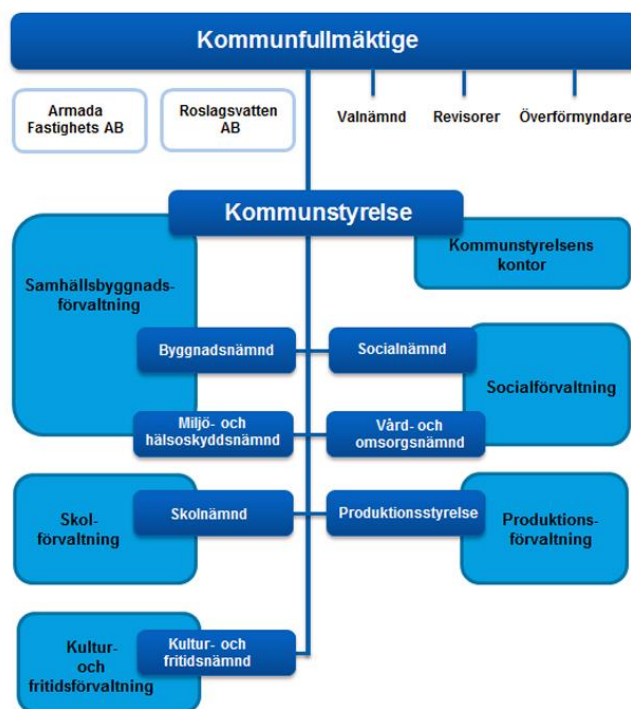
Figur 1. Kommunens organisation

Lagen om valfrihetssystem<sup>1</sup> (LOV) tillämpas för insatser inom hemtjänst. Den som blivit beviljad en hemtjänstinsats får därmed möjlighet att själv välja utförare, och den valda utföraren ersätts av kommunen. Kommunen tillämpar en beställar- utförarmodell, vilket innebär att vård- och omsorgsnämnden inte ansvarar för driften av verksamheterna. Det gör istället Produktionsstyrelsen, se bild till höger.

Vård- och omsorgsnämnden är så kallad kundvals-nämnd med ansvar för myndighetsutövning, beställning och finansiering av verksamheten, uppföljning av kvaliteten i verksamheten och av de utförda insatserna. Verksamheten är uppdelad i tre huvudområden:

- ledning och myndighetsutövning,
- äldreomsorg,
- samt omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Huvudområdet ledning och myndighetsutövning kan delas i två underområden: ledning, som omfattar förvaltningsledning och administration (nämnden samt förvaltningens ledning), samt myndighetsutövning, som bärs upp organisatoriskt av



<sup>1</sup> Lag (2008:962) om valfrihetssystem.



biståndsenheten, vars uppdrag är myndighetsutövning enligt SoL och LSS för äldre och personer med funktionsnedsättning. I denna myndighetsutövning ingår utredning, bedömning, beslut och uppföljning samt utredning och beslut om avgifter till enskilda. Enheten administrerar därutöver beställningar och ersättning till utförarna av beslutat bistånd, både till egenregins utförare och externa utförare.

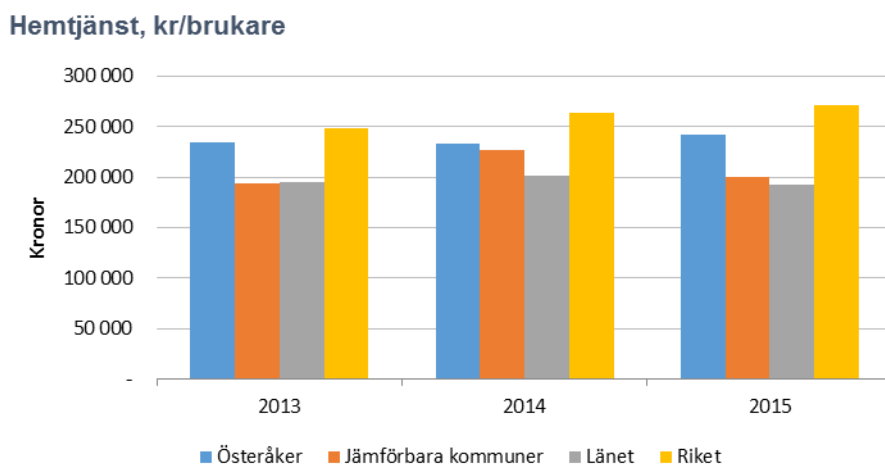
Biståndsenheten leds av en enhetschef med personal- och budgetansvar för verksamheten. På biståndsenheten finns också en samordnare vars roll bland annat är att stötta biståndshandläggarna i deras arbete och ansvara för den pågående implementeringen av ÄBIC. Enheten består av totalt nio biståndshandläggare som arbetar med SoL-ärenden. Åtta av biståndshandläggarna är uppdelade på olika geografiska områden i kommunen, fördelat på två team som ansvarar för fyra områden var. Den nionde biståndshandläggaren är inte bunden till ett visst geografiskt område utan stöttar i det/de geografiska områden där det finns behov. Det framgår i intervjuerna att personalomsättningen på förvaltningen har varit hög.

### 3.1.1.1. Kostnader för kommunens hemtjänst

Österåkers kommun redovisar för perioden 2013-2015 genomgående högre kostnader för hemtjänst per brukare än jämförbara kommuner och länet, men lägre kostnader än riket i genomsnitt.

De kommuner som ingår i gruppen jämförbara kommuner och därmed anses strukturellt sett mest lika Österåkers kommun är för 2015 Upplands Väsby, Sundbyberg, Tyresö, Sigtuna, Vallentuna, Värmdö och Ekerö.

**Diagram 1. Kostnad hemtjänst, kr/brukare**

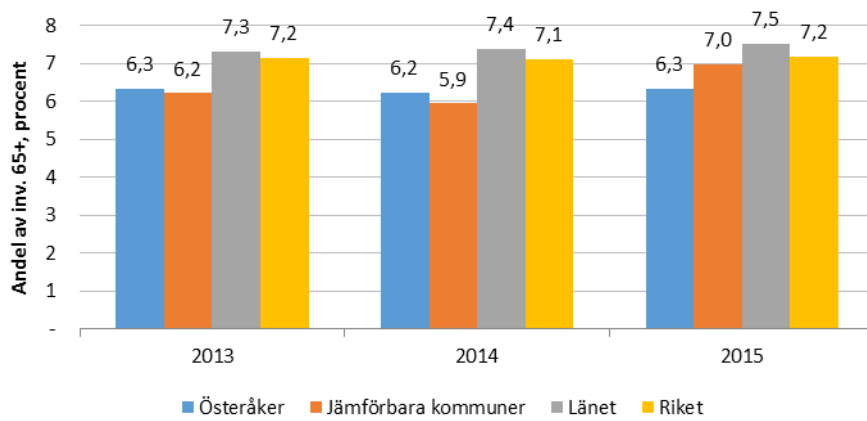


*Källa: Kommun- och landstingsdatabasen Kolada*

Österåkers kommun redovisar däremot en lägre andel invånare 65+ med hemtjänst än jämförbara kommuner, länet och riket 2015. Under 2013 och 2014 hade Österåker en högre andel än jämförbara kommuner.

**Diagram 2. Andel invånare 65+ beviljade hemtjänst i ordinärt boende**

**Andel med hemtjänst**



*Källa: Kommun- och landstingsdatabasen Kolada*

---

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning

#### 4.1.1. Riktlinjer och rutiner

Vård- och omsorgsnämnden har 2011-04-27 antagit dokumentet ”Revidering av riktlinjer för bistånd enligt socialtjänstlagen riktat till äldre personer och personer med funktionsnedsättning”. Syftet med riktlinjerna är enligt vad som framgår av dokumentet att:

- Tydliggöra innebörden i skälig levnadsnivå.
- Ge en allmän beskrivning av äldreomsorgens tjänsteutbud så att sökande, anhöriga och allmänhet kan få en bild av vilket stöd de kan förväntas få av äldreomsorgen i Österåker.
- Fungera som en vägledning för biståndshandläggare i beslutsfattandet.
- Bidra till enhetliga bedömningsgrunder för att likställighet och rättssäkerhet ska uppnås.

I dessa riktlinjer specificeras bland annat vad som ingår i utförandet av till exempel fönsterputs eller tvätt av kläder. I intervjuerna framgår att riktlinjerna förvaras på intranätet där samtliga handläggare har tillgång till dem. De intervjuade upplever riktlinjerna som aktuella.

Av riktlinjerna framgår även vem som har delegation på att fatta beslutet. I nämndens reviderade delegationsordning ges en mer detaljerad beskrivning vad gäller nämndens delegation (delegationsordning gällande från 2016-03-15 beslutades vid vård- och omsorgsnämndens sammanträde 2016-03-01). Av delegationsordningen framgår att biståndshandläggarna har mandat att fatta beslut om hemtjänst upp till 30 timmar per vecka. För beslut över 30 timmar per vecka krävs beslut från enhetschefen. Handläggarna har mandat att fatta beslut om korttidsboende för maximalt tre månader. Förlängning utöver de tre månaderna ska enligt delegationsordningen fattas av samordnaren. Enligt de intervjuade har inte nyanställda full delegation på att fatta beslut, men det framgår inte av delegationsordningen.

Riktlinjer och delegationsordning utgör två styrande dokument för kommunens biståndsbedömning. Därtill har socialförvaltningen i Österåkers kommun antagit värdighetsgarantier för bland annat biståndsbedömning och hemtjänst. Värdighetsgarantierna tydliggör den nationella värdegrunden inom äldreomsorgen genom att mer konkret beskriva vad invånarna i Österåkers kommun kan förvänta sig av biståndsbedömningen och av hemtjänsten, exempelvis avseende bemötande och information i handlägningsprocessen.

Inom nämnden pågår även ett arbete med att implementera Äldres behov i centrum (ÄBIC). ÄBIC är en modell som Socialstyrelsen<sup>2</sup> utvecklat i syfte att skapa förutsättningar för strukturerad vård- och omsorgsdokumentation. ÄBIC avser att bidra till ett mer behovsinriktat och systematiskt arbetssätt, ett gemensamt språk och en strukturerad dokumentation. Enligt intervjuerna har implementeringsarbetet för handläggning av ansökningar enligt SoL pågått inom biståndsenheten sedan mars 2015. Samordnaren på biståndsenheten är huvudansvarig för implementeringen som beräknas vara helt genomfört till 31 december 2016. Idag hanteras samtliga nyansökningar enligt ÄBIC och nyanställda skolas in i arbetssättet. Tillsammans med FoU Nordost kommer kommunen att arbeta i ett projekt som syftar till att även beställningen till utförare ska skrivas utifrån ÄBIC. En av kommunens utförare ska delta i projektet.

Inom nämnden tillämpas sedan i mars 2015 också IBS (Individuell behovsanpassad segmentering) för beräkning av tidsåtgång för beviljade hemtjänstinsatser. IBS utgår från antagandet att antalet insatser och antalet planerade besök påverkar tidsåtgången och syftar således till att planera insatser för att minska tidsåtgången och antalet separata besök. Modellen syftar även till att öka överensstämmelsen mellan beviljad och utförd tid. Kommunen har gjort bedömningen att modellen ger utrymme för en mer flexibel planering inom ramen för biståndsbedömda insatser och total beviljad tid. En uppföljning som gjordes av en konsultfirma visade också att den beviljade tiden i genomsnitt har minskat med 6 minuter per dag och kund mellan 2014 och 2015. Beräkningsmodellen har även till följd att handläggarens beslut omräknas till timmar i systemet enligt en särskild bakgrundsberäkning. Handläggaren kan således inte själv styra över hur många timmar som beviljas, utan endast vilka insatser.

#### **4.1.2. Bedömning**

Vård- och omsorgsnämnden har antagit riktlinjer för biståndsbedömning som är kända i organisationen. Riktlinjerna upplevs som aktuella av biståndshandläggarna. Det finns även en nyligen reviderad delegationsordning. Ett arbete pågår med att implementera ÄBIC, vilket syftar till att tydligare systematisera och styra handlägningsprocessen och dokumentationen av denna. Inom förvaltningen tillämpas även IBS, vilket ytterligare styr biståndsbedömningen genom att beräkna antalet timmar som den enskilde beviljas.

PwC gör bedömningen att det i allt väsentligt finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.

## **4.2. Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning**

### **4.2.1. Ärendedragningar och löpande stöd**

Vid sidan av ovannämnda riktlinjer och system för myndighetsutövningen hålls inom förvaltningen veckovisa ärendedragningar med biståndshandläggare och samordnare. Ärendedragningarna syftar till att skapa samsyn kring nämndens

---

<sup>2</sup> Läs mer: Äldres behov i centrum – Behovsinriktat och systematiskt arbetssätt med dokumentation av individens behov utifrån ICF. Socialstyrelsen, 2015. Art nr: 2015-4-3

ambitionsnivå, till att sprida kunskap mellan kollegorna samt för att diskutera enskilda ärenden, enligt de intervjuade. På ärendedragningarna hanteras även placeringar på särskilt boende och korttidsboende och det ges tillfälle för frågor och för information.

Vid sidan av ärendedragningarna genomförs även veckovisa teammöten i de två handläggarteamen och biståndshandläggarna stöttar löpande kollegor i bedömningar. I det dagliga arbetet finns även samordnaren för att stötta handläggare i biståndsbedömningen. De intervjuade handläggarna uppger att detta fungerar bra och att samordnaren är tillgänglig. Biståndsbedömarna får även juridisk handledning samt extern handledning.

#### 4.2.2. Biståndshandläggarnas beslut

En sammanställning av bifallsbeslut enligt SoL 4:1 hemtjänst visar på skillnader i beviljade timmar per brukare och månad mellan handläggarna. Nedan visas resultat utifrån en ögonblicksbild 2016-03-31, där det framgår hur många gällande beslut som har registrerats på en handläggare, hur många timmar som har beviljats vid dessa beslut samt genomsnittet av beviljade timmar per beslut.

**Tabell 1. Beviljade timmar per handläggare, genomsnitt per brukare och månad, 2016-03-31**

<b>Bifall SoL 4:1 hemtjänst</b>	Antal beslut	Antal beviljade timmar	Genomsnitt beviljade timmar/beslut, per månad och brukare
Handläggare A	49	1 956	40
B	4	226	57
C	34	1 135	33
D	63	2 493	40
E	17	632	37
F	51	2 325	46
G	49	2 266	46
H	3	134	45
I	39	1 558	40
J	5	193	39
K	9	388	43
L	5	102	20
M	13	321	25
N	10	411	41
O	43	1 192	28
P	25	842	34
<b>Totalt</b>	<b>419</b>	<b>16 173</b>	

I genomsnitt beviljar en handläggare på biståndsenheten 38 timmar per brukare och månad (baserat på beslut). Som framgår av tabellen varierar dock antalet från 20 beviljade timmar per brukare och månad i snitt till 56 beviljade timmar per brukare och månad i snitt. Även om ytterligare korrigering görs och handläggare B och L exkluderas uppgår skillnaden mellan handläggaren med lägst snitt och

---

handläggaren med högst snitt till drygt 20 timmar. Liknande mönster finns även vid analys av ögonblicksbilder från mars och september 2015.

#### **4.2.3. Aktgranskning**

En aktgranskning har gjorts med fokus på formella krav i utredningsdokumentationen. Totalt granskades 15 akter på plats i kommunen.

Aktgranskningen visade på god följsamhet till de formella kraven, ordning och reda i akterna och generellt sett möjligt att följa och förstå beslutsgång. Motiv till beslut och huruvida handläggaren hade prövat om behov kunde tillgodoses på annat vis kan däremot utvecklas vidare.

#### **4.2.4. Bedömning**

Det finns stöd för biståndshandläggarna i form av regelbundna teammöten och ärendedragningar som ger möjlighet till diskussion av svårare ärenden, av tolkning av riktlinjer och ambitionsnivå med mera. Biståndshandläggarna upplever även att de har ett gott, löpande stöd i det dagliga arbetet från kollegor och samordnare. Aktgranskningen visade på en fungerande dokumentation av handläggningen.

Enligt utdrag ut verksamhetssystemet finns dock stora skillnader i genomsnittligt antal beviljade timmar per brukare. PwC gör bedömningen att denna spridning mellan handläggare är förhållandevis omfattande. Det kan finnas mindre skillnader mellan handläggare utifrån geografi och målgrupp, men spridningen bör analyseras vidare av nämnden i syfte att säkerställa en rättssäker biståndsbedömning.

PwC bedömer att det finns förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning, men att det trots detta finns skillnader i bedömningsnivå (genomsnittligt antal beviljade timmar per brukare) som bör analyseras vidare. I dagsläget bedöms därmed det finnas brister i likabedömning och rättssäkerhet i biståndshandläggningen.

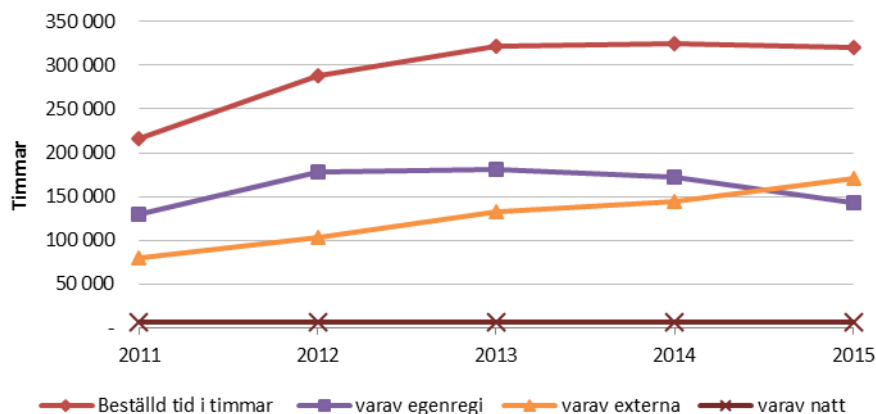
### **4.3. Uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut**

#### **4.3.1. Utveckling av beviljade och utförda timmar**

Utvecklingen av beviljade timmar följs månatligen. De beviljade timmarna ökade mellan 2011 och 2013 men ökningen har under de senaste åren avstannat. Under 2015 minskade de beviljade timmarna något, se diagram 1.

Diagram 3. Beviljade timmar 2011-2015

Beviljade timmar 2011-2015

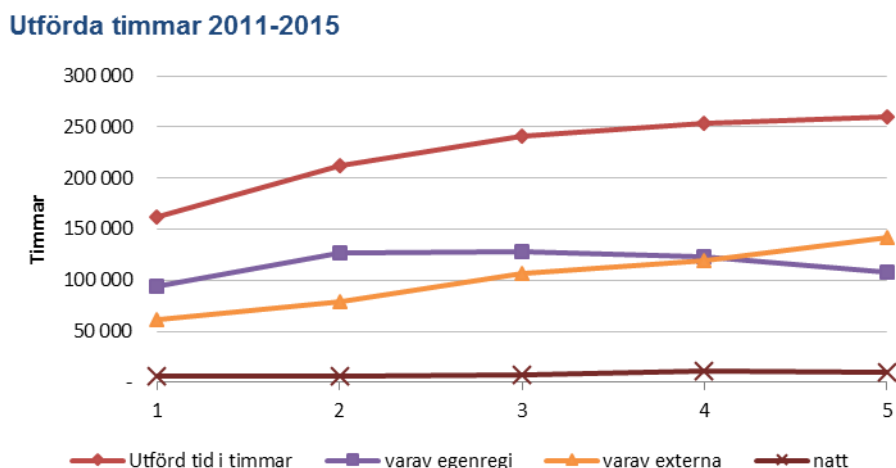


Utvecklingen av utförda timmar följs månatligen i samband med avgiftshanteringen inför debitering till den enskilde brukaren. Nämndens avgiftshandläggare kontrollerar beviljad och utförd tid för enskilda brukare och kan således uppmärksamma eventuella avvikelser. Även den ekonomiska ersättningen till utförare baseras på utförda timmar varför detta följs upp. En utförare kan inte få ersättning för utförd tid utöver beviljad tid, med undantag för kortare sjukdomar och tillfälligt förändrade behov hos brukaren. Utförarna registrerar huvudsakligen utförd tid via mobiltelefoner, med viss manuell komplettering.

I intervjuerna förs fram att antalet utförda timmar har ökat samtidigt som antalet beviljade timmar har minskat de senaste åren. Av diagram 2 framgår att den utförda tiden (i timmar) har ökat mellan 2011 och 2015. Antalet timmar som utförs i egenregi har minskat något, samtidigt som antalet timmar som utförs av externa aktörer har ökat.

Utförandegraden har ökat under perioden 2011-2015, från ca 75 procent till 81 procent, det vill säga att en större andel av de beviljade timmarna utförs idag. I intervjuerna förs fram att utförandegraden har varit högre hos externa utförare än hos egenregin, vilket i samband med att en allt större andel av hemtjänsten utförs av externa utförare har bidragit till en generellt sett höjd utförandegrad. Den höjda utförargraden och dess påverkan på nämndens ekonomiska förutsättningar beskrivs i kapitel 4.4.4.

Diagram 4. Utförd tid (timmar) 2011-2015



#### 4.3.2. Uppföljning av individbeslut

Av intervjuerna framgår att uppföljning av individärenden brister när uppföljning av beslut i många fall inte görs i tid. Det förs fram i intervjuerna att det finns en överenskommelse med utförarna om att fortsätta ge insatser till personer vars beslut löpt ut, vilket innebär att brukare kan ha fortsatta insatser utan gällande beslut.

I maj 2016 saknade 201 brukare beslut, av totalt 940 brukare. Ett arbete med att minska antalet ej uppföljda beslut pågår enligt intervjuerna. Bland annat har en mottagningsgrupp skapats från och med april 2016 i syfte att underlätta planering och uppföljning av pågående ärenden för övriga handläggare. Handläggarna roterar i mottagningsgruppen. Sedan mars 2016 har antalet ej uppföljda beslut minskat från 301 st. till 201 st., vilket tyder på att mottagningsgruppens arbete har haft önskad effekt. En prioriteringslista har skapats för att följa upp besluten som är nära att löpa ut eller har löpt ut. Projektet med en mottagningsgrupp ska utvärderas i september 2016.

#### 4.3.3. Bedömning

Löpande uppföljning av beviljade och utförda timmar sker och rapporteras till nämnd. Inrapporteringen av utförda timmar sker till viss del manuellt, men den inrapporterade tiden kontrolleras i samband med att ersättning ska betalas ut till utförare samt i samband med avgiftsdebitering av den enskilde brukaren.

Det finns däremot brister i uppföljningen av individens biståndsbeslut. Ett arbete pågår med att minska antalet ej uppföljda beslut och det är av vikt att detta arbete får effekt. Nämnden ska säkerställa att gällande beslut motsvarar aktuellt behov hos brukaren och att beslut följs upp innan de går ut.

Uppföljning av utförda timmar bedöms i allt väsentligt ske. Uppföljningen av individbeslut bedöms som ej tillräcklig.



## 4.4. Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet

### 4.4.1. Nämndens mål och kvalitetsledningssystem

Kommunfullmäktige har fastställt fem inriktningsmål och uppdragit åt nämnderna att ta fram resultatmål tillsammans med nyckeltal och mätmetod utifrån inriktningsmålen. Ett av kommunfullmäktiges mål lyder ”Högsta kvalitet på omsorg för äldre och funktionshindrade” med följande tillhörande mål och måluppfyllelse för vård- och omsorgsnämnden för 2015<sup>3</sup>:

**Tabell 2. Vård- och omsorgsnämndens måluppfyllelse 2015**

Mål för nämnden	Måluppfyllelse	Kommentar (urval)
Säkerställa kvaliteten i verksamheten genom kvalitetsledningssystemet	Delvis	Arbetet har påbörjat men behöver utvecklas
Förbättra information om verksamheter med valmöjligheter	Ja	
Öka den enskildes inflytande över sitt stöd	Delvis	
Fokusera på ett kvalitetsområde per år	Ja	Under 2015 var det fokus på utemiljö och utevistelse
Utveckla det förebyggande arbetet	Delvis	

Enligt bilaga 2 till Budget 2016, plan 2017-2018 har vård- och omsorgsnämnden tre indikatorer för resultatmålet ”Andelen omsorgstagare som är nöjda ska öka”, inom kommunfullmäktiges inriktningsmål ”Högsta kvalitet på omsorg för äldre och funktionshindrade”. Målet är att andelen nöjda brukare enligt NKI hemtjänst, NKI äldreboende och brukarenkäter inom funktionshinderomsorg ska öka med 1 procent. Hur detta följs upp beskrivs vidare nedan.

Vård- och omsorgsnämnden har även antagit kvalitetsledningssystem enligt SOSFS 2011:9. I föreskriften definieras kvalitet som ”Att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter.” Nämnden ansvarar för att det finns ett ledningssystem inom förvaltningen. Även utförare av socialtjänst på nämndens uppdrag ska ha ett eget kvalitetsledningssystem.

Det systematiska förbättringsarbetet består enligt kvalitetsledningssystemet av:

1. Riskanalys (i förväg)
2. Egenkontroll (under tiden)

<sup>3</sup> Vård- och omsorgsnämnden godkände 2016-03-01 verksamhetsberättelsen för 2015 och överlämnade denna till kommunstyrelsen. Två av nämndens ledamöter lämnade in ett särskilt yttrande som ifrågasatte målformuleringarna för nämnden: ”Vi kan omigen konstatera att vi inte nådde målen som var satta för 2015 och att målen inte är fullt relevanta för vår verksamhet”.

3. Utredning av rapporter, klagomål och synpunkter (när något går fel)
4. Förbättrande åtgärder (lös problemet)
5. Förbättring av processer och rutiner (systematisera lärandet, gör om)

#### 4.4.2. Uppföljning av utförare och av kvalitet

Kommunfullmäktige antog 2015-06-15 "Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag av Österåkers kommun", KF § 4:19. I programmet tydliggörs att respektive nämnd från och med 2016 ska upprätta en årlig plan för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Planen ska omfatta samtliga utförare oavsett driftsform och bifogas nämndens verksamhetsplan. PwC har i samband med sakgranskningen tagit del av en plan för uppföljning. Planen ska följas upp och redovisas i samband med delårsrapportering och årsbokslut. I programmet beskrivs också former för uppföljning kortfattat.

Inom vård- och omsorgsnämnden finns även "Rutin för uppföljning av verksamheter inom vård och omsorg", daterad 2013-05-28 (ej beslutad av nämnd). Enligt denna rutin ska hemtjänst bedriven av den kommunala produktionsstyrelsens verksamheter liksom av utförare upphandlade enligt LOU och LOV följas upp av nämnden. Ett antal metoder för uppföljning beskrivs:

- *Samverkansmöten* med sakkunnig för äldreomsorg och enhetschef för biståndsenheten samt utförarna inom hemtjänst gemensamt fyra gånger per år. Samverkansmöten fungerar enligt de intervjuade väl och PwC har tagit del av minnesanteckningar från samverkansmöten. En gång per år ska sakkunnig för äldreomsorg träffa respektive utförare inom hemtjänst individuellt. Sakkunniga, medicinskt ansvarig sjuksköterska och enhetschef för biståndsenheten ska träffa verksamhetschef för vård och omsorg (äldreomsorg och funktionsnedsättning) inom produktionsförvaltningen fyra gången per år.
- *Årlig inlämning av uppgifter* i form av verksamhetsplan för kommande år och verksamhetsberättelse för det gångna året, liksom patientsäkerhetsberättelse där det är aktuellt. I verksamhetsplanen ska bland annat plan för utveckling och kvalitetshöjande åtgärder redovisas. I verksamhetsberättelsen ska bland annat genomförda förbättringar och resultat från kundundersökningar om nöjdhet redovisas. Enligt intervjuerna skickar inte alla utförare in sina verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser till nämnden. För verksamhetsåret 2015 har tre utförare (inklusive egenregin) skickat in sina verksamhetsberättelser.
- *Avtalsuppföljning* ska göras årligen av upphandlingsenheten med leverantörer med avtal enligt LOV eller LOU. Vid denna uppföljning kontrolleras att avtalsvillkoren följs samt att leverantörer uppfyller kraven på ekonomisk stabilitet.
- *Fördjupad uppföljning* ska ske vart tredje år av utförare av hemtjänst, inklusive av LOV-utförare vars brukare till en minst en tredjedel består av Österåkerbor. Uppföljningen ska innefatta besök i verksamheten och frågor

---

till ledning och personal utifrån en checklista och rapporteras till nämnd. Oanmälda besök kan ske på förekommen anledning. Vid brister ska utföraren upprätta en handlingsplan. Enligt de intervjuade har den fördjupade uppföljningen inte gjorts i den utsträckning som här står. 2013 genomfördes den senaste fördjupade uppföljningen, se ”Verksamhetsuppföljning av hemtjänst 2013”, VON 2013-06-18 § 165. De nya utförare som har tillkommit sedan dess har inte följts upp.

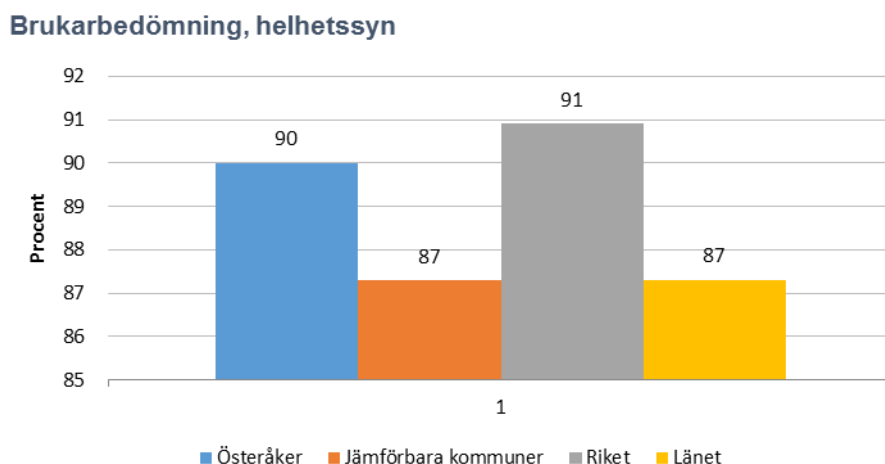
- *Brukarundersökningar* ska genomföras vart annat eller vart tredje år. Utförarna ska också genomföra egna brukarundersökningar. Se ytterligare beskrivning nedan.
- *Synpunkter och klagomål samt missförhållanden* ska redovisas per halvår till förvaltningen. Allvarligare klagomål meddelas förvaltningens sakkunniga direkt och löpande (redovisas till nämnd). Utförarna ska omedelbart informera socialförvaltningen om rapporterade missförhållanden (lex Sarah). Se vidare nedan.

#### *4.4.3. Brukarundersökningar*

Under punkt 2 i nämndens kvalitetsledningssystem samt enligt förvaltningens rutin för uppföljning omnämns bland annat brukarundersökningar, bemötandeundersökningar, verksamhetsplan- och uppföljning och jämförelser. Det förs emellertid fram att huruvida brukarundersökningar utförs eller med vilket intervall de utförs har varit personberoende. Nämnden utförde mellan 2008 och 2014 bemötandeundersökningar inom biståndsenheten. Syftet med enkätundersökningarna var att fråga brukarna om de upplever att personalen svarar mot förvaltningens egen bemötandepolicy. I bemötandepolicyn står att den enskilde ska uppleva hög grad av tillgänglighet, mötas med respekt och vänlighet samt möta professionell och engagerad personal. Bemötandeundersökningar genomförs inte längre då metoden ifrågasattes. Den senaste undersökningen (2014) visade övervägande positiva svar.

Socialstyrelsen senaste brukarundersökning från våren 2015 visar att 90 procent av de svarande i Österåkers kommun sammantaget är nöjda med hemtjänsten. Brukarundersökningen redovisade i vård- och omsorgsnämnden 2016-03-22 § 3:3. I diagrammet nedan jämförs utfallet i Österåkers kommun med utfallet för Stockholms län och riket i genomsnitt samt med utfall för gruppen jämförbara kommuner.

**Diagram 5. Brukarbedömning, hemtjänst äldreomsorg**



Källa: Kommun- och landstingsdatabasen Kolada

#### 4.4.4. Synpunkts- och klagomålshantering

Det framgår av kvalitetsledningssystem och rutin för uppföljning att nämnden ska ha ett system för att hantera och få information om synpunkter och klagomål. Uppföljning av synpunkter och klagomål redovisades i nämndens verksamhetsberättelse för 2015. 116 synpunkter/klagomål hade inkommit under året. Enligt verksamhetsberättelsen var de områden som klagomål/synpunkter avser följande: tillgänglighet, information, bemötande, enhetens arbetssätt, lokalen och annat. Av de 116 ärendena avsåg 9 klagomål/synpunkter handläggning av ärenden inom biståndsenheten, 47 klagomål/synpunkter utförare av särskilt boende varav fyra stycken av dessa avsåg externa korttidsplatser. 60 klagomål/synpunkter avsåg utförare av hemtjänst i kommunen. Klagomålen/synpunkterna inom biståndsenheten avsåg information, bemötande och arbetssätt. Från utförarna av hemtjänst var följande områden av klagomål/synpunkter representerade: arbetssätt, bemötande och annat. Enligt verksamhetsberättelsen har utredning gjorts av samtliga klagomål/synpunkter. De är dokumenterade och återkoppling har gjorts till den som lämnat klagomål/synpunkten.

En lex Sarah-anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjordes 2015, till följd av en utredning av en hemtjänstutförare. Inom hemtjänstområdet har 66 avvikelser enligt lex Maria rapporterats, samtliga avsåg läkemedelshantering. Avvikelserna utreds av primärvården men skickas till kommunen för kännedom.

#### 4.4.5. Intern kontroll

Enligt kommunens "Policy för intern kontroll", antagen av kommunfullmäktige 2015-12-14 ska internkontrollplaner upprättas inför varje kalenderår. Internkontrollplaner ska upprättas på enhetsnivå utifrån risk- och väsentlighetsanalys och centrala direktiv. Respektive nämnd ska sammanställa internkontrollplanerna för enheterna samt behandla och överlämna dessa till kommunstyrelsen.

PwC har efterfrågat men inte mottagit nämndens internkontrollplan och uppföljning för 2015 eller internkontrollplan för 2016.

#### 4.4.6. Ekonomisk uppföljning

Vård- och omsorgsnämnden redovisade 2015 ett underskott på ca 10 mnkr, varav ca 4,4 mnkr var hänförliga till hemtjänsten. Av verksamhetsberättelsen 2015 framgår att budgetunderskottet för hemtjänsten var högre än prognostiserat på grund av händelser under senare delen av hösten 2015. Det framgår vidare att antalet utförda hemtjänsttimmar ökade mer än vad de beviljade timmarna ökade, det vill säga att utförandegraden ökade, vilket påverkade det ekonomiska utfallet. Ökningen skedde inom hemtjänstutförare i privat regi. Nämnden har sedan maj 2015 i uppdrag av kommunstyrelsen att analysera prognossäkerhet och kostnadsutveckling. Nämnden anger i sammanträdesprotokoll 2016-01-26 § 1:7 att förvaltningen fortlöpande kommer att analysera månadsutfallen och göra riskbedömningar.

Det framgår av intervjuerna att nämnden får till sig ekonomiska uppföljningar månatligen, vilket även kan styrkas i protokoll för våren 2016. De ekonomiska uppföljningarna innehåller driftsredovisning per slag och driftsredovisning per verksamhet. Även vissa nyckeltal finns med i redovisningen, exempelvis pris per hemtjänststimme. Som ovan nämns följs beviljade och utförda timmar månatligen. I månadsuppföljningen görs även en bokslutsprognos.

Enligt budget 2016 förväntas antalet hemtjänsttimmar minska med ca 8 procent jämfört budget 2015. Nya platser i särskilt boende förväntas leda till att ökningen av antalet hemtjänsttimmar avtar. Månadsuppföljningen per 2016-02-29 visar en budget i balans för perioden, men med ett prognostiserat underskott om 6 850 tkr för året.

Med anledning av det ekonomiska utfallet per 2016-02-29 beslutade en oenig nämnd vid sammanträdet 2016-03-22 att anta en åtgärdsplan för att nå en budget i balans för året. Nämnden beslutade att uppdra till förvaltningen att genomföra de sju första åtgärderna i åtgärdsplanen. De åtgärder som i planen bedöms ha störst påverkan på det ekonomiska resultatet avser borttagning av ersättning för bomtid (1,6 mnkr) och fortsatt implementering av IBS (2,6 mkr).

**Tabell 3. Åtgärdsplan vård- och omsorgsnämnden**

	<b>Påverkan netto 2016 (tkr)</b>	<b>Påverkan netto 2017 (tkr)</b>
Ta bort ersättning bomtid hemtjänst	- 1 600	- 3 200
Ta bort ersättning för delegerade insatser	- 900	- 1 760
Fortsättning implementering IBS	- 2 550	- 2 531
Översyn riktlinjer hemtjänst	0	0
Införa avgift trygghetslarm	- 66	- 375

Erbjuda återflytt till kommunen, särskilt boende	- 139	- 139
Förkorta vårdtiden korttidsboende	- 585	- 776
Implementering vårdplanering via videolänk	- 10	- 20
Skjuta upp implementering nyckelfri hemtjänst till 2017	- 1 000	
<b>Summa</b>	<b>- 6 850</b>	<b>- 8 800</b>

#### 4.4.7. *Bedömning*

Kommunfullmäktige och vård- och omsorgsnämnden har som mål ”Högsta kvalitet på omsorg för äldre och funktionshindrade”. Nämnden har infört ett kvalitetsledningssystem men uppger i samband med analys av måluppfyllelse 2015 att detta arbete behöver utvecklas ytterligare.

Uppföljningen av hemtjänstutförare regleras bland annat i kommunfullmäktiges ”Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag av Österåkers kommun”. Nämnden har en plan för fördjupad uppföljning, men det framkommer att fördjupad uppföljning av utförare inte har skett sedan 2013. I förvaltningens rutin för uppföljning redogörs även för andra typer av uppföljningar. Det konstateras att exempelvis samverkansmöten med utförare fungerar, men att det finns brister inom andra områden.

Det saknas en plan för intern kontroll inom nämndens verksamhetsområde.

Det finns en löpande uppföljning av ekonomi som redovisas till nämnd. Till följd av ekonomiska underskott följs hemtjänstens ekonomiska situation upp månatligen och nämnden har fått i uppdrag att utreda prognossäkerhet och kostnadsutveckling. En åtgärdsplan har tagits fram.

Sammantaget bedöms uppföljning och kontroll av kvalitet och av hemtjänstens utförare som inte helt tillräcklig. Uppföljningen av ekonomi bedöms i allt väsentligt som god.

---

## 5. *Bilagor*

Följande dokument har omfattats av granskningen:

- Verksamhetsberättelse 2015, vård- och omsorgsnämnden
- Vård- och omsorgsnämndens Budget 2016, Plan 2017-2018
- Värdegarantier avseende biståndshandläggning, 2014-01-07
- Värdegarantier avseende hemtjänst, 2014-01-07
- Revidering av riktlinjer för bistånd enligt socialtjänstlagen riktad till äldre och personer med funktionsnedsättning i Österåker, antagna av vård- och omsorgsnämnden 2011-06-21
- Kvalitetsledningssystem för vård- och omsorgsnämnden enligt SOSFS 2011:9, antaget av vård- och omsorgsnämnden 2013-02-26
- Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag från Österåkers kommun, Dnr. KS 2015/0193, KF sammanträde 2015-06-15
- Verksamhetsuppföljning av hemtjänst 2013, vård- och omsorgsnämnden 2013-06-18 § 165
- IBS- rutiner för att fylla i insatser och besök
- Bemötandeundersökning inom biståndsenheten 2014
- Policy för intern kontroll, antagen av kommunfullmäktige 2015-12-14, KF § 9:5
- Riktlinjer för intern kontroll, kommunstyrelsens kontor, 2015-20-26
- Minnesanteckningar från samverkansmöten/informationsmöten med utförare från 2015-05-21, 2015-08-25, 2015-09-24, 2015-11-26 och 2016-04-28.
- Delegationsordning för vård- och omsorgsnämnden, gäller från 2016-03-15

---

2016-09-06

***Joanna Hägg***

*Projektledare*

***Anders Hägg***

*Uppdragsledare*