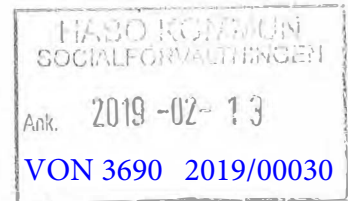




REVISIONEN

2019-02-11



Vård- och omsorgsnämnden

Granskning av styrning och ledning av biståndsbedömning inom hemtjänst

PwC har på uppdrag av oss granskat vård- och omsorgsnämndens styrning och ledning av biståndsbedömning inom hemtjänst. Efter genomförd granskning är den samlade bedömningen att vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten. Bedömningen grundar sig på följande:

- Riktlinjen för biståndsbedömning har inte reviderats. Riktlinjerna är centrala styrdokument för handläggarna varpå det är av yttersta vikt att styrande dokument av dess dignitet revideras minst en gång årligen.
- Handläggarna har i genomsnitt 78 ärenden var (69 till 88 ärenden). Ingen statistik har erhållits kring skillnader kring den genomsnittliga beviljade tiden per brukare och månad. Det är positivt att IBIC används som utredningsverktyg samt att man har veckovisa chefsledda ärendedragningar. Utifrån aktgranskning ser vi att det finns behov av att utveckla arbetet med målskrivandet.
- Det saknas en tillförlitlig uppföljning av utförd tid vilket härrörd till historiskt bristfälligt samt att utförare ersätts för beviljad tid. Gällande uppföljning av beslut är det brukarens situation som avgör hur ofta beslutet följs upp. Utav aktgranskning konstaterar vi att det saknas eller går ej att utläsa huruvida uppföljning gjorts av beslut.
- Nämnden tar del av ekonomisk rapportering per delår, helår, månadsuppföljningar samt förenklad ekonomisk uppföljning. Uppföljning av kvalitetsfaktorer delas upp i uppföljning av kvalitet för brukare samt uppföljning av verksamhetskvalitet med de två utförarna.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden att:

- Att ta fram en rutin för att regelbundet revidera styrande dokument så att de är tillförlitliga och aktuella.
- Att riktlinjerna kompletteras med en definition kring vad omfattande behov är samt en skrivning om att beslut inte får fattas hemma hos brukaren.
- Att det säkerställs att den genomsnittliga tiden per brukare och månad går att följa för varje handläggare.



VON 3690

REVISIONEN

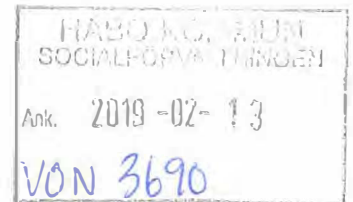
2019-02-11

- Att säkerställa att det finns ett aktuellt beslut som motsvarar den enskildes behov av hemtjänst.
- Att överväga att ge medel för utförd tid istället för beviljad tid för att ge verksamheten incitament till att minska eller öka den beviljade tiden.
- Att nämnden följer upp att det är en fungerande uppföljning av ärenden.
- Att tillse att en internkontrollplan arbetas fram i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll.
- Att enhetschefer har ett budget- och prognosansvar inom sin enhet.
- Att det säkerställs att de fastställda genomförandeplanerna för samtliga utförare är uppdaterade och aktuella.

Vi översänder härmed rapporten till vård- och omsorgsnämnden, och inbjuder till en dialog med nämndens ordförande samt förvaltningschef innan ett yttrande från nämnden avges. En särskild inbjudan till dialog kommer att ske, varefter datum för när yttrande ska vara revisionen tillhanda fastställs.

FÖR KOMMUNENS REVISORER

Inger Kölestam
Ordförande



Revisionsrapport

Granskning av styrning och ledning av hemtjänstverksamheten myndighetsutövning

Projektledare:
Petra Ribba
Konsult

Projektmedarbetare:
Jesper Häggman
Konsult

Kvalitetssäkrare:
Tommy Nyberg

Januari 2019

Håbo kommun

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Håbo kommun granskat styrning och ledning av hemtjänstverksamheten.

Efter genomförd granskning är den samlade revisionella bedömningen att vård- och omsorgsnämnden **delvis** säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten. Följande kontrollmål och bedömningar av desamma bildade underlag för den övergripande bedömningen av revisionsfrågan:

Kontrollmål	Kommentar
Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas	Ej uppfyllt: Riktlinjen för biståndsbedömning har inte reviderats. Riktlinjerna är centrala styrdokument för handläggarna varpå det är av yttersta vikt att styrande dokument av dess dignitet revideras minst en gång årligen.
Handlägningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning	Delvis uppfyllt: Handläggarna har i genomsnitt 78 ärenden var (69 till 88 ärenden). Ingen statistik har erhållits kring skillnader kring den genomsnittliga beviljade tiden per brukare och månad. Det är positivt att IBIC används som utredningsverktyg samt att man har veckovisa chefsledda ärendedragningar. Utifrån aktgranskning ser vi att det finns behov av att utveckla arbetet med målskrivandet.
Det sker en strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut	Delvis uppfyllt: Det saknas en tillförlitlig uppföljning av utförd tid vilket härrörd till historiskt bristfälligt samt att utförare ersätts för beviljad tid. Gällande uppföljning av beslut är det brukarens situation som avgör hur ofta beslutet följs upp. Utav aktgranskning konstaterar vi att det saknas eller går ej att utläsa huruvida uppföljning gjorts av beslut.
Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet	Delvis uppfyllt: Nämnden tar del av ekonomisk rapportering per delår, helår, månadsuppföljningar samt förenklad ekonomisk uppföljning. Uppföljning av kvalitetsfaktorer delas upp i uppföljning av kvalitet för brukare samt uppföljning av verksamhetskvalitet med de två utförarna.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden följande:

- Att ta fram en rutin för att regelbundet revidera styrande dokument så att de är tillförlitliga och aktuella.
- Att riktlinjerna kompletteras med en definition kring vad omfattande behov är samt en skrivning om att beslut inte får fattas hemma hos brukaren.
- Att det säkerställs att den genomsnittliga tiden per brukare och månad går att följa för varje handläggare.
- Att säkerställa att det finns ett aktuellt beslut som motsvarar den enskildes behov av hemtjänst.
- Att överväga att ge medel för utförd tid istället för beviljad tid för att ge verksamheten incitament till att minska eller öka den beviljade tiden.
- Att nämnden följer upp att det är en fungerande uppföljning av ärenden.
- Att tillse att en internkontrollplan arbetas fram i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll.
- Att enhetschefer har ett budget- och prognosansvar inom sin enhet.
- Att det säkerställs att de fastställda genomförandeplanerna för samtliga utförare är uppdaterade och aktuella.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Metod och avgränsning	5
2. Hemtjänst i Håbo kommun	6
3. Granskningsresultat	7
3.1. Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning	7
3.1.1. Riktlinjer och rutiner	7
3.1.2. Individens behov i centrum	8
3.1.3. Bedömning	9
3.2. Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning	10
3.2.1. Ansvarsfördelning biståndsenhet	10
3.2.2. Handlägningsprocessen	11
3.2.3. Ledningsstöd i handlägningsprocessen	12
3.2.4. Delegeringsordning och process för bedömning	12
3.2.5. Biståndshandläggarnas beslut	12
3.2.6. Aktgranskning	13
3.2.7. Bedömning	14
3.3. Uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut	15
3.3.1. Utförd tid hos brukare	15
3.3.2. Utveckling av beviljade timmar	15
3.3.3. Uppföljning av beslut och intern kontroll	18
3.3.4. Bedömning	18
3.4. Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet	19
3.4.1. Kommunens mål	19
3.4.2. Budget och budgetansvar	20
3.4.1. Kostnader för kommunens hemtjänst	22
3.4.2. Kvalitetsuppföljning	22
3.4.3. Brukarundersökningar	23
3.4.4. Bedömning	24
Bilaga 1	25
Bilaga 2	26

1. Inledning

1.1. 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 av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilda individen ska därigenom tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Insatser från hemtjänsten ska ges för att det ska vara möjligt för denna att bo kvar i det egna hemmet.

Alla personer som uppfattar sig ha ett behov av stöd har inte alltid rätt till bistånd, men alla har rätt att få sin ansökan prövad. Rätten föregås av en prövning, 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 Håbo kommun är det vård- och omsorgsnämnden som ansvarar för att säkerställa en rättssäker biståndsbedömning av hemtjänst. Eftersom hemtjänst är en väsentlig 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.

1.2. Revisionsfråga

Revisorerna i Håbo 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 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
- Handlägningsprocessens 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

1.3. Metod och avgränsning

För granskningen har nämnsordförande, en nämnsledamot, socialchef, avdelningschef på avdelningen för stöd till vuxna samt ett urval handläggare inom biståndsenheten intervjuats.

Granskningen har utöver intervjuer genomförts genom dokumentstudier av relevanta mål, riktlinjer och rutiner. Över dessa finns en förteckning i bilaga 1. Även aktuell statistik över ekonomi, volymer och beslut har inhämtats. En aktgranskning av totalt 15 ärenden har gjorts.

Inom ramen för granskningen har även en kartläggning av hemtjänstens organisation genomförts.

Granskningen är avgränsad till vård- och omsorgsnämndens ansvar avseende hemtjänst.

2. Hemtjänst i Håbo kommun

Vård- och omsorgsnämnden i Håbo kommun ansvarar för omsorg av äldre- och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen (SoL), samt stöd och insatser till personer med funktionshinder enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), under förutsättning att de tillhör någon av lagen angiven personkrets (§ 1 LSS). Nämnden fullgör även kommunens ansvar avseende särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre, likväl som för bostäder med särskild service för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Hemsjukvård i ordinarie boende, kommunens hälso- och sjukvårdsansvar som vårdgivare enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL) samt hemtjänst genom stöd och service i ordinarie boende ingår också i nämndens verksamhetsområde. Lagen om valfrihet (LOV)¹, är införd i kommunen sedan 2009 för insatser av vård- och servicekaraktär. Det innebär att privata företag får ersättning av kommunen för att utföra tjänster och att den som blivit beviljad stöd får möjlighet att själv välja utförare. Håbo kommun organiserar sin hemtjänst efter beställar-utförare modell.

Biståndsenheten inom Avdelningen för stöd till Vuxna ansvarar för myndighetsutövningen i kommunen. Det fanns vid tid för granskning fyra handläggare på biståndsenheten som tar emot ansökningar, utreder, bedömer och beslutar om insatser. De insatser som ges inom äldreomsorgen prövas efter vilket behov som finns med hänsyn till hela livssituationen. Beslut omfattar timmar, för vilka det finns schabloner i kommunen. Det totala antalet beviljade hemtjänsttimmar uppgick under perioden oktober 2017- september 2018 till 88 039 timmar.

Inom Avdelningen för äldre och funktionsnedsatta finns utöfrarverksamheterna inom kommunen. En av dessa är den kommunala hemtjänsten. Enheten leds av en enhetschef. Utförarna ersätts utifrån beviljad tid.

Håbo kommun har som ovan nämnt LOV på vård- och serviceinsatser. Det finns i dagsläget en kommunal och två privata hemtjänstleverantör (utförare), men endast en har i dagsläget kunder: Grannvård Sverige AB. Enligt intervjuer har Grannvård valt att enbart ha aktivitet lokalt i och runt Bålsta. Detta tillsammans med att kommunens egna hemtjänstutförare, Kärnhuset, är icke-vals alternativ bidrar till att Kärnhuset har majoriteten av kommunens brukare.

År 2017 uppgick vård- och omsorgsnämndens kostnader till 22,5 procent av den totala verksamhetens nettokostnader i kommunen. Nämnden hade år 2017 ett överskott om 4,1 mnkr. För hemtjänstverksamheten noteras i årsredovisning 2017 att kommunen köpt hemtjänst för 6,3 mnkr mindre än budgeterat, beroende på att antalet utförda timmar under perioden januari till augusti 2017 var lägre jämfört med föregående år. Kommunens egen hemtjänstverksamhet hade dock vid årets slut ett underskott om 5,5 mnkr, drivet av en kombination av höga personalkostnader och lägre intäkter än budgeterat.

¹ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

3. Granskningsresultat

3.1. Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning

3.1.1. Riktlinjer och rutiner

Håbo kommun har dokumenterat sitt arbetssätt för myndighetsutövningen i *Riktlinje – biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för äldre och funktionshindrade*². Riktlinjerna, som vid intervju beskrivs som det centrala styrdokumentet i biståndshandläggarnas arbetsprocess, kompletteras av ett antal specifika dokument³ avseende olika delar av beslutsprocessen beskriven nedan.

I riktlinjerna beskrivs överskådligt: hur ett ärende aktualiseras, när en utredning inleds, utredningens struktur och utförande samt vilka krav på kommunikation med den biståndssökande som ska efterföljas. I riktlinjerna framgår även att varje utredning som inte avskrivs på grund av t ex återtagen ansökan, ska leda till ett beslut. Dessa beslut ska inkludera beslutsunderlag samt biståndsbeslut, vilka ska inkludera en stipulerad lista uppgifter som ska vara begripligt presenterade för den enskilde. Vid ett avslagsbeslut för hela eller delar av ansökan ska motivering samt hur hela eller delar av ansökan kan överklagas framgå.

Riktlinjerna beskriver också att beslutade insatser, vård och behandling ska dokumenteras i en genomförandeplan, samt radar upp ett antal uppgifter som bör framgå av upprättad genomförandeplan. Ansvarsfördelning mellan biståndsbedömare och utförare härvidlag regleras också övergripande. Biståndsbedömare fattar beslut om vilka insatser den enskilde har rätt till och beräknar för hemtjänstinsatser den tid som insatsen kräver. Den daglig utformning av hur insatserna ska ske görs sedan i samråd mellan utförare och den enskilde eller dennes ombud.

I riktlinjerna finns en tabell över tidsschabloner för olika hemtjänstinsatser, vilken beskriver omfattning och tid för respektive insats. Schablonen är baserad på normalfallet, men hänsyn ska tas till den enskilds situation och behov vid bedömning av tid.

Vid sidan av riktlinjen för biståndsbedömning finns rutiner för myndighetsutövning samlade i en *rutinhandbok*. Rutinhandboken är uppbyggd som en strukturerad samling länkar, varav en är riktlinjer för biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för äldre och funktionshindrade. Syftet med rutinhandboken är att fungera som en sammanställning av alla nödvändiga stöddokument, riktlinjer och rutiner för bl.a. biståndsbedömning enligt SoL och LSS i kommunen. Det är dessa dokument handläggare på biståndsenheten ska och vid intervju uppger att de använder när de handlägger ärenden. Bland de stöddokument som ingår i rutinhandboken finns

² Antagen av vård- och omsorgsnämnden 2016-04-05 § 29 nr 3016.1518. Riktlinjen varar som längst fram till 2020-04-15.

³ Se bilaga för lista över samtliga erhållna dokument

lathundar och manualer för dokumentation och ärendehantering, samt rutiner och typ formuleringar för kommunicering av ärendebeslut.

Vid intervju framkommer att en medarbetare på socialförvaltningen under våren 2018 har arbetat med att uppdatera rutinhandboken så att sammanställningen av länkar är heltäckande för normalfallet.

Vid tillfälliga ändringar i rutin kommuniceras dessa av avdelningschef via mail. Vid intervju framkommer att det finns skillnader samt viss osäkerhet över hur dessa särskilda instruktioner hanteras av/mellan handläggare. Detta uppges som en potentiell risk för missuppfattningar om vilka regler som gäller vid ett givet tillfälle. Handläggare på biståndsenheten är inte medvetna om någon rutin för revidering av rutinhandboken så att den kontinuerligt uppdateras för att behålla tilltänkt funktion. Vid sakgranskning framkommer att det ingår i enhets- och avdelningschefernas ansvar att tillse att rutinhandboken är uppdaterad och att arbetet med detta ska ske löpande.

Det finns ingen processbeskrivning för de olika stegen i handläggningsprocessen. Vid intervju beskrivs att riktlinjerna för biståndsbedömning fungerar som processtöd och introduktionsmaterial för nya medarbetare. Utöver det finns en rutin att nya medarbetare under en eller ett par dagar sitter bredvid mer erfarna kollegor för att se hur arbetet går till i praktiken. Detta system för introduktion av nya medarbetare beskrivs vid intervju fungera bra, men vara tidsödande. Det upplevs därför ha belastat handläggargruppens arbetskapacitet under delar av året 2018 då flera medarbetare samtidigt blev tjänstlediga och där vikarier valde att avsluta vikariatet efter en kortare tid.

Ärenden dokumenteras i verksamhetssystemet Treserva. Systemet hanteras genom att en systemförvaltare finns inom socialförvaltningen samt en handläggare fungerar som så kallad superuser.

3.1.2. Individens behov i centrum

Håbo kommunen implementerade arbetssättet *individens behov i centrum* (IBIC) år 2017. IBIC är en vidareutveckling av ÄBIC (*äldres behov i centrum*) och är ett arbetssätt för arbete med vuxna personer oavsett ålder eller funktionsnedsättning utifrån SoL och LSS. IBIC är framtaget av Socialstyrelsen och syftet är att på ett tydligare sätt sätta individens behov i centrum vid handläggning av biståndsärende och utförande av vård- och service insatser.

Implementeringen av IBIC i kommunen skedde löpande för ärenden handlagda efter 1 oktober 2017. Nämnden hade år 2017 ett mål om att 100 procent av handlagda ärenden skulle följa IBIC i utförande och dokumentation. Målet uppnåddes inte då endast 20 procent av handlagda ärenden omfattades av IBIC. Detta är dock naturligt, med tanke på hur pass sent på året IBIC implementerades. År 2018 beslutades ett något mindre offensivt mål om att 95 procent av ärenden skulle vara handlagda enligt IBIC. För helåret 2018 fanns vid tidpunkten för granskningen inga exakta siffror för utfallet, men handläggare uppger vid intervju att man befinner sig över beslutad målnivå och att beslutat mål förväntas nås för helåret 2018.

Vid intervjuer beskriver handläggare att de inför implementeringen vid flera utbildningstillfällen introducerats till det nya arbetssättet. Ett framtaget metodstöd i form av en PowerPoint presentation går igenom grundstenarna i IBIC, inkluderande: bakgrund, syfte, arbetssätt, dokumentation och avsätt resultat. Arbetssättet utgår enligt intervjuer tydligare från individens hela livssituation och dennes specifika behov av service och omsorg vid bedömning av lämpliga insatser, snarare än utbudet av möjliga insatser.

I och med införandet av IBIC som arbetssätt ändrades Treserva så att handläggare genom att applicera en modul steg för steg kan arbeta efter den nya metoden. Detta ledde till vissa initiala svårigheter då arbetssättets utformning i Treserva vid intervju beskrivs som omständligt. Till detta kom svårigheter att spara genomfört arbete vid avbrott under arbetsdagen, vilket ledde till att påbörjade ärenden gick förlorade.

Vid intervjuer framkommer dock att handläggare och chefer på socialförvaltningen idag överlag är positiva till det nya arbetssättet. En viss oro uttrycks över att man i implementering av IBIC anser sig ha gått längre än andra kommuner där IBIC implementerats och att detta har gjort arbetsbelastningen per ärende relativt hög för handläggarna. Därför har en process initierats för att se över rutiner och system runt ärendehantering inom IBIC, med syftet att där möjligt förenkla handläggningen av ärenden. Enligt uppgifter vid intervjuer uppges dock inte implementeringen av IBIC ha inneburit någon förändring i rutiner och riktlinjer för på vilka grunder handläggare bedömer tid för brukare.

3.1.3. Bedömning

Sammantaget bedöms kontrollmålet som ej uppfyllt.

Bedömningen grundar sig framförallt på att den beslutade riktlinjen *biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för äldre och funktionshindrade* inte har reviderats sedan den beslutades av nämnden i april 2016. Riktlinjerna beskrivs vara centrala styrdokument för biståndshandläggarnas arbetsprocess och vi anser att det händer så pass mycket i lagstiftningen inom området, såsom att arbetet med utskrivningsklara har förändrats sedan 1 januari 2018, så att det är av yttersta vikt att ett styrande dokument av dess dignitet behöver revideras minst en gång om året. Vid sidan av riktlinjerna finns även rutiner för myndighetsutövningen samlade i en rutinhandbok utbyggd som en strukturerad samling av länkar. Dessa har under våren 2018 uppdaterats för att vara heltäckande för normalfallet vilket bedöms positivt. Under intervjuer framhölls potentiella risker med att avdelningschef kommunicerar tillfällig ändring av rutin via mejl. Vi instämmer och rekommenderar att det tas fram rutin för att regelbundet revidera styrande dokument så att de är tillförlitliga och aktuella.

Vi noterar att det i riktlinjerna inte hänvisas till en definition avseende vad omfattande behov anses vara. Det finns en risk för att beslut inom hemtjänst sker inom godtycklighet om man inte definierar vad ett omfattande behov innebär. Vi noterar även att riktlinjerna saknar en tydlighet över vad som gäller för beslut i samband med hembesök. Det bör framgå i riktlinjerna att beslut inte får fattas hemma hos brukaren och speciellt inte om det avser en förstagångsansökan. Vi

rekommenderar att riktlinjerna kompletteras med en definition kring omfattande behov samt att beslut inte får fattas hemma hos brukaren.

Vi ser positivt på att kommunen arbetar efter arbetssättet IBIC vilket sätter individens behov i centrum vid handläggningen.

3.2. Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning

3.2.1. Ansvarsfördelning biståndsenhet

Socialchefen har det övergripande ansvaret för äldreomsorgen på socialförvaltningen. Därtill finns en avdelningschef ansvarig för avdelningen för stöd till vuxna, under vilken det finns en enhetschef för biståndsenheten. Kommunens enhet för hemtjänst i egen regi (kärnhuset) och hemtjänst natt är organiserad under avdelningen för stöd till äldre och funktionsnedsatta. Avdelningen för stöd till äldre och funktionsnedsatta leds av avdelningschef och enheten för hemtjänst i egen regi och hemtjänst natt leds av enhetschef. Socialförvaltningens fyra avdelningschefer har gemensam ledningsgruppsmöten varannan vecka. Vid sidan av detta har avdelningschef och enhetschef gemensamma ledningsträffar varje vecka (se bilaga 2).

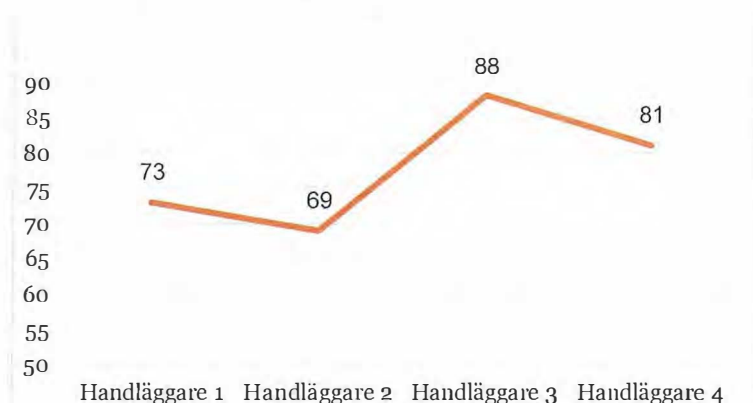
Det är enhetschef för myndighetsgruppen (biståndsenheten) som har ansvar för myndighetsutövningen i kommunen. Enhetschefens uppdrag är primärt personalansvar för handläggarna, i vilket frågor om intern ärendebeläggning ingår. Enhetschefstjänsten på biståndsenheten har under hösten år 2018 varit vakant. En handläggare fungerar vid sidan av sitt ordinarie arbete som tillförordnad enhetschef inför att den nya enhetschefens tillträder tidigt under år 2019. Rollen beskrivs vid intervjuer som väl etablerad i normalfallet och då enligt beskrivningen ovan.

Ärendena fördelas mellan biståndshandläggarna efter ett system baserat på den biståndssökandes fördelsdag under en månad. Syftet med detta är att åstadkomma en jämn och rättvis uppdelning av ärenden. Eftersom den månadsdag en person är född på anses vara slumpmässig bedöms systemet av handläggare fungera bra. Vid intervju framhålls också att handläggargruppen är så pass liten att handläggare lätt antingen sinsemellan eller genom enhetschefen kan gå in och hjälpa varandra med komplexa eller omfattande ärenden. Ärenden kan också omfördelas mellan handläggare om en obalans i arbetsbelastning uppstår. Detta görs genom att man byter eller övertar samtliga ärenden kopplade till ett datum eller en serie datum. Vid intervju beskrivs att övertaganden eller byten av ärenden aldrig görs för individuella ärenden.

Biståndshandläggarna hade i november 2018 ett genomsnitt av 78 ärenden var, exklusive ärenden för särskilt boende och trygghetslarm. Antalet ärenden varierar mellan 69 och 88. Vid intervju framkommer att det i jämförelse med andra kommuner bedöms vara en relativt låg arbetsbelastning. Det beskrivs också handläggarna vara medvetna om, vilket har varit en källa till frustration, då arbetsbelastningen av dem under perioder som t ex under sensommaren och hösten

år 2018 ändå upplevts som hög. I diagrammet nedan visas antalet ärenden per handläggare.

Diagram 1. Ärenden per handläggare



3.2.2. *Handlägningsprocessen*

Handläggarna har genom riktlinjerna för biståndsbedömning och rutinhanboken stöd i sitt handlägningsarbete. Handläggare beskriver vid intervju dessa stöd som tillräckliga för att säkerställa en likvärdig och rättssäker handläggning.

Handlägningsprocessen ska följa ordningen: aktualisering av ärende, utredning av ärende (i regel ingår hembesök), beslut i ärende, upprättande av genomförandeplan, utvärdering av ärende, beslut om justering eller förnyelse av biståndsbeslut.

I syfte att säkra likabedömning finns inom enheten veckovisa ärendedragningar. Handläggare har vid dessa tillfällen möjlighet att ta upp ärenden de anser svårbedömda eller av någon annan anledning vill rådfråga kollegor om. Delegation vid beslut innehas dock fortfarande av initial handläggare och det är den som fattar det faktiska beslutet. Vid intervju uttrycks att ärendedragningarna även syftar till att skapa samsyn och sprida kunskap mellan handläggare. Ärendedragningarna är chefsledda, och leds i nuläget av tillförordnad enhetschef och kommer ledas av enhetschef när den nya tillträder. Alla handläggare som är i tjänst bör delta vid ärendedragning, men inget formellt krav på deltagande är dokumenterat. Det finns i nuläget ingen rutin inom biståndsenheten för annan kollegial granskningen eller test och övning av likabedömning genom genomgångar och diskussion av fiktiva ärenden.

I syfte att uppdatera och förbättra handläggarnas kunskaper om och förmåga till rättssäker handläggning har en extern jurist hyrts in. Handläggargruppen uppskattar att man träffat juristen en halvdag i månaden och att denna rutin har funnits i minst ett och ett halvt år. På träffarna går juristen igenom nya lagar och

fungerar som ett bollplank i frågor handläggarna tycker är komplicerade från ett juridiskt perspektiv.

3.2.3. *Ledningsstöd i handlägningsprocessen*

Under intervjuer framkommer att en tydlig rollbeskrivning mellan handläggare, enhetschef och avdelningschef anses finnas både från lednings- och handläggarhåll.

Det uppges dock att biståndsenheten har varit föremål för relativt stor personalomsättning och att utvecklingsarbete har stått tillbaka. Att skapa stabilitet i gruppen samt förbättra strukturer och förutsättningar för myndighetsutövning uppges vara prioriterat framåt.

3.2.4. *Delegeringsordning och process för bedömning*

Handläggarna har delegation för ärenden rörande äldreomsorg upp till beslut om bistånd i form av flyttning till särskilt boende. Handläggare har dock delegation att fatta beslut om korttidsboende i egen regi. För beslut om särskilt boende har avdelningschef delegation. Biståndshandläggarnas delegation omfattar beslut om bistånd i form av stöd och vårdinsatser i det egna hemmet, hemtjänst.

Delegationsförteckningen antogs av vård- och omsorgsnämnden 2016-04-15.

Nyanställd personal har enligt delegationsordningen inte beslutanderätt förrän efter tre månaders anställning, om inte chef efter tidigast en månads anställning beslutar annat. Beslut som fattas med stöd av delegationsordningen ska anmälas till nästkommande sammanträde av biståndsutskottet/vård- och omsorgsnämnden.

3.2.5. *Biståndshandläggarnas beslut*

Vi har till granskningen efterfrågat statistik över beviljade timmar per handläggare i genomsnitt per brukare och månad. Men på grund av stor personalomsättning, samt att man flera gånger förändrat sitt system för fördelning av ärenden mellan biståndshandläggarna uppger förvaltningen att det inte varit möjligt att ta fram efterfrågad statistik.

Vi har istället erhållit statistik över totalt antal biståndsbedömda timmar och gjort en sammanställning av dessa. De biståndsbedömda timmarna avser perioden oktober 2016 till och med september 2017 samt oktober 2017 till och med september 2018. Dessa valdes då perioderna representerar ett år vardera före och efter införandet av IBIC samt nytt ersättningsystem. Resultat redovisas i tabell 1 nedan:

Tabell 1. Antal biståndsbedömda timmar totalt

	okt 2016- sep 2017			okt 2017- sep 2018		
	timmar	brukare	snitt h/brukare	timmar	brukare	snitt h/brukare
Totalt	86 809	411	211	88 039	374	235

Det kan konstateras att det genomsnittliga antalet beviljade timmar har ökat mellan mätperioderna, från 86 809 timmar till 88 039 timmar. Ökningen i timmar per brukare är dock mest markant och motsvarar en ökning om cirka 11,5 procent. En mer utförlig diskussion om möjliga orsaker till denna ökning presenteras i avsnitt 3.3.2, utveckling av beviljade timmar.

3.2.6. Aktgranskning

En aktgranskning av totalt 15 ärenden har gjorts där 12 ärenden avser hemtjänst och tre ärende avser särskilda boenden. Till varje ärende har vi bett om att få ta del av genomförandeplan. De efterfrågade ärendena är minst ett år gamla, men inte äldre än tre år.

Vår ärendegranskning visar att det saknas tydliga målformuleringar i besluten. I princip samtliga mål har en övergripande målsättning med formuleringen att "xx skall kunna leva ett värdigt liv och känna välbefinnande". Ett flertal mål har också formuleringen att "xx skall ha möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden". Inom särskilt boende används formuleringen "att ha en meningsfull tillvaro i gemenskap med andra".

De beslut vi granskat är tidsbegränsade till 12 månader. Flera av besluten är av karaktären att de skulle kunna vara kortare då vi ser potential till förändring. Av vår ärendegranskning framgår inte om de blivit uppföljda eller inte. Nya beslut som kommer från sjukhus sätts med kortare uppföljning. Oftast sker detta i samband med att individer kommer hem från sjukhus skall få en insats och att man tror på möjlighet till en snar bättring.

Vår granskning visar att det delvis saknas (eller ej går att utläsa att uppföljning gjorts) uppföljningar av biståndsbeslut. För vård- och omsorgsnämnden kan en konsekvens av detta bli att det finns risk att människor har längre insatser än vad det skulle behövas. För den enskilde innebär det att "*biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv*"⁴ inte helt kan följas då inte tillräckligt med uppföljningar görs. Vidare innebär det att det finns betydande risker att kostnadsnivån vad gäller insatser blir högre än vad som är nödvändigt. Visserligen påtalas att det skall göras uppföljningar var 12:e månad då besluten är satta på 12 månader men i vår ärendegranskning kan vi ej följa om denna uppföljning gjorts.

Samtliga ärenden har handlagts med utredningsverktyget IBIC vilket innebär i korthet att det finns tio olika livsområden som handläggaren behandlar i sin utredning.

Vi noterar att beslut har fattats väldigt snabbt efter ansökan i flertalet av de granskade ärenden som vi läst. Det ger en tydlig indikation på att dessa brukare fått ett gynnande beslut direkt vid hembesök. Merparten ärenden inom ordinärt boende har ett beslut mellan två dagar och fyra dagar efter ansökningsdatum.

⁴ SoL 4 kap 1§ 3st

I några ärenden kan vi utläsa att beslut fattas efter telefonsamtal med brukaren. En uppföljning har då skett via telefonsamtal.

3.2.7. Bedömning

Sammantaget bedöms kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi har inte erhållit statistik från förvaltningen för att visa på skillnader mellan handläggarna i genomsnittlig beviljad tid per brukare och månad. Det är enligt vår bedömning nödvändigt att förvaltningen ska kunna följa den genomsnittliga beviljade tiden per brukare och månad för varje handläggare för att säkerställa likabedömning mellan handläggarna. Utifrån det rekommenderar vi att det säkerställs att den genomsnittliga tiden per brukare och månad går att följa för varje handläggare.

Biståndshandläggarna har i genomsnitt 78 ärenden var, där antalet ärenden varierar mellan 69 till 88. Personalomsättning och en upplevt hög arbetsbelastning bland biståndshandläggarna innebär utmaningar för verksamheten varpå man behöver säkerställa en jämnare arbetsbörda mellan handläggare.

Det sker veckovisa ärendedragningar vilket vi bedömer positivt. Handläggarna har där möjlighet att ta upp ärende de anser svårbedömda eller av någon anledning vill rådfråga kollegor om. Vi är också positiva till att ärendedragningarna är chefsledda. Vi anser att det kvarstår en del arbete med att säkra likabehandling mellan handläggarna. Arbetet skulle förslagsvis kunna innebära att man även diskuterar vardagsärenden i dessa forum samt att man använder kammarrättsdomar för ökad samsyn där man låter samtliga handläggare svara enskilt innan man har en gemensam genomgång för att se om det finns en samsyn. Prejudikat finns i kammarrättsdomen.

Utifrån aktgranskning anser vi att organisationen behöver utveckla arbetet med målskrivandet. Det saknas tydliga mål i de insatser vi granskat. Vi finner att målen är generaliserande och saknar en tydlig individuell prägel. Fokus på målarbetet inom myndighetsutövningen kan ge stora kvalitetsmässiga vinster för individen samt minska kostnaderna inom äldreomsorgen. Ett tydligare sätt att skriva individuella mål gagnar även brukarna och underlättar uppföljningen markant. Det blir även enklare för förvaltningsledning och politisk ledning att genom stickprov kontrollera efterlevnaden av biståndsbesluten.

Vår erfarenhet från flertal granskningar är att målarbetet behöver prioriteras för att utvecklas, att enbart införa IBIC ger inte tydligare mål. Dock ser vi det som mycket positivt att man använder detta utredningsverktyg då det medför gedigna utredningar med ett bra underlag för beslut.

Det är tydligt i vår granskning att det saknas skriftliga rutiner för hur man skall formulera mål och hur man skall skriva. Det får till konsekvens att utredningar/biståndsbeslut i sin utformning skrivs olika beroende på vilken handläggare som hanterar dem. Vi uppmanar nämnden att granska detta på regelbunden basis.

Det är viktigt att nämnden diskuterar det faktum att beslut fattas väldigt fort efter ansökning. Det är en risk då det kopplas samman med långa beslut på 12 månader. Vi anser att det bör finnas en rutin där beslut aldrig fattas i samband med hembesök. Speciellt viktigt vid nya ansökningar. Om det anses nödvändigt med ett snabbt beslut p.g.a. akuta behov kan ett tillfälligt beslut fattas på tre veckor så man hinner med att göra en fullödlig utredning.

3.3. Uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut

I samband med att IBIC infördes år 2017 ändrade kommunen sin ersättningsmodell för utförare till att ersätta hemtjänst utifrån beviljad tid. Förändringen beslutades i vård- och omsorgsnämnden⁵ med verkställighet från augusti 2017. Kommunen hade tidigare en ersättningsmodell baserad på utförd tid.

Vid intervjuer framkommer att man från både utförarnas och förvaltningens sida känt frustration med det tidigare systemet, som upplevdes komplext och detaljstyrt. Förändringen åtföljdes av en förändring i beräkning av tid, vilket innebär att beslutad tid räknas ihop för samtliga insatser som beviljats till en klumpsumma för hela perioden beslutet gäller och utföraren ersätts för den på månadsbasis. Tanken bakom dessa förändringar var att ge utförarna mer flexibilitet i utförandet av insatser så att dessa löpande skulle kunna anpassas efter brukarnas faktiska behov. Den nya ersättningsmodellen och IBIC genom detta skulle fungera i symbios med varandra.

3.3.1. Utförd tid hos brukare

Den tid som utförs hos brukare ska rapporteras in till enheten via tidrapporterings-systemet Tes. Vid intervju framhålls dock att denna återrapportering historiskt varit bristfällig och att den i och med övergången till det nya ersättningssystemet blivit ännu mindre omfattande. Detta beskrivs inte som något oväntat då en av anledningarna till övergången till det nya ersättningssystemet var frustration över hur mycket tid som gick åt och hur komplext det var för utövarna att dokumentera utförd tid. Att de nu gör det än mindre precis beskrivs därför som naturligt.

Svårigheterna avseende återrapportering och uppföljning av utförd tid är också ett av huvudskälen till att kommunen valde att övergå till IBIC som arbetssätt. I och med införandet av ersättning baserat på beslutad tid samt IBIC som arbetssätt menar personal på socialförvaltningen att fokus för utvärdering istället är på kvalitet för brukaren i sin helhet; snarare än på att den beslutade tid och de beslutade insatser brukaren har rätt till levererats exakt efter avtal.

3.3.2. Utveckling av beviljade timmar

År 2017 hade 6.2 % av befolkningen i Håbo kommun som är 65 år eller äldre beviljats hemtjänst i ordinärt boende. De beviljade hemtjänsttimmar i ordinärt boende per månad och brukare har varit tämligen stabila över perioden 2014-2016. Från 2016 till 2017 ökade dock antalet timmar med cirka 15 %, från 30 timmar år

⁵ Sammanträdesprotokoll vård- och omsorgsnämnden 2017-04-04

2016 till 35 timmar år 2017. I jämförelse med snittet för inkluderade referenskommungrupper uppvisar dock Håbo kommun ett tämligen likvärdigt antal beviljade hemtjänsttimmar över hela perioden 2014-2017. Se tabell och diagram nedan.

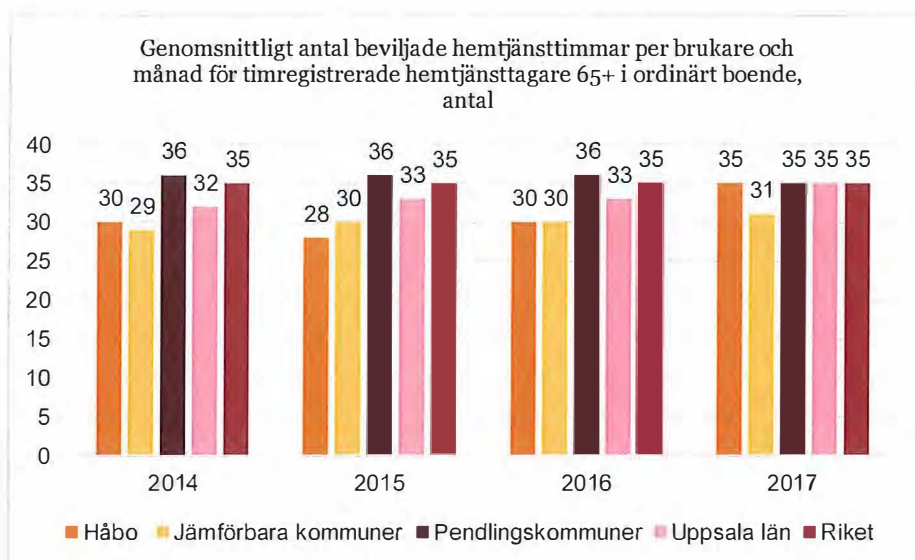
Tabell 2. Beviljade hemtjänsttimmar per månad och person 65+

Beviljade hemtjänsttimmar per månad och person 65+	2014	2015	2016	2017
Håbo	30	28	30	35
Jämförbara kommuner ⁶	29	30	30 (-)*	31
Pendlingskommuner ⁷	36 (-)	36 (-)	36 (-)	35
Uppsala län ⁸	32	33	33 (-)	35
Riket ⁹	35	35	35	35

*(-) markerar databortfall.

Källa: Kolada

Diagram 2. Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad



Källa: Kolada

Håbo kommun har samtliga år (2014-2017) haft en lägre andel invånare över 65 år i både särskilt boende och med hemtjänst i ordinärt boende än genomsnittet för

⁶ Jämförbara kommuner representerar ett urval av de sju Svenska kommuner som baserat på av kommunstatistiktjänsten Kolada utvalda variabler är mest lika Håbo avseende strukturella förutsättningar avseende äldreomsorg.

⁷ Pendlingskommuner är en kommungrupp framtagen av Kolada, i vilken kommuner som bedöms ligga inom pendlingsavstånd till en större stad ingår.

⁸ Pendlingskommuner är en kommungrupp framtagen av Kolada, i vilken kommuner som bedöms ligga inom pendlingsavstånd till en större stad ingår.

⁹ Representerar ett ovägt medelvärde för samtliga Svenska kommuner.

referenskommungrupperna. Också andelen av invånare äldre än 65 år som har plats på särskilt boende har under perioden varit lägre i Håbo än i referenskommungrupperna. Statistiken tyder t.o.m. på en svagt negativ trend åren 2015-2017. Se tabell och diagram nedan.

Tabell 3. Andel invånare 65+ av totalt antal invånare 65+, i särskilt respektive ordinärt boende, i procent.

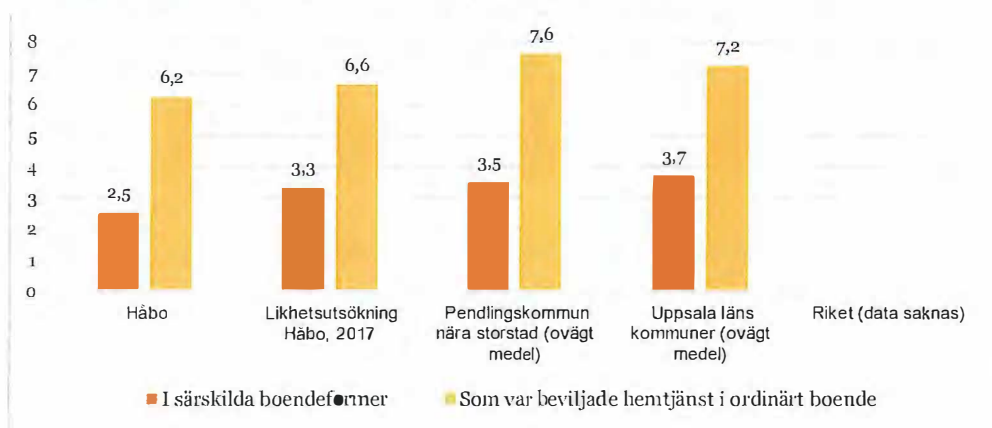
		2014	2015	2016	2017
Särskilt boende	Håbo	-	2,9	2,7	2,5
	Jämförbara kommuner	3,5	3,4	3,2	3,3
	Pendlingskommuner	3,7(-)	3,6(-)	3,6	3,5
	Uppsala län	3,9	3,7	3,6	3,7
	Riket*	-	-	-	-

*Statistik ej tillgänglig.

Ordinärt boende	Håbo	5,9	5,7	6,1	6,2
	Jämförbara kommuner	7,2	7,2	7,0 (-)	6,6
	Pendlingskommuner	7,4 (-)	7,5 (-)	7,6	7,6
	Uppsala län	7,7	7,5	7,5 (-)	7,2
	Riket	8,4	8,4	-	-

Källa: Kolada

Diagram 3. Andel invånare 65+ av totalt antal invånare 65+, i särskilt respektive ordinärt boende, i procent år 2017.



Källa: Kolada

Vid intervjuer har det framkommit att ovan redovisad statistik ur Kolada inte är helt korrekt gällande antalet timmar, då det uppges ha varit svårt att ta fram statistiken samt att statistiken har tagits fram på olika sätt mellan gångerna och inte därmed

inte varit helt jämförbar. De beviljade timmarna har ökat mellan åren 2016 till 2017 för att sedan minska 2018.

Socialförvaltningen har i sina mätningar noterat en minskning i av den biståndsbedömda tiden under år 2018. Orsakerna till denna minskning har varit föremål för omfattande analys. Ledningspersonal på socialförvaltningen uttrycker vid intervju att det sannolikt är flera anledningar bakom minskningen. Allt ifrån att tidigare service-brukare gått över till RUT-tjänster till att kommunen implementerat ett demensteam uppges som möjliga delförklaringar. Det påpekas dock att det är samma riktlinjer och chefer, samt att stickprov på bedömningar inte indikerar att det är biståndsbedömningen som blivit hårdare.

3.3.3. Uppföljning av beslut och intern kontroll

Vid intervjuer framkommer att uppföljning av biståndsbeslut som regel sker genom hembesök hos och med brukaren. Kompletterande uppgifter tas även in från anhöriga och brukarens hemtjänstutförare.

Hur ofta hemtjänstbeslut följs upp beror på brukarens situation och hur troligt det bedöms att den kommer förändras. Är situationen stabil kan det beslutas om årlig uppföljning, medan det för vissa brukare behövs veckovis uppföljning. Som regel beskrivs beslut följas upp i tid. Under hösten 2018 uppstod dock under ett par månader en situation där man på biståndsenheten inte hann med att följa upp beslut under den månad de egentligen skulle göras. Vid intervju uppges orsaken till detta i huvudsak vara att enheten var underbemannad, då flera medarbetare blev tjänstlediga samtidigt samt att anställda vikarier slutade efter en kortare tid. Under dessa månader fick vissa beslut tillsvidareförlängas så att brukares tillgång till hemtjänst inte skulle påverkas av situationen. Som mest bedöms antalet släpande ärenden ha uppgått till 30 stycken. Avdelningen har dock från och med november månad hunnit ikapp igen så att uppföljning sker för rätt månad.

Viss oro uttrycks dock vid intervju över hur man internt hanterar dokumentation av kommande uppföljningstillfälle. Datum för uppföljning dokumenteras manuellt i Treserva. Görs detta korrekt får ansvarig handläggare en notis när det är dags för uppföljning av ett ärende. Om en handläggare glömmer att lägga in datum för uppföljning i systemet riskerar det dock att leda till att ärenden inte följs upp i tid. Vid intervju beskrivs risken för detta som särskilt stor om personalomsättningen är hög. Detta eftersom risken då är större att ärenden flyttas mellan handläggare och otydligheter därigenom uppstår om vems ansvar det är att uppdatera datum för uppföljning i systemet.

Vård- och omsorgsnämnden ska enligt kommunens reglemente för intern kontroll varje år anta en särskild plan för upprättande, uppföljning och rapportering av den interna kontrollen. Enligt uppgift från personal på socialförvaltningen har vård- och omsorgsnämnden inte antagit en internkontrollplan för verksamhetsåret 2018.

3.3.4. Bedömning

Sammantaget bedöms kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Det saknas tillförlitlig uppföljning av utförd tid. Den bristfälliga uppföljningen härrörs till att det historiskt varit bristfälligt samt att övergången till det nya ersättningsystemet även bidragit till försämringen. Istället för att fokusera på utförd tid per insats har man valt att fokusera på att utvärdera kvalitet för brukaren i sin helhet. En rekommendation utifrån detta skulle kunna vara att nämnden bör säkerställa att det finns ett aktuellt beslut som motsvarar den enskildes behov av hemtjänst. Utvecklingen av beviljade timmar följs löpande.

Kommunen ersätter hemtjänst till utförarna utifrån beviljad tid och inte efter utförd tid. Runt om i Sverige är trenden istället tvärtom, en övergång till att ersätta utförd tid istället för beviljad tid. Genom att ersätta utförd tid finns ett större incitament för verksamheten att påverka den beslutade tiden varpå vi rekommenderar att nämnden överväger att ge medel för utförd tid istället för beviljad tid för att ge verksamheten incitament till att minska eller öka den beviljade tiden.

När det gäller uppföljning av beslut sägs besluten följas upp inom angiven tid och det är brukarens situation som avgör hur ofta beslutet följs upp. Som vi redogjort för tidigare har vi genom aktgranskning noterat att det saknas eller ej går att utläsa att det gjorts uppföljningar av biståndsbeslut. Om inte beslut följs upp eller om det sätts längre beslut än nödvändigt kan det finnas risk att brukare har insatser längre än vad det skulle behövas vilket även innebär att det finns risk att kostnadsnivån blir högre än nödvändigt.

Vi noterar även att det uttryckts oro gällande hur dokumentation hanteras avseende uppföljningstillfälle, att det finns en risk att ärenden inte följs upp i tid om handläggare inte lägger in bevakningsdatum för uppföljningen i Treserva. Med den höga personalomsättningen som har varit på enheten anser vi att man bör säkerställa att samtliga ärenden följs upp inom utsatt tid. Utifrån det rekommenderar vi att nämnden följer upp att det är en fungerande uppföljning av ärenden.

Vård- och omsorgsnämnden har inte antagit en internkontrollplan varpå vi rekommenderar att nämnden tillser att en sådan plan arbetas fram i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll.

3.4. Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet

3.4.1. Kommunens mål

Kommunfullmäktige har för perioden 2018-2020 fastställt fyra prioriterade mål. Dessa är: Attraktiva Håbo, Kvalitativa och effektiva Håbo, Hållbara Håbo och Håbo en kommun med sund ekonomi. Varje nämnd ska utifrån de prioriterade målen ta fram egna måldokument innehållande nämndens egna mål samt åtgärder för att bidra till att kommunfullmäktiges mål nås.

Vård- och omsorgsnämndens fyra mål för verksamhetsåret 2018 är¹⁰:

- Öka det individuella förhållningssättet genom att arbeta förebyggande, rehabiliterande och habiliterande.
- Öka vårdens och omsorgens kvalitet och effektivitet genom att tillvarata ny teknik och kompetensutveckla medarbetena.
- Vid utredningar av insatser för vuxna ska barnperspektivet beaktas.
- Öka vår attraktivitet som arbetsgivare för att trygga personalförsörjningen på kort och lång sikt.

Målen operationaliseras genom totalt 16 nyckelindikatorer vilka följs upp kvantitativt. Av de sexton nyckelindikatorerna bedömer vi att fem har bärring på hemtjänstverksamheten. Dessa är:

- Andelen brukare inom äldreomsorgen vars utredning eller uppföljning under året har genomförts enligt IBIC uppgår till 95 %.
- Andelen brukare inom hemtjänsten med genomförandeplan inom en månad från påbörjad insats uppgår till 90 %.
- Samtliga enheter inom LSS har deltagit i IBIC-utbildning.
- Andelen av genomförandeplaner inom hemtjänsten där det synliggörs att hänsyn har tagits till individuella önskemål är 100 %.
- Andel patienter med hemtjänst i ordinärt boende som fått riskbedömning i Senior Alert uppgår till 80 %.

Utöver dessa har nämnden beslutat om uppföljning av två produktionsmått och ett verksamhetsresultat med bärring på hemtjänstverksamheten. Dessa är antal brukare i kommuns egen hemtjänstutförare, antal brukare inom hemtjänsten totalt och kontinuitet i hemtjänsten, vilket mäts genom hur många olika personal i snitt en brukare med minst tre besök per dygn har under en tvåveckors mätperiod.

Vid intervju framkommer att indikatorer i huvudsak följs upp på helårsbasis.

Vid intervju framkommer att kommunen från år 2019 planerar att ändra struktur för målarbetet. Nämnderna kommer i och med förändringen självständigt att besluta om mål inom sina verksamhetsområden. Detta beskrivs som en positiv förändring av intervjuade representanter från vård- och omsorgsnämnden. Inom nuvarande vertikala målstruktur upplevs nämndens målarbete som något krystat. I och med övergången till en mer horisontell målstruktur hoppas nämnden få mer frihet att styra målsättning och därigenom arbetet inom sitt verksamhetsområde.

3.4.2. Budget och budgetansvar

I Håbo kommun finns en budget för vård- och omsorgsnämnden. Denna är uppdelad i driftbudgetar utifrån nämndens olika verksamhetsgrenar, varav hemtjänst i ordinärt boende är en. I kommunens mål och budget 2018 tilldelas

¹⁰ Ekonomiska ramar budgetåret 2018, plan 2019-2020

vård- och omsorgsnämnden en rambudget om 248,5 mnkr, av dessa medel anslås cirka 46,5 mnkr till hemtjänst i ordinärt boende.

Vård- och omsorgsnämndens budget år 2018 representerar ramhöjning om 5,5 procent jämfört med budget år 2017. Bakgrund till ramhöjningen går att utläsa genom kompletterande kommentarer till verksamheternas driftbudgetar med bl.a. kommunfullmäktige beslutat om tillskott i ram om 3,2 mnkr för att möta prognostiserade volymökningar inom hemtjänsten.

Förvaltningschef har det övergripande budgetansvaret för vård- och omsorgsnämnden. Budgetansvar för hemtjänstverksamheten finns hos avdelningschef för stöd till vuxna. Enhetschef för köp av hemtjänst inom egenregi har budgetansvar för sin verksamhet, Till stöd för budget- och prognosarbetet finns förvaltningsekonom tillgänglig. Enligt intervjuer är det ett tydligt ansvar mellan parterna. Det ses positivt med den tydliga ansvarsfördelningen där cheferna har budgetansvar och ekonomer är ett stöd för budgetansvar. Budgetansvarig chef ansvarar för åtgärdsplaner. Vid större avvikelser och arbete kring åtgärdsplaner involveras förvaltningsledningen. Ekonom är alltid med som stöd. Prognosansvar följer med budgetansvar vilket innebär att enhetschef för den kommunala hemtjänsten i egenregi gör sina egna prognoser, medan enhetschefer för biståndsenheten inte gör det dessa inte har budgetansvar. Inför prognos för dock avdelningschef en dialog med enhetschefer avseende volymer, metoder m.m. Det finns enligt intervjuer en spridning gällande enhetschefernas kunskaper gällande ekonomi och där förvaltningsekonomens stöttning är viktigare. Förvaltningsekonom stöttar även förvaltningsledningen till stor del gällande budget och uppföljning med månadsvisa träffar. I samband med budget genomförs verksamhetsanalys för att kartlägga kommande budgetår, ekonomer är även med vid internbudget och uppföljningsmässigt.

Vi har tagit del av månadsuppföljning per oktober 2018 för vård- och omsorgsnämnden där det framgår att nämnden visar en prognos i nivå med budget för året. Gällande hemtjänst i ordinärt boende redovisas en vikande trend för biståndsbedömda timmar vilket medför ett överskott om cirka 5 mnkr jämfört med budget. Avvikelsen är enligt intervjuer svåranalyserad och inte i linje med den utveckling som förväntades. Det har gjorts verksamhetsanalyser för det senaste årets utveckling vilken tyder på bakomliggande orsaker kring demografin. Hemtjänst i kommunal regi redovisar en prognos på ett underskott om cirka 3,3 mnkr vilket är en liten förbättring från tidigare prognoser. Handläggning SoL prognostiseras med ett underskott om 0,3 mnkr där merkostnaden utgörs av inhyrd personal från bemanningsföretag vid vakanser inom biståndsenheten.

Enligt intervjuer upplevs budgeten ge den överblick som behövs för att kunna använda budgeten som ett verktyg för styrning. Det nämns att det är ett "förvaltningstänk" i budgeten och inte ett "avdelnings- eller enhetstänk". Att det i huvudsak ses till förvaltningens bästa och inte till den egna verksamhetens bästa såsom vid händelse av specifika kostnadsdrivande ärenden där verksamhetens budget överskrids, men är bättre för förvaltningen som helhet. Det uppges även att varje enhetschef är mån om att följa upp sin budget.

Uppföljning av ekonomin rapporteras till nämnd per delår- (mars och augusti) samt helår (december) med måluppfyllelse, samt i form av månadsuppföljningar i februari, april och oktober. I maj och november görs en förenklad uppföljning vilken inte leder till en rapport. Rapporteringen sker i huvudsak av förvaltningschef, men även förvaltningens ekonom är med om det skulle vara avvikelser av större art.

3.4.1. Kostnader för kommunens hemtjänst

En jämförelse av kommunens kostnader för hemtjänst per brukare presenteras i tabell 4 nedan. Jämförelsen visar att Håbos kostnad per brukare är lägre än den i samtliga jämförelsegrupper förutom pendlingskommuner åren 2016-2017.

Tabell 4 Kostnad hemtjänst, kr/inv. 65+

	2014	2015	2016	2017
Håbo	13 274	14 689	16 628	17 171
Jämförbara kommuner	15 048	16 535	17 774	18 609
Uppsala län	16 184	18 102	18 983	20 534
Pendlingskommuner	14 863	15 555	16 136	16 569
Riket	18 601	19 574	19 907	20 383

Källa: Kolada

Även om kommunens kostnad är relativt låg observeras en succesiv ökning av kostnaden för hemtjänst per brukare under perioden 2014-2017. Denna ökning är i linje med den observerad för de fyra jämförelsegrupperna.

3.4.2. Kvalitetsuppföljning

Kvalitetsuppföljning av kommunens hemtjänstverksamhet delas upp i uppföljning av kvalitet för brukare och uppföljning av verksamhetskvalitet med kommunens två hemtjänstutförare.

Avtalsuppföljning görs för kommunens hemtjänst utförare, både privat och egenregi, genom avtalsuppföljning en gång per år. Utöver detta genomförs två gånger per termin utförmöten där dialog sker och information delas mellan förvaltningen och utförarna.

Uppföljning av kvalitet för brukaren beskrivs vid intervju som inbyggt i rutinerna kring IBIC. Detta då beslut om biståndsbeviljad tid ska ta hänsyn till hela brukarens livssituation vid bedömning, något som också ska reflekteras i den genomförandeplan som brukaren i samråd med utföraren upprättar. Vid uppföljning fungerar också genomförandeplanen som ett underlag. Att genomförandeplaner upprättas och hålls uppdaterade är därför viktigt.

Vid intervju framkommer att framförallt den egna hemtjänstutföraren i vissa avseenden har brustit i att uppdatera och/eller dokumentera uppdateringar av upprättade genomförandeplaner på korrekt sätt. Det framhålls dock att samarbetet

med både privat och egen utförare generellt upplevs som väl fungerande. Handläggare har separata möten med representanter från de två utförarna en gång i månaden där utförarna kommer med synpunkter och förslag på hur förändringar i beslutade vård- och eller serviceinsatser kan göras så att de bättre lämpas efter brukarens behov.

För att ytterligare utveckla kommunens äldreomsorg beslutades i samband med införandet av IBIC hösten 2017 om att en äldreplan för kommunen skulle tas fram. Vid intervju framkommer att arbetet med denna pågår och att målet är att planen ska antas under 2019.

3.4.3. Brukarundersökningar

Socialförvaltningen har inte som rutin att genomföra egna brukarundersökningar, även om detta gjordes år 2016. Förvaltningen använder istället generellt socialstyrelsens årliga enhets- och brukarundersökningar som utgångspunkt för samtal och utvärdering av kommunens hemtjänstverksamhet. Eftersom det inte finns några avtalade exakta utfallsmått jämföras dock brukarundersökningarna i huvudsak som diskussionsunderlag vid utvärderingstillfällena beskrivna ovan. Rapport för denna utförarutvärdering går till nämnden en gång per år.

Nedan redovisas Håbos resultat från Socialstyrelsens undersökning av *äldres uppfattning om äldres helhetssyn på hemtjänstverksamheten*. Här visas andelen av personer i åldrarna 65 år och äldre som uppgett att de är mycket eller ganska nöjda med hemtjänsten, i förhållande till samtliga personer i åldrarna 65 år och äldre i ordinärt boende med hemtjänst som besvarat undersökningen. Tabellen visar att andelen nöjda brukare i Håbo kommun har fluktuerat något över mätperioden men att nivån generellt varit hög och i linje med jämförelsegrupper. Över den senaste treårsperioden observeras en ökande brukarnöjdhet i kommunen.

Tabell 5. Brukarbedömning, hemtjänst äldreomsorg helhetssyn, andel i procent

	2014	2015	2016	2017	2018
Håbo	91	93	87	91	93
Jämförbara kommuner	92	91	90	91	88
Pendlingskommuner	89	89	88	89	87
Uppsala län	91	91	90	91	91
Riket	89	89	89	89	88

Källa: Socialstyrelsens undersökning av äldres uppfattning om äldres helhetssyn på hemtjänstverksamheten.

En ytterligare nedbrytning av brukares uppfattning om Håbo kommuns två utförare är tillgänglig via kommunstatistiktjänsten Kolada. Den visar att det privata alternativet Grannvård kontinuerligt har haft en något högre brukarnöjdhetsnivå än kommunens egna hemtjänstutförare Kärnhuset. För fyra av de senaste fem åren har Grannvård uppnått max-andel om 100 %. Kärnhuset har under motsvarande period resultat mellan 85 % och 92 %, med ett resultat för 2018 om 90 %. För båda utförarna är brukares helhetssyn på utförd hemtjänst i linje med övriga jämförelsegrupper för perioden.

3.4.4. Bedömning

Sammantaget bedöms kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Ekonomisk rapportering rapporteras till nämnd per delår- (mars och augusti) samt helår (december) med måluppfyllelse, samt i form av månadsuppföljningar i februari, april och oktober. I maj och november görs en förenklad uppföljning. Nämnden visar i månadsuppföljning för oktober en prognos i nivå med budget för året. Granskningen visar att det finns en tydlig bild av det ekonomiska ansvaret inom respektive chefsled samt att det finns en bra stöttning i verksamheten genom förvaltningsekonom. Vi rekommenderar att enhetschefer har ett budget och prognosansvar inom sin enhet.

Uppföljningen av kvalitetsfaktorer delas upp i uppföljning av kvalitet för brukare samt uppföljning av verksamhetskvalitet med kommunens två hemtjänstutförare. Utförarna följs upp två gånger per termin inom ramen för avtalsuppföljning. Vi ser positivt till att socialförvaltningen genomför egna brukarundersökningar som framförallt används som diskussionsunderlag till utvärderingstillfällena av utförarna. Nämnden tar årligen del av rapport för utförarrvärdering.

Vi noterar att den uppföljning av kvalitet för brukaren som görs genom uppföljning av genomförandeplaner inte kan genomföras fullt ut då det finns brister uppdatering av genomförandeplaner på korrekt sätt. Utifrån det rekommenderar vi att man säkerställer att fastställda genomförandeplaner för samtliga utförare är uppdaterade och aktuella.

2019-01-29

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Petra Ribba

Projektledare

Bilaga 1

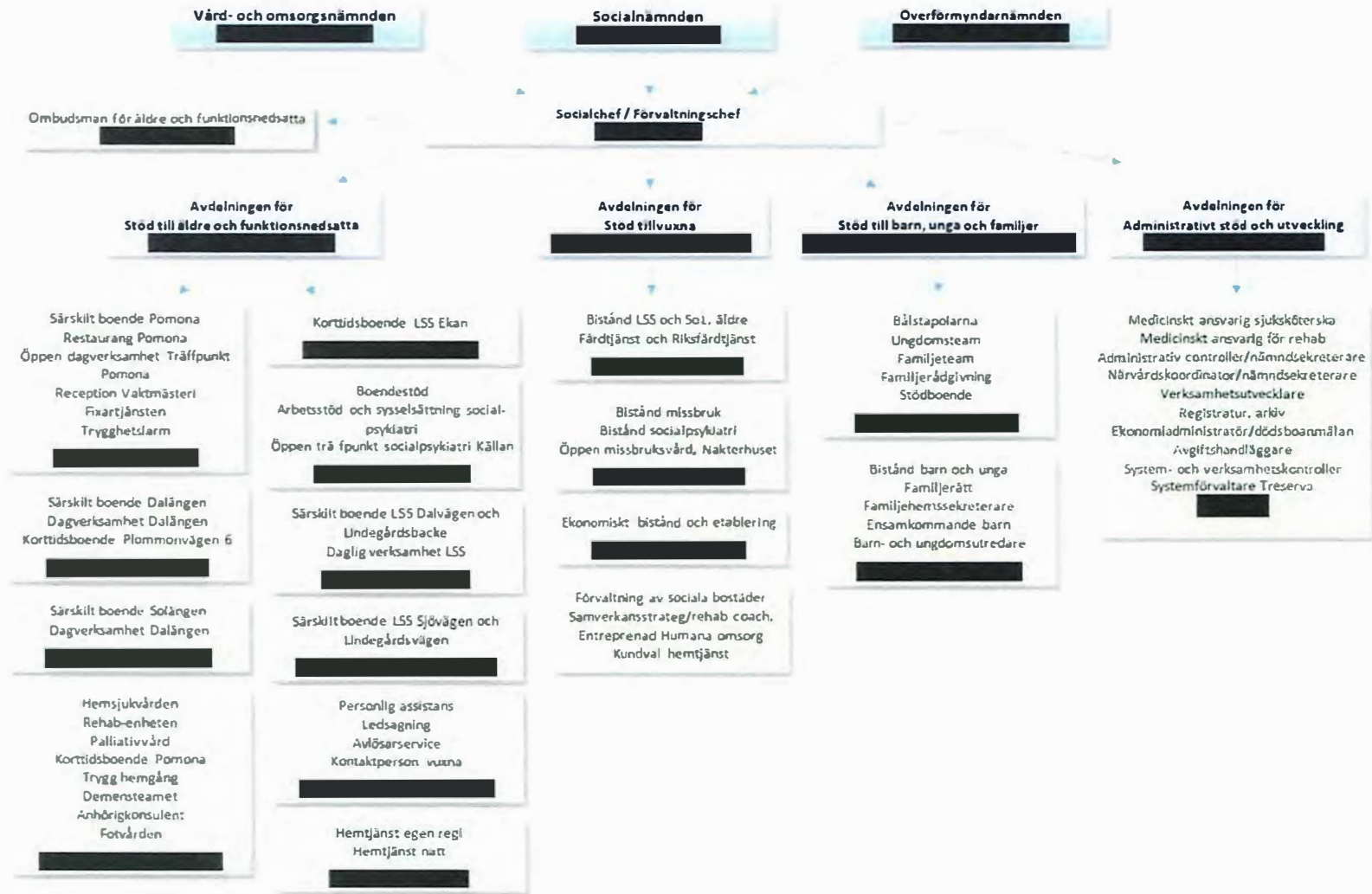
Vi har tagit del av:

- Årsredovisning 2017
- Budget och mål år 2018, plan år 2019-2020
- Ekonomiska ramar budgetår 2018, plan 2019-2020 - Vård- och omsorgsnämnd
- Reglemente Intern kontroll
- Reglemente för Håbo kommuns nämnder
- Reglemente för Kommunstyrelsen
- Reglemente för Vård- och omsorgsnämnden
- Delegationsförteckning för Vård- och omsorgsnämnden i Håbo kommun
- Sammanträdesprotokoll Vård- och omsorgsnämnden 2017-04-04

Vidare har vi också fått ta del av följande rutiner/riktlinjer:

- Rutinhandbok - Avdelningen för stöd till vuxna
- Riktlinje – Biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för äldre och funktionshindrade
- Rutin för ärendedragning
- Allmänna villkor för Håbo kommuns kundval inom hemtjänsten
- Angående beslut om anhöriganställning för XX
- Begäran om verkställighet – tillfällig vistelse i annan kommun
- Besvärshänvisning
- Bilaga 1 – Nationella brukarundersökningar kundvalet 2017
- Bilaga 2 – Nationella brukarundersökningar kundvalet 2017
- Checklista – Hembesök
- Fraser för SOL
- Fraser vid kommunikering och förbehåll beslutsmeddelande
- Individens Behov i Centrum – IBIC (metodstöd socialförvaltningen)
- Lathund för Hembesök
- Kommunikering av utredning
- Lathund Totaltid HT nya beslut
- Lathund Totaltid HT pågående beslut
- Matris utskrivningsplanering – biståndshandläggare
- Rapport uppföljning kundvalets verksamhetsår 2017
- Rutin för utskrivningsplanering från slutenvården – internt Biståndsenheten
- Rutin för samverkan mellan Biståndsenheten och Missbruk/Socialpsykiatri
- Rutin för handläggning av service utan behovsprövning

Bilaga 2



2015-07 14 / 172506

Socialförvaltningen
Avdelning Administrativt stöd och utveckling
Sandra Sabel, Verksamhetsutvecklare
0171-538 61
sandra.sabel@habo.se

Yttrande till revisorerna, om revisionsrapport - *Granskning hemtjänst - myndighetsutövning*

Sammanfattning

Förvaltningen har, i enlighet med vård- och omsorgsnämndens önskemål i samband med presentation av revisionsrapporten 2019-02-26, sammanställt yttrande till revisorerna.

Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Håbo kommun har gett PwC i uppdrag att under hösten 2018 granska kommunens styrning och ledning av hemtjänstverksamheten, med fokus på myndighetsutövning. Granskningen har utgått från den övergripande frågeställningen ”*Säkerställer vård- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten?*”

Revisionsrapporten presenterades för delar av vård- och omsorgsnämnden och tjänstemän från socialförvaltningen 2019-02-26. Den revisionella bedömningen är att vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten. Vård- och omsorgsnämnden har av revisorerna getts i uppdrag att yttra sig om de rekommendationer som framkommer i rapporten. Överenskommet är att vård- och omsorgsnämnden återkopplar till revisorerna under oktober 2019.

Ställningstagande

I rapporten rekommenderas nedan åtgärder inom nämndens hemtjänstverksamhet, myndighetsutövning. Nämndens yttrande och ställningstagande framkommer under förslagna åtgärder.

Att ta fram en rutin för att regelbundet revidera styrande dokument så att de är tillförlitliga och aktuella.

Aktualitetsprövning av styrdokument ska ske årligen på tjänstemannanivå, i enlighet av vad som framgår i *Riktlinje för styrdokument*¹. Vilket nämnden ämnar fortskrida med som rutin för att erhålla tillförlitliga och aktuella styrdokument. *Riktlinje biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen för äldre och funktionshindrade* kommer under våren 2019 aktualitetsprövats och kommer att tas upp för antagande hos nämnd under juni 2019 efter behov av revidering har uppmärksamats. Inom nämndens verksamheter pågår implementering av förbättringar gällande det systematiska kvalitetsarbetet utifrån föreskriften SOSFS 2011:9 *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. En del av dessa förbättringar är att fastställa

¹ Riktlinje för styrdokument antaget 2017-12-04 § 149 av Kommunfullmäktige. Dnr KS 2017/00064 nr 79279.

och tydliggöra processer och rutiner inom nämndens verksamhetsområden. Därtill ingår även att tydliggöra ansvarsfördelning.

Att riktlinjerna kompletteras med en definition kring vad omfattande behov är samt en skrivning om att beslut inte får fattas hemma hos brukaren. Nuvarande riktlinje för biståndsbedömning kommer att revideras och planeras att antas av nämnden under juni 2019.

Att definiera omfattande behov medför en risk för att enskilda exkluderas, om kriterierna är för specificerade. Varvid nämnden anser att en sådan definition i riktlinjen inte är nödvändig. Det är en del i professionen att utreda och genomföra bedömningar utifrån den enskildes behov. Verksamheten har kontinuerliga ärendedragningar som leds av chef, till stöd för professionen att komma fram till rätt beslut för den enskilde. Ärendedragningar skapar även förutsättningar för samsyn. Nämnden har däremot för avsikt att förtydliga i den reviderade riktlinjen att delegation för insatsen särskilt boende inte är på handläggarnivå samt att sådana ansökningar bör föredras av ansvarig biståndshandläggare inom verksamhetens ärendedragningar.

Att kunna ge den enskilde beslut under exempelvis ett hembesök eller under en utskrivningsplanering skapar trygghet, tydlighet och effektivitet. Professionen biståndshandläggare har enligt delegationen mandat att fatta beslut om hemtjänstinsatser. Utifrån kunskap i ärendet och arbetslivserfarenhet anser nämnden att det fortsättningsvis ska kunna vara möjligt för biståndshandläggare att kunna bevilja insatser i direkt anslutning till ett möte med den enskilde. Vid oklarheter och behov av kompletterande underlag vid ansökningar är det verksamhetens rutin att utreda mer och vid behov föredra ärendet med kollegor/chef.

Att det säkerställs att den genomsnittliga tiden per brukare och månad går att följa för varje handläggare.

Det är möjligt att från verksamhetssystemet Treserva följa upp biståndsbedömd tid för varje biståndshandläggare. Ansvarig enhetschef för verksamheten planerar under år 2019 att genomföra punktinsatser för att säkerställa rättssäkerheten i bedömningar gällande total tid i beslut om hemtjänst. Verksamheten kommer även under ärendedragningar löpande gå igenom insatser inom biståndsbedömning för äldre och funktionsnedsatta. Nämnden kommer inte att vidta någon mer åtgärd.

Att säkerställa att det finns ett aktuellt beslut som motsvarar den enskildes behov av hemtjänst.

Underlaget som PwC fick ta del av under granskningen var fjorton ärenden med beslutsperiod om ett år, där beslutsperiodens slut inte har passerat eller ligger i tiden för uppföljning. Verksamheten säkerställer i sitt dagliga arbete med planering av uppföljningar i samband med beslutsperioden slut. Nämnden ämnar inte göra någon åtgärd.

Att överväga att ge medel för utförd tid istället för beviljad tid för att ge verksamheten incitament till att minska eller öka den beviljade tiden.
Nämnden beslutade år 2017 att ändra ersättningsmodell inom hemtjänstens kundval, beslutet föregicks av omfattande utredningar² från förvaltningen. Målsättningen med den nya modellen var fokus på individens behov istället för på registrering av utförd tid. Implementeringen av den nya ersättningsmodellen trädde i kraft 2017-10-01. Efter första månaden med ny ersättningsmodell genomfördes en uppföljning av de ekonomiska effekterna av ändringen. Förvaltningens bedömning var att en så kostnadsneutral ändring som möjligt, för såväl beställare som utförare, har lyckats. Internrevisionen genomfördes under november 2018. Ersättningsmodellen är omfattande och nämnden anser att modellen behöver mer tid än ett år för att kunna utvärderas korrekt.

Att nämnden följer upp att det är en fungerande uppföljning av ärenden.
Detta görs som en aktivitet inom verksamheten utifrån verksamhetsplan år 2019. Nämnden tar del av uppföljning av ärenden i samband med årsredovisning.

Att tillse att en internkontrollplan arbetas fram i enlighet med kommunens reglemente för intern kontroll.
Egenkontroller utförs inom verksamheten av ansvarig enhetschef. Revidering av internkontrollplan inom nämndens verksamhetsområde pågår, som en del av systematiskt kvalitetsarbete.

Att enhetschefer har ett budget- och prognosansvar inom sin enhet.
Förvaltningens ledningsgrupp gör under våren 2019 en översyn av organisationen där en aspekt är ansvarsfördelning. Det är för tidigt i dagsläget att besvara hur organisationen kommer att se ut. Målsättning att den nya organisationen gäller från och med januari 2020.

Att det säkerställs att de fastställda genomförandeplanerna för samtliga utförare är uppdaterade och aktuella.
Inom nämndens verksamheter är detta ett utvecklingsområde som nämnden följt och som planeras att ses över inom ramen för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med SOSFS 2011:9.

² Utredning avseende ändrad avgifts- och ersättningsmodell inom hemtjänstens kundval nr 2014, daterad 2016-11-17. Utredning av nya allmänna villkor för kundval inom hemtjänsten i Håbo kommun nr 2265, daterad 2017-02-16.



VON § 81

Dnr 2019/00030

Revisionsrapport – Granskning hemtjänst, myndighetsutövning

Beslut

1. Vård- och omsorgsnämnden godkänner förvaltningens yttrande som sitt eget och överlämnar yttrandet till kommunfullmäktiges revisorer.

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunfullmäktiges revisorer granskat vård- och omsorgsnämndens styrning och ledning av biståndsbedömning inom hemtjänsten. Efter genomförd granskning översändes rapporten till vård- och omsorgsnämndens för yttrande.

Ärendet

Förvaltningen har, i enlighet med vård- och omsorgsnämndens önskemål i samband med presentation av revisionsrapporten 2019-02-26, sammanställt ett yttrande till nämnden som förvaltningen föreslår att nämnden överlämnar till kommunfullmäktiges revisorer som sitt eget yttrande.

Uppföljning

Vård- och omsorgsnämnden återkopplar yttrandet till revisorerna enligt överenskommelse under oktober 2019.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse nr 3896, daterad 2019-04-23
- Yttrande nr 3886, daterad 2019-04-16
- Revisionsrapport, daterad 2019-02-11

Förslag till beslut på sammanträdet

Inga förslag lämnas.

Beslutsgång

Ordförande frågar om nämnden godkänner att överlämna yttrandet som sitt eget till kommunfullmäktiges revisorer och finner att så sker.

Beslutet skickas till:

Kommunfullmäktiges revisorer