



Granskning av äldreomsorgen

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2020-06-18

Antal sidor 34

Antal bilagor 1

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|------------------------------------------------------|----|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Inledning/bakgrund | 4 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 4 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 5 |
| 2.3 | Metod | 5 |
| 3 | Styrning | 6 |
| 3.1 | Politisk styrning och kommunens styrkedja | 6 |
| 3.2 | Äldreomsorgens värdighetsgaranti | 6 |
| 3.3 | Enheternas arbete med mål, aktiviteter och garantier | 8 |
| 3.4 | Slutsats och rekommendationer | 10 |
| 4 | Myndighetsutövning | 11 |
| 4.1 | Riktlinjer och övriga styrdokument | 11 |
| 4.2 | Volymer | 13 |
| 4.3 | Antal ärenden per handläggare | 15 |
| 4.4 | Arbetsätt | 17 |
| 4.5 | Uppföljning av biståndsbeslut | 18 |
| 4.6 | Slutsats och rekommendationer | 19 |
| 5 | Effektivitet i egen regi | 20 |
| 5.1 | Kostnadsanalys | 20 |
| 5.2 | Hemtjänst | 22 |
| 5.3 | Särskilt boende | 24 |
| 5.4 | Slutsats och rekommendationer | 26 |
| 6 | Styrning av privata utförare | 27 |
| 6.1 | Avtal och styrning | 27 |
| 6.2 | Uppföljning och åtgärdande av brister | 28 |
| 6.3 | Slutsats och rekommendationer | 32 |
| 7 | Bilaga A Detaljerade frågeställningar | 33 |

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska äldreomsorgen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om äldreomsorgen styrs och bedrivs på ett sätt som säkerställer såväl en kvalitet i enlighet med politiska mål och värdighetsgarantier som en effektiv och ändamålsenlig användning av tilldelade resurser. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att den verksamhet som bedrivs på många sätt är ändamålsenlig, men att vissa brister samtidigt finns. Nedanstående punkter sammanfattar rapportens slutsatser och rekommendationer:

- Det finns en ändamålsenlig styrmodell där enheterna i sina verksamhetsplaner ska formulera aktiviteter i syfte att uppfylla mål och utvecklingsåtaganden i kommunens och nämndens budget. Vissa medarbetare saknar dock kunskap om aktiviteterna i den egna enhetens verksamhetsplan. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas för att säkerställa att alla medarbetare har kunskap om relevanta mål och aktiviteter.
- Värdighetsgarantin, värdegrunden och kvalitetsdeklarationerna är delvis överlappande. Innehållet överensstämmer dessutom i hög utsträckning med krav i lagar och andra nationella styrdokument. För brukare och anhöriga vore det sannolikt enklare med ett dokument som sammanfattar de viktigaste punkterna. Vi rekommenderar därför att ett sådant dokument tas fram.
- Vissa av de löften som ställs ut i garantin och kvalitetsdeklarationer infrias, medan andra inte gör det. Den vanligaste förklaringen till det är medarbetarna inte har kunskap om alla styrsignaler. Vi rekommenderar att ett informationsmaterial tas fram som visar hur värdighetsgaranti, värdegrund, kvalitetsdeklarationer, kommunens kärnvärden och kommunens etiska kod hänger samman.
- På kommunens hemsida utlovas att deklarationerna ska följas upp och revideras minst en gång per år. Fyra av sex deklarationer har inte reviderats sedan 2017. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas som säkerställer årlig revidering.
- Biståndshandläggarna i Huddinges äldreomsorg ligger med 110 ärenden per handläggare över snittet i riket (107) och länet (88). Vi bedömer därför inte att biståndshandläggningen är ineffektiv såtillvida att handläggarna har få ärenden.
- De riktlinjer som KF och nämnd har antagit för myndighetsutövning är bra. Vidare finns enhetsrutiner som på ett konkret sätt förtydligar riktlinjerna inom ett antal viktiga områden, t ex hur en utredning ska kommuniceras med den enskilde inför ett beslut. Det vore en styrka om nämnden ställde sig bakom enhetsrutinerna eftersom det dokumentet styr den vardagliga biståndshandläggningen. Vi rekommenderar därför att nämnden bereds möjlighet att diskutera och anta enhetsrutinerna.
- Biståndsbedömningen är generös såtillvida att en högre andel beviljas särskilt boende än i riket, länet och liknande kommuner. Inom hemtjänsten råder ett motsatt förhållande, dvs jämförelsevis få personer är beviljade hemtjänst. Huddinge ligger vidare lågt när det gäller antal timmar per hemtjänsttagare.

2020-06-18

- Biståndskansliet använder inte fullt ut de möjligheter som teknikutvecklingen har skapat för att automatisera arbetsprocesser. Vi rekommenderar därför att Biståndskansliet vidtar åtgärder i syfte att ta till vara de möjligheter till ökad effektivisering som teknikutvecklingen har möjliggjort.
- Hemtjänsten erhåller 445 kr per utförd timme, men den faktiska kostnaden per utförd timme har varit högre i flera år. Under 2019 har ett arbete inletts för att effektivisera den dagliga bemanningen. Vår bedömning är att arbetet är ändamålsenligt.
- I Stortorp har fem små särskilda boenden samlats på ett ställe. Idag finns nästan inget samarbete mellan dessa boenden. Mindre boenden gör att bemanningen blir onödigt kostsam eftersom personalpooler, samverkan nattetid och möjligheterna för avdelningar att avlasta varandra vid tunga lyft eller tillfälliga arbetstoppar inte kan utnyttjas fullt ut. Vi rekommenderar att möjligheterna till ökat samarbete mellan dessa boenden undersöks.
- De besparingar som har genomförts har inriktats på de små kostnadsposterna medan bemanningen inte har setts över på flertalet boenden. Flera intervjuade har framfört att det går att hitta besparingar som inte skulle påverka kvaliteten negativt. Vi rekommenderar därför att bemanningen ses över på samtliga boenden.
- Vi bedömer att de förfrågningsunderlag och avtal som finns är ändamålsenliga. De innehåller tydliga kvalitetsmål, bra rutiner för uppföljning och tydliga åtgärder vid ev kvalitetsbrister. Uppdragsbeskrivningen för kommunens egna särskilda boenden är också bra, den innehåller dock inget om vad som händer vid kvalitetsbrister i boenden drivna av egen regi. Vi rekommenderar därför att uppdragsbeskrivningen kompletteras på denna punkt.
- Kvalitetsenheten tillämpar ändamålsenliga arbetssätt och rutiner vid uppföljning av att verksamhet svarar mot ingångna avtal. Både privat verksamhet och egen regi följs upp. Vi rekommenderar dock att uppföljning de privata särskilda boenden där kommunen köper enstaka platser bör genomföras oftare än vart tredje år.
- Inom hemtjänst har olika brister framkommit under de senaste årens uppföljningar (ledningssystem, dokumentation och bristande rutiner). Bristerna har medfört att avtal har hävts. Det hände en gång 2019 och fyra gånger år 2018.
- En viktig förutsättning för att styrningen ska fungera är att förfrågningsunderlagen och dess krav är kända av alla utförare. Vår bedömning är att det finns utförare inom hemtjänsten som saknar tillräcklig kunskap om förfrågningsunderlagens krav. Vidare förekommer att kunskapen om nämndens garantier och deklarerationer är bristfällig. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att avhjälpa dessa brister.

2 Inledning/bakgrund

En person som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har enligt socialtjänstlagen rätt till stöd från kommunen. Stödet ska utformas så att den enskilde når upp till skälig levnadsnivå. Kommunallagen ställer krav på god ekonomisk hushållning. En ändamålsenlig äldreomsorg måste därför utmärkas av att verksamheten tillförsäkrar de äldre en skälig levnadsnivå och bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

I Kolada publiceras årligen nettokostnad och referenskostnad för alla kommuners äldreomsorg. År 2017 var Huddinges kostnad för äldreomsorgen tre procent högre än referenskostnaden, dvs tre procent högre än vad kostnaden borde vara om verksamheten bedrevs med samma effektivitet som i en genomsnittskommun. Revisorerna har därför valt att granska om äldreomsorgen bedrivs på ett sätt som säkerställer en effektiv och ändamålsenlig användning av tilldelade resurser.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om äldreomsorgen styrs och bedrivs på ett sätt som säkerställer såväl en kvalitet i enlighet med politiska mål och värdighetsgarantier som en effektiv och ändamålsenlig användning av tilldelade resurser.

Granskningen har besvarat följande övergripande revisionsfrågor:

- Hur säkerställs att äldreomsorgens verksamheter arbetar i enlighet med fullmäktiges och vård- och omsorgsnämndens styrning?
- Råder god ekonomisk hushållning inom biståndskansliet?
- Bedrivs kommunens äldreomsorg i egen regi på ett effektivt sätt? Var finns eventuella brister?
- Styrs de privata utförarna på ett ändamålsenligt sätt?

Under revisionsfrågorna har funnits mer detaljerade frågeställningar a i syfte att besvara de övergripande revisionsfrågorna. Dessa redovisas i bilaga A.

Granskningen avser vård- och omsorgsnämndens ansvar avseende äldreomsorg.

Intervjuer inom egen regi har i enlighet med projektplanen avgränsats till två särskilda boenden och två hemtjänstgrupper.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagens krav på att använda offentliga medel effektivt,
- Socialtjänstlagen kapitel 4:1 (om rätten till bistånd) och kapitel 11 (om krav på handläggning av ärenden),
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete,
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom följande dokumentstudier och intervjuer.

- Dokumentstudier av Mål och budget 2019, nämndens verksamhetsplan 2019, statistik om kostnader och volymer i Kolada, Socialstyrelsens öppna jämförelser, diverse dokument för upphandling av privat verksamhet och styrning av verksamhet i egen regi, riktlinjer och rutiner vid biståndskansliet, dokument och budgeter från enheterna samt äldreomsorgens värdighetsgarantier, värdegrund och kvalitetsdeklarationer.
- Intervjuer har genomförts med vård- och omsorgsnämndens ordförande, sektionscheferna för särskilt boende och hemtjänst, fyra enhetschefer och elva medarbetare inom särskilt boende och hemtjänst, två chefer och tre biståndshandläggare inom biståndskansliet, tre utvecklingsledare vid samt med två företrädare för SPF och tre företrädare för PRO. Totalt har 31 personer intervjuats.

Rapporten är faktakontrollerad av ett urval av de intervjuade.

3 Styrning

3.1 Politisk styrning och kommunens styrkedja

Kommunens övergripande styrdokument är Mål och budget, ett dokument som årligen fastställs av fullmäktige. Mål och budget 2019 innehåller fem övergripande mål. Ett av dem lyder "God omsorg för individen". Det definieras som att äldreomsorgens insatser ska vara individanpassade, lättillgängliga och av god kvalitet. Äldreboendena ska erbjuda en individanpassad omsorg som präglas av ett gott bemötande och hög delaktighet och där respekt för den boendes integritet och unika personlighet är vägledande. Vidare understryks vikten av brukarinflytande och delaktighet. Mål och budget innehåller inga konkreta aktiviteter som visar hur målet om "god omsorg för individen" ska nås. Det finns inte heller några mätetal som visar hur målen ska följas upp.

Nämnderna ska upprätta egna verksamhetsplaner utifrån lagar och föreskrifter samt fullmäktiges Mål och budget. Vård- och omsorgsnämndens basuppdrag inryms till största delen under fullmäktiges mål "God omsorg för individen". Utifrån det målet formulerade nämnden i verksamhetsplanen för 2019 två utvecklingsåtaganden som fokuserar på utvecklad samverkan samt långsiktigt och förebyggande arbete. Nämnden har också formulerat tolv aktiviteter kopplade till utvecklingsåtagandena. Exempel på aktivitet när det gäller utvecklad samverkan är att samverkansforum ska inrättas för att förbättra samverkan mellan biståndskansliet och utförarna i egen regi. För att nå utvecklingsåtagandet "långsiktigt och förebyggande arbete" finns bl a aktiviteten att det förebyggande arbetet inom demensvården ska förbättras genom att verksamheterna stjärnmärks (en utbildning för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de nationella riktlinjerna för vård vid demenssjukdom).

Utifrån mål och utvecklingsåtaganden ska förvaltningens enheter skriva egna verksamhetsplaner med de av nämndens aktiviteter som är relevanta för enheten. Enheterna kan också lägga till egna aktiviteter. Enheterna ska sedan följa upp sina aktiviteter vid delårsbokslut och i bokslut. Det görs i ett IT-system som heter Stratsys, ett system för styrning och uppföljning som infördes i äldreomsorgen under 2019.

3.1.1 Bedömning

Det finns en styrkedja där enheterna i sina verksamhetsplaner ska formulera aktiviteter i syfte att uppfylla mål och utvecklingsåtaganden i kommunens och nämndens budget. Vår bedömning är att styrkedjans utformning är ändamålsenlig. Det är vidare positivt att nämnden i verksamhetsplanen pekar ut konkreta förbättringsområden, exempelvis förbättrad demensvård, som förvaltningen ska arbeta med under året.

3.2 Äldreomsorgens värdighetsgaranti

Utöver styrningen i Mål och budget har en värdighetsgaranti antagits som gäller för all äldreomsorg som bedrivs på uppdrag av kommunen, oavsett om det är i kommunal eller extern regi. Garantin anger vad den enskilde har rätt att förvänta sig av äldreomsorgen i form av bemötande, stöd och omsorg. Den består av äldreomsorgens

lokala värdegrund, kvalitetsdeklarationer, hur man lämnar synpunkter och klagomål samt rätten att få information i anpassat format.

3.2.1 Äldreomsorgens värdegrund

Värdegrunden är en del av värdighetsgarantin. Värdegrunden inleds med en beskrivning av socialtjänstlagens krav på att äldre personer har rätt att leva ett värdigt liv och att känna välbefinnande. Därefter slås fast att arbetet inom äldreomsorgen ska präglas av de fem värdeorden mening, respekt, trygghet, kunskap och gott bemötande. Värdegrunden innehåller kortare definitioner av de arbetssätt som krävs för att verksamheten ska svara mot de fem värdeorden. För värdeordet "mening" skrivs exempelvis att "Vi medverkar till en aktiv och meningsfull tillvaro genom att erbjuda delaktighet, inflytande och socialt innehåll för att främja gemenskap och glädje". För resterande värdeord finns liknande definitioner. Vidare innehåller värdegrunden ett löfte om att "vi diskuterar kontinuerligt vårt arbetssätt med varandra för att se till att vi alltid följer värdegrunden i mötet med våra kunder och deras anhöriga".

3.2.2 Kvalitetsdeklarationer

En annan del av äldreomsorgens värdighetsgaranti är de kvalitetsdeklarationer som beskriver vad medborgarna kan förvänta sig av äldreomsorgens tjänster, både till innehåll och kvalitetsnivå. Det finns sex kvalitetsdeklarationer anpassade för olika verksamheter (biståndskansli, äldreboende, hemtjänst, dagverksamhet, öppna verksamheter och anhörigstöd).

För att säkerställa att äldreomsorgen håller det som utlovas i kvalitetsdeklarationerna ska de följas upp genom kund- och brukarundersökningar, synpunkter och klagomål. Utifrån detta ska de revideras minst en gång per år. På kommunens hemsida har deklarationerna för biståndskansliet och öppna verksamheter uppdaterats under 2019. Resterande fyra deklarationer har inte uppdaterats sedan sommaren 2017.

Äldreboendenas kvalitetsdeklaration stadgar att den enskilde ska kunna förvänta sig:

- Gott bemötande,
- En kontaktansvarig personal,
- Vara delaktig i planeringen av de dagliga rutinerna,
- Information,
- God mat och en trivsamt måltidsmiljö,
- Aktiviteter och samvaro,
- Kunnig personal.

Hemtjänstens kvalitetsgaranti innehåller liknande löften. Dessutom ska kunder kunna förvänta sig att få välja utförare, att få omedelbart svar vid larmning samt att få välja utförare. Biståndskansliets deklaration innebär bland annat att kunderna kan förvänta sig delaktighet och lättförstådd information samt att biståndshandläggarna ska vara tillgängliga och utreda kundernas behov på ett tydligt, sakligt och lättförståeligt sätt.

3.2.3 Bedömning

Äldreomsorgen har ställt upp garantier som beskriver vad kommunens medborgare kan förvänta sig när det gäller äldreomsorgens bemötande, service och tjänster. De baseras i hög utsträckning på innehållet i socialtjänstlagen samt på olika föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen.¹ De nationella styrdokumenterna gäller för all äldreomsorg i riket varför det på ett sätt är överflödigt för en kommun att fatta egna beslut om kommunala styrdokument med identiskt innehåll. Samtidigt kan det vara positivt för anhöriga och brukare att få information om vad de har rätt att förvänta sig.

Värdighetsgarantin, värdegrunden och kvalitetsdeklarationerna är delvis överlappande. Ur ett brukar- och anhängarperspektiv vore det sannolikt enklare med ett dokument som innehåller det viktigaste, istället för flera dokument med liknande och överlappande innehåll.

På kommunens hemsida utlovas att deklARATIONERNA ska följas upp och revideras minst en gång per år. Fyra av sex deklARATIONER har inte reviderats sedan sommaren 2017. Vi bedömer att löften om årlig revidering som uppenbart inte genomförs riskerar att påverka medborgarnas bild av deklARATIONERNA negativt.

3.3 Enheternas arbete med mål, aktiviteter och garantier

De enheter som har omfattats av denna granskning har tagit fram egna verksamhetsplaner år 2019. På Kullagården och Västergården involveras medarbetarna, exempelvis på en planeringsdag. De medarbetare vi har intervjuat på dessa enheter har känt till planens aktiviteter, och flertalet aktiviteter har genomförts under året. Det gäller exempelvis stjärnmärkningen för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de nationella riktlinjerna för vård vid demenssjukdom.

Inom hemtjänsten har enhetscheferna god kunskap om den egna verksamhetsplanen, men medarbetarnas kunskap om planen och dess aktiviteter varierar från enhet till enhet. Det hänger mycket samman med hur enhetschefen arbetar med att föra ut verksamhetsplanen och dess mål och aktiviteter.

Uppföljning av verksamhetsplanen sker vid delårsbokslut och vid bokslut, det vill säga tre gånger per år. Det finns speciella uppföljningsmallar i Strasys där ansvariga chefer ska ange status för de aktiviteter som finns med i den egna enhetens verksamhetsplan. Grönt innebär att det blir klart i år, gult att det troligen blir klart i år och rött att det inte blir klart i år. Om målet redan är uppnått så anges det med ordet klart.

Värdegrunden stadgar att medarbetarna kontinuerligt ska diskutera sina arbetssätt med varandra för att se till att värdegrunden följs. Det finns enheter som möjliggör sådana diskussioner. Ett exempel är en enhet i hemtjänsten som på arbetsplatsträffar

¹ Två exempel är "Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2012:3) om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre" och "Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre".

diskuterar bemötandefrågor. Personalgruppen delas in i mindre grupper som får diskutera olika frågor, sedan sker redovisning i helgrupp. Ett annat exempel är ett särskilt boende där en av punkterna på personalens medarbetarsamtal är hur väl medarbetaren arbetar i enlighet med värdighetsgarantier och kvalitetsdeklarationer. På många enheter sker dock inga kontinuerliga diskussioner. Det gäller exempelvis en hemtjänstenhet där enhetschefen konstaterade att medarbetarna inte känner till deklARATIONEN. Chefen trodde inte heller att det skulle märkas någon skillnad om kvalitetsdeklarationen försvann.

Trots att medarbetarnas kunskap om garantier och deklARATIONER varierar, så infrias vissa av de löften som ställs ut i dokumenten. I princip alla brukare har exempelvis en kontaktperson och en aktuell genomförandeplan. Vidare utlovas delaktighet i planering av de dagliga rutinerna. Det görs i de flesta verksamheter genom delaktighet i framtagande av genomförandeplanen. Om den boende inte kan vara med själv så är istället ofta en anhörig med och tar fram planen. På en av de enheter vi har granskat ansåg dock enhetschefen att medarbetarna kunde bli bättre på att involvera anhöriga. Ytterligare ett löfte som inte alltid hålls är att den som har trygghetslarm ska få svar omedelbart vid larm och att personal ska komma inom 30 minuter.

3.3.1 Bedömning

En del i denna granskning är att granska hur äldreomsorgen säkerställer att styrningen fungerar hela vägen från fullmäktige och ansvarig nämnd till äldreomsorgens medarbetare. I Huddinge har alla enheter en egen verksamhetsplan och uppföljning av enhetens aktiviteter för att nå målen sker minst tre gånger år. För uppföljning används Stratsys, ett ändamålsenligt IT-stöd som också används av många andra kommuner.

Måluppfyllelsen för mål och garantier om trygghet och bemötande avgörs i mötet mellan personalen och den enskilde. För att styrningen ska fungera måste därför medarbetarna känna till målen. Det finns enheter där medarbetarna inte känner till den egna verksamhetsplanens aktiviteter. Vi bedömer därför att förbättringspotential finns vad gäller tillämpningen av styrkedjan.

Vi bedömer att en förklaring till att medarbetarnas kunskap om garantier och deklARATIONER varierar är att det finns för många styrdokument av liknande karaktär. Utöver mål, aktiviteter, värdighetsgaranti, värdegrund och kvalitetsdeklARATIONER finns också kärnvärden och en etisk kod för kommunen som helhet. Vi bedömer att det kan vara svårt för kommunens medarbetare med så många olika dokument inom samma område.

Vi har intervjuat företrädare för PRO och SPF. De anser att äldreomsorgen inte lever upp till garantier och deklARATIONER. Vår bedömning är att det delvis stämmer. Vissa av de löften som ställs ut infrias, medan andra inte gör det. Den vanligaste förklaringen är att styrningen helt enkelt inte når ut till medarbetarna vilket medför att de saknar kunskap om vad som utlovats.

I många kommuner är bristande datorvana och krångliga IT-system en förklaring till att styrningen inte fungerar. Det system som används för att dokumentera och skriva genomförandeplaner, Lifecare, är dock ett modernt verksamhetssystem som används ungefär 200 kommuner. Systemet anses vara ett av marknadens bättre och vår bedömning är att systemet är ändamålsenligt och användarvänligt. Vår slutsats är därför inte att själva IT-systemet i sig kan förklara att vissa enheter inte alltid lever upp till de löften som ställt upp i garantier, värdegrund och kvalitetsdeklarationer

3.4 Slutsats och rekommendationer

Nedanstående punkter sammanfattar våra slutsatser och rekommendationer inom detta område:

- Det finns en styrkedja där enheterna i sina verksamhetsplaner ska formulera aktiviteter i syfte att uppfylla mål och utvecklingsåtaganden i kommunens och nämndens budget. Vår bedömning är att styrkedjans utformning är ändamålsenlig. Det finns dock medarbetare som saknar kunskap om de aktiviteter som återfinns i den egna enhetens verksamhetsplan. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas för att säkerställa att alla medarbetare har kunskap om relevanta mål och aktiviteter.
- Värdegarantin, värdegrunden och kvalitetsdeklarationerna är delvis överlappande. Innehållet överensstämmer dessutom i hög utsträckning med krav i lagar och andra nationella styrdokument. Ur ett brukar- och anhörigperspektiv vore det sannolikt enklare med ett dokument som innehåller det viktigaste. Vi rekommenderar därför att ett sådant dokument tas fram.
- Vissa av de löften som ställs ut i garantin och kvalitetsdeklarationer infrias, medan andra inte gör det. Den vanligaste förklaringen till det är medarbetarna inte har kunskap om alla styrsignaler. Vi rekommenderar att ett informationsmaterial tas fram som visar hur värdegaranti, värdegrund, kvalitetsdeklarationer, kommunens kärnvärden och kommunens etiska kod hänger samman. Ett alternativ kan vara en översyn av antalet styrdokument.
- På kommunens hemsida utlovas att deklarationerna ska följas upp och revideras minst en gång per år. Fyra av sex deklarationer har inte reviderats sedan sommaren 2017. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas som säkerställer årlig revidering.

4 Myndighetsutövning

4.1 Riktlinjer och övriga styrdokument

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt kan få dem tillgodosedda har enligt socialtjänstlagen (SoL) ² rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt. Begreppet livsföring i övrigt beskrivs i förarbeten till SoL³. Det omfattar de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstöd. Livsföring i övrigt kan därför omfatta en lång rad olika behov av stöd och hjälp, vård och omsorg.

Alla personer som anser sig ha behov av stöd har inte alltid rätt till bistånd. Alla har dock rätt att få sin ansökan prövad på ett rättssäkert sätt. Bedömningen av vem som har rätt till bistånd, och i vilken form denna hjälp ska utgå, görs av någon av de 22 biståndshandläggare vid Biståndskansliet som arbetar med äldreomsorg.

Eftersom äldreomsorgen är en viktig och stor verksamhet som påverkar invånarnas och kommunens ekonomi är det angeläget att det finns en väl fungerande styrning och ledning av myndighetsutövningen. I Huddinge har fullmäktige antagit riktlinjer vars syfte är att vara en vägledning för biståndshandläggare i arbetet att utreda och bedöma medborgarnas behov. Riktlinjerna syftar också till att beskriva de insatser som finns att tillgå inom äldreomsorgen. Riktlinjerna antogs 2002, och har därefter ändrats av ansvarig nämnd vid tre tillfällen, senast av VoN i september 2019.

Riktlinjerna är det centrala styrdokument som tillsammans med lagstiftning och andra nationella styrdokument sätter ramarna för kommunens biståndshandläggning. Riktlinjerna innehåller en beskrivning av de insatser som finns, vad insatserna syftar till, när de normalt sett bör beviljas och vilka lagrum som bör användas vid beslut. Redan i inledningen poängteras att riktlinjerna inte innebär någon inskränkning i den enskildes rätt att få en individuell prövning av sin ansökan och att varje beslut ska baseras på den enskildes behov. Riktlinjerna ska istället säkerställa likabehandling och rättssäkerhet såtillvida att personer med liknande behov också får liknande beslut.

Riktlinjerna innehåller vidare en beskrivning av handlägningsprocessen. Avsnittet baseras i hög utsträckning på förvaltningslagens allmänna bestämmelser samt på de bestämmelser om ärendehandläggning i socialtjänst som återfinns i SoL. Områden som behandlas är myndigheters service, rätten till partsinsyn, hur kommunikering och eventuell överklagan ska ske samt hur utredningen ska dokumenteras. Riktlinjerna innehåller dock ingenting om när och hur uppföljning av fattade beslut ska ske.

En kommun har rätt att erbjuda vissa hemtjänstinsatser till äldre personer utan att behoven utreds. Det brukar kallas förenklat beslutsfattande eftersom bistånd beviljas utan att behoven utreds under förutsättning att vissa förutsättningar är uppfyllda.

² 4 kap 1 § SoL

³ Prop. 2000/01:80

Huddinge har infört förenklat beslutsfattande för personer som har fyllt 75 år för trygghetslarm och hemtjänst inom följande områden:

- Städning (max 2 timmar 45 minuter per månad)
- Tvätt (max 2 timmar 45 minuter per månad)
- Inköp (max 2 timmar 30 minuter per månad)

Totalt har ca 600 personer beviljats insats genom förenklad biståndshandläggning.

De intervjuade har framfört att riktlinjerna är bra, men att de är på en övergripande nivå och i vissa avseenden behöver förtydligas. Som komplement till riktlinjerna har därför enhetsrutiner tagits fram av den enhet där äldreomsorgens handläggare arbetar. Rutinen har fastställts av enhetschef och är inte nämndbehandlad. Den innehåller information och konkreta råd om hur handläggarna ska agera när det gäller bl a dokumentation, utredning, behovsbedömning, beslutsfattande och uppföljning av fattade beslut. Enhetsrutinerna behandlar också vad som gäller vid anhörigas medverkan i utredningar och hur begreppet skälig levnadsnivå bör tolkas.

Det finns en kvalitetsdeklaration framtagen för biståndskansliets verksamhet i syfte att visa vad den enskilde har rätt att förvänta sig inom vissa områden. Inom tillgänglighet utlovas att biståndshandläggare ska ringa tillbaka senast nästkommande dag om de inte omedelbart kan ta ett telefonsamtal. Vidare utlovas att den enskilde ska vara delaktig i utredningen samt att behoven ska utredas på ett tydligt, sakligt och lättförståeligt sätt. Slutligen utlovas att den enskilde få välja hemtjänstutförare, önska äldreboende och ha rätt att bo tillsammans med make/maka/partner i äldreboendet.

4.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att de riktlinjer som har tagits fram svarar väl mot sitt syfte. Det är positivt att de är antagna av fullmäktige och sedan vid behov har reviderats av nämnd. Det är vidare positivt att det finns enhetsrutiner som förtydligar riktlinjerna inom ett antal viktiga områden. Enhetsrutinerna är enligt vår bedömning ovanligt väl utformade jämfört med motsvarande dokument i många andra kommuner. De beskriver på ett konkret sätt viktiga delar av handläggarnas arbete, inte minst när det gäller anhörigperspektivet och hur en utredning ska kommuniceras med den enskilde inför ett beslut.

Det finns nästan 2 500 Huddingebor som har ett biståndsbeslut inom äldreomsorgen. Om anhöriga räknas in så är det minst dubbelt så många som påverkas av enhetsrutinernas utformning. Det vore enligt vår uppfattning en styrka om nämnden ställde sig bakom det dokument som styr den vardagliga myndighetsutövningen.

Biståndskansliet kvalitetsdeklaration innehåller i hög utsträckning löften som redan finns fastställda i lag och nationella styrdokument. Vår bedömning är därför att det är tveksamt om deklARATIONEN tillför något.

4.2 Volymer

I Kolada⁴ finns nyckeltal som visar andelen personer 65 år och äldre som är beviljade särskilt boende och hemtjänst i ordinärt boende. Nyckeltal baserade på andel personer med insats kan användas för vid granskning av om biståndsbedömningen är generös eller restriktiv i bemärkelsen att en hög eller låg andel personer beviljas en insats.

I nedanstående diagram jämförs Huddinge med genomsnittskommunen i riket, länet och jämförbara kommuner. Jämförbara kommuner är de sju kommuner som baserat på av Kolada utvalda variabler (referenskostnad, huvudmannaskap hemsjukvård och befolkning) är mest lika Huddinge kommun vad gäller strukturella förutsättningar avseende äldreomsorg. De kommuner som ingår är Botkyrka, Södertälje, Sundbyberg, Haninge, Nacka, Järfälla och Sollentuna.

Diagram 1. Andel invånare 65+ i särskilt boende (procent) 2015 - 2018

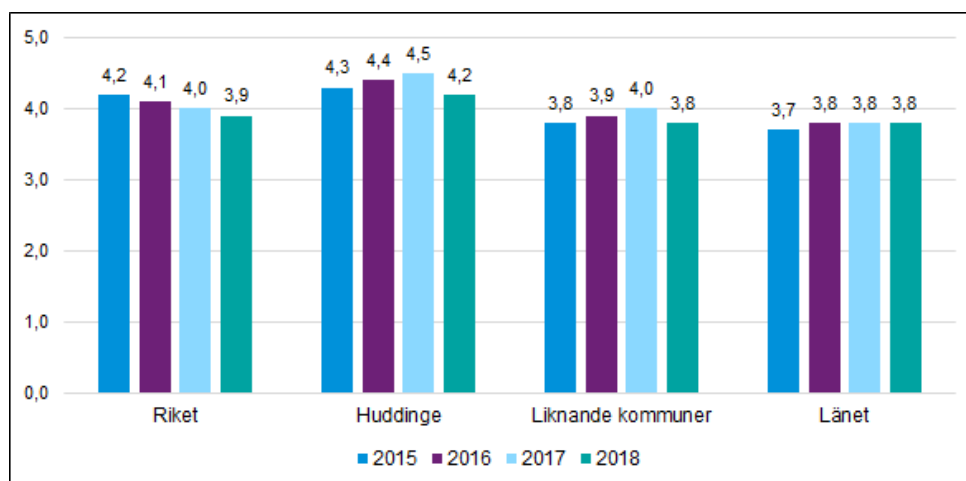


Diagram 1 visar att 4,2 procent av alla Huddingebor 65 år och äldre bodde på ett särskilt boende år 2018. Det är en högre andel än snittet i riket (3,9), länet (3,8) och liknande kommuner (3,8). Från 2017 till 2018 har andelen minskat i Huddinge från 4,5 till 4,2 procent. För att komma ned till samma nivå som i länet och liknande kommuner behövs en minskning på ytterligare 0,4 procent vilket motsvarar 59 personer.

De personer vi intervjuade inom biståndskansliet var medvetna om att Huddinge, jämfört med andra kommuner, har en hög andel äldre personer i särskilt boende. De intervjuade tror att det förklaras av att kommunen saknar boenden dit äldre kan flytta utan att behöva ett biståndsbeslut (s k mellanboenden och trygghetsboenden). Det innebär att kommunen inte har något boende för personer som inte längre vill bo hemma, men som inte har så stora behov att de beviljas särskilt boende. Det finns dock några privata boenden för personer 55 år och äldre.

⁴ Kolada en databas som drivs av "Rådet för främjande av kommunala analyser" (RKA). RKA är en ideell förening med svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som medlemmar. Kolada innehåller mer än 5 000 nyckeltal inom ett stort antal kommunala områden.

Diagram 2. Andel invånare 65+ med hemtjänst (procent) 2015 - 2018

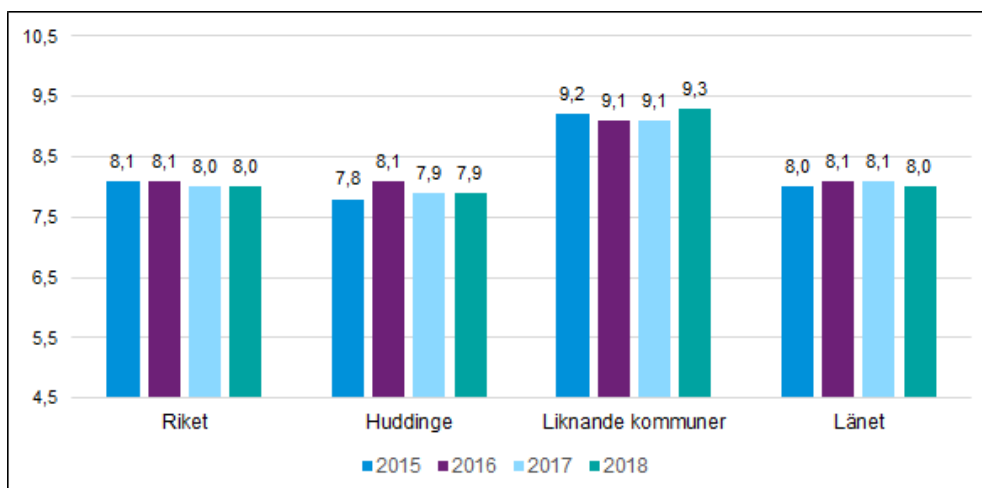
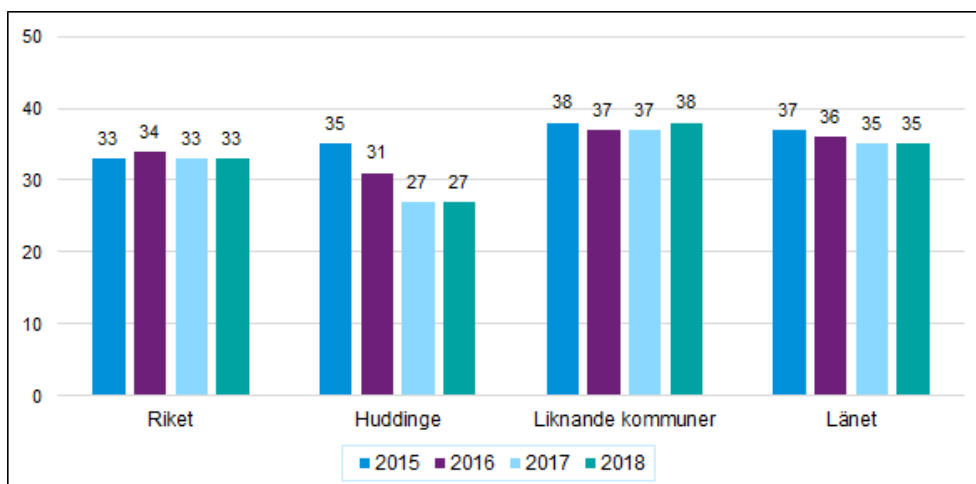


Diagram 2 visar att 7,9 procent av alla Huddingebor 65 år och äldre var beviljade hemtjänst år 2018. Det är en lägre andel än snittet i riket (8,0), länet (8,0) och liknande kommuner (9,3). Det skiljer bara 0,1 procent mellan Huddinge och riket / länet. Det motsvarar ungefär 15 personer.

Diagram 3. Antal beviljade hemtjänsttimmar (genomsnitt) per brukare och månad



Inom hemtjänst är det inte bara andelen personer som avgör de totala volymerna, utan också antalet beviljade timmar per hemtjänstmottagare.

Diagram 3 visar att de personer som erhöll hemtjänst i Huddinge hade beviljats i genomsnitt 27 timmar per månad under 2018. Det är färre timmar än i riket (33), liknande kommuner (38) och länet (35). Diagram 4 visar vidare att det genomsnittliga antalet beviljade timmar har minskat från 35 till 27 under de senaste fyra åren. Länet har en mindre minskning under samma period medan både riket och liknande kommuner ligger på samma nivå 2017 och 2018.

4.2.1 Bedömning

Biståndsbedömningen i Huddinge är generös såtillvida att en högre andel personer än i riket, länet och liknande kommuner bor i särskilt boende. Om Huddinge låg på samma nivå som länet och liknande kommuner så skulle 59 färre personer bo i särskilt boende. Det motsvarar en merkostnad på ca 55 mnkr⁵. Uträkningen bygger på att både lokaler och bemanning skulle minska i en proportion som motsvarar 55 personer. Det är inte säkert att så är fallet. Beräkningen visar dock att Huddinges jämförelsevis "generösa" myndighetsutövning inom särskilt boende genererar betydande merkostnader.

Inom hemtjänsten råder ett motsatt förhållande. Huddinge ligger lägre än i riket, liknande kommuner och länet både när det gäller andel personer (65 år och äldre) beviljade hemtjänst och antalet beviljade timmar per person. Om Huddinge låg på samma andel personer så skulle ytterligare ca 15 personer vara beviljade hemtjänst. Huddinge ligger vidare lågt när det gäller antal timmar per hemtjänsttagare.

Om Huddinge låg på samma nivå som riket och länet när det gäller antal personer och beviljade timmar så skulle drygt 89 000 fler timmar utförts⁶. Det motsvarar ca 40 mkr i ökade kostnader med 2019 års ersättning 445 kr per timme.

4.3 Antal ärenden per handläggare

Socialstyrelsen presenterar årligen s k öppna jämförelser. Det är statistik om volymer, kostnader och kvalitet baserade på officiell statistik, de nationella kvalitetsregistren och nationella enkäter.⁷ Ett nyckeltal som presenteras är antal äldre personer per handläggare. Nyckeltalet beräknas genom att dividera antal personer 65 år och äldre som fick insats den 1 februari 2019 med antalet handläggare (årsarbetare). År 2019 lämnade 90 procent av rikets kommuner in uppgifter för detta nyckeltal. I Stockholms län svarade 22 av 26 kommuner. En av de kommuner som saknas är Huddinge.

Huddinge gjorde dock en egen mätning den 1 september år 2019 som visar att biståndskansliet hade totalt 2 413 ärenden inom äldreomsorgen. Antalet handläggare motsvarade 22 heltidstjänster. Av dessa arbetade 17 med vanlig biståndshandläggning och resterande fem med utskrivningsplanering (planering för personer på väg att skrivas ut från sjukhus). Om vi dividerar alla ärenden med alla handläggare så blir det ca 110 ärenden per handläggare i Huddinge.

Biståndskansliet har gjort egna beräkningar av antalet ärenden per handläggare. Kansliet har då exkluderat de 7 handläggare som arbetar med utskrivningsplanering. Det är på vissa sätt ett rimligare sätt att räkna, men eftersom Socialstyrelsen dividerar antalet ärenden med samtliga biståndshandläggare för målgruppen så har vi räknat på samma sätt för att kunna jämföra Huddinge med kommunerna i Socialstyrelsens undersökning.

⁵ 59 personer * 948 732 kronor per plats = 55 975 188 kr

⁶ Nuvarande personer: 1 159 personer * 6 timmar (33-27) * 12 månader = 83 448 timmar.

Tillkommande 15 personer: * 33 timmar * 12 månader = 5 940. Totalt: 5 940 + 83 448 = 89 388 timmar

⁷ <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/opna-jamforelser/socialtjanst/aldreomsorg/>

Diagram 4. Antal ärenden per handläggare 2019

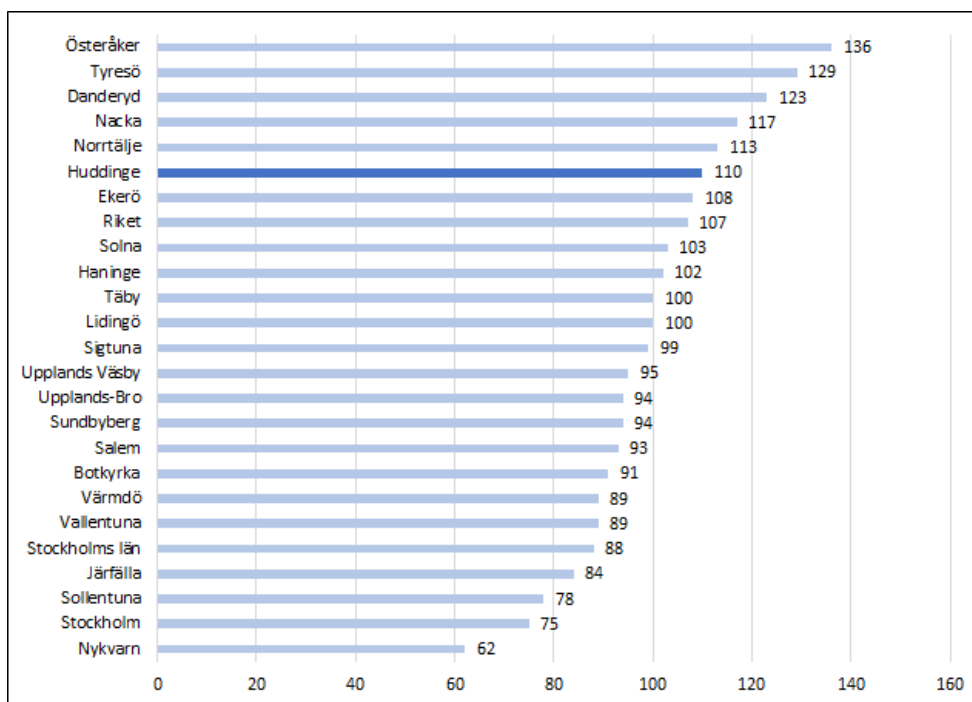


Diagram 4 visar att Huddinge med 110 ärenden per handläggare ligger över snittet i riket (107) och länet (88). Att länets genomsnitt ligger så lågt förklaras av att Stockholms stad, som väger tungt, ligger på 75 ärenden per handläggare. Om vi istället jämför med länets kommuner så ligger fem av dem över Huddinge medan 17 har färre ärenden per handläggare.

Totalt har ca 600 personer beviljats insats genom förenklad biståndshandläggning. Dessa ärenden är mindre tidskrävande. Införandet av förenklad handläggning kan därför vara en delförklaring till att Huddinges handläggare har relativt många ärenden antal ärenden. Samtidigt har flertalet Stockholmskommuner infört förenklad handläggning varför det inte borde påverka Huddinges placering i ovanstående diagram.

4.3.1 Bedömning

Huddinges biståndshandläggare inom äldreomsorg ligger med 110 ärenden per handläggare över snittet i riket (107) och länet (88). Det skulle till viss del kunna förklaras av att Huddinge tillämpar förenklad handläggning. Vår sammanfattande bedömning är dock inte att Huddinges biståndshandläggning är ineffektiv såtillvida att handläggarna har få ärenden. Tvärtom visar statistiken att Huddinges biståndshandläggare i genomsnitt har fler ärenden än kollegorna i genomsnittskommunen i både länet och riket.

4.4 Arbetsätt

4.4.1 IBIC

På den del av biståndskansliet som arbetar med äldreomsorg, sektionen för stöd i ordinärt och särskilt boende, används arbets sättet IBIC (individens behov i centrum). Arbets sättet stöds av Socialstyrelsen, och syftet med IBIC är att sätta individens behov i centrum vid biståndsbedömning genom att öka den äldres delaktighet och möjlighet att påverka. Att arbeta enligt IBIC innebär vidare att biståndshandläggarna använder gemensam terminologi och att fokus ligger på den enskildes faktiska behov inom ett antal livsområden.

Som stöd i arbetet har biståndskansliet ett metodstöd för IBIC där handlägningsprocessen enligt IBIC presenteras mer utförligt. Vidare finns en "Lathund för livsområden och relaterade faktorer" som förklarar de olika livsområdena.

4.4.2 Rutiner för rättssäkerhet och likabehandling

Vid bedömning av vad som i det enskilda fallet ska ses som skälig levnadsnivå kan handläggarna vid tveksamhet söka stöd i riktlinjer, enhetsrutiner och rättspraxis. De kan också konsultera den jurist som arbetar på Biståndskansliet. En av juristens uppgifter är att kontinuerligt följa lagstiftningen och nya domar så att verksamheten hela tiden följer gällande praxis.

För att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet hålls också regelbundna möten. Metodmöten hålls en gång per månad, och på dessa möten diskuteras rutiner, arbets sätt och generella frågor. Ett exempel kan vara hur enhetsrutinerna ska tolkas. Vidare hålls s k kollegiemöten en gång per vecka ca 10 handläggare. På dessa möten föredras och diskuteras svåra och komplexa ärenden för att säkerställa en likvärdig bedömning mellan olika handläggare. För att motverka felaktiga avslagsbeslut tillämpas dessutom en rutin som innebär att gruppledare ska läsa igenom alla utredningar som resulterar i avslag.

4.4.3 Arbetstid och hjälpmedel

Biståndshandläggarna använder självklart datorer, e-post och övriga datoriserade arbets sätt som idag är standard i Sverige. Biståndskansliet har IT-systemet Procapita för alla delar i handläggarnas utredningar (ansökan, handläggning, dokumentation, beslut, uppföljning etc). År 2015 hade 65 procent av alla kommuner Procapita, men nu har vissa gått över till Lifecare som är ett modernare system från samma leverantör.

I övrigt används inte de möjligheter som teknikutvecklingen skapat, exempelvis automatiserade beslut. Det automatiserade beslutsfattandet innebär kortfattat att en mjukvara tas fram som sedan utför enkla och rutinmässiga arbetsuppgifter.

Det finns exempel på kommuner som har infört automatiserade beslut. Ett sådant är Trelleborgs kommun där handläggningstiden för ekonomiskt bistånd har minskat från en vecka till en arbetsdag samtidigt som antalet handläggare mer än halverats. Förklaringen ligger i en kombination av genomlysta processer, förändrade arbets sätt och automatiserat beslutsfattande.

Biståndskansliet har inte genomfört någon mätning av hur handläggarnas arbetstid används. De anser själva att de lägger merparten av arbetstiden på uppgifter som direkt eller indirekt är arbete med brukare. Exempel på arbetsuppgifter är hembesök, utredningsarbete, brukarrelaterade möten (t ex kollegiemöten och metodmöten) och telefonsamtal med eller om brukare. Handläggarna har telefontid alla vardagar 09:00 till 10:00 samt torsdagar 13:00 till 14:30.

4.4.4 Bedömning

Vår bedömning är att Biståndskansliet inte fullt ut använder de möjligheter som teknikutvecklingen har skapat för att automatisera arbetsprocesser. Ett område som sannolikt kan automatiseras är den förenklade handläggningen. I Huddinge föreligger en automatisk rätt till trygghetslarm, städning, tvätt och inköp för personer som har fyllt 75 år, är bosatta i Huddinge och inte redan är beviljade den sökta insatsen. Myndighetsutövningen består i dessa ansökningar av att kontrollera den sökandes ålder och bostadsadress samt att kontrollera att insatsen inte redan är beviljad. Dessa arbetsuppgifter lämpar sig väl för automatisering.

Eftersom statistik saknas går det inte att bedöma hur stor del av handläggarnas arbetstid som fördelas på olika arbetsuppgifter eller hur stor del som är brukartid. De arbetssätt som tillämpas för att säkerställa likställighet och rättssäkerhet, exempelvis IBIC, metodmöten och stöd från jurist, är dock ändamålsenliga. Vidare har handläggarna har fler ärenden per person än genomsnittet i Sverige. Vi har därför inte funnit något som talar för att biståndshandläggarna arbetar ineffektivt givet de förutsättningar som faktiskt föreligger. Däremot är det sannolikt så att Biståndskansliet skulle kunna effektivisera verksamheten genom att införa automatiserat beslutsfattande inom vissa områden, exempelvis vid förenklat beslutsfattande.

4.5 Uppföljning av biståndsbeslut

Biståndsbeslut måste följas upp för att säkerställa att de är aktuella och överensstämmer med den enskildes faktiska behov. Bristande uppföljning av beslut kan leda till att brukare antingen får för lite eller för mycket insatser i förhållande till sina faktiska behov. I det förstnämnda fallet uppfyller inte kommunen och nämnden sitt uppdrag, och i det sistnämnda fallet belastas nämndens budget mer än nödvändigt.

De riktlinjer för handläggning av ärenden som nämnden fattat beslut om innehåller inget om hur uppföljning av ärenden ska genomföras. De enhetsrutiner som enhetschefen har tagit fram stadgar dock att det är viktigt att uppföljning sker systematiskt. Av rutinerna framgår att viktiga underlag vid uppföljning är kontakt med den enskilde, tidigare beslut och uppgifter från utföraren.

Enligt Socialstyrelsens rekommendationer ska uppföljning ske årligen, men det framgår inte av enhetsrutinerna. De intervjuade har dock bekräftat att uppföljning ska ske varje år även i de fall själva biståndsbeslutet gäller tillsvidare. Flertalet uppföljningar hinns med inom ett år, eller innan de går ut om beslutet avser kortare tid. Någon statistik finns inte men de intervjuade uppskattar att ungefär ett av 20 ärenden inte följs upp i tid.

4.6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning inom detta område är att det till stor del råder god ekonomisk hushållning inom biståndskansliet. Vi bedömer dock att förbättringspotential finns inom några områden. Nedanstående punkter sammanfattar våra slutsatser och rekommendationer när det gäller arbetssätt och myndighetsutövning inom Biståndskansliet:

- De riktlinjer som KF och nämnd har antagit för myndighetsutövning svarar väl mot sitt syfte. Vidare finns enhetsrutiner som på ett konkret sätt förtydligar riktlinjerna inom ett antal viktiga områden, t ex anhörigperspektivet och hur en utredning ska kommuniceras med den enskilde inför ett beslut. Det vore en styrka om nämnden ställde sig bakom enhetsrutinerna eftersom det dokumentet styr den vardagliga myndighetsutövningen. Vi rekommenderar därför att nämnden bereds möjlighet att diskutera och anta enhetsrutinerna.
- Biståndsbedömningen är generös såtillvida att en högre andel beviljas särskilt boende än i riket, länet och liknande kommuner. Inom hemtjänsten råder ett motsatt förhållande. Huddinge ligger vidare lågt när det gäller antal timmar per hemtjänsttagare.
- Huddinges biståndshandläggare inom äldreomsorg ligger med 110 ärenden per handläggare ligger över snittet i riket (107) och länet (88). Vi bedömer därför inte att Huddinges biståndshandläggning är ineffektiv såtillvida att handläggarna har få ärenden.
- Biståndskansliet använder inte fullt ut de möjligheter som teknikutvecklingen har skapat för att automatisera arbetsprocesser. Ett område som sannolikt kan automatiseras är den förenklade handläggningen. Vi rekommenderar därför att Biståndskansliet vidtar åtgärder i syfte att ta till vara de möjligheter till ökad effektivisering som teknikutvecklingen har möjliggjort.

5 Effektivitet i egen regi

5.1 Kostnadsanalys

Den totala kostnaden i en verksamhet påverkas av volymerna, dvs av hur många personer som beviljas insats av biståndskansliet. Totalkostnaden beror också på kostnaden per plats, insats eller timme, dvs på utförarverksamhetens effektivitet. De kostnader som redovisas i kommande avsnitt är avsedda att mäta verksamhetens effektivitet. Alla uppgifter är hämtade från Kolada.

Diagram 5 Kostnad per brukare (kr) 2016 – 2018, Särskilt boende och hemtjänst

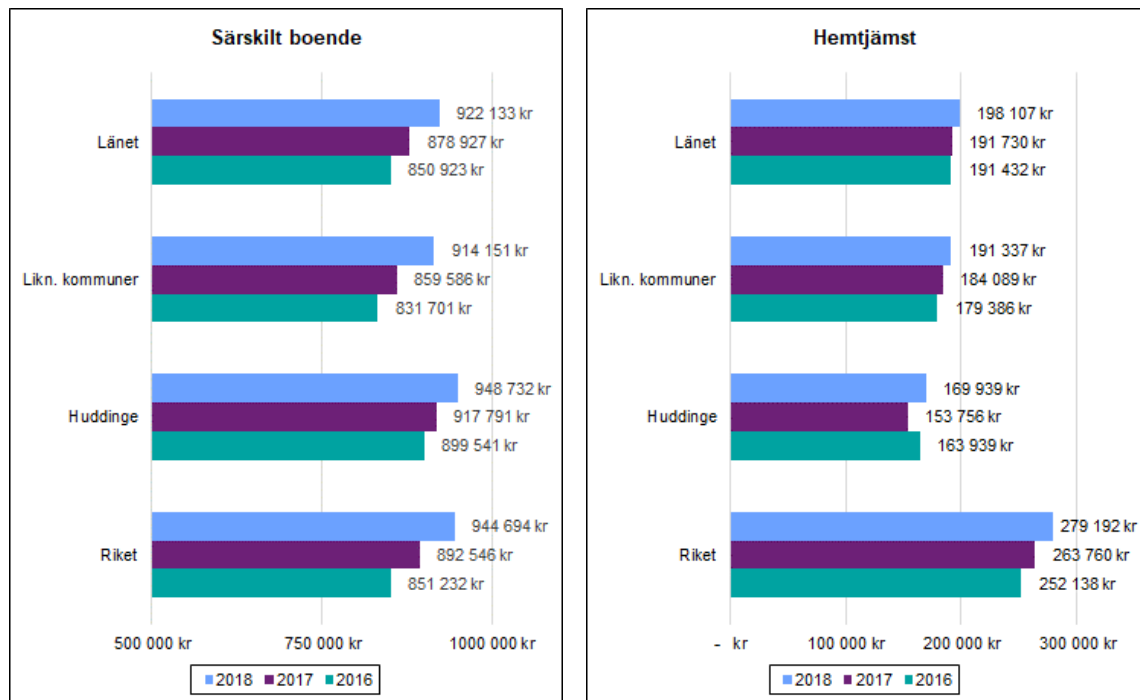


Diagram 5 visar Huddinges kostnad per plats i Särskilt boende (948 732 kr) ligger över den genomsnittliga kostnaden i länet (922 133 kr) och liknande kommuner (914 151). Riksgenomsnittet är också lägre, men här är skillnaden inte lika stor. Huddinge driver nästan alla boenden i egen regi, och innehållet i en boendeplats är jämförbar mellan olika kommuner. Diagrammet ger därför en rättvisande bild av den kostnad Huddinge har för de särskilda boenden som drivs i egen regi.

Till höger i diagram 5 framgår att kostnaden per brukare i Huddinge (169 939 kr) är lägre än i länet (198 107 kr), liknande kommuner (191 337 kr) och riket (279 192 kr). Vi har tidigare konstaterat att den genomsnittliga hemtjänstmottagaren i Huddinge beviljas 27 timmar per månad medan motsvarande person i riket och länet beviljades 33 respektive 35 timmar. Det innebär att Huddinges lägre kostnad per hemtjänsttagare till viss del förklaras av att biståndskansliet beviljar färre timmar per hemtjänsttagare än vad kollegorna i länet och riket gör.

För att eliminera effekten av att biståndshandläggarna i Huddinge i genomsnitt beviljar färre timmar har vi i nedanstående diagram dividerat den genomsnittliga kostnaden per hemtjänsttagare med det genomsnittliga antalet timmar per hemtjänsttagare. Det ger den genomsnittliga kostnaden för att utföra en hemtjänsttimme.

Diagram 6 Kostnad per hemtjänsttimme (kronor) 2016 – 2018

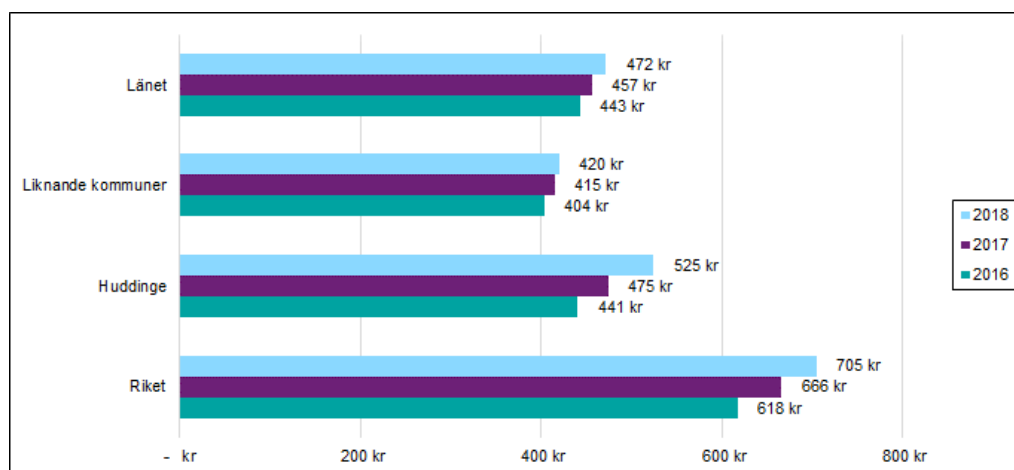
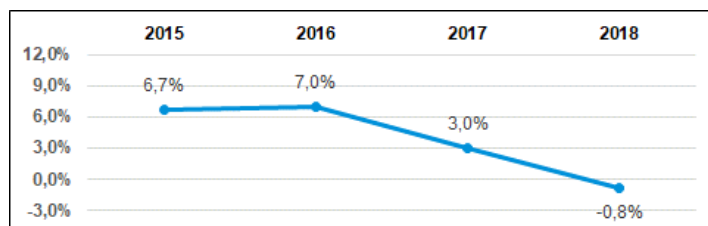


Diagram 6 visar att genomsnittskostnaden per utförd timme är högre i Huddinge (525 kr) än i länet (472) och liknande kommuner (420). Att riket ligger ännu högre (705 kr) beror på att många kommuner till ytan är väsentligt större, och mer glesbefolkade, än Huddinge. Det medför att den andel av personalens arbetstid som utgörs av resor till och från hemtjänstmottagare ökar vilket i sin tur medför ökad kostnad per utförd timme.

5.1.1 Nettokostnadsavvikelse

Nedan redovisas skillnaden mellan netto- och referenskostnad. Nettokostnad är äldreomsorgens totala kostnader minus verksamhetens intäkter. Referenskostnaden visar vad verksamheten borde kosta när man tar hänsyn till strukturvariabler och antar att verksamheten bedrivs lika effektivt som i rikets genomsnittskommun. Strukturvariabler är t ex åldersstruktur, restider i hemtjänsten, bebyggelsestruktur, lönenivå, och befolkningsutveckling. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än förväntat.

Diagram 7 Nettokostnadsavvikelse 2015 - 2018



Diagrammet visar att äldreomsorgen i Huddinge de senaste tre åren har gått från att kosta 7 procent mer än förväntat till att ligga 0,8 procent under förväntad kostnad.

5.2 Hemtjänst

5.2.1 Ersättning och registrering av tid

Huddinge kommun har infört LOV inom hemtjänst. Det innebär att alla utförare som klarar förfrågningsunderlagets kvalitetskrav har rätt att etablera sig i kommunen. Det finns för närvarande sju olika utförare. En av dessa är kommunens verksamhet i egen regi som har ungefär hälften av marknaden.

Alla utförare ersätts med 445 kronor per utförd timme. Med utförd tid avses tid som utförs med eller för hemtjänstmottagaren. En utförare får inte fakturera fler utförda timmar än de som har beviljats.

Beställaren / biståndskansliet kräver att alla utförare registrerar den utförda tiden i ett elektroniskt system som heter Phoniro. Systemet fungerar så att hemtjänstpersonalen med hjälp av mobiltelefoner kan kvittera start och slut på besöken hos brukaren, och samtidigt registrera vilka insatser som utförs och eventuellt avböjts av brukaren. För att säkerställa att informationen registreras i brukarens bostad används kvittens mot en digital låsenhet eller mot en så kallad NFC-etikett, dvs en "tagg" eller "knapp" i brukarens hem. Phoniro ger en objektiv mätning av den utförda tiden, dvs den tid som personalen har varit hemma hos brukaren. De utförda tid som registreras i Phoniro ligger till grund för utförarnas ersättning.

5.2.2 Hemtjänstens bemanning och planering

Hemtjänstgrupperna har s k samordnare som arbetar med schemaläggning, bemanning och planering av de hemtjänstinsatser gruppen dagligen ska utföra. Samordnarna använder Laps Care. Det är ett digitalt verktyg för planering av hemtjänstinsatser. Först måste ett antal basuppgifter matas in i systemet, t ex inom vilka tidsramar uppdragen ska utföras, brukarnas adresser, antal beviljade timmar och antal personer som arbetar varje dag. Därefter fördelar systemet arbetsgruppens besök hos brukarna så att behovet av rätt personal vid varje tidpunkt och arbetsuppgift tillgodoses. Kortfattat kan man säga att Laps Care planerar ut alla insatser som ska utföras under en dag på den personal som är i tjänst.

Samordnarnas planeringsarbete handlar om att nå en effektiv planering där onödig res- och spiltid undviks. När intervjuerna genomfördes fanns administrativa samordnare som arbetade med Laps Care på alla enheter. En planering fanns dock för att centralisera och därmed samordna och effektivisera planeringsarbetet. En beräkning finns som visar antalet samordnare vid en centralisering skulle kunna minskas med fyra.

5.2.3 Daglig rapport

Redan under våren 2019 stod det klart att verksamheten inte skulle klara budget. I hemtjänst utgör personalkostnaderna 80 - 90 procent av de totala kostnaderna. I maj 2019 vidtog hemtjänsten åtgärder för att effektivisera den dagliga bemanningen.

En controller som stöttar hemtjänsten byggde ett planerings- och uppföljningsverktyg i excel för att hemtjänsten ska kunna styra bemanningen. Planeringsdelen bygger på en uträkning som visar att varje arbetad timme för hemtjänstpersonalen kostar 320 kronor (inkl chef och administrativ personal). Eftersom hemtjänsten enbart får betalt för utförd tid (445 kr) så har kontrollern räknat ut att ca 71,5 procent av hemtjänstpersonalens totala arbetstid måste vara utförd tid för att intäkterna ska täcka kostnaderna.

I planeringsdelen av "daglig rapport" ska den planerade arbetstiden i arbetsschemat under en dag fyllas i. Därefter ska den planerade utförda tiden från Laps fyllas i (dvs den tid som enligt planeringen ska utföras åt hemtjänsttagare). Systemet ger då information om förväntat ekonomiskt resultat för dagen och om antal arbetstimmar som hemtjänstgruppen ligger över eller under budget. Det sistnämnda innebär att chef och planerare kan se antal arbetstimmar som finns kvar att använda innan ett minusresultat presenteras, alternativt antal arbetstimmar som måste tas bort den dagen för att nå ett nollresultat.

5.2.4 Uppföljning

Daglig rapport innehåller också en uppföljningsdel. Där ska faktiskt antal arbetade timmar och faktiskt antal utförda timmar fyllas i. Den sistnämnda uppgiften hämtas från Phoniro. Systemet ger då information om det faktiska resultatet den aktuella dagen. Det planerade resultatet redovisas också liksom information om hur stor andel av de planerade timmarna som faktiskt utfördes.

I Excelsystemet finns möjlighet att följa såväl hela hemtjänstgruppen som varje medarbetare. Det går därmed att följa hur stor andel av varje medarbetares tid som är utförd tid. I de hemtjänstgrupper där vi intervjuade medarbetarna så kände dessa till den nya rutinen med daglig rapport. Både chefer och medarbetare ansåg att den nya rutinen hade medfört ökat fokus på vikten av effektiv bemanning. Några medarbetare berättade att det börjar finnas en insikt i personalgruppen om att det inte går att utföra mer än den beviljade tiden.

De dagliga rapporterna sammanställs efter månaden till en månadsammanställning per enhet. Alla enhetschefer har månatliga möten med en ekonom där såväl sammanställningen som enhetens ekonomi i övrigt går igenom. Dessutom har ekonomen och sektionschefen en gemensam sittning en gång i månaden med alla enhetschefer.

De dagliga rapporterna började användas i maj och i oktober var hemtjänstens resultat det bästa under 2019. När detta skrivs är bokslut för 2019 inte klart. Det preliminära resultatet visar att hemtjänstens underskott uppgår till -33 mnkr. Det återstår därför arbete innan hemtjänsten når ekonomi i balans.

5.2.5 Bedömning hemtjänst

Hemtjänsten erhåller 445 kr per utförd timme, men den faktiska kostnaden per utförd timme har varit väsentligt högre i flera år. Hemtjänstens har därför redovisat stora underskott. Vår bedömning är att huvudorsaken till underskotten är att hemtjänsten inte

har varit tillräckligt bra på att skapa effektiva arbetsscheman där merparten av medarbetarnas arbetstid används till att utföra hemtjänstinsatser.

Jämfört med andra kommuner är Huddinges ersättning inte låg. Genomsnittet i riket år 2019 för de 68 kommuner som ersätter för utförd tid var 410 kronor för serviceinsatser (tvätt, städ, inköp) och 433 kronor för omvårdnadsinsatser⁸. Kommunernas ersättnings-system är utformade på delvis olika sätt, men det går enligt vår bedömning inte att dra slutsatsen att ersättningen i Huddinge är låg.

Under 2019 har ett arbete inletts för att minska underskotten. Arbetet syftar till att effektivisera den dagliga bemanningen. Vår bedömning är att arbetet har helt rätt inriktning och att den modell som används är ändamålsenlig. Vi bedömer vidare att de planer som finns på att centralisera de samordnare som ansvarar för planeringen är ytterligare ett steg i rätt riktning. Vi rekommenderar att det arbete som inletts med att effektivisera hemtjänstens dagliga bemanning bör fortsätta.

5.3 Särskilt boende

5.3.1 Uppdragsbeskrivning och ekonomisk ersättning

Den ekonomiska ersättningen till de särskilda boendena slås fast av nämnden i november inför kommande år.

De särskilda boendena får betalt per lägenhet/plats. Ersättningen år 2019 var 1921 kr per dygn för demensplatser och 1691 kr per dygn för vanliga omvårdnadsplatser. Bortsett från lokalhyror ska ersättningen täcka samtliga kostnader såsom löner, administration och övriga driftkostnader. För tomma lägenheter ges ingen ersättning, inte ens under några dagar efter ett dödsfall vilket annars är vanligt i andra kommuner.

Boendesamordnarna, som arbetar vid Biståndskansliet, är viktiga för de särskilda boendenas ekonomi. De matchar personer till tomma platser, och eftersom boendena enbart får betalt för belagda dygn så är det viktigt med en snabb process.

5.3.2 Bemanning, budgetering och uppföljning

De personer vi har intervjuat inom särskilt boende vittnar om att besparingar har genomförts under lång tid. Det besparingsarbete som har gjorts har främst inriktats på att minska kostnader för bilar, förbrukningsmaterial och inventarier. Trots de vidtagna åtgärderna prognostiserade dock de särskilda boenden vid tiden för intervjuerna ett negativt resultat på ca 10 mnkr för år 2019.

Några intervjuade har framfört att underskotten förklaras av att vissa kostnader är medvetet underbudgeterade. Ett exempel är Kullagården som har budgeterat kostnader för fyra veckors semestervikarier. Då merparten av personalen har sex veckors semester saknar budgeten medel för två veckors vikarier. Dessutom är kostnaden för sjuklön för lågt budgeterad.

⁸ Enligt en undersökning genomförd av SKR "Ersättningsystem i hemtjänst 2019"

Inom särskilt boende utgör personalkostnaderna 80 - 90 procent av den totala kostnadsmassan. De budgetansvariga enhetschefernas största möjlighet att påverka ekonomin är därför bemanningsekonomi, dvs att säkerställa att arbetsschemat läggs så effektivt som möjligt utifrån det grundläggande kravet att det ska svara mot när brukarna har behov av stöd. Flertalet av kommunens 11 boenden har dock ännu ej sett över möjligheterna till effektivisering inom detta område. Några intervjuade har framfört att det kan bero på att enhetschefernas kompetens inom ekonomi varierar. Flertalet chefer är socionomer eller sjuksköterskor, dvs utbildningar som inte innehåller särskilt mycket ekonomi. Chefernas delaktighet i den dagliga bemanningen varierar också, på vissa boenden är det istället medarbetarna som själva lägger arbetsschemat. Under intervjuerna har dock uttryckts en vilja från flera chefer om att arbeta med bemanningsekonomi och ett ökat stöd från ekonomerna i denna fråga har efterfrågats.

Cheferna inom särskilt boende ska följa upp ekonomin varje månad. Det finns en controller och en ekonom som arbetar med boendena, och cheferna har möjlighet till individuella möten med ekonomen varje månad.

5.3.3 Samverkan

I Stortorp finns fem särskilda boenden samlade på samma plats. Vissa av dem ligger i samma hus och tillsammans har de 135 platser⁹. Mellan de fem enheterna finns idag nästan inget samarbete. Några intervjuade har istället uttryckt att de drivs som fem separata enheter som skulle kunna samarbeta i väsentligt högre utsträckning. Områden där ökat samarbete skulle vara önskvärt är exempelvis samordning av legitimerad personal, vikarier och nattbemanning.

Idag byggs äldreboenden så att samverkan och effektiv bemanning underlättas. Det innebär att ett boende bör ha åtminstone 6 avdelningar med nio platser. Avdelningarna läggs ofta två och två på samma våningsplan så att samarbete mellan avdelningar underlättas. Huddinge har några boenden som har få platser eller många olika våningsplan. Ett exempel är boendet i Stuvsta som har tre våningsplan med sex, nio och nio platser.

5.3.4 Bedömning särskilt boende

I Stortorp har fem små särskilda boenden samlats på ett ställe. De boenden som idag byggs har oftast minst 54 platser (6 avdelningar med 9 platser). Mindre boenden gör att bemanningen blir onödigt kostsam eftersom personalpooler, samverkan nattetid och möjligheterna för avdelningar att avlasta varandra vid tunga lyft eller tillfälliga arbetstoppar inte kan utnyttjas fullt ut.

De besparingar som har genomförts har inriktats på de små kostnadsposterna medan bemanningen inte har setts över på flertalet boenden. Flera intervjuade har framfört att det går att hitta besparingar som inte skulle påverka kvaliteten negativt. Vi rekommenderar därför att bemanningen ses över på samtliga boenden.

⁹ Boendena i Stortorp är Ekgården (18 platser), Nygården (47), Ängsgården (31), Strandgården (8) och Kullagården (31).

5.3.5 Samarbete

En av de aktiviteter som äldreomsorgen har med i verksamhetsplan 2019 syftar till att förbättra samverkan mellan biståndskansliet och hemtjänsten i egen regi. Ett antal workshops planerades därför med Biståndskansliets handläggare och hemtjänstens enhetschefer, gruppledare och samordnare. Syftet var att öka förståelsen för varandras uppdrag och arbetssätt. Under våren 2019 genomfördes en workshop, och ytterligare en planerades vid tiden för intervjuerna. Samma mål fanns också för förbättrad samverkan mellan särskilt boende och biståndskansliet. Det arbetet hade dock inte kommit lika långt vid tiden för intervjuerna.

Inom hemtjänsten finns idag inget direkt samarbete i bemanningsfrågor mellan olika hemtjänstenheter. Några intervjuade har därför framfört att de olika enheter borde samarbeta mer. Idag kan en hemtjänstgrupp stå med lediga kapacitet samtidigt som en annan grupp tar in extra personal.

5.4 Slutsats och rekommendationer

Den revisionsfråga som legat till grund för detta kapitel är om kommunens äldreomsorg i egen regi bedrivs på ett effektivt sätt, samt var eventuella brister finns. Statistik från Kolada visar att äldreomsorgen i Huddinge på tre år har gått från att kosta 7 procent mer än förväntat till att ligga 0,8 procent under förväntad kostnad. Inom hemtjänst har åtgärder vidtagits under 2019 för att ytterligare effektivisera bemanningen. Samtidigt bedömer vi att effektiviseringspotentialfortfarande finns varför vår sammanfattande bedömning är verksamheten endast delvis drivs effektivt. Våra slutsatser och rekommendationer inom detta område sammanfattas i nedanstående punkter:

- Hemtjänsten erhåller 445 kr per utförd timme, men den faktiska kostnaden per utförd timme har varit högre i flera år. Under 2019 har ett arbete inletts för att effektivisera den dagliga bemanningen. Vår bedömning är att arbetet är ändamålsenligt. Vi rekommenderar att det arbete som inletts år 2019 med att effektivisera hemtjänstens dagliga bemanning bör fortsätta.
- I Stortorp har fem små särskilda boenden samlats på ett ställe. Idag finns nästan inget samarbete mellan dessa boenden. Mindre boenden gör att bemanningen blir onödigt kostsam eftersom personalpooler, samverkan nattetid och möjligheterna för avdelningar att avlasta varandra vid tunga lyft eller tillfälliga arbetstoppar inte kan utnyttjas fullt ut. Vi rekommenderar att möjligheterna till ökat samarbete mellan dessa boenden undersöks.
- De besparingar som har genomförts har inriktats på de små kostnadsposterna medan bemanningen inte har setts över på flertalet boenden. Flera intervjuade har framfört att det går att hitta besparingar som inte skulle påverka kvaliteten negativt. Vi rekommenderar därför att bemanningen ses över på samtliga boenden.

6 Styrning av privata utförare

6.1 Avtal och styrning

6.1.1 Förfrågningsunderlag för privata boenden

Alla särskilda boenden som kommunen hyr drivs i egen regi. Kommunen har alltså inte upphandlat entreprenaddrift av något eget boende. En s k ramupphandling som avser enstaka platser genomfördes dock år 2016, och kommunen har idag avtal med ett tiotal boenden. De ligger både i kommunen och i andra kommuner i Stockholms län.

Ramupphandlingens förfrågningsunderlag inleds med sådana krav om ekonomisk stabilitet osv som finns med i alla upphandlingar. Därefter följer ett stort antal kvalitetskrav inom olika områden. Krav ställs exempelvis på närvarande arbetsledning, medarbetarnas kompetens och att ett ledningssystem ska finnas med rutiner för bl a Lex Sarah-anmälningar och hantering av synpunkter. Det finns också kvalitetskrav på själva verksamheten, exempelvis krav rörande genomförandeplan, kontaktmannaskap, kost, utevistelse, städning, dokumentation samt aktiviteter och stimulans.

Till förfrågningsunderlaget hör en bilaga med en avtalsmall. Avtalet innehåller sedvanliga avtalsuppgifter om t ex avtalslängd, fakturering och hävning. Vidare innehåller avtalet regler om när ersättning betalas ut, exempelvis stadgas vad som gäller vid uppsägning, dödsfall och sjukhusvistelse. Själva ersättningen finns dock inte med i avtalet. Den fastställs istället av ansvarig nämnd årligen i november.

6.1.2 Uppdrag till boenden i egen regi

De särskilda boenden som drivs i egen regi omfattas inte av förfrågningsunderlaget som beskrivs ovan. Istället finns en uppdragsbeskrivning vars syfte är att beskriva de krav som ställs på boendenas innehåll och kvalitet. Redan på den inledande sidan ställs krav på att verksamheten ska följa och ha kunskap om äldreomsorgens värdighetsgaranti och kvalitetsdeklarationen för boenden.

Vidare innehåller uppdragsbeskrivningen krav rörande personalens kompetens, mat och måltider, dokumentation och på att det i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift SOSFS 2011:9 ska finnas ett ledningssystem för kvalitet som omfattar boendets alla delar. När det gäller aktiviteter, utevistelse och stimulans så innehåller uppdragsbeskrivningen exakt samma krav som förfrågningsunderlaget för de privata, dvs att den enskilde dagligen ska erbjudas utevistelse samt att äldreboendet ska anordna minst en gemensam aktivitet varje dag.

Den ekonomiska ersättningen inför kommande år slås årligen fast av nämnden i november samtidigt som beslut om ersättning till de privata utförarna fattas. Boendena får betalt per belagd plats. Beställarbudgeten ligger på Biståndskansliet.

6.1.3 Förfrågningsunderlag hemtjänst

Huddinge började år 2009 tillämpa lagen om valfrihetsssystem (LOV) inom hemtjänst. Förfrågningsunderlaget, som gäller både för kommunens hemtjänst och privata utförare, innehåller en avtalsbilaga med alla krav på leverantören och tjänstens utförande. Förfrågningsunderlaget reviderades senast år 2018.

Förfrågningsunderlaget innehåller exakt samma krav på ledningssystem, samt hantering av Lex Sarah och synpunkter/klagomål, som inom särskilt boende. Därutöver finns ett antal kvalitetskrav som är mer anpassade för hemtjänst när det gäller chefens och medarbetarnas kompetens.

LOV-systemet infördes 2009 och sedan dess har några utförare hoppat av pga dålig lönsamhet. Idag bedriver inget av de större vårdföretagen hemtjänst i Huddinge. Det största privata företaget är Ekens hemtjänst, ett företag som enbart verkar i Huddinge kommun. Därutöver finns fem privata utförare och kommunens hemtjänst.

6.1.4 Bedömning

Det är avtalet, i kombination med lagar, som styr de privata utförarna. Det är därför viktigt att förfrågningsunderlagen och avtalen rymmer skrivningar om nämndens mål och vikten av att verksamheterna arbetar i enlighet med nämndens kvalitetsdeklaration osv.

Förfrågningsunderlaget (och dess bilagor) är mer omfattande än den uppdragsbeskrivning som gäller för boenden i egen regi. När det gäller krav på verksamhetens kvalitet och personalens kompetens innehåller dock de två dokumenten i stort sett samma krav. Vi sammanfattande bedömning är att förfrågningsunderlagen och uppdragsbeskrivningen är ändamålsenligt utformade när det gäller de kvalitetskrav som ställs på verksamheten.

6.2 Uppföljning och åtgärdande av brister

6.2.1 Krav i förfrågningsunderlagen och uppdragsbeskrivningen

Förfrågningsunderlaget för de privata boendena har en bilaga som bl a beskriver kommunens rätt att följa upp genom såväl oanmälda som i förväg anmälda besök. Vid dessa uppföljningar har kommunen rätt att ta del av den dokumentation och de underlag som krävs för att kunna bedöma om alla kvalitetskrav följs samt att de enskilda får den hjälp de har ska ha.

Kommunen avgör enligt bilagan själv vilka grunder som kan utgöra skäl att följa upp en verksamhet. I bilagan skrivs att uppföljning kan komma att genomföras utifrån inkomna klagomål, information från media och anonyma tips. Vidare skrivs att kommunens uppföljning kan variera såväl i omfattning som metod.

Utöver uppföljning av själva avtalet så sker också en uppföljning på individnivå. Den utförs av biståndshandläggare och syftar till att säkerställa att den enskilde får den hjälp som beviljas utifrån biståndsbeslutet. Individuppföljning sker genom samtal med den enskilde och granskning av genomförandeplan. Den ska äga rum årligen samt om på förekommen anledning.

Hemtjänstens förfrågningsunderlag stadgar att kommunen har rätt att göra oanmälda och anmälda besök för att kontrollera att samtliga avtalsvillkor följs. Leverantören ska medverka i och vara kommunens företrädare behjälplig i dessa uppföljningar, och kommunen har rätt att ta del av den dokumentation och de underlag som krävs för att kunna följa upp att uppdraget efterlevs och att de enskilda får den hjälp de har beviljats. Vid föranmälda uppföljningsbesök ska leverantörens verksamhetschef eller dess ersättare finnas på plats för att svara på frågor.

Den uppdragsbeskrivning som gäller för de särskilda boenden som kommunen innehåller ett stycke om uppföljning. Det är inte lika omfattande som i förfrågningsunderlaget för privata boenden, men det slår fast att kvalitetsenheten ansvarar för uppföljning också av verksamhet i egen regi. Vidare framgår att enhetschef och medarbetare ska medverka vid uppföljning av boendet och ge företrädare för kvalitetsenheten tillträde samt tillgång till dokumentation och övriga underlag.

6.2.2 Kvalitetsenhetens uppföljning

På den kvalitetsenheten finns två medarbetare som arbetar med att följa upp så att verksamheten svarar mot ingångna avtal. De arbetar med hela socialtjänsten, dvs äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt verksamhet för personer med funktionsnedsättning

Vid uppföljning används den skrävsorteringen som SKR har utvecklat som stöd för kommunens arbete med uppföljning. Krävsorteringen har tagits fram för att underlätta strukturering och analys i systematiskt uppföljningsarbete, och den kan bland annat användas för att prioritera vilka ska-krav som uppföljningen ska lägga störst vikt vid.

Vid uppföljningen kontrolleras hur verksamheten uppfyller ska-kraven och arbetar med social dokumentation. Kvalitetsenheten dokumenterar uppföljningsresultaten i en skrävsplan som innehåller iakttagelser och krav på åtgärder. Planen skickas till den granskade verksamheten som har en månad på sig att svara. Svaren skrivs in i åtgärdsplanen och ska innehålla de aktiviteter som planeras för att åtgärda bristerna. Kvalitetsenheten bedömer sedan om de planerade åtgärderna anses tillräckliga och trovärdiga för att åtgärda bristerna. Därefter skickas åtgärdsplanen och dess aktiviteter till nämnden.

Det finns en grundläggande rutin som innebär att alla verksamheter ska följas upp vart tredje år. Däremellan kan oanmälda uppföljningar göras om kvalitetsenheten bedömer att det behövs. Det kan finnas olika skäl till att en oanmäld uppföljning görs, till exempel att en tidigare medarbetare hör av sig, att anhöriga framför klagomål/synpunkter eller att brister framkommer under en individuppföljning som Biståndskansliet gör.

6.2.3 Bedömning

Vår bedömning är att de krav som finns i förfrågningsunderlagen om kommunens rätt att följa upp verksamheten är ändamålsenliga. Kraven möjliggör en total genomlysning av verksamheten på både verksamhets- och individnivå. Vi bedömer vidare att kvalitetsenhetens arbetssätt vid uppföljning är ändamålsenliga. Det finns därmed en metod för att säkerställa att kvalitets- och ekonomistyrningen fungerar hela vägen från fullmäktige och ansvarig nämnd till de privata utförarnas medarbetare.

6.2.4 Krav på åtgärdande av kvalitetsbrister

Bilagan som reglerar samverkan och uppföljning stadgar också vad som gäller vid kvalitetsbrister. När en brist har inträffat ska leverantören skriftligen informera kommunen om bristen samt om de åtgärder som planeras för att avhjälpa bristen och minimera konsekvenserna. Vid allvarliga och/eller upprepade brister ska leverantören upprätta en åtgärdsplan inom sju arbetsdagar. Om bristerna inte åtgärdas inom den tid som anges i åtgärdsplanen, samt vid allvarliga och upprepade brister, har kommunen rätt att inkräva en ny åtgärdsplan eller att häva avtalet helt eller delvis.

Hemtjänstens förfrågningsunderlag har liknande krav. Vid kvalitetsbrister ska leverantören omedelbart informera kommunen, vidta rättelse samt inom sju arbetsdagar upprätta en åtgärdsplan som ska delges kommunen för godkännande. Om bristerna inte åtgärdas inom 30 dagar från det att de inträffade, vid upprepade brister samt vid allvarliga missförhållanden, har kommunen rätt att häva avtalet helt eller delvis.

Det står inget i uppdragsbeskrivningen om vad som händer om de särskilda boendena i egen regi bryter mot uppdragsbeskrivningens kvalitetskrav.

6.2.5 Kvalitetsbrister som framkommit i genomförda uppföljningar

Inom hemtjänsten har ett antal olika brister framkommit under de senaste årens uppföljningar. De vanligaste bristerna är:

- 1) Verksamheten saknar ett kvalitetsledningssystem vilket i sin tur medför att det saknas tydlig styrning och kontroll av att verksamhetens kvalitet faktiskt svarar mot de krav som finns i uppdragsbeskrivning och förfrågningsunderlag. Den faktiska styrningen är muntlig och informell.
- 2) Den sociala dokumentationen är bristfällig. Vid ett tillfälle har dator för dokumentation saknats.

Vid uppföljning av värdighetsgaranti och kvalitetsdeklarationer används olika metoder för att bedöma om och hur den granskade verksamheten arbetar för att implementera dessa i verksamheten. En metod är att intervjua både chefer och medarbetare. Först tillfrågas cheferna om hur de arbetar för att garantier och deklarerationer ska styra verksamheten på riktigt, och sedan kontrolleras genom att ställa samma frågor till medarbetarna. Vidare ställs frågor om hur ofta t ex kvalitetsgarantierna diskuteras på personalmöten (e dyl). Den bild som har kommit fram vid uppföljningar är delad. Några utförare, t ex Ekens hemtjänst, har bedömts arbeta bra med dessa frågor. I andra företag är kunskapen om nämndens garantier och deklarerationer mer begränsad.

Vid uppföljningar inom hemtjänst har framkommit att vissa mindre utförare saknar kunskap om förfrågningsunderlagets krav och det avtal som de själva har skrivit på. Företagens begränsade storlek medför dessutom att det ofta är samma personer som arbetar med ekonomi, HR-frågor, kvalitetsutveckling, schemaläggning, långsiktig planering och daglig arbetsledning. Bristande kunskap om förfrågningsunderlaget och frånvaro av overheadorganisation är enligt genomförda uppföljningar orsaker till vissa

2020-06-18

identifierade brister. Ett exempel är att rutiner för nyckelhantering saknas, det finns exempel på företag som har saknat lokal och/eller skåp för förvaring av nycklar till hemtjänstmottagarnas ytterdörr. Nycklarna hade istället gömts i en park i närheten av hemtjänstmottagarnas hem. Ytterligare en brist är att dator till dokumentation saknas.

De brister som beskrivs ovan har medfört att avtal har hävts. Det hände en gång 2019 och fyra gånger år 2018.

De personer som arbetar med uppföljning vid Kvalitetsenheten har noterat att de personer som arbetar på boendena inte alltid känner till avtalen och dess innehåll.

De brister som har identifierats inom den privata sidan finns sällan i kommunen. Personalen har riktiga anställningar, arbetsplatsträffar hålls regelbundet, det finns ett kvalitetsledningssystem och dokumentationen sköts bra. Den senaste uppföljning av kommunens hemtjänst genomfördes för ett par år sedan. Då framkom inga stora brister i förhållande till förfrågningsunderlagets kvalitetskrav.

Kommunen har ramavtal som innebär att platser köps av särskilda boenden som drivs i privat regi. Kvalitetsenhetens uppföljning görs normalt sett vart tredje år vid dessa boenden. Ansvarig biståndshandläggare kan dock göra uppföljning av att insatsen svarar mot biståndsbeslutet oftare än vart tredje år.

6.2.6 Bedömning

Förfrågningsunderlagen för särskilt boende och hemtjänst och uppföljning stadgar vad som gäller vid kvalitetsbrister. Vid kvalitetsbrister ska leverantören omedelbart informera kommunen, vidta rättelse samt inom sju arbetsdagar upprätta en åtgärdsplan som ska delges kommunen för godkännande. Om bristerna inte åtgärdas inom 30 dagar från det att de inträffade, vid upprepade brister samt vid allvarliga missförhållanden, har kommunen rätt att häva avtalet helt eller delvis. Det står dock inget i uppdragsbeskrivningen om vad som händer om de särskilda boendena i egen regi bryter mot uppdragsbeskrivningens kvalitetskrav.

En viktig förutsättning för att styrningen ska fungera är att förfrågningsunderlagen och dess krav är kända av alla utförare. Vår bedömning är att det finns utförare inom hemtjänsten som saknar tillräcklig kunskap om förfrågningsunderlagets krav. Vidare förekommer att kunskapen om nämndens garantier och deklarationer är bristfällig. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att avhjälpa dessa brister.

Kvalitetsenheten har två personer som arbetar med att följa upp så att verksamheten svarar mot ingångna avtal. Både privat verksamhet och egen regi följs upp. Inom hemtjänst har olika brister framkommit under de senaste årens uppföljningar (ledningssystem, dokumentation och bristande rutiner). Bristerna har medfört att avtal har hävts. Det hände en gång 2019 och fyra gånger år 2018.

6.3 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att de privata utförarna inom äldreomsorgen styrs och följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Våra slutsatser och rekommendationer inom detta område sammanfattas i nedanstående punkter:

- Vi bedömer att de förfrågningsunderlag och avtal som finns är ändamålsenliga. De innehåller tydliga kvalitetsmål, bra rutiner för uppföljning och tydliga åtgärder vid ev kvalitetsbrister. Uppdragsbeskrivningen för kommunens egna särskilda boenden är också bra, den innehåller dock inget om vad som händer vid kvalitetsbrister i boenden drivna av egen regi. Vi rekommenderar därför att uppdragsbeskrivningen kompletteras på denna punkt.
- Kvalitetsenheten tillämpar ändamålsenliga arbetsätt och rutiner vid uppföljning av att verksamhet svarar mot ingångna avtal. Både privat verksamhet och egen regi följs upp. Vi rekommenderar dock att uppföljning de privata särskilda boenden där kommunen köper enstaka platser bör genomföras oftare än vart tredje år.
- Inom hemtjänst har olika brister framkommit under de senaste årens uppföljningar (ledningssystem, dokumentation och bristande rutiner). Bristerna har medfört att avtal har hävts. Det hände en gång 2019 och fyra gånger år 2018.
- En viktig förutsättning för att styrningen ska fungera är att förfrågningsunderlagen och dess krav är kända av alla utförare. Vår bedömning är att det finns utförare inom hemtjänsten som saknar tillräcklig kunskap om förfrågningsunderlagens krav. Vidare förekommer att kunskapen om nämndens garantier och deklARATIONER är bristfällig. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas i syfte att avhjälpa dessa brister.

Datum som ovan

KPMG AB

Tomas Odin
Certifierad kommunal revisor


Micaela Hedin
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

7 Bilaga A Detaljerade frågeställningar

Fyra övergripande revisionsfrågor har legat till grund för granskningen. Dessa har nedan numrerats A-D. Under revisionsfrågorna finns mer detaljerade frågeställningar i syfte att besvara de övergripande revisionsfrågorna.

- A. Hur säkerställs att äldreomsorgens verksamheter arbetar i enlighet med fullmäktiges och vård- och omsorgsnämndens styrning? För att besvara frågan kommer följande detaljfrågor att ligga till grund för granskningen:
- Hur uppfylls av kommunen uppsatta mål rörande värdighetsgrund och värdighetsgaranti?
 - Hur säkerställs att styrningen fungerar hela vägen från fullmäktige och ansvarig nämnd till äldreomsorgens medarbetare?
 - Vad är förklaringen i de fall styrningen inte fungerar så att mål/garantier ej uppfylls eller budgetramar ej hålls?
- B. Råder god ekonomisk hushållning inom biståndskansliet? För att besvara frågan kommer följande detaljfrågor att ligga till grund för granskningen:
- Har nämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutinbeskrivningar för biståndsbedömning?
 - Hur följs fattade biståndsbeslut upp? Hur ofta sker det och vad ligger till grund för beslut om uppföljning?
 - Hur vanligt är det att uppföljning/förlängning av fattade beslut sker först efter det att ursprungsbeslutet har löpt ut?
 - Hur använder handläggarna sin tid fördelat på de arbetsuppgifter som de ansvarar för?
 - Vilka rutiner och arbetsmoment är datoriserade och vilka är manuella?
 - Hur många ärenden har handläggarna i snitt?
 - Hur stor del av biståndshandläggarnas arbetstid är brukartid (möten med brukare och annat arbete som är direktbrukarrelaterat)?
 - Hur ser relevanta nyckeltal ut för andra kommuner?
 - Vilka kostnadsbesparingar inom denna administration är möjlig genom effektiviseringar kombinerat med bibehållen omfattning och kvalitet för den operativa verksamheten?

2020-06-18

C. Bedrivs kommunens äldreomsorg i egen regi på ett effektivt sätt? Var finns eventuella brister? För att besvara frågan kommer följande detaljfrågor att ligga till grund för granskningen:

- Hur sker resursfördelning till äldreomsorgens verksamheter och enheter? Skapar resursfördelningen incitament för ett effektivt resursutnyttjande?
- Hur ofta och av vem genomförs uppföljning av mål, värdighetsgarantier och ekonomiskt utfall? Hur analyseras och åtgärdas avvikelser?
- Hur fungerar samarbetet mellan olika verksamheter och enheter (t ex inom och mellan boenden och hemtjänst samt mellan biståndsbedömning och utförare)?
- Hur arbetar hemtjänsten och de särskilda boendena för att säkerställa god ekonomisk hushållning i bemanning och schemaläggning? Finns t ex nyckeltal för bemanning och hur styrs intag av timvikarier och användande av övertid?
- Har cheferna rätt strategier, verktyg och förutsättningar för att göra ett och bra arbete? Vilket stöd får de från t ex personal- och ekonomifunktioner i syfte att underlätta en effektiv resursanvändning på enhetsnivå?
- Finns IT-system och andra verktyg som stödjer verksamhetens planering, bemanning, uppföljning, kvalitet och effektivitet? Används ev system på ett ändamålsenligt sätt?
- Är det tydligt vem som ansvarar för vad inom enheter och verksamheter?

D. Styrs de privata utförarna på ett ändamålsenligt sätt?

- Hur är avtalen med privata utförare utformade? Vilka kvalitetskrav ställs i avtal och förfrågningsunderlag? Skiljer de sig från de krav som ställs på egen regi?
- Hur säkerställs att kvalitets- och ekonomistyrningen fungerar hela vägen från fullmäktige och ansvarig nämnd till de privata utförarnas medarbetare?
- Hur ofta och av vem sker uppföljning av att verksamheten svarar mot ingångna avtal? Hur dokumenteras uppföljningen?
- Hur ofta och av vem sker uppföljning av att verksamheten svarar mot uppsatta mål rörande värdighetsgrund och värdighetsgaranti?
- Vad ligger till grund för beslut om att genomföra uppföljning? Kan exempelvis synpunkter eller klagomål från brukare eller anhöriga utgöra grund för uppföljning?
- Hur åtgärdas eventuella kvalitetsbrister? Hur dokumenteras det?