

Kommunens revisorer

Socialnämnden

Granskning av styrning och ledning av hemtjänstverksamheten

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun granskat styrning och ledning av biståndsbedömningen gällande hemtjänsten. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Den samlade bedömningen är att Socialnämnden i allt väsentligt säkerställer en god biståndsbedömning genom en ändamålsenlig styrning och ledning. Inom vissa områden bedömer vi dock att behov finns av ett fortsatt utvecklingsarbete, varför vi lämnar Socialnämnden följande rekommendationer:

- Uppdatera riktlinjerna för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen från år 2010 och i det arbetet synliggöra kopplingen mellan riktlinjer, tillämpningsanvisningar och upprättade rutiner.
- Säkerställa att fastställda genomförandeplaner för samtliga utförare registreras i kommunens verksamhetssystem.
- Överväga en mer strukturerad uppföljning av kvaliteten i upprättade genomförandeplaner. Exempelvis genom att i större utsträckning se till innehåll i upprättade genomförandeplaner i nämndens nuvarande internkontrollarbete kopplat till området.
- I kommande bedömning av risker avseende myndighetsutövning inom hemtjänst särskilt beakta hur underbemanningen på handläggarsidan påverkat förutsättningarna att arbeta i enlighet med upparbetade rutiner och tillvägagångssätt. I det arbetet ligger även att i dialog med övriga nämnder verka för en gemensam strategi och handlingsplan för framtida personal- och kompetensförsörjning.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd. Lämnade rekommendationer kommer att följas upp av revisorerna under senare delen av 2017.

För revisorerna



Roger Axelsson
Ordförande



Lars-Olof Laurén
vice ordförande

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Granskning av styrning och ledning av hemtjänst- verksamheten

Ekerö kommun

*Charlotta Franklin
Fredrik Markstedt
Certifierad kommunal
revisor*

December 2016

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun granskat styrning och ledning av biståndsbedömningen gällande hemtjänsten. Den samlade revisionella bedömningen är att Socialnämnden i Ekerö kommun i allt väsentligt säkerställer en god biståndsbedömning genom en ändamålsenlig styrning och ledning. Denna bedömning vilar på granskning utifrån nedanstående kontrollmål.

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

Utifrån den dialog vi har haft med ledning och ordförande för nämnden bör nämnas att vissa åtgärder redan påbörjats alternativt planerats in avseende de utvecklingsområden som uppmärksammats i granskningen. Medvetenheten om och viljan att hantera de utmaningar som finns ger enligt vår bedömning goda förutsättningar i det fortsatta utvecklingsarbetet. Med hänsyn till detta rekommenderar vi Socialnämnden att:

- Uppdatera riktlinjerna för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen från år 2010 och i det arbetet synliggöra kopplingen mellan riktlinjer, tillämpningsanvisningar och upprättade rutiner.
- Säkra att ledningen via befintligt verksamhetssystem på ett mer effektivt sätt kan få fram uppgifter om exempelvis ärendemängd, beviljade och utförda timmar på handläggarnivå.
- Säkerställa att fastställda genomförandeplaner för samtliga utförare registreras i kommunens verksamhetssystem Pulsen Combine.
- Överväga en mer strukturerad uppföljning av kvaliteten i upprättade genomförandeplaner. Exempelvis genom att i större utsträckning se till innehåll i upprättade genomförandeplan i nämndens nuvarande internkontrollarbete kopplat till området.
- I kommande bedömning av risker avseende myndighetsutövning inom hemtjänst särskilt beakta hur underbemanningen på handläggarsidan påverkat förutsättningarna att arbeta i enlighet med upparbetade rutiner och tillvägagångssätt. I det arbetet ligger även att i dialog med övriga nämnder verka för en gemensam strategi och handlingsplan för den framtida personal- och kompetensförsörjningen.

Innehåll

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Inledning | 3 |
| 1.1. | Bakgrund | 3 |
| 1.2. | Revisionsfråga | 3 |
| 1.3. | Metod och avgränsning | 4 |
| 2. | Hemtjänst i Ekerö kommun | 5 |
| 2.1. | Ekonomi | 5 |
| 2.2. | Utförare | 5 |
| 3. | Granskningsresultat | 6 |
| 3.1. | Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning..... | 6 |
| 3.2. | Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning | 7 |
| 3.3. | Uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut..... | 10 |
| 3.4. | Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet..... | 13 |

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få de tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilda ska genom bistånd 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 rätt till bistånd, däremot finns alltid rätten att få sin ansökan om bistånd prövad. Rätten föregås av en prövning, där myndigheten står för bedömningen av hjälpbehovet samt beslutar 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. Hemtjänst ges till människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

Nämnden som ansvarar för hemtjänst har ett ansvar för att säkerställa en rättssäker biståndsbedömning. Eftersom hemtjänst är en väsentlig verksamhet som med sin omfattning påverkar invånarna och kommunens ekonomi är det angeläget att det finns en välfungerande styrning och ledning av verksamheten.

Volymutfallet för hemtjänst 2015 var 10 150 timmar högre än budget vilket ledde till ett negativt resultat på 3,2 miljoner kronor. Tillströmningen av nya personer har varit högre än väntat, både gällande personer över och under 65 år. Några personer under 65 år har haft personlig assistans men där behoven nu tillgodoses med hemtjänst. Dessa personer har omfattande hjälpbehov och står för stor del av avvikelsen. Antalet hjälptagare i genomsnitt per månad var 376 personer (346 personer 2014).

Om inte Socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av myndighetsutövning/biståndsbedömning finns risk för en rättsosäker biståndsbedömning för den enskilde. För kommunen kan även eventuella brister i ledning och styrning av myndighetsutövning/biståndsbedömning leda till ökade kostnader i form av exempelvis högre volymer och högre personalkostnader/ tjänsteköp.

1.2. Revisionsfråga

Revisorerna i Ekerö 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 Socialnämnden en ändamålsenlig styrning och ledning av hemtjänstverksamheten?

För att besvara granskningens övergripande revisionsfråga har följande kontrollmål varit styrande för granskningen:

- Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.
- Handlägningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och 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

Granskningen har avgränsats till Socialnämndens ansvar avseende hemtjänst. Dokumentgranskning har genomförts av följande dokument;

- Årsredovisning 2015
- Budget 2016
- Delegationsordning Socialnämnden
- Öppna jämförelser 2015 - brukarundersökning
- Internkontrollplan för Socialnämnden 2015 och 2016
- Socialnämndens verksamhetsplan 2016-2018
- Verksamhetsberättelse Socialnämnden 2013, 2014 och 2015

Vidare har vi fått del av följande rutiner/riktlinjer:

- Riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen
- beslutad 2010-06-16

Intervjuer har genomförts med förvaltningschef och enhetschef, samordnare samt en handläggare inom enheten äldre- och personer med funktionsnedsättning. Granskningsresultatet har även stämmts av med Socialnämndens ordförande.

Övergripande statistik över ekonomi och volym har granskats. Vidare har vi för granskning sett till beslutsstatistik från verksamhetssystemet i syfte att belysa likabedömningen mellan handläggare. Som en del av underlaget för att bedöma kvalitet/följsamhet i handläggningen har slutligen ett stickprov av totalt 15 ärenden genomförts.

2. Hemtjänst i Ekerö kommun

Socialnämnden i Ekerö kommun ansvarar för myndighetsutövningen och att denna sker på ett likvärdigt och rättssäkert sätt. Det är även nämndens uppdrag att säkerställa att verksamheterna har en god kvalitet genom uppföljning av de utförare som nämnden har avtal och överenskommelser med. Det är nämndens ansvar att äldre invånare i Ekerö kommun får service, omsorg och vård enligt socialtjänstlagen (SoL). Lagen om valfrihet¹ (LOV) är sedan 2010 införd i kommunen inom hemtjänst. Det innebär att privata företag och kommunens interna produktion får ersättning av kommunen för att utföra tjänster, och att den som blivit beviljad stöd får möjlighet att själv välja utförare. Socialnämnden är en beställarnämnd som sluter avtal med kommunala och enskilda utförare som, på nämndens uppdrag, bedriver olika verksamheter inom socialtjänsten.

Enheten för äldre och personer med funktionsnedsättning har fem handläggartjänster som tar emot ansökningar, utredningar, bedömer och beslutar om hemtjänstinsatser. Fyra av dessa handlägger personer äldre än 65 år enligt SoL, och en handlägger ärenden rörande personer under 65 år enligt SoL. Denne är även samordnare på enheten. I nuläget är inte samtliga tjänster tillsatta. Handläggarnas ansvarsområden är uppdelade geografiskt. De insatser som ges inom äldreomsorgen prövas efter vilket behov som finns med hänsyn till hela livssituationen. Besluten omfattar timmar, för vilka det finns schabloner i kommunen. Det totala antalet utförda hemtjänsttimmar uppgick under år 2015 till 135 150 timmar.

2.1. Ekonomi

År 2015 uppgick Socialnämndens nettokostnader till 459,9 mnkr, vilket motsvarar 34,6 procent av den totala verksamhetens nettokostnader i kommunen. Nämnden redovisade samma år ett resultat om 11,7 mnkr. Resultatet för kommunens äldreomsorg 2015 visar på ett överskott på 0,1 mnkr jämfört budget. Då hemtjänstens volymutfall var 10 150 timmar högre än budgeterat drabbades resultat negativt, motsvarade 3,2 mnkr. Tillströmningen av nya personer till hemtjänsten har de senaste åren varit högre än väntat, enligt kommunen. Detta gäller både personer över och under 65 år. En del av kostnadsökningen förklaras även av att ett antal behov hos personer under 65 år som tidigare har haft personlig assistans nu istället får hemtjänst. I dessa fall framhåller ledningen att beslut om annan insats fattats i samband med omprövning. Besluten har då utgått från den enskildes behov och rättspraxis.

2.2. Utförare

I Ekerö kommun tillämpas Lagen om Valfrihetssystem (LOV). Inom hemtjänst verkar idag fem utförare varav fyra privata utförare samt Produktionsenhet Omsorg (egen regi). Vid årsskiftet 2015/16 utfördes ca 54 procent av den utförda hemtjänsttiden av privata utförare.

¹ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

3. Granskningsresultat

3.1. Riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning

För denna granskning har vi tagit del av Ekerö kommuns riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorg. Dokumentet är beslutat av Socialnämnden 2010-06-16, och är således nu över sex år gammalt. Här beskrivs vad som enligt dokumentet bör ses som vägledning vid biståndsbedömningar, och definitioner av tolkningsbara uttryck såsom skälig levnadsnivå. I detta dokument preciseras vad som menas med hjälp i hemmet av personlig karaktär och av servicekaraktär, samt när en sökande bör bedömas ha rätt till sådant stöd. Vidare innehåller riktlinjerna en förklarande text om Ekerö kommuns syn på vad som menas med generell riktade insatser, barnperspektiv, föräldraansvar samt sysselsättning/socialt umgänge.

Vidare har handläggarna en dokumenterad utredningsmetod samt dokumentationsmetod i vilken en checklista ingår. Denna checklista har processats och utvecklats under en särskild metoddag, efter vilken den redigerades för att bättre passa verksamheten.

Enligt de intervjuade har ett utvecklingsarbete initierats för att revidera kommunens riktlinjer för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen.

3.1.1. Äldres behov i centrum

Socialkontoret har startat ett arbete med att implementera arbetssättet Äldres behov i centrum (ÄBIC) vid biståndsbedömning. ÄBIC är ett arbetssätt framtaget av Socialstyrelsen² för att underlätta för handläggare att ge äldre hjälp och stöd utifrån deras individuella behov, snarare än utifrån utbud av existerande insatser. Socialstyrelsen själva beskriver ÄBIC som ett behovsinriktat och systematiskt arbetssätt med en strukturerad dokumentation av behov, mål och resultat i handläggning, genomförande och uppföljning av vård och omsorg av äldre. Målet för Ekerö kommun är att implementera ÄBIC. Under 2015 presenterades en projektplan för införandet av ÄBIC i kommunen³.

3.1.2. System

Sedan 2013 använder Socialtjänsten i Ekerö kommun verksamhetssystemet Pulsen Combine. I detta webbaserade system sker all handläggning och beslutsregistrering. Vid beslut som överstiger kommunens fastställda schablon måste en orsakskod anges av ansvarig handläggare.

Det pågår ett arbete med att utveckla systemet för utförarsidan. Det ska exempelvis bli enklare och effektivare att lägga in genomförandeplaner, vilket underlättar

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

³ Kommer succesivt att ersättas av Individens behov i centrum (IBIC) som är en vidareutveckling av ÄBIC.

handläggarnas uppföljning och kvalitetskontroll. Målet från kommunens sida är enligt uppgift att skapa resurseffektivitet samt att säkerställa kostnadskontrollen avseende beställd respektive utförd tid. Detta innebär att ersättningar till utförare och avgifter till brukare ska ske i systemet. För att säkerställa en handläggning i enlighet med kommunens riktlinjer ska även en ÄBIC-modul in i i Pulsen Combine.

3.1.3. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas. Dock noteras att de övergripande riktlinjerna för handläggning inom äldre- och handikappomsorgen är daterade 2010, vilket vi bedömer gör dessa i behov av aktualisering. Vidare har det vid intervjuer lyfts ett behov av förtydliganden i detta dokument för att minska risker relaterat till nuvarande tolkningsutrymme. Vi ser även att riktlinjerna behöver ta hänsyn till beslutet att införa äldres behov i centrum - ÄBIC (se avsnitt 3.1.2). Slutligen uppmärksammas ett behov av att intensifiera arbetet utvecklingen av Pulsen Combine, exempelvis med att få in utförarnas genomförandeplaner.

3.2. Förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning

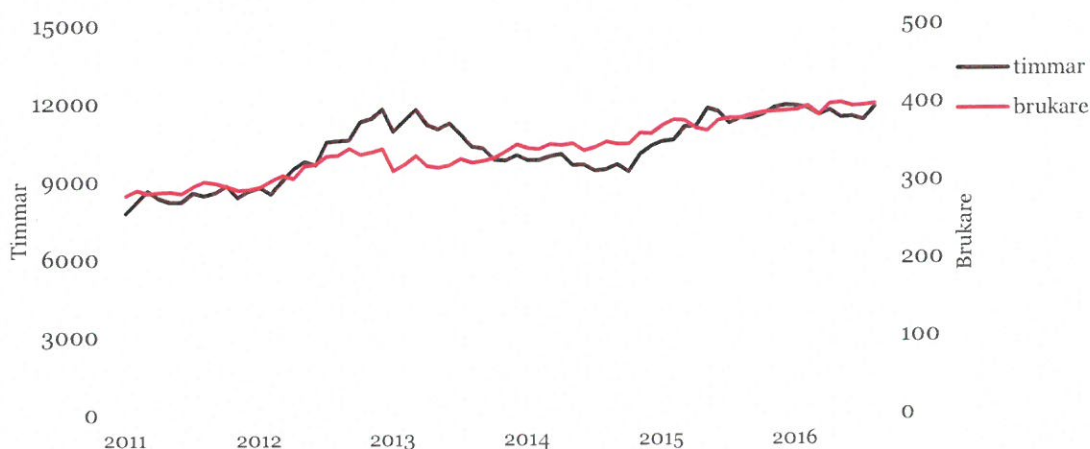
3.2.1. Arbetssätt och rutiner

Organisationen innefattar fyra handläggartjänster för bedömning av ärenden för brukare äldre än 65 år enligt SoL. Från augusti och under hösten 2016 har enheten haft vakanser samtidigt som ny personal introducerats. Detta har enligt de intervjuade inneburit en ansträngd arbetssituation under denna tid. Från och med 2017 kommer samtliga tjänster att vara tillsatta enligt uppgift.

En eller två gånger per år har enheten planeringsdagar då de går igenom sina rutiner för att söka behov av revidering eller nyupprättande. Parallellt med dessa genomgångar görs enligt uppgift en skriftlig dokumentation, vilken sedan löpande ska användas som ett verktyg för kvalitetssäkring av myndighetshandläggningen inom enheten.

Ekerö kommun har tidigare visat upp en kraftig volymutveckling (2013). Det vidtogs då åtgärder för att hantera och bryta utvecklingen. I samband med detta genomfördes, för att stärka kontrollen, en förändring av rutiner och arbetssätt. Exempelvis granskades och reviderades dåvarande schabloner och det infördes även en struktur och ett arbetssätt för kollegial granskning. Detta innebär att de ärenden som omfattar mer än 50 timmar hemtjänst per månad ska bedömas kollegialt tillsammans med samordnaren för biståndshandläggarna eller med kollega innan beslut fattas. Under maj 2016 var det 61 ärenden som omfattade mer än 50 timmar per månad och tolv ärenden som var beviljade fler än 100 timmar hemtjänst i månaden.

Figur 1. Totalt antal timmar och brukare per månad

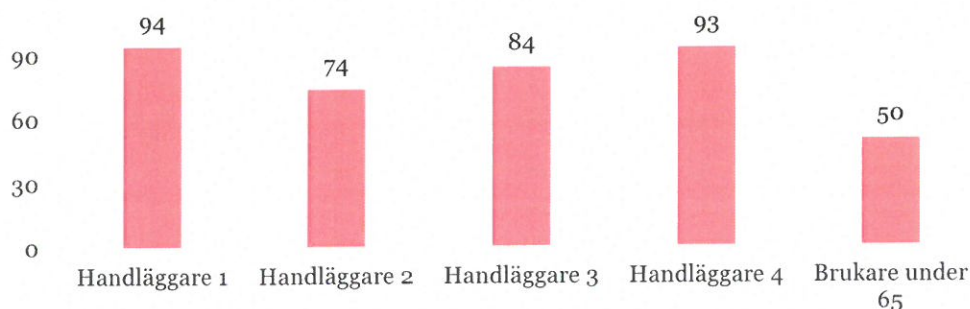


Vidare genomför biståndsbedömarna ärendedragning i grupp varje vecka, om handläggaren bedömer att hemtjänstärendet kräver diskussion. Detta används vid behov av avsteg från riktlinjer eller kommunens praxis. Utöver hemtjänstären den sker enligt uppgift en genomgång av alla boendeansökningar vid detta tillfälle.

3.2.2. Biståndshandläggarnas beslut

Den statistik avseende beslut om insatser som tilldelats för granskningen har inte möjliggjort en urskiljning av ärenden rörande hemtjänst, särskilt boende, korttidsvård eller andra insatser som biståndshandläggarna ansvarar för. Därför valdes att göra ett stickprov för endast en månad, maj 2016. Då arbetade fyra handläggare heltid med biståndsbedömningen gällande hemtjänst över 65 år samt en handläggare under 65 år.

Figur 2. Antal brukare per handläggare, maj 2016

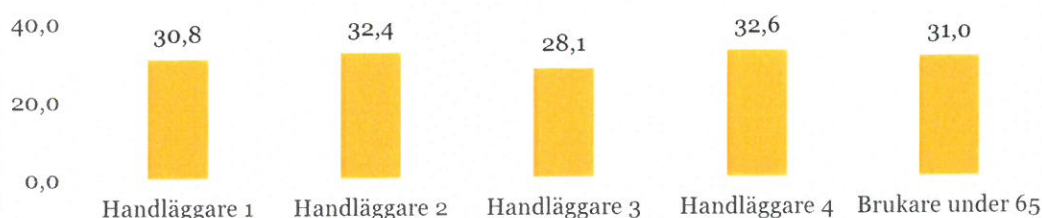


Diagrammet visar det antal brukare som respektive handläggare på enheten ansvarade för under maj 2016. Datat visar att det finns en viss spridning i handläggarnas brukaransvar avseende brukare med hemtjänst. Biståndsbedömarna nummer ett och fyra har ett mycket jämt antal ärenden (94 och 93) denna månad, medan handläggare tre har hanterat en 84 brukare och handläggare två ansvarat för 74.

På samma sätt som ovan har vi även fått underlag för det antal timmar som beslutats av respektive handläggare under maj månad 2016. Diagrammet nedan

visar varje handläggares beviljade timmar dividerat med antal brukare för månaden.

Figur 3. Beviljade timmar, snitt maj 2016



Resultatet visar att de beviljade timmarna i snitt per ärende under maj varierade mellan 28,1 timmar (handläggare 3) till 32,6 timmar (handläggare 4).

Vidare har vi för granskningen tagit del av data för samtliga handläggare som har arbetat med biståndsbedömning för hemtjänsten i Ekerö kommun från januari 2015 till och med oktober 2016. För dessa nio handläggare finns information om antal beslut och antal avslag per månad, men det har som tidigare nämnts i detta material inte varit möjligt att skilja hemtjänst från särskilt boende, korttidsvård eller andra insatser som biståndshandläggarna ansvarar för.

3.2.3. Aktgranskning

I granskningen har en mindre omfattande aktgranskning⁴ genomförts. Antalet beviljade timmar i urvalet varierade mellan 31,8 timmar och 257,8 timmar (dubbelbemanning). För 13 av 15 granskade akter hade endast en akt aktuell genomförandeplan. Det bör dock nämnas att endast tre av femton genomförandeplaner fanns inlagda i Pulsen Combine. Genomförandeplaner för övriga finns hos respektive utförare. Uppgift om aktuella genomförandeplaner baseras på handläggarnas egen uppföljning av planer vid granskningstillfället baserat på arbetet med internkontroll.

Uppföljning av beslut har genomförts inom ett år i samtliga fall. I fem av akterna konstateras att flera uppföljningar gjorts under året på grund av förändrade behov, sjukhusvistelse osv. I flertalet av de granskade akterna har uppföljning genomförts via hembesök. I tre av fallen har uppföljning gjorts via telefon. I ett ärende uppmärksammas att brukaren haft flera vårdplaneringar under en förhållandevis kort tidsperiod. I dokumentationen visar det sig att efter inledande vårdplanering synliggjordes bland annat behov av bostadsanpassning vid hemgång.

Angående innehåll i de fåtalet genomförandeplaner som fanns tillgängliga via Pulsen Combine konstateras att dessa i huvudsak synliggör fördelning av timmar och insatser fördelat på veckodagar, istället för en definition av mål med en insats.

⁴ Aktgranskningen omfattade totalt 15 akter. Avgränsat till beslut fattade i oktober månad år 2015.

3.2.4. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är uppfyllt. Det finns en tydlig process och ett arbetssätt för att säkra rättssäkerheten i handläggningen. Vi noterar särskilt arbetet med att diskutera och justera schablonerna och rutinen för kollegial granskning av ärenden över 50 timmar hemtjänst per månad. Av genomförda stickprov och utdrag ur verksamhetssystemet noteras inga anmärkningsvärda skillnader i vare sig antalet ärenden eller för genomsnittligt antal beviljade timmar per handläggare. Vi noterar heller inte några avvikelser rörande uppföljning av beslut.

Vi bedömer dock att det finns en risk i nuvarande arbetssituation med vakanta tjänster. Det kan medföra avsteg från upparbetade rutiner och tillvägagångssätt, och även om utmaningarna är kända och att rekrytering genomförts bör den period av underbemanning som varit beaktas vid exempelvis kommande riskanalysarbete.

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

För att säkra att de utförda timmarna hemtjänst som görs följer den omfattning som handläggaren beviljat har Ekerö kommun upprättat dokumentet "Rutiner och riktlinjer för dig som är utförare inom hemtjänst i Ekerö kommun". I detta dokument finns praktiska rutiner och checklistor för verkställighet, rutiner för information, upprättande av genomförandeplan samt inrapportering till socialkontoret och kommunikation med Socialnämnden. Rutinen är framtagen i samarbete med samtliga hemtjänstutförare.

Alla beslut efter vårdplanering ska enligt upprättad rutin följas upp av enheten inom tre veckor, med undantag för de beslut där insatserna bedöms vara bestående.

3.3.1. Utveckling av beviljade timmar

2016 budgeterades antalet utförda timmar till 140 400 timmar och prognosen för 2016 visade i oktober på 139 892 timmar, vilket innebär att Ekerö kommun klarar budget. Under 2015 ökade enligt kommunens uppgifter tiden på plats hos brukare i förhållande till övrig tid inom hemtjänsten.

Av redovisade siffror i tabellen nedan visas att antal utförda timmar, antal hjälptagare samt antal trygghetslarm har ökat i volym de senaste åren.

Antalet hjälptagare var i snitt 289 stycken i månaden under 2011, medan motsvarande siffra år 2015 var 376,5 vilket innebär en förändring på ungefär 30 procent. Som tidigare nämnts hade Ekerö kommun en kraftig volymutveckling av hemtjänstens timmar 2013. Av tabellen nedan syns även en ökning av antalet trygghetslarm mellan år 2012 och 2013.

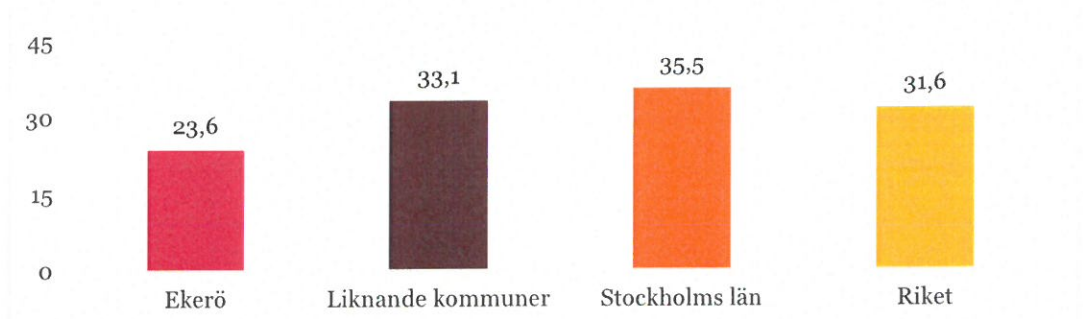
Tabell 1. Snitt per månad och år, hemtjänst i Ekerö kommun

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Förändring |
|---------------------|-------|-------|--------|-------|--------|------------|
| Utförda timmar | 8 336 | 9 997 | 10 655 | 9 688 | 11 263 | 35,1% |
| Hjälptagare | 289 | 321 | 325 | 346 | 377 | 30,3% |
| Antal trygghetslarm | 215 | 216 | 275 | 268 | 261 | 21,4% |

Några personer med personlig assistans har i samband med omprövning av insatsen kommit att beviljats andra insatser utgående från dennes behov. Beslut om insatser utgår alltid enligt de intervjuade från rättspraxis och prejudicerande domar. Detta förklarar enligt uppgift den ökning i antal utförda timmar som skett för 2015. Enligt den senaste verksamhetsberättelsen för enheten för äldre och personer med funktionsnedsättning har de brukare som tidigare var beviljade personligt assistans ett volymmässigt högt antal hemtjänsttimmar med omfattande medicinska insatser.

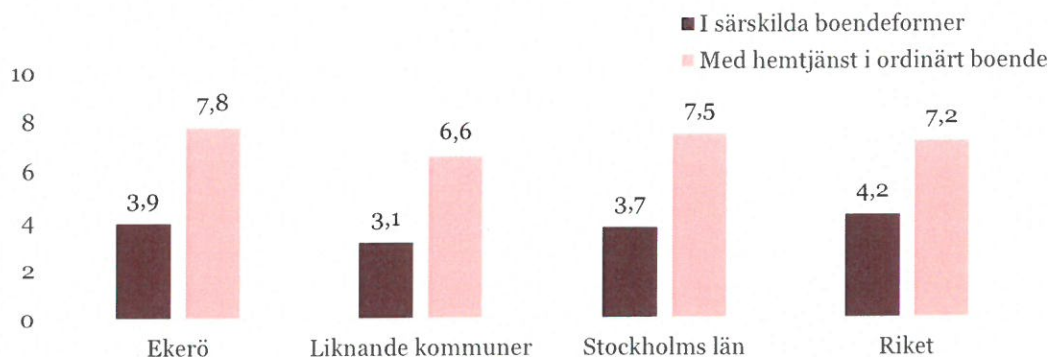
Trots att denna vårdtunga grupp har adderats är den genomsnittliga tiden per brukare bara aningen högre än föregående år. Genomsnittlig tid per brukare och månad var 29,7 timmar 2015, mot 28 timmar 2014 (32 timmar 2013 och 33 timmar 2012). Detta signalerar att övriga brukare inte har en ökad vårdtyngd och därför inte beviljats något ökat antal timmar.

Figur 4. Antal beviljade hemtjänsttimmar per månad och person 65+ med hemtjänst i ordinärt boende, 2015



Diagrammet ovan visar antal hemtjänsttimmar per månad och person över 65 år. Av detta tydliggörs att Ekerö kommun för detta mått ligger betydligt lägre än liknande kommuner och snittet i Stockholms län. Ekerö kommun redovisar 23,6 timmar, medan en snittkommun i Sverige rapporterar 31,6 timmar. Diagrammet nedan visar dock att Ekerö har en högre andel invånare över 65 med hemtjänst i ordinärt boende än referensobjekten. Även andelen i särskilda boendeformer är något högre än snittet i Stockholm. I samband med faktakontroll av genomförd granskning uppmärksammar ledningen att inrapporterade uppgifter till KOLADA är felaktiga vilket medfört att jämförelsen i figur 4 ovan och figur 5 nedan inte fullt ut är korrekta. Ett konstaterande som förstärks utifrån de uppgifter vi tagit del av direkt från verksamhetssystemet då exempelvis genomsnittlig tid per brukare och månad som nämnts tidigare var 29,7 timmar 2015.

Figur 5. Andel invånare 65+ av totalt antal invånare 65+, i särskilt respektive ordinärt boende, i procent. 2015



Ser man istället till den procentuella andelen invånare över 65 år, är denna endast 16,8 procent i Ekerö kommun mot 23,2 procent i riket i stort. En äldre befolkning kan således ej förklara den högre andelen äldre i särskilt respektive ordinärt boende.

3.3.2. *Utförarmöten*

Två gånger per år kallar Socialkontoret i Ekerö kommun alla aktiva utförare inom socialtjänstens områden i kommunen till informations- och avstämningsmöte. På dessa forum för dialog mellan myndighet och utförare informerar förvaltningen om förändringar i beställarorganisationen och vid behov i aktuella lagar och regler. På det möte som hölls i april 2016 diskuterades även kvaliteten i verksamheten utifrån brukarundersökningar, Socialnämndens antagna mål och verksamhetsplan 2016-2018, kommunens anhörigstöd, Socialnämndens budget 2017-2019 samt en förstudie angående rapportering av insatser inom socialtjänstens verksamhet.

För hemtjänstens fem utövare håller enheten avstämningsmöten var månad. Utöver dessa organiserade och kontinuerliga avstämningar sker möten på förekommen anledning för hantering av enskilda fall. Då Ekerös hemtjänst i egen regi består av fyra grupper och övriga utförare av endast en grupp, har man efter överenskommelse ytterligare avstämningstillfällen med dem var sjätte vecka.

3.3.3. *Uppföljning av beslut*

För varje hemtjänsttagare ska avvikelser från beviljade timmar redovisas under den innevarande månaden. Förändringar av mer omfattande slag ska redovisas med en orsak och antalet berörda timmar. Redovisning av förändringarna sker månatligt till Socialnämnden under året.

3.3.4. *Bedömning*

Efter genomförd granskning är vår bedömning att det i allt väsentligt finns en fungerande struktur för uppföljning av beslut och timmar. Vi noterar särskilt det positiva i nuvarande arbetssätt med strukturerade utförarmöten på olika nivåer. Utifrån vår tidigare erfarenhet ger ett sådant arbetssätt goda förutsättningar att i god tid fånga upp eventuella oklarheter och vid behov vidta åtgärder.

Vi ser att nuvarande bemanningssituation riskerar att påverkas även av detta kontrollmål likväl som föregående. Möjligheten att agera i enlighet med upparbetat arbetssätt och fastställda rutiner för att säkerställa en tillräcklig uppföljning påverkas av personalomsättningen.

Vidare ser vi ett utvecklingsbehov för nämndens uppföljning av genomförandeplaner som ett komplement till beviljade timmar och insatser.

3.4. Uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet

Utfallet för de beviljade timmarna inom hemtjänsten under 2015 var 135 150 jämfört med 125 000 timmar i budget. Utfallet var således ett överskridande om 10 150 timmar. Volymökningarna tillsammans med tillkommande ärenden gällande personer under 65 år med stora och omfattande hjälpbehov, ledde till negativt resultat om 3,2 miljoner kronor. Resultatet för hela äldreomsorgen 2015 var ett överskott på 149 tkr mot budget.

Tabell 2. Budget och budgetavvikelse, 2014-2015

| tkr | 2015 | | 2014 | |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Budget | Avvikelse | Budget | Avvikelse |
| Äldreomsorg | - 187 370 | + 149 | - 173 158 | + 12 753 |

Den ovan nämnda volymökningen gällande personer under 65 år med stora och omfattande hjälpbehov, gäller som tidigare nämnts bland annat ärenden som i samband med omprövning av personlig assistans fått avslag, och därför fått behoven tillgodosedda med andra insatser (LSS eller/och hemtjänstinsatser alternativt särskilt boende). Det genomsnittliga antalet hjälptagare inom hemtjänsten per månad var 376 personer under 2015, mot 346 personer 2014. Det motsvarar en ökning med ungefär 9 procent.

Av befolkningsprognosen för Ekerö kommun kan vi utläsa att kommunen de närmaste tio åren med största sannolikhet kommer att ha fortsatta volymökningar inom hemtjänsten.

Tabell 3. Befolkningsprognos i Ekerö kommun

| | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2025 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| > 65 år | 4 688 | 4 866 | 5 040 | 5 274 | 5 470 |
| 65-79 år | 3 688 | 3 716 | 3 781 | 3 786 | 3 750 |
| 80-100 år | 1 000 | 1 150 | 1 259 | 1 488 | 1 720 |

Antalet invånare över 65 år kommer att öka kraftigt de närmaste åren, och en allt större andel av dessa kommer att leva tills de är över 80 år. Exempelvis kommer

gruppen mellan 80 och 100 år att öka från 1 000 personer 2017 till 1 720 år 2025. Det motsvarar en ökning om nästan 100 personer om året i denna åldersgrupp.

3.4.1. Intern kontroll

För 2016 finns en internkontrollplan beslutad av Socialnämnden. Planen redogör för ett antal utvalda processer kompletterat med tillhörande riskbeskrivning med konsekvensspecifikation och kvantifierad sannolikhet. Vidare finns kontrollmoment beskrivet, tillsammans med utsedd ansvarig för kontrollen, frekvens och till vem det ska redovisas. För hemtjänsten i Ekerö innehåller planen kontroll av att genomförandeplan finns upprättad för brukare, budgetavvikelse, volymutveckling och kontroll av rättssäkerhet i myndighetsutövning genom anmälan av delegationsbeslut samt rapportering av ej verkställda beslut. Samma processer var även del av 2015 års internkontrollplan och enligt kommunens årsredovisning visade genomförd kontroll att fastställda regelverk och rutiner i allt väsentligt efterlevs.

Ett av Ekerös kommuns mål för 2016 är att socialtjänsten ska vara individanpassad, rättssäker och kostnadseffektiv. Enligt Ekerös kommun egna definition innefattar detta bland annat att alla med insats har en kvalitetssäkrad individuell genomförandeplan. Andelen ska följas som en indikator för måluppfyllelsen.

Verksamheten berättar dock att under det senaste verksamhetsåret har ingen mätning avseende kvalitetssäkring av genomförandeplaner genomförts. I samband med inkomna genomförandeplaner som inte håller avsedd kvalitet tar dock handläggare kontakt med vederbörande utförare för genomgång, men ingen kontinuerlig statistik för uppföljning av detta område förs.

3.4.2. Uppföljning

Enligt kommunens officiella dokument finns metoder för systematiskt uppföljning av äldreomsorgens kvalitet. Utförare av hemtjänst har arbetssätt och rutiner för att säkerställa självständighet och motverka risk för isolering. Ekerö kommun genomför varje år avstämningar (2014) eller uppföljningar (2013 och 2011) av sina aktiva hemtjänstutförare, privata aktörer likväl som sin egen regi för att säkerställa kvalitet. Vid dessa träffar representerar från kommunen ansvariga hos utföraren och granskar efter ett färdigt formulär. De går igenom rutiner, personalsituation och utmaningar, samt följer upp de anmärkningar som givits vid senaste uppföljningen.

Detta sammanställs i dokument vilka presenteras för allmänheten på kommunens hemsida, för att brukare och deras anhöriga ska kunna tillgodogöra sig resultatet.

3.4.3. Socialnämndens uppföljning

Socialnämnden får månatligen rapporter från enheten gällande volymutveckling och ekonomi. I denna månatliga rapportering ingår redovisning av antal ärenden där den beviljade insatstiden överstiger 50 timmar per månad, samt orsaken till den omfattande insatsen. Socialnämnden informeras även om ärenden där den beviljade insatstiden minskat från 50 timmar per månad och orsaken till denna förändring. Vidare innehåller dessa månatliga rapporteringar antalet beviljade

boendeansökningar som ej blivit verkställda inom aktuell månad, antalet ansökningar från andra kommuner med beslut samt antalet beviljade boendeansökningar vilka ej verkställts. I dessa rapporter delges även Socialnämnden en överblick av antalet vårddygn för personer som är medicinskt utskrivningsklara men fortsätter vistas i slutenvård. Antalet ej verkställda beslut inom tre månader rapporteras varje kvartal av Socialnämnden till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt till Kommunfullmäktige och kommunens revisorer.

Slutligen följer Socialnämnden verksamhetens del- och årsredovisning, Socialkontorets verksamhetsberättelse samt enhetens verksamhetsberättelse.

3.4.3.1. Brukarundersökningar

Nedan redovisas Ekerös resultat från Socialstyrelsens undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden. 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 av äldres uppfattning. Tabellen visar att Ekerö i förhållande till referensobjekten uppvisar en hög andel nöjda i kommunens hemtjänst. Ekerö kommun har över den jämförda perioden uppvisat ett stabilt högt resultat, mellan sju och nio procentenheter högre än snittet i Stockholms län.

Tabell 4. Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg - helhetssyn, andel (%)

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------------------|------|------|------|
| Ekerö | 95 | 96 | 96 |
| Liknande kommuner | 88 | 88 | 88 |
| Stockholms län | 88 | 87 | 88 |
| Riket | 91 | 91 | 91 |

3.4.4. Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns en fungerande och tillräcklig struktur för uppföljning av kvalitet och ekonomi. Det samlade intrycket är att Socialnämnden kontinuerligt och i god utsträckning tillhandahåller information avseende såväl verksamhetskvaliteten och den ekonomiska utvecklingen. Än viktigare är att nämnden aktivt vidtar åtgärder vid eventuella avvikelser. Samtidigt noteras att beslutad uppföljning av genomförandeplaner inte genomförts fullt ut och att förutsättningarna och möjligheterna för ledningen att få ut mer detaljerad statistik ur befintligt verksamhetssystem kan och bör utvecklas.

2016-12-13



Anders Hugg

Uppdragsledare

Fredrik Markstedt

Projektledare