

Bollebygds kommun
Revisorerna

Bildnings- och omsorgsnämnden

Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av styrning, uppföljning och ledning av hemtjänstverksamheten

Revisorerna i Bollebygds kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av styrningen, ledningen och uppföljningen av hemtjänstverksamheten.

Vår samlade bedömning är att bildnings- och omsorgsnämnden för sitt arbete under granskningsperioden delvis säkerställt en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av hemtjänstverksamheten. Vi bedömer att det i huvudsak finns en tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall.

Vi noterar dock att det ekonomiska resultatet för "Hemtjänst o korttid" redovisas ihop och att det i de uppföljningsrapporter som vi har tagit del av inte går att systematiskt följa hemtjänstens ekonomiska utveckling. Vi bedömer detta som problematiskt med tanke på att hemtjänsten i Bollebygd har haft problem att hålla budgeten under de senaste åren.

Vi menar att ekonomistyrningsprinciperna för nämnden är tydliga. Vi ställer oss däremot frågande till huruvida de faktiskt efterföljs i praktiken. Vi noterar samtidigt att verksamheten räddas upp av korttidsverksamheten i de ekonomiska uppföljningarna.

Vi bedömer det som problematiskt att nämnden inte anser sig få in åtgärder och analyser tillräckligt i tid. Om ekonomistyrningsprinciperna efterföljs kan nämnden ta ställning snabbare och diskussion om åtgärdsplaner tidigareläggas.

Det finns ingen dokumenterad handläggningsprocess vilket gör handläggning samt intern och extern samverkan personberoende. Inte heller har realismen i schablonerna värderats. Antalet utförda timmar följs inte upp och det finns heller inget system för att mäta dessa. Vi bedömer att det därmed inte heller finns någon uppföljning av antalet beviljade timmar i förhållande till antalet utförda timmar. Nämnden har inte heller efterfrågat den här typen av information.

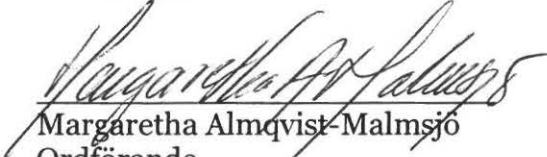
Nämnden arbetar aktivt med målstyrningen med utgångspunkt från kommunfullmäktiges beslut. Utöver det ger kvalitetsledningssystemet också en bra grund för att följa arbetet med kvalitets- och verksamhetsutvecklingen. Vi noterar dock att ett stort fokus är på uppföljning av kvalitetsparametrar med koppling till HSL och


en avsaknad av kvalitetsparametrar och effektivitetskrav med koppling till Socialtjänstlagen.

Vi önskar nämndens kommentarer i anledning av vår granskning senast 2017-08-31.

Bollebygd den 11 maj 2017

För revisorerna


Margaretha Almqvist-Malmsjö
Ordförande


Elin Axelsson
Revisor

Bilaga revisionsrapport PwC; *Granskning av ledning, styrning och uppföljning av hemtjänstverksamheten*

Revisionsrapport

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av hemtjänst- verksamheten

Bollebygds kommun

Lars Näsström
Emil Biström
Joanna Hägg

Maj 2017

pwc

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Metod och avgränsning	4
2. Hemtjänsten i Bollebygds kommun	6
2.1. Uppdrag	6
2.2. Ekonomi	7
3. Iakttagelser och bedömningar	9
3.1. Det finns tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall.	9
3.1.1. Iakttagelser	9
3.1.2. Bedömning.....	10
3.2. Bildnings- och omsorgsnämnden agerar på ett ansvarsfullt sätt kring ekonomin som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden.	10
3.2.1. Iakttagelser	10
3.2.2. Bedömning.....	11
3.3. Det finns riktlinjer, rutiner, och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.....	11
3.3.1. Iakttagelser	11
3.3.2. Bedömning.....	12
3.4. Handläggningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning	13
3.4.1. Iakttagelser	13
3.4.2. Bedömning.....	13
3.5. Det sker strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.	14
3.5.1. Iakttagelser	14
3.5.2. Bedömning.....	15
3.6. Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet.	15
3.6.1. Iakttagelser	15
3.6.2. Bedömning.....	17

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Bollebygds kommun har PwC genomfört en granskning av styrningen, ledningen och uppföljningen av hemtjänstverksamheten.

Revisionsgranskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

- *Säkerställer bildnings- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av hemtjänstverksamheten?*

Vår samlade bedömning är att bildnings- och omsorgsnämnden för sitt arbete under granskningsperioden delvis säkerställt en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av hemtjänstverksamheten.

Vi bedömer att det i huvudsak finns en tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall. Vi noterar dock att det ekonomiska resultatet för ”Hemtjänst o korttid” redovisas ihop och att det i de uppföljningsrapporter som vi har tagit del av inte går att systematiskt följa hemtjänstens ekonomiska utveckling. Vi bedömer detta som problematiskt med tanke på att hemtjänsten i Bollebygd har haft problem att hålla budgeten under de senaste åren.

Vi menar att ekonomistyrningsprinciperna för nämnden är tydliga. Vi ställer oss däremot frågande till huruvida de faktiskt efterföljs i praktiken. Vi noterar samtidigt att verksamheten räddas upp av korttidsverksamheten i de ekonomiska uppföljningarna.

Vi bedömer det som problematiskt att nämnden inte anser sig få in åtgärder och analyser tillräckligt i tid. Om ekonomistyrningsprinciperna efterföljs kan nämnden ta ställning snabbare och diskussion om åtgärdsplaner tidigareläggas.

Det finns ingen dokumenterad handlägningsprocess vilket gör handläggning samt intern och extern samverkan personberoende. Inte heller har realismen i schablonerna värderats.

Antalet utförda timmar följs inte upp och det finns heller inget system för att mäta dessa. Vi bedömer att det därmed inte heller finns någon uppföljning av antalet beviljade timmar i förhållande till antalet utförda timmar. Nämnden har inte heller efterfrågat den här typen av information.

Nämnden arbetar aktivt med målstyrningen med utgångspunkt från kommunfullmäktiges beslut. Utöver det ger kvalitetsledningssystemet också en bra grund för att följa arbetet med kvalitets- och verksamhetsutvecklingen. Vi noterar dock att ett stort fokus är på uppföljning av kvalitetsparametrar med koppling till HSL och en avsaknad av kvalitetsparametrar och effektivitetskrav med koppling till Socialtjänstlagen.

Nedan följer en översikt av bedömningarna till respektive kontrollmål:

Kontrollmål	Bedömning
1. Det finns tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall.	Uppfyllt.
2. Bildnings- och omsorgsnämnden agerar på ett ansvarsfullt sätt kring ekonomin som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden.	Delvis uppfyllt.
3. Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.	Uppfyllt.
4. Handläggningsprocessens utformning ger förutsättningar ger förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning.	Ej uppfyllt.
5. Det sker en strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.	Delvis uppfyllt.
6. Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet.	Delvis uppfyllt.

Rekommendationer

- För att på ett tydligt och systematiskt sätt kunna följa upp hemtjänstverksamhetens resultat bör nämnden följa upp hemtjänstverksamheten separat från korttidsverksamheten.
- Nämnden bör säkerställa att ekonomistyrningsprinciperna efterföljs för respektive verksamhet.
- Vi rekommenderar att nämnden utvärderar överensstämmelsen för schablonerna som ligger till grund för de utplanerade timmarna.
- Vi rekommenderar att handläggningsprocessen dokumenteras för att bli mindre personberoende.
- Vi rekommenderar nämnden att följer upp antalet utförda timmar samt dess relation/förhållande till beviljade timmar.
- Vi rekommenderar nämnden att följer upp effektivitet och kvalitet kopplat till Socialtjänstlagen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna i Bollebygds kommun har efter genomförande av grundläggande granskning av Bildnings- och omsorgsnämndens verksamhet funnit skäl att granska styrning, ledning och uppföljning av hemtjänstverksamheten. Verksamheten präglas av ökad efterfrågan samtidigt som utmaningar med styrning av personal och ekonomi framöver. Tydliga nyckeltal för styrning av verksamheten uppges saknas i dagsläget liksom brister vad gäller prognoser avseende långsiktig utveckling av hemtjänsten.

1.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer Bildnings- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig verksamhet inom givna ekonomiska ramar genom en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av hemtjänstverksamheten?

1.3. Revisionskriterier

Utgörs av lagar, föreskrifter, regelverk, fullmäktigebeslut etc. och utgör underlag till de bedömningsgrunder som uttrycks i kontrollmålen.

1.4. Kontrollmål

1. Det finns tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall.
2. Bildnings- och omsorgsnämnden agerar på ett ansvarsfullt sätt kring ekonomin som också innefattar tydliga och aktiva beslut i nämnden.
3. Det finns riktlinjer, rutiner och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.
4. Handläggningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning.
5. Det sker en strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.
6. Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet.

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsar sig till 2016 och fram tills tidpunkten för granskning 2017 och omfattar hemtjänstverksamheten under Bildnings- och omsorgsnämndens ansvarsområde.

Dokumentgranskning av för granskningen relevanta mål, riktlinjer och rutiner har genomförts.

Sammanlagt har sju intervjuer genomförts med nämndens presidium, förvaltningschef, verksamhetschefer, enhetschefer, ekonom samt biståndshandläggare.

Ekonomi och volymuppgifter har efterfrågats, bland annat antalet beviljade och utförda insatser (timmar). Med anledning av att det till stor del varit en ensamhandläggare under de senaste åren har det inte vara relevant att analysera beslutsstatistik.

2. Hemtjänsten i Bollebygds kommun

2.1. Uppdrag

Bildnings- och omsorgsnämnden i Bollebygds kommun fullgör kommunens ansvar när det gäller att tillgodose behoven av vård och omsorg för äldre och personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen (SoL), hälso-och sjukvårdslagen (HSL) och lagen om stöd till vissa funktionshindrade (LSS).¹ I hemtjänstupdraget ingår bland annat²:

- Handläggningsrutiner i form av att hantera ansökan och inhämta information, bedöma behov och beslut om insats samt genomförande och uppföljning.
- Insatser i form omvårdnad (dusch, toalettbesök, hjälp vid måltid, tillsyn, mm) eller service (städ, tvätt, inköp, mm).

Nämnden fullgör därutöver kommunens uppgifter enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) avseende hemtjänstverksamheten.³ LOV är införd i kommunen för både omsorg och serviceinsatser inom hemtjänsten. Det innebär att privata företag kan få ersättning av kommunen för att utföra tjänster. Den som blivit beviljad hemtjänst får möjlighet att själv välja utförare. Antalet ärenden i extern regi har gått från att ha varit 14 st. under 2014 till inga alls 2016. Sedan 2014 har antalet hemtjänstärenden i egen regi också ökat, så även i budgeten inför 2016. För bokslutet redovisas det genomsnittliga antalet hemtjänstärenden. Nedan presenteras budget-utfall avseende hemtjänstärenden under perioden 2014-2016. Siffrorna är hämtade från kommunens årsredovisning avseende 2014 samt 2015 och från verksamhetssystem avseende 2016.

Prestationer	Utfall 2016	Budget 2016	Utfall 2015	Budget 2015	Utfall 2014
Antal hemtjänstärenden	123	124	120	123	120
- Egen regi	123	124	115	109	106
- Extern regi (LOV)	0	0	4	14	14

Tabell 1: Prestationer, antal hemtjänstärenden (genomsnitt 2016)

Under året har antalet hemtjänstärenden varierat. Första halvåret av 2016 var antalet ärenden i genomsnitt ca 111 st. för att stiga till ca 136 st. andra halvåret av 2016. Genomsnittet för året 2016 blev 123 vilket i stort är som budgeterat. I diagrammet nedan redovisas utvecklingen över antalet hemtjänstärenden 2016.

¹ Reglemente för bildnings- och omsorgsnämnden, sid. 2.

² Revidering av riktlinjer – handläggning av bistånd till äldre, 4-8

³ Reglemente för bildnings- och omsorgsnämnden, sid. 2.

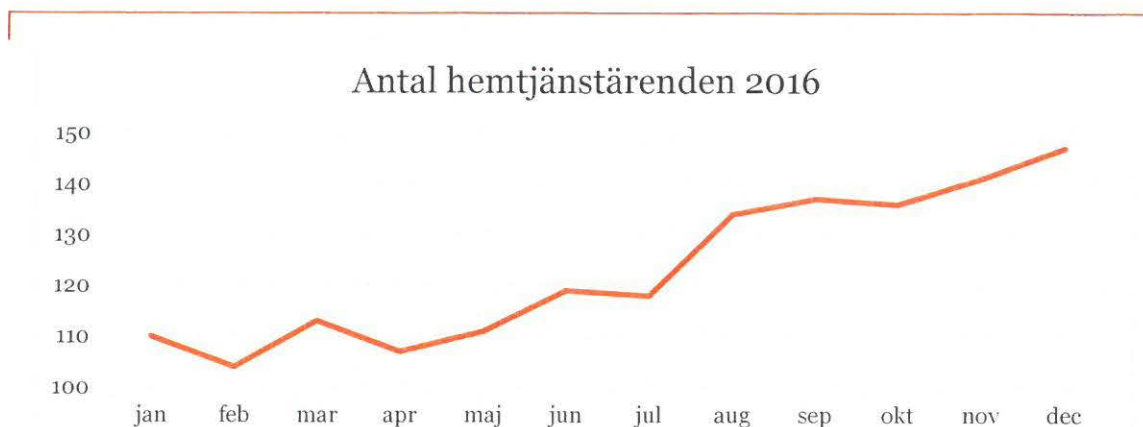


Diagram 1: antal hemtjänstären 2016, månadsvis.

2.2. Ekonomi

Sett till de senaste årens resultat för kommunens hemtjänstverksamhet kan det konstateras att verksamheten gjort negativa budgetresultat under samtliga tre senaste åren. Värt att notera är att delar av nattverksamheten inom äldreomsorgen låg bokat på hemtjänsten under 2015 varför jämförelser i ekonomin är svåra att göra över tid. I tabellen nedan redovisas resultatet för hemtjänsten under de senaste åren.

Resultat (mnkr)	Utfall 2016	Budget 2016	Avvikelse 2016	Avvikelse 2015	Avvikelse 2014
Hemtjänst	17,18	16,62	-0,56	-1,54	-1,19

Tabell 2: Resultat hemtjänst 2014-2016

Äldreomsorgen i Bollebygds kommun tillfördes extra medel inför 2016 och i delårsrapporten från augusti 2016 framgår att äldreomsorgen prognostiserar ett överskott om 1,8 mnkr, delvis pga. av tomma platser, att bemanningsföretag inte har behövt hyras in samt att kommunen sålt korttidsplatser till annan kommun.⁴

Genom den offentliga statistiken som levereras från SKL och finns tillgänglig i databasen Kolada har vi möjlighet att jämföra kostnaderna för hemtjänsten, räknat i kronor per brukare, i Bollebygds kommun med andra kommungrupper.

I diagram 2 nedan redovisas Bollebygds kostnader per brukare för hemtjänsten under perioden 2013 – 2015 jämfört med strukturellt jämförbara kommuner⁵, genomsnittet i länet och riket. Jämförelsen visar att Bollebygds kommuns kostnader per brukare för hemtjänsten gått från att ha varit lägre än samtliga jämförelsegrupper 2013 till att vara högre än samtliga jämförelsegrupper under 2014 – 2015. 2013 var kostnaden per brukare 234 668 kr och 2015 var kostnaden per brukare 325 263 kr, vilket motsvarar en ökning med 39 procent. Statistiken för 2016 finns ännu inte tillgänglig.

Enligt den offentliga statistiken tycks det vara antal beviljade hemtjänsttimmar som ökat under de senaste åren. Antalet beviljade hemtjänsttimmar har ökat från 23 timmar per

⁴ Delårsrapport augusti 2016, sid. 25

⁵ Strukturellt jämförbara kommuner för Bollebygd inom äldreomsorgen: Bjuv, Burlöv, Hammarö, Lomma, Svalöv, Trosa och Åstorp.

månad 2012 till 38 timmar per månad 2015, vilket motsvarar en ökning med 65 procent. Genomsnittet i riket år 2015 ligger på 32 timmar per månad.

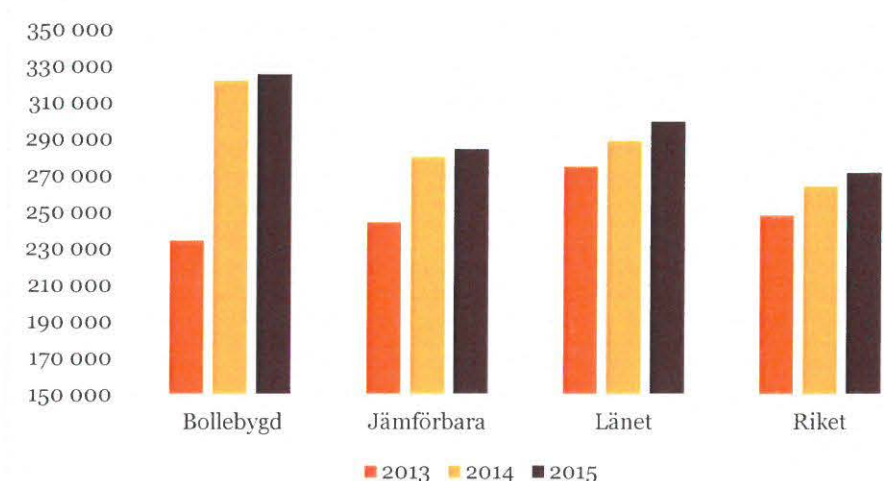


Diagram 2: Kostnad hemtjänst, kr/brukare i jämförelse 2013 – 2015.

Bollebygds kommun redovisar däremot en lägre andel invånare 65+ med hemtjänst än jämförbara kommuner, genomsnittet i länet och riket under perioden 2013 – 2015. Kombinationen av fler beviljade hemtjänsttimmar och en lägre andel som har hemtjänstinsats beviljad indikerar att det är en ”högre tröskel” för att beviljas hemtjänst i Bollebygd jämfört med andra kommuner i jämförelsen.

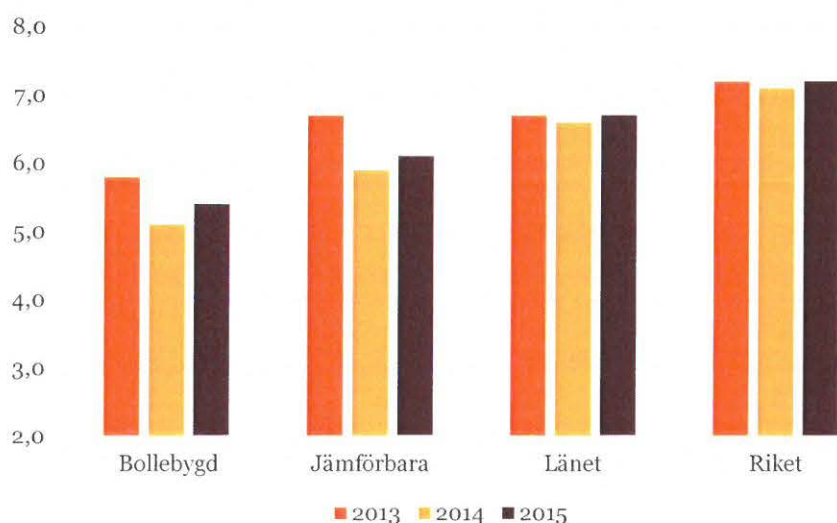


Diagram 3: Invånare 65+ som var beviljade hemtjänst i ordinärt boende 2013 – 2015, andel (%).

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Det finns tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall.

3.1.1. Iakttagelser

Enligt kommunfullmäktigebeslut 2016-02-11 redovisas uppföljningsrapport per februari, april och oktober. Rapporterna utgör bildnings- och omsorgsnämndens del i den kommunövergripande rapporten och innehåller en ekonomisk sammanställning, årsprognos samt viss personalstatistik. Därutöver följs nämndens verksamhetsområden upp i en delårsrapport i augusti samt i årsredovisningen vid verksamhetsårets slut.

Förvaltningens ekonom inom äldreomsorgen sammanställer sammanlagt fem ekonomiska rapporter under året, dvs. till årsredovisningen, till delårsrapporten samt till de tre månadsrapporterna. Förvaltningens ekonom fungerar i första hand som stöd till enhetschefer samt förvaltningschef och inför de fem rapporteringstillfällena går de igenom den ekonomiska situationen. I prognosarbetet inkluderas enhetschefen från verksamheten i arbetet. I uppföljningsarbetet deltar förvaltningens ekonom, enhetschef och administratör. Under 2017 kommer även de nytillsatta verksamhetscheferna att inkluderas i uppföljningsarbetet. Om verksamheten påvisar ett större negativt resultat kan det, enligt intervju med ekonomen, bli aktuellt med fler månadsuppföljningar under ett år.

I månadsrapporterna presenteras personalstatistik och sjukfrånvarotal på nämndnivå samt sjukskrivningstal och ekonomi per verksamhet. I den ekonomiska uppföljningen redovisas utfall för perioden, budget, prognos, avvikelse (prognos jämfört med budget) samt utfall föregående år. Per verksamhet innebär i hemtjänstens fall en redovisning av "Hemtjänst o korttid". Till den ekonomiska uppföljningen följer en kommentar/analys till varje verksamhetsområde gällande utvecklingen inom verksamheten. I intervjun med ekonomen framgår att hemtjänsten och korttidsverksamheten redovisas tillsammans då verksamheterna delar personal. I intervjun med nämndens presidium bekräftar de att de inte anser sig ha några problem med att följa utvecklingen inom äldreomsorgens olika verksamheter utifrån de rapporter som presenteras för dem i samband med månadsrapport, delår- och årsbokslut.

I samband med den här granskningen har vi genomfört en granskning av bildnings- och omsorgsnämndens sammanträdesprotokoll. I nämndens protokoll framgår att ärenden gällande hemtjänsten avhandlas på ett eller annat sätt under fem av tio sammanträden. Två av ärendena kan betraktas som av ekonomisk karaktär. I § 95, protokoll från 2016-10-18, avhandlas avgifterna för äldreomsorgen 2017 där bl.a. förändringar av avgiftsmodellen och nya taxor inom hemtjänsten bestäms. I § 131, protokoll från 2016-12-13, beskrivs hur budgeten för hemtjänsten räknas fram via LOV-ersättningen. Utifrån granskningen av nämndens sammanträdesprotokoll går det däremot inte att utläsa huruvida hemtjänstverksamhetens ekonomiska utveckling, med ett löpande prognostiserat underskott under hela 2016, avhandlas specifikt. Däremot framgår att nämnden tar del av den ekonomiska uppföljningen för "Hemtjänst o korttid".

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak finns en tillräcklig uppföljning och kunskaper om orsakerna till verksamhetens ekonomiska utfall. Rapportering sker sammanlagt fyra gånger under året och en gång i samband med årsredovisningen. Nämnden bekräftar att de inte anser sig ha några problem med att följa den ekonomiska utvecklingen för verksamheten.

Vi noterar dock att det ekonomiska resultatet för "Hemtjänst o korttid" redovisas ihop och att det i de uppföljningsrapporter som vi har tagit del av inte går att systematiskt följa hemtjänstens ekonomiska utveckling. Vi bedömer detta som problematiskt med tanke på att hemtjänsten i Bollebygd har haft problem att hålla budgeten under de senaste åren.

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

3.2. Bildnings- och omsorgsnämnden agerar på ett ansvarsfullt sätt kring ekonomin som också infattar tydliga och aktiva beslut i nämnden.

3.2.1. Iakttagelser

I Bollebygds kommun arbetar man efter en budgetmodell som anger driftramarna per nämnd. Budgetmodellen avser att skapa transparens, tydlighet samt omfatta ett befolkningssamband. Modellen redovisar beräknade nettokostnader ställda mot prognostiserade intäkter i form av skatter och generella statsbidrag. För att åstadkomma tydlighet kring uppdrag som budgetramen medför innehåller modellen ett antal verksamheters budgeterade prestationer. Bland annat ingår antalet brukare inom hemtjänsten som en av de budgeterade prestationerna i modellen.⁶

Inför 2016 reviderades LOV-ersättningen hemtjänstens kommunala och privata utförare i Bollebygds kommun.⁷ Inför 2016 reviderades LOV-ersättningen inom hemtjänsten och detta resulterade i ändrade ersättningsnivåer samt differentierade ersättningsnivåer för service- respektive omvårdnadsinsatser. Bildnings- och omsorgsnämnden har på uppdrag av Kommunfullmäktige årligen fastställt ersättningen per utförd timme. Enligt genomförda intervjuer med bl.a. ekonom och enhetschef fastställs hemtjänstverksamhetens budget utifrån LOV-ersättningen per utförd timme.

I enlighet med de ekonomiska styrprinciper som fastställts av Kommunfullmäktige, 2015-10-29 § 156, ska nämnd senast efter det andra nämndsmötet efter det att prognos om negativt resultat presenteras ta beslut om åtgärder syftande till att ett nollresultat för året uppnås.

I granskningen av Bildnings- och omsorgsnämndens sammanträdesprotokoll framgår att nämnden prognostiserade minusresultat i februariuppföljningen (-5,3 mnkr), april (-5,9 mnkr) och maj (-5,8 mnkr). Nämnden beslutade 2016-05-17 om att äska 4,6 mnkr i tilläggsanslag. 2016-06-20 beslutade kommunstyrelsen att tilldela bildnings- och omsorgsnämnden 2,4 mnkr samt att nämnden skulle redovisa åtgärder för en ekonomi i balans till kommunstyrelsens arbetsutskott.

⁶ Mål och Budget 2016-2018, sid. 7-8

⁷ Årsredovisning 2015, sid. 53

Förvaltningen tog under sommaren 2016 fram ett förslag om åtgärder för budget i balans. Förslaget innefattade besparingar om sammanlagt 3,5 mnkr där äldreomsorgsverksamheten tilldelades en besparing om 1,2 mnkr. Av sammanträdesprotokollen framgår att sparbetingade förändringar ska riskbedömas utifrån ”risker för ohälsa och olycksfall”, dvs. ett arbetsmiljöperspektiv – vilket är i enlighet med arbetsmiljöverkets föreskrift om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Ekonomistyrningsprincipen om att presentera åtgärder en budget i balans till det andra nämndsmötet efter en negativ budgetavvikelse är tydlig. Detta framgår med tydlighet från de genomförda intervjuerna med förvaltningschef, verksamhetschef, ekonom samt nämndens presidium. Däremot framkommer under intervjun med nämndens presidium att åtgärder och analyser generellt sett varit sena. När det drar iväg ekonomiskt i en verksamhet ges indikationer om detta av ekonomiska uppföljningen. Därefter har förslag om konkreta åtgärder har inte alltid inkommit till det andra nämndsmötet.

I intervjun med nämndens presidium framkommer även viss kritik mot ekonomistyrningsprincipen. Att komma i balans så snart som ekonomistyrningsprincipen i Bollebygds kommun är ambitiös, men det tar tid att förändra i en stor organisation. Vissa företeelser, så som sjukfrånvaro, tar tid att förändra och är trögrörliga.

3.2.2. Bedömning

Vi menar att ekonomistyrningsprinciperna är tydliga och konstaterar att de nyligen reviderats. Vi ställer oss däremot frågande till huruvida de faktiskt efterföljs i praktiken då nämnden menar att det förekommer att åtgärder och analyser kommer in sent. Styrprincipernas bristande genomslagskraft bekräftas även av det faktum att hemtjänsten gjort negativa resultat under de senaste åren. Vi noterar samtidigt att verksamheten räddas upp av korttidsverksamheten i de ekonomiska uppföljningarna.

Vi bedömer det som problematiskt att nämnden inte anser sig få in åtgärder och analyser tillräckligt i tid. Om ekonomistyrningsprinciperna efterföljs kan nämnden ta ställning snabbare och diskussion om åtgärdsplaner tidigareläggas.

Vi ser det som positivt att sparbetingade förändringar i verksamheterna har med ett arbetsmiljöperspektiv i enlighet med arbetsmiljöverkets föreskrift (AFS 2001:1).

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.3. Det finns riktlinjer, rutiner, och tillhörande system för myndighetsutövning som är kända och tillämpas.

3.3.1. Iakttagelser

Bildnings- och omsorgsnämnden har 2016-12-13 antagit dokumentet ”Revidering av riktlinjer – handläggning av bistånd till äldre”. Riktlinjerna bygger i första hand på socialtjänstlagen (SoL 2001:453), lagens förarbeten och rättspraxis. Vägledande för riktlinjerna är också Socialstyrelsens föreskrifter om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre (SOSFS 2012:3). Syftet med riktlinjerna är enligt dokumentet att:

- Ge stöd och vägledning för handläggning av ekonomiskt bistånd inom Bildnings- och omsorgsnämnden i Bollebygds kommun.
- Att säkerställa att alla personer som ansöker om insatser inom äldreomsorgen får en rättssäker handläggning.

Riktlinjerna är vägledande och ska tillämpas med beaktande av förutsättningar i den aktuella situationen och en individuell bedömning ska göras i varje enskild fall. Vid beslutsfattande ska en individuell prövning alltid göras och avsteg från riktlinjerna ska motiveras. Det ska framgå vad i individens situation som gör att ett eventuellt avsteg från riktlinjerna ska göras. I riktlinjerna anges kommunens ambitionsnivå.⁸

Från riktlinjerna framgår också att biståndshandläggare får fatta beslut om att bevilja och avslå ansökan om insatser enligt riktlinjerna om inget annat framgår av delegationsordningen.⁹

Ur riktlinjerna framgår också beskrivningar av:

- Socialtjänstens uppdrag.
- Handlägningsrutiner.
- Insatser inom hemtjänsten och övriga insatser.
- Schablontider på moment för insatserna enligt IBIC (Individens behov i centrum).

I intervju med biståndshandläggaren bekräftas att riktlinjerna är kända och tillämpade. Biståndshandläggaren anser sig ha nytta av riktlinjerna i sitt arbete och bekräftar att besluten fattas utifrån behov och på delegation.

Under 2016 skulle IBIC ha implementerats men arbetet har lagts på is för att återigen vara på gång under 2017.

3.3.2. *Bedömning*

Bildnings- och omsorgsnämnden har antagit riktlinjer för biståndsbedömningen som är kända i organisationen. Riktlinjerna är kända i organisationen och tillämpas av biståndshandläggaren.

Det pågår ett arbete för att implementera IBIC som är ett system för att systematisera handlägningsprocessen. Vi bedömer att det är av värde att IBIC implementeras för att säkerställa systematik i handlägningsprocessen.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

⁸ Revidering av riktlinjer – handläggning av bistånd till äldre, sid. 3

⁹ Ibid.

3.4. Handläggningsprocessens utformning ger förutsättningar för likabedömning och rättssäker handläggning

3.4.1. Iakttagelser

I ovanstående riktlinjer finns bestämmelser om vilka schabloner som gäller för hemtjänst i ordinärt boende. Schablonmatrisen beskriver insatsernas förväntade tidsåtgång, om det behövs färdighetsträning, kompensatoriskt stöd och/eller praktiskt stöd vid utförande. Schablonerna innefattar insatser för:

- Förflyttning
- Personlig vård
- Hemliv
- Kroppsfunktioner
- Omgivningsfaktorer

Schablonerna varierar mellan 1,3 och 45 minuter. I intervju med biståndshandläggaren framgår att schablonerna inte finns med i besluten men att de följer med till verkställigheten som tidsmässigt underlag för bemanningsplanering. Beslut om insatser sker därmed utifrån behov till vilka schabloner är satta. Verksamheten planerar därefter utifrån de enskilda individernas behov.

Det finns ingen sammanställd bild av hur väl schablonerna stämmer med den reella tidsåtgången. Verkställigheten justerar tiden till den enskilde i förhållande till bedömning av behovet av tidsåtgång. Det finns ingen bild av hur stora avvikelser det är, uppåt eller nedåt. Schablonernas realism har därför inte utvärderats i förhållande till utplanerade timmar. Däremot har de jämförts mot andra kommuners schabloner för att kunna göra en bedömning kring realismen i den bedömda timåtgången.

I intervjun med biståndshandläggaren framkommer att det inte finns någon dokumenterad handläggningsprocess men enligt intervjun finns det utarbetade arbetssätt.

Vanligtvis finns två biståndshandläggare inom äldreomsorgen. Under de senaste åren har det dock varit en relativt stor personalomsättning på den ena tjänsten. Vid intervjutillfället fanns en biståndshandläggare anställd. Detta gör att det inte går att

Biståndshandläggaren anser inte att det är möjligt att få stöttning i allt men att det i tillräcklig utsträckning går att bolla frågor med enhetschef.

3.4.2. Bedömning

Systemet med schabloner är ett sätt att ge verksamheten en grund för utplanering av tid för insatser. Realismen i schablonerna har inte värderats och det finns ingen bild av hur överensstämmelsen är. Schablonerna har stämts av mot andra kommuner.

Det finns ingen dokumenterad handläggningsprocess vilket gör handläggning samt intern och extern samverkan personberoende.

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

3.5. *Det sker strukturerad uppföljning av beslut och av utförda timmar i förhållande till beslut.*

3.5.1. *Iakttagelser*

Utvecklingen av beviljade timmar följs månatligen. De beviljade timmarna har varierat men ökat under perioden 2013 – 2016. Ökningen mellan 2015 och 2016 är 6 233 timmar, vilket motsvarar en ökning med 17 procent. Under åren 2013 – 2015 utfördes även hemtjänst timmar i extern regi. Timmarna som utförts i extern regi är marginella i sammanhanget. År 2013 utfördes 732 timmar i extern regi, 2014 utfördes 702 timmar i extern regi och 2015 utfördes 293 timmar i extern regi. Under 2016 genomfördes inga hemtjänst-timmar i extern regi.

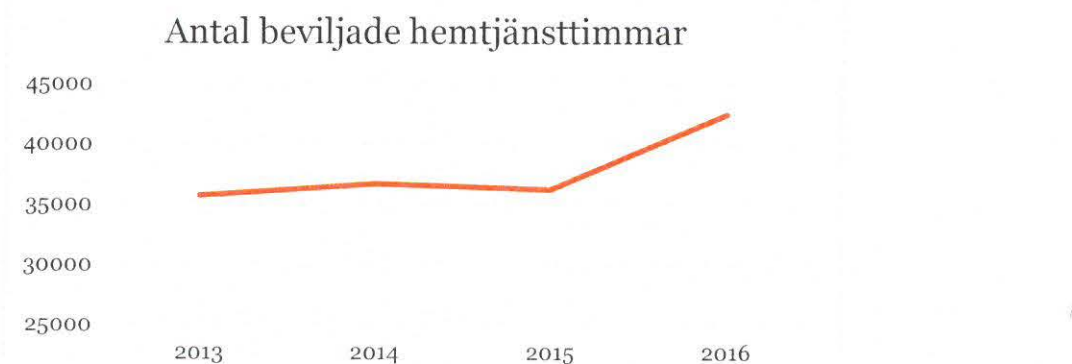


Diagram 4: Antal beviljade hemtjänsttimmar 2013 – 2016, totalt.

Antalet ”utplanerade” timmar följs upp genom systemet för schemaläggningen. I budgetarbetet används både de beviljade och ”utplanerade” timmarna för att fastställa LOV-ersättningen.

Bildnings- och omsorgsnämnden har hittills inte efterfrågat uppföljning av utförda timmar. Enligt uppgift finns heller inget system för att mäta antalet utförda timmar.

I intervjun med biståndshandläggaren framgår att biståndshandläggarna inte får kvittens på att insatser har påbörjats och att de inte har möjlighet att följa hur insatserna fortskrider. Det är exempelvis inte möjligt att se genomförandeplaner eller möjligt att följa upp dem. Enligt biståndshandläggaren beror detta på en brist i datasystemet. Istället följer handläggaren upp verkställande av beslut genom direktkontakt med verkställighet.

Sedan 2016 är har biståndshandläggningen veckovisa möten med personal ur verkställigheten på så kallade ”teamträffar”. Sammanlagt finns fem hemtjänstgrupper, vilket innebär att biståndshandläggningen träffar varje hemtjänstgrupp var femte vecka. Under ”teamträffarna” följs beslut upp genom dialog mellan biståndshandläggningen och hemtjänstgrupperna. Biståndshandläggningen får tillfälle för avstämning av beslut och verkställigheten får möjlighet att ta upp beslut som de anser behöver omprövas. På mötena medverkar också rehab, sjuksköterska, områdesansvarig, arbetsterapeut samt kontaktpersoner. Enhetschef medverkar däremot inte.

För utplanering av tiden så följer tid enligt schablon med beslutet till verkställigheten som lägger schema med hänsyn till denna. Tiden kan sedan ändras efter diskussioner mellan

handläggare och omsorgspersonalen. Handläggaren får indikationer från omsorgspersonal ute i verksamheten när behov om ytterligare insatser har förändrats.

3.5.2. *Bedömning*

Verksamheten följer månatligen upp antalet beviljade timmar på ett strukturerat sätt. Vi har tagit del av uppföljningen som görs av verksamhet i både egen och extern regi. Antalet ”utplanerade” timmar tas fram från systemet för schemaläggning och används tillsammans med de beviljade timmarna i budgetarbetet.

Antalet utförda timmar följs inte upp och det finns heller inget system för att mäta dessa. Vi bedömer att det därmed inte heller finns någon uppföljning av antalet beviljade timmar i förhållande till antalet utförda timmar. Nämnden har inte heller efterfrågat den här typen av information.

Vi bedömer att den strukturerade uppföljning av beslut som finns är genom de ”teamträffar” som biståndshandläggning och verkställighet har i syfte att bland annat stämma av och följa upp enskilda beslut.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

3.6. *Det sker en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet.*

3.6.1. *Iakttagelser*

I *Mål och budget 2016-2018* har Kommunfullmäktige angivit ”nämndsmål” som kopplats till kommuns övergripande mål om *Ökat arbetsdeltagande, Trygga och goda uppväxtvillkor, Åldrande med livskvalitet, Hållbar livsmiljö* och *God ekonomisk hushållning*. I tabell 3 nedan redovisas respektive mål (med relevans för hemtjänstverksamheten) samt måluppfyllelsen från bildnings- och omsorgsnämndens årsrapport. Under respektive mål för nämnden redovisas insatser som genomförts, måluppfyllelse, uppföljning, analys och utvärdering av respektive mål.

Övergripande mål KF	Mål för nämnden	Måluppfyllelse 2016
Ökat arbetsdeltagande	Medarbetare ska ha relevant utbildning och behörighet.	Delvis uppnått
Ökat arbetsdeltagande	Personer inom nämndens verksamhetsområden ska ges möjlighet till att prova meningsfull sysselsättning.	Uppnått
Åldrande med livskvalitet	Samtliga brukare ska ha en aktuell och undertecknad genomförandeplan.	Uppnått
Åldrande med livskvalitet	Antalet fallskador ska minska.	Ej uppnått
Hållbar livsmiljö	Andel verksamheter med utvecklade former för inflytande och delaktighet ska öka.	Uppnått.
God ekonomisk hushållning	Sjukfrånvaron ska minska.	Ej uppnått

Tabell 3: Övergripande mål, mål för nämnden och måluppfyllelse, år 2016.

Därutöver följs verksamheterna upp genom ett antal nyckeltal. För äldreomsorgen finns tre nyckeltal som används för uppföljning i årsrapporten, dessa redovisas i tabell 4 nedan. Nyckeltalen kategoriseras utifrån grön (toppresultat), gul (mittenresultat) eller röd (bottenresultat) i en jämförelse med övriga kommuner i landet.

Nyckeltal	Utfall 2016	Färgkategori
Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg, sammantagen andel i procent.	86 %	Grön
Brukarbedömning hemtjänst, helhetssyn, andel i procent.	95 %	Grön
Utförda och dokumenterade smärtskattningar med validerat instrument sista levnadsveckan.	76,90 %	Gul

Tabell 4: Nyckeltal och uppföljning av nyckeltal, år 2016.

Ovan beskrivna mål och nyckeltal fastställs årligen i dokumentet *Mål och Budget* och följs upp i delårsrapport samt årsredovisning. I intervjuerna framkommer inga invändningar eller synpunkter på uppföljningen av mål eller nyckeltal.

Bildnings- och omsorgsnämnden har 2015-09-24 antagit styrdokumentet *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i omsorgen* enligt Socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem för kvalitet (SOSFS 2011:9). I föreskriften definieras kvalitet som "Att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter." Nämnden ansvarar för att det finns ett ledningssystem inom förvaltningen. Även utförare av socialtjänst på nämndens uppdrag ska ha ett eget kvalitetsledningssystem.

Ledningssystemet i Bollebygds kommuns omsorgsverksamhet innefattar bland annat beskrivning av tillämpningsområden, risk- och konsekvensanalys, egenkontroll, avvikelshantering och ansvarsfördelning. Därutöver beskrivs bland annat utvecklings/ förbättringsarbetet utifrån "PGSA-modellen", styrdokument och rutiner för god kvalitet socialtjänst och omsorg, för god och säker hälso- och sjukvård samt för personal- och kompetensförsörjning. Vi har även tagit del av rutiner för orsaksanalys, riskanalys, avvikelserapportering HSL, checklista för omvårdspersonal, med mera.

Enligt uppgift finns årshjul kopplat till ledningssystemet där det framgår när de olika aktiviteterna ska genomföras. Kvalitetsarbetet följs upp och redovisas för nämnden två gånger per år gällande hälso- och sjukvård. Detta sker genom halvårsrapporter av HSL-avvikelser samt årlig patientsäkerhetsberättelse. I patientsäkerhetsberättelsen finns övergripande mål och strategier med struktur för uppföljning och utvärdering över de definierade målen för hälso- och sjukvården. Arbetet präglas av förvaltningens systematiska kvalitetsledningssystem. I nämndens delårsrapport och årsrapport sker uppföljning utifrån nämndens styrdokument.

Vi har inom ramen för den här granskningen gått igenom tillgängliga sammanträdesprotokoll för bildnings- och omsorgsnämnden under år 2016. Enligt granskningen av dessa kan vi bekräfta att en sammanställning av klagomål görs var tredje månad enligt SOSFS 2011:9, kap. 6. Därutöver sker månadsvis rapportering av anmälningsärenden enligt hälso- och sjukvårdslagen (Lex Maria) och socialtjänstlagen (Lex Sarah) vid nämndens sammanträden. Enligt årsrapporten har sammantaget två ärenden om Lex Maria och elva ärenden enligt Lex Sarah rapporterats till nämnden under året.

Vi noterar att nämnden förutom redovisningen av avvikelser och anmälningsärenden inte följer upp några särskilda kvalitetsparametrar. Dock redovisas de nationella brukarbedömningarna i samband med resultatredovisning. Nämnden har heller inte beslutat om några effektivitetskrav för hemtjänsten, ex vis arbetad tid i förhållande till beslutad eller administrativ tid i förhållande till direkt brukartid

Bildnings- och omsorgsnämnden antar årligen en internkontrollplan. För år 2016 har nämnden beslutat om att följa upp två processer/rutiner/system, vilka är *kränkningar/trakasserier* samt *systemsäkerhet/kompetens*. Internkontrollplanens uppföljning sker genom kontrollmoment, kontrollansvar, uppföljning/utförd, metod samt till vem rapportering sker. I övriga delar inom internkontrollen gör ekonomiavdelningen stickprov. Relevant för hemtjänstverksamheten är avgiftshantering inom äldreomsorgen och närstående-stöd äldreomsorg. Uppföljningen påvisar inga avvikelser under år 2016.

Den ekonomiska utvecklingen för hemtjänsten följs månatligen och följs upp i tre månadsrapporter, en delårsrapport och i årsredovisningen, vilket kan styrkas i sammanträdesprotokollen. Som beskrivits i tidigare kontrollmål följer nämnden upp "Hemtjänst och korttid" som en resultatenhet. Under de senaste åren har hemtjänstens negativa resultat till viss del vägts upp av positiva resultat av korttidsboendena. 2016 gjorde hemtjänsten ett negativt resultat om 0,56 mnkr samtidigt som resultatenheten "Hemtjänst o korttid" gjorde ett nollresultat (-0,01 mnkr).

I månadsrapporterna presenteras personalstatistik och sjukfrånvarotal på nämndnivå samt sjukskrivningstal och ekonomi per verksamhet. I den ekonomiska uppföljningen redovisas utfall för perioden, budget, prognos, avvikelse (prognos jämfört med budget) samt utfall föregående år. Till den ekonomiska uppföljningen följer en kommentar/analys till varje verksamhetsområde gällande utvecklingen inom respektive verksamheten.

3.6.2. *Bedömning*

Nämnden arbetar aktivt med målstyrningen med utgångspunkt från kommunfullmäktiges beslut. Utöver det ger kvalitetsledningssystemet också en bra grund för att följa arbetet med kvalitets- och verksamhetsutvecklingen. Vi noterar dock att ett stort fokus är på uppföljning av kvalitetsparametrar med koppling till HSL och en avsaknad av kvalitetsparametrar och effektivitetskrav med koppling till Socialtjänstlagen.

Rapporteringen till nämnden avseende ekonomi sker på ett strukturerat sätt med kontinuitet.


Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2017-05-11



Lars Näsström

Projektledare



Fredrik Carlsson

Uppdragsledare