

Genomförandeplaner inom hemtjänsten

Nr 6, 2023

Rapport från
stadsrevisionen

Dnr: RVK 2023/94

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Farsta stadsdelsnämnd
Hässelby-Vällingby
stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Genomförandeplaner inom hemtjänsten

Revisorsgrupp 1 har den 12 december 2023 behandlat bifogad revisionsrapport (6, 2023).

Granskningen visar att genomförandeplanerna inte fungerar i tillräcklig utsträckning som stöd för att säkerställa att brukarnas behov tillgodoses. Vi revisorer anser därför att det är angeläget att stadsdelsnämnderna förbättrar sin styrning och uppföljning inom området för att svara upp mot kommunfullmäktiges ambition och för att säkerställa att socialtjänstlagen efterlevs. Vidare anser vi att bristande regelefterlevnad ska innebära konsekvenser för den utförare som brister i hantering av genomförandeplaner och att detta bör regleras i de avtal och överenskommelser som finns mellan beställare och utförare av hemtjänstinsatser.

I flera granskningar inom socialtjänsten framgår brister i den sociala dokumentationen bl.a. avseende genomförandeplaner och individuppföljningar. Vi anser att det är viktigt att staden tar ett samlat grepp och säkerställer att den sociala dokumentationen förbättras som ett led i arbetet att ge brukare god omvårdnad.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 29 mars 2024. Rapporten skickas för kännedom till kommunstyrelsen, äldrenämnden och övriga stadsdelsnämnder.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Tomasz Czarnik
Sekreterare

Innehåll

1. Samlad bedömning och rekommendationer	1
2. Bakgrund	3
2.1 Syfte och revisionsfrågor	3
2.2 Definitioner	4
2.3 Omfattning och avgränsningar	4
2.4 Ansvariga nämnder	4
2.5 Revisionskriterier	4
2.6 Metod	5
3. Ansvar och styrning	6
3.1 Ansvar och roller	6
3.2 Socialtjänstlagen	6
3.3 Anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst...	6
3.4 Uppföljning av genomförandeplaner	8
3.5 Revisionskontoret noterar	8
4. Iakttagelser avseende hantering av genomförandeplaner	9
4.1 Brukare saknar genomförandeplan	9
4.2 Genomförandeplaner inkommer sent	10
4.3 Beställarenheternas bevakning och uppföljning av genomförandeplaner	11
4.4 Avvikelsehantering om genomförandeplaner inte inkommit i tid ...	11
4.5 Brukarna är delaktiga	12
4.5.1 <i>Stadens uppföljning av brukarnas delaktighet</i>	13
4.6 Koppling mellan beställning och genomförandeplan	14
4.7 Revisionskontorets slutsats	15
5. Iakttagelser avseende individuppföljning	18
5.1 Revisionskontorets slutsats	19

1. Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontoret har granskat om stadsdelsnämnderna styr och följer upp genomförandeplaner inom hemtjänsten i enlighet med socialtjänstlagen samt stadens riktlinjer och anvisningar. Granskningen har omfattat stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck.

Revisionskontorets samlade bedömning är att stadsdelsnämnderna bör stärka styrningen och uppföljningen av processen för att hantera genomförandeplaner. Detta för att säkerställa att socialtjänstlagen samt stadens riktlinjer och anvisningar följs. Genomförandeplanerna fungerar inte i tillräcklig utsträckning som stöd för att säkerställa att brukarnas behov tillgodoses.

Stadens styrdokument anger att samtliga brukare ska ha en godkänd genomförandeplan. Granskningen visar att ungefär hälften av brukarna har detta. Flertalet av planerna, som upprättas av utförarna, inkommer också till stadsdelsnämnderna långt senare än 15-dagarsgränsen. I granskningen framkommer dock att brukarna är delaktiga i de genomförandeplaner som inkommer. Revisionskontoret anser därför att förfrågningsunderlaget för privata utförare respektive uppdragsbeskrivningen för kommunala utförare bör ses över. Detta för att tydliggöra konsekvenser av att genomförandeplaner inte inkommer eller inkommer sent.

Revisionskontoret bedömer att stadsdelsnämnderna inte fullt ut säkerställer att hemtjänstinsatserna planeras och utförs utifrån brukarens behov. Godkända genomförandeplaner överensstämmer inte alltid med biståndsbeslutade beställningar. Det förekommer att insatser slås samman och det finns exempel på att biståndsbedömda insatser utelämnas i planerna. I beställningar framgår även behov hos brukaren som inte finns beskrivna i genomförandeplaner.

Revisionskontoret menar även att stadsdelsnämnderna behöver utveckla arbetet med individuppföljningarna i enlighet med stadens riktlinjer. Exempelvis genomförs individuppföljning inte alltid innan biståndsbeslutet upphör att gälla. Dessutom används genomförandeplaner i liten utsträckning i samband med individuppföljningarna. Revisionskontorets granskning visar även att stadsdelsnämnderna i flertal fall inte dokumenterar individuppföljningarna i enlighet med Socialstyrelsens dokumentationskrav. Journalanteckningar saknar ofta information om hur insatserna har fungerat för brukarna. Det framgår även att stadsdelsnämnderna inte kontaktar

utförarna i tillräcklig utsträckning för att få utförarens syn på brukarnas behov. Det finns därmed risk att stadsdelsnämnderna inte får en fullständig bild av samt uppmärksammar förändringar av brukarnas behov och insatser vid uppföljningstillfället.

Revisionskontoret anser att avsaknad av kontroller och uppföljning av genomförandeplaner medför risk för att stadsdelsnämnderna inte upptäcker om genomförandeplanerna avviker från biståndsbeslutad beställning. Det kan även finnas risk att stadsdelsnämnderna inte kommer att upptäcka om utförarna inte tillgodoser brukarnas behov.

I stadens budget för 2023 framgår att stadsdelsnämnderna ska öka rättssäkerheten och likställigheten inom biståndsbedömningen i äldreomsorgen. Socialstyrelsen anger att det är av vikt att både myndighetsutövning och utförandet av hemtjänstinsatser ska bygga på rättssäkerhet. För att säkerställa förutsättningar för rättssäkerhet inom hemtjänstinsatser, finns bl.a. genomförandeplaner och individuppföljningar. Stadsdelsnämnderna bör därför ha en intern kontroll som säkerställer att samtliga brukare har aktuella genomförandeplaner som överensstämmer med biståndsbeslut och att individuppföljningar genomförs. Revisionskontoret konstaterar att stadsdelsnämndernas arbete behöver intensifieras för att uppnå kommunfullmäktiges mål. Revisionskontoret har även i tidigare granskningar inom socialtjänsten noterat att det saknas godkända genomförandeplaner samt att individuppföljningar inte är dokumenterade i enlighet med Socialstyrelsens dokumentationskrav.

Följande rekommendationer lämnas:

Stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck:

- Säkerställa att samtliga brukare har genomförandeplaner och att de inkommer inom utsatt tid enligt stadens riktlinje och anvisningar.
- Säkerställa att beställning och genomförandeplan överensstämmer avseende insatser och brukarens behov.
- Säkerställa att individuppföljningar genomförs minst årligen för samtliga brukare samt dokumenteras i enlighet med stadens riktlinje.
- Använda genomförandeplaner vid individuppföljningar i enlighet med stadens riktlinje.
- Dokumentera hur brukarnas hemtjänstinsatser har fungerat efter genomförd individuppföljning.

2. Bakgrund

År 2022 hade staden 13 613 personer med ett verkställt beslut om hemtjänst, vilket innebär ca nio procent av befolkningen över 65 år. I genomsnitt har en brukare i staden ett beslut om ca 36 timmar hemtjänstinsatser per månad.

Staden tillämpar lagen om valfrihet inom insatsen hemtjänst. Varje stadsdelsnämnd har minst en utförare i egen regi. Därutöver finns det ca 70 valbara privata utförare. Enligt stadens årsrapport för äldreomsorgen 2022 framgår att drygt 64 procent av hemtjänstinsatserna utfördes av privata utförare.

Socialtjänstlagen anger att brukare ska ha inflytande vid planering och genomförandet av hemtjänstinsatser. Kommunfullmäktige har hörsammat lagkrav genom beslut om att staden ska tillämpa ramtid vid beställning av hemtjänstinsatser samt att samtliga brukare ska vara delaktiga i framtagandet av s.k. genomförandeplaner.

I flera av revisionens tidigare granskningar avseende äldreomsorg har det framkommit att det kan finnas avvikelser som rör genomförandeplaner. Vidare framgår det av äldrenämndens inspektioner av stadsdelsnämndernas handläggning och dokumentation av ärenden under 2021-2022 att det i flera fall saknas genomförandeplaner för brukare.

Om genomförandeplaner inte upprättas eller inte är av god kvalitet, finns det risk för att brukare inte får sina behov tillgodosedda utifrån de insatser som de har rätt till enligt biståndsbeslutet.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om stadsdelsnämndernas styrning och uppföljning avseende genomförandeplaner inom hemtjänsten sker rättssäkert och likvärdigt i enlighet med socialtjänstlagen samt stadens riktlinjer och anvisningar.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har brukarnas genomförandeplaner utarbetats på ett likvärdigt och rättssäkert sätt?
- Är brukarna delaktiga i upprättande av genomförandeplaner?
- Finns det systematiska arbetssätt som säkerställer att genomförandeplaner är upprättade och att dessa följs upp?
- Hur omhändertar nämnderna avvikelser kopplade till genomförandeplaner?
- Bidrar genomförandeplaner till att tillgodose brukarnas behov?

2.2 Definitioner

Det finns olika definitioner på begreppen rättssäkerhet och likvärdighet. I revisionsrapporten definieras begreppen enligt följande:

Rättssäkerhet uppstår då stadsdelsnämnderna och utförarna tillämpar lagkrav samt efterlever stadens styrdokument för verksamhetsområdet. Socialstyrelsen anger att det är av vikt att både myndighetsutövning och utförandet av hemtjänstinsatser ska byggas på rättssäkerhet. För att säkerställa förutsättningar för rättssäkerhet inom hemtjänstinsatser, finns bl.a. genomförandeplaner. Stadsdelsnämnderna bör därför ha en intern kontroll som säkerställer att samtliga brukare har aktuella genomförandeplaner som överensstämmer med biståndsbeslut.

Likvärdighet innebär att brukarnas hemtjänstinsatser planeras och utförs utifrån brukarens önskemål och behov.

2.3 Omfattning och avgränsningar

Granskningen har fokuserat på stadsdelsnämndernas styrning och uppföljning av utförares dokumenterade genomförandeplaner. Granskningen har inte omfattat om beställda hemtjänstinsatser faktiskt har genomförts av utförare.

2.4 Ansvariga nämnder

Granskningen har omfattat stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck.

2.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Socialtjänstlag (2001:453).
- SOSFS 2014:5 - Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av Socialtjänstlag (2001:453), Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Budget 2023 för Stockholms stad. Inriktning för 2024 och 2025.
- Riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg – stadsövergripande riktlinjer. Beslutade av fullmäktige i april 2021.

- Anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst – stadens styrdokument om genomförandeplaner. Mars 2017.

2.6 Metod

Revisionskontoret har utfört granskningen i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision.

Intervjuer har genomförts med chefer och biståndshandläggare på berörda beställarenheter. Även intervjuer med chefer och hemtjänstpersonal hos kommunala utförare har genomförts. Detta för att få en förståelse för hur utförarna arbetar med genomförandeplaner.

Revisionskontoret har även gjort dokumentstudier. Detta för att granska stadsdelsnämndernas rutiner och kontroller som avser genomförandeplaner.

Verifiering av stadsdelsnämndernas arbete med genomförandeplaner inom hemtjänsten har utförts genom granskning av stadsdelsnämndernas sociala dokumentation. Ett urval av biståndsbeslut, beställningar, genomförandeplaner samt journalanteckningar har granskats. Urvalet har omfattat social dokumentation för brukare som har haft mer än 50 timmar hemtjänstinsatser per månad samt biståndsbeslut som gällt minst elva månader. Urvalet har bestått av 15 hemtjänstären den per stadsdelsnämnd och omfattat såväl kommunala som privata utförare. I denna rapport benämns granskningsresultatet av den sociala dokumentationen som revisionskontorets verifiering.

Granskningen har genomförts av Erik Skoog och Anna-Karin Karlström på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

3. Ansvar och styrning

3.1 Ansvar och roller

I stadsdelsnämndernas reglemente anges att de, inom sina stadsdelsområden, ansvarar för uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter i övrigt som enligt lag eller annan författning ankommer på socialnämnd. Inom ramen för ansvaret omfattas biståndsbedömning och verksamhet inom äldreomsorg i enlighet med socialtjänstlagen. I stadens budget för 2023 framgår att stadsdelsnämnderna ska öka rättssäkerheten och likställigheten inom biståndsbedömning i äldreomsorgen.

Äldrenämnden ansvarar enligt reglementet för kommunövergripande frågor rörande äldreomsorg samt för samordning, utveckling och uppföljning av äldreomsorgen inom staden. Detta innebär bl.a. att äldrenämnden ansvarar för att följa upp myndighetsutövningen inom äldreomsorgen i syfte att säkerställa likställigheten inom staden. Vidare att äldrenämnden ansvarar för att inspektera stadens äldreomsorg oavsett utförare. Därutöver ansvarar äldrenämnden för upphandling enligt Lag (2008:962) om valfrihetsystem och avtalsförvaltning inom hemtjänst.

3.2 Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen anges att den äldre personen så långt det är möjligt ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. I regeringens proposition från 2010, som låg till grund för bestämmelsen i socialtjänstlagen, framkommer att det främsta syftet är att underlätta brukarens inflytande över genomförandet av de beslutade hemtjänstinsatserna.

Kommunfullmäktige antog i mars 2011 en stadsgemensam värdegrund för äldreomsorgen, vilken bygger på intentionerna i ovan nämnd proposition. Stadens värdegrundsgaranti anger att äldreomsorgen inom staden ska präglas av självbestämmande, individualisering och valfrihet. Utformningen av det stöd som ges ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande, trygghet och meningsfullhet.

3.3 Anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst

År 2016 beslutade kommunfullmäktige att äldreförvaltningen skulle ta fram stadsgemensamma anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst. Anvisningarna fastställdes i mars 2017. Anvisningarna ger en beskrivning av stadens krav på beställningar,

genomförandeplaner och uppföljning av insatser. Syftet med anvisningarna är att säkerställa att personer som beviljas hemtjänst ska kunna välja när och hur stöd och hjälp i hemmet ska ges. Därutöver har kommunfullmäktige beslutat om riktlinjer för handläggning inom äldreomsorgen, vilka även de anger krav på hantering och innehåll i genomförandeplanerna.

Nedan ges en processbeskrivning från brukarens ansökan om hemtjänstinsatser till inskickad och godkänd genomförandeplan. De olika stegen i processbeskrivningen ska ses som en idealbild för hur det ska fungera.

- 1) Brukaren ansöker om hemtjänstinsatser.
- 2) Biståndshandläggaren på stadsdelsförvaltningens beställarenhet utreder brukarens behov av hemtjänst.
- 3) Beställarenheten fattar ett biståndsbeslut om hemtjänstinsatser.
- 4) Brukaren väljer utförare av hemtjänstinsatser. Om inget val av utförare sker, tillämpas ickevalsalternativet. Detta innebär att den närmaste kommunala utföraren i den stadsdel där brukaren bor tilldelas uppdraget.
- 5) Biståndshandläggaren på beställarenheten skickar en beställning om hemtjänstinsatserna till berörd utförare.
- 6) Samordnaren hos utföraren tar emot beställningen och upprättar ett förslag på detaljplanering. Detta efter att ha kontaktat brukaren för att bl.a. stämma av behov och besökstider.
- 7) Kontaktmannen hos utföraren besöker brukaren och upprättar en genomförandeplan tillsammans med brukaren i dennes hem. Planen ska upprättas inom 15 dagar från det att beställarenheten har skickat beställning till berörd utförare.
- 8) Utföraren skickar brukarens genomförandeplan till beställarenheten efter att brukaren har godkänt planen.

I anvisningarna anges att beställningen ska beskriva brukarens behov. Av beställningen ska de främsta orsakerna till att brukaren behöver stöd och hjälp framgå samt vilken typ av insatser som brukaren behöver hjälp med.

Av riktlinjerna och anvisningarna framgår att i genomförandeplanen ska det innehålla information om vad utföraren ska göra, när det ska utföras, hur det ska utföras, vilken utförare som ska utföra insatser samt om brukaren varit delaktig vid upprättandet av planen. Genomförandeplanen ska vara skriven på ett tydligt och enkelt sätt så att en vikarierande hemtjänstpersonal som inte är insatt i ärendet ska få tillräcklig information om hur och när insatser ska genomföras samt brukarens behov. Detta ska möjliggöra en god omsorgskontinuitet för brukaren.

3.4 Uppföljning av genomförandeplaner

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av bl.a. socialtjänstlagen, framgår att journalanteckningar och andra handlingar som hör till brukarens personakt ska hållas ordnade. Detta för att det enkelt ska gå att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser. Vidare framgår att uppföljning av brukarens beviljade insatser ska dokumenteras.

Enligt stadens anvisningar ska beställarenheterna läsa genomförandeplanen för att säkerställa att utföraren har uppfattat beställningen på rätt sätt. Planeringen i genomförandeplanen ska motsvara beställningen.

I stadens riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg framkommer att stadsdelsnämnderna har ansvar att genom individuppföljning följa upp att beviljade insatser utförs och att dessa tillgodoser brukarens behov. Alla biståndsbeslut ska följas upp minst en gång per år men senast innan beslutet löper ut. Det framgår i riktlinjerna att genomförandeplanen är ett viktigt instrument att använda sig av vid individuppföljning.

3.5 Revisionskontoret noterar

I stadens anvisningar för beställning och genomförandeplan för hemtjänst samt riktlinjer för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg finns tydliga krav avseende genomförandeplaner. Där regleras bl.a. utförarens ansvar samt brukarens delaktighet i arbetet med genomförandeplanen. Vidare framkommer i anvisningarna och riktlinjerna hur stadsdelsnämnderna ska arbeta med styrning och uppföljning av genomförandeplanerna. Det är tydligt vad en genomförandeplan ska innehålla för information och när planen ska inkomma från utskickad beställning. Det framkommer även att uppföljning ska ske av att planen motsvarar beställningen. Revisionskontoret anser att anvisningarna och riktlinjerna ger den styrning som stadsdelsnämnderna behöver för att uppnå lagkrav avseende brukarens inflytande i planering och genomförandet av hemtjänstinsatser. Det innebär också att om anvisningar och riktlinjer tillämpas av beställarenheter och utförare, skapas förutsättning för att stadens brukare ska få en rättssäker och likvärdig omsorg.

4. Iakttagelser avseende hantering av genomförandeplaner

4.1 Brukare saknar genomförandeplan

I intervjuer med företrädare för beställarenheter och utförarna framkommer en enhetlig bild av att genomförandeplaner inte upprättas för samtliga brukare eller uppdateras vid förändringar. Utförare uppger att tidsbrist är en orsak.

Statistik som bygger på data i it-systemet Paraplyet visar också att det är en hög andel av brukare med hemtjänstinsatser som inte har en godkänd genomförandeplan i de granskade stadsdelsnämnderna. Paraplyet används för att registrera, dokumentera och administrera myndighetsutövning i enskilda ärenden inom bl.a. äldreomsorgen. Både kommunala och privata utförare inkommer inte med genomförandeplaner.

Tabellen nedan visar utdrag utifrån statistik från Paraplyet per 2023-10-24. Uppgifter avser antal brukare med hemtjänstinsatser som har genomförandeplaner i stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck.

	Farsta	Hässelby-Vällingby	Skarpnäck
Antal brukare med hemtjänstinsatser (antal)	1002	1106	637
Summerat totalt antal brukare som saknar godkänd genomförandeplan (antal)	508	556	197
Summerat totalt antal brukare som saknar godkänd genomförandeplan (%)	51%	50%	31%
Varav antal brukare som saknar genomförandeplan (antal)	266	360	106
Varav antal brukare som saknar genomförandeplan (%)	27%	33%	17%
Varav antal brukare där genomförandeplan är preliminär eller under bearbetning (antal)	242	196	91
Varav antal brukare där genomförandeplan är preliminär eller under bearbetning (%)	24%	18%	14%

I tabellen framgår det i Farsta och Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd att ca hälften av brukarna inte har en godkänd genomförandeplan. I Skarpnäcks stadsdelsnämnd är motsvarande uppgifter ungefär 30 procent.

I samband med verifieringen noterar revisionskontoret att brukarnas behov kan förändras relativt ofta under ett kalenderår. Särskilt för de brukare där det allmänna tillståndet varierar, vilket kan t.ex. innebära sjukhusvistelser till följd av stroke, psykisk ohälsa, fallolycka mm. Detta kan i sin tur medföra att beställningar måste revideras. I de fall det sker flera revideringar av beställningar utifrån brukarens förändrade behov under ett kalenderår, kan det finnas en risk att utförarna inte upplever det som meningsfullt att upprätta genomförandeplaner. Detta då nya genomförandeplaner sannolikt ändå måste upprättas snart igen, vilket anses vara tidskrävande för utförarna.

4.2 Genomförandeplaner inkommer sent

Utföraren ska enligt anvisningarna lämna genomförandeplaner till beställaren inom 15 dagar från beställning. Såväl intervjuer som verifieringen visar att detta inte sker i tillräcklig utsträckning. Verifieringen visar att ungefär tio procent av genomförandeplanerna inlämnas i tid och ca 20 procent inom en månad. Nästintill 50 procent inkommer efter flera månader.

Vid intervjuer med utförarna framkommer att tidsgränsen om att upprätta en genomförandeplan inom 15 dagar från mottagen beställning är för kort för att hinna upprätta en genomförandeplan av god kvalitet. Detta då det tar tid att lära känna brukarens behov. Många beställningar ska också hanteras samtidigt under en kort period, uppger utförarna. Utförarna anger exempel där det inkommit uppemot 40 beställningar att hantera vid ett och samma tillfälle. Det uppges bero på att de flesta biståndsbeslut löper ut vid slutet av månaden, vilket medför att nya beställningar skickas samtidigt från beställarenheten till berörd utförare. Revisionskontoret har efterfrågat information om bakgrunden till tidsgränsen på 15 dagar. Ingen av de intervjuade i granskningen eller representanter från äldreförvaltningen har kunnat besvara frågan.

Utförarna uppger att det ofta finns behov av att utbilda personalen i svenska och datorkunskap, innan personalen kan upprätta en genomförandeplan. De intervjuade utförarna uppger även att det förekommer att en del brukare inte vill ha en genomförandeplan. Detta då de inte vill att deras behov synliggörs i ett dokument.

Utförarna uppger att de genomför egenkontroller några gånger per år för att säkerställa att samtliga brukare har genomförandeplaner.

4.3 Beställarenheternas bevakning och uppföljning av genomförandeplaner

Samtliga av de granskade nämnderna har dokumenterade rutiner för att kontrollera att genomförandeplanerna inkommer samt att planerna överensstämmer med beställningarna. Vid intervjuer med beställarenheten framgår dock att det är upp till varje biståndshandläggare om och hur bevakning och kontroll av genomförandeplaner genomförs. Biståndshandläggarna lägger in bevakningsdatum manuellt i it-systemet Paraplyet. Inkomna genomförandeplaner rapporteras automatiskt. Information visas i en s.k. bevakningsflik i Paraplyet.

Revisionskontorets verifiering visar på avvikelser i dokumentation av beställarenheternas bevakning och kontroll. I princip samtliga ärenden saknar journalanteckningar om att genomförandeplan inkommit eller granskats. Vid intervjuer med beställarenheterna bekräftas resultatet av verifieringen.

Beställarenheterna uppger att tidsbrist ofta medför att bevakning och kontroll inte prioriteras och genomförs i enlighet med rutiner. Att genomförandeplaner inte inkommer eller inte inkommer i tid, upplevs så vanligt att några av de intervjuade på beställarenheterna uppger att ”de har gett upp” och att det ”känns meningslöst att påminna utförarna överhuvudtaget”.

Beställarenheterna i Farsta och Hässelby-Vällingby genomför årliga egenkontroller av den sociala dokumentationen, där kontroll av genomförandeplaner ingår. Skarpnäcks stadsdelsnämnds egenkontroll av den sociala dokumentationen omfattar dock inte genomförandeplaner.

Det finns standardiserade rapporter i Paraplyet som kan tillämpas vid bevakning och kontroll av genomförandeplaner. Rapporten visar information per brukare och utförare. Revisionskontoret konstaterar därmed att det är möjligt för stadsdelsnämnderna att systematiskt följa upp att alla brukare har en aktuell genomförandeplan.

I intervjuer med beställarenheterna framkommer att kontroller av genomförandeplaner är en bra metod för att kunna upptäcka indikationer på oegentligheter och välfärdsbrottslighet hos utförarna. Hässelby-Vällingby och Skarpnäcks stadsdelsnämnd har genomfört projekt där de granskat utförare med hjälp av bl.a. genomförandeplaner.

4.4 Avvikelsehantering om genomförandeplaner inte inkommit i tid

Beställarenheterna har rutiner som omfattar avvikelsehantering om genomförandeplaner inte inkommit i tid. I rutinerna anges även att

äldreförvaltningen ska kontaktas om utföraren inte vidtar åtgärder. I granskningen framkommer dock att rutiner för avvikelshantering sällan tillämpas hos beställarenheterna i de fall genomförandeplanerna inte inkommer inom 15 dagar. Avvikelsehantering sker långt senare eller inte alls. I de fall avvikelshantering sker, dokumenteras det endast i mejl.

Utförarna uppger att de aldrig eller sällan får frågor från beställarenheten om genomförandeplanerna. I de fall det sker, uppges det bero på att utföraren har önskat utöka insatser eller tid hos brukaren. I sådana fall vill beställarenheten ha en uppdaterad genomförandeplan. Utförarna uppger att när de fått signal från beställarenheten eller själva upptäckt att genomförandeplan saknas, upprättar de snarast en genomförandeplan och skickar in den till beställarenheten.

I granskningen förekommer att både kommunala och privata utförare uppvisar avvikelser när det gäller att inkomma med genomförandeplaner samt att planerna inkommer inom 15 dagar. I intervjuerna anger beställarenheterna att de efterfrågar mandat att tillämpa ekonomiska sanktioner mot utförarna när genomförandeplanerna inte inkommer eller inte inkommer i tid. Det finns idag enligt förfrågningsunderlag och uppdragsbeskrivning inte några möjligheter för varken äldrenämnden eller stadsdelsnämnderna att utkräva ekonomiska sanktioner, som t.ex. vite eller ersättningsavdrag, om utförare inte inkommer med genomförandeplaner i tid eller inte alls.

4.5 Brukarna är delaktiga

I stadens mall för genomförandeplaner framgår att det ska dokumenteras om brukaren varit delaktig i upprättandet och vilket datum brukaren godkänt planen. I revisionskontorets verifiering framkommer att brukarna alltid har varit delaktiga och godkänt planerna.

Genomförandeplanen upprättas på svenska. Inom staden finns det ett stort antal brukare med andra modersmål än svenska. Utförarna anger vid intervjuerna att de har personal som vid behov kan stödja och tolka genomförandeplanens innehåll till brukaren om denne inte kan svenska. I de flesta fallen kan även anhöriga ge stöd i det svenska språket till brukaren.

Kontaktmannen är den personal från utföraren som är ansvarig att upprätta genomförandeplanen tillsammans med brukaren. Kontaktmannen ansvarar även att löpande införa justeringar och kompletteringar i planen. Utförarna beskriver att kontaktmannen är en hemtjänstpersonal som ofta besöker brukaren och har god insikt i brukarens behov. I princip samtliga tillsvidareanställd hemtjänstpersonal kan vara en kontaktman. Utsedd kontaktman ska anges i genomförandeplanen. Revisionskontorets verifiering visar att uppgift om

kontaktman finns dokumenterad i samtliga inkomna genomförandeplaner hos Farsta och Skarpnäcks stadsdelsnämnder. I Hässelby-Vällingby framgår endast uppgift om kontaktman i drygt hälften av de inkomna genomförandeplanerna.

4.5.1 Stadens uppföljning av brukarnas delaktighet

Staden följer upp brukarens delaktighet på flera olika sätt. Resultaten från Socialstyrelsens brukarundersökning redovisas årligen i stadsdelsnämndernas verksamhetsberättelser. År 2023 svarade 7 551 personer i Stockholm på undersökningen, vilket är ca 57 procent av de tillfrågade. Brukarundersökningen omfattar bl.a. följande frågor:

- Brukar du kunna påverka vid vilka tider personalen kommer? Stadens resultat är 59 procent och riket 53 procent.
- Brukar personalen ta hänsyn till dina åsikter och önskemål om hur hjälpen skall utföras? Stadens resultat är 84 procent och riket 84 procent.

Staden genomför även en årlig kvalitetsundersökning inom äldreomsorgen, vilken benämns kvalitetsuppföljning på individnivå. Resultaten från undersökningen redovisas årligen i äldrenämndens årsrapport för äldreomsorgen. Denna uppföljningsmodell handlar om att biståndshandläggaren ställer frågor till brukaren om dennes egna upplevelser av äldreomsorgen i samband med den årliga individuppföljningen. Nedan redovisas resultat från 2022 års uppföljning för de frågor som berör insatser och delaktighet. De granskade stadsdelsnämnderna har en svarsfrekvens på ungefär 90-95 procent. I kvalitetsuppföljningen framgår exempelvis nedanstående frågor:

Har du deltagit i planeringen om hur den beviljade hjälpen ska utföras?

- Farsta stadsdelsnämnd: 74 procent instämmer.
- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd: 67 procent instämmer.
- Skarpnäcks stadsdelsnämnd: 75 procent instämmer.

Får du hjälpen så som ni kommit överens om?

- Farsta stadsdelsnämnd: 96 procent uppger alltid eller oftast.
- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd: 94 procent uppger alltid eller oftast.
- Skarpnäcks stadsdelsnämnd: 97 procent uppger alltid eller oftast.

Får du hjälp ungefär de tider du önskar?

- Farsta stadsdelsnämnd: 95 procent uppger alltid eller oftast.

- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd: 92 procent uppger alltid eller oftast.
- Skarpnäcks stadsdelsnämnd: 97 procent uppger alltid eller oftast.

Därutöver ska biståndshandläggaren besvara en fråga om brukaren får de insatser som är beviljade enligt biståndsbeslutet efter genomgång av biståndsbeslut och i samtal med brukaren.

Får den enskilde insatser som är beviljade enligt biståndsbeslutet?

- Farsta stadsdelsnämnd: 98 procent instämmer.
- Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd: 92 procent instämmer.
- Skarpnäcks stadsdelsnämnd: 98 procent instämmer.

4.6 Koppling mellan beställning och genomförandeplan

I it-systemen Paraplyet samt ParaSoL finns mallar som tillämpas vid beställningar och upprättande av genomförandeplaner. It-systemet ParaSoL tillämpas av stadens utförare för bl.a. den sociala dokumentationen. I revisionskontorets verifiering framgår att stadens mall för genomförandeplaner tillämpas.

Revisionskontorets verifiering visar att samtliga beställningar tydligt beskriver brukarens behov. Av beställningarna framgår de främsta orsakerna till att brukaren behöver stöd och hjälp samt vilka typer av insatser som brukaren behöver hjälp med. Vid intervjuer med utförare framkommer dock önskemål om att beställningarna på ett ännu tydligare sätt ska beskriva brukarens behov. Alltför detaljerad information om brukarnas sjukdomshistorik upplevs försvåra möjligheten att snabbt utläsa brukarens behov.

Revisionskontoret har granskat om genomförandeplanens insatser överensstämmer med insatser i beställningen. Granskningen visar att det förekommer att det finns avvikelser i överensstämmelse mellan beställningar och genomförandeplaner i alla granskade stadsdelsnämnder. Detta trots att det vid intervjuer med beställarenheterna framkommer att de anser att genomförandeplanerna ska vara ett kvitto på beställningarna. I de granskade genomförandeplanerna framkommer följande:

- Att insatser slås samman som exempelvis promenad och inköp.
- Det finns olika exempel på insatser som inte är nedskrivna i genomförandeplanerna men som finns med i beställningarna, som exempelvis apoteksärenden.

- Det förekommer även fall där brukaren får färre antal besök under en dag än vad beställningen anger, t.ex. saknas beställt nattbesök.

Revisionskontoret noterar även att i en genomförandeplan inte framgår att en brukare med demenssjukdom ska få hjälp med tillredning och servering av middagar. Revisionskontorets verifiering visar även att i en del fall sker ingen angivelse av tid eller dag när insatserna ska utföras i genomförandeplanerna. Det kan innebära en risk att brukaren inte vet när hemtjänstpersonalen kommer att infinna sig, när insatser kommer att ges samt om alla insatser kommer att bli utförda.

Vid intervjuerna framkommer en enhetlig bild av att genomförandeplanernas viktigaste funktion är att beskriva hur brukaren vill ha sina hemtjänstinsatser utförda. Det kan t.ex. vara vilken frukost brukaren vill ha. Om det är beskrivet på ett tydligt sätt hur insatserna ska utföras, anger de intervjuade att det ger goda förutsättningar för en god omsorgskontinuitet. Brukaren behöver då inte dagligen återupprepa för personalen hur den vill ha sina hemtjänstinsatser utförda. Detta blir särskilt angeläget om brukaren har kognitiva svårigheter som t.ex. demenssjukdom. För utföraren innebär en tydlig genomförandeplan att all hemtjänstpersonal får nödvändig information om vad som gäller hos brukaren och om hur denne vill ha det.

Revisionskontoret har i verifieringen identifierat avvikelser även hur insatserna ska ske i genomförandeplanerna. I beställningarna har det framgått behov hos brukaren som inte har återspeglats i genomförandeplanerna. Det kan medföra risker att brukaren inte får sina behov tillgodosedda samt i vissa fall risk för livsfara. Nedan följer några exempel på avvikelser:

- Brukaren har sväljningssvårigheter men i genomförandeplanen anges inte vilken typ av mat som ska serveras i samband med måltiderna.
- Brukaren har nedsatt närminne och insikt i sitt hjälpbehov men i genomförandeplanen framgår inte i detalj hur brukaren vill ha sina insatser utförda.
- Brukaren behöver social samvaro under måltiderna men behovet framkommer inte i genomförandeplanerna.

4.7 Revisionskontorets slutsats

Granskningen visar att brukarna är delaktiga vid utarbetandet av genomförandeplanen. Dock tyder resultaten i stadens kvalitetsuppföljning på individnivå att brukarna skulle vilja vara ännu mer delaktiga

i planeringen av hur den beviljade hjälpen ska utföras. Vidare noterar revisionskontoret att brukarnas uppfattningar om de kan påverka vid vilka tider personalen kommer, skiljer sig åt beroende på vilken undersökning som avses.

Revisionskontoret anser att beställningarna ger en grund för att kunna upprätta en detaljplanering i genomförandeplanen i enlighet med stadens anvisningar. Detta då det framgår i verifieringen att samtliga beställningar tydligt beskriver brukarens behov.

Granskningen visar att många brukare saknar genomförandeplaner och flertalet genomförandeplaner som upprättas och inkommer till beställarenheten färdigställs långt senare än 15-dagarsgränsen. Det medför att planen inte är ett levande dokument som beskriver brukarens behov samt att den inte fungerar som ett kvitto på beställningen. Därmed sker inte följsamhet till anvisningarna.

Revisionskontorets verifiering visar att det finns avvikelser i kvaliteten på genomförandeplanerna. Flertalet av genomförandeplanerna överensstämmer inte mot beställningarnas beskrivningar av brukarens behov. Insatser som finns i beställningar utelämnas i vissa delar i planerna. I granskningen framgår även avvikelser i planernas beskrivningar hur insatserna ska utföras. Därmed uppfylls inte de krav som anges i socialtjänstlagen, stadens anvisningar och riktlinjer. Revisionskontoret konstaterar att stadsdelsnämndernas kontroller inte har fångat upp dessa avvikelser. Beställarenheterna har rutiner som omfattar avvikelshantering men i granskningen framkommer att dessa sällan tillämpas.

I granskningen framgår avvikelser i dokumentation av beställarenheternas bevakning och kontroll av genomförandeplaner. I princip samtliga ärenden saknar journalanteckningar om att genomförandeplan har inkommit eller granskats. Det är inte möjligt att följa och granska handläggningen av ärenden i alla delar. Därmed följs inte Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd fullt ut.

Revisionskontoret konstaterar att de granskade stadsdelsnämndernas kontroller och uppföljning av genomförandeplaner behöver utvecklas. Stadsdelsnämnderna har rutiner och egenkontroller men i granskningen framkommer att rutinerna inte tillämpas fullt ut. Stadsdelsnämnderna säkerställer inte i tillräcklig utsträckning att samtliga brukare har aktuella genomförandeplaner. Därmed har inte stadsdelsnämnderna tillräckliga arbetssätt för att säkerställa att lagkrav samt stadens styrdokument efterlevs. Avsaknaden av kontroller och uppföljning hos beställarenheterna medför risker att stadsdelsnämnderna inte kommer att upptäcka om utförarna inte tillgodoser

brukarnas behov. Stadsdelsnämnderna uppger att kontroller av genomförandeplaner är en bra metod för att kunna upptäcka risker för oegentligheter och välfärdsbrottslighet hos utförarna.

I granskningen framkommer att både kommunala och privata utförare uppvisar avvikelser när det gäller att inkomma med genomförandeplaner samt att planerna inkommer inom 15 dagar. Granskningen har även visat att förfrågningsunderlag för privata utförare och uppdragsbeskrivning för kommunala utförare som reglerar förhållandet mellan beställare och utförare inom hemtjänsten, inte är tydliga gällande konsekvenserna när genomförandeplanerna inte inkommer eller inkommer sent.

5. Lakttagelser avseende individuppföljning

Revisionskontoret har granskat beställarenheternas dokumentation av individuppföljningar. Individuppföljningarna dokumenteras i journalanteckningar.

Individuppföljning i Farsta och Hässelby-Vällingby utförs i de allra flesta fallen innan biståndsbeslut upphör att gälla. I flera av de granskade ärendena i Skarpnäck utförs dock individuppföljning först efter att biståndsbeslutet har upphört att gälla. I ett ärende saknas dokumenterad individuppföljning.

I de dokumenterade individuppföljningarna framgår att brukaren i huvudsak deltar på uppföljningsmöten. I de fall brukare inte medverkar, företräds dessa av främst anhöriga.

Däremot visar verifieringen att beställarenheterna inte involverar utförarna i tillräckligt stor utsträckning. I flera fall framgår det inte att utförarna har deltagit eller blivit kontaktade innan eller efter individuppföljningsmöten. Denna bild bekräftas av utförarna. Beställarenheter uppger däremot att utförare alltid kontaktas i samband med individuppföljningar. Detta då beställarenheterna anser att utförarna har viktig information att delge i och med att utförarna har en god inblick i brukarnas behov och välmående. Vid intervjuer med utförarna framgår att de gärna vill delta på uppföljningsmöten eller bli kontaktade av beställarenheterna i samband med dessa möten.

Vid intervjuerna med utförarna framgår att om beställarenheterna inte kontaktar dem i samband med nyprövning av insatser, kan det förekomma att brukarna blir beviljade färre timmar av hemtjänstinsatser än tidigare biståndsbeslut. Detta beror på att brukaren uppger att den klarar sig själv i större omfattning, t.ex. vid förflyttningar inom bostaden. Utförarna kan dock vara av motsatt uppfattning än brukaren och biståndshandläggaren. Det medför att det blir en diskussion mellan beställarenheten och utföraren kring omfattningen av hemtjänstinsatser som brukaren har behov av.

Det framgår inte i något ärende att biståndshandläggare har använt sig av genomförandeplaner vid individuppföljningen. De intervjuade beställarenheterna i Hässelby-Vällingby och Skarpnäck anger dock att de går igenom genomförandeplanerna i samband med individuppföljning. Detta sker dock inte i Farsta, enligt beställarenheten.

I revisionskontorets verifiering framgår att de flesta individuppföljningar saknar dokumentation om hur insatserna har fungerat för

brukarna. I ett fåtal fall framgår att uppföljning har skett av vissa insatser, som t.ex. hygien, mathållning och förflyttningar. I journalanteckningar framkommer ofta mycket kortfattade noteringar om uppföljningsmötet. Det kan t.ex. handla om att brukarna är nöjda med den hjälp som fås, att brukarnas hälsotillstånd är oförändrade eller att brukaren ansöker om hemtjänstinsatser.

Beställarenheterna uppger dock att de ställer frågor till brukarna om deras egna upplevelser av äldreomsorgen. Det sker främst genom den s.k. kvalitetsuppföljningen på individnivå (se avsnitt 4.5.1). Brukarnas svar finns dock inte dokumenterat i personakten. Rapportering sker däremot till äldreförvaltningen, som ansvarar för samordning och sammanställning av svaren i kvalitetsuppföljningen.

5.1 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret anser att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd gällande individuppföljning inte följs fullt ut. Exempelvis går det ofta inte att i journalanteckningar utläsa hur insatserna har fungerat för brukarna i samband med individuppföljningarna.

Vidare menar revisionskontoret att stadsdelsnämnderna inte fullt ut följer stadens riktlinjer. Detta då uppföljningsmöten inte alltid sker innan biståndsbeslutet upphör att gälla. Dessutom används genomförandeplaner i liten utsträckning i samband med individuppföljningarna. Granskningen visar också att beställarenheterna inte kontaktar utförarna i tillräckligt utsträckning för att få en fullständig bild av brukarens behov.

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna inte har dokumenterat individuppföljningarna på ett tillräckligt sätt utifrån Socialstyrelsens och stadens krav. Det finns därför risk för att stadsdelsnämnderna inte följer upp brukarnas behov och insatser i tillräcklig utsträckning.