

Till
Samtliga stadsdelsnämnder

Hemtjänst för äldre- kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde (Rapport nr 10, mars 2006)

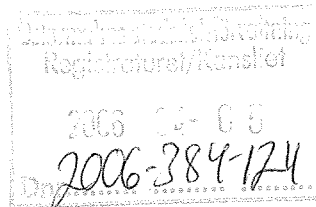
Revisionskontoret har i enlighet med revisionsplanen för 2005/2006 granskat och bedömt rättssäkerheten för äldre vid *genomförandet* av beviljat bistånd i form av hemtjänst för äldre. Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna kan säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, dvs. om den enskilde får det bistånd som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet. Det gäller såväl insatsens innehåll, omfattning som kvalitet.

Granskningen har genomförts inom stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen. Mot bakgrund av tidigare granskningar och verksamhetsuppföljningar kan vi dock konstatera att de brister och problem som framkommit vid granskningen är generella och gäller i större eller mindre utsträckning alla stadsdelsnämnder.

Vi kan konstatera att det saknas en systematisk kvalitetsuppföljning av hemtjänstverksamheten. Vi kan även konstatera att det saknas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare inom hemtjänsten, såväl på ledningsnivå – för övergripande verksamhetsfrågor, som på handläggarnivå – för enskilda ärenden. Sammantaget innebär detta enligt vår bedömning att stadsdelsnämnderna inte har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten, vilket kan få negativa konsekvenser för bl.a. kvaliteten i verksamheten.

Vi kan även konstatera att det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt samt att det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser. Vi bedömer att detta är helt oacceptabelt med tanke på den enskildes rättssäkerhet.

Vi kan vidare konstatera att stadens riktlinjer och anvisningar reglerar väsentliga delar av ärendehanteringsprocessen, men att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med stadens övergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar.



Enligt vår bedömning innebär detta att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt.

Vi har noterat att fullmäktige nyligen beslutat om en för staden gemensam modell för uppföljning av kvaliteten bl.a. inom hemtjänstverksamheten. Vi ser detta som positivt och bedömer att detta är ett viktigt och nödvändigt stöd såväl i stadens övergripande verksamhetsuppföljning som i stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Revisorsgrupperna 3 och 4 har vid sitt sammanträde den 31 mars 2006 behandlat bifogade rapport. Revisorsgrupperna har beslutat att överlämna rapporten till samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast den 31 maj 2006. Rapporten överlämnas för kännedom till kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning.

Rapporten sammanfattas i årsrapporten för kommunstyrelsen, vilken kommunstyrelsen ska yttra sig över senast den 15 juni 2006.

Gun Risberg
Ordförande i revisorsgrupp 3

Joen Lagerberg
Ordförande i revisorsgrupp 4

Inger Korsgren
Sekreterare

Kopia till

Stadsdirektören

Biträdande stadsdirektörer

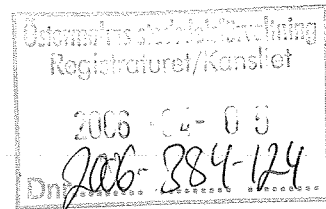
Samtliga stadsdelsdirektörer

Chefen för stadsledningskontorets välfärds- och utbildningsavdelning



REVISIONSKONTORET

REVISIONSRAPPORT



NR 10 mars 2006

DNR 420/81-06

Hemtjänst för äldre kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde

Stadsdelsnämnderna har inte en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten

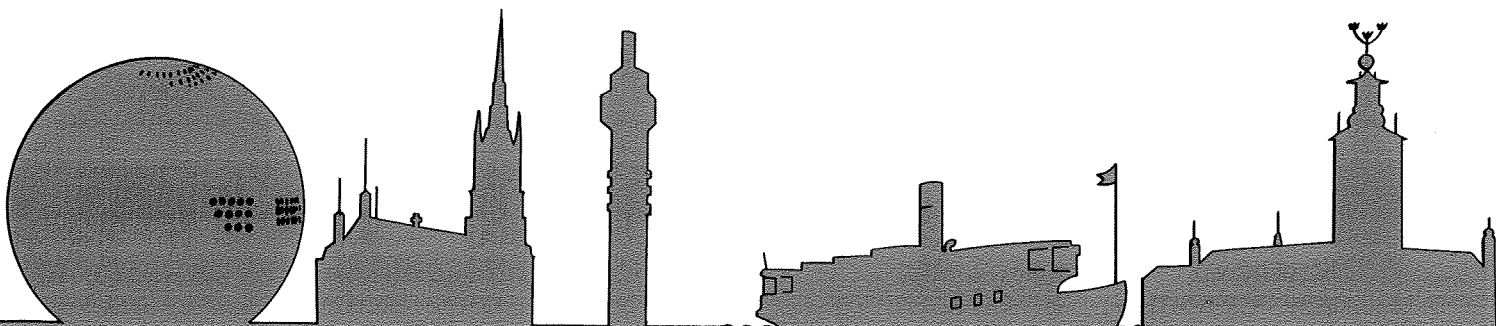
Det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt

Det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser

Biståndshandläggarnas roll och ansvar måste förtydligas

Nämnderna måste säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt

Stadens nya modell för uppföljning av kvaliteten inom hemtjänst, led-sagning och avlösning bedöms som ett viktigt stöd i stadsdelsnämnder-nas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten



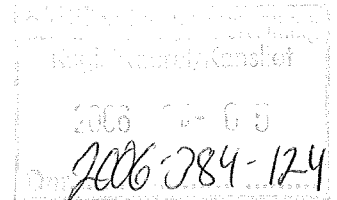
Stockholms stads revisionskontor är fackorganet för revision av stadens nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar. Kontoret biträder de förtroendevalda revisorerna som kommunfullmäktige utser för varje mandatperiod. Enligt särskilt beslut av fullmäktige biträder kontoret även de förtroendevalda bolagsrevisorerna i granskningen av stadens bolag.

Årligen upprättas del- och årsrapporter samt revisionsberättelser, där revisionens synpunkter på verksamheten i en nämnd eller styrelse sammanfattas.

Andra viktiga iakttagelser, arbetsresultat m m under löpande år dokumenteras i revisionsrapporter.

Ytterligare enstaka exemplar av denna rapport kan beställas från:

Stockholms stads revisionskontor
Stadshuset
105 35 STOCKHOLM
Internadress Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Tel: 508 29 000 Fax 508 29 399



Till
Samtliga stadsdelsnämnder

Hemtjänst för äldre- kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde (Rapport nr 10, mars 2006)

Revisionskontoret har i enlighet med revisionsplanen för 2005/2006 granskat och bedömt rättssäkerheten för äldre vid *genomförandet* av beviljat bistånd i form av hemtjänst för äldre. Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna kan säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, dvs. om den enskilde får det bistånd som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet. Det gäller såväl insatsens innehåll, omfattning som kvalitet.

Granskningen har genomförts inom stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen. Mot bakgrund av tidigare granskningar och verksamhetsuppföljningar kan vi dock konstatera att de brister och problem som framkommit vid granskningen är generella och gäller i större eller mindre utsträckning alla stadsdelsnämnder.

Vi kan konstatera att det saknas en systematisk kvalitetsuppföljning av hemtjänstverksamheten. Vi kan även konstatera att det saknas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare inom hemtjänsten, såväl på ledningsnivå – för övergripande verksamhetsfrågor, som på handläggarnivå – för enskilda ärenden. Sammantaget innebär detta enligt vår bedömning att stadsdelsnämnderna inte har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten, vilket kan få negativa konsekvenser för bl.a. kvaliteten i verksamheten.

Vi kan även konstatera att det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt samt att det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser. Vi bedömer att detta är helt oacceptabelt med tanke på den enskildes rättssäkerhet.

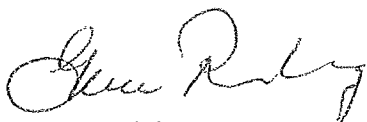
Vi kan vidare konstatera att stadens riktlinjer och anvisningar reglerar väsentliga delar av ärendehanteringsprocessen, men att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med stadens övergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar.

Enligt vår bedömning innebär detta att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt.

Vi har noterat att fullmäktige nyligen beslutat om en för staden gemensam modell för uppföljning av kvaliteten bl.a. inom hemtjänstverksamheten. Vi ser detta som positivt och bedömer att detta är ett viktigt och nödvändigt stöd såväl i stadens övergripande verksamhetsuppföljning som i stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Revisorsgrupperna 3 och 4 har vid sitt sammanträde den 31 mars 2006 behandlat bifogade rapport. Revisorsgrupperna har beslutat att överlämna rapporten till samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast den 31 maj 2006. Rapporten överlämnas för kännedom till kommunstyrelsens äldreomsorgsberedning.

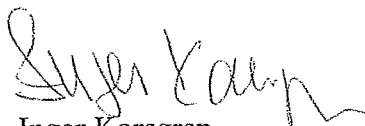
Rapporten sammanfattas i årsrapporten för kommunstyrelsen, vilken kommunstyrelsen ska yttra sig över senast den 15 juni 2006.



Gun Risberg
Ordförande i revisorsgrupp 3



Joen Lagerberg
Ordförande i revisorsgrupp 4



Inger Korsgren
Sekreterare

Kopia till

Stadsdirektören

Biträdande stadsdirektörer

Samtliga stadsdelsdirektörer

Chefen för stadsledningskontorets välfärds- och utbildningsavdelning

Sammanfattning

Enligt revisionsplanen för 2005/2006 har revisionskontoret granskat och bedömt rättssäkerheten för äldre vid *genomförandet* av beviljat bistånd.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna kan säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, dvs. om den enskilde får det bistånd som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet. Det gäller såväl insatsens innehåll och omfattning som kvalitet. Granskningen har avgränsats till verksamhetsområdet hemtjänst för äldre.

Granskningsiakttagelserna är generella

Den nu genomförda granskningen av stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen visar att det finns allvarliga brister i stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten. Mot bakgrund av tidigare granskningar och verksamhetsuppföljningar kan revisionskontoret dock konstatera att problemet är generellt och gäller i större eller mindre utsträckning alla stadsdelsnämnder.

Hemtjänstverksamhetens organisation ställer särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll – stadens riktlinjer behöver förtydligas

Inom hemtjänsten tillämpas en kundvalsmodell som innebär att rollerna som beställare och utförare tydligt åtskiljs och att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare. En sådan organisationsmodell ställer särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Den nu genomförda granskningen visar att detta inte har uppmärksammats tillräckligt i stadens riktlinjer och tillämpningsföreskrifter, och inte heller i stadsdelsnämndernas lokala anvisningar och rutinbeskrivningar. Revisionskontoret anser att beställarens/biståndshandläggarens ansvar behöver förtydligas vad gäller uppföljning och dokumentation av att utföraren genomför beviljad insats i enlighet med beställningen (innehåll, omfattning och kvalitet).

För att uppnå kvalitet såväl i biståndshandläggningen som i genomförandet av hemtjänstinsatser är det nödvändigt att det finns strukturerade samarbetsformer mellan biståndsbedömare och utförare. Enligt revisionskontoret behöver även detta markeras på ett tydligt sätt i stadens riktlinjer.

Nämnden har inte en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten

Granskningen visar att det saknas en övergripande systematisk kvalitetsuppföljning av hemtjänstverksamheten. Granskningen visar även att det saknas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare, på såväl ledningsnivå – för övergripande verksamhetsfrågor, som handläggarnivå – för enskilda ärenden. Sammantaget innebär detta enligt revi-

sionskontorets bedömning att stadsdelsnämnderna inte har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten, vilket kan få negativa konsekvenser för bl.a. kvaliteten i verksamheten.

Det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt

Granskningen visar att det finns stora brister i uppföljningen och kontrollen av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt. Revisionskontoret vill därför betona att rättssäkerhet i genomförandet av insatser förutsätter en systematisk uppföljning och kontroll av att den enskilde får den hemtjänst (innehåll, omfattning och kvalitet) som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet samt att beslutet nyprövas i tid och omprövas vid behov.

Det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade insatser

Granskningen visar att det finns allvarliga brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser. Varken beställare/biståndshandläggare eller utförare följer stadens riktlinjer.

Nämnderna måste säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt

Stadens riktlinjer och anvisningar reglerar på ett tydligt sätt väsentliga delar av ärendehanteringsprocessen – handläggning, genomförande och dokumentation av ett ärende. Granskningen visar dessvärre att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med stadens övergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar.

Inom stadsdelsnämnderna pågår ett arbete för att utveckla och förbättra ärendehantering. Ingen av stadsdelsnämnderna har dock rutiner för att på ett systematiskt sätt följa upp alla delar i ärendehanteringsprocessen. Enligt revisionskontorets bedömning innebär detta att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt.

Fullmäktige har beslutat om en gemensam modell för kvalitetsuppföljning

Hittills har det saknats en gemensam modell för att såväl stadsövergripande som på nämndnivå följa upp kvaliteten inom hemtjänstverksamheten. Revisionskontoret ser därför positivt på stadens nya *Riktlinjer för uppföljning av kvaliteten inom hemtjänst, ledsagning och avlösning* och bedömer att de är ett viktigt stöd i stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

INNEHÅLL	Sid
1 Revisionsuppdraget.....	1
1.1 Granskningens syfte, avgränsning och metod	2
1.2 Definition av vissa begrepp	2
1.3 Granskningens genomförande	2
2 Nämnden har ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.....	3
3 Nämnden har ansvar för att ärendehantering sker på ett rättssäkert sätt.....	5
3.1 Lagar och föreskrifter för ärendehantering	5
3.2 Stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningar för ärendehantering	6
4 Granskningsresultat.....	8
4.1 Nämnden har ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten	8
4.2 Nämnden har ansvar för att säkerställa att beviljade insatser genomförs och följs upp	9
4.3 Nämnden har ansvar för att säkerställa att det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet	9
4.4 Nämnden har ansvar för att säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt	11
5 Revisionskontorets sammanfattande slutsatser och bedömningar.....	12

Bilagor:

- Bilaga 1** Revisionskontorets bedömningskriterier
Bilaga 2 Dokumentationsgranskning hos beställare och utförare

1 Revisionsuppdraget

Stadens revisorer har under flera år uppmärksammat situationen för äldre personer som beviljats bistånd i form av äldreomsorg. Revisionen har bl.a. granskat om beviljade insatser inom hemtjänsten genomförs så som det är beslutat (rapport nr 2001:8), om de äldre känner sig trygga och säkra med insatserna inom hemtjänsten (rapport nr 2004:10), hur kvalitetsarbetet bedrivs vid stadens äldreboenden (rapport nr 2003:3 och 2003:13) samt hur samverkan fungerar kring äldre multisjuka som bor kvar i det egna hemmet (rapport 2006:4).

Under de senaste åren har revisionskontoret även genomfört granskningar som varit inriktade på att bedöma rättssäkerheten för äldre och funktionshindrade. Under åren 2003 och 2004 granskades *handläggning* och *dokumentation* av hemtjänstären inom nio stadsdelsnämnder¹. Granskningarna visade att det fanns brister såväl i nämndernas handläggning (ansökan, utredning och beslut) som i dokumentationen av enskilda ärenden. Revisorerne bedömde att myndighetsutövningen inte var tillräckligt säker och att nämndernas rutiner för handläggning och dokumentation behövde utvecklas. Granskningarna redovisades i särskilda granskningspromemorior till respektive nämnd.

För att den enskildes rättssäkerhet ska kunna tryggas måste stadsdelsnämnderna ha ändamålsenliga rutiner för alla delar i ärendehanteringsprocessen – från handläggning till genomförande och uppföljning av enskilda ärenden. I revisionsplan 2005/2006 har därför ingått att granska och bedöma rättssäkerheten för äldre i *genomförandet* av beviljat bistånd.

Med rättsäkerhet i genomförandet avses i detta sammanhang att:

- den enskilde får det bistånd som han/hon har rätt till enligt biståndsbeslutet
- beslutade insatser följs upp systematiskt
- det finns tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet i det enskilda ärendet.

Stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen har ingått i granskningen.

I denna rapport redovisas en *sammanfattning av granskningsresultaten* vid de tre medverkande stadsdelsnämnderna samt revisionskontorets *sammanfattande slutsatser och bedömningar* med anledning av granskningen.

Revisionskontoret har även upprättat en granskningspromemoria för var och en av de granskade stadsdelsnämnderna. Promemoriorna har faktakontrollerats av berörda beställare och utförare.

¹ Bromma, Kista, Kungsholmen, Liljeholmen, Maria - Gamla stan, Norrmalm, Skärholmen Östermalm

I samband med att revisionsrapporten remitteras till stadsdelsnämnderna för yttrande överlämnas granskningspromemoriorna till berörd stadsdelsdirektör för kännedom och beaktande.

1.1 Granskningens syfte, avgränsning och metod

Syfte med granskningen har varit att bedöma om stadsdelsnämnderna kan säkerställa rättssäkerheten för den enskilde, dvs. om den enskilde får det bistånd hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet. Det gäller såväl innehåll och omfattning som kvalitet. Granskningen har avgränsats till verksamhetsområdet hemtjänst för äldre.

Som underlag för granskning och bedömning har revisionskontoret tagit fram ett antal *bedömningskriterier* avseende nämndens ansvar för:

- styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten
- att säkerställa genomförande och uppföljning av beviljade insatser
- att säkerställa att det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet i enskilda ärenden
- att säkerställa att ärendehantering sker i enlighet med gällande lagar, föreskrifter och riktlinjer.

Kriterierna utgår från de lagar, föreskrifter och riktlinjer som är styrande för hemtjänstverksamheten. Bedömningskriterierna framgår av *bilaga 1*.

1.2 Definition av vissa begrepp

<i>Handläggning</i>	Förfarande som börjar med att ett ärende väcks och efter utredning utmynnar i ett beslut, dvs. myndighetsutövning
<i>Genomförande</i>	Verkställighet av en beslutad insats
<i>Insats</i>	Individuellt behovsprövat stöd eller individuellt behovsprövat vård och behandling enligt SoL, LVU och LVM samt insatser enligt 9 § LSS
<i>Ärendehantering</i>	Handläggning, genomförande och uppföljning av ett ärende. I ärendehantering ingår även dokumentation av de olika delarna i ärendehanteringsprocessen.

1.3 Granskningens genomförande

Revisionskontorets granskning har omfattat såväl intervjuer som dokumentationsgranskning (aktgranskning) vid de medverkande stadsnämnderna.

Intervjuer har genomförts med både beställare och utförare av hemtjänst. Vid intervjuerna har beställaren vid respektive stadsdelsnämnd representerats av chefen för biståndsenheten inom äldreomsorgen och några biståndshandläggare.

re. Utförarna har företräts av chefer med ansvar för enheter inom hemtjänsten, samtliga i egen regi.

Ett syfte med intervjuerna har varit att få en bild av ansvarsfördelning och samarbetsformer mellan beställare och utförare av hemtjänst. Ett annat syfte har varit att få en bild av nämndens rutiner för uppföljning och dokumentation av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser.

För att verifiera resultatet av intervjuerna har revisionskontoret även genomfört en *dokumentationsgranskning* hos både beställare och utförare. I denna granskning har revisionskontoret - utifrån ett urval av hemtjänstären - granskat och bedömt om beställare/biståndsbedömare och utförare följer stadens *Tillämpningsanvisningar för handläggning vid kundvalsmodell med omsorgspeng inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade*. I granskningen har även ingått att bedöma om beställare och utförare upprättar en tillräcklig väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser.

Urvalet av hemtjänstären har gjorts med stöd av aktuella kundlistor från stadens verksamhetssystem för registrering och dokumentation av enskilda ärenden inom bl.a. äldreomsorgen (Paraplyet). Huvudprincipen har varit att granska samma ärenden hos beställare och utförare. Dokumentationsgranskningen redovisas i *bilaga 2*.

Under granskningen har revisionskontoret genomfört särskilda informations- och avstämningsmöten vid stadsdelsförvaltningarna. Vid dessa möten har förvaltningarna fått information om granskningen samt även delgivits granskningsresultat.

Revisionskontoret har även träffat äldreomsorgsinspektörerna, Kompetensfondens kansli samt vård- och omsorgsenheten inom stadsledningskontorets välfärds- och utbildningsavdelning för diskussion om frågor som rör innehållet i granskningen.

2 Nämnden har ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten

Enligt kommunallagen (KL) ska nämnder/styrelser var och en inom sitt verksamhetsområde se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och i enlighet med de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten samt i övrigt se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Stadsdelsnämndernas ansvar framgår även av fullmäktiges reglemente.

Detta förutsätter att nämnden har en ändamålsenlig organisation med tydliga delegationsordningar och uppdragsbeskrivningar, ändamålsenliga rutiner samt ett väl utvecklat internkontrollsystem som säkerställer att lagar, förordningar och riktlinjer följs.

En god styrning förutsätter även en väl fungerande uppföljningsprocess. Uppföljningen måste vara systematisk och regelbunden och avse såväl ekonomi som verksamhet och kvalitet. Det är också viktigt att det finns en uppföljningsdialog mellan olika aktörer och nivåer i organisationen.

Vad gäller äldreomsorgen så framgår av socialtjänstlagen (SoL) att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska säkras och utvecklas samt att kvalitetsutveckling måste finnas inom alla delar av verksamheten. Det gäller såväl organisationsstrukturer, arbetsprocesser som verksamhetens resultat.

I socialtjänstlagen framhålls vidare att en viktig förutsättning för att utveckla och bedöma kvalitet är att kunskap tas till vara genom en systematisk dokumentation. Dokumentationen möjliggör för nämnden att följa upp och utvärdera sin verksamhet samt att planera olika insatser och aktiviteter. Lagens krav på kvalitetssäkring förtydligas bl.a. i Socialstyrelsens *Allmänna råd om kvalitetsystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade* (2005:3).

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Stadsdelsnämnderna har vanligen organiserat äldreomsorgen, och särskilt hemtjänsten enligt beställar- och utförarmodellen. Inom hemtjänsten tillämpas en kundvalsmodell, vilket innebär att rollen som beställare/myndighetsutövare tydligt separerats från själva utförandet. Biståndshandläggaren har genom kundvalsmodellen även fått rollen att vara ”konsumentupplysare”. Biståndshandläggaren ska enligt stadens tillämpningsanvisningar upplysa den enskilde om vilka utförare som är godkända och har kompetens att utföra de beviljade insatserna.

En beställar- och utförarorganisation är en förhållandevis komplicerad organisationsmodell som ställer särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Beställar- och utförarmodellen förutsätter att det finns både en tydlig ansvarsfördelning och en fungerande samverkan mellan beställare och utförare. För att säkerställa kvaliteten i verksamheten måste det skapas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare, såväl på ledningsnivå - för övergripande verksamhetsfrågor, som på handläggarnivå - för enskilda ärenden. Beställar- och utförarmodellen förutsätter även att beställaren på ett systematiskt sätt följer upp att utföraren genomför beställda insatser på avsett sätt; dvs. till rätt pris, innehåll, omfattning och kvalitet samt i rätt tid. Modellen förutsätter vidare att såväl beställare som utförare har en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av sina respektive verksamheter.

Den nu genomförda granskningen visar att varken stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningar, eller stadsdelsnämndernas lokala anvisningar tillräckligt uppmärksammar de särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll som beställar- och utförarorganisationen (kundvalsmodellen) ställer.

Riktlinjerna och tillämpningsanvisningarna reglerar *utförarens* ansvar och åtaganden på ett tydligt sätt. *Beställarens* ansvar för att följa upp och dokumentera

att utföraren genomför beviljad insats i enlighet med beställningen, behöver dock förtydligas. Enligt revisionskontorets mening behöver riktlinjerna förtydligas vad gäller beställarens ansvar för uppföljning samt formerna för kommunikation och samverkan mellan beställare och utförare. (Se även avsnitt 3.2)

3 Nämnden har ansvar för att ärendehantering sker på ett rättssäkert sätt

3.1 Lagar och föreskrifter för ärendehantering

Nämndernas ärendehantering regleras i förvaltningslagen (FL) och socialtjänstlagen. För att den enskildes rättssäkerhet ska kunna tryggas måste nämnden ha ändamålsenliga rutiner och strukturerade former för uppföljning, kontroll och dokumentation av alla delar i ärendehanteringsprocessen – från handläggningen/myndighetsutövningen (ansökan, utredning och beslut) till genomförandet och uppföljningen av enskilda ärenden.

Nämndernas dokumentationsskyldighet regleras främst i socialtjänstlagen. Enligt 11 kap. 5§ SoL ska handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförandet av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Lagtexten anger även att journalanteckningar ska innehålla uppgifter som har betydelse för det fortsatta arbetet och som kan påvisa om verkställigheten lett till önskat resultat. Anteckningarna ska vara av sådan kvalitet att insatserna ska kunna fullföljas vid personalbyten. Vidare anges i 11 kap. 6§ SoL att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. I lagen anges tre vägledande uttryck när det gäller dokumentationen - den ska vara tillräcklig, väsentlig och korrekt.

Socialstyrelsen har nyligen tagit fram *Föreskrifter och allmänna råd vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS* (SOSFS 2006:5). Föreskrifterna gäller fr.o.m. mars 2006. Som ett komplement till de nya föreskrifterna kommer Socialstyrelsen att publicera en handbok i maj 2006.

Revisionskontorets kommentarer

Kundvalsmodellen i hemtjänsten innebär att beställaren/biståndshandläggaren svarar för handläggningen (myndighetsutövningen) och beställningen av insats, medan utföraren svarar för att genomföra den beställda insatsen (verkställigheten).

För att uppnå en god kvalitet i såväl biståndsbeslutet (ny- och omprövning av beslut) som genomförandet måste det enligt revisionskontoret finnas väl fungerande former för biståndsbedömarens och utförarens samarbete och kommunikation, såväl vid beställningstillfället som under genomförandet.

För att tillgodose kraven på rättssäkerhet är det viktigt att beställarens/-biståndshandläggarens på ett systematiskt sätt följer upp att beställda insatser verkställs av utföraren. Biståndsbedömaren ska också följa upp och minst en gång per år bedöma om en insats ska fortsätta, ändras eller upphöra. Det är då av stor betydelse att utföraren har en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation.

3.2 Stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningar för ärendehantering

Som stöd för beställare och utförare inom äldreomsorgen har staden utarbetat riktlinjer och tillämpningsanvisningar för olika delar av ärendehanteringsprocessen.

Prövning av bistånd

Av *Riktlinjer för prövning av bistånd mm. inom äldreomsorgen* (december 2001) framgår bl.a. att beslut om hemtjänst alltid ska vara tidsbestämt och att inga beslut får fattas för längre tid än ett år. Biståndsbedömaren ska därefter pröva beslutet på nytt.

Utförarens ansvar och åtaganden

År 2001 infördes kundvalsmodellen inom hemtjänsten. I samband med detta utarbetades *Tillämpningsanvisningar för handläggning vid kundvalsmodell med omsorgspeng inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade* (reviderade januari 2004). I anvisningarna regleras utförarens ansvar och åtaganden.

Av anvisningarna framgår bl.a. att utföraren ska bekräfta biståndshandläggarens beställning samt inom femton vardagar redovisa en arbetsplan/handlingsplan till biståndshandläggaren. Arbetsplanen ska bl.a. innehålla en beskrivning av hur uppdraget kommer att genomföras samt datum för utförarens uppföljning. Planen ska svara mot beställningens målformulering samt vara underskriven av den enskilde och/eller god man samt kontaktperson inom utförarenheten (hemtjänstenheten). Anvisningarna innehåller även information om den äldres rätt till insyn och inflytande.

Dokumentation

För biståndshandläggningen gäller *Riktlinjer för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* (november 2001).

Under år 2005 har fullmäktige även fastställt *Riktlinjer gällande dokumentation för utförare av äldreomsorg i Stockholms stad* (mars 2005). Av dessa framgår att utförarens dokumentation bl.a. bör omfatta uppgift om kontaktperson, underskrivna arbetsplaner, löpande dokumentation (journalanteckningar) samt uppföljning och utvärdering av överenskomna mål och tidsangivelser i arbetsplanen. I riktlinjerna betonas att "dokumentation utgör grunden för hela verksamhetens förutsättningar för god kvalitet och för professionellt förhållningssätt i arbetet". Vidare framhålls att utförarens dokumentation även är ett

viktigt underlag för biståndsbedömarna när beslut om bistånd ska prövas på nytt eller omprövas.

Kvalitetsuppföljning

Fullmäktige har även fastställt *Riktlinjer för uppföljning av kvaliteten inom hemtjänst, ledsagning och avlösning* (december 2005). Riktlinjerna innehåller en modell för uppföljning av kvaliteten inom hemtjänst, ledsagning och avlösning. Modellen består av olika delar: stadsövergripande brukarundersökningar, utförarnas egenuppföljningar, stadsdelsnämndernas uppföljning av utförarnas verksamhet samt biståndshandläggarnas uppföljning av enskilda ärenden. Resultaten av de olika kvalitetsuppföljningarna ska sammanfattas i en rapport till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige vartannat år. Riktlinjerna gäller fr.o.m. år 2006.

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Stadens riktlinjer och anvisningar reglerar på ett tydligt sätt väsentliga delar av ärendehanteringsprocessen – handläggning, genomförande och dokumentation.

Tillämpningsanvisningarna för handläggning vid kundvalsmodell med omsorgspeng inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade reglerar utförarens ansvar och åtaganden på ett tydligt sätt. Revisionskontoret anser dock, som även framhållits ovan, att *beställarens* ansvar behöver förtydligas vad gäller uppföljning och dokumentation av att utföraren genomför beviljad insats i enlighet med beställningen.

Enligt revisionskontorets mening bör biståndshandläggarens dokumentation bl.a. innehålla ett aktuellt beslut, en bekräftad beställning samt en underskriven arbetsplan. Det bör även finnas någon form av anteckning som visar att biståndshandläggaren regelbundet förvissar sig om att insatsen verkställs (innehåll, omfattning och kvalitet).

För att uppnå kvalitet såväl i biståndshandläggningen som i genomförandet av hemtjänstinsatser är det nödvändigt att det finns strukturerade samarbetsformer mellan biståndsbedömare och utförare. Detta behöver också markeras på ett tydligt sätt i stadens riktlinjer.

Hittills har det saknats en gemensam modell för att såväl övergripande som på nämndnivå följa upp kvaliteten inom verksamhetsområdena hemtjänst, ledsagning och avlösning. Revisionskontoret ser därför positivt på de nya riktlinjerna och bedömer att de är ett viktigt stöd i stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Granskningen visar dessvärre att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med stadens övergripande riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Revisionskontoret konstaterar att här finns ett stort behov av utvecklingsarbete inom stadsdelsnämnderna.

4 Granskningsresultat

4.1 Nämnden har ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten

När det gäller nämndens ansvar för *styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten* har revisionskontoret granskat om nämnden har:

- en systematisk uppföljning av ekonomi, verksamhet och kvalitet
- en tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare
- strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare.

Revisionskontorets iakttagelser

Granskningen visar att de granskade stadsdelsnämnderna följer upp det ekonomiska resultatet (avstämning av beställda och utförda timmar), men att det finns behov av att utveckla systematiska uppföljningar av verksamhet och kvalitet.

Samtliga intervjupersoner ansåg att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare, men att samarbetet måste bli bättre på alla nivåer. Vidare framfördes att det pågår ett arbete för att på olika sätt utveckla formerna för samverkan.

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Revisionskontoret har ovan konstaterat att en beställar- och utförarorganisation innebär särskilda krav på formerna för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Revisionskontoret anser att det genom kundvalsmodellen inom hemtjänsten finns en tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare. Enligt kontorets mening saknas dock strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare, på såväl ledningsnivå som handläggarnivå. Det saknas också en systematisk uppföljning av verksamhet och kvalitet.

Sammantaget innebär detta enligt kontorets bedömning att stadsdelsnämnderna inte har tillräcklig kontroll över kvaliteten i verksamheten och inte heller över måluppfyllelse i förhållande till resursanvändning inom hemtjänstverksamheten.

4.2 Nämnden har ansvar för att säkerställa att beviljade insatser genomförs och följs upp

När det gäller nämndens ansvar för att säkerställa att beviljade insatser *genomförs och följs upp* har revisionskontoret granskat om nämnden har rutiner för:

- uppföljning av att beviljade insatser genomförs i enlighet med beställningen
- nyprövning och omprövning av biståndsbeslut
- biståndshandläggarens och utförarens samarbete och kommunikation för att uppnå god kvalitet i beslut och genomförande.

Revisionskontorets iakttagelser

Granskningen visar att de granskade stadsdelsnämnderna saknar rutiner för att på ett systematiskt sätt följa upp att utförarna genomför insatser i enlighet med biståndshandläggarnas beställningar. Vid intervjuerna framkom vidare att biståndshandläggarna har svårt att i tid hinna med att ny- och ompröva alla beslut. Detta bekräftades i revisionskontorets dokumentationsgranskning, där det framkom att en stor del av biståndsbesluten var inaktuella, dvs. de hade inte prövats i tid.

Vid de granskade stadsdelsnämnderna fanns ett behov av att utveckla strukturerade former för biståndshandläggarnas och utförarnas samarbete och kommunikation i enskilda ärenden.

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Revisionskontorets intervjuer och dokumentationsgranskning visar att det inte sker någon systematisk uppföljning av att utförarna verkställer biståndshandläggarnas beställningar. Kontoret kan också notera att det förekommer att beställarna betalar ut ersättning till utförarna trots att det saknas en bekräftad beställning. Det händer också att utförarna genomför insatser utan att det finns en aktuell beställning.

Sammantaget kan revisionskontoret konstatera att det finns stora brister i uppföljningen och kontrollen av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt. Revisionskontoret vill därför betona att rättssäkerhet i genomförandet av insatser förutsätter en systematisk uppföljning och kontroll av att den enskilde får den hemtjänst (innehåll, omfattning och kvalitet) som hon/han har rätt till enligt biståndsbeslutet samt att beslutet nyprövas i tid och omprövas vid behov.

4.3 Nämnden har ansvar för att säkerställa att det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet

För att bedöma om beställare och utförare upprättar en tillräcklig, väsentlig och korrekt *dokumentation av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser* har revisionskontoret genomfört en dokumentationsgranskning (aktgranskning) vid biståndsenheterna (beställare) samt vid ett antal hemtjänstenheter (utförare) inom respektive granskad stadsdelsnämnd.

Dokumentationsgranskningen, inklusive revisionskontorets bedömningskriterier redovisas i sin helhet i *bilaga 2*.

Revisionskontorets iakttagelser

Nedan redovisas en sammanfattning av revisionskontorets iakttagelser vad gäller dels *beställarnas/biståndshandläggarnas* dels *utförarnas* dokumentation.

Revisionskontoret har gått igenom totalt 91 hemtjänstären den hos *biståndsenheterna* för att granska om:

- biståndsbeslutet är aktuellt
- beställningen av insatser är aktuell och bekräftad av utföraren
- det finns en underskriven arbetsplan
- det finns anteckningar som visar att uppföljning skett av utförarens insatser.

Granskningen visar att dokumentationen inte var tillräcklig, väsentlig och korrekt i 53 ärenden (55 %). I 28 ärenden (31 %) bedömdes dokumentationen som delvis ofullständig p.g.a. att anteckningar om åtgärder och kontakter under ärendegången saknades eller endast förekom i begränsad omfattning. I 10 ärenden (11%) fanns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentationen. Nästan alla ärenden saknade dock dokumentation av att beställaren följt upp om utföraren uppfyllt målet för insatsen.

Revisionskontoret har gått igenom totalt 67 hemtjänstären den hos *utförarenheterna* för att granska om:

- beställningen är aktuell och bekräftad
- en arbetsplan har upprättats och godkänts av den enskilde
- en kontaktman har utsetts för den enskilde
- dokumentationen av genomförandet är tillräcklig
- fortlöpande dokumentation har upprättats
- journalföring med väsentlig information finns
- dokumentation över systematisk uppföljning av insatser/mål finns.

Granskningen visar att utförardokumentationen inte i något ärende var tillräcklig, väsentlig och korrekt. Inte i något ärende framgick det av dokumentationen (journalanteckningarna) om genomförandet av insatserna och/eller målet med insatserna hade följts upp tillsammans med beställaren och/eller den äldre.

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Granskningen visar att det finns stora brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser. Varken beställare/biståndshandläggare eller utförare följer stadens riktlinjer för dokumentation.

Granskning visare att det ofta saknas bekräftade beställningar och underskrivna arbetsplaner såväl i utförarnas som i biståndshandläggarnas dokumentation. Stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningar anger hur beställningar och arbetsplaner m.m. ska dokumenteras samt kommuniceras mellan beställare och utförare. Revisionskontoret kan dock konstatera att varken beställare eller utförare har anpassat sina rutiner till dessa anvisningar.

Riktlinjerna gällande dokumentation för utförare av äldreomsorg är visserligen relativt nya. Kraven på en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation inom äldreomsorgen har dock funnits sedan länge, varför revisionskontoret finner att ovan redovisade brister är mycket allvarliga med tanke på den enskildes rättssäkerhet. Biståndshandläggare och utförare måste ha en dokumentation som tillgodoser kraven i lagar och föreskrifter.

4.4 Nämnden har ansvar för att säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt

När det gäller nämndens ansvar för att säkerställa att *ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt* har revisionskontoret granskat om nämnden har rutiner för:

- systematisk uppföljning och kontroll av att ärendehantering sker i enlighet med gällande lagar och riktlinjer.

Revisionskontorets iakttagelser

Nedan ges en översiktlig bild av vad som framkommit vid revisionskontorets intervjuer.

Hägerstens stadsdelsnämnd

Inom Hägerstens stadsdelsnämnd pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra biståndshandläggarnas handläggning och dokumentation. Under år 2006 kommer stadsdelsnämnden även att påbörja ett arbete för att utveckla utförarnas dokumentation. Arbetet kommer att ske i samarbete med Skärholmens stadsdelsnämnd.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd har utarbetat metodpärmar för biståndshandläggarnas handläggning och dokumentation. Stadsdelsnämnden har även utarbetat en metod för systematisk uppföljning och kontroll av handläggning och dokumentation. Under år 2005 har nämnden följt upp utförarnas dokumentation inom samtliga hemtjänstenheter.

Inom stadsdelsnämnden pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra utförarnas dokumentation. Nämnden har utarbetat underlag för arbetsplaner, journal- och daganteckningar samt tillämpningsanvisningar.

För att formalisera samverkan mellan beställare och utförare har nämnden tagit fram ett förslag till en skriftlig överenskommelse. Överenskommelsen ska börja användas fr.o.m. år 2006.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Inom Skärholmens stadsdelsnämnd har ett mål varit att ge de äldre ökade möjligheter till delaktighet och inflytande. Nämnden har därför arbetat med att utveckla formerna för kommunikation, information och uppföljning. Representer för såväl beställare som utförare har arbetat med uppdraget, vilket enligt förvaltningen har bidragit till ett bättre samarbete inom organisationen.

Inom stadsdelsnämnden pågår även ett utvecklingsarbete för att förbättra utförarnas dokumentation. Förvaltningen har utarbetat underlag för arbetsplaner, journal- och daganteckningar samt tillämpningsanvisningar.

Revisionskontorets kommentarer och bedömning

Revisionskontoret kan konstatera att det pågår ett arbete för att utveckla och förbättra ärendehanteringens inom de granskade stadsdelsnämnderna. Utvecklingsarbetet bedrivs på olika sätt och med olika inriktning. Arbetet har huvudsakligen varit inriktat på myndighetsutövningen dvs. på biståndshandläggarnas handläggning och dokumentation. Under senare tid har även behovet av att utveckla utförarnas dokumentation uppmärksammats.

Sammanfattningsvis kan revisionskontoret konstatera att ingen av stadsdelsnämnderna har rutiner för att på ett systematiskt sätt följa upp alla delar i ärendehanteringsprocessen dvs. handläggning, genomförande och uppföljning samt dokumentation av ett ärende. Enligt revisionskontorets bedömning innebär detta att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa att ärendehanteringens sker på ett rättssäkert sätt för den enskilde.

5 Revisionskontorets sammanfattande slutsatser och bedömningar

Granskningsiakttagelserna är generella

Under senare år har revisionen genomfört ett antal granskningar inom äldreomsorgen. Granskningarna har bl.a. varit inriktade på olika delar av ärendehanteringsprocessen samt samverkan och kvalitet i verksamheten. Verksamhetsuppföljningar har även skett genom stadens äldreomsorgsinspektörer, olika tillsynsmyndigheter och andra granskare.

Den nu genomförda granskningen av stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen visar att det finns allvariga brister i stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll av hemtjänstverksamheten. Mot bakgrund av tidigare granskningar och verksamhetsuppföljningar kan revisionskontoret konstatera att detta är ett generellt problem som i större eller mindre utsträckning gäller alla stadsdelsnämnder.

Beställar- och utförarmodellen ställer särskilda krav på nämndernas styrning, uppföljning och kontroll

Inom hemtjänsten tillämpas en kundvalsmodell som innebär att rollerna som beställare och utförare tydligt åtskiljs och att det finns en tydlig ansvarsfördelning. En sådan organisationsmodell ställer emellertid särskilda krav på styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Den nu genomförda granskningen visar att detta inte har uppmärksammats tillräckligt i stadens riktlinjer och tillämpningsföreskrifter, och inte heller i stadsdelsnämndernas lokala anvisningar och rutinbeskrivningar.

Stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningarna reglerar *utförarens* ansvar och åtaganden på ett tydligt sätt. *Beställarens* ansvar för att följa upp och dokumentera att utföraren genomför beviljad insats i enlighet med beställningen, behöver dock förtydligas. Det gäller beställarens ansvar för uppföljning och dokumentation av att utförarens insatser har rätt innehåll, omfattning och kvalitet.

Granskningen visar att det saknas strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare, på såväl ledningsnivå som handläggarnivå. Granskningen visar även att det saknas en övergripande systematisk kvalitetsuppföljning av verksamheten. Sammantaget innebär detta enligt revisionskontorets bedömning att stadsdelsnämnderna inte har tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över hemtjänstverksamheten, vilket kan få negativa konsekvenser för bl.a. kvaliteten i verksamheten.

Granskning visar att fullmäktiges riktlinjer är kända i verksamheten, men att stadsdelsnämnderna långt ifrån alltid har anpassat och utvecklat sina arbetsformer och rutiner på ett sätt som ligger i linje med riktlinjerna och tillämpningsanvisningarna. Revisionskontoret konstaterar mot denna bakgrund att det finns ett stort behov av utvecklingsarbete inom stadsdelsnämnderna med syfte att åstadkomma tydliga delegationsordningar och uppdragsbeskrivningar, ändamålsenliga rutiner samt ett väl utvecklat internkontrollsystem som säkerställer att lagar, förordningar och riktlinjer följs.

Kvaliteten och rättssäkerheten för den enskilde måste säkerställas

För att uppnå en god kvalitet i såväl biståndsbeslutet (ny- och omprövning av beslut) som genomförandet måste det enligt revisionskontoret finnas väl fungerande former för biståndsbedömarens och utförarens samarbete och kommunikation, såväl vid beställningstillfället som under genomförandet.

För att tillgodose kraven på rättssäkerhet är det också viktigt att beställarens/-biståndshandläggaren på ett systematiskt sätt följer upp och dokumenterar att beställda insatser verkställs av utföraren. Biståndsbedömaren ska också följa upp och minst en gång per år bedöma om en insats ska fortsätta, ändras eller upphöra. Det är då viktigt att utföraren har en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation.

Granskningen visar att också att det finns stora brister i samarbetet och kommunikationen mellan beställare/biståndshandläggare och utförare samt i uppföljningen och kontrollen av att beviljade insatser genomförs på avsett sätt (omfattning, innehåll och kvalitet). Granskningen visar också att det finns stora brister i dokumentationen av genomförandet av beviljade hemtjänstinsatser. Varken beställare/biståndshandläggare eller utförare följer stadens riktlinjer för dokumentation. Sammantaget innebär avsaknaden av strukturerade former för samarbetet, uppföljningen och dokumentationen att kvaliteten och rättssäkerheten för den enskilde inte kan tryggas.

Avslutningsvis kan revisionskontoret konstatera att stadsdelsnämnderna har påbörjat ett arbete för att utveckla ärendehanteringsprocessen. Fortfarande saknas dock rutiner för att systematiskt och samlat följa upp hela ärendehanteringsprocessen, dvs. handläggning, genomförande och uppföljning samt dokumentation av ett ärende. Enligt revisionskontorets bedömning innebär detta att stadsdelsnämnderna inte kan säkerställa rättssäkerheten i ärendehanteringen.



Gunnar Björkman
Stadsrevisor



Ester Rudolfsson Mattsson
Projektledare



Elisabeth Englund
Revisor

Bilaga 1

Bedömningskriterier

- A. När det gäller nämndens ansvar för *styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten* har revisionskontoret granskat om nämnden har:
- en systematisk uppföljning av ekonomi, verksamhet och kvalitet
 - en tydlig ansvarsfördelning mellan beställare och utförare
 - strukturerade former för samarbete och kommunikation mellan beställare och utförare
- B. När det gäller nämndens ansvar att säkerställa att *beviljade insatser genomförs på avsett sätt samt nyprövas i tid* har revisionskontoret granskat om nämnden har rutiner för:
- uppföljning av att beviljade insatser genomförs i enlighet med beställningen
 - nyprövning och omprövning av biståndsbeslut
 - biståndshandläggarens och utförarens samarbete och kommunikation för att uppnå god kvalitet i beslut och genomförande
- C. När det gäller nämndens ansvar att säkerställa att det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt dokumentation av genomförandet av beviljade insatser i enskilda ärenden har revisionskontoret granskat om nämnden har rutiner för:
- biståndshandläggarens och utförarens dokumentation av genomförandet av beviljade insatser
- D. När det gäller nämndens ansvar att säkerställa att ärendehantering sker på ett för den enskilde rättssäkert sätt har revisionskontoret granskat om nämnden har rutiner för:
- systematisk uppföljning och kontroll av att ärendehantering sker i enlighet med gällande lagar, förordningar och riktlinjer.

Med utgångspunkt från ovanstående kriterier har revisionskontoret bedömt om nämnden har en systematisk uppföljning och kontroll som säkerställer att beviljade hemtjänstinsatser *genomförs* i enlighet med biståndsbeslutet samt om besluten nyprövas i tid och vid behov omprövas. Revisionskontoret har även bedömt om det finns en tillräcklig, väsentlig och korrekt *dokumentation av genomförandet* i enskilda ärenden.

Följande lagar och riktlinjer har använts som utgångspunkt vid utarbetandet av ovanstående bedömningskriterier:

Förvaltningslagen (1986:223) som reglerar förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden.

Socialtjänstlagen (2001:453) som reglerar kommunernas ansvar och den enskildes rätt till bistånd.

Socialstyrelsens *Allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade* (2005:3) där det bl.a. framhålls att det måste finnas en systematisk uppföljning av att beslut, arbetsplaner/handlingsplaner och insatser, som berör den enskilde, genomförs och dokumenteras samt vid behov omprövas. Socialstyrelsen har nyligen utarbetat ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om kvalitetsarbetet som ska ersätta bl.a. SOSFS 2005:3.

Stadens riktlinjer och tillämpningsföreskrifter:

- Riktlinjer för prövning av bistånd mm inom äldreomsorgen (december 2001).
- Riktlinjer för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (november 2001).
- Tillämpningsanvisningar för handläggning vid kundvalsmodell med omsorgspeng inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade (januari 2004).
- Riktlinjer gällande dokumentation för utförare av äldreomsorg i Stockholms stad (mars 2005).
- Riktlinjer för uppföljning av insatser inom hemtjänst, ledsagning och avlösning i Stockholms stad (december 2005)

Bilaga 2

1 Dokumentationsgranskning hos beställare och utförare

Granskning av beställarnas dokumentation har skett vid respektive biståndsenhet inom stadsdelsnämnderna Hägersten, Norrmalm och Skärholmen.

Granskning av utförarnas dokumentation har skett vid Hägerstensåsens hemtjänstenhet inom Hägerstens stadsdelsnämnd, Drottninggatans och Birkastans hemtjänstenheter inom Norrmalms stadsdelsnämnd samt vid hemtjänstenheten för Bredäng/Sätra/Skärholmen inom Skärholmens stadsdelsnämnd.

För att den enskildes rättssäkerhet ska tryggas är det väsentligt att kraven på en korrekt ärendehantering uppfylls i varje enskilt ärende. Revisionskontorets granskning har omfattat ett urval av hemtjänstärenden som inte följts upp och prövats i tid. Revisionskontoret har valt denna metod för att få en bild av vad som händer när ett tidsbegränsat beslut "har gått ut", dvs. inte prövats i tid.

Urvalet av ärenden har gjorts med stöd av aktuella kundlistor från verksamhetssystemet Paraplyet.

Enligt Paraplysystemets kundlista för augusti 2005 fanns det sammanlagt 144 beslut och beställningar som inte längre var aktuella vid hemtjänstenheterna. Detta motsvarade ca 20 procent av enheternas totala antal ärenden. En jämförelse mellan de tre stadsdelsnämnderna visade att den procentuella andelen beslut som inte längre var aktuella låg på samma nivå för alla tre. Andelen beslut som var "flera år gamla" var dock liten vid samtliga stadsdelsnämnder.

Sammanlagt har granskningen omfattat 91 av de 144 besluten som inte längre var aktuella.

Antal ärenden	Hägersten	Norrmalm	Skärholmen	Totalt
Dokumentationsgranskning hos beställare Hemtjänst	35	27	29	91
Dokumentationsgranskning hos utförare Hemtjänst	23	18	26	67

Huvudprincipen har varit att granska samma ärenden hos biståndshandläggarna och utförarenheterna. En förklaring till att flera ärenden granskats hos beställarna än hos utförarna var att ärendet av olika skäl inte längre var aktuellt hos utförarenheten p.g.a. att den äldre flyttat till sjukhem, sagt upp insatsen, avlidit etc.

Som stöd för granskningen har revisionskontoret tagit fram ett antal bedömningskriterier som utgår från gällande lagar och riktlinjer för dokumentation. Bedömningarna har gjorts utifrån tre svarsalternativ Finns/Delvis/Saknas.

1.1 Resultat av dokumentationsgranskning hos beställare

Sammanlagt har 91 hemtjänstären den granskats. Revisionskontorets bedömning av om beställarens/biståndshandläggarens dokumentation av genomförandet var tillräcklig, väsentlig och korrekt har utgått från ett antal *bedömningskriterier*: Revisionskontoret har granskat om:

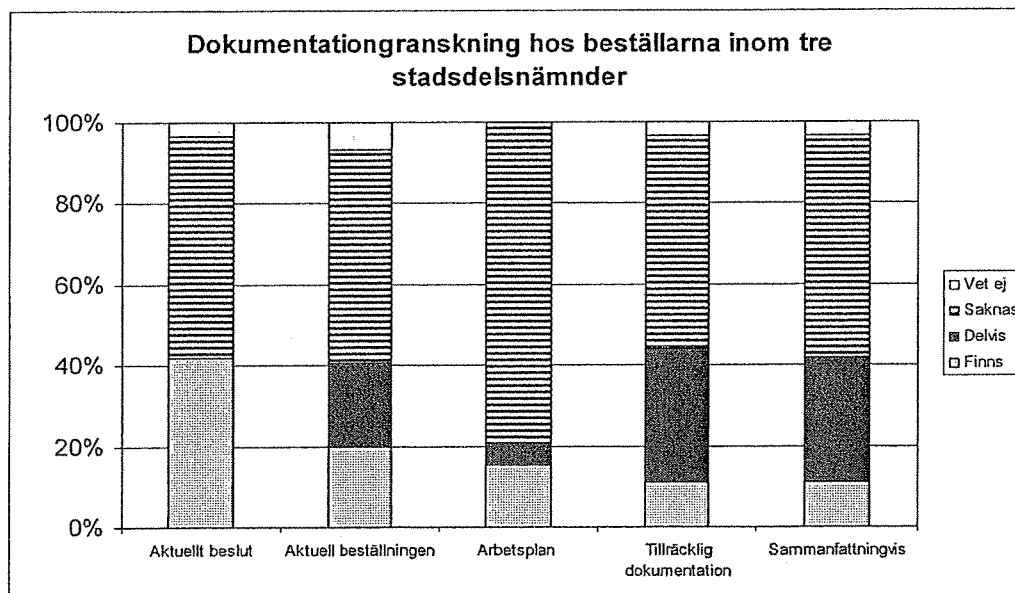
- Beslutet är aktuellt
- Beställningen är aktuell och bekräftad
- Underskriven arbetsplan
- Genomförandet av beviljade insatser framgår

I redovisningen nedan har följande bedömningsskala har tillämpats:

Finns Aktuellt beslut, bekräftad beställning, underskriven arbetsplan och dokumentation över genomförandet finns

Delvis Aktuellt beslut finns men bekräftad beställning, underskriven arbetsplan eller dokumentation över genomförandet saknas

Saknas Aktuellt beslut saknas



Paraplysystemets kundlista avsåg ej aktuella beslut i juli 2005. När granskningen genomfördes slutet av augusti och början av september 2005 hade en del beslut aktualiserats. I drygt hälften av granskade ärenden saknades dock fortfarande aktuella beslut och beställningar. Granskningen visade också att i de fall där det fanns aktuella beställningar hade endast hälften av dessa bekräftats av utföraren. I beställarnas/biståndsbedömarnas dokumentation fanns endast ett fåtal underskrivna arbetsplaner. I drygt hälften av granskade ärenden saknades även information om genomförandet (journalanteckningar).

Revisionskontorets bedömning

Sammanfattningsvis bedömde revisionskontoret att beställarens/biståndsbedömarens dokumentation av genomförandet av beviljad insats var tillräcklig, väsentlig och korrekt i tio ärenden (11 %). 28 ärenden (31 %) fick omdömet delvis p.g.a. att åtgärder och kontakter under ärendegången (journalanteckningar) saknas helt eller förekom i begränsad omfattning. I 53 ärenden (55 %) var dokumentationen inte tillräcklig, väsentlig och korrekt.

Sammanfattningsvis kunde revisionskontoret även konstatera att det i de allra flesta ärenden saknades dokumentation över hur beställaren följer upp om målet för beviljad insats (enligt beställningen) infriats av utföraren.

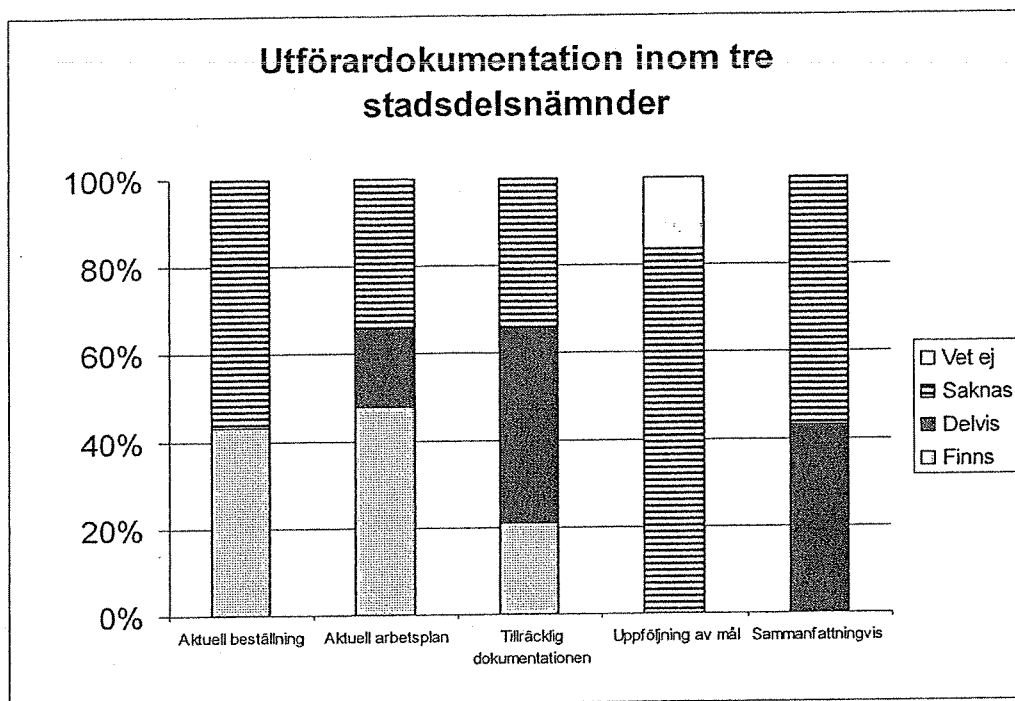
1.2 Resultat av dokumentationsgranskning hos utförare

Sammanlagt har 67 hemtjänstärenden granskats. Revisionskontorets bedömning av om utförarens dokumentation av genomförandet är tillräcklig, väsentlig och korrekt har utgått från ett antal *bedömningskriterier*: Revisionskontoret har granskat om:

- Beställningen är aktuell och bekräftad
- En arbetsplan har upprättats och godkänts av den enskilde
- En kontaktman har utsetts för den enskilde
- Dokumentationen av genomförandet är tillräcklig
- Fortlöpande dokumentation har upprättats
- Journalföring med väsentlig information finns
- Dokumentation över systematisk uppföljning av insatser/mål finns

I redovisningen nedan har följande bedömningsskala har tillämpats:

- Finns* Aktuell beställning, underskriven arbetsplan, dokumentation över genomförandet samt uppföljning av insatser och mål finns
- Delvis* Det saknas ett eller två av de kriterier som gäller för bedömningen "Finns".
- Saknas* Det saknas såväl aktuell beställning och dokumentation över genomförandet som uppföljningen av insatser och mål.



Granskningen visade att det även hos utförarna saknades aktuella och bekräftade beställningar i 38 av de granskade ärendena (57 %).

Arbetsplaner saknades helt i 22 ärenden (33 %). De arbetsplaner som hade upprättats var inte alltid underskrivna av den äldre och uppgift om kontaktperson saknades. Noterbart var också arbetsplaner i vissa fall hade upprättats trots att det saknades aktuella beställningar.

Dokumentation om åtgärder och kontakter under genomförandet saknades i 23 ärenden (34 %). I 30 ärenden (45 %) gjordes bedömningen att det till viss del fanns information som säkerställde genomförandet av insatserna. Endast i 14 ärenden (21 %) fanns en dokumentation som säkerställer att beställda insatser om hemtjänst verkligen utförs.

Granskningen visade även att det inte i något ärende framgick av dokumentationen (journalanteckningarna) om genomförandet av insatserna och målet med insatserna hade följts upp med beställaren och/eller med den äldre.

Revisionskontorets bedömning av utförarnas dokumentation

Revisionskontoret bedömde sammanfattningsvis att utförardokumentationen inte var tillräcklig, väsentlig och korrekt hos någon av utförarenheterna. En jämförelse mellan stadsdelsnämnderna visade att utförardokumentationen är ett stort utvecklingsområde inom samtliga stadsdelar.

Granskningen visade också att utförarna fortsätter att genomför insatser trots att beställningarna "gått ut".

