

**Granskning av Hemtjänsten –
Kontroll av externa utförare**
Östersunds kommun

Vård- och omsorgsnämnden

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	4
3. Bedömning och rekommendationer	9

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Den som har beviljats hemtjänst kan välja utförare av all hemtjänst och hemsjukvård. Möjlighet att välja utförare gäller oavsett om den enskilde befinner sig i hemmet, på sjukhus eller på korttidsboende. Totalt är det cirka 25 procent av Östersunds kommuns vård- och omsorgsverksamhet som sköts av externa utförare på uppdrag av kommunen.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat kommunens uppföljning och kontroll av externa utförare.

Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden har en tillräcklig uppföljning och kontroll av externa utförare.

Revisionskriterier

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, lagen om kommunal redovisning, mervärdesskattelagen, avtalshandlingar och interna styrdokument.

Svar på syfte och revisionsfrågor

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämndens uppföljning och kontroll av externa utförare inom hemtjänsten i huvudsak är tillräcklig. Vi har noterat att det saknas rutiner för regelbunden och systematisk uppföljning av hur faktiskt utförd tid förhåller sig till beställd tid.

I avtalen med de externa utförarna har nämndens rätt till full insyn i de externa utförarnas verksamhet reglerats.

Nämnden har rutiner och standardiserade utvärderingsinstrument för uppföljning och kontroll av att utförarna lever upp till fastställda kvalitetskrav under avtalens löptid.

Nämnden har även rutiner för uppföljning av att den enskilde har fått de insatser som beviljats.

Vi bedömer att kommunens fakturor är utformade på ett sådant sätt att de möjliggör för den enskilde att kontrollera att den debiterade avgiften överensstämmer med den enskildes biståndsbeslut och erhållna tjänster.

Rekommendation

Vi rekommenderar att nämnden, så länge nuvarande ersättningsmodell tillämpas, genomför regelbunden och systematisk kontroll av genomsnittlig utförd tid i förhållande till beställd tid.

DELOITTE AB
Östersund 2016-09-13

Mattias Holmetun	Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor	Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

1.1. Uppdrag och bakgrund

Den som har beviljats hemtjänst i Östersunds kommun kan välja utförare av all hemtjänst och hemsjukvård. Möjlighet att välja utförare gäller oavsett om den enskilde befinner sig i hemmet, på sjukhus eller på korttidsboende. Totalt är det cirka 25 procent av kommunens vård- och omsorgsverksamhet som sköts av externa utförare på uppdrag av kommunen.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat kommunens uppföljning och kontroll av externa utförare.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden har en tillräcklig uppföljning och kontroll av externa utförare.

Granskningen har avgränsats till att omfattat följande revisionsfrågor:

- Har kontroll- och uppföljningsmöjligheter för kommunen samt möjlighet till insyn enligt kommunallagens krav skrivits in i avtalen med de externa uppdragsföretagen?
- Regleras det i avtalen vilka uppgifter som ska framgå på fakturor?
- Finns rutiner för hantering av uppgifter på fakturor som omfattas av sekretess?

- Genomförs tillräckliga kontroller för att säkerställa rätt ersättning och insatser utifrån biståndsbeslut?
- Vidtas åtgärder med anledning av upptäckta avvikelser?
- Rapporteras resultat av genomförda uppföljningar och kontroller till nämnden?
- Är kommunens fakturor ändamålsenligt utformade?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, lagen om kommunal redovisning, mervärdesskattelagen, avtalshandlingar och interna styrdokument.

1.4. Metod

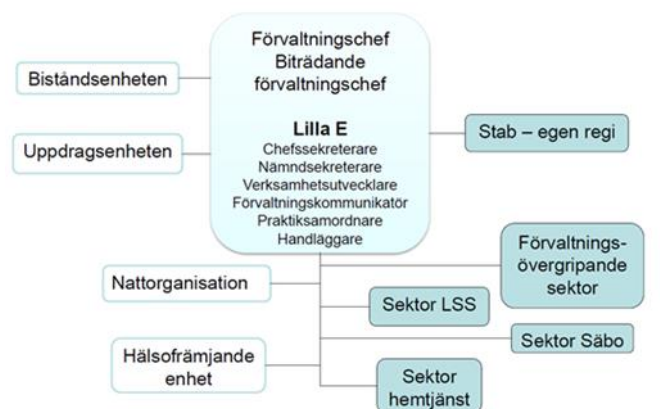
Granskningen har genomförts med följande metod:

- Inhämtning och granskning av styrande dokument, avtal och beslut.
- Intervjuer med ansvariga tjänstemän.
- Granskning av ett urval av fakturor.

2. Granskningsresultat

Organisation

Vård- och omsorgsförvaltningen i Östersunds kommun är organiserad i sektorer för utförande av verksamhet i egen regi samt enheter som hanterar frågor som rör såväl egen regi som externa utförare.



Biståndsenheten ansvarar för besluten om insatser gentemot kommunmedlemmarna.

¹ Förfrågningsunderlag för upphandling av hemtjänst och hälso- och sjukvård i Östersunds kommun enligt lagen om valfrihet (LOV), Dnr: 1629-2014

Uppdragsenheten arbetar bland annat med att utforma uppdrag till samtliga verksamheter inom vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde utifrån politiska direktiv, lagstiftning och riktlinjer.

Uppdragsenheten ansvarar även för uppföljning av att ställda krav följs.

I uppdragen till de olika utförarna (interna enheter och externa utförare) ingår beskrivning av vad uppdraget omfattar och vilka kvalitetskrav som ställs på utförarna.

Uppdragen som riktar sig till interna enheter kallas uppdragsbeskrivningar. Vid externa upphandlingar utgör förfrågningsunderlaget¹ uppdragsbeskrivning.

Inom kommunen finns fyra externa utförare som är godkända för att utföra personlig omvårdnad inom ramen för lagen om valfrihet.

Ytterligare åtta godkända företag erbjuder enbart service-tjänster, tre av dessa erbjuder sina tjänster i hela kommunen. Ett av dessa företag erbjuder enbart ledsagarservice.

En mätning från oktober 2014 till och med december 2015 visar att 87 % av dem som behövde insatser hade valt utförare – vilket innebär att 13 % avstod från att välja

utförare. 71 % av de som gjorde ett val valde kommunen som utförare och resterande 29 % valde någon av de externa utförarna.

Avgifter för hemtjänst och ersättning till externa utförare

Avgifter för hemtjänst

Hemtjänsten består av två delar, personlig omvårdnad och servicetjänster. Personlig omvårdnad avser exempelvis hjälp till den enskilde med att duscha, klä på sig och ta mediciner.

Servicetjänsterna avser hjälp med att städa, handla, tvätta och andra sysslor i hemmet.

De enskildas avgifter för beviljade hemtjänstinsatser beräknas utifrån en beräkningsmodell som Östersunds kommun har tagit fram tillsammans med flera andra kommuner. I modellen har kommunerna räknat fram genomsnittstiden för olika insatser.

Den enskilde betalar för den beräknade genomsnittstiden för de insatser som beviljats, oavsett hur lång tid insatserna tar i verkligheten.

För personlig omvårdnad och för hemsjukvård som utförs av hemtjänstpersonal är avgiften 100 kronor per beräknad timme.

För hemsjukvård som utförs av kommunens distriktssköterskor eller sjuksköterskor är avgiften 300 kronor per månad - oavsett antal beräknade timmar.

Avgiften för trygghetslarm är 170 kronor per månad. För tillsyn via webbkamera nattetid betalas ingen avgift.

Avgiften för servicetjänster är 190 kronor per beräknad timme.

Den maximala avgift som enskild får betala för servicetjänster, personlig omvårdnad, hemsjukvård och trygghetslarm uppgår till 1 991 kronor i månaden. Maxbeloppet kan dock fastställas till ett lägre belopp beroende på den enskildes betalningsförmåga.²

Ersättning till externa utförare³

Samtliga utförare, både interna enheter och externa utförare, ersätts per beställd timme för beslutade omvårdnadsinsatser och delegerade hemsjukvårdsinsatser. För varje insats finns en av kommunen fastställd schablontid och det är den sammanlagda schablontiden som utgör grunden för ersättningen.

För hemtjänst och delegerad hemsjukvård sker ingen fakturering från de externa utförarna. Utbetalning av ersättning grundas på insatsbeslut och fastställda schablonersättningar och underlag för utbetalningarna hämtas från kommunens verksamhetssystem. Utförarna ansvarar för att kontrollera och godkänna att informationen i systemet är riktig inför utbetalningarna.

Ersättningen till de externa utförarna för utförda servicetjänster betalas ut efter erhållen faktura. Av avtalen med de externa utförarna framgår hur ofta fakturering ska ske, hur

² Avgifter för vård, omsorg och socialt stöd enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, Kommunfullmäktige 2016-05-26 § 104

³ Förfrågningsunderlag för upphandling av hemtjänst och hälso- och sjukvård i Östersunds kommun enligt lagen om valfrihet (LOV), Dnr: 1629-2014

fakturorna ska vara adresserade och vilket referensnummer som ska anges.

Vidare framgår att det på fakturan ska anges:

- Beställarens kontaktperson
- Leverantörens namn
- Vilken månad, år fakturan avser
- Totalt antal timmar för utförd tjänst
- Pris
- Att företaget innehar F-skattebevis

Faktureringsunderlag ska skickas separat till vård- och omsorgsförvaltningen där det ska framgå personnummer och namn, antal timmar per person och månad och vilken tjänst som avses. Dessa underlag, som omfattas av sekretess, hanteras vid sidan av fakturasystemet.

Leverantörerna ska, månadsvis, även skicka en lista till Biståndsenheten över utförda uppdrag avseende service-tjänster, ledsagarservice och avlösning i hemmet. I praktiken är denna lista densamma som ovan nämnda faktureringsunderlag.

Avstämning av underlaget sker mot fakturan och antalet utförda timmar registreras i kommunens verksamhets-system. Därefter debiteras den enskilde för nyttjade servicetjänster.

Kontroll och uppföljning av externa utförare

Möjligheten till insyn i de externa utförarnas verksamhet finns inskrivet i samtliga avtal genom följande lydelse i förfrågningsunderlaget:

”Beställaren, inklusive kommunens revisorer, har rätt till full insyn i verksamheten för uppföljning och utvärdering att uttalade mål, riktlinjer och kvalitetskrav följs och för uppföljning av beviljade och bedömda insatser”

Kontroller för att säkerställa insatser utifrån biståndsbeslut

Uppföljningen av utförarna (både interna enheter och externa utförare) är en del i nämndens kvalitetsledningssystem.

Utförarna ska enligt avtalen bland annat ha en dokumentation där det är möjligt att se om den enskilde brukaren har fått de insatser man blivit beviljad, i den omfattning och på de tider som avtalats. En dokumentation ska finnas som tydligt klargör om en brukare av någon orsak inte fått den hjälp som beviljats och varför den i så fall uteblivit (avvikelsesrapportering).

De externa utförarna ska varje år skriftligen rapportera enligt de fastställda kvalitetskraven.

Rutiner finns för genomförande av löpande uppföljningar/granskningar av hur avtalsvillkoren inklusive kvalitetskraven följs. Uppföljningen/granskningen av de externa utförarnas genomförande av verksamheten sker bland annat genom träffar med utförarna (två gånger per år), enkäter till utförarna, analyser av rapporterade avvikelser, uppföljning av synpunkter och klagomål, socialstyrelsens brukarundersökningar samt kvalitetsgranskning på plats hos utförarna.

Enligt vård- och omsorgsförvaltningens verksamhetsplan ska kvalitetsgranskning av alla utförare genomföras inom en treårsperiod.

Kvalitetsgranskningarna genomförs enligt fastställt ”utvärderingsinstrument”, se exempel i bilaga. Strukturerade

intervjuer genomförs med ledning, legitimerad personal och vårdpersonal. Granskningen utgår från avtalen och fastställda kvalitetskrav.

Återkoppling av kvalitetsuppföljningarna sker vid möten med utförarens ledning. Samtal förs även med kommunens biståndshandläggare.

Kvalitetsuppföljningarna innefattar även en enkät som sänds till personer som har hemtjänst.

Efter genomförda intervjuer och inkomna enkätsvar sker en bedömning och poängsättning av hur väl kvalitetskraven uppfylls.

Uppföljning av utförd tid

De externa utförarna är skyldiga att efter anmodan från kommunen registrera all utförd tid elektroniskt i det system kommunen tillhandahåller.

I avtalen regleras att om den genomsnittliga faktiskt utförda tiden, för en utförarens samtliga brukare, understiger den beställda tiden per månad med mer än 20 % är detta grund för sanktion (25 % av ersättningen för innevarande månads beställda volym).

Om den genomsnittliga faktiska tiden för en utförarens samtliga brukare understiger den beställda tiden med mer än 30% är detta grund för hävning av avtalet.

För närvarande följs inte den faktiskt utförda tiden upp på annat sätt än via biståndshandläggarnas individuppföljning och genom att brukarna får en enkät om hur dom upplever

att hjälpen fungerar. Enligt uppgift har uppföljningen inte föranlett några sanktioner mot någon extern utförare.

Rapportering till nämnden

Rapportering till nämnden av genomförda uppföljningar och kontroller sker i huvudsak delårsrapporter och en årlig kvalitetsrapport⁴.

Enligt uppgift finns rutiner för särskild rapportering till nämnden i de fall större avvikelser skulle uppmärksammas vid uppföljningarna/kontrollerna av utförarna.

I slutet av 2015 beslutade nämnden att uppdra till förvaltningen att utvärdera valfrihetssystemet enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Utgångspunkten för utvärderingen har dels varit de syften som angetts i respektive beslut om införande eller underlag till dessa beslut.⁵

Utvärderingen ska belysa valfrihetssystemens kvalitativa, ekonomiska och personalpolitiska effekter. Uppdraget omfattar även en utvärdering av de organisationsförändringar som följde av införandet.

Utvärderingen beräknas vara klar under hösten 2016.

Är kommunens fakturor ändamålsenligt utformade?

Kommunens debitering av hemtjänstavgifter sker genom fakturering (inget krav enligt mervärdesskattelagen⁶). För att kunna bedöma om kommunens fakturor är ändamålsenligt utformade har vi granskat ett urval av kommunens fakturor för hemtjänst under perioden februari - april 2016.

⁴ Kvalitetsrapport, Vård- och Omsorg 2015, Östersunds kommun

⁵ Vård- och omsorgsnämnden 2015-10-22, § 94, Dnr 1639-2015.

⁶ 11 kap, 2 §, Mervärdesskattelag (1994:200)

Av samtliga granskade fakturor framgår:

- Fakturadatum
- Fakturanummer
- Momsregistreringsnummer
- Parternas namn och adress
- Vad fakturan avser, uppdelad med antal och belopp per insats och frånvaro
- Period för respektive insats och frånvaro
- Uppgifter om moms (Mervärdesskattemässigt är social omsorg undantaget från skatteplikt)

3. Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämndens uppföljning och kontroll av externa utförare inom hemtjänsten i huvudsak är tillräcklig. Nämnden bör dock utveckla uppföljningen av utförarnas utförda tid i förhållande till beställd tid.

Nämnden har i avtalen med de externa utförarna sett till att nämnden, för sin uppföljning och utvärdering av att uttalade mål och riktlinjer följs och för uppföljning av beviljade och bedömda insatser, har rätt till full insyn i de externa utförarnas verksamhet. I avtalen har skrivits in att denna rätt till insyn även omfattar kommunens revisorer.

Nämnden har rutiner och standardiserade utvärderingsinstrument för uppföljning och kontroll av att utförarna lever upp till fastställda kvalitetskrav under avtalens löptid.

Utförarna ersätts med schablonbelopp per beställd timme för beslutade omvårdnadsinsatser och delegerade hemsjukvårdsinsatser. Uppföljning av att brukarna har fått de insatser de blivit beviljade, i den omfattning och på de tider som avtalats, ingår dels som en del i biståndshandläggarnas uppdrag och dels som en del i kvalitetsgranskningen av utförarna.

Enligt avtalen finns även möjligheter för nämnden att följa upp hur den genomsnittliga faktiskt utförda tiden för en utförares samtliga brukare förhåller sig till den beställda tiden per månad. Avtalen reglerar vidare vilka sanktioner som nämnden kan vidta om den verkliga tiden understiger beställd tid. Vi har noterat att det saknas rutiner för

regelbunden och systematisk uppföljning av hur faktiskt utförd tid förhåller sig till beställd tid.

För personlig omvårdnad och delegerad hemsjukvård sker ingen fakturering från de externa utförarna. Utbetalning av ersättning grundas på insatsbeslut och fastställda schablonersättningar. Underlag för kommunens utbetalningar till utförarna hämtas från kommunens verksamhetssystem.

Avtalen med de externa utförarna reglerar hur ofta fakturering av servicetjänster ska ske och hur fakturorna ska vara utformade.

Faktureringsunderlag skickas separat till vård- och omsorgsförvaltningen där det framgår vilken tjänst som tillhandahållits till vilken person samt antal timmar. Underlagen, som omfattas av sekretess, hanteras vid sidan av fakturasystemet.

Rapportering till nämnden sker i huvudsak i delårsrapporter och en årlig kvalitetsrapport. Rutiner finns även för särskild rapportering till nämnden i de fall större avvikelser skulle uppmärksammas.

Vi bedömer att kommunens fakturor är utformade på ett sådant sätt att de möjliggör för den enskilde att kontrollera att den debiterade avgiften överensstämmer med den enskildes biståndsbeslut och erhållna tjänster.

Rekommendation

Vi rekommenderar att nämnden, så länge nuvarande ersättningsmodell tillämpas, genomför regelbunden och systematisk kontroll av genomsnittlig utförd tid i förhållande till beställd tid.

Bilaga

Område		Kvalitetskrav	Bedömning	Anteckningar
1. Bemötande/ inflytande	1.1	Leverantören ska ha en skriftlig plan hur den nationella värdegrunden för äldre ska omsättas i praktiskt arbete så att brukarna får ett värdigt liv och välbefinnande. Planen ska utgå från ledorden självbestämmande, trygghet, meningsfullhet och gemenskap, respekt för privatliv och personlig integritet, individanpassning och delaktighet, gott bemötande och insatser av god kvalitet.	0	
1. Bemötande/ inflytande	1.3	Leverantören ska ha en skriftlig beskrivning över hur leverantören avser att samverka med anhöriga/närstående/god man. Samarbetet med anhörig ska ske när brukaren önskar det.	0	
1. Bemötande/ inflytande	1.4	Värdighetsgaranti-Tidskontinuitet -Beviljade hjälpinsatser ska ges på avtalad tid +-30 minuter. Vid tidigare eller senareläggning av insatserna ska brukaren snarast meddelas om detta. Om denna garanti inte uppfylls kan brukaren föra fram klagomål till ansvarig chef. Chefen ska omgående eller inom två veckor vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till bristerna.	0	

Utvärderingsinstrument och sanktioner för Valfrihetssystem för hemtjänst och hemsjukvård enligt LOV 2014

Omdöme/ Värdering		Åtgärd	
0	Ok	Utmärkt kvalitet, systematik i utförande och rutiner	Inga åtgärder
1	Viss/a brister	Bra kvalitet men ej helt systematisk	Följs upp vid nästa planerade uppföljning. Brist som inte åtgärdas föranleder anmärkning (2:a).
2	Anmärkning	Fel och brister i större omfattning	Åtgärdsplan inom två veckor viktiga kriterier omedelbart. Brist som inte åtgärdas föranleder stor anmärkning (3:a)
3	Stor anmärkning	Stora brister ingen systematik och/eller allvarlig kritik från MAS/MAR/SAS SoS IVO	Omgående rättelser, åtgärdsplan för löpande uppföljning, sanktion 10% av ersättningen för innevarande månad (3:a). Vid återkommande stora anmärkningar hävning.

Samlad bedömning

Totalpoängen vid en granskning

Poäng	Åtgärd
0-10	Ingen åtgärd
11-20	Samlad åtgärdsplan och avgift 10% av ersättningen för innevarande månads per poäng över 10.
>20	Samlad åtgärdsplan och avgift 100% av ersättningen för innevarande månad. Om bristerna ej åtgärdas i tid är poäng över 20 grund för hävning av avtalet.

Sanktionsavgifter regleras vid nästkommande månads ordinarie ersättningsutbetalning.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related companies. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of the legal structure of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries and territories, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte's more than 225,000 professionals are committed to making an impact that matters.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.