

Styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag

2023-10-17



Missiv till granskningen av styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag

Revisorerna har avslutat granskningen styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag. Granskningen syftade till att bedöma om nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden arbetar systematiskt med styrning, uppföljning och kontroll för att minska risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas revisionsrapport och ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av rapporten.

Vi vill betona vikten av att nämnderna vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten.

Med anledning av rekommendationerna kommer vi också vilja ha ett yttrande från nämnderna. Alla yttranden som ni ombeds skicka in under granskningsåret ska sammanställas och skickas in vid ett samlat tillfälle. Skicka yttrandet till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2024.

Göteborg den 17 oktober 2023

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Lekmannarevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

I revisionsrapporterna presenterar yrkesrevisorerna den granskning som sker löpande under året och som rapporteras direkt till kommunfullmäktige. Tillsammans med redogörelserna ligger de till grund för revisorernas samlade ansvarsprövning och uttalande till kommunfullmäktige.

Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: 0124/23

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	5
1.1	Rekommendationer	7
2	Granskningens utgångspunkter.....	8
2.1	Syfte och revisionsfrågor	8
2.2	Avgränsningar	9
2.3	Revisionskriterier	9
2.4	Metod	9
3	Granskningsresultat.....	10
3.1	Förebyggande arbete genomförs med hjälp av kontroller	10
3.1.1	Flera olika kontroller görs vid de båda förvaltningarna	10
3.1.2	Risken för välfärdsbrottslighet bedöms som låg av förvaltningarna	13
3.1.3	Förvaltningarna behöver analysera riskerna kopplade till hemvårdsbidrag	14
3.1.4	Bedömning	14
3.2	Ett otydligt regelverk för hemvårdsbidrag.....	15
3.2.1	Stadens regler för hemvårdsbidrag uppfattas inte ge ett tillräckligt stöd i handläggningen	15
3.2.2	Förvaltningen för funktionsstöd har en kompletterande vägledning	17
3.2.3	Olika arbetssätt inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden	17
3.2.4	Bedömning	18
3.3	Omprövning av hemvårdsbidrag genomförs årligen.....	19
3.3.1	Bedömning	19
3.4	En förvaltningsövergripande översyn har inletts.....	20

1 Samlad bedömning

Revisionskontoret har på revisionsgruppens uppdrag granskat styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag på nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna arbetar systematiskt med styrning, uppföljning och kontroll för att minska risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag. I detta har det ingått att bedöma om nämnderna har tillräckliga rutiner för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott i form av fusk från bidragstagarnas sida.

Den sammanvägda bedömningen är att arbetet med att minska felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag i huvudsak bedrivs systematiskt hos nämnden för funktionsstöd. Vi bedömer vidare att äldre samt vård- och omsorgsnämnden i vissa delar bedriver ett systematiskt arbete.

En del i arbetet mot välfärdsbrottslighet handlar om att förebygga risker för och minimera brottslighet. Att arbeta strukturerat, bedöma risker och ställa krav är viktiga delar i det förebyggande arbetet.¹ I Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 framgår att en viktig åtgärd för att förebygga välfärdsbrott är att stärka kontrollfunktionerna. Då ökar upptäcktsrisken vilket bidrar till att förhindra missbruk av välfärdssystemet och stadens resurser.²

Båda förvaltningarna bedömer att risken för välfärdsbrottslighet kopplad till hemvårdsbidrag är liten. I den mån det ändå förekommer kan det enligt förvaltningarna främst handla om att den sökande eller anhöriga överdriver den enskildes funktionsnedsättning eller behov av stöd. Risken för överdrivna behov hanteras på olika sätt av förvaltningarna. Vi ser exempelvis att förvaltningarna genomför olika kontroller i samband med utredningen av hemvårdsbidrag men att kontrollerna delvis skiljer sig åt.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete anger att verksamheten fortlöpande ska bedöma om det finns risker för att händelser inträffar som kan medföra brister i dess kvalitet. Egenkontroller ska därför genomföras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra kvaliteten i verksamheten.³ Granskningen visar att egenkontroller genomförs på vissa enheter inom de båda förvaltningarna, men inte på samma sätt eller med samma systematik överallt. Vi bedömer därför att förvaltningarnas arbete med egenkontroller behöver systematiseras. Förvaltningarna har inte fullt ut analyserat riskerna kopplade till handläggningen av hemvårdsbidrag. För att förvaltningarna ska kunna veta om kontrollerna de gör är tillräckliga och täcker de områden där riskerna för felaktigheter de facto är

¹ SKR, <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokrati ochsamhallssystem/valfards-brottslighet/motverkavalfardsbrottslighet.11320.html>, 2023-06-30.

² Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026, dnr. 0355/20

³ SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

som störst bedömer revisionskontoret att förvaltningarna behöver analysera de risker som är förknippade med hemvårdsbidraget.

Granskningen visar samtidigt att stadens regler för hemvårdsbidrag inte upplevs som aktuella. Fullmäktige har beslutat om en detaljerad poänglista för bedömning av enskilda individers behov. Företrädare för förvaltningarna menar att det är otydlighet i vilka situationer poäng ska ges och när avdrag för exempelvis andra insatser ska göras. Reglerna lämnar även utrymme för tolkningar när det gäller hur vårdarens lämplighet ska bedömas och vilka faktorer som spelar in i den bedömningen. Sammantaget finns en risk för att detta påverkar förvaltningarnas förutsättningar för att utöva en god styrning, uppföljning och kontroll av hemvårdsbidrag. Otydligheten kan även leda till en risk för bristande likvärdighet i handläggningen mellan förvaltningarna. Därför bedömer revisionskontoret att nämnderna bör uppmärksamma kommunstyrelsen på de brister som de upplever finns i de nuvarande reglerna för hemvårdsbidrag

Förvaltningen för funktionsstöd har en vägledning som förtydligar stadens regler. Vägledningen ger stöd och ska skapa förutsättningar för en ökad systematik i handläggningen. Förvaltningen saknar däremot möjlighet att kontrollera att de utbetalda summorna är korrekta eftersom summan slås samman med andra former av utbetalningar.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har ingen motsvarande vägledning för handläggningen och saknar en motsvarande systematik i sitt arbetssätt. Vi ser risker med dessa olikheter. Dels riskerar avsaknaden av systematik inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen leda till olikheter när det gäller hur förvaltningen bedömer både behov och vårdarnas lämplighet. Dels riskerar de olika arbetssätten mellan förvaltningarna att leda till att ansökningar om hemvårdsbidrag bedöms olika beroende på vilken förvaltning som handlägger dem.

Stickprovsgranskningen visar på vissa brister hos äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Vi såg både att en utbetalning av hemvårdsbidrag löpt på trots att vårdaren under en längre tid befunnit sig på annan ort och att dokumentationen av vårdarens lämplighet skiljde sig åt i journalerna. Det senare kan bero på att förvaltningen i varierande utsträckning bedömer lämpligheten hos vårdaren. Mot bakgrund av de brister som har framkommit på äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen bedömer revisionskontoret att nämnden behöver stärka styrningen av hemvårdsbidraget

I granskningens slutfas får revisionskontoret information av äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen om att de ska inleda en översyn av hemvårdsbidraget tillsammans med förvaltningen för funktionsstöd. Revisionskontoret ser positivt på att detta arbete har påbörjats.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka systematiken i egenkontrollen av hemvårdsbidrag
- Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka analysen av de risker som finns inom handläggningen av hemvårdsbidrag
- Äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka systematiken i sin styrning av hemvårdsbidrag för att säkerställa en likvärdig hantering
- Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att uppmärksamma kommunstyrelsen på att regelverket för hemvårdsbidrag inte upplevs som ändamålsenligt.

2 Granskningens utgångspunkter

Välfärdsbrottslighet är en av flera prioriterade risker som pekas ut i stadsrevisionens revisionsplan för 2023. Välfärdsbrott innebär utmaningar för hela vårt demokratiska system genom att gemensamma skattemedel utnyttjas samtidigt som tilliten och förtroendet för samhällssystemet undergrävs. Göteborgs Stad behöver därmed arbeta förebyggande men också säkerställa att det finns en tydlig process för att hantera problem när de upptäcks.

Välfärdsbrottsligheten kan ta sig flera olika uttryck i den kommunala kontexten. Det kan exempelvis handla om brott som begås av företag eller föreningar inom ramen för kommunala upphandlingar. Men det kan också handla om att enskilda personer, genom att lämna uppgifter som inte är korrekta, beviljas bistånd som de inte har rätt till. Eller att de inte anmäler ändrade förhållanden som de är skyldiga att göra. Exempel på stöd och bidrag som enskilda individer kan få är ekonomiskt bistånd, personlig assistans och hemvårdsbidrag. Det är av största vikt att de kommunala skattemedlen inte betalas ut på felaktiga grunder utan att de som verkligen är i behov av stöd och hjälp ska få bidrag. Felaktiga utbetalningar kan leda till såväl ekonomisk skada som förtroendeskada för staden.

Det är inte en lagstadgad skyldighet för en kommun att erbjuda hemvårdsbidrag. Göteborgs Stads kommunfullmäktige har beslutat om att bidraget ska erbjudas till de som har behov. Hemvårdsbidrag kan ges till personer som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och som vårdas av anhöriga i hemmet. Beslutet att bevilja eller avslå hemvårdsbidrag fattas av socialsekreterare på nämnden för funktionsstöd och på äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Beslutet kan överklagas med laglighetsprövning.

Bidraget ska användas för att betala anhöriga för att utföra sådana arbetsuppgifter som man normalt sett inte hjälper varandra med inom ramen för föräldraansvaret eller en hushållsgemenskap. Det kan vara hjälp med att klä på sig, förflytta sig, sköta sin personliga hygien samt andra insatser som behövs för att exempelvis bryta isolering. Bidraget kan ges till personer i alla åldrar.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna arbetar systematiskt med styrning, uppföljning och kontroll för att minska risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag. I detta har det ingått att bedöma om nämnderna har tillräckliga rutiner för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott i form av fusk från bidragstagarnas sida. Syftet har brutits ner i följande revisionsfrågor.

- Arbetar nämnderna förebyggande för att motverka felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag?
- Har nämnderna ändamålsenliga rutiner för handläggning av hemvårdsbidrag?

- Säkerställer nämnderna att besluten bygger på korrekt information och underlag?
- Omprövar nämnderna hemvårdsbidrag i enlighet med stadens regler?

2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden som båda handlägger ansökningar kring hemvårdsbidrag.

Granskningen är avgränsad till hemvårdsbidrag och omfattar således inte andra insatser som kan ha beviljats samtidigt, exempelvis hemtjänst, hemsjukvård eller personlig assistans.

2.3 Revisionskriterier

Revisionskontoret använder följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

- förvaltningslagen (2017:900) § 25, § 32
- socialtjänstlagen (2001:453) 11 kap.
- SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS
- Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll
- Regel för hemvårdsbidrag, Göteborgs Stad.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer, dokumentstudier samt stickprov av akter rörande hemvårdsbidrag. Hemvårdsbidrag är mer utbrett inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden än nämnden för funktionsstöd. Mot bakgrund av detta har fler akter granskats inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden, 15 jämfört med tio från nämnden för funktionsstöd. Urvalet av akter har vi gjort med hjälp av data från Intraservice. Det är ett strategiskt urval där vi har valt att granska såväl nyare akter som akter med ett första beslutsdatum längre tillbaka i tiden samt ärenden som förefaller ha ojämna betalningsflöden.

3 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort i granskningen. Först beskriver vi nämndernas förebyggande arbete och vilken roll kontroller har i detta. Därefter beskriver vi regelverket för hemvårdsbidrag, både stadens regler och nämndernas egna anvisningar. Avslutningsvis beskriver vi hur nämnderna omprövar hemvårdsbidrag.

3.1 Förebyggande arbete genomförs med hjälp av kontroller

Göteborgs Stad har beslutat om ett trygghetsskapande och brottsförebyggande program.⁴ Det övergripande målet för programmet är att Göteborg ska vara en trygg och säker stad där alla som lever, verkar och vistas tar ansvar och bidrar till ökad trygghet och minskad brottslighet. Detta mål är i sin tur nedbrutet i underliggande mål med tillhörande strategier. Ett av de underliggande målen är minska möjligheten att begå brott. En viktig förebyggande åtgärd är att stärka kontrollfunktionerna för att öka möjligheterna till att ett brott upptäcks.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete anger att verksamheten fortlöpande ska bedöma om det finns risker för att händelser inträffar som kan medföra brister i dess kvalitet. Egenkontroller ska därför genomföras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra kvaliteten i verksamheten.⁵

3.1.1 Flera olika kontroller görs vid de båda förvaltningarna

Granskningen visar att både nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden använder sig av olika typer av kontroller i handläggningen av hemvårdsbidrag.

Enligt stadens regler för hemvårdsbidrag ska en person som beviljas hemvårdsbidrag vara folkbokförd och stadigvarande bosatt i Göteborgs Stad. I intervjuerna framkommer att den sökandes adressuppgifter kontrolleras i folkbokföringen med hjälp av personnumret.

Socialsekreteraren som handlägger ärendet inom respektive nämnd träffar även den sökande och den eller de som är tilltänkt vårdare vid ett möte. Vid behov är en tolk med på mötet. Vårdaren ska enligt regelverket vara lämplig för uppgiften. Lämpligheten måste därför bedömas inom ramen för utredningen.⁶ Ofta efterfrågas vårdarens personnummer för att socialsekreteraren ska kunna kontrollera om hen är aktuell med egna ärenden inom förvaltningen som då behöver vägas in i beslutet. Ett exempel kan vara om den som vårdar själv har hemtjänstinsatser.

⁴ Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026, dnr. 0355/20

⁵ SOSFS 2011:9, 5 kap. § 1–2

⁶ Mer om bedömning av lämplighet finns under stycke 3.1.4.

Vid förvaltningen för funktionsstöd ska den sökande skicka in intyg som styrker den funktionsnedsättning som anges i ansökan. Ibland kan ytterligare kontakter med läkare behövas för att få en bättre bild av funktionsnedsättningen. Enligt företrädarna för förvaltningen kan det behövas om läkaren enbart återger den sökandens eller anhörigas synpunkter men inte läkarens egen bedömning. Vid kontakter med primärvården krävs samtycke från den sökande. Om den sökande har en bestående funktionsnedsättning kan äldre läkarintyg accepteras likaså om den sökande har omfattande sociala nedsättningar. I annat fall ber man den sökande att lämna in ett uppdaterat utlåtande från läkaren.

Förutom läkarintyg kan även andra former av intyg från exempelvis habilitering vara aktuella. I intervjuerna betonas att ansvaret för att styrka sin funktionsnedsättning ligger på den som ansöker om hemvårdsbidrag. De intervjuade framhåller att kraven är hårdare för hemvårdsbidrag än andra insatser. Det är sällan som bidraget beviljas utan ett aktuellt läkarintyg.

Inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen kan läkarintyg begäras in i samband med utredningen. Förvaltningen kräver däremot inte att man ska uppvisa ett läkarintyg för att beviljas bidrag. Verksamheten arbetar främst med enskilda som har behov som är kopplat till åldrandet. Åldrandet för med sig åldersrelaterade nedsättningar som vid observation av socialsekreterare kan vidimeras. Göteborgs Stads regler för hemvårdsbidrag kräver inte heller att läkarintyg ska inhämtas. Företrädare för förvaltningen menar att informationen i läkarintygen inte alltid är tillräcklig för att göra en bedömning. Det är sällan som förvaltningen följer upp om inlämnade intyg är äkta. De menar att de får lita på de underlag som man får in. Handläggningen följer socialtjänstprocessen och det ingår inte i uppdraget att kontrollera allt. Däremot hör de ibland av sig till läkare inom primärvården för att få förtydliganden av ett intyg, efter samtycke från den sökande.

Förvaltningen har däremot vid något tillfälle begärt in flygbiljetter när den sökande och vårdaren skulle befinna sig utomlands en längre period. Reglerna stipulerar att man enbart kan vistas på annan ort tillsammans med vårdaren i högst tre månader utan att bidraget sägs upp. Biljetterna gjorde det möjligt att kontrollera att reglerna efterföljdes eftersom namn och datum fanns angivna.

Granskningen visar vidare att äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen regelbundet söker på personer med beviljade bidrag i SAMSA-systemet.⁷ I detta system går det att se om en person är inlagd inom slutenvården. Vid en sjukhusvistelse på mer än sju dagar så ska hemvårdsbidraget enligt stadens regler reduceras från första dagen. Genom dessa kontroller minskar risken för felaktiga utbetalningar.

I samband med att nya ärenden utreds genomför båda förvaltningarna hembesök. Hembesöken är ett sätt att säkerställa att det finns tillfredsställande förutsättningar för att kunna ge omvårdnaden i hemmet, så som det uttrycks i stadens regler för hemvårdsbidrag. Det finns även möjlighet att be den sökande visa socialsekreterarna runt och då kan de exempelvis observera om den sökandes

⁷ SAMSA är ett IT-stöd för att stödja kommunikationen mellan sjukhus, primärvård och kommuner i Västra Götaland.

beskrivning av rörelseförmågan är korrekt. De kan även se vilka hjälpmedel som finns tillgängliga och hur samspelet med vårdaren fungerar. Hembesöket är ett sätt att verifiera behovet som har beskrivits i ansökan och kan vid behov även genomföras vid den årliga omprövningen av ärendet.⁸ Hembesöken dokumenteras i den sökandes journal.

Om personen som har ansökt om hemvårdsbidrag även har beviljats andra kommunala insatser är det möjligt att prata med utförarna av denna insats. På så sätt kan socialsekreterarna stämma av med omsorgspersonalen om deras bedömningar av omvårdnadsbehovet stämmer. Om personen inte har några andra insatser så är insynen mer begränsad enligt intervjuerna. I dessa fall har socialsekreterarna vanligtvis kontakt med den sökande enbart vid den årliga omprövningen.

Utöver ovanstående kontroller har socialsekreterarna vid förvaltningarna både individuella och gemensamma metodhandledningar med deras 1:e socialsekreterare. Vid dessa tillfällen finns möjlighet att lyfta frågor kring handläggningen och få stöd i de bedömningar som ska göras. På en av enheterna vid förvaltningen för funktionsstöd har de också haft en ”tema-metod” med fokus på handläggning av hemvårdsbidrag där socialsekreterarna kunde diskutera med varandra och öva på att göra bedömningar i ärenden.

Egenkontroller i form av stickprov på ärenden som rör handläggning av hemvårdsbidrag görs på vissa enheter inom respektive förvaltning. Socialstyrelsens föreskrifter om allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ser egenkontroller som en systematisk uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten och framhåller att den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska utöva egenkontroller.⁹ Granskningen visar att det inte finns något gemensamt och därmed systematiskt arbetssätt med egenkontroller inom någon av förvaltningarna. Exempelvis har enhetschefen på en av enheterna inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden utformat egenkontroller av hemvårdsbidrag som genomförs systematiskt, men detta sker inte inom hela förvaltningen. Förekomsten av egenkontroller skiljer sig även åt inom förvaltningen för funktionsstöd, där vissa enheter gör kontroller, andra inte.

Ytterligare en kontroll, som motverkar risken för brottslighet inom förvaltningarna, är att skilja de roller åt som har beslutanderätt i ärendena enligt delegationsordningen och den/de som kan attestera utbetalningen av bidragen. Båda förvaltningarna tillämpar ett sådant förfarande, där socialsekreterarna beviljar eller avslår en ansökan och enhetschef, samt vissa fall 1:e socialsekreterare, attesterar utbetalningen. På så sätt kan inte en och samma person handlägga och sedan bevilja en utbetalning av hemvårdsbidrag.

Hemvårdsbidraget betalas ut till den som ansöker om stöd. Den personen ska sedan betala ut bidraget till den som utför omvårdnaden. Att detta verkligen sker kan förvaltningarna däremot inte kontrollera. De kan bara informera om att bidraget ska betalas vidare till vårdaren.

⁸ En redogörelse för omprövning finns under stycke 3.2.4.

⁹ SOSFS 2011:9 5 kap. § 2.

Granskningen visar att båda förvaltningarna gärna skulle vilja ta del av ADL-bedömningar (aktiviteter i dagliga livet) i handläggningen av hemvårdsbidrag. Bedömningarna görs av arbetsterapeuter och kan exempelvis beröra aktiviteter som toalettbesök, duschning, på- och avklädning, måltider och förflyttning. Inom delar av äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen hade socialsekreterarna under en tidsperiod möjlighet att ta med sig arbetsterapeuter eller sjukgymnaster på hembesöken. Detta uppfattades som positivt eftersom de kunde bidra men en kompletterande kompetens i bedömningarna.

3.1.2 Risken för välfärdsbrottslighet bedöms som låg av förvaltningarna

Företrädarna för båda förvaltningarna menar att risken för välfärdsbrottslighet, i form av att någon systematiskt försöker fuska sig till hemvårdsbidrag på felaktiga grunder, är relativt låg. Beloppen som betalas ut är låga i jämförelse med andra typer av bidrag/bistånd.¹⁰ Inom förvaltningen för funktionsstöd framhåller de att ”bevisbördan” för den sökande är hög jämfört med andra insatser. Som tidigare nämnts behöver den sökande visa upp intyg som styrker sin funktionsnedsättning för att få hemvårdsbidrag beviljat. Risken upplevs som större för att den sökande och/eller anhöriga överdriver behovet av stöd, eftersom ett större behov/funktionsnedsättning ger ett högre belopp. Att överdriva sitt behov är en form av fusk eftersom uppgifterna som angivits inte är korrekta.

Ingen av förvaltningarna har haft något ärende där de misstänker att ett allvarligt fusk har förekommit. I enstaka fall har däremot socialsekreterarna inom förvaltningen för funktionsstöd träffat på personer med beviljat hemvårdsbidrag i exempelvis mataffären eller utomhus trots att de har uppgett att de inte kan röra sig självständigt utan hjälp utanför hemmet. Förvaltningen inleder då en omprövning av ärendet till följd av väsentligt förändrade förhållanden. Även äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har gjort liknande iakttagelser i samband med en pågående utredning, men ger i granskningen uttryck för en osäkerhet kring hur detta ska beaktas inom ramen för utredningen. Båda förvaltningarna upplever att det är sällan som den sökande självmant anmäler förändrade/förbättrade förhållande under beslutsperioden.

En risk som de intervjuade på förvaltningen för funktionsstöd har uppmärksammat är att de inte har möjlighet att i efterhand göra egenkontroller av summorna som betalas ut. Det beror enligt de intervjuade på att hemvårdsbidraget läggs samman med utbetalningar av andra ersättningar. Det går därför inte att kontrollera att summan för hemvårdsbidraget stämmer med den beviljade nivån. Bristen har påtalats av förvaltningen och beror enligt deras utsago på tekniska förutsättningar i systemet. Det pågår enligt företrädare för förvaltningen ett arbete med att se över möjligheten att separera ersättningarna från varandra.

Förvaltningen för funktionsstöd upplever att de arbetar i en miljö där de är utsatta för försök till otillåten påverkan. Nämnden har enligt uppgift rutiner för att

¹⁰ I Redovisning av uppdrag att föreslå åtgärder för att samordna och stärka samverkan inom staden för att motverka välfärdsbrott, dnr 0123/22, framgår att kostnaden för hemvårdsbidrag i Göteborgs Stad 2021 uppgick till 40 miljoner kronor.

hantera otillåten påverkan och socialsekreterarna känner att de har ett stöd i hur de ska hantera sådana försök. Otillåten påverkan diskuteras regelbundet vid arbetsplatsträffarna. Vid behov kan enhetschefen ta in en processledare som stöttar socialsekreterarna. De kan också få en extra metodhandledning av 1:e socialsekreterare om de känner behov av det. Det kan även vara så att ett ärende tas över av en annan socialsekreterare eller hanteras av enhetschefen. Ytterligare en åtgärd kan vara att gå två personer tillsammans på hembesök.

Anmälan av otillåten påverkan ska göras i IA-systemet och medarbetarna är enligt förvaltningsföreträdarna duktiga på att göra anmälningar. Polisanmälningar görs enligt uppgift i de fall där det är möjligt. Förvaltningen anser att det krävs ganska mycket innan förvaltningen kan göra en polisanmälan.

Otillåten påverkan lyfts inte fram som något betydande problem vid handläggningen av hemvårdsbidrag inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Däremot berättar socialsekreterarna att de ibland kan få höra att deras beslut kommer att påverka exempelvis en anhörigs situation och hälsa negativt. Även denna typ av skuldbeläggande kan ses som en form av otillåten påverkan.¹¹

3.1.3 Förvaltningarna behöver analysera riskerna kopplade till hemvårdsbidrag

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framhåller att verksamheten fortlöpande ska bedöma om det finns risker som kan påverka dess kvalitet.¹² Granskningen visar att förvaltningarna inte har genomfört några riskanalyser som berör handläggningen av hemvårdsbidrag mer specifikt.¹³ Som beskrivits ovan bedömer de inte att risken för välfärdsbrottslighet är stor. Risken för att den sökande eller en anhörig överdriver behoven för att på så sätt få en högre nivå på hemvårdsbidraget uppfattas som större samt att man inte anmäler förändrade förhållanden under beslutsperioden eftersom det skulle leda till en lägre ersättning.

Vi ser att förvaltningarna gör flera olika kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa har dock inte sin utgångspunkt i någon systematisk analys av var riskerna de facto är som störst. Det finns därmed en risk för att kontrollerna är otillräckliga eller inriktade på fel områden.

3.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att nämnderna genomför kontroller av olika slag för att motverka felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag. Vilka kontroller som görs skiljer sig mellan förvaltningarna.

Vi bedömer samtidigt att båda nämnderna i vissa delar kan stärka sitt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Dels genom att stärka systematiken i

¹¹ Sveriges kommuner och regioner, SKR, <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokratiosamhallssystem/otillatenpaverkan.66302.html>, 2023-06-21

¹² SOSFS 2011:9 5 kap. § 1

¹³ Avdelning myndighet inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden har i avdelningens risk- och åtgärdsplan identifierat övergripande risker inom handläggning, exempelvis risk för bristande likabehandling och risk för brister i samverkan med övriga förvaltningar. Riskerna ska hanteras.

egenkontrollerna så att de genomförs på ett likartat sätt inom respektive nämnd. Dels genom att stärka analysen av var de största riskerna i handläggningen av hemvårdsbidrag finns. Genom att analysera var riskerna är som mest framträdande kan nämnderna på ett mer systematiskt sätt värdera om det är rätt kontroller som genomförs för att möta dessa risker.

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka systematiken i egenkontrollen av hemvårdsbidrag.

Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka analysen av de risker som finns inom handläggningen av hemvårdsbidrag.

3.2 Ett otydligt regelverk för hemvårdsbidrag

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete anger att vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst, eller verksamhet enligt LSS ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

Vårdgivare eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Med utgångspunkt i dessa processer ska sedan de rutiner som behövs utarbetas och fastställas. Rutinerna ska i sin tur beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska bedrivas men också ange hur ansvaret för utförandet är fördelat. Om processerna och rutinerna inte är ändamålsenliga för att säkra verksamhetens kvalitet, ska processerna och rutinerna förbättras.¹⁴

3.2.1 Stadens regler för hemvårdsbidrag uppfattas inte ge ett tillräckligt stöd i handläggningen

Göteborgs Stads regler för hemvårdsbidrag beslutades av kommunfullmäktige 2005. De granskade nämnderna kan därmed inte genomföra några förändringar av dem utan att behöva vända sig till fullmäktige. Några större revideringar har enligt företrädarna för förvaltningarna inte gjorts sedan dess.

I den senaste årliga översynen av styrande dokument¹⁵ som beslutades av kommunstyrelsen i januari 2023 har reglerna förts över till en ny mall för styrande dokument. Inledningsvis anges att reglerna gäller tills vidare för de nämnder som enligt reglementet har ett ansvar för hemvårdsbidrag. De nämnder som anges är de fyra regionala socialnämnderna men även nämnden för

¹⁴ SOSFS 2011:9, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

¹⁵ Stadsledningskontoret, *Ärlig översyn av styrande dokument 2022*, 2022-11-21, diarienummer 0044/22

funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Trots att reglementena anger att de fyra regionala socialnämnderna genomför utredningar och fattar beslut om hemvårdsbidrag, så är det nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden som utreder inkomna ansökningar.

Stadens regler är uppdelad i två delar, en del med bestämmelser och en del med anvisningar till bestämmelserna. Bedömningen av den sökandes behov görs med hjälp av en särskild poänglista där socialsekreteraren kryssar i vilka behov som personen har. De olika behoven är tillskrivna olika poäng. För att kunna bedöma vårdbehoven summeras poängen. Maxpoängen är 50 och för att vara berättigad till hemvårdsbidrag måste den sökande komma upp i minst 13 poäng.

Poängen är i sin tur indelade i fem olika behovsnivåer. Ju högre nivå desto högre ersättning. Det lägsta beloppet (nivå 1) ger drygt 1 000 kr per månad i stöd och därefter ökas beloppet med cirka 1 000 kr per nivå. Som högst är ersättningen drygt 5 000 kr i månaden.

Poäng ska dras av för sysslor som vårdaren vanligtvis utför inom hushållsgemenskapen.¹⁶ Vid beräkning av hjälpbehovet ska förvaltningen även ta hänsyn till om den sökande har avlösning, hemsjukvård, social hemtjänst, personlig assistans, handikappersättning eller liknande form av omvårdnad genom kommunens eller statens försorg. Den här typen av stöd kan också ge upphov till poängavdrag. Det finns i reglerna ingen stödtext eller förtydligande förklaringar till hur respektive behov ska bedömas eller hur många poäng som ska dras av vid beaktandet av andra insatser. Aktgranskningen visar att poänglistan finns dokumenterad i nästan samtliga fall, även vid omprövning av ärendet.

Reglerna har alltså en relativt hög detaljeringsnivå när det gäller att ge poäng för den sökandes behov. De ger samtidigt upphov till ett stort tolkningsutrymme kring hur behov ska bedömas. Detta gäller även vid bedömningen av vårdarens lämplighet. Företrädare för förvaltningarna menar att reglerna inte ger det stöd som behövs för att handlägga hemvårdsbidrag på ett ändamålsenligt sätt. De framhåller att reglernas utformning riskerar att leda till olikartade bedömningar av såväl den sökandes behov som av vårdarnas lämplighet.

I stadens regler definieras en lämplig person med ”att vederbörande har personliga förutsättningar och har intresse och möjlighet att fullgöra uppdraget”.¹⁷ Vad personliga förutsättningar och möjlighet innebär anges inte. Det öppnar upp för olika bedömningar av vad lämplighet innebär. Gränserna för vad som kan ses som lämpligt eller olämpligt är inte uttalade utan bedömningen ligger på socialsekreteraren i varje enskilt fall. Företrädarna för förvaltningarna menar att otydligheten gör att bedömningarna kan se olika ut även inom en och samma enhet. Förvaltningarna resonerar även kring om det verkligen är de enskilda

¹⁶ Med hushållsgemenskap menas enligt stadens regler ”.../ den situationen att två eller flera personer stadigvarande bor i samma bostad på ett sådant sätt att flerpersonshushållets ekonomiska fördelar kan utnyttjas: gifta, sambo, partnerskap, syskon som bor tillsammans eller liknande (till exempel föräldrar som bor hos sina barn och tvärt om). Att man då ger varandra viss praktisk hjälp är normalt och bör beaktas. Däremot kan inte mer omfattande vårdbehov anses ligga inom vad man normalt bistår varandra med inom en familj. En individuell bedömning förutsätts i varje enskilt fall.”

¹⁷ Göteborgs Stads regel för hemvårdsbidrag, Anvisningar till § 2 – Kriterier för hemvårdsbidrag

individerna som ska bedömas som lämpliga eller om det är deras förutsättningar att vårda ska vara lämpliga.

I aktgranskningen kan vi se att dokumentationen av vårdarens/vårdarnas lämplighet varierade mellan förvaltningarna. Överlag fanns denna bedömning med i ärenden vid förvaltningen för funktionsstöd, men inte i samtliga akter. Bedömningarna är delvis dokumenterade i de granskade ärendena hos äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Generellt är dokumentationen i ärendena mer knapphändig hos äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen.

3.2.2 Förvaltningen för funktionsstöd har en kompletterande vägledning

Förvaltningen för funktionsstöd har tagit fram en gemensam vägledning för handläggning av hemvårdsbidrag. Vägledningen förtydligar och förklarar tillämpningen av stadens regler.

Den version som revisionskontoret har tagit del av är från slutat av 2018 då stadsdelsnämnderna fortfarande fanns. Det pågår just nu ett arbete med att uppdatera och utveckla vägledningen. Bland annat har en arbetsgrupp tagit fram brevmallar, informationsmaterial samt ett Case¹⁸. Utvecklingsarbetet är initierat av förvaltningen för att underlätta handläggningen. Revisionskontoret har även tagit del av den uppdaterade vägledningen.

Den gemensamma vägledningen från 2018 innehåller en rad kriterier för hemvårdsbidrag. Vägledningen förtydligar även omständigheter kring vårdaren. Exempelvis ska vårdaren ha permanent uppehållstillstånd för att få ta hand om den sökande. Vårdaren ska också vara folkbokförd ”på rimligt avstånd” från personen som ska vårdas samt inte själv var sjukskriven eller ha ett för stort ansvar för minderåriga barn. Hemvårdsbidraget får inte heller hindra vårdaren från att delta i till exempel svenska för invandrare (SFI) eller annan arbetsmarknadsåtgärd. Vägledningen innehåller även ett stöd vid bedömning av behoven utifrån poänglistan.

3.2.3 Olika arbetssätt inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden

Inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen finns ingen kompletterande vägledning. Granskningen visar att det har gjorts försök att komplettera reglerna. Arbetsgrupper har tagit fram förtydliganden när det gäller handläggningen, exempelvis kring bedömningen utifrån poänglistan. Dessa förslag har dock inte nått nämnden för beslut. Enligt företrädare för förvaltningen beror detta på att flera olika förslag på förändringar har kommit löpande men att man har valt att inte gå vidare med enskilda mindre ändringar utan istället väntar med att göra en större översyn av hela handläggningen.

¹⁸ Detta är en beskrivelse av hur ett ärende handläggs och dokumenteras utifrån ett verkligt fall. Tanken är att beskrivningen kan ge socialsekreterarna stöd i handläggningen.

Enligt företrädare för äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen är hemvårdsbidraget styvmoderligt behandlat och behöver göras om från grunden. Det beskrivs som stelbent och föråldrat. Eftersom reglerna ger upphov till ett stort tolkningsutrymme menar de att det finns en risk för exempelvis bristande likvärdighet i biståndsbedömningarna. De menar att det finns flera andra sätt att handlägga hemvårdsbidraget på.

Granskningen visar att bidraget handläggs på olika sätt inom förvaltningen. Exempelvis använder sig en enhet av en så kallad ansvarsförbindelse mellan den som är vårdare och förvaltningen. I denna förbindelse undertecknar personen i fråga att hen är villig att vara vårdare och förbinder sig att exempelvis meddela om hen inte kan fortsätta att vårda, att meddela om bidragstagaren flyttar till annan bostad eller tas in på sjukhus samt att i det fall vårdaren har försörjningsstöd meddela detta till sin handläggare. Inom andra delar av förvaltningen använder de inte någon ansvarsförbindelse.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att nämnderna inte fullt ut har ändamålsenliga rutiner för handläggning av hemvårdsbidrag. Granskningen visar att förvaltningarna inte upplever att stadens regler för hemvårdsbidrag ger det stöd som behövs för att handläggningen ska ske på ett ändamålsenligt sätt. Detta eftersom de lämnar ett stort tolkningsutrymme. Det riskerar att leda till brist på likvärdighet i bedömningarna inom staden. Reglernas utformning ger därmed inte heller förvaltningarna tillräckliga förutsättningar för en systematisk styrning och kontroll. Därför bedömer revisionskontoret att nämnderna bör uppmärksamma kommunstyrelsen på de brister som de upplever finns i de nuvarande reglerna för hemvårdsbidrag.

Nämnden för funktionsstöd har utarbetat en egen kompletterande vägledning för att stödja socialsekreterarna i handläggningen. En gemensam vägledningen ger bättre förutsättningar för likvärdighet i bedömningarna och en ökad kvalitet i handläggningen. Detta minskar i sin tur risken för felaktiga utbetalningar av hemvårdsbidrag.

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har ingen kompletterande vägledning i handläggningen av hemvårdsbidrag. Vi ser att handläggningen sker på olika sätt inom förvaltningen, exempelvis vad gäller användningen av ansvarsförbindelse. De olika arbetssätten medför en risk för bristande likvärdighet i bedömningarna inom förvaltningen. Vi bedömer därför att äldre samt vård och omsorgsnämnden behöver stärka styrningen av hur hemvårdsbidrag handläggs

Mot bakgrund av de brister som framkommit i granskningen lämnar revisionskontoret följande rekommendationer:

Nämnden för funktionsstöd och äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att uppmärksamma kommunstyrelsen på att regelverket för hemvårdsbidrag inte upplevs som ändamålsenligt.

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att stärka systematiken i sin styrning av hemvårdsbidrag för att säkerställa en likvärdig hantering.

3.3 Omprövning av hemvårdsbidrag genomförs årligen

Enligt stadens regler ska hemvårdsbidrag beviljas för ett år i taget. Därefter ska beslutet omprövas. Granskningen visar att socialsekreterarna vid de båda förvaltningarna tar kontakt med den sökande för att informera om att det är tid för omprövning av beslutet. Detta sker antingen brevledes eller via telefon. Ibland skickas en ny blankett ut per post.

I samband med omprövningen gör socialsekreterarna en ny bedömning av den sökandes behov enligt poänglistan. De genomför även en ny bedömning av vårdarens/vårdarnas lämplighet. Hembesök görs i de fall där man anser att det finns behov.

Enligt uppgift från förvaltningarna är omprövningen ett viktigt verktyg för att hitta eventuella felaktigheter. Det kan exempelvis handla om förändrade förhållanden som personen i fråga inte har berättat om och som påverkar bedömningen. Nivåerna kan både komma att höjas eller sänkas vid en omprövning. Förvaltningen för funktionsstöd beviljar ibland hemvårdsbidrag för en kortare period än ett år. Det görs för att kunna genomföra en omprövning tidigare, exempelvis när omständigheterna anses mer osäkra eller när de ser att behoven inom kort kan komma att förändras.

Vi noterade i ett av de 15 stickproven av ärenden vid äldre samt vård- och omsorgsnämnden att det har tagit lång tid innan en omprövning kunde genomföras. Detta eftersom vårdaren befann sig utomlands under en längre period och inte gick att få tag på. Personen i behov av vård var kvar i landet. Under tiden löpte utbetalningarna av hemvårdsbidraget på trots att någon omvårdnad inte har kunnat utföras av vårdaren.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden för funktionsstöd omprövar hemvårdsbidraget i enlighet med Göteborgs Stadens regler för hemvårdsbidrag och att äldre samt vård- och omsorgsnämnden i huvudsak omprövar hemvårdsbidraget i enlighet med dessa regler.

Att äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen inte har stoppat en utbetalning av hemvårdsbidrag i väntan på att få kontakt med vårdaren visar enligt vår bedömning på att nämnden behöver stärka systematiken i styrningen av hemvårdsbidraget.

3.4 En förvaltningsövergripande översyn har inletts

I granskningens slutfas inleddes en större förvaltningsgemensam översyn av hemvårdsbidraget av äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. Översynen är kopplad till kommunfullmäktiges uppdrag¹⁹ kring att minska risken för välfärdsbrottslighet och innebär att de båda förvaltningarna gemensamt kommer att se över formerna för hemvårdsbidraget. Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommer i granskningen ser revisionskontoret positivt på att ett sådant arbete har inletts.

¹⁹ Göteborgs Stads kommunfullmäktige, Protokoll (nr 2), sammanträdesdatum 2023-02-23, § 28 0123/22