



2019-06-24

Dnr von/2018:225

Referens

Lindha Constantinou  
Åsa Dahl

Mottagare

Vård- och omsorgsnämnden

## Nämnduppdrag-genomlysning av boendestödet i Botkyrka

### Förslag till beslut

Vård- och omsorgsnämnden har tagit del av rapporten ”Genomlysning boendestöd Botkyrka kommun”.

### Sammanfattning

Vård- och omsorgsnämnden beslutade i december 2018 att göra en utredning om insatsen boendestöd i Botkyrka kommun för att säkerställa att de medborgare som är i behov av insatsen får sina behov tillgodosedda. Med anledning av detta gav vård- och omsorgsförvaltningen Ramböll i uppdrag att göra en djupare och mer grundlig genomlysning av hur boendestödet fungerar i Botkyrka och vid behov kan förändras för att förbättras. Uppdraget utgick från ett antal frågeområden och frågeställningar som tagits fram i dialog mellan Ramböll och kommunen.

Petra Oxonius  
OmsorgsdirektörChristina Almqvist  
Kvalitetschef

### Bilaga

Genomlysning boendestöd Botkyrka kommun

Avsedd för  
**Botkyrka kommun**

Typ av dokument  
**Rapport**

Datum  
**Juni 2019**

# GENOMLYSNING BOENDESTÖD BOTKYRKA KOMMUN



# GENOMLYSNING BOENDESTÖD BOTKYRKA KOMMUN

Uppdrag **Genomlysning av boendestöd i Botkyrka kommun**  
Mottagare **Vård- och omsorgsförvaltningen Botkyrka kommun**  
Datum **2019-06-14**

Ramboll  
Krukmakargatan 21  
Box 17009  
SE-104 62 Stockholm

T +46 (0)10 615 60 00  
<https://se.ramboll.com>

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1	Genomlysningen utgör ett kunskapsunderlag för utveckling av boendestöd	3
1.2	Analysen bygger på en kombination av flera datakällor	3
1.3	Rapportens disposition	4
<b>2.</b>	<b>Mobila teamets verksamhet och utveckling</b>	<b>5</b>
2.1	Mobila teamets organisation består av Norra och Södra teamet	5
2.2	Mobila teamet och boendestödet har förändrats de senaste åren	5
2.3	Brukare har känt av förändringen	6
2.4	Det finns utmaningar i den finansiella styrningen av verksamheten	6
<b>3.</b>	<b>Insatsen boendestöd</b>	<b>8</b>
3.1	Boendestöd som ett vardagligt stöd i hemmet	8
3.2	Botkyrka kommun har konkretiserat boendestödet	8
3.3	Insatsen boendestöd beviljas av vård- och omsorgsnämnden och socialnämnden	8
3.3.1	Mobila teamet ansvarade för 105 brukare under 2018	9
3.3.2	Diskrepans mellan beviljade, verkställda och planerade timmar	9
3.3.3	Utifrån verkställd tid och planerade avbokningar planeras sedan verksamheten	9
3.4	Klarateamet arbetar behovsdrivet och flexibelt	10
3.5	Uppfattningen av boendestödet skiljer sig åt mellan Myndighet och utförare	11
3.6	Brukarna upplever att bemötandet har blivit bättre	11
3.7	Många brukare upplever att kontakten med boendestödjare fungerar	12
<b>4.</b>	<b>Beslut, beställningar och utförande av insatsen</b>	<b>14</b>
4.1	Beslut om boendestöd ska innehålla en beslutsmening	14
4.1.1	Besluten uppfattas som otydliga av Mobila teamet och brukare	14
4.2	Beställningarna varierar i omfattning och kvalitet	14
4.2.1	Beställningarnas kvalitet påverkar utförarnas förutsättningar att utföra insatsen	15
4.2.2	Det Mobila teamet verkställer oftast beslutet även om det och beställningen är otydliga	15
4.3	Genomförandet av en insats ska dokumenteras enligt lag	15
4.3.1	Boendestödjare involverar ofta brukare i upprättandet av genomförandeplaner	16
4.3.2	Boendestödjare beskriver att det är en utmaning att påbörja genomförandeplaner i tid	16
4.3.3	Genomförandeplanernas kvalitet varierar	16
4.3.4	Genomförandeplanerna används inte i det vardagliga arbetet	17

4.3.5	Genomförandeplanerna följs upp, men inte regelbundet	18
4.4	Klarateamet har en större flexibilitet i processen från beslut till utförande	19
<b>5.</b>	<b>Samverkan mellan myndighet och utförare</b>	<b>20</b>
5.1	Boendestödjarna i Botkyrka beskriver den löpande kontakten med handläggare som ad hoc och personberoende	20
5.2	Det finns en utarbetad rutin för månatliga ärendedragningar mellan Mobila teamet och Myndighet	20
5.3	Verksamhetschefer för utförarverksamheter efterfrågar forum där utveckling av verksamheterna kan diskuteras och beslutas om	20
5.4	Haninge kommuns samverkan beskrivs som tät och välfungerande	21
<b>6.</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>22</b>
6.1	En verksamhet som har genomgått stora förändringar men som är på rätt väg	22
6.1.1	Brister i myndighetsutövningen påverkar boendestödjarnas förutsättningar att utföra insatsen	22
6.1.2	Lågt förtroende för besluten resulterar antingen i att besluten ifrågasätts och/eller att andra insatser utförs	22
6.2	Bristande samsyn på insatsen påverkar samverkan	24
6.3	Statistik används inte i tillräcklig utsträckning för att planera och följa upp verksamheten	26
6.4	Den finansiella styrningen saknar en röd tråd vilket påverkar verksamhetens möjligheter att planera	26
6.5	Utförare verkställer besluten trots att de inte är tydliga	27
6.6	Upprättandet och användningen av genomförandeplaner brister	27
6.7	Uppföljning av genomförandeplanerna brister	28
6.8	Handläggarna involverar inte boendestödjare i uppföljning av beslut	29

## 1. INLEDNING

I detta inledande kapitel beskrivs bakgrund till uppdraget, Rambolls studier, utredningens övergripande frågeställningar samt det tillvägagångssätt som ligger till grund för analysen.

### 1.1 Genomlysningen utgör ett kunskapsunderlag för utveckling av boendestöd

Boendestödet har under 2016 och 2017 fått ett lågt resultat i kommunens brukarundersökning i jämförelse med länet och riket. Därtill försämrades resultaten ytterligare från 2016 till 2017. Vård- och omsorgsnämnden vill därför göra en utredning gällande hur boendestödet fungerar i Botkyrka kommun och vid behov kan utvecklas för att förbättras. Ramboll har fått i uppdrag av vård- och omsorgsförvaltningen i Botkyrka kommun att genomföra en genomlysning av boendestödet. Övergripande ska genomlysningen besvara om boendestödet behöver utvecklas och i sådana fall hur. Uppdraget utgår från ett antal frågeområden och frågeställningar som tagits fram i dialog mellan Ramboll och kommunen. De huvudsakliga frågeområdena är (en detaljerad sammanställning av frågeställningarna framgår i bilaga 3):

- Vad ingår i insatsen boendestöd i Botkyrka kommun?
- Hur påverkar den ekonomiska styrningen verksamheten?
- Hur uppfattar brukarna boendestödet utifrån parametrarna bemötande, tillgänglighet, självbestämmande och sammantaget nöjd?
- Hur ser beställningen ut i förhållande till (den utförda insatsen och) dess genomförandeplan?
- Går det att inhämta inspiration från Klarateamet?
- Hur upplever chefer och medarbetarna att samverkan mellan Myndighet och Mobila teamet fungerar?
- Hur ser personalgruppen ut? Upplever chefer och medarbetare att det finns det tillräckliga och nödvändiga kompetenser och resurser?

### 1.2 Analysen bygger på en kombination av flera datakällor

Genomlysningens resultat baseras på ett flertal datakällor och datainsamlingsmetoder såsom intervjuer, dokumentstudier samt statistikgenomgång. Nedan redogörs dessa mer i detalj.

**Intervjuer:** Ramboll har intervjuat verksamhetschef för Övrig LSS, tillförordnad enhetschef för det Mobila teamet (den tillförordnade enhetschefen tillträdde under hösten 2018 och ordinarie enhetschef återkommer efter sommaren 2019) och samordnaren för Klarateamet på socialförvaltningen. Ramboll har även genomfört intervjuer med boendestödjare och brukare med boendestöd. Intervjuerna har i några fall genomförts på plats i Botkyrka kommun och några per telefon. Urvalet av intervjupersoner, medarbetare och brukare, har gjorts av verksamheten varför urvalet inte kan anses vara varken slumpmässigt eller representativt. Slutligen har Ramboll även genomfört en intervju med chef och gruppleddare för boendestödet i Haninge kommun samt en intervju med en forskare inom socialt arbete på Södertörns högskola. Intervjuerna har varit semistrukturerade, vilket innebär att frågeguiden innehållit öppna frågor där respondenten har tillåtits att resonera och tala fritt utifrån ett antal frågeområden. Totalt har 14 personer intervjuats av Rambolls projektmedarbetare.

**Dokumentstudie:** Ramboll har tagit del av Botkyrka kommuns interna styrdokument så som nämndens kvalitetsredovisning för det Mobila teamet, uppdragsbeskrivning för boendestödjare samt forskning om boendestöd. En betydelsefull del i dokumentationsstudierna är aktgranskningen som genomförts. Totalt har Ramboll granskat 12 ärenden där brukare har beviljats insatsen boendestöd. Av dessa 12 brukare hade åtta av dem en aktuell genomförandeplan som upprättades under 2018. Dessa åtta genomförandeplaner har legat till

grund för aktgranskningen, resultatet av aktgranskningen redovisas i sin helhet i bilaga 2. Urvalet har gjorts med hänsyn till kön, ålder och olika handläggare samt boendestödjare. Utifrån urvalskriterierna har ett slumpmässigt urval genomförts.

Ramboll har i dialog med vård- och omsorgsförvaltningen tagit fram bedömningsverktyget som ligger till grund för aktgranskningen. Bedömningen av genomförandeplanerna har gjorts enligt en tregradig skala. 1 innebär att det inte står något alls om bedömningsfrågan. 2 innebär att det nämns kort i texten men inte utvecklas. Slutligen innebär 3 att det framkommer tydligt. Bedömningsverktyget framgår i bilaga 1.

Frågeställningarna som aktgranskningen utgått ifrån är ifall det framgår i genomförandeplanerna:

- Vilket eller vilka mål som gäller för insatsen
- Om den innehåller fler insatser
- När och hur olika insatser ska genomföras
- Var och när samverkan ska göras
- Att brukaren har deltagit i planeringen
- När planen ska följas upp

Inom ramen för aktgranskningen har Ramboll även bedömt om det är tydligt i genomförandeplanen:

- Varifrån uppgifterna kommer
- Vad som är faktiska omständigheter och vad som är bedömningar

Slutligen har Ramboll undersökt beställningarnas kvalitet:

- Om beställningen är tydlig
- Om genomförandeplanen följer av beställningen

**Statistik:** Ramboll har tagit del av Socialstyrelsens statistik över beviljade insatser samt intern verksamhetsstatistik som beskrivning av personalgruppen, antal anställda, användandet av vikarier, budgeterade och verkställda timmar, brukarundersökning m.m.

### 1.3 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer kapitel 2, där det Mobila teamets uppdrag, organisation och utveckling beskrivs. I kapitel 3 beskrivs insatsen boendestöd utifrån Socialstyrelsens och Botkyrka kommuns riktlinjer, intervjupersonernas uppfattningar om boendestöd samt en statistisk jämförelse med liknande kommuner. Efterföljande kapitel (4) behandlar upprättandet, användningen och uppföljningen av genomförandeplaner i utförandet av insatsen. Kapitel 5 fokuserar på de kontakter och den samverkan som sker mellan beställare och utförare. Utifrån detta avslutas rapporten med sammanfattade slutsatser (kapitel 6) och rekommendationer (kapitel 7).

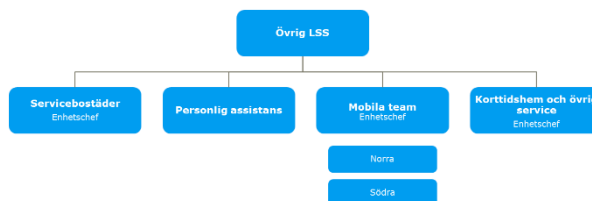
## 2. MOBILA TEAMETS VERKSAMHET OCH UTVECKLING

I detta kapitel beskrivs Mobila teamets organisation, hur Mobila teamet har förändrats under de senaste åren och hur förändringen har uppfattats av boendestödjare och brukare. Därefter ges en beskrivning av hur den finansiella styrningen påverkar verksamheten.

### 2.1 Mobila teamets organisation består av Norra och Södra teamet

Den utförarverksamhet som utför insatsen boendestöd heter Mobila teamet och ingår i verksamheten Övrig LSS (även om boendestöd inte är en insats enligt LSS). Boendestödjarna som utför insatsen är uppdelade i två geografiska team: Norra och Södra teamet. De har gemensamma arbetsplatsträffar en gång i månaden men ses inte i övrigt på grund av att de är stationerade på olika platser i kommunen.

Figur 1. Utförarverksamhetens Övrig LSS organisation



Mobila teamets personalgrupp består för tillfället av 12,5 årsarbetare. 21 personer arbetar i teamet, sju av dem är vikarier. I det Norra teamet arbetar åtta boendestödjare och i det Södra teamet 12 boendestödjare och en koordinator. Boendestödjarna är utbildade undersköterskor.

Vikarieanvändningen i det Mobila teamet har ökat på grund av sjukskrivning och tjänstledighet för studier. Två årsarbetare på 100 procent respektive 80 procent har rekryterats på grund av utökad behov. Båda tjänsterna är vikariebesatta. Samtidigt beskrivs i intervju med tillförordnad chef arbetet som boendestödjare vara attraktivt i jämförelse med liknande arbeten inom omsorgen som kräver mer av sin personal och har sämre arbetstider. Detta har gjort att det finns en stabilitet och kontinuitet i teamet.

### 2.2 Mobila teamet och boendestödet har förändrats de senaste åren

Mobila teamet har förändrats på flera sätt de senaste åren. I intervjuer med chefer beskrivs teamet ha genomgått en "professionalisering". "Professionaliseringen" beskrivs av chefer ha inneburit en förflyttning från mer privat/personligt stöd till ett professionellt stöd. Förändringen beskrivs även ha syftat till att arbeta närmare brukaren och dessutom möjliggöra att byta tider mellan boendestödjarna. Intervjuade chefer beskriver förändringen som nödvändig eftersom det privata/personliga stödet för vissa boendestödinsatser liknade personlig assistans och 24-timmars stöd. Cheferna beskriver att det privata/personliga stödet bestod i att boendestödjare i vissa fall hade utvecklat för nära relationer med sina brukare. Relationerna beskrivs också ha skapat en situation där brukare endast ville ta emot den boendestödjare som de uppfattade som sin, vilket innebar att de i vissa fall inte tog emot andra boendestödjare. Detta påverkade möjligheten att planera verksamheten på ett effektivt sätt eftersom vissa boendestödjare behövde åka till särskilda brukare. Förändringen beskrivs av medarbetare och tillförordnad chef ha skett för snabbt vilket beskrivs ha skapat en oro och motstånd hos medarbetare. Vissa medarbetare uppfattade "professionaliseringen" som omänsklig och har motsatt sig den.

Utöver den så kallade "professionaliseringen" som genomfördes för ungefär 1,5 år sedan har även två organisationsförändringar skett. Först slogs Mobila teamet ihop med "Specialteamet" som arbetade med hemtjänstinsatser för vissa målgrupper. Sammanslagningen bidrog till att teamet blev större och motiverade en uppdelning i två mindre team: Norra och Södra. Den geografiska indelningen beskrivs av både chefer och medarbetare ha skapat en irritation bland vissa medarbetare eftersom de inte längre var stödperson till samma brukare. Delar av denna irritation beskrivs i intervjuer finnas kvar i viss utsträckning. Sammanslagningen med "Specialteamet"



beskrivs också ha skapat en viss otydlighet för vad boendestöd innebär eftersom de arbetade med hemtjänstinsatser för vissa målgrupper.

Även boendestödet i Haninge kommun är uppdelade i team. Där är allt boendestöd i kommunen organiserat under en chef och sedan uppdelade i fem team som har olika specialiseringar. Boendestöd är alltså inte organiserat på flera förvaltningar som i Botkyrka kommun. Skillnaden är också att verksamheten har en gemensam resurspool vilket gör att teamen kan låna varandras resurser vid hög arbetsbelastning. Dessutom är teamen stationerade på samma plats vilket också beskrivs skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte, gemenskap och en god arbetsmiljö.

### 2.3 Brukare har känt av förändringen

Det är flera brukare i intervjuer som beskriver att de har känt av de förändringar som har skett i verksamheten de senaste åren. Vissa brukare uppfattar utvecklingen som negativ eftersom de har blivit av med den boendestödjare som de uppfattar som "sin". Detta har resulterat i att vissa boendestödjare ibland utför insatser hos en brukare som det andra geografiska teamet ansvarar för eftersom brukare inte accepterar förändringen och ta emot en annan boendestödjare än tidigare.

Förändringen beskrivs i enstaka fall av brukare som en försämring av boendestödet och att ekonomin har fått styra över kvaliteten. Det finns dock även brukare som har upplevt att den geografiska uppdelningen har förbättrat insatsen. Samtidigt framgår i intervjuer med både brukare, boendestödjare och chefer att teamet verkar ha stabiliserat sig den senaste tiden. Tillförordnad chef har drivit och driver flera utvecklingsinitiativ:

- Uppdragsbeskrivning för boendestödjare
- Folder/broschyr för brukare som söker stöd (förankrat med brukarråd)
- Info till handläggare vad boendestöd innebär
- Tydliggörande av hur brukare vill kommunicera
- Förbättrad struktur för personalschema utifrån brukarnas önskemål
- Byggt upp en hemsida för information till brukare

"Det har strukturerat upp det mer än förut. Jag vet inte hur de har delat upp, men det är färre personer som kommer, det verkar vara mer strukturerat för dem internt, vilket märks för mig med vilka det är som kommer osv."  
(Brukare)

### 2.4 Det finns utmaningar i den finansiella styrningen av verksamheten

Mobila teamet finansieras genom anslag som bygger på ett antagande om antal timmar de ska utföra per år. Det finns några utmaningar med en anslagsfinansierad verksamhet. Enligt chefer i utförarverksamheten resulterar anslagsfinansieringen i att budgeterade timmar inte hänger ihop med antal beställda timmar. Antingen beställer Myndighet fler eller färre timmar än budgeten. För

"Myndighet har ingenting med vår påse pengar att göra; de skulle kunna ha att de äger den stora påsen pengar och så beställer de och ger pengar som motsvarar insatserna (peng per brukare eller per timme)."  
(Chef utförare)

2018 prognostiserade till exempel boendestöd ett överskott på 0,8 miljoner kronor som beror på färre beviljade timmar än budget. Detta gör att det inte finns någon röd tråd i den ekonomiska styrningen av verksamheten och skapar frustration i utförarverksamheten.

Upphandlingsmyndigheten beskriver i skriften *Ersättningsformer vid konkurrensutsättning av vård och omsorg* att det både finns för- och nackdelar med anslagsfinansiering. Fast ersättning i form av anslag ger

en god kostnadskontroll, men negativa effekter på produktionsvolym, produktionskostnader och kvalitet.

I Haninge kommun hade utförarverksamheten för boendestöd tidigare anslagsfinansiering men numera är verksamheten timfinansierad. Chef och sektionsledare för verksamheten uppger att det var mindre administration tidigare men samtidigt ger den nya finansieringen en tydlighet i verksamheten. Varje månad genomförs prognoser vilket underlättar uppföljningen vid årsslut. Samtidigt ställer det högre krav på planering och uppföljning och en tätare och bättre kontakt med beställarorganisation.

“På utförarsidan följer vi upp antal beställda timmar, och så tittar jag i jämförelse för antal budgeterade timmar. Men ingen styrning på det sättet att myndighet har beräkning kring antal timmar, och påsen pengar måste därför hållas ihop.”  
*(Chef utförare)*

### 3. INSATSEN BOENDESTÖD

Detta kapitel inleds med en beskrivning av vad boendestöd är och hur det har konkretiserats i Botkyrka kommun. Sedan redovisas statistik för antal och andel personer med boendestöd, antal beviljade timmar och fördelning av boendestödjares arbetstid. Därefter redovisas hur boendestöd uppfattas av utförare och Myndighet. Slutligen beskrivs brukares upplevelse av insatsen boendestöd.

#### 3.1 Boendestöd som ett vardagligt stöd i hemmet

Boendestöd är en biståndsbedömd insats som beslutas av socialtjänsten (SoL 4 kap 1§). I Socialstyrelsens termbank definieras boendestöd som "bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen riktat till särskilda målgrupper i eget boende". Vidare förtydligas att "till särskilda målgrupper hör bland annat personer med funktionsnedsättning eller missbruksproblem. Boendestödet anpassas till den enskildes behov av och möjligheter att utveckla ett normalt vardagsliv".

#### 3.2 Botkyrka kommun har konkretiserat boendestödet

I vård- och omsorgsförvaltningens riktlinjer för handläggning enligt socialtjänstlagen konkretiserar boendestödet: "Boendestöd kan beviljas till personer under 65 år med en varaktig funktionsnedsättning. Boendestöd är en praktisk och social stödinsats vars syfte är att stärka den enskildes förmåga att hantera sin dagliga tillvaro både i och utanför det egna boendet. Stödet syftar till att frigöra den enskildes egna resurser. Insatsen innebär att motivera den enskilde till vardagssysslor som att sköta sitt hem, sin mat och tvätt samt att komma ut i samhällslivet. Vissa sysslor görs tillsammans med den enskilde. Insatsen kan behöva ges såväl dagtid som kvällar, veckoslut och helger, beroende på den enskildes behov."

#### 3.3 Insatsen boendestöd beviljas av vård- och omsorgsnämnden och socialnämnden

Insatsen boendestöd beviljas även av socialnämnden i Botkyrka kommun, vilket innebär att det är fler verksamheter som utför insatsen boendestöd i kommunen. Detta gör att det är svårt att jämföra statistik med andra kommuner, särskilt eftersom de är organiserade på andra sätt. I tabellen nedan beskrivs antal och andel personer med insatsen boendestöd i jämförelse med andra liknande kommuner. I tabellen nedan framgår att 323 personer i Botkyrka kommun har insatsen boendestöd. Där framgår att Botkyrka kommun tillsammans med Haninge kommun har högst andel personer med funktionsnedsättning och boendestöd i jämförelse med andra kommuner.

**Tabell 1. Antal och andel personer med boendestöd, uppdelat mellan äldre och personer med funktionsnedsättning 2017<sup>1</sup>**

	Antal och andel personer med funktionsnedsättning och boendestöd 2017		Antal äldre personer med boendestöd 2017	
	Antal personer	Andel personer i förhållande till befolkningens mängd	Antal personer	Andel personer i förhållande till befolkningens mängd
<b>Riket</b>	30 792	0,304%	3 184	0,031%
<b>Stockholms län</b>	7 502	0,325%	801	0,035%
<b>Botkyrka</b>	302	0,329%	21	0,023%
<b>Haninge</b>	371	0,421%	25	0,028%

<sup>1</sup> Statistik från Socialstyrelsen 2017, antal och andel personer med boendestöd i hela kommunen.

<b>Huddinge</b>	336	0,305%	28	0,025%
<b>Södertälje</b>	249	0,259%	6	0,006%
<b>Nacka</b>	238	0,235%	28	0,028%

\* Statistiken för Botkyrka kommun gäller hela kommunen, brukare aktuella i socialnämnden kan också beviljas boendestöd.

### 3.3.1 Mobila teamet ansvarade för 105 brukare under 2018

Av antalet personer med boendestöd ansvarade det Mobila teamet för 105 brukare under 2018. I tabellen nedan beskrivs utvecklingen av antal beviljade timmar för det Mobila teamet. För 20 736 beviljade timmar innebär att en brukare i snitt har beviljats 16 timmar i månaden, ca fyra timmar i veckan.

Tabell 2. Antal beviljade timmar boendestöd i jämförelse med budgeterade och verkställda timmar

	Beviljade timmar 2015	Beviljade timmar 2016	Beviljade timmar 2017	Budgeterade timmar 2018	Beviljade timmar 2018	Verkställda timmar 2018
<b>Antal beviljade timmar</b>	11 800	21 825	22 911	22 619	20 736	19 290

I tabellen framgår även att antal beviljade timmar mellan 2015 och 2016 ökade markant. Detta beskrivs i intervju med tillförordnad chef för det Mobila teamet framför allt vara ett resultat av sammanslagningen av teamet och Specialteamet. I övrigt befinner sig beviljade timmar förhållandevis stabilt från 2016 till 2018. Vidare framkommer i tabellen även en mindre skillnad mellan antal budgeterade timmar och beviljade timmar för 2018.

### 3.3.2 Diskrepans mellan beviljade, verkställda och planerade timmar

Utöver denna diskrepans finns även en skillnad mellan antal beviljade timmar och verkställda timmar 2018. I intervju med tillförordnad chef för Mobila teamet uppges att den vanligaste orsaken till att timmarna inte verkställs är att verksamheten inte når brukaren. Anledningarna till detta varierar men en kan vara att brukaren inte vill ha boendestöd. Att brukare inte vill ha boendestöd bekräftas även av handläggare på Myndighet. De beskriver att ett behov kan föreligga, brukaren avbokar tiden men vill heller inte avsäga sig boendestödet eftersom det ses som en trygghet att fortsätta ha beviljade timmar även om brukaren inte får stödet.

Vidare beskrivs det även finnas en diskrepans mellan verkställda timmar och planerade timmar. Planerade timmar syns dock inte i tabellen ovan. Den planerade tiden skiljer sig från den verkställda eftersom verksamheten på förhand vet om vissa avbokningar och därför kan ta hänsyn till dessa. En annan anledning kan vara att brukare inte vill ha så mycket boendestöd som den beviljats eller att det Mobila teamet har möjlighet att utföra alla timmar som är beviljade. Exempelvis kan vissa brukare ha fått beviljat 30 timmar men vill inte ha någon annan boendestödare än den de uppfattar som sin egen. Verksamheten planerar därför bara in 10 timmar vilket resulterar i en diskrepans mellan verkställda och planerade timmar.

### 3.3.3 Utifrån verkställd tid och planerade avbokningar planeras sedan verksamheten

Utifrån verkställd tid och planerade avbokningar planeras sedan verksamheten. Verksamheten planeras utifrån kringtid (kringtid innebär olika typer av administrativa sysslor, arbetsplatsträffar mm.), restid och brukartid vilket redovisas i tabellen nedan. Statistiken i tabellen beskriver planerad arbetstid från januari till och med april 2019 men ska bara ses som en översiktsskild eftersom den förändras kontinuerligt. Utöver den planerade beläggningsgraden finns också något som kallas för "tomtid", vilket är den tiden där boendestödarnas pass med brukare inte går ihop. "Tomtiden" för det Norra teamet 12,59 procent och 13,19 procent för det Södra teamet. I tabellen

framgår att Södra teamet har mer kringtid och mindre brukartid än det Norra teamet. Det Norra teamet har planerad brukartid på 66,05 procent och det Södra teamet på 61,24 procent. Målsättningen för verksamheten är brukartid på 75 procent vilket verksamheten inte når i planeringen.

**Tabell 3. Fördelning av boendestödjares planerade arbetstid, uppdelat i Norra och Södra teamen**

	Kringtid (%)	Restid (%)	Brukartid (%)	Beläggningsgrad (%)
<b>Norra</b>	13,27	8,09	66,05	87,41
<b>Södra</b>	16,17	9,40	61,24	86,81

Utöver tidigare beskrivna diskrepanser finns även en diskrepans mellan planerad tid och faktiskt utförd tid. Statistiken finns inte lättillgänglig i systemet men det är möjligt att räkna ut manuellt. Vid beräkningar av tidigare koordinators uppges att ca 40 procent av den verkställda tiden antingen avbokas av brukaren eller ställs in av boendestödjare. Denna siffra bekräftas även av kvalitetsteamets egna manuella beräkningar. Dock kan denna siffra ifrågasättas eftersom både den tidigare koordinators och kvalitetsteamet bara har genomfört stickprover.

”Brukare har andra saker som inte är planerade, så avbokningar ger oss utrymme att göra dessa saker.”  
(Chef utförare)

Tillförordnad chef för det Mobila teamet och även koordinators beskriver i intervjuer att avbokningar och inställd tid används i verksamheten för att upprätta och följa upp genomförandeplaner. Samtidigt framgår i intervjuer att det inte finns någon gemensam eller på förhand bestämd struktur eller arbetssätt för att använda tiden på ett effektivt sätt.

### 3.4 Klarateamet arbetar behovsdrivet och flexibelt

Som tidigare nämnts beviljar även socialnämnden boendestöd via det så kallade Klarateamet. Klarateamet arbetar på uppdrag från socialnämnden.<sup>2</sup> Stödinsatserna består av familjestöd som påminner om boendestödet. Klarateamet ger praktiskt stöd i hemmet för att strukturera vardagen såsom att handla, skapa rutiner, planera måltider etc.

Klarateamets huvudsakliga uppdrag är att tillhandahålla stöd för familjer med barn 0–20 år där en eller båda föräldrarna har en kognitiv funktionsnedsättning med eller utan diagnos. Verksamheten bygger på en helhetssyn och utgår ifrån barnens perspektiv. Klarateamet tillhör Sektionen för familjestöd, resursenheten på socialförvaltningen. Det är en insatsstyrka med fyra familjebehandlare/familjestödjare, en extratjänst och en samordnare. Till skillnad från Mobila teamets utbildningsnivå är de flesta utbildade socionomer.

Klarateamets arbetssätt beskrivs vara flexibelt och behovsdrivet. Klarateamet kan minska eller öka stödet vid behov och över tid för att ge bästa möjliga effekt. Det skiljer sig därmed från Mobila teamet som helt utgår från beställningen och inte kan ändra på vilken typ av insats som ges eller antal timmar som är inskrivna per vecka eller månad. I brist på statistik kan utvärderarna inte analysera hur mycket många timmar som beviljas inom Storklara och kan därmed inte göra någon analys över hur omfattningen på stödet skiljer sig från boendestödet.

<sup>2</sup> Klarateamet tar också emot familjer som söker hjälp via deras Råd och stödinsats. De tar även emot förfrågningar om insatser för målgruppen från andra aktörer, såsom skolor, BVC, MVC och habiliteringen.

### 3.5 Uppfattningen av boendestödet skiljer sig åt mellan Myndighet och utförare

Mobila teamets uppdrag beskrivs utifrån intervjuer vara att teamet ska utföra de boendestödsinsatser som Myndighet beställer. Insatsen boendestöd beskrivs vara tydligt för intervjuade chefer och boendestödjare. Boendestödet beskrivs av dem handla om att utföra stöd i vardagen för personer utifrån beslut från Myndighet. Det är flera av både handläggare och boendestödjare som beskriver skillnaden mellan boendestöd och personlig assistans som att personlig assistans handlar om att vara en brukares "händer och fötter" medan boendestödet handlar om att ha "händerna på ryggen", att genomföra aktiviteter tillsammans med brukaren.

"Handläggare här har en annan bild än Mobila teamet av vad boendestöd är och vad det innehåller, tex vad som är "mycket stöd". [...] Det finns ingen gemensam bild av vad som ska vara boendestöd och vad som ska vara annat typ av stöd"  
(Chef utförare)

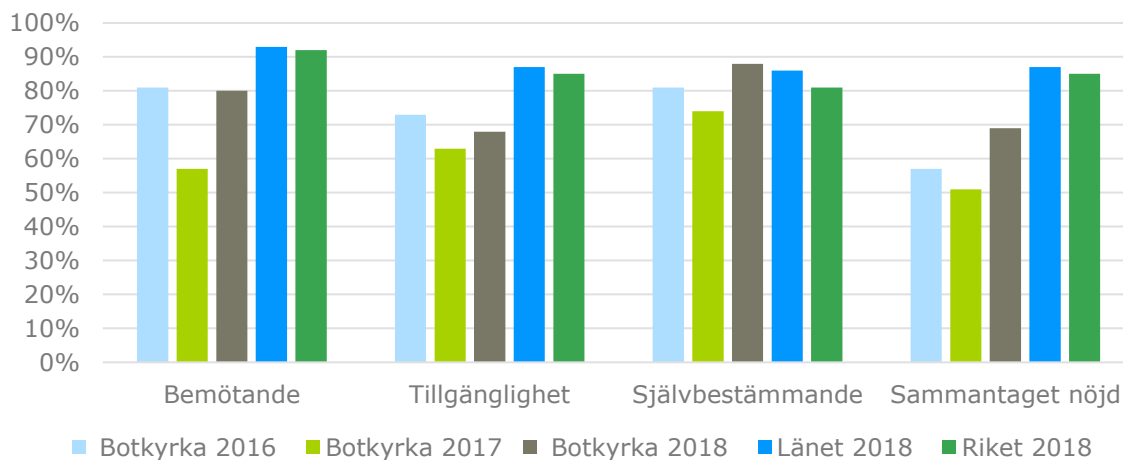
När boendestödet ska utforma sig i praktiken, alltså när insatsen ska utföras, är boendestödet inte lika tydligt definierat för boendestödjare och chefer inom utförarverksamheten. Chefer och medarbetare inom Mobila teamet uppfattar att boendestöd inte är tydligt definierat för Myndighet och att tolkningen av insatsen skiljer sig mellan handläggare. Intervjupersoner inom det Mobila teamet uppfattar att det finns en osäkerhet på Myndighet kring när brukare har behov av boendestöd. Det beskrivs ibland finnas svåra gränsdragningar mellan boendestöd och andra insatser, till exempel mot hemtjänsten i och med Specialteamets sammanslagning med det Mobila teamet. Chefer och medarbetare i det Mobila teamet beskriver att boendestödet ibland liknar personlig assistans på grund av brukarnas omfattande behov. Denna gränsdragning tillbakavisas av chefer och medarbetare på Myndighet. Boendestödet beskrivs beviljas till personer som en enklare insats och att det snarare handlar om att boendestödjarna uppfattar insatsen som personlig assistans och därför utför insatsen boendestöd som personlig assistans.

"Det ska vara boendestöd, sedan går personal in som uppfattar det som assistans. Men vi ser problem - skickat in personal som uppfattar det som personlig assistans [...] som utgått från assistans istället för att motivera och påputta."  
(Chef Myndighet)

### 3.6 Brukarna upplever att bemötandet har blivit bättre

Brukarundersökningen för boendestödet i Botkyrka kommun redovisas i för 2016, 2017 och 2018 i figuren nedan. Undersökningen visar att den sammantagna nöjdheten hos brukare i Botkyrka har varit och fortsätter att vara lägre än för länet och riket. De låga siffrorna som dokumenterades under 2017 har dock ökat under 2018. Framför allt uppfattar brukare att bemötande och självbestämmande har blivit bättre.

Figur 2. Brukarundersökning redovisat i kvalitetsredovisningen 2018



Utifrån intervjuer med brukare framgår att bemötandet från boendestödjare varierar mellan brukare. Utifrån Rambolls förståelse från intervjuerna är boendestödet personberoende och bygger på att brukare känner sig trygga med de boendestödjare som de är vana vid. De brukare som beskriver att de har en personlig "kemi" med boendestödjarna är på det stora hela nöjda med boendestödet. De som inte har fått en personlig relation med de boendestödjare som oftast kommer beskriver att de är mindre nöjda med insatsen. I enstaka fall har det framkommit att brukaren inte är nöjd med boendestödet just för att hen har ansökt om andra insatser men blivit beviljad boendestöd. Därav lever boendestödet inte upp till behoven och förväntningarna. Det finns också vissa brukare som upplever sig missnöjda med att det är allt för många olika boendestödjare som kommer till dem. Även om det finns ett utsett "team" av boendestödjare är upplevelsen att även boendestödjare utanför teamet kommer till dem. Det beskrivs som försvårande då boendestödet bygger på att brukaren behöver känna tillit för att släppa in boendestödjarna i sitt hem.

"De gör mer än vad de borde och ger av sig själva. När jag inte fick duscha för kommunen så duschade de mig gratis. De bryr sig."  
(Brukare)

Flera brukare beskriver i intervjuer att boendestödjare lyssnar in deras behov vid varje enskilt tillfälle. De menar att även om det finns en tydlig plan för hur insatsen ska bedrivas kan deras dagsform innebära att insatsen behöver anpassas efter varje tillfälle och att boendestödjarna är flexibla inför det. Flera av dem som är nöjda med boendestödet hyllar sina boendestödjare och menar att de ger mycket av sig själva.

Forskning om boendestöd visar att insatsen är ett socialt stöd och att boendestödjarna bedriver ett "vardagsnära socialt arbete" (Andersson, 2009; 2012). Det är ett stöd som omfattar vardagslivet och som sådant kan det te sig olika för olika personer. Enligt forskningen präglas insatsen av relationen mellan brukare och boendestödjare. Relationen är av avgörande betydelse för brukarens upplevelse av boendestödet. Forskning visar att det finns en risk att boendestödet omformuleras till ett alltför ensidigt praktiskt stöd i hemmet. Relationen mellan boendestödjaren och personen som har boendestöd, är av avgörande betydelse för huruvida boendestöd uppfattas som stödjande eller ej. Detta ligger i linje med det som framkommit i intervjuerna i samband med denna rapport. En annan betydelsefull aspekt handlar om brukarens delaktighet i det praktiska arbetet tillsammans med boendestödjaren.

### 3.7 Många brukare upplever att kontakten med boendestödjare fungerar

Majoriteten av de brukare Ramboll har intervjuat menar att kontakten med boendestödjarna fungerar väl. En av brukarna beskriver att boendestödjarna skickar ett sms senast 30 minuter

innan de anländer och berättar vem i det Mobila teamet det är som kommer, efter att hen har bett om det. Enstaka brukare som Ramboll har talat med menar att kontakten inte fungerar alls. Hen upplever att boendestödjarna inte kommer på utsatt tid och att de inte svarar i telefon.



## 4. BESLUT, BESTÄLLNINGAR OCH UTFÖRANDE AV INSATSEN

Kapitlet inleds med en beskrivning av vad som ska innefattas i besluten, hur besluten uppfattas av utförarverksamheten och brukare. Därefter ges en beskrivning av hur utförarna uppfattar beställningarna från Myndighet. I nästkommande avsnitt beskriver Ramboll upprättande, användandet och uppföljningen av genomförandeplanerna samt kvaliteten på dessa. Slutligen ges en utblick till Klarateamets process från beslut till uppföljning av insatsen i syfte att jämföra.

### 4.1 Beslut om boendestöd ska innehålla en beslutsmening

När handläggare på Myndighet beviljar en insats om boendestöd skickas beslutet till utföraren tillsammans med en beställning. Beslutet och beställningen ska därmed utgöra det underlag som krävs för att utföraren ska kunna genomföra insatsen.

#### 4.1.1 Besluten uppfattas som otydliga av Mobila teamet och brukare

I intervjuer med chefer och boendestödjare beskrivs att Myndighets beslut i hög utsträckning är otydliga. Otydliga beslut beskrivs riskera att brukarna får orealistiska förväntningar på boendestödet. Eftersom det i besluten sällan framgår tydligt vad insatsen ska innehålla händer det att brukarna har förväntat sig ett mer omfattande stöd än vad boendestödet faktiskt kan ge.

”Besluten är otydliga, jag förstår ingenting. Även när andra svensktalande läser förstår de inte. När jag fått avslag för vissa insatser har jag inte fått någon förklaring, ingen motivering.”

(Brukare)

I intervjuer med brukare framgår även att några av dessa uppfattar besluten som svåra att förstå. Enligt Rambolls bedömning tycks detta framför allt vara ett bekymmer vid avslag, där en beslutsmotivering ska inkluderas. En brukare uttrycker till exempel att det vid upprepade tillfällen har varit svårt att utläsa varför en ansökan om boendestöd har fått avslag. Dessutom uppger en annan brukare att handläggaren inte alltid har delgivit hen de beslut som fattats.

”Vi behöver fortfarande mycket tydligare beslut som ska följa det. Vi kan ha brukare som inte vill ha annat än personlig assistans, men inte får något annat, då vill de ha kvar boendestöd men att vi ska utföra det som personlig assistans.”

(Chef utförare)

### 4.2 Beställningarna varierar i omfattning och kvalitet

Det finns inga specifika rutiner för vård- och omsorgsförvaltningen eller Myndighet för vad som ska ingå i en beställning. Dock ska systemet få med de delar av utredningen som är viktiga för utförarna att ta del av enligt IBIC, enligt intervju med chef inom Myndighet.

Rambolls aktgranskning av de beställningar som skickas från handläggare till Mobila teamet visar att dessa skiljer sig åt vad gäller både omfattning och kvalitet. Medan vissa beställningar innehåller all den text som utgör handläggarens utredning, är andra mycket kortfattade. Flera beställningar innehåller även generella skrivningar om de aktiviteter som ska utgöra insatsen, till exempel ”städning” eller ”laga mat”. I beställningarna preciseras sällan hur eller varför aktiviteterna ska utföras för brukaren. I vissa fall saknas beställningen. Beställarorganisationen beskrivs av chefer inom Myndighet och utförarchefer för utförarverksamheterna ha haft under en längre tid brister i utredningsarbetet vilket beskrivs ha påverkat besluten och beställningarnas kvalitet (Ramboll beskriver detta i genomlysningen av Myndighet).

Aktgranskningens resultat bekräftas även i intervjuer med utförare. Både boendestödjare och chefer upplever att besluten och beställningarna från handläggare ofta är otydliga och svåra att tolka. Detta resulterar i att boendestödjare upplever att de inte får tillräckliga förutsättningar att utföra insatsen. En förklaring till detta, som verksamhetschefer för utförarverksamheterna ser, är att handläggare inte alltid ställer "rätt" frågor i utredningen, till exempel vad gäller de praktiska förutsättningarna för att utföra insatsen.

#### 4.2.1 Beställningarnas kvalitet påverkar utförarnas förutsättningar att utföra insatsen

Enligt boendestödjare resulterar otydliga eller kortfattade beställningar att det är svårt att utläsa vilket behov hos brukaren insatsen ska möta, varför och på vilket sätt. I beställningarna saknas ofta mål med insatsen och även när mål inkluderas tenderar de att vara generellt skrivna eller otydliga vad gäller hur de ska uppnås. Som exempel från aktgranskningen finns en beställning med mål att "upprätthålla och bibehålla rutiner och struktur i vardagen". Både chefer och boendestödjare lyfter i intervjuerna att otydliga beställningar tar mycket tid i anspråk under insatsens inledande fas, eftersom utförarna behöver tillsammans med brukaren "lista ut" vilket behov som föreligger och hur stödet ska utformas.

"Vi behöver veta vad som är fokus. De skjuter över handläggningen till oss. En flummig beställning och vad vill man, ge oss ett beslut. Fungerande vardag, är det ett rimligt mål?"  
(Chef utförare)

Samtidigt framhåller forskning om boendestöd att handläggare ofta träffar brukaren endast en gång för att göra bedömningen och oftast i kontorsmiljö. Andersson skriver i *Boendestöd på papper – boendestöd i praktiken* "Mot denna bakgrund av begränsad kunskap torde beställningar som formuleras övergripande ha större chans att "träffa rätt", jämfört med beställningar som i detalj beskriver stödets innehåll".<sup>3</sup> Det är även flera boendestödjare som i intervjuerna har lyft att de vill ha större utrymme att utforma insatserna tillsammans med brukarna just för att de ska vara behovsanpassade.

#### 4.2.2 Det Mobila teamet verkställer oftast beslutet även om det och beställningen är otydliga

Om beställningarna inte uppfyller kraven har det Mobila teamet möjlighet att skicka tillbaka beställningar till handläggare innan beslutet verkställs. Både chefer och medarbetare på boendestödet menar dock att det är ovanligt. Snarare beskrivs verksamheten prioritera att verkställa och inleda insatsen så snart som möjligt och det upplevs saknas tid och kunskap kring att skicka tillbaka beställningar. I intervjuer med handläggare på Myndighet framkommer att de gärna önskar att beställningar som uppfattas som otydliga skickas tillbaka innan de verkställs, då handläggarna fortfarande har möjlighet att komplettera och revidera. Samtidigt beskriver chefer för boendestödet att de beslut som skickas tillbaka för deras otydlighet inte alltid hanteras av Myndighet, trots dialog på flera olika nivåer inom Myndighet. Dock beskrivs att så fort en beställning är verkställd är det inte möjligt att ändra i beslutet i systemet vilket kan försvåra boendestödjares möjligheter att möta brukarens behov.

#### 4.3 Genomförandet av en insats ska dokumenteras enligt lag

Genomförandet av en insats inom ramen för SoL ska dokumenteras enligt lag.<sup>4</sup> Enligt Socialstyrelsen bör dokumentationen ske genom en så kallad genomförandeplan, vilken kan definieras som "en plan som beskriver hur ett beslut om en insats från socialtjänsten ska kunna

<sup>3</sup> FoU Södertörn Andersson Gunnel & Gustafsson Hjärdís (2017). Boendestöd på papper – boendestöd i praktiken, sida 46. FoU-Södertörns skriftserie nr 152/17 ISSN 1403-8358

<sup>4</sup> 11 kap. 5 § SoL, 21 a § LSS.

genomföras i praktiken”<sup>5</sup>. Planen ska innehålla mål för de planerade insatserna utifrån den enskildes behov, samt utformas med hänsyn till den enskildes självbestämmande och integritet. Syftet med planen är att ”skapa en tydlig struktur för genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. Genom planen tydliggörs både för den enskilde och för personalen vad som ska göras, vem som ska göra vad, när och hur”<sup>6</sup>.

#### **4.3.1 Boendestödjare involverar ofta brukare i upprättandet av genomförandeplaner**

Samtliga boendestödjare som Ramboll har intervjuat framhåller att de arbetar aktivt för att involvera brukaren i upprättandet. Denna bild bekräftas även av de intervjuer som Ramboll har genomfört med brukare. Majoriteten har varit med och utvecklat sin genomförandeplan men i varierad utsträckning. En brukare uppger att hen i princip har skrivit sin genomförandeplan själv medan de flesta brukarna menar att de har varit delaktiga i processen genom att beskriva sina behov men att boendestödjaren sedan har sammanställt resultatet i en genomförandeplan.

Rambolls aktgranskning av genomförandeplaner visar att det finns såväl goda exempel som brister i upprättandet av dessa. För de flesta insatser som ingått i granskningen har en genomförandeplan upprättats för brukare som har beviljats boendestöd, men det förekommer att planer helt saknas.

#### **4.3.2 Boendestödjare beskriver att det är en utmaning att påbörja genomförandeplaner i tid**

Socialstyrelsens riktlinjer innehåller ingen tidsanvisning för när en genomförandeplan ska ha påbörjats. Enligt riktlinjer i Botkyrka kommun ska en genomförandeplan påbörjas inom två veckor från det att beställningen inkommit till utföraren från Myndighet och insatsen ska följas upp var sjätte månad. Boendestödjare beskriver att det är en utmaning att påbörja genomförandeplaner i tid.

I intervjuer med boendestödjare och chefer framkommer att det finns flera orsaker till varför genomförandeplaner inte alltid påbörjas i tid. För det första kan det ta lång tid att skapa tillräckligt god kontakt och förtroende hos nya brukare för att planen ska kunna skrivas tillsammans med brukaren. Boendestödjare framhåller att de arbetar aktivt för att involvera brukaren i upprättandet. I intervjuer med brukare beskrivs inte genomförandeplanerna ha någon större relevans vilket gör att involveringen i upprättandet inte är viktigt, däremot är det viktigt att genomföra insatserna tillsammans. En boendestödjare menar att de ofta påbörjar upprättandet av en genomförandeplan inom två veckor från beslutsdatum, men har svårt att slutföra dem. För det andra upplever chefer såväl som flera boendestödjare att boendestödjarna saknar tillräcklig kunskap om upprättandet av genomförandeplaner. Det saknas vägledning och en fastställd struktur för denna del av arbetet, vilket skapar osäkerhet. För det tredje uppger både chefer och boendestödjare att tydliga beställningar är en förutsättning för upprättandet av genomförandeplaner. Otydliga eller mycket kortfattade beställningar medför att boendestödjarna blir beroende av brukarens möjlighet och vilja att uttrycka sina behov. Samtidigt resulterar väldigt detaljerade beställningar att det blir svårt för boendestödjare att vara flexibla i utförandet av insatsen.

#### **4.3.3 Genomförandeplanernas kvalitet varierar**

Aktgranskningen av genomförandeplaner visar att det förekommer stor variation i planernas innehåll och kvalitet. Ett fåtal planer är utförligt formulerade och innehåller tydliga och individanpassade aktiviteter. Det stora flertalet är dock kortfattade och innehåller generella

<sup>5</sup> Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner – Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning, sida 8.

<sup>6</sup> Socialstyrelsen. 2014. Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner – Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning, s. 10.

skrivningar som tycks erbjuda begränsat stöd i utförandet av insatsen, till exempel att boendestödet ska utgöras av "städning" eller "matlagning". Detsamma gäller de mål som ska formuleras för varje aktivitet i insatsen. Målen saknas ofta helt och hållet, men även när de finns är de sällan individanpassade, tydliga eller mätbara. Enligt en boendestödare har man på grund av tidigare svårigheter med att formulera mål tillsammans med brukare gått från att formulera ett mål per aktivitet, till att numera formulera mål endast för den aktivitet som brukaren själv anser vara viktigast.

Det händer att genomförandeplanen skiljer sig från beställningen, exempelvis vad gäller de aktiviteter som ska utföras inom ramen för insatsen. En boendestödare beskriver att hen i upprättandet av genomförandeplaner utgår från beställningen, men sedan justerar de aktiviteter och mål som ingår i planen utifrån brukarens önskemål.

"Beställningen är mer som en karta. Med hjälp av den går jag in till brukaren och frågar vad hen vill ha. Då redigerar jag den och skriver in vad brukaren vill."  
(Boendestödare)

I intervjuerna påpekar utförarna, både boendestödare och chefer, att genomförandeplanernas kvalitet kan utvecklas. Enligt en chef innehåller planerna oftast vad boendestödare ska göra hos den aktuella brukaren men inte hur, vilket leder till att olika boendestödare arbetar på olika sätt hos samma brukare. Flera boendestödare upplever att de saknar den kunskap och kompetens som krävs för att upprätta genomförandeplaner av god kvalitet. Formuleringen av mål uppfattas exempelvis som en svårighet av några boendestödare, också till följd av att målen med insatsen sällan finns i beställningarna från handläggare. I en intervju föreslås att arbetet med att utveckla genomförandeplanerna skulle behöva ta avstamp i goda exempel, så att boendestödare får ökad kunskap kring arbetet med och utformningen av planerna.

Enligt tillförordnad chef finns planer hos Mobila teamet på att ta ett helhetsgrepp kring genomförandeplanerna under hösten 2019. Det pågår bland annat planer på att arbeta med formuleringen av mål, samt hur dessa kan utformas på ett tydligt och mätbart sätt.

#### **4.3.4 Genomförandeplanerna används inte i det vardagliga arbetet**

Boendestödare i Mobila teamet använder sällan genomförandeplaner i det vardagliga arbetet. En boendestödare menar att en plan upprättas i insatsens inledande skede och att den uppdateras vid uppföljningar var sjätte månad, men att den inte används i det löpande arbetet. Enligt flera boendestödare utgår de istället ifrån brukarens dagsform och önskemål vid varje besök, samt använder andra metoder för att anteckna och dokumentera, till exempel handskrivna listor hemma hos brukaren. Denna bild bekräftas även av de brukare Ramboll har intervjuat. I viss utsträckning dokumenteras avvikelser från genomförandeplanen i journalen men detta kan förbättras, enligt chefer för boendestödet. Samtidigt har enstaka brukare lyft fram att genomförandeplanen utgör en trygghet även om den inte används löpande. Detta blir extra viktigt om det kommer en ny boendestödare eller en vikarie kommer, då beskrivs genomförandeplanen få brukaren att känna trygghet i att de har information om vad som ska utföras och hur.

Det finns flera anledningar till varför genomförandeplanerna inte används i det dagliga arbetet. För det första ser inte alla boendestödare poängen med att använda en genomförandeplan. Det finns en uppfattning hos flera boendestödare att genomförandeplanerna saknar relevans för deras arbete. Chefer och flera boendestödare menar att det bland boendestödjarna finns en inställning till upprättandet av genomförandeplaner som att detta är en nödvändig formalitet, snarare än ett praktiskt stöd i det vardagliga arbetet. För det andra menar boendestödare att brukarnas dagsform och behov kräver en större flexibilitet. För att kunna vara lyhörd inför brukarens önskemål är det enligt en boendestödare svårt att följa en på förhand skriven plan.

Några boendestödjare och den tillförordnade chefen ser att genomförandeplanerna skulle kunna fylla en viktig funktion i det vardagliga arbetet, till exempel vid användningen av vikarier. Avsaknaden av genomförandeplaner medför svårigheter för bland annat vikarier att veta vad som ska göras och hur. Därtill medför absaknaden av genomförandeplaner en risk för bristande informationsdelning mellan olika boendestödjare. Detta kan i sin tur leda till att boendestödjare utför insatsen på olika sätt.

“När jag efter ett tag lär känna mina brukare vet jag. Men en annan person måste också kunna läsa och se vad som ska göras till exempel med diskningen, hur brukaren vill ha det. Genomförandeplaner är jätteviktigt!”  
(Boendestödjare)

#### 4.3.5 Genomförandeplanerna följs upp, men inte regelbundet

Enligt Socialstyrelsens kunskapsstöd *Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner* kan genomförandeplaner användas vid uppföljning och utvärdering av en insats.<sup>7</sup> Det är viktigt att planen hålls aktuell och vid behov revideras i samråd med brukaren. Genom uppföljningen beskrivs genomförandeplanen hållas levande.<sup>8</sup> Socialstyrelsens riktlinjer innehåller ingen angivelse om med vilket tidsintervall genomförandeplaner ska följas upp, men i Botkyrka kommun ska uppföljning ske var sjätte månad (förutsatt att den beslutade insatsen löper längre än sex månader).

Varje brukare hos Mobila teamet tilldelas en stödperson, vars ansvar det är att följa upp brukarens genomförandeplan. Rambolls aktgranskning visar att genomförandeplanerna följs upp i flertalet fall, men att detta inte sker regelbundet och inte alltid i tid. Enligt boendestödjare i Mobila teamet beror detta på flera faktorer. Till att börja med menar några boendestödjare att det saknas tid i det vardagliga arbetet för att följa upp genomförandeplanerna. Boendestödjare beskriver att de saknar administrativ tid vilket resulterar i att planerna endast kan följas upp när brukare avbokar sina tider. Upprättandet och uppföljningen av genomförandeplaner beskrivs ske på avbokningar enligt chefer för boendestödet.

Vid genomgång av boendestödjarnas planerade tider finns också utrymme för att genomföra dessa uppgifter. Detta bekräftas även i statistiken, både den planerade kringtiden och den så kallade “tomtiden” ligger på 25,86 procent för det Norra teamet och 29,36 procent för det Södra teamet. Det torde alltså inte bara bero på tiden utan något annat. En annan förklaring till varför genomförandeplanerna inte följs upp uppges vara att boendestödjare beror på att de saknar översikt och kontroll på när planerna ska följas upp.

“Hänger väl ihop med att vi använder det som ett verktyg, saknar det inte heller. Om man hade använt det som ett verktyg, om man hade jobbat med det. Man glömmer bort.”  
(Boendestödjare)

Flera boendestödjare uppger att den bristande uppföljningen också kan vara ett resultat av att genomförandeplanerna inte upplevs som ett relevant stöd i arbetet. Enligt en boendestödjare förändras själva utförandet av insatsen med jämna mellanrum, utan att genomförandeplanen uppdateras vilket leder till att utförandet av insatsen inte stämmer överens med genomförandeplanen. Samma person menar att boendestödjarna hade prioriterat uppföljningen av genomförandeplanerna om dessa hade använts som ett verktyg i arbetet.

<sup>7</sup> Socialstyrelsen. 2014. *Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner – Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 10ff.

<sup>8</sup> Socialstyrelsen. 2014. *Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner*, s. 42.

Några boendestödjare menar vidare att det i vissa fall kan vara svårt att få kontakt med brukare, vilket krävs för att följa upp genomförandeplanerna. Detta gäller till exempel brukare som flera gånger avbokar sin insats under den tid som stödpersonen har planerat att följa upp genomförandeplanen.

#### **4.4 Klarateamet har en större flexibilitet i processen från beslut till utförande**

Klarateamet, en enhet inom socialförvaltningen som utför boendestöd, får en beställning från handläggare på utredningssektionen på socialförvaltningen som ger en indikation på omfattningen av stödet. Liket det Mobila teamet upprättar Klarateamet sedan en genomförandeplan i samråd med familjen som bygger på beställningen. Men som beskrivs i ett tidigare stycke är det Klarateamet som tillsammans med familjen utformar hur stödet ska se ut, när det ska ges och omfattningen på stödet. Detta skiljer sig från boendestödet som inte kan bestämma när det ska ges eller ändra stödets omfattning som det beskrivs i beställningen. Klarateamet får också längre tid på sig att upprätta en genomförandeplan. Detta skiljer sig från det Mobila teamets två veckor, då det beskrivs finnas ett stort behov av att skapa förtroende i familjen för att kunna förstå deras behov av stöd. Utöver genomförandeplanen gör Klarateamet en egen behovsinventering, en s.k. resurskartläggning, tillsammans med föräldern/föräldrarna som kartlägger behov, utmaningar och styrkor. Resurskartläggningen används som ett stöd i insatserna och följs upp kontinuerligt med föräldern/föräldrarna. Genomförandeplanen beskrivs som ett mer formellt verktyg som säkerställer att insatsen styr mot målsättningarna som utredningsenheten har satt upp. I samband med att genomförandeplanen återförs till handläggare bedöms behovet av uppföljning. Uppföljningen beskrivs också som flexibel och sker vanligtvis tätare i början av en stödotsats men sker allt mer sällan ju längre insatsen har pågått.

## 5. SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHET OCH UTFÖRARE

Som en del i genomlysningen har Ramboll tittat på hur väl samverkan mellan utförare och Myndighet samt externa utförare i Botkyrka fungerar. I detta kapitel beskrivs hur kontakten mellan beställare och utförare fungerar, när kontakt behöver ske samt frågor kring upplevelsen av samverkan.

### 5.1 Boendestödjarna i Botkyrka beskriver den löpande kontakten med handläggare som ad hoc och personberoende

Den vardagliga och operativa kontakten mellan boendestödjare och handläggare beskrivs som att den sker ad hoc och i varierad utsträckning. När kontakt tas sker det främst via mail och genom verksamhetssystemet Procapita. Det finns ingen tydlig struktur för när kontakt ska förekomma utan kontakt tas vid behov.

Boendestödjaren tar ibland kontakt om brukarens behov förändras och ibland tar handläggaren kontakt i samband med uppföljning av beslut. Boendestödjare beskriver att kontakten varierar beroende på handläggare på

Myndighet, vissa handläggare svarar direkt medan andra är svårare att få tag på eller inte svarar alls. Det är flera boendestödjare som menar att de gärna har mer kontakt med handläggarna när det kommer till kritiska lägen såsom uppföljning av beslut, där Mobila teamet ofta sitter inne på ytterligare information som kan vara användbar i utredning och bedömning av brukarens behov.

”Det fungerar jättebra i vissa fall och dåligt i andra. Ibland har vi superbra kontakt och pratar med handläggarna, att de involverar oss i uppföljningen. De är snabba på att svara och återkoppla medan andra inte alls går att få tag på.”  
(Boendestödjare)

### 5.2 Det finns en upparbetad rutin för månatliga ärendedragningar mellan Mobila teamet och Myndighet

Ärendedragningar är en mötesform mellan Myndighet och utförare. Närvarande på dessa är Mobila teamets tillförordnade chef och koordinator samt handläggare och chef eller sektionsledare på Myndighet. På mötena diskuteras enskilda ärenden som exempelvis kan handla om att en enskild brukare inte tar emot boendestödjarna eller att hen vill ha mer eller mindre stöd och att det därmed finns behov för handläggare på Myndighet att följa upp ärendet. Även handläggarna kan exempelvis meddela att brukaren kommer att få förlängt stöd när ett beslut snart ska gå ut. Därtill syftar ärendedragningar till att vara ett forum att lyfta saker om brukare, från båda sidor, som fungerar bra eller mindre bra.

Mobila teamet har egna interna uppföljningsmöten som är tänkta att spela in till ärendedragningarna. Det är dock många ärenden som ska diskuteras och det är flera boendestödjare som menar att det är svårt att hinna hantera alla ärenden vid dessa interna uppföljningsmöten. Därmed upplever vissa boendestödjare att viss information försvinner på vägen från Mobila teamet till Myndighet och vice versa.

### 5.3 Verksamhetschefer för utförarverksamheter efterfrågar forum där utveckling av verksamheterna kan diskuteras och beslutas om

Utöver de månatliga ärendedragningarna mellan Myndighet och utförarverksamheten finns ingen tydlig struktur för möten på en mer strategisk ledningsnivå. De möten som hålls mellan chefer på de båda verksamheterna beskrivs ske ad hoc och att de fungerar i varierad utsträckning. I intervju med chefer inom utförarverksamheten framgår att det finns ett ytterligare behov av utvecklingsmöten, där strategiska frågor kan diskuteras och beslutas om.

”Det är skillnad på samverkan och arbetsmöten. Vi behöver utvecklingsmöten”  
(Chef utförare)

#### **5.4 Haninge kommuns samverkan beskrivs som tät och välfungerande**

Enhetschefen och gruppledaren för boendestödet på socialförvaltningen i Haninge kommun menar att ett bra boendestöd bygger på samverkan mellan utförare och beställare. Boendestödet beskrivs som en insats som ska utformas med brukaren i fokus, där handläggaren och boendestödjaren tillsammans behöver samverka för att det ska bli så bra som möjligt. För att möjliggöra detta beskriver intervjupersonerna att det förutsätter en tydlig och nära dialog mellan beställare och utförare.

Enhetschefen och gruppledaren i Haninge kommun menar att den fungerande samverkan bottnar i samsyn kring vad boendestödet är. Att skapa samsyn har varit och är ett pågående arbete i verksamheterna som både nya handläggare och boendestödjare får handledning i. Arbetet beskrivs ha bidragit till en prestigelöshet och ett ömsesidigt förtroende för varandras profession som gör att handläggare och boendestödjare litar på varandra. Det beskrivs ytterligare sänka tröskeln för boendestödjare och handläggare att föra dialog med varandra.

Dialogen mellan handläggare och boendestödjare beskrivs ske vid särskilda tillfällen, såsom uppföljning av beslut och om beställningen anses vara otydlig. Därtill tas kontakt om behov uppstår under insatsens gång. Kontakten beskrivs oftast fungera bra men att det ibland kan vara svårt att nå en handläggare. När sådana problem uppstår finns det dock rutiner för att gruppledaren för boendestödet lyfter ärendet till gruppledaren på Myndighet.

Utöver den kontakt som sker mellan handläggare och boendestödjare bedrivs också en mer strategisk samverkan mellan verksamheterna. Den består av möten mellan enhetschefen på socialförvaltningen och enhetschefen samt gruppledaren på Myndighet som sker fyra gånger per år i syfte att utveckla samverkan.



## 6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### 6.1 En verksamhet som har genomgått stora förändringar men som är på rätt väg

Mobila teamet är en verksamhet som har genomgått stora förändringar de senaste åren. De förändringar som har varit betydande har handlat om förändringar av själva insatsen boendestöd, till exempel har försök genomförts för att i högre utsträckning särskilja boendestödet från andra insatser såsom hemtjänst och personlig assistans. Mobila teamet har också genomgått en organisationsförändring såsom sammanslagning av en annan verksamhet och uppdelning i två geografiska mindre team. En betydande förändring, som hänger ihop med boendestödets gränsdragningar, är "professionaliseringen" av boendestödjarnas roll. Tidigare beskrivs boendestödarna ha utfört ett mer privat/personligt stöd medan de nu har tydligare gränsdragningar för vad som ingår i boendestödet.

Förändringarna, både förändringarna i sig men även hur de har implementerats, har påverkat medarbetarnas arbetssituation och brukarnas upplevelse av boendestödet. Det finns en viss oförståelse för varför förändringarna genomfördes men det finns i viss utsträckning också en acceptans för nödvändigheten i dem. En del av detta missnöje dröjer sig kvar hos både medarbetare och brukare. Flera utvecklingsinitiativ har genomförts eller planeras att genomföras, till exempel nya informationsvägar till brukarna och förtydligande av boendestödjarnas uppdrag.

Rambolls bedömning är att verksamheten stabiliserats under senare tid men att det fortsatt återstår arbete. Förändringar inom det Mobila teamet krävs (dessa förändringar beskrivs i avsnittet med rekommendationer nedan) men verksamhetens förutsättningar påverkas också av Myndighets myndighetsutövning. I genomlysningen framgår olika syn på de utmaningar som verksamheterna står inför. Utifrån intervjuer med både representanter från boendestödet och Myndighet framkommer delvis två olika berättelser om vilken problematik som finns. Från utförare hör Ramboll berättelser om brister i myndighetsutövningen vilket påverkar besluten och beställningar medan beställare beskriver utförarverksamhetens låga förtroende för besluten vilket åsidosätter rättssäkerheten och skapar merarbete för handläggare. Att verksamheterna beskriver problematiken på så olika sätt ser Ramboll som ett resultat av två verksamheter som står långt ifrån varandra. Det är en problematik som har funnits under lång tid vilket har präglat verksamheternas historia och kultur.

#### 6.1.1 Brister i myndighetsutövningen påverkar boendestödjarnas förutsättningar att utföra insatsen

I genomlysningen framgår en berättelse som handlar om brister i myndighetsutövningen som utförarverksamheten kritiserar Myndighet för. Myndighets otydliga beslut och bristfälliga beställningar påverkar boendestödjarnas möjligheter att utföra boendestödet på ett tillfredsställande sätt. Det påverkar dels tiden det tar att utforma stödet, dels påverka brukarnas förväntningar på boendestödet. Ramboll ser att otydliga beslut kan skapa felaktiga förväntningar på boendestödet. Otydliga beslut och beställningar ökar även tiden det tar att upprätta en genomförandeplan eftersom de själva behöver tolka vilket typ av stöd som brukaren faktiskt har behov av. Boendestödare upplever bland annat att handläggarna på Myndighet inte har en tydlig bild av vad som ingår i boendestöd och att de därför gör felaktiga bedömningar och beslut. Bristerna har även bidragit till en upplevelse bland chefer inom boendestöd att myndighetsutövningen har skjutits över på utförarna.

#### 6.1.2 Lågt förtroende för besluten resulterar antingen i att besluten ifrågasätts och/eller att andra insatser utförs

I genomlysningen framgår en andra berättelse om att besluten och beställningarna är tydliga men att utförarverksamheten inte respekterar dem. Ramboll ser att det finns ett lågt förtroende för

besluten vilket gör att de inte respekteras. Detta verkar bland annat vara ett resultat av att Myndighet under en längre tid har haft brister i utredningsarbetet vilket har påverkat besluten och beställningarnas kvalitet. Även om chefer inom Myndighet beskriver i intervjuer att handläggares beslut har blivit bättre har bristerna påverkat relationen mellan beställare och utförare. Chefer och handläggare inom Myndighet upplever snarare att insatsen utförs felaktigt.

Ramboll ser att problemet bottnar i ett lågt förtroende mellan utförare och Myndighet. Boendestödjare litar inte på att bedömningarna är korrekta vilket får fler konsekvenser. Dels utförs inte alltid insatsen utifrån beställningen, dels ifrågasätts beslutet vilket skapar fler arbetsuppgifter. Samtidigt litar handläggare inte på boendestödjarnas bedömningar eftersom de inte är lyhörda inför boendestödjares synpunkter på besluten och inte är beredda på att göra förändringar utifrån dem.

Ramboll bedömer att Myndighet behöver komma tillrätta med bristerna i myndighetsutövningen. Men besluten behöver också respekteras av utförarverksamheten. Besluten ska vara tydliga för brukare. Besluten och beställningarna behöver även vara tydliga för utförarna men det finns en svår avvägning att göra här. Vid alltför detaljerade beställningar riskerar boendestödjarnas handlingsutrymme minskas vilket i sin tur leder till att brukarnas behov inte tillgodoses. Det finns därför inte en enkel lösning på problematiken. Ramboll ser framför allt att det behöver finnas en öppen dialog mellan beställare och utförare när besluten och insatsen inte fungerar.

Att dialogen inte fungerar ser Ramboll vara ett resultat av flera saker. För det första behöver uppdrag och roller förtydligas. För det andra finns en kultur och en historia av att dialogen inte fungerar vilket finns med som ett arv i relationen. För det tredje finns en inbyggd problematik i beställare- och utförarorganiseringen. Det verkar finnas en övertro till att uppdelningen mellan beställare och utförare kan fungera genom tillräckligt tydliga uppdrag och rollbeskrivningar. Ramboll ser att uppdelningen är en idé som existerar i teorin. Den bygger på att handläggare kan utreda och bedöma brukarens behov och att utförare sedan ska utföra insatsen. Handläggare grundar ofta ett beslut om boendestöd på att ha träffat brukaren en gång, varpå det är svårt att utreda och bedöma det exakta behovet vilket resulterar i att en del av myndighetsutövningen skjuts över på boendestödjarna. Ramboll bedömer att denna gränsdragning aldrig kommer att bli tillräckligt tydlig utan verksamheterna behöver snarare ha en viss acceptans för en flytande gränsdragning och snarare etablera en fungerande dialog. Med det sagt, krävs att det finns en tydlighet i varandras roller och uppdrag.

För att verksamheten ska skapa samsyn, öka förtroende och förståelsen för varandras uppdrag, roller och professioner rekommenderar Ramboll följande:

#### **Tydliggör uppdrag och roller för beställare och utförare**

Uppdrag och roller behöver förtydligas. Handläggare på Myndighet tar beslut och utförare behöver verkställa dessa och sedan utföra insatsen. Det måste visserligen finnas en dialog när beslutet är otydligt eller när brukaren verkar ha ett helt annat behov. Att respektera besluten förutsätter också att Myndighets beslut och beställningar förbättras.

#### **Säkerställ att den dagliga kontakten mellan handläggare och boendestödjare fungerar**

I dagsläget sker den främsta kontakten mellan boendestödjare och handläggare via mail, i Procapita och i viss mån per telefon. Dock beskriver boendestödjare att handläggare sällan svarar när de vill få kontakt. Handläggare och boendestödjare måste kunna ha en öppen och transparent dialog när utförandet och beslutet inte fungerar. När den dagliga kontakten inte fungerar behöver det finnas möjligheter för medarbetare att lyfta detta till chefer som kan lösa detta. (Detta

förutsätter visserligen att chefer har samsyn på uppdrag, roller och arbetssätt vilket inte finns i dagsläget.)

### **Skapa lärandestrukturer för handläggare och boendestödjare att mötas**

Även om den dagliga kontakten hade fungerat bedömer Ramboll att den inte räcker eftersom den inte ger inblick och förståelse för varandras uppdrag. Mot bakgrund av det låga förtroende rekommenderar Ramboll därför att se över möjligheterna för handläggare att besöka det Mobila teamet för att skapa en förståelse för varandras uppdrag och förutsättningar. Handläggare som ansvarar för ärenden inom hemtjänsten beskriver i intervju att de genom att ha besökt verksamheterna också har fått större förståelse för utförarverksamhetens perspektiv, förutsättningar och uppdrag.

### **Tydliggör för handläggare och boendestödjare vad boendestödet kan omfattas av**

I dagsläget arbetar handläggare förhållandevis ensamma i handläggningen av ärenden. Ett mer teambaserat arbetssätt skulle skapa förutsättningar för handläggare att få samsyn kring vad insatsen kan omfatta. Skapa strukturer och arbetssätt för delning mellan handläggare i syfte att skapa samsyn kring vad som kan ingå i ett boendestöd, vad som är ett tydligt beslut utifrån ett brukarperspektiv och vad som är tillräckliga beställningar för utförarna. Genom samsynen kan rättssäkerheten i besluten säkerställas och realistiska förväntningar kan skapas hos brukare.

### **Skapa ett större handlingsutrymme för boendestödjare genom tydliga ramar**

Genom att skapa ett större handlingsutrymme kan ett boendestöd utifrån ett brukarperspektiv skapas. Utifrån ett brukarperspektiv pekar den samlade forskningen på att boendestödet och dess värde för brukaren skapas i kontakten med boendestödjare. Eftersom värdet av insatsen skapas i relationen behöver boendestödjarna ha ett stort handlingsutrymme inom ramen för beslutet. Det är därför viktigt att det finns en kontinuitet bland boendestödjarna och det är önskvärt att en brukare inte har mer än två boendestödjare. Handlingsutrymmet kan också bekräftas genom en tätare dialog mellan handläggare och boendestödjare gällande enskilda brukare. Se över möjligheterna att genomföra kortare utredningar men där ett uppföljande möte sker några månader efter fattat beslut tillsammans med boendestödjare och brukare.

Tydliga ramar skapas genom tydliga beslut och beställningar (och målsättningar formulerade i beställningen). Tydliggör därför för handläggare hur beslut ska formuleras och beställningar behöver innehålla för att skapa tillräckliga förutsättningar för boendestödjare att utföra insatsen.

## **6.2 Bristande samsyn på insatsen påverkar samverkan**

Av genomlysningen framgår att det finns flera brister i kontakten och samverkan mellan Myndighet och utförare. Den samverkan som sker mellan beställare och utförare beskrivs som ad hoc och att den sker i varierad utsträckning. Kontakten beskrivs bero på vilken handläggare som har ärendet, i vissa fall fungerar den smidigt och i andra fall går det inte att få tag i handläggaren alls. Vissa boendestödjare och handläggare har behov av mer kontakt medan andra inte ser ett behov alls. Flera boendestödjare lyfter att de gärna blir involverade när handläggarna ska följa upp ett beslut. Rambolls förståelse är dock att det inte finns tydliga rutiner och arbetssätt för *när* och *hur* kontakt mellan enheterna ska ske vilket kan vara en av flera förklaringar till sporadisk kontakt.

Utöver den kontinuerliga kontakten som sker mellan handläggare och boendestödjare har enheterna gemensamma ärendedragningar en gång i månaden. Ärendedragningar är ett forum för båda enheterna att samverka kring enskilda brukare och ta upp särskilda frågor. Utöver denna

typ av löpande kontakt finns det inga strukturer och arbetssätt för hur enheterna ska samverka för att skapa tydlighet och långsiktighet.

Ramboll bedömer att det är en utmaning i Botkyrka att det inte finns någon samsyn på vad som innefattas i boendestödet och att verksamheterna inte heller har en gemensam bild över hur de kan sträva mot samma mål. Den bristande samsynen på insatsen påverkar samverkan. Utöver detta bedömer Ramboll även att det saknas tillräckliga strukturer och i viss utsträckning även tillräckligt adekvata mötesformer för en fungerande samverkan.

Samtidigt är det flera boendestödjare som menar att de vill ha ett handlingsutrymme för att utforma stödet efter brukarens behov. Även forskning om boendestöd menar att beställningar som formuleras mer övergripande har större chans att "träffa rätt" än beställningar som beskrivs i detalj. Detta på grund av att boendestödjare skapar en tätare kontakt och relation med brukaren än vad handläggarna har möjlighet att göra.

För att verksamheten ska förbättra samverkan och kontakten mellan Myndighet och utförare rekommenderar Ramboll följande:

#### **Genomför workshops på chefsnivå för att skapa samsyn**

Ramboll ser i genomlysningen att samsynen inte bara brister mellan handläggare och boendestödjare utan även på chefsnivå. Ett utvecklingsarbete behöver initieras för att utveckla en samsyn mellan chefer inom boendestödet och Myndighet. Initiera därför en workshopserie där chefer i ett första skede får diskutera skiljelinjerna, för att i ett senare skede börja skapa samsyn kring varandras roller och uppdrag, profession, arbetssätt och förutsättningar. Chefers samsyn är en förutsättning för att kontakten mellan handläggare och boendestödjare ska fungera.

#### **Hämta inspiration från hur Haninge kommun har hanterat sina utmaningar i samverkan**

Gör studiebesök för att inspireras av hur Haninge har löst utmaningar de har ställts inför. Forskning på boendestöd bedrivs dessutom på Södertörn där både boendestödet i Haninge kommun och boendestödet på socialförvaltningen i Botkyrka kommun har samverkat. Bjud in forskare för att ta hjälp hur kontakt mellan handläggare, boendestödjare och brukare kan utvecklas.

#### **Tydliggör struktur, arbetssätt och rutiner för hur kontakter tas mellan Myndighet och det Mobila teamet**

För att kunna ha ett brukarperspektiv behöver handläggare och boendestödjare arbeta mer med varandra. Till viss del finns det upparbetade rutiner och arbetssätt för kontakt mellan beställare och utförare, till exempel genom månatliga ärendedragningar. Men det finns ett fortsatt behov av att utveckla strukturer för hur kontakten ska se ut i det operativa arbetet varje dag, vem handläggaren kontaktar för vilken information och när. Vid uppföljningen av beslut behöver boendestödjare tillsammans med brukare involveras.

#### **Utveckla arbetssätt och former för en långsiktig samverkan mellan beställare och utförare på chefsnivå**

Utveckla arbetssätt och former för en långsiktig samverkan mellan beställare och utförare på chefsnivå. I dagsläget sker den främsta kontakten i kritiska lägen och för särskilda ärenden. Ramboll menar att det behöver utformas en vision eller målsättning för hur verksamheterna ska samverka långsiktigt och strategiskt.

### 6.3 Statistik används inte i tillräcklig utsträckning för att planera och följa upp verksamheten

Verksamheten samlar i dagsläget in statistik men enligt Rambolls bedömning används den inte i tillräcklig utsträckning för att planera och följa upp verksamheten. I intervju med tillförordnad chef beskrivs att det för tillfället saknas statistik över faktiskt utförd tid. Det är möjligt att se statistik för respektive boendestödjare och brukare men inte på aggregerade nivå. Detta gör att verksamheten inte analyserar statistiken för att planera och styra verksamheten, till exempel har verksamheten på längre sikt svårt att planera för beredskapen.

Utöver att statistik saknas på aggregerad nivå saknas dessutom tillförlitlig statistik. Gällande avbokningar finns en regel om att tiden ska avbokas minst 24 timmar innan för att den avbokade tiden ska kunna användas effektivt. Men eftersom boendestödjare använder systemen olika har chefer inom boendestödet inte översikt över när avbokningarna egentligen görs och av vilka anledningar. Utifrån Rambolls förståelse skapar det en svårplanerad verksamhet eftersom brukare till exempel kan avboka sin tid samma dag.

För att verksamheten ska kunna planera och följa upp rekommenderar Ramboll följande:

#### **Genomför en inventering av befintliga system tillsammans med chefer**

Kunskaphöjande insatser för chefer krävs. Genomför en inventering av befintliga system och visa på deras möjligheter. Skapa alternativa system om aggregerad statistik inte kan analyseras i befintliga system för att förbättra möjligheterna till planering och uppföljning av verksamheten.

#### **Utbilda boendestödjare i hur systemen ska användas**

Boendestödjarna använder systemet olika. För att skapa tillförlitlig statistik behöver de få ökad kunskap och förståelse för hur de ska registrera olika händelser i systemen.

### 6.4 Den finansiella styrningen saknar en röd tråd vilket påverkar verksamhetens möjligheter att planera

Ramboll ser i genomlysningen att det saknas en röd tråd i den finansiella styrningen av verksamheten. Boendestödet är anslagsfinansierat vilket bygger på ett antagande om antal timmar som ska utföras årligen. Anslagsfinansiering upplevs inte vara ett problem i sig enligt chefer för boendestödet. Däremot upplever chefer på boendestöd att antalet budgeterade timmar inte stämmer överens med utfallet, dvs. antalet beställda timmar. Det beror på att budgeten baseras på föregående års beställda timmar. Budgeten är inget som Myndighet förhåller sig till, just för att insatsen är finansierad av anslag och utförarverksamheten får ersättning för antalet beställda timmar. Finansieringen beskrivs dock försvåra styrningen av verksamheten för chefer på boendestödet, dvs. det blir svårt att säkerställa att det finns tillräckligt med resurser.

Ramboll bedömer att det finns för- och nackdelar med anslagsfinansiering. Anslagsfinansieringen har visserligen en god kostnadskontroll men skapar en otydlighet i verksamheten. Ett sätt att få en tydligare röd tråd i den finansiella styrningen är timfinansiering. En alternativ finansiering, till exempel timfinansiering som används i Haninge kommun, skapar en tydlighet men ställer högre krav och en större administrativ börda på verksamheten.

För att verksamheten ska förbättra den finansiella styrningen rekommenderar Ramboll följande:

#### **Genomför en fördjupad konsekvensanalys av alternativa finansieringsmöjligheter**

Utred anslagsfinansieringens möjligheter till en röd tråd och en tydlighet i verksamheten. Utöver detta genomför även en fördjupad konsekvensanalys av flera finansieringsmöjligheter. Jämför

anslagsfinansieringens för- och nackdelar med dem samt vad som krävs av verksamheterna. Ta gärna hjälp av forskare på Södertörn för att få inspel på hur finansieringen påverkar verksamheterna.

### **Hämta inspiration från Haninge kommun som genomgått en förändring från anslagsfinansiering till timfinansiering**

Dra lärdomar från Haninge kommuns förändrade finansiering och vad som har krävts av verksamheterna för att få timfinansieringen att fungera.

## **6.5 Utförare verkställer besluten trots att de inte är tydliga**

Tillförordnad chef och koordinator i det Mobila teamet verkställer de beslut som kommer från Myndighet. När ett beslut har verkställts finns få möjligheter att ändra i beslutet i systemet. I intervjuer lyfter både boendestödjare och chefer att det finns flera beslut som är otydliga men verkställs ändå. Handläggare på Myndighet uttrycker i intervjuerna att de gärna vill ha återkoppling på otydliga beslut innan de verkställs så att de har möjlighet att ändra och/eller göra förtydliganden. Samtidigt beskriver chefer inom boendestödet att de ibland skickar tillbaka beslut som inte ändras och till slut verkställs de ändå.

Ramboll ser att det inte finns någon tydlig dialog mellan utförare och Myndighet gällande besluten. Utifrån Rambolls förståelse beror problematiken bland annat på att besluten under en längre tid har upplevts vara bristfälliga varför det Mobila teamet har anpassat sig till detta. Det verkar också bero på att det inte finns någon samsyn för vad som är otydliga beslut för de två verksamheterna och/eller process för hur kontakt ska tas när beslut upplevs otydliga.

För att verksamheten ska få en fungerade process gällande beslut som verkställs rekommenderar Ramboll följande:

### **Skapa processer för när beslut skickas tillbaka**

Förtydliga ansvaret hos både beställare och utförare. Eftersom besluten låser sig i systemet är det viktigt att ge återkoppling innan besluten verkställs. Ge återkoppling till ansvarig handläggare i första hand när ett beslut är otydligt.

### **Säkerställ att utförandet av insatsen och genomförandeplanen följer av beställningen**

Utförandet av insatsen ska följa av beslutet och beställningen. Säkerställ processer för dialog mellan utförare och beställare fungerar om behovet har förändrats hos brukaren som kräver ett annat beslut och beställning.

## **6.6 Upprättandet och användningen av genomförandeplaner brister**

Rambolls aktgranskning visar att det finns brister i upprättandet av genomförandeplaner. I urvalet har Ramboll hittat flera fall där genomförandeplaner inte har upprättats trots att insatsen har pågått under en längre tid. I de fall där en genomförandeplan har upprättats visar Rambolls aktgranskning att de i liten utsträckning uppfyller Socialstyrelsens riktlinjer. Den största bristen som framkommer i aktgranskningen är att det saknas målsättningar kopplat till insatsen. Däremot finns ofta beskrivningar av vilka insatser som ska genomföras samt hur och när.

I de fall där det har upprättats en genomförandeplan menar boendestödjare att de snarare fungerar som ett formellt verktyg i början av en insats men att det inte används som ett löpande stöd utan stödet utformas i dialog med brukaren vid varje enskilt tillfälle. I intervjuerna är det flera boendestödjare som menar att genomförandeplaner inte upplevs vara relevanta i det dagliga

arbetet. I intervjuerna framgår att det pågår ett utvecklingsarbete med just genomförandeplanerna.

Ramboll bedömer att både upprättandet och användningen av genomförandeplanerna brister. I genomlysningen framkommer att genomförandeplanerna snarare upplevs vara en administrativ syssla som genomförs men som inte är relevant för själva utförandet av insatsen.

För att processen över upprättandet av genomförandeplanerna ska fungera bättre och för att de ska upplevas relevanta rekommenderar Ramboll följande:

#### **Se över riktlinjerna gällande genomförandeplanernas innehåll**

Se över möjligheten för boendestödjare att kunna upprätta olika typer av innehåll i genomförandeplaner genom att vidga förståelsen för vad en genomförandeplan skulle kunna innehålla utifrån brukarens behov och situation. I Haninge kommun upprättas till exempel en genomförandeplan när brukaren inte tar emot boendestödjare. Då handlar genomförandeplaner istället om aktiviteter för att nå målsättningen att få till ett möte tillsammans med brukaren.

#### **Hämta inspiration från Haninge kommun för hur de arbetar med genomförandeplaner**

Hämta inspiration från Haninge kommun. Ta del av hur de arbetar med upprättandet av genomförandeplanerna, hur de involverar brukare, på vilket sätt de används i utförandet av insatsen och uppföljning av insatsen.

#### **Utbilda personal i upprättandet och användandet av genomförandeplaner**

Genomlysningen visar att genomförandeplanerna används i låg utsträckning. I det arbetet vill Ramboll understryka vikten av att skapa genomförandeplaner som är relevanta och utgör ett underlag för att utföra insatsen. Att skapa ett dokument som inte används och dessutom inskränker boendestödjares handlingsutrymme skulle inte vara en förbättring. Detta ställer högre krav på kompetens hos boendestödjarna varför det är av vikt att utbilda samtliga. Bland annat efterfrågar boendestödjare utbildning i hur de kan formulera målsättningar i genomförandeplaner.

### **6.7 Uppföljning av genomförandeplanerna brister**

Rambolls aktgranskning visar att genomförandeplanerna följs upp i flertalet fall, men att det inte sker regelbundet och inte alltid i tid. Detta bekräftas i intervjuer med brukare och chefer för boendestödet. I systemet Procapita kan alla boendestödjare få en överblick över sina ärenden och de får en påminnelse i samband med att en uppföljning är planerad. Trots detta bekräftar flera boendestödjare att de inte alltid hinner följa upp insatsen i tid för att andra mer akuta ärenden prioriteras och/eller att brukaren till exempel avbokar tiden som var avsatt för uppföljning. Några boendestödjare menar vidare att det i vissa fall kan vara svårt att få kontakt med brukare, vilket krävs för att följa upp genomförandeplanerna.

Ramboll ser att det är viktigt att skilja mellan uppföljning av en genomförandeplan och själva insatsen. I aktgranskningen följs genomförandeplanerna upp i relativ hög utsträckning var sjätte månad men det liknar mer en uppdatering av en plan för att boendestödjarna är ålagda att göra det än en uppföljning av insatsen. Ramboll bedömer att uppföljningen av insatsen framför allt brister på grund av att boendestödjarna saknar verktyg (och möjligtvis kunskap) för hur uppföljningen kan ske. Ramboll ser bland annat att den bristande målformuleringen av insatsen resulterar i att uppföljningen av insatsen inte fungerar.

För att utveckla processen för uppföljning av genomförandeplaner rekommenderar Ramboll följande:

**Konkretisera vad uppföljning av genomförandeplanen innebär för boendestödjare**

Skilj mellan att uppdatera en genomförandeplan och följa upp hur insatsen fungerar för brukaren. Förtydliga att följa upp genomförandeplaner var sjätte månad inte betyder att skapa en ny genomförandeplan om inte förändringar av beslut eller insats skett. Ramboll förstår att verksamhetsutvecklare arbetar med detta just nu.

**Använd målsättningar vid uppföljning av insatsen som ett verktyg**

Använd målsättningar vid uppföljning av insatsen som ett verktyg. En förutsättning för detta är att genomförandeplaner används och följer besluten och beställningarna samt att mål formuleras, både i beställningen och i genomförandeplanen.

**6.8 Handläggarna involverar inte boendestödjare i uppföljning av beslut**

Av de boendestödjare Ramboll har intervjuat är det flera som uttrycker att de i större utsträckning vill bli involverad i handläggarnas uppföljning av besluten. Utifrån Rambolls förståelse finns ingen motsättning från handläggarnas sida att involvera boendestödjare utan att det snarare handlar om tidsbrist och/eller otydliga riktlinjer för vad som ska göras.

Ramboll bedömer att det finns potential att utveckla boendestödet till att bli ännu mer behovsanpassat för den enskilde brukaren. Detta genom att handläggarna involverar boendestödjarna i uppföljning av beslut.

För att utveckla processen för uppföljning av beslut rekommenderar Ramboll följande:

**Använd genomförandeplaner och boendestödjarnas kunskaper om brukaren och insatsen vid uppföljning av beslutet**

Ramboll rekommenderar att processen för hur uppföljning av beslut ska gå till behöver ses över. Genom att handläggare involverar boendestödjare i uppföljning av beslut ökar möjligheterna att insatserna är behovsanpassade för brukaren och att boendestödjarna följer besluten. Myndighet och utförarverksamheten behöver tillsammans tydliggöra när, hur och med vem på utförarverksamheten uppföljningen behöver genomföras och varför. En del av detta kräver förmodligen att tid frigörs hos handläggare som i dagsläget nedprioriterar involvering av boendestödjare och brukare på grund av den upplevda höga arbetsbelastningen.



## BILAGA 1. BEDÖMNINGSVRKYTG FÖR GRANSKNING AV GENOMFÖRANDEPLANER

<b>DEL I: Framgår det i genomförandeplanen...</b>	<b>Nej, inte alls</b>	<b>Ja, det nämns i texten men utvecklas inte</b>	<b>Ja, det beskrivs tydligt</b>
... vilket eller vilka mål som gäller för insatsen enligt nämndens beslut?			
... om insatsen innehåller en eller flera insatser hos utföraren?			
... vilket eller vilka mål som gäller för varje insats?			
... när och hur olika insatser ska genomföras?			
... var och när samverkan ska göras?			
... att brukaren har deltagit i planeringen?			
... (om ja på ovan) vilken hänsyn som har tagits till brukarens synpunkter och önskemål?			
... vilka andra personer som har deltagit i arbetet med att upprätta genomförandeplanen?			
... när planen ska följas upp?			
... när och hur planen ska följas upp?			
<b>DEL II: Är det tydligt i genomförandeplanen:</b>	<b>Nej</b>	<b>Ja, ibland</b>	<b>Ja</b>
... varifrån uppgifterna kommer?			
... vad som är faktiska omständigheter och vad som är bedömningar?			
Är beställningen tydlig?			
Följer genomförandeplanen beställningen?			
Ev. kommentarer:			

<b>BEDÖMNINGSKRITERIER FÖR DEL I</b>			
<b>Alternativ</b>	<b>Förklaring</b>	<b>Exempel 1: Mål med insatsen</b>	<b>Exempel 2: Brukarens deltagande i planeringe</b>
<b>Ja, det beskrivs tydligt</b>	Används när det frågan syftar till är	Ett eller flera mål beskrivs tydligt. De är	Det framgår tydligt att ett samtal med brukaren har ägt rum, vad som har framkommit under samtalet och vilken

	tydligt beskrivet i texten.	individuella och tydligt formulerade.	hänsyn som har tagits till brukarens synpunkter och önskemål.
<b>Ja, det nämns i texten men utvecklas inte</b>	Används när det frågan syftar till nämns kort i texten men inte utvecklas.	Ett eller flera mål nämns men de är generiska och/eller otydligt formulerade.	Det nämns att ett samtal med brukaren har ägt rum, men inte något om vad som framkommit under samtalet eller vilken hänsyn som har tagits till brukarens synpunkter och önskemål.
<b>Nej, inte alls</b>	Används när det frågan syftar till inte alls nämns i texten.	Den sökandes synpunkter nämns inte alls.	Används när det inte står något alls om frågan i texten i genomförandeplanen.

#### BEDÖMNINGSKRITERIER FÖR DEL II

Alternativ	Förklaring	Exempel 1: Varifrån uppgifterna kommer	Exempel 2: Vem som har upprättat handlingen
<b>Ja</b>	Används när det frågan syftar till framkommer tydligt i texten.	Det framgår tydligt varifrån uppgifterna kommer, om de är faktiska omständigheter eller bedömningar.	Det framgår vem som har upprättat handlingen och när den upprättades.
<b>Ja, ibland</b>	Används när det frågan syftar till i varierande utsträckning framkommer i texten men används inte konsekvent.	Det framgår i varierande uträkning varifrån uppgifterna är hämtade, om de är faktiska omständigheter eller bedömningar.	Det är otydligt vem som har upprättat handlingen eller när den upprättades.
<b>Nej</b>	Används när det frågan syftar till inte alls framkommer i texten.	Det framgår inte varifrån uppgifterna är hämtade, om de är faktiska omständigheter eller bedömningar.	Det framgår inte vem som har upprättat handlingen eller när den upprättades.

## BILAGA 2. RESULTAT FRÅN AKTGRANSKNINGEN

Framgår det i genomförandeplanen...	Genomförandeplaner							
	1	2	3	4	5	6	7	8
... vilket eller vilka mål som gäller för insatsen enligt nämndens beslut?	3	3	3	3	3	3	3	3
... om insatsen innehåller en eller flera insatser hos utföraren?	1	1	1	1	1	1	1	1
... vilket eller vilka mål som gäller för varje insats?	1	1	2	2	3	3	2	2
... när olika insatser ska genomföras?	2	2	1	1	1	2	1	1
... hur olika insatser ska genomföras?	1	1	2	1	1	1	1	1
... var och när samverkan ska göras?	3	3	3	3	3	3	3	3
... att brukaren har deltagit i planeringen?	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
... (om ja på ovan) vilken hänsyn som i så fall har tagits till brukarens synpunkter och önskemål?	3		3	3	3		1	3
... vilka andra personer som har deltagit i arbetet med att upprätta genomförandeplanen?	3	3	3	3	3	1	3	3
... när planen ska följas upp?	1	1	1	1	1	1	1	1
... hur planen ska följas upp?	3	3	3	3	3	3	3	3

## BILAGA 3. ANALYSRAM FÖR GENOMLYSNING AV BOENDESTÖD

Frågeområde	Frågeställningar
<b>Boendestöd i Botkyrka kommun</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vilket uppdrag har Mobila team?</li> <li>Vad ingår i insatsen boendestöd i Botkyrka kommun?</li> <li>Hur många timmar beviljas idag och hur många beviljades 2017?</li> <li>Hur skiljer sig insatsen boendestöd med avseende på innehåll och beviljade timmar från länet och riket i övrigt?</li> </ul>
<b>Ekonomisk styrning av verksamheten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur påverkar anslagsfinansieringen verksamheten? Vilken alternativ finansiering kan urskiljas av intervjuade chefer (och i två andra kommuner)?</li> <li>Vilka styrkor och svagheter i kommunens modell för ersättning upplever cheferna?</li> </ul>
<b>Brukarnas förväntningar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur uppfattar brukarna boendestödet utifrån parametrarna bemötande, tillgänglighet, självbestämmande och sammantaget nöjd?</li> <li>Vilka förväntningar har brukarna på boendestödet? Hur relaterar det till hur boendestödet har förändrats?</li> </ul>
<b>Genomförandeplanernas kvalitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur ser beställningen ut i förhållande till (den utförda insatsen och) dess genomförandeplan?</li> <li>Upplever medarbetarna att uppdragen innehåller tillräckligt med information?</li> <li>Hur upplever medarbetare processen för framtagande av en genomförandeplan?</li> <li>Hur involveras brukarna i framtagandet av en genomförandeplan?</li> <li>Hur sker uppföljningen av genomförandeplaner?</li> </ul>
<b>Inspiration från Storklara/Klarateamet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur arbetar teamet för Storklara? Vilka styrkor och svagheter i verksamheten kan chefen för Storklara identifiera?</li> <li>Hur finansieras Storklaras verksamhet? Vilka styrkor och svagheter ger det?</li> <li>Vad har teamet för Storklara för förhållningssätt?</li> <li>Hur många timmar beviljar Storklara i genomsnitt per brukare?</li> <li>Hur många brukare har Storklara?</li> <li>Hur skiljer sig Mobila teams arbetssätt från Storklara?</li> <li>Kan arbetssätt och rutiner från Storklara appliceras på Mobila team?</li> </ul>
<b>Samverkan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur upplever chefer och medarbetarna att samverkan mellan Myndighet och Mobila team fungerar?</li> <li>Vilka förbättringsförslag identifierar chefer och medarbetare för att stärka samverkan? (enheterna emellan samt med externa aktörer)</li> </ul>
<b>Kompetenser och resurser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hur ser personalgruppen ut? Upplever chefer och medarbetare att det finns det tillräckliga och nödvändiga kompetenser och resurser?</li> <li>Hur många timmar använder verksamheten vikarier?</li> <li>Vilka behov ser chefer och medarbetare för att utveckla arbetet kopplat till kompetenser och resurser?</li> </ul>

