

Granskning av hjälpmedelsnämndens verksamhet

Granskning av Hjälpmedelsnämndens verksamhet

Bakgrund

Den 1 juli 2004 bildades Hjälpmedelsnämnden, en mellan kommunerna och landstinget gemensam nämnd, i syfte att samverka för att länets invånare skall erbjudas en god hjälpmedelsförsörjning på lika villkor.

Hjälpmedelsnämnden är en gemensam nämnd för kommunerna i Värmlands län och Landstinget i Värmland. Nämnden ska enligt 9 kap. 2 § i kommunallagen och § 12 i reglementet för nämnden granskas av revisorerna hos respektive huvudman. Landstingets revisorer har sedan nämndens tillkomst granskat hjälpmedelsnämndens verksamhet. Granskningsresultatet har ingått i revisorernas ansvarsbedömning och har även delgivits kommunernas revisorer och deras sakkunniga.

Landstingets revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I ”Riskbedömning och revisionsplan 2014” har revisorerna aktualiserat en granskning avseende Hjälpmedelsnämndens verksamhet.

Hjälpmedelsnämnden har ansvar för att erbjuda hjälpmedel för funktionshindrade enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (HSL), med undantag för syn-, hörsel-, och ortopedtekniska hjälpmedel.

Den hjälpmedelsverksamhet som enligt 18 b § HSL är en kommunal angelägenhet (i särskilda boenden och hemsjukvård) utförs av respektive kommun. Den gemensamma nämnden har ansvar för att fastställa policy, riktlinjer, kompetenskrav för förskrivning och upphandling av hjälpmedel. Genom gemensamma riktlinjer och samverkan har hjälpmedelsnämnden till uppdrag att kostnadseffektivisera verksamheten inom sitt ansvarsområde.

Hjälpmedelsnämndens uppdrag kan sammanfattas i följande områden;

- samordningsuppgifter,
- kompetensuppgifter och stöduppgifter,

– drift av den gemensamma hjälpmedelsenheten.

Hjälpmmedelsenheten ska verka som kompetenscentrum med stöd-funktion och svara för samordning av de angivna uppgifterna.

Varje huvudman svarar själv för samtliga kostnader för sina förtro-endevalda enligt respektive huvudmans arvodesregler. Dessa kost-nader ingår således inte i hjälpmedelsnämndens budget och omfat-tas inte av denna granskning.

Syfte, revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ta fram underlag för att bedöma om nämnden uppfyller de intentioner som avsågs vid bildandet och som framgår av avtalet mellan landstinget och kommunerna.

Granskningen ska ge svar på följande frågor:

- Säkerställer nämnden genom styrning, uppföljning och intern kontroll att nämnden uppfyller avtalet?
- Säkerställer nämnden att beslutade policys och riktlinjer får genomslag och följer de upp resultatet?
- Inhämtar nämnden kunskap om hur berörda verksamheter samt brukare och brukarorganisationer upplever nämndens verk-samhet, i syfte att utveckla verksamheten?

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att ta del av och sammanställa be-fintlig information inom landstinget om Hjälpmmedelsnämndens verksamhet.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från fullmäktigbeslut, avtal och reglemente som styr Hjälpmmedelsnämndens verksamhet.

Ansvarig nämnd

Hjälpmmedelsnämnden är ansvarig nämnd för den verksamhet som granskningen avser.

Metoder

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier och inter-vjuer.

Resultat

Säkerställer nämnden genom styrning, uppföljning och intern kontroll att nämnden uppfyller avtalet?

Av avtalet framgår att den gemensamma nämnden har ansvar för att fastställa policy, riktlinjer och kompetenskrav för förskrivning och upphandling av hjälpmedel inom länet. Genom gemensamma riktlinjer och samverkan har hjälpmedelsnämnden till uppdrag att kostnadseffektivisera verksamheten inom sitt ansvarsområde.

Nämnden ansvarar också för att underhåll av hjälpmedel såsom el-rullstolar, kommunikationshjälpmedel m.m. sköts på ett tillfredsställande sätt. Nämnden ska vidare ansvara för driften av en gemensam hjälpmedelsenhet, vilken ska vara en kompetens- och stödfunktion till kommunerna samt arbetsterapi och sjukgymnastik inom öppen- respektive slutenvården. I nämndens uppdrag ingår också att samordna och genomföra upphandling av hjälpmedel för parterna samt svara för lagerhållning och distribution av dessa hjälpmedel.

Enligt avtal ska division hälsa, habilitering och rehabilitering (HHR) genom hjälpmedelsenheten svara för beredning och verkställighet av nämndens beslut samt planera och administrera den verksamhet nämnden ansvarar för. Representanter från division HHR och från landstingets kansli bistår nämnden och dess arbetsutskott administrativt.

Nämnden har upprättat ett policydokument för hjälpmedelsverksamhet i Värmland. I policydokumentet framgår nämndens uppdrag enligt avtal samt nämndens ”Synsätt och viljeinriktning” för hur hjälpmedelsverksamheten ska bedrivas. Grundtanken med dokumentet är att hjälpmedelsverksamhet i Värmland ska arbeta efter samma värderingar, så att personer med funktionshinder får en likvärdig bedömning och tillgång till hjälpmedel, oberoende var i vårdkedjan de befinner sig. Övergången från barn/ungdom till vuxen skall ske på ett för brukaren optimalt sätt. Genom gemensamma riktlinjer och samverkan, vill hjälpmedelsnämnden inom sitt ansvarsområde också nå en kostnadseffektiv hjälpmedelsverksamhet.

Nämnden har fastställt ett styrdokument för förskrivning av hjälpmedel i vilket framgår vad som styr inriktningen av vilka hjälpmedel som tillhandahålls och de riktlinjer som ska gälla för förskrivning inom Hjälpmedelsnämnden i Värmlands ansvarsområde. I styrdokumentet anges att hälso- och sjukvårdens förskrivare ska ha medicinsk kompetens för att bedöma brukarens funktionsnivå och aktivitetsförmåga och, i samråd med brukare och/eller närstående,

besluta vilka åtgärder som ska vidtas. Hjälpmedel som förskrivs som personliga hjälpmedel kräver:

- Förskrivaren ska ha kompetens att bedöma behov
- Förskrivaren och hjälpmedelspersonalen ska ha kompetens och teknisk kunskap för att bedöma lämplig åtgärd, prova ut och träna in
- Förskrivaren och hjälpmedelspersonalen ska ha kompetens och teknisk kunskap att, vid behov, specialanpassa hjälpmedel.

Nämnden har fastställt ca 120 riktlinjer för olika hjälpmedel. Nya riktlinjer tas fram när så behövs och befintliga riktlinjer uppdateras vid behov. Behovet av nya riktlinjer och uppdateringar av riktlinjer kan bland annat uppstå på grund av lagändringar och teknisk utveckling inom hjälpmedelsområdet.

Nämnden har fastställt ett dokument som beskriver och förklarar riktlinjernas struktur. Av dokumentet framgår att riktlinjerna är upplagda enligt den internationella klassificeringen av hjälpmedel för personer med funktionsnedsättningar¹. Indelningen i klassificeringen grundar sig på hjälpmedlets funktion och syfte för brukaren. I dokumentet anges också att ICF om möjligt ska användas för att beskriva funktionstillstånd och funktionshinder. ICF är en klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa som utvecklats av Världshälsoorganisationen (WHO) och som Socialstyrelsen publicerat en svensk version av.

När det gäller upphandling av hjälpmedel har hjälpmedelsenheten upprättat en rutin för upphandling och avtalstecknande. I rutinen beskrivs de olika momenten i upphandlingarna, vilka åtgärder som ska vidtas och när de kronologiskt bör ske. Momenten innefattar bland annat kontakter med brukargrupper, förskrivare, leverantörer m.fl. Rutinen ska bidra till att man kan hålla en hög kvalitet på de hjälpmedel och de produkter som man tillhandahåller respektive levererar. Den samordnade upphandlingen av hjälpmedel för landstinget och kommunerna, har enligt uppgift, bidragit till lägre hjälpmedelskostnader.

Bland de beslut som nämnden fattar är det i huvudsak beslut avseende riktlinjer som påverkar kostnaderna för hjälpmedelsverksamheten.

Av avtalet med kommunerna framgår att hjälpmedelsnämnden ska bestå av 19 ledamöter och 19 ersättare. Landstinget utser 3 ledamöter och 3 ersättare och kommunerna utser 1 ledamot och en ersättare vardera.

¹ ISO 9999:2002, utgåva nr 3."Internationell klassificering av handikaphjälpmedel - kortversion

Enligt kommunallagen (1991:900) är det landstinget som ska utse posterna som ordförande och vice ordförande. Huvudmännen har i avtalet enats om att ordförande nomineras bland landstingets ledamöter och att vice ordförande bör nomineras bland kommunernas ledamöter.

Riskbedömning och kontrollplan i enlighet med landstingsstyrelsens direktiv för intern kontroll och uppsikt har ännu inte tagits fram.

Säkerställer nämnden att beslutade policys och riktlinjer får genomslag och följer de upp resultatet?

Vid nämndens sammanträden (4 per år) finns en stående programpunkt, ”Rapporter och information från verksamheten”, där verksamhetschefen för Hjälpmedelsservice ger en lägesrapport och informerar om pågående frågor och övriga aktualiteter inom nämndens verksamheter. Av nämndens protokoll framgår att nämnden bland annat får information kring tillämpningen av de beslutade riktlinjerna. Det kan till exempel röra gränsdragning mellan vad som är behandling och vad som är hjälpmedel.

Nämnden har också fått information om ny teknik och nya hjälpmedel. Ett aktuellt område vad gäller hjälpmedel, där det pågår en snabb utveckling, är inom kommunikation och kognitionsområdet. Nämnden har fått information om att det blivit en ökad efterfrågan av stöd i användandet av ”ny teknik” såsom smarta telefoner, surfplattor och appar.

Nämndens ekonomi

Landstinget i Värmland ska fastställa budget för den gemensamma nämnden efter samråd med berörda kommuner. I avtalet regleras hur samrådet ska ske. Kommunerna och landstinget finansierar gemensamt de faktiska kostnaderna för nämndens arbete och administration. Kostnaderna fördelas med 21 % på kommunerna och 79 % på landstinget. Fördelningen mellan kommunerna sker efter andelen kommuninvånare i åldern 80 år och äldre. Därutöver ska huvudmännen dela på kostnaderna för sekretariatet.

I landstingets årsredovisning och delårsrapporter finns ingen särskild redovisning av Hjälpmedelsnämndens verksamhet och kostnader. En särskild årsredovisning för nämndens verksamhet upprättas och fastställs av nämnden varefter den översänds till kommunerna i länet. Landstingets revisorer tar också del av denna årsredovisning i samband med revisorernas granskning av landstingets årsredovisning.

Underlaget till den ekonomiska redovisningen i hjälpmedelsnämndens årsredovisning baseras på utfallet för hela Hjälpmedelsservice. Utifrån detta utfall görs ett urval på de ansvarsenheter och de kon-

togrupper som används för den verksamhet som nämnden ansvarar för. Därefter exkluderas kostnader som inte är hänförliga till nämndens verksamhet. Slutligen lägger man till lokalkostnader och kostnader för, städ, tele och leasingbilar.

Nämnden fattade vid sitt möte den 6 mars 2014 beslut om att ingen ekonomisk reglering görs för år 2013. Utfallet för år 2013 ska tas i beaktande i samband med 2014 års redovisning. Enligt avtalet ska uppkomna över- respektive underskott, vad gäller den gemensamma hjälpmedelsenheten respektive nämnden och dess kansli, regleras på respektive huvudman. Någon reglering av över-/underskott har ej skett sedan nämnden bildades år 2004

Landstingets revisorer har i samband med granskning av landstingets årsredovisning, påpekat att den i avtalet överenskomna regleringen inte genomförts.

Inhämtar nämnden kunskap om hur berörda verksamheter samt brukare och brukarorganisationer upplever nämndens verksamhet, i syfte att utveckla verksamheten?

I Hjälpmedelsservice verksamhetsplan för år 2014 anges att den effekt man vill uppnå med sin verksamhet är ”att patienterna har en god hälsorelaterad livskvalitet”. I planen anges också vilka resultat man behöver uppnå för att nå den angivna effekten.

Nämnden och hjälpmedelsservice har gjort vissa insatser för att genomföra brukarundersökningar/-enkäter. De har dock inte genomförts systematiskt och resultatet har därför inte bedömts vara av tillräcklig kvalitet för att utgöra underlag för utvärderingar eller beslut.

Hjälpmedelsservice har kontinuerliga kontakter med brukarorganisationer och får därigenom synpunkter på verksamheten. Kontakter med brukarorganisationerna sker bland annat i samband med upphandlingar då berörda organisationer finns med då kravspecifikationer tas fram.

En kundundersökning i form av en turné gjordes under år 2011 och 2012. Den sammanställning som gjordes efter turnén innehöll synpunkter under följande rubriker; riktlinjer, hemsidan, bassortiment och sortimentsgrupparbete, kognitiva hjälpmedel, teknisk beredskap, tryckmattan, hjälpmedelsvisningar, kompetensutveckling, teknikerträff, hjälpmedelsförsäljning samt ett antal rubriker för specifika hjälpmedel.

Hjälpmedelsservice har kontakter på tjänstemannanivå med övriga verksamheter inom landstinget och kommunerna. Ett exempel på detta är de nätverksträffar som sker 4 gånger per år och där företrädare för hjälpmedelsservice, kommunerna och övriga berörda

landstingsverksamheter deltar. Vid nätverksträffarna diskuteras frågor som rör bland annat hjälpmedelsservice sortiment, tjänster och uppdrag. Övriga frågor som också kommer upp till diskussion vid nätverksträffarna är samarbetet mellan hjälpmedelsservice och verksamheterna samt riktlinjernas innehåll och aktualitet. Vid nätverksträffarna förs minnesanteckningar.

Det förekommer även träffar där tekniker från Hjälpmedelsservice och kommunerna deltar. Vid dessa möten diskuteras främst teknik- och funktionsfrågor vad gäller olika hjälpmedel. Det framförs även vid dessa möten synpunkter på Hjälpmedelsservice verksamhet.

Slutsatser och rekommendationer

Denna granskning och de granskningar som revisorerna genomfört i samband med granskning av landstingets årsredovisning, visar att nämnden uppfyller avtalet. Det finns dock ett undantag. Det gäller den ekonomiska regleringen av uppkomna över- respektive underskott för hjälpmedelsnämnden. Nämnden fattade vid sitt möte den 6 mars 2014 beslut om att ingen ekonomisk reglering görs för år 2013. Utfallet för år 2013 ska tas i beaktande i samband med 2014 års redovisning. Detta beslut är ett avsteg från det avtal som tecknats med kommunerna.

- Nämnden har för samtliga år, sedan nämnden bildades år 2004, beslutat avvakta med den ekonomiska regleringen mellan huvudmännen. Eftersom nämnden beslutat om detta avsteg från avtalet i 10 år bör det övervägas om en översyn av avtalets innehåll behöver göras, i de delar som berör reglering av huvudmännens ekonomiska ansvarsförhållanden.

Nämnden har vid sina möten en programpunkt som avser rapportering och information från de verksamheter som nämnden ansvarar för. Enligt nämndens protokoll lämnar verksamhetschefen under denna punkt bland annat verksamhetsinformation kopplat till de av nämnden beslutade riktlinjerna.

Nämnden gav vid sitt möte den 16 april 2014 verksamhetschefen i uppdrag att göra en översyn av gällande riktlinjer. Avrapportering ska ske löpande till Hjälpmedelsnämnden.

I Hjälpmedelsservice verksamhetsplan för år 2014 anges ett övergripande effektmål; ”att patienterna har en god hälsorelaterad livskvalitet”. Planen anger också vilka resultat man behöver uppnå för att nå det angivna effektmålet. Av verksamhetsplanen framgår också att man ska genomföra brukarenkäter. Detta har man ännu inte genomfört fullt ut.

- Ett av de resultat - som man angett i verksamhetsplanen - att man behöver uppnå för att nå effektmålet, är att; ”brukarnas hjälpmedelsbehov är väl tillgodosedda”. Metoder för att kunna mäta bland annat detta resultat behöver utvecklas. En åtgärd kan vara att genomföra utvecklade och systematiserade brukarenkäter i enlighet med vad som anges i verksamhetsplanen.

Hjälpmedelsservice får feedback på sin verksamhet och sina tjänster på flera olika sätt. Bland annat i samband med de olika nätverksträffarna som nämnts tidigare. Från kommunerna förekommer även telefonåterkoppling, i de fallen gäller det framförallt leveransärenden. Internt i landstinget får Hjälpmedelsservice även återkoppling via avvikelserapporter.

- Av nämndens protokoll framgår inte att den rutinmässigt får information om feedback avseende sin verksamhet. Om hjälpmedelsservice erhåller viktiga synpunkter eller information av betydelse för nämndens verksamhet informeras dock nämnden enligt uppgift.

- En generell iakttagelse, vad gäller återkoppling och rapportering till nämnden från verksamheten, är att det är såväl stort som smått som rapporteras. Nämnden kan behöva överväga och precisera vilken rapportering och vilken information den behöver som beslutunderlag och för att kunna fullgöra sitt uppdrag och ta sitt ansvar. Nämnden bör även utveckla arbetet med intern kontroll.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor