

För kännedom:

Fullmäktiges presidium
Partiernas gruppledare
Kommunchef
Socialchef

Till:

Kommunstyrelsen

Granskning av biståndshandläggning och verkställighet

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning av kommunens biståndshandläggning och verkställighet inom äldreomsorgen. Biståndshandläggning är myndighetsutövning och en mycket viktig funktion i den kommunala verksamheten, här genereras den verksamhet som ska bedrivas och därmed även kvalitet och kostnader. Efter biståndshandläggares beslut i ett enskilt ärende verkställs beviljad insats i verksamheten.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och förvaltningen bedriver en ändamålsenlig och effektiv biståndshandläggning och verkställighet av insatser inom äldreomsorgen.

Resultatet av granskningen redovisas i bilagd granskningsrapport. Beträffande synpunkter från granskningen hänvisas i första hand till granskningsrapporten.

Nedan sammanfattas våra iakttagelser:

- Det finns en politiskt antagen vägledning för biståndshandläggningen. Vi bedömer att vägledningen är ändamålsenlig.
- Biståndshandläggarna arbetar utifrån de gemensamma rutinerna i normalfallet men eftersom det är individuella behov som styr, och olika biståndshandläggare som tar beslut, finns alltid en risk för icke enhetlighet i bedömningar. Biståndshandläggarna är medvetna om detta och i syfte att få enhetlighet har handläggarna regelbundet möten där man diskuterar svårare ärenden. Det faktum att biståndshandläggarna sitter nära varandra och för dagliga diskussioner gagnar enhetlighet.
- Vi bedömer att det finns en förhållandevis god tydlighet i rollfördelning mellan biståndshandläggning och verkställighet. En rollfördelning som man arbetat mycket med. Dock bör biståndshandläggarnas uppdrag och roll tydliggöras ytterligare.
- Genomförandeplanerna håller generellt en ändamålsenlig nivå. Vår bedömning är att de kan utvecklas vidare och då speciellt vad avser mål för insatsen. Dessutom är det viktigt att det verkliga finns genomförandeplaner överallt vilket det inte gör idag.
- De flesta beslut är tillsvidarebeslut vilket innebär att uppföljning ska göras årligen enligt den vägledning kommunen har och aktuell lagstiftning. Inom korttidsboende förekommer ibland tidsatta beslut och här gör biståndshandläggarna olika. Vår uppfattning är att det är viktigt att ha så många tidsatta beslut som möjligt. Uppföljning/omprövning görs inte i den utsträckning

som är önskvärt idag. Vår bedömning är att bristande uppföljning ger stora risker för ökade kostnader inom verksamheterna. Uppföljningar kan innebära att förbättringar hos individer som innebär mindre behov, mindre tid, snabbt kan innebära lägre kostnader. Socialstyrelsen har i sina rekommendationer för biståndsbedömning påtalat att kommunen minst en gång per år skall följa upp ärende oaktat om det är påkallat eller ej. Vi anser att nya beslut ska ha en betydligt kortare tid än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att klara sig själva som är allra störst den första tiden efter att insatsen påbörjats.

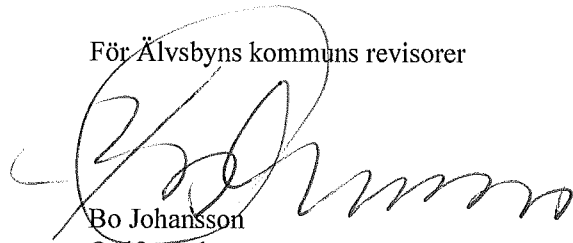
- Vi bedömer organisationen för biståndshandläggning som ändamålsenlig utifrån de förutsättningar som finns i Älvsbyn.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen följande:

- Genomförandeplanerna håller generellt en ändamålsenlig nivå men är i några fall ofullständiga. Vår bedömning är att de kan utvecklas vidare och då speciellt vad avser mål för insatsen. Dessutom är det viktigt att det verkligen finns genomförandeplaner överallt.
- Vår uppfattning är också att det är viktigt att ha så många tidsatta beslut som möjligt. Idag görs omprövningar vid framkomna behov. Behov som påvisas från verksamheten eller anhöriga.
- Idag saknas intern granskning och uppföljning av beslut. Detta innebär att kommunstyrelsen inte har kontroll på att biståndsbesluten t.ex. har en likvärdig bedömning. Vidare görs inga stickprov i verksamheten för att säkerställa att biståndsbeslut som fattats effektueras på ett riktigt sätt. Vi rekommenderar interna stickprov och uppföljningar.
- Förvaltningen har påbörjat arbetet med att ta fram ett kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta arbete bör ges en hög prioritet. Idag finns det, som vi uppfattar det, en mindre bra struktur i hur riktlinjer och andra styrande dokument hanteras.
- Förvaltningen måste omedelbart utreda hur behörigheterna hanteras i det databaserade verksamhetssystem man använder.
- Vi bedömer att organisationen för biståndshandläggning är ändamålsenlig. Dock är det vår bestämda uppfattning att biståndshandläggarnas uppdrag och roll måste tydliggöras ytterligare. Biståndshandläggare är myndighetspersoner och ska ej arbeta med verkställighet.
- Denna granskning innefattar ej verkställighet i den meningen hur verksamheterna inom äldreomsorgen bedrivs utan endast kedjan fram till att verkställigheten tar över. Vi har dock gjort ett antal iakttagelser som kan vara viktiga för kommunen att beakta i en fortsatt utveckling av framför allt hemtjänsten. Hemtjänsten är en komplex verksamhet där många olika faktorer är avgörande för ett gott resultat. Det handlar dels om kunder och behov som är föränderliga och dels om personal, schan, arbetstider mm. För att ha en effektiv verksamhet krävs flexibel planering och ändamålsenlig uppföljning. Vi gör bedömningen att verksamheterna idag inte har full kontroll över den arbetade tiden ställt i relation till behov. Budgetmedel fördelas utifrån biståndsbedömd tid men den utförda tiden känner man ej till.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 19 november 2015.

För Älvsbyns kommuns revisorer



Bo Johansson
Ordförande



Älvsbyns kommun

Biståndshandläggning och
verkställighet inom äldreomsorgen

Revisionsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
2015-08-24
Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Avgränsning	3
2.5	Ansvarig nämnd	3
2.6	Metod	4
2.7	Projektorganisation	4
3.	Lagstiftning	4
4.	Ledning och styrning	5
4.1	Organisation	5
4.2	Älvsbyn i jämförelse med andra	7
4.3	Styrning och ledning	8
5.	Utredning, bedömning, planering och verkställighet av individuella insatser	9
5.1	Från biståndsbedömning till verkställighet	9
5.2	Verkställighet	11
5.3	Uppföljning/omprövning	13

1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Älvsbyns kommun fått i uppdrag att granska kommunens biståndshandläggning och verkställighet inom äldreomsorgen.

Handläggare handlägger ärenden inom äldreomsorgen, omsorgen om funktionsnedsatta samt den kommunala psykiatrin. Denna granskning avser äldreomsorgen. Efter biståndshandläggares beslut i ett enskilt ärende verkställs beviljad insats i verksamheten. Biståndshandläggning är myndighetsutövning och en mycket viktig funktion i den kommunala verksamheten, här genereras den verksamhet som ska bedrivas och därmed även kvalitet och kostnader.

Sammanfattningsvis, efter genomförd granskning och utifrån revisionsfrågan, gör vi följande iakttagelser:

- Det finns en politiskt antagen vägledning för biståndshandläggningen. Vi bedömer att vägledningen är ändamålsenlig.
- Biståndshandläggarna arbetar utifrån de gemensamma rutinerna i normalfallet men eftersom det är individuella behov som styr, och olika biståndshandläggare som tar beslut, finns alltid en risk för icke enhetlighet i bedömningar. Biståndshandläggarna är medvetna om detta och i syfte att få enhetlighet har handläggarna regelbundet möten där man diskuterar svårare ärenden. Det faktum att biståndshandläggarna sitter nära varandra och för dagliga diskussioner gagnar enhetlighet.
- Vi bedömer att det finns en förhållandevis god tydlighet i rollfördelning mellan biståndshandläggning och verkställighet. En rollfördelning som man arbetat mycket med. Dock bör biståndshandläggarnas uppdrag och roll tydliggöras ytterligare.
- Genomförandeplanerna håller generellt en ändamålsenlig nivå. Vår bedömning är att de kan utvecklas vidare och då speciellt vad avser mål för insatsen. Dessutom är det viktigt att det verkligen finns genomförandeplaner överallt vilket det inte gör idag.
- De flesta beslut är tillsvidarebeslut vilket innebär att uppföljning ska göras årligen enligt den vägledning kommunen har och aktuell lagstiftning. Inom korttidsboende förekommer ibland tidsatta beslut och här gör biståndshandläggarna olika. Vår uppfattning är att det är viktigt att ha så många tidsatta beslut som möjligt. Uppföljning/omprövning görs inte i den utsträckning som är önskvärt idag. Vår bedömning är att bristande uppföljning ger stora risker för ökade kostnader inom verksamheterna. Uppföljningar kan innebära att förbättringar hos individer som innebär mindre behov, mindre tid, snabbt kan innebära lägre kostnader. Socialstyrelsen har i sina rekommendationer för biståndsbedömning påtalat att kommunen minst en gång per år skall följa upp ärende oaktat om det är påkallat eller ej. Vi anser att nya beslut ska ha en betydligt kortare tid än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att klara sig själva som är allra störst den första tiden efter att insatsen påbörjats.
- Vi bedömer organisationen för biståndshandläggning som ändamålsenlig utifrån de förutsättningar som finns i Älvsbyn.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen följande:

- Genomförandeplanerna håller generellt en ändamålsenlig nivå men är i några fall ofullständiga. Vår bedömning är att de kan utvecklas vidare och då speciellt vad avser mål för insatsen. Dessutom är det viktigt att det verkligen finns genomförandeplaner överallt.
- Vår uppfattning är också att det är viktigt att ha så många tidsatta beslut som möjligt. Idag görs omprövningar vid framkomna behov. Behov som påvisas från verksamheten eller anhöriga.
- Idag saknas intern granskning och uppföljning av beslut. Detta innebär att kommunstyrelsen inte har kontroll på att biståndsbesluten t.ex. har en likvärdig bedömning. Vidare görs inga stickprov i verksamheten för att säkerställa att biståndsbeslut som fattats effektueras på ett riktigt sätt. Vi rekommenderar interna stickprov och uppföljningar.
- Förvaltningen har påbörjat arbetet med att ta fram ett kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta arbete bör ges en hög prioritet. Idag finns det, som vi uppfattar det, en mindre bra struktur i hur riktlinjer och andra styrande dokument hanteras.
- Förvaltningen måste omedelbart utreda hur behörigheterna hanteras i det databaserade verksamhetssystem man använder.
- Vi bedömer att organisationen för biståndshandläggning är ändamålsenlig. Dock är det vår bestämda uppfattning att biståndshandläggarnas uppdrag och roll måste tydliggöras ytterligare. Biståndshandläggare är myndighetspersoner och ska ej arbeta med verkställighet.
- Denna granskning innefattar ej verkställighet i den meningen hur verksamheterna inom äldreomsorgen bedrivs utan endast kedjan fram till att verkställigheten tar över. Vi har dock gjort ett antal iakttagelser som kan vara viktiga för kommunen att beakta i en fortsatt utveckling av framför allt hemtjänsten. Hemtjänsten är en komplex verksamhet där många olika faktorer är avgörande för ett gott resultat. Det handlar dels om kunder och behov som är föränderliga och dels om personal, scheman, arbetstider mm. För att ha en effektiv verksamhet krävs flexibel planering och ändamålsenlig uppföljning. Vi gör bedömningen att verksamheterna idag inte har full kontroll över den arbetade tiden ställt i relation till behov. Budgetmedel fördelas utifrån biståndsbedömd tid men den utförda tiden känner man ej till.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Älvsbyns kommuns revisorer fått i uppdrag att granska biståndshandläggning och verkställighet inom äldreomsorgen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Biståndshandläggning är myndighetsutövning i kommunen och därmed betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde. Biståndshandläggningen är också betydelsefull ur ett

ekonomiskt perspektiv för kommunen. Det är via biståndsbeslutet som insatser genereras och därmed kostnader för kommunen.

Vidare är det viktigt att kommunen har en uppföljning av biståndsbeslutet både i innehåll och i omfattning. Verktällighet av beslut som ej stämmer överens med biståndsbeslutet kan bli rättsosäkert för den enskilde och kostsamt för kommunen.

Älvsbyns kommuns revisorer bedömer i sin risk och väsentlighetsbedömning att biståndshandläggning och verkställighet är en avgörande process för såväl kvalitet som kostnader och att en granskning är viktig.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och förvaltningen bedriver en ändamålsenlig och effektiv biståndshandläggning och verkställighet av insatser.

Vi har därför granskat:

- Finns riktlinjer antagna av ansvarig nämnd som stöd för biståndshandläggningen?
- Finns ett gemensamt förhållningsätt och bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare?
- Finns en tydlighet i rollfördelning mellan biståndshandläggning och verkställighet?
- Finns genomförandeplaner och till vilken kvalitet?
- Följs biståndsbesluten upp?
- Är organisationen ändamålsenlig?

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten, i tillämpliga delar, uppfyller:

- Socialtjänstlagen
- Socialtjänstförordningen
- Föreskrifter
- Politiska beslut, interna riktlinjer och rutinbeskrivningar.

2.4 Avgränsning

Granskningen har omfattat äldreomsorgen i Älvsbyns kommun

2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument.
- Intervjuer med enhetschef för hälso- och sjukvårdsenheten, biståndshandläggare, chef för hemtjänst samt socialchef.

Rapporten är saklighetsgranskad av enhetschef för hälso- och sjukvårdsenheten.

2.7 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor, under ledning av Ingegerd Mannfeldt, kundansvarig i Älvsbyns kommun.

3. Lagstiftning

Socialtjänstlagen, SoL, är en målinriktad ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten med utgångspunkt från lokala förutsättningar och behov. I portalparagrafen¹ anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Oavsett vad ärendet gäller – bistånd till försörjningen eller livsföringen i övrigt – är det viktigt att fokusera på den enskildes behov och inte på socialtjänstens insatser. Arbetet med att bedöma rätten till bistånd handlar i korthet om att söka svar på följande frågor:

- Hur ser behovet ut?
- Kan den enskilde själv tillgodose behovet eller kan det tillgodoses på annat sätt?
- Hur ska biståndet utformas för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå?

Handläggning och dokumentation av ärenden som rör enskilda är en central uppgift inom socialtjänsten. Det gäller också skyldigheten att dokumentera genomförandet av beslut om individuellt behovsprövade insatser. Arbetet med handläggning och dokumentation styrs av bestämmelser i grundlagarna, sekretesslagstiftning, förvaltningslagen och speciallagstiftning inom socialtjänstens område. Bestämmelserna i lagar och förordningar kompletteras i vissa fall med föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen.

Den som handlägger ett ärende måste väga ihop lagstiftning, etik, vetenskap och beprövad erfarenhet till en helhet i sitt arbete. Strävan efter att kunna erbjuda insatser som vilar på ovanstående ställer särskilda krav på att resultaten av socialtjänstens insatser för enskilda följs upp och dokumenteras på ett systematiskt sätt.

¹ 1 kap. 1 § SoL

Regler för handläggning och dokumentation syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Avsikten med reglerna är att den enskilde ska få sin sak prövad och avgjord på ett sakligt och opartiskt sätt.

I SoL finns bestämmelser om handläggning och dokumentation. Bestämmelserna avser utredningsskyldighet, dokumentationsskyldighet och dokumentationens utformning.

Som ett komplement till de bestämmelser som reglerar dokumentation i SoL har Socialstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser.

4. Ledning och styrning

4.1 Organisation

Kommunstyrelsen är ansvarig för äldreomsorgen i Älvsbyns kommun. Förvaltningen leds av socialchef.

Biståndshandläggning enligt SoL ingår i Hälso- och sjukvårdsenheten enligt den nya organisation som infördes under 2014. Biståndshandläggning enligt LSS² organiseras inom omsorgen om funktionshindrade.

Hälso- och sjukvårdsenheten består förutom av biståndshandläggare även av sjuksköterskor och arbetsterapeuter. Organisationen är som nämnts ovan ny och förhållandevis ovanlig. Syftet med att organisera biståndshandläggning och sjuksköterskor/arbetsterapeuter uppges vara att det finns en rad positiva vinster med att funktionerna arbetar nära tillsammans. Framförallt vinster för den enskilde då man enkelt kan utöka teamet kring den enskilde. Vid vårdplaneringar på sjukhus är det stora fördelar.

Tidigare låg biståndshandläggarna direkt under socialchef.

Hälso- och sjukvårdsenheten leds av enhetschef och antalet biståndshandläggare är 4 personer eller 3,5 årsarbetare. Inom LSS finns en biståndshandläggare som förutom handläggning av LSS-ärenden även handlägger ärenden inom socialpsykiatri. En utökning gjordes för ett år sen i och med avisering av nya regler från socialstyrelsen där utökad biståndshandläggning skulle göras inom särskilt boende. Dessa nya bestämmelser är vilande tills vidare.

I samband med organisationsförändringen diskuterades flera alternativa organisationer, bl.a. diskuterades en gemensam organisation där även LSS inkluderades men i slutändan beslutades den organisation som är idag. Det rådde viss oenighet om en organisation med nära tillhörighet till Hälso- och sjukvårdsenheten.

En fördel med nuvarande organisation är enligt de vi intervjuat att man fått en nära chef som stöd.

² LSS = Lagen om stöd till vissa funktionshindrade.

Det huvudsakliga arbetet för biståndshandläggarna innebär att man hanterar ansökningar från kommunmedborgare som ansöker om bistånd. Biståndshandläggarna arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen utifrån fastställd delegationsordning och utreder, bedömer och fattar beslut utifrån gällande lagstiftning samt kommunens riktlinjer. Biståndshandläggning och beslut är lika med myndighetsutövning och biståndsbeslut kan överklagas av den enskilde. Biståndshandläggarna arbetar under sekretess.

Idag har man en grupp biståndshandläggare med lämplig kompetens. Det har varit och är svårt att rekrytera biståndshandläggare i synnerhet vikarier. Biståndshandläggarna ingår i nätverk i Norrbottens län och har regelbunden handledning.

Socialstyrelsen har tagit fram statistik över antal ärenden per handläggare ³. Statistiken visar att Älvsbyn har ett lägre antal ärenden per handläggare, 150 jämfört med riksgenomsnittet på 161 ärenden per handläggare. Norrbotten ligger i snitt på 153 ärenden per handläggare.

När biståndshandläggarna tar ett beslut om insats verkställs detta i verksamheterna t ex särskilt boende, korttidsboende eller stöd i ordinärt boende.

Vid intervjuer framkommer att det finns ett bra samarbete mellan biståndshandläggare och enhetschefer i verksamheten. Man har regelbundna träffar vilka samtliga bedömer som viktiga. Det framkommer även att man arbetat mycket med rollerna, d.v.s. vem har ansvar för vad? Flödesscheman har gjorts i syfte att tydliggöra rollerna. Det finns en tendens att biståndshandläggarna blir "fixare" av arbetsuppgifter som egentligen ska utföras av annan och att rollen därmed blir otydlig.

Överlag finns det enligt de intervjuade en tydlighet i vem som gör vad i hela kedjan biståndshandläggare, enhetschef, personal i vården. Man har arbetat mycket med det och succesivt försökt renodla roller.

Man har också teamträffar, där hela hälso- och sjukvårdsenheten träffar enhetscheferna i syfte att samverka.

Inom hälso- och sjukvårdsenheten har man varje morgon s.k. rosträffar (resurs och samordning). Om enskilda samtycker så kan man på dessa träffar även ta upp enskilda ärenden.

Våra kommentarer:

Vi bedömer att nuvarande organisationen för biståndshandläggning är ändamålsenlig utifrån rådande förutsättningar i Älvsbyn. Dock är det vår bestämda uppfattning att biståndshandläggarnas uppdrag och roll måste tydliggöras ytterligare. Biståndshandläggare är myndighetspersoner och ska ej arbeta med verkställighet.

I denna granskning gör vi ingen bedömning av antalet handläggare.

³ Kommun- och enhetsundersökningen, vård och omsorg om äldre, 2012 – underlag till öppna jämförelser och Äldreguiden 2013.

4.2 Älvsbyn i jämförelse med andra

För att få en bild av kostnaderna för äldreomsorgen i Älvsbyn i jämförelse med andra kommuner så har vi valt att göra en enklare nyckeltalsjämförelse. Nyckeltalen ger inte en fullständig beskrivning av verksamheten men siffrorna kan vara relevanta som en av flera faktorer vid en bedömning av verksamheten som helhet. Siffrorna avser år 2014.

	Älvsbyn	Norrbotten	Riket
Invånare 65 + Andel i %	25,4	25,9	23,0
Invånare 80 + Andel i %	7,5	6,8	6,0
Invånare 65 + i särskilda boendeformer. Andel i %	5,1	5,7	4,2
Invånare 65 + med insats i ordinärt boende. Andel i %	8,5	8,0	7,1
Kostnad äldreomsorg totalt kr/inv 65+	73 405	70 332	57 372
Kostnad hemtjänst. Kr/brukare	265 153	247 718	278 039
Kostnad särskilt boende. Kr/brukare	808 887	836 622	812 601

Tabell 1. Källa: Kolada

Älvsbyn har fler invånare över 65 år jämfört med riket och fler invånare över 80 år jämfört med riket och länet. Av de invånare som är över 65 år så har Älvsbyn en förhållandevis hög andel personer med insatser.

Kostnaden för äldreomsorgen totalt är högre i Älvsbyn än genomsnittet i landet och länet.

Kostnaden per brukare inom särskilt boende är lägre än i riket och genomsnittet i länet. För ordinärt boende är kostnaden högre än genomsnittet i länet men lägre än i riket.

Hemtjänsten är den verksamhet som har störst överskridanden ekonomiskt gentemot budget och detta beror till största del på bristen på särskilda boendeplatser.

Våra kommentarer

Vi redovisar en jämförelse med riket och andra kommuner i syfte att få en bild av hur kostnadsläget ser ut i kommunen. Biståndshandläggning är en i allra högsta grad bidragande faktor till de kostnader som kommunen har vad avser äldreomsorg. Lagstiftningen säger att beslut alltid skall tas utifrån individuella behov men lagstiftningen ger dock utrymme för kommunens egen bedömning av skälig levnadsnivå i vissa avseenden. Detta är en anledning till att det är viktigt med politiskt antagna riktlinjer för de delar där det är möjligt att ha riktlinjer.

Älvsbyn har i jämförelse med andra kommuner förhållandevis höga kostnader för äldreomsorg. Älvsbyn har också fler äldre invånare och högre andel med insatser.

4.3 Styrning och ledning

Kommunstyrelsen har antagit "Vägledning vid handläggning av bistånd enligt Socialtjänstlagen (SoL) avseende äldreomsorg." ⁴ Biståndshandläggarna har arbetat fram förslaget till vägledning som sedan beslutats i kommunstyrelsen.

Syftet med dokumentet är att vara en "vägledning vid handläggning" samt att handläggarna ska få stöd i bedömningen och att säkerställa att biståndsbeslut fattas enligt samma bedömningsgrunder för de personer som har likartade behov.

Vägledningen börjar med att redogöra för biståndsparagrafen i SoL 4 kap 1 § som reglerar rätten till bistånd. Vägledningen redogör vidare för de olika insatser som finns och vad de innebär, omfattning mm vad avser ordinärt boende, särskilt boende, korttidsboende, ledsagning, kontaktperson, dagverksamhet samt anhörigstöd.

Delegationsordning för kommunstyrelsen är antagen 2014⁵. Generellt gäller att biståndshandläggarna har beslutanderätt om alla insatser. Vid intervjuer framkommer att delegationsordningen upplevs som tydlig.

Det finns en lång rad rutinbeskrivningar/vägledningar för olika insatser, dokumentation mm inom socialtjänsten. Vissa är beslutade av KS, som t.ex. Riktlinjer för parboende inom särskilt boende. Andra är arbetsbeskrivningar och rutinbeskrivningar som t.ex. Avlösning i hemmet, Ledsagning och Rutin gällande uppföljningar av biståndsbeslut efter genomförd vårdplanering.

Informationsmaterial finns som kan lämnas till den enskilde som ansöker om bistånd. Visst material av informationskaraktär finns även på hemsidan.

Rutinerna finns tillgängliga för alla som har behov av att använda dem.

I det datasystem som används inom äldreomsorgen både för handläggning och verkställighet finns rutiner som är uppbyggda i systemet i syfte att underlätta handläggningen. Handläggningen sker i olika steg i enlighet med de föreskrifter som gäller.

Tanken är att dessa rutiner m.m. ska samlas i ett kvalitetsledningssystem. Ett sådant finns ej idag men förvaltningen har påbörjat arbetet med att ta fram ett system. Enligt de vi intervjuat är det "på gång" men det är oklart när det ska vara klart.

⁴ Fastställda i KS 2015-04-13 Dnr 161/15-730

⁵ Fastställd 2014-12-150§ 170 Dnr 255/14,002

Den 1 jan 2012 trädde socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd⁶ om ledningssystem och kvalitetsarbete i kraft. Ett ledningssystem ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

Datasystemet är förhållandevis nytt och åsikterna går isär angående funktionaliteten. Man bedömer att det kommer att ta tid innan alla funktioner är färdiga och innan alla kan hantera systemet fullt ut. En aktuell fråga är vem som har tillgång till vad i datasystemet. Enligt biståndshandläggarna kan alla idag "se allt". Grundregeln är att Offentlighets och sekretesslagen⁷ sätter upp ramen för vilka som ska få tillgång till vissa uppgifter. Detta handlar om ytterst viktiga frågor varför det snarast bör utredas hur förfarandet är idag samt hur det ska fungera. Vi har i denna granskning ej haft möjlighet att närmare granska systemet och hur det fungerar idag.

Våra kommentarer

Det finns vägledning för handläggning av ärenden enligt SoL. Vi bedömer att vägledningen är väl genomarbetad. Vår uppfattning är att det är av stor vikt att ha aktuella, ständigt reviderade rutiner och riktlinjer i syfte att ha en effektiv och rättssäker handläggning. Viktigt är också att ha en ansvarig för detta arbete.

Förvaltningen har påbörjat arbetet med att ta fram ett kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta arbete bör ges en hög prioritet. Idag finns det, som vi uppfattar det, en mindre bra struktur i hur riktlinjer och andra styrande dokument hanteras.

Förvaltningen måste omedelbart utreda hur behörigheterna hanteras i det databaserade verksamhetssystem man använder.

5. Utredning, bedömning, planering och verkställighet av individuella insatser

5.1 Från biståndsbedömning till verkställighet

Genom intervjuer och studier av dokument har vi försökt kartlägga hur processen kring ansökningar, bedömningar, beslut, verkställighet samt uppföljning av insatser genomförs. Biståndsenheten ansvarar för att ta emot ansökan, utreda och besluta om insats. Utförarna verkställer beviljade beslut. Biståndshandläggarna ska regelbundet följa upp verkställda beslut.

Inom ramen för den process som behandlar biståndshandläggningen för äldre kan man identifiera i första hand dessa huvuddelar:

⁶ SOSFS 2011:9

⁷ SFS 2009:400



Vi har valt att genomföra kartläggningen med utgångspunkt från ovanstående indelning.

En ansökan om bistånd kan aktualiseras på ett flertal sätt, det vanligaste är att den enskilde söker eller dess anhöriga anmäler behov. De flesta ansökningar sker muntligt och/eller vid vårdplanering på sjukhus. Biståndshandläggaren tar kontakt med den enskilde och en bedömning görs om en utredning ska inledas eller ej. När beslut om att utredning ska inledas har tagits så ska en utredning inledas utan dröjsmål. I normalfallet tar detta 1-2 veckor.

Kommunen är områdesindeldad och handläggarna har ansvar för varsitt område. Dessutom har man s.k. syskondistrikt vilket innebär att man förutom sitt område är delaktig i ytterligare ett område.

Telefontider finns varje dag. Två av fyra handläggare finns på telefontiden enligt den syskondistriktsinledning som finns. Det finns en instruktion för hantering av inkommande samtal under respektive under icke telefontid Syftet med detta är att det alltid under kontorstid ska gå att få tag på biståndshandläggare.

Efter att beslut om att inleda utredning tagits görs en utredning. Biståndshandläggaren bokar tid för hembesök och en diskussion inleds om behov av insatser utifrån den enskildes egen förmåga. Vid detta möte är oftast anhöriga med, ibland också personal. Man går igenom nuvarande sociala situation och gör en bedömning av hur behovet kan tillgodoses. Ibland görs inte hembesök utan vid vissa enkla ärenden bedöms telefonkontakt räcka.

När en person bedöms utskrivningsklar från sjukhus ska en vårdplanering ske mellan vårdtagaren, sjukhuset och kommunen för att vården ska bli så heltäckande som möjligt för den enskilde.

I denna fas av utredningen arbetar handläggarna självständigt. I samband med att beslut skall fattas har handläggarna i de fall som är mer komplicerade gemensamma diskussioner. Handläggarna sitter nära varandra och detta anser man bidra till att man tycker sig göra enhetliga bedömningar. I syfte att uppnå största möjliga enhetlighet och samsyn i beslut så hålls regelbundet möten s.k. ärendedrag med chef två gånger per vecka.

I utredningsprocessen används de rutiner som finns i det databaserade verksamhetssystemet. Där finns en utredningsmall som de flesta tycker är funktionell. Handläggarna använder sig också av de politiskt antagna riktlinjerna i de fall man anser sig ha behov av det.

Kommunen har tagit beslut om att införa en utredningsmodell benämnd ÄBIC⁸. Beslutet togs hösten 2014 och målsättningen är att modellen ska vara klar att använda under 2015. En av

⁸ ÄBIC = Äldres behov i centrum.

biståndshandläggarna är processledare och uppdraget är att implementera modellen hos övriga biståndshandläggare och enhetschefer i verksamheterna. Syftet med modellen är att få en så rättssäker och enhetlig handläggning som möjligt. ÄBIC kan också beskrivas som ett standardiserat bedömningsinstrument. De flesta kommuner i landet inför nu ÄBIC. Införandet av ÄBIC innebär en omfattande genomgång av handläggningen vilket de vi intervjuat bedömer som nödvändigt.

Efter genomförd utredning formar biståndshandläggarna sitt beslut om insatser. Beslutet delges muntligt den enskilde. Innan beslut fattas så kommuniceras utredningen vilket innebär att den enskilde har möjlighet att rätta eventuella fel. Vid avslag kommuniceras alltid orsaken till avslaget med den enskilde. I beslutet finns i sådana fall en besvärshänvisning. I genomsnitt är det ca 12 avslag per år för olika insatser som särskilt boende, ledsagning, korttidsboende, matdistribution mm. Ett antal av dessa avslag leder till överklagande.

Beslutet sker i beviljade insatser t ex särskilt boende, korttidsboende, omfattning i hemtjänst t ex dusch, inköp, klädvård etc.

De flesta beslut är tillsvidarebeslut. Vad avser korttidsboende så framkommer det vid granskningen att handläggarna gör olika, några fattar tidsbegränsade beslut och några fattar tillsvidarebeslut.

Biståndshandläggarna skickar beslutet via det databaserade verksamhetssystemet till den som är verkställare d.v.s. den verksamhet som verkställer insatsen.

Biståndshandläggaren har ansvar för ärendet tills ärendet är mottaget i verkställigheten.

5.2 Verktällighet

Som framgår ovan meddelas beslut om insats till verkställigheten. Enhetschefen i verkställigheten ser beslutet i verksamhetssystemet och har ansvar för att insatsen verkställs och blir utförd enligt det beslut som biståndshandläggarna upprättat. I datasystemet ser biståndshandläggaren när ett beslut är verkställt. Biståndshandläggarna kontrollerar de beslut som eventuellt ej är verkställda. Med utgångspunkt från beslutet är det enhetschefens ansvar att upprätta en genomförandeplan och detta arbete ska påbörjas omgående.

Verktälligheten ska dokumentera sina insatser i samma databaserade verksamhetssystem som biståndshandläggarna. Dokumentation och förvaring av densamma gäller lika för alla utförare och skall följa gällande lagstiftning.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd skall alla verktällighetsbeslut d.v.s. de biståndsbeslut som enheterna ska verkställa, ha en genomförandeplan. Denna plan skall innehålla en beskrivning av hur verksamheten tänker utföra det bestämda biståndsbeslutet. Genomförandeplanen skall upprättas i samråd med, och skrivas under av den enskilde eller om den enskilde inte är kapabel att fatta beslut, av deras anhöriga eller god man. Planen ska beskriva hur insatsen som är beslutad ska genomföras. Denna plan skall sedan följas upp av socialnämnden och kravet på detta regleras i SoL. Det är personalen som arbetar närmast kunden som ska upprätta genomförandeplanen.

Enligt de vi intervjuat har man jobbat med att införa genomförandeplaner och att de ska finnas överallt men enligt biståndshandläggarna finns det inte alltid. Biståndshandläggarna ser i systemet om det finns en genomförandeplan, om den som gjort planen "flaggat" planen, då är den tillgänglig.

Biståndshandläggarna använder sig ibland av genomförandeplaner vid uppföljning, om de är bra. När det inte finns genomförandeplaner så försvåras uppföljningen.

I och med att ÄBIC nu införs så bedömer man att kvalitén på genomförandeplanerna kommer att bli betydligt bättre. Man är medveten om att de inte är kvalitativt bra alla gånger idag och att man måste arbeta för att de blir bättre.

Vi har i denna granskning tagit del av ett antal slumpvis utvalda aidentifierade genomförandeplaner.

Alla planer följer en mall med rubrikerna; behov/önskemål, mål, hur (åtgärderna i detalj), hjälpmedel samt när.

De planer vi tittat på följer i de flesta fall ovan nämnda mall och rubrikerna har i de flesta fall ett innehåll.

En viktig del i en genomförandeplan är målet med insatsen. I några planer finns ej mål angett för vissa insatser. Vissa mål med insatserna är generellt hållna och diffusa. Detta innebär att de kan bli svåra att följa upp.

Det syns i alla planer vem som har skapat dokumentet och vem som är ansvarig för eventuell ändring.

Det framkommer inte i alla planer om patient/anhöriga varit delaktiga i planeringen.

En beslutad insats tidsätts av biståndshandläggarna enligt schablontider. Schablontiderna är en genomsnittlig uppskattning av tid för olika insatser. Det har varit och är många diskussioner om tidsättningen men man har beslutat att det är detta system som ska gälla. Verksamheterna upplever att tiderna dragits ner i beslut under senare år.

Ett nytt beslut innebär att man inte säkert vet att behovet stämmer överens med beslutet, det kan handla om att tiden som bedömts ser annorlunda ut mot det verkliga behovet, både mer eller mindre tid kan vara aktuellt. Om personalen ser att det är en uppenbar felaktig tidsättning signalerar man i systemet med en journalanteckning till biståndshandläggarna som kan justera beslutet. Biståndshandläggare och enhetschefer träffas var 14:e dag och har möjlighet att diskutera och stämma av de insatser som utförs.

Beslutet om insats i tid genererar också budget till verksamheterna. Den beslutade tiden multipliceras med 1,15 vilket motsvarar den budget enheten får. Utifrån den budget enheten erhåller ges möjlighet till bemanning. Medel fördelas till enheterna månadsvis. Enhetschef är ansvarig.

Denna granskning innefattar ej verkställighet i den meningen hur verksamheterna inom äldreomsorgen bedrivs utan endast kedjan fram till att verkställigheten tar över. Kort vill vi dock beskriva lite av processen. När ett beslut tidsätts så fördelas medel till verksamheterna enligt den

modell vi beskrivit ovan. Verksamheten planeras, inom särskilt boende är det oftast inga, eller mindre, förändringar över tid men inom hemtjänsten sker förändringar dagligen. Veckoplanering görs över vilka insatser som planeras och utifrån det fördelas personalen. Personalen har 6-veckorsscheman enligt den s.k. tvättstugemodellen och alla har rätt till heltid.

Varje morgon tas listor ut ur datasystemet och de som arbetar ser vilka personer de ska åka till under dagen och vilka insatser som ska utföras. Det kan vara ändringar, att någon inte behöver hjälp just den dagen eller att någon behöver mer hjälp. Allt ska dock utföras utifrån de beslut som finns. I och med den dagliga planeringen så ser man till att alla kunder "finns med på listan", d.v.s. att ingen blir utan hjälp.

I Älvsbyn planeras alla insatser manuellt, man har inte stöd av ett databaserat planeringssystem.

Man mäter heller inte den utförda tiden utan det enda mått man har är beslutad tid och budgeten utgår från beviljad, ej utförd tid.

5.3 Uppföljning/omprövning

Uppföljning/omprövningar av insatser är en mycket viktig fråga inom ramen för handläggningsprocessen såväl för den enskilde som för kommunen. Här möjliggörs uppföljning av om målet med beslutade insatser uppfyllts med en rimlig kvalitet.

Enhetschef och/eller personal signalerar till biståndshandläggarna om behovet ändras för den enskilde under pågående insats.

Av Förvaltningslagen⁹ framgår att varje ärende där enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Begäran och beslut om insats enligt SoL¹⁰ och Socialstyrelsens allmänna råd¹¹ påvisar att uppföljningar och omprövningar av ärenden kan och skall göras då förhållandena ändras och påverkar hjälpbehovet. Då inga förändringar förväntas skall en uppföljning göras minst en gång per år. Då uppföljningar påkallas av anhöriga eller personal, oftast i samband med större hjälpbehov, görs detta. I de fall beslut är tidsatta signalerar datasystemet om tid för omprövning. Annars görs omprövningar en gång per år som lagen föreskriver.

Vid uppföljning används i vissa fall genomförandeplanerna.

Vid intervjuer framkommer att i och med att ÄBIC införs så kommer genomförandeplanerna att bli bättre och därmed även uppföljningarna.

Vårdplanering för de som kommer hem från sjukhusen har man rutiner för. Senast fyra veckor efter att personen kommit hem från sjukhus har man en uppföljning.

⁹ FL 7 §

¹⁰ SoL 4 kap

¹¹ SOSFS 2006:5

Vid vårdplaneringen på sjukhus, som oftast sker via telefon, ställer biståndshandläggarna krav på att den enskilde ska vara delaktig. Arbetsterapeuter är också delaktiga vid denna vårdplanering.

Våra kommentarer

Biståndshandläggarfunktionen är en mycket viktig funktion i den kommunala verksamheten, här genereras den verksamhet som ska bedrivas och därmed även kvalitet och kostnader.

Det är svårt att avgöra om det förekommer godtycklighet i bedömningar. Det faktum att biståndshandläggarna sitter nära varandra och för dagliga diskussioner samt att man har regelbundna gemensamma möten gagnar självfallet enhetlighet. De riktlinjer som finns för handläggning finns gagnar också en samsyn i handläggningen. Vi gör bedömningen att man arbetar för att få en enhetlighet, att man är medvetna om riskerna med icke enhetlighet. Ett sätt att kolla enhetligheten är att alla handläggare får ett likadant fiktivt ärende i syfte att se de olika handläggarnas bedömningar.

Införandet av ÄBIC medför en genomgång av rutiner vilket vi bedömer som positivt.

Genomförandeplanerna håller generellt en ändamålsenlig nivå men är i några fall ofullständiga. Vår bedömning är att de kan utvecklas vidare och då speciellt vad avser mål för insatsen. Dessutom är det viktigt att det verkligen finns genomförandeplaner överallt.

Denna granskning innefattar ej verkställighet i den meningen hur verksamheterna inom äldreomsorgen bedrivs utan endast kedjan fram till att verkställigheten tar över. Vi har dock gjort ett antal iakttagelser som kan vara viktiga för kommunen att beakta i en fortsatt utveckling av framför allt hemtjänsten. Hemtjänsten är en komplex verksamhet där många olika faktorer är avgörande för ett gott resultat. Det handlar dels om kunder och behov som är föränderliga och dels om personal, scheman, arbetstider mm. För att ha en effektiv verksamhet krävs flexibel planering och ändamålsenlig uppföljning. Vi gör bedömningen att verksamheterna idag inte har full kontroll över den arbetade tiden ställt i relation till behov. Budgetmedel fördelas utifrån biståndsbedömd tid men den utförda tiden känner man ej till.

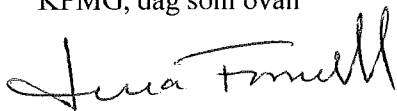
De flesta beslut är tillsvidarebeslut vilket innebär att uppföljning ska ske årligen enligt aktuell lagstiftning. Inom korttidsboende förekommer tidsatta beslut, men här arbetar handläggarna olika. Vår uppfattning är att det bör vara tydligt i vägledning och rutiner hur besluten ska formas.

Vår uppfattning är också att det är viktigt att ha så många tidsatta beslut som möjligt.

Vår bedömning är att bristande uppföljning ger stora risker för ökade kostnader inom verksamheterna. Uppföljningar kan innebära att förbättringar hos individer som innebär mindre behov, mindre tid, snabbt kan innebära lägre kostnader. Socialstyrelsen har i sina rekommendationer för biståndsbedömning påtalat att kommunen minst en gång per år skall följa upp ärende oaktat om det är påkallat eller ej. Vi anser att nya beslut inom hemtjänst, korttidsboende, ledsagning mm ska ha en betydligt kortare tid än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att klara sig själva som är allra störst den första tiden efter att insatsen påbörjats. Det är fullt rimligt med beslut på en månad och på tre månader där täta uppföljningar ger stora möjligheter till att hjälpa människor till ett självständigare liv och mindre kommunala insatser.

Idag saknas också intern granskning och uppföljning av beslut. Detta innebär att kommunstyrelsen inte har kontroll på att biståndsbesluten t.ex. har en likvärdig bedömning. Vidare görs inga stickprov i verksamheten för att säkerställa att biståndsbeslut som fattats effektueras på ett riktigt sätt.

KPMG, dag som ovan



Lena Forssell
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Ingegerd Mannfeldt
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kundansvarig Älvsbyns kommun