



Örebro kommun

**Granskning av biståndshandläggning
inom äldreomsorgen**

KPMG AB
8 december 2014
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Utredningskriterier	3
5.	Ansvarig nämnd	4
6.	Metod	4
7.	Organisation	5
8.	Rutiner	5
8.1.1	Utredningstider	5
8.1.2	Uppföljningar av biståndsbeslut	5
8.1.3	Uppföljning av verksamheten från Programnämnden	6
8.1.4	Riktlinjer	6
8.1.5	Tidsbegränsade beslut	7
8.1.6	Rambeslut	7
8.1.7	Genomförandeplaner	8
8.1.8	40-dagarsuppföljning	8
8.2	Bomtid	8
8.3	Kommentar	9
9.	Aktgranskning	10
9.1	Kommentar	11
10.	Kvalitetsarbete	12
10.1	Vardagligt utvecklingsarbete	12
10.2	Resursfördelning	12
10.3	Internkontrollplan	13
10.4	Samverkan	13
10.5	Kommentar	13

1. Sammanfattning

Vår granskning visar att Nämnderna inte följer upp enskilda beslut och ej heller har tillräcklig internkontroll av den egna biståndshandläggningen.

Vår granskning av nämndsprotokoll visar på att det under 2013-2014 inte redovisats några beslut eller informationer som rör uppföljning av biståndsbeslut eller genomförandeplaner. Det går ej heller att utläsa ur de officiella nämndsprotokollen att det ställts några frågor eller krav på förvaltningen utifrån bristande uppföljningar.

Riktlinjerna (Tillämpningsregler) behöver revideras och förtydligas då de inom flera områden inte ger tillräcklig vägledning till handläggarna för en gemensam handläggning. Alla nämnderna berörs inte av ansvaret för denna fråga men samtliga nämnder på verkas av bristerna.

De intervjuade har i samtliga fall sagt att de klarar av att hålla de lagstadgade utredningstider som finns. Aktgranskningen bekräftar att utredningar görs inom lagstadgad tid.

Många biståndsbeslut är inte aktuella då de ej följts upp i samband med att beslutet gått ut. Detta innebär att det blir stora svårigheter för enhetschefer i verksamheterna att skriva genomförandeplaner vilka skall bygga på ett aktuellt biståndsbeslut.

Uppföljning av biståndshandläggningen är med utgångspunkt från de brister vi uppmärksammat ett utvecklingsområde för nämnderna. Nämnderna har en bristande internkontroll av den egna biståndshandläggningen. Detta innebär att ingen kontinuerlig kontroll funnits om huruvida de beslut som fattas är likvärdiga i sin bedömning. Nämnderna bör utveckla det interna arbetet vad gäller att jämföra biståndsbeslut mellan handläggare för att på detta sätt få en tydligare och rättvisare bedömning mellan handläggare. Detta bör också redovisas till nämnderna en gång per år.

Vi anser vidare att den internkontrollplan som nämnden har bör kompletteras med områden som internt granskar biståndshandläggning.

Vår granskning visar på att enheten är i behov av revidering av rutiner. Det saknas uppföljningar av biståndsbeslut vilket för Nämnderna får till konsekvens att det finns risker för att människor har längre insatser än vad det skulle behövas. För den enskilde innebär detta att det som framgår i SoL 4 kap 1§ 3st ”Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv” inte helt kan följas då inte tillräckligt med uppföljningar görs. Vidare innebär det att det finns betydande risker att kostnadsnivån vad gäller insatser blir högre än vad som är nödvändigt.

Sammantaget är vår bedömning att det i dagens myndighetshantering inom äldreomsorgen finns uppenbara risker för att:

- man bryter mot Socialtjänstlagen i framförallt det som handlar om uppföljning men också den enskildes delaktighet i utformningen av den egna vården.

- besluten inte anpassas till brukares ändrade behov.
- bistånden har skillnader i bedömning mellan olika handläggare speciellt med tanke på att riktlinjerna inte idag enligt vår bedömning är tillfredsställande
- kostnaderna är högre än nödvändigt (bristande uppföljning m.m.)
-

Vår bedömning är att vård- och omsorgsförvaltningen och nämnderna bör införa tydliga uppföljningsrutiner snarast för att underlätta handläggarnas arbete.

Nämnden bör vidare på ett tydligt sätt ta ansvar för att likvärdiga förutsättningar finns inom Örebro kommun. Detta bör göras genom stickprovskontroller årligen som redovisas i nämnderna och dokumenteras.

2. Bakgrund

Stadsrevisionen i Örebro har gett KPMG i uppdrag att granska hur nämnderna arbetar för att bedriva en god och ändamålsenlig biståndshandläggning av äldreomsorgen i Örebro kommun.

Rättssäkerheten för äldre personer inom socialtjänstens område har under senare år fått en ökad uppmärksamhet bland annat på grund av att beviljade insatser inte alltid fungerar och/eller verkställs inom rimlig tid. Socialtjänstlagen ger också utrymme för att en kommun som underlåter att utan skäligt dröjsmål verkställa en insats, beslutad av kommunen, kan av domstol erläggas att betala vite.

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

Stadsrevisionen har mot bakgrund av ovanstående, givit KPMG i uppdrag att granska hur processen på äldreomsorgens område gällande utredning, bedömning och beslut samt överförande av beslut till verkställighet inom Nämndernas ansvarsområde genomförs avseende biståndsinsatser för äldre enligt Socialtjänstlagen (SoL).

Stadsrevisionen har gjort bedömningen att uppföljning av utredning, beslut och verkställighet av biståndsinsatser för äldre är en avgörande process för såväl kvalitet som kostnader i verksamheten.

3. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om biståndshandläggningen för äldre genomförs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Vi har därför granskat om:

- Det finns riktlinjer av ansvarig nämnd som stöd för biståndsbedömning
- Tolkningen av regler och riktlinjer och hur den sker inom biståndshandläggningen
- Det finns rutinbeskrivningar för handläggning och uppföljning av biståndsprövningar
- Det finns gemensamt förhållningssätt och bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare
- Det finns riktlinjer för när omprövning av biståndsbeslut skall göras

4. Utredningskriterier

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

- Socialtjänstlagen 2001:453 (SoL)

- Förvaltningslagen 1986:223 (FL)
- Politiska beslut, interna riktlinjer och rutinbeskrivningar

5. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Programnämnden för social välfärd samt vård och omsorgsnämnd Öster och Väster. Då det i vår granskning är tydligt att alla nämnderna kommer att beröras av olika utvecklingsområden så har vi inte tydliggjort vilken nämnd som avses. Detta kan tyckas konstigt då det därmed blir svårt med ansvarsfrågan. Allt som rör ansvar för myndighetsutövning ligger inom ramen för alla tre nämnderna. Programnämnden har ett övergripande ansvar men det vardagliga ansvaret ligger under de två vård och omsorgsnämnderna. Vi anser det vara omöjligt att särskilja ansvarsfrågan varför vi nedan därför kommer att benämna de tre nämnderna för "nämnderna".

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument:
 - Riktlinjer/praxis
 - Arbetsrutiner för handläggning
 - Delegationsförteckning
 - Delegationsordning
 - Organisationsschema
 - Instruktion för verkställighetsdokumentation
 - Internkontrollplan
- Intervjuer med berörda tjänstemän
 - Chefer
 - Biståndshandläggare
 - Politiker

7. Organisation

Det huvudsakliga arbetet för biståndshandläggarna innebär att man hanterar ansökningar från kunder som ansöker om biståndshjälp inom äldreomsorgen (SoL-ärenden). Detta arbete innebär att man träffar kunder och eventuellt deras anhöriga. Tjänstemännen har också kontakt med andra myndigheter då detta är behövligt. Deras behov och förutsättningar prövas mot de aktuella lagar SoL (socialtjänstlagen), och FL (förvaltningslagen) som styr verksamheten. 18 personer, varav sex personer sitter i en mottagning. Tre stycken arbetar i ett vårdplaneringsteam som har till uppgift att bland flera delar delta i sjukhusens vårdplaneringar och hanterar nyinkomna ärenden, ansvarar för biståndshandläggning inom äldreomsorgen. Till detta har man ansvar för vårdplaneringar på korttidsboende och uppföljningar av dessa ärenden.

8. Rutiner

Gruppen är indelad efter ansvarsområden som i Örebro kommun tidigare baserades på geografiskt område men numera har ett funktionsindelade ansvarsfördelning. Detta innebär att vissa ansvarar för mottagning av ärenden och hanterar dem de första månaderna medan övriga hanterar ärenden som har ett längre beslut. Alla utredarna är vidare placerade centralt. De sitter således placerade tillsammans. I samband med nyansökningar görs ett hembesök där diskussioner förs med den enskilde och eventuellt anhöriga om den enskildes behov och vardagliga situation. Samtal förs även med landstinget och andra externa aktörer.

8.1.1 Utredningstider

De intervjuade har i samtliga fall sagt att de klarar av att hålla de lagstadgade utredningstider som finns. Aktgranskningen bekräftar att utredningar görs inom lagstadgad tid.

8.1.2 Uppföljningar av biståndsbeslut

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS:2006:5) påvisar att uppföljningar och omprövningar av ärenden kan och skall göras då förhållanden ändras vilka påverkar hjälpbehovet. Då inga förändringar förväntas skall en uppföljning göras minst en gång per år. Intervjuerna har visat att Örebro kommun inte gör de uppföljningar som Socialstyrelsen i sina allmänna råd anser vara de krav som kan ställas på en biståndshandläggning inom äldreomsorgen. De intervjuade menar att de rutiner som de har, där de inte tidsbegränsar biståndsbeslut eller begränsar dem till 12 månader, innebär att väldigt få uppföljningar görs om det inte är påkallat av hemtjänstpersonal eller den enskilde. Då uppföljning påkallats av anhöriga eller personal, oftast i samband med större hjälpbehov, görs detta enligt de intervjuade. De uppföljningar som skall göras i den ordinarie verksamheten då det inte är påkallat görs bara i begränsad omfattning. Här påtalar dock förvaltningsledning att ett arbete har påbörjats med att beta av alla uppföljningar. Tre handläggare skall gå igenom icke uppföljda beslut och se till så att man kommer ikapp i detta arbete. De intervjuer vi haft visar dock att man inte i tillräcklig omfattning hinner med detta tänkta arbete.

Samtliga intervjuade påtalar att de under den tid de jobbat i kommunen ej haft någon extern eller intern uppföljning av biståndsbeslut. Således har inte heller denna information avgetts till nämnd. Även här ges viss annorlunda information från ledningen. Beroende av vilken av de tre nämnderna som avses så ges viss information.

Vår granskning visar vidare att nämnderna inte, i tillräcklig omfattning, följer upp enskilda beslut och ej heller har tillräcklig internkontroll av den egna biståndshandläggningen. Ansvarig chef har påtalat att det inom planeringen ingår att man skulle hinna med intern kontroll av dokumentation och av aktgranskning men detta har inte varit möjligt att hittills hinna med.

Vår granskning av nämndsprotokoll visar på att det under 2013-2014 inte redovisats några beslut eller informationer som rör uppföljning av detta område. Vi avser då uppföljning av själva myndighetsarbetet. Ej heller finns redovisning av jämförelser mellan handläggare och ej heller redovisning av hur biståndsbeslut följs upp i utförarverksamheten. Politikerna har utifrån vad som går att utläsa i nämndsprotokoll ej heller ställt frågor kring uppföljning och ej heller begärt någon sådan från förvaltningens sida. Förvaltningsledningen påtalar i sakgranskning att man inte helt delar denna uppfattning. Dels menar man att det finns rutin för redovisning av delegationsbeslut och att viss information givits från ledningen till vissa av nämnderna.

Förvaltningschefen har också gett ansvarig chef i uppdrag att redovisa åtgärdsplan inom flera områden rörande biståndshandläggning. Detta skall presenteras under hösten eller har presenterats innan denna rapportens slutförande.

8.1.3 Uppföljning av verksamheten från Programnämnden

Det saknas idag rutiner för systematisk uppföljning av biståndshandläggningen inom nämnden. Dels följs inga individärenden upp då delegationsansvaret vilar på tjänsteman men inte heller finns tydliga uppföljningar av verksamheten alternativt stickprov för att få en bild av hur verksamheten fungerar. Här påtalar förvaltningsledning att stickprov utförs i verksamheten en gång per månad och redovisas också till den politiska ledningen. Då tre nämnder på olika sätt berörs av myndighetsutövningen kan man dock konstatera att det inte finns redovisat mer än till en nämnd och att då handlar det om delegationsredovisningar och fattade beslut.

8.1.3.1 Rutiner för ärendehandläggning

Enheten träffas regelbundet för att diskutera ärenden. Detta borde enligt de intervjuade bidra till att få en mer enhetlig handläggning. Gruppledare deltar vid dessa träffar.

8.1.4 Riktlinjer

Nämnderna har riktlinjer för biståndsbedömning antagna 2002 vilka påtalar vikten av att personalen gör sitt uppdrag tydligt och med utgångspunkt från den enskildes resurser. Även om alla nämnderna inte har ansvar för myndighetsutövning så påverkas alla nämnderna av bristande riktlinjer. Riktlinjerna påtalar inte vikten av genomförandeplaner men är tydlig i inledningen med att det enbart är riktlinjer och att en individuell prövning alltid ligger som grund.

Riktlinjerna innehåller vissa relevanta områden men saknar tydlighet. Dokumentet är i väldigt många delar svårt för att inte säga väldigt svårt att följa. Riktlinjerna är inte heller uppdaterade sedan 2002 vilket gör dem i det närmaste oanvändbara. Dock menar man i intervjuer att det i stället finns en handbok med rutiner inom olika områden. Nämnas kan uppföljning och omprövning av beslut samt dokumentation. Inte heller denna handbok är aktuell efter senaste förändringen av organisation samt ändrad inriktning vad gäller rambeslut. Intervjuerna visar därmed att inte heller denna handbok används idag utan inväntar revidering. Här påtalar förvaltningsledningen att den inriktning på rambeslut i timintervall som gäller idag innebär att riktlinjer inte kommer att vara detaljerade i Örebro Rambesluten innebär att man inte tänker ha riktlinjer i detalj. Detta finns också som förbättringsområde i verksamhetsplanen.

8.1.5 Tidsbegränsade beslut

Rutiner kring tidsbegränsade beslut är att merparten av besluten sätts med 12 månaders beslut. I samband med att beslutet är på väg mot avslut skall en uppföljning göras och ett nytt beslut fattas. Detta görs inte enligt samtliga handläggare vi intervjuat. Problemet är identifierat och i viss mån har man börjat revidera gamla beslut för att komma ikapp med uppföljningar. Detta gäller även nya beslut som i väldigt begränsad omfattning följs upp. Intervjuer visar på att handläggarna upplever att det är tidsmässigt långa beslut och att de inte följer upp beslut som en följd av denna tidssättning. Dessutom påtalas att de beslut där uppföljning prioriteras är beslut där det behövs mer tid. De beslut där man inte får några signaler är man inte säker på att man följer upp alls. Det finns små eller inga möjligheter till förändring av den enskildes situation.

Vår granskning av nämndsprotokoll visar på att det under 2013-2014 inte redovisats några beslut eller informationer som rör uppföljning av detta område till politiken. Ej heller går att utläsa att det ställts några frågor eller krav till förvaltningen på uppföljning av detta område. Här påtalar förvaltningsledning att det finns vissa redovisningar som rutin varje månad. Då vi granskar nämndsprotokoll från alla tre nämnderna så hittar vi inget inom detta område.

8.1.6 Rambeslut

Nämnderna har infört rambeslut med timmar i biståndshandläggningen av hemtjänsten. Detta innebär att många ärenden får ett rambeslut i samband med att ett beslut fattas. Rambesluten har olika nivåer med olika tidsspann. Våra intervjuer visar på att detta område behöver arbetas igenom ytterligare då enhetschefer lämnar olika beskrivningar på hur dessa tider beräknas. I intervjuer framkommer att ett bekymmer för Nämnderna är att enheterna inte kan mäta de tider som de är hos kund tillfredsställande. Visserligen har man ett system som mäter tid hos kund, men detta har så många tekniska problem att det enligt de intervjuade skapat en stor administration för att korrigera dessa fel. Här påtalar förvaltningsledningen att detta visserligen stämmer men att det inte har en koppling till rambeslut eller något annan form av biståndsbeslut eller inte. Den menar att oavsett vilket system de hade haft så skulle mätsystemet inte fungerat då det hänger på dess tekniska problem.

8.1.7 Genomförandeplaner

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd skall alla verkställighetsbeslut, dvs. de biståndsbeslut som enheterna skall verkställa, innehålla en genomförandeplan. Denna plan skall innehålla en redovisning av hur verksamheten tänker utföra det bestämda biståndsbeslutet. Planen skall fattas i samråd med den enskilde eller om den enskilde inte är kapabel att fatta beslut, deras anhöriga eller utsedd god man. Denna genomförandeplan skall sedan följas upp av nämnden. Intervjuer visar att främst inom området särskilt boende (äldreboenden med fast personal på plats), finns genomförandeplaner, medan hemtjänstbeslut (ordinärt boende) till viss del saknar genomförandeplaner. Detta påtalar handläggare i intervjuer. Enhetschefer förnekar dock att det saknas genomförandeplaner i hemtjänst. Då det saknas aktuella beslut blir genomförandeplanerna dock verkningslösa eftersom de skall bygga på ett aktuellt biståndsbeslut. Då det inte finns blir det bara någon form av beskrivning av det man gör med kunden. Här påtalas i sakgranskningen att det finns genomförandeplaner i alla ärenden men kvalitén är som vi sagt inte optimal. Uppföljningar av dessa delar har endast koppling till huruvida de finns men inget som har koppling till kvalitét.

Vår granskning visar på att nämnderna inte följer upp vare sig biståndsbeslut eller genomförandeplaner i tillräcklig omfattning. Nämnderna bör för att få en tydlig bild av hur genomförandeplaner fungerar införa stickprov direkt i verksamheten för att på detta sätt få en tydlig bild om genomförandeplaner görs i enlighet med de riktlinjer som förvaltningen satt upp. De chefer vi intervjuat påtalar att genomförandeplaner ingår som rutin i verksamheten men att det i princip är omöjligt att skriva dem med tillräcklig kvalitét då biståndshandläggarna inte följer upp ärenden i tillräcklig omfattning.

Vår granskning av nämndsprotokoll visar på att det under 2013-2014 inte redovisats några beslut eller informationer som rör uppföljning av detta område.

8.1.8 40-dagarsuppföljning

Nämnden har fattat beslut om att man skall införa uppföljningar i nya ärenden inom 40 dagar. Intervjuerna visar att man idag inte är i närheten av att klara av detta uppdrag. 40 dagars uppföljning genomförs bara på beslut fattade på sjukhuset. När beslutet fattats på sjukhus meddelas detta via Treserva(Verksamhetssystemet) till mottagningsteamet som sätter in i pärmen under 40 dagars uppföljning och hämtas av individuppföljningsteamet 1g/vecka.(Dessa utförs idag av två personer, en på 20 % och den andre ca 50 %) Nämnderna följer inte heller upp denna fråga.

8.2 Bomtid

I samband med att utförare i verksamhetens hemtjänst genomför insatser beslutade av biståndshandläggare så blir ett stort antal ärenden inte utförda. Detta är inget konstigt då individer själva avstår från en dusch eller en städning av olika skäl. Tidigare granskning från KPMG:s sida i flera andra kommuner visar på att bomtid ligger relativt konstant i dessa kommuner och utgör mellan 9-11%. Detta är mycket tid som försvinner i samband med utförandet och det är viktigt för förvaltningen att ha rutiner för att hantera detta. Vi

anser att denna bomtid skall inkluderas i schemaarbetet och uppmanar därför förvaltningen att påbörja ett arbete som utformar rutiner rörande detta område.

8.3 Kommentarer

Vår granskning visar på att enheten är i behov av revidering av rutiner. Det saknas uppföljningar av biståndsbeslut vilket för Nämnderna får till konsekvens att det finns risker för att människor har längre insatser än vad det skulle behövas. För den enskilde innebär detta att det som framgår i SoL 4 kap 1§ 3st "Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv" inte helt kan följas då inte tillräckligt med uppföljningar görs. Vidare innebär det att det finns betydande risker att kostnadsnivån vad gäller insatser blir högre än vad som är nödvändigt.

Riktlinjer och handbok behöver uppdateras snarast. Dessa dokument är en viktig del i kommunens redskap för en likvärdig bedömning. Att dessa dokument inte alls är aktuella och därför inte kan användas är en stor brist.

De långa beslut (12 månader) som finns i Örebro kommuns biståndsbedömning innebär att besluten inte följs upp om inte uppföljningar påkallas av annan orsak t.ex. den enskilde, eller personal. Socialstyrelsen har i sina rekommendationer för biståndsbedömning påtalat att kommunen minst en gång per år skall följa upp ärenden oaktat om det är påkallat eller inte. Vidare påtalar handläggare och chefer i intervjuer att ärenden inte alltid följs upp ens en gång per år p.g.a. tidsbrist. Detta är inte alls tillfredsställande för nämnderna då detta höjer riskerna väsentligt för höga kostnadsnivåer inom framförallt hemtjänsten. Dessutom påverkar det människors möjlighet till ett självständigt och oberoende liv. Vi anser att nya beslut skall ha betydligt kortare uppföljningstider än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att kunna klara sig själva i större omfattning. Denna möjlighet är som 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. Vi anser att de rutiner som finns idag bör utvecklas och att uppföljningsrutiner bör förändras. Här skall tilläggas att förvaltningen i intervjuer påtalar för oss att man i delårsrapporten påtalat att man idag inte hinner följa upp ärenden i tillräcklig utsträckning.

Genomförandeplaner skall finnas i alla insatsärenden. Enligt intervjuade chefer och handläggare har arbetet påbörjats och är mer frekvent inom särskilt boende men inom ordinärt boende(hemtjänst) finns stora brister.

Då uppföljningar av beslut brister saknas aktuella beslut. Mål finns inte heller i biståndsbeslut. Detta får till konsekvens att även om man försöker få till stånd aktuella genomförandeplaner är det inte möjligt då dessa bygger på aktuella biståndsbeslut. Riktlinjerna antagna av nämnden påtalar inte vikten av att alla beslut har en genomförandeplan. I SoL 4 kap 5§, framgår att "Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges", Utifrån de intervjuer vi gjort kan vi konstatera att detta område inte fungerar tillfredsställande.

Nämnderna bör införa uppföljningsrutiner direkt i verksamheten för detta område. Det blir annars en svår uppgift för nämnden att följa upp ärenden om inga tydliga genomförandeplaner finns. Vi anser att otydliga och bristande genomförandeplaner i vissa ärenden vara en brist vilket nämnderna bör rätta till.

Uppföljning av biståndshandläggningen är med utgångspunkt från de brister vi uppmärksammat ett utvecklingsområde för nämnderna. Nämnden har en bristande internkontroll av den egna biståndshandläggningen. Detta innebär att ingen kontinuerlig kontroll funnits om huruvida de beslut som fattas är rättvisa och likvärdiga. Nämnden bör utveckla det interna arbetet vad gäller att jämföra biståndsbeslut mellan handläggare för att på detta sätt få en tydligare och rättvisare bedömning mellan handläggare. Detta bör också redovisas till nämnderna en gång per år. Som jämförelse kan nämnas att nämnden på utförsidan har en hel del årliga uppföljningar vilket dock saknas inom detta område.

Det saknas idag rutiner för systematisk uppföljning av biståndshandläggningen inom nämnden. Dels följs inga individärenden upp då delegationsansvaret vilar på tjänsteman men inte heller finns tydliga uppföljningar av verksamheten alternativt stickprov för att få en bild av hur verksamheten fungerar. Detta blir ännu viktigare när delegationen ligger på tjänsteman. Nämnden måste förbättra denna uppföljning.

Preventiva insatser finns i kommunen men dessa sätts i hög grad bara in då det är påkallat och medicinskt nödvändigt. Nämnderna bör se över detta.

9. Aktgranskning

Aktgranskning har gjorts av 22 ärenden inom äldreomsorgen. Detta innebär att resultatet endast går att betrakta som ett stickprov samt att det ej kan tas som helhetsbild för hur biståndshandläggningen dokumenteras. Flertalet granskade utredningar visar på korrekta och välskrivna utredningar. Tonen är myndighetsmässig och korrekt. Dock finns flertalet områden nedan där vi anser att det kan utvecklas.

Granskningen visar i vissa fall på ojämna bedömningsnivåer av likvärdiga ärenden. Detta gäller både hemtjänst och korttidsboende. Här finns, med tanke på god kompetens inom biståndshandläggarorganisationen, goda möjligheter för nämnden att kräva interna redovisningar av dessa områden till nämnderna minst en gång per år. Detta är ett sätt för nämnden att få en internkontroll som bidrar till likvärdiga bedömningar.

Det saknas tydliga målformuleringar i besluten. Då detta saknas finns inte heller tydliga målformuleringar i genomförandeplaner som är en direkt koppling till biståndsbesluten. Vad vill man med insatsen och vad är målet för kunden med insatsen?

Inom ett område finns stora utvecklingsmöjligheter. Uppföljningar av ärenden kan inte följas och i merparten av ärenden har vi inte sett dokumenterade uppföljningar.

Flera ärenden hade beslut om omsorgsinsatser där vi anser att beslutet skulle kunna prövas mot behov av sociala insatser. Då vår insyn varit begränsad uppmanar vi nämnden att internt granska detta. Det är av vikt att människors behov av social kontakt inte kräver att man får insatser som man skulle kunna klara själv bara för att man har kontaktbehov

Utifrån det underlag som vi granskat går det inte att påtala att biståndshandläggningen är mer generös än i genomsnittskommunen. Då vi bedömer detta gör vi det utifrån vår erfarenhet från flertalet kommuner och ett stort antal aktgranskningar.

Vi vill påtala möjligheten att använda underlag från arbetsterapeuter och sjukgymnaster i samband med hantering av biståndsbeslut. Detta är ett viktigt underlag för att biståndshandläggarna skall kunna hitta "rätt" biståndsbeslut och minimera insatser i ordinärt boende.

Granskningen visar inte tydligt att kommunicering av alla beslut görs. Vid samtal med handläggare och enhetschef påtalas dock att detta är rutin och att detta görs i samtliga ärenden. Det syns dock inte alltid i den elektroniska akten. Vi uppmanar nämnden att notera detta då det gjorts.

Besluten följs inte upp vilket även intervjuerna visat. I fyra av de genomgångna 22 ärenden kan vi se att en uppföljning skett de senaste 12 månaderna. Flertalet ärenden har icke aktuella beslut eller beslut som är tillsvidare och som ej blivit uppföljda på flera år. Detta anser vi vara långt ifrån tillfredsställande.

9.1 Kommentar

Vår bedömning är att flertalet ärenden är i ordning och adekvata utifrån praxis. De ger ett neutralt och tjänstemannamässigt intryck. Vår bedömning visar på att besluten till viss del är av olika bedömningsnivå.

Vi menar således att flera ärenden har en subjektiv bedömning. Vi anser dock att det är svårt att få en enhetlig bedömningsnivå i äldreomsorgens biståndsenhet eftersom vissa rutiner för ärendehantering delvis saknas. Speciellt viktigt är det att det införs rutiner på enheten där handläggarna får granska fiktiva fall för att på detta sätt kunna jämföra bedömningsnivå. Detta gäller speciellt ärenden där korttidsboende och särskilt boende beviljats.

Även stora ärenden i hemtjänst är viktiga i denna jämförelse. Då inga tydliga rutiner finns för bedömningsnivåer avseende korttid och särskilt boende, anser vi, att det finns risker för en godtycklig biståndsbedömning i dessa ärenden.

Det finns områden som speciellt bör uppmärksammas. Då riktlinjerna saknar struktur och tydlighet är det dock svårt för handläggarna att få vägledning utifrån dessa. Speciellt vill vi uppmärksamma korttid och särskilt boende då kriterier och riktlinjer för dessa beslut måste förtydligas för att få en enhetlig och rättvis bedömning inom kommunen.

Som tidigare nämnts anser vi att en utgångspunkt i att man skall bevilja, kan vara bra ur ett trygghetsperspektiv för den enskilde. Dock kan konsekvenserna för den enskilde och för Nämnderna i kostnader bli betydande om uppföljningen har brister.

Med bristande rutiner för detta blir det svårt för handläggarna att få en likvärdig hantering av ärenden.

Om utgångspunkten i bedömningar är att man skall bevilja ärenden, t.ex. ur trygghetsaspekt, vid automatiserad handläggning är det oerhört viktigt med täta och snabba uppföljningar. För att genomföra detta krävs en bemanning som hinner med dessa uppföljningar. Det är vår erfarenhet att det för nämnden på sikt lönar sig med hög bemanning inom dessa yrkesområden. Detta blir goda konsekvenser ur både ekonomisk synvinkel och ur en kvalitetsmässig synvinkel.

Vi kan dock utifrån den bemanning som finns i Örebro inte säga att det finns för lite biståndshandläggare i förhållande till de beslut som fattas. Dock påtalar samtliga intervjuade på en omöjlig arbetssituation vilket får till konsekvens att uppföljningar blir lidande. Därför bör nämnden göra en större granskning av detta och om det kan finnas ett behov av fler handläggare. Då så många rutiner saknas är det dock svårt att bedöma huruvida det är för liten bemanning eller ej eller om den bemanning man har hade räckt om vardagsrutiner hade fungerat.

Trots dessa påtalade utvecklingsområden anser vi att handläggare gjort det som varit möjligt för att kunden skall få så lite konsekvenser i sin vardag som möjligt.

Det vi anser vara nämndernas stora bekymmer och utvecklingsområde är bristen på uppföljningar. Detta medför att trots handläggning av ärenden med försök till kundfokus riktar vi kritik på bristande uppföljning inom en rad områden. Det är oerhört viktigt för nämnderna att hitta en uppföljningsrutin av biståndshandläggningen.

10. Kvalitetsarbete

10.1 Vardagligt utvecklingsarbete

Biståndshandläggarna visar i intervjuer att de är missnöjda med sina arbetssituation i stort och att gruppen behöver arbeta sig samman då det inte finns tid till samverkan och vardaglig utveckling. De anser att de har bristande fortbildning och de anser sig ha för få möjligheter vad gäller utbildning. De intervjuade uppger att de har regelbundna arbetsplatsträffar.

10.2 Resursfördelning

Intervjuerna visar på att det inte finns någon direkt koppling i fördelning av resurser till vårdtyngd. Flera intervjuade påtalar att det kan förändras mycket i vårdtyngd på en enhet beroende på att människor insjuknar, helt enkelt blir skröpligare eller går bort. Detta innebär att den budget som finns i början av året kan vara både för liten och för stor, i förhållande till behoven än den budget man fick inför verksamhetsåret. Fördelning av resurser inom hemtjänsten sker via schabloner och fördelas av biståndshandläggare. Inom detta område kan man trots allt säga viss form av fördelning sker utifrån beslut från handläggare. I särskilt boende fördelas medel efter antalet platser. Där saknas helt en medelsfördelning baserat på vårdtyngd.

10.3 Internkontrollplan

Den interna kontrollplan som nämnderna fastställt 2013-11-08 tar inte upp några områden som berör biståndshandläggning. Den interna kontrollplanen fokuserar på andra områden bl.a. säkra utbetalningar delegationsordning och lagar och avtal m.m. Vi kan inte se en enda direkt del i internkontrollplanen som har koppling till myndighetsutövning inom äldreomsorgen. Dock finns områden som har viss koppling avseende biståndshandläggning t.ex. klagomålshantering samt värdighetsgaranti.

10.4 Samverkan

Biståndshandläggarna inom äldreomsorgen sitter tillsammans och intervjuerna visar på att det finns samverkan. Den samverkan som finns på ett naturligt sätt eftersom de sitter tillsammans skulle dock kunna utvecklas betydligt om den pressade arbetssituation som man har inte omöjliggjorde det i hög grad. Detta är enligt samtliga intervjuade ett utvecklingsområde för nämnden.

Samverkan med primärvård fungerar enligt flera intervjuade på ett bra sätt även om det i intervjuerna framkommer att de ibland upplever att ärenden från sjukhus läggs på kommunen trots att de inte alltid är färdigbehandlade. Detta upplevs som ett stort bekymmer vilket de intervjuade anser vara ett chefs/politiskt problem.

Vad gäller samverkan mellan handläggare och enhetschefer utförarsidan påtalar flera intervjuade att detta fungerar på otillfredsställande sätt. Det gäller från både chefs sida och från biståndshandläggare. Kort kan sägas att man mycket sällan träffas och att det saknas samverkansrutiner mellan handläggare och enhetschefer.

10.5 Kommentar

Vår bedömning är att samverkan mellan handläggarna måste förbättras och att enheten för myndighetsutövning inom äldreomsorg och handikappomsorg behöver tid för att diskutera utveckling av verksamheten. Samverkan mellan enhetschefer och handläggare är enligt de intervjuade obefintlig. Detta är ett viktigt område för handläggarna för att få en gemensam samsyn och tydliga och rättvisa biståndsbeslut.

Vi anser vidare att den internkontrollplan som nämnden har bör kompletteras med områden som internt granskar biståndshandläggning.

KPMG, dag som ovan

Tommy Nyberg

Seniorkonsult