

Styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen (myndighetsutövning)

KS 2021/221-1

Lindesbergs kommun

September 2021

Lars Näsström




Erika Brolin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun genomfört en granskning avseende styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig och rättssäker handläggning inom äldreomsorgen.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställer att en ändamålsenlig och rättssäker handläggning (myndighetsutövning) sker inom äldreomsorgen.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Säkerställer socialnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?	Ja	
Säkerställer socialnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?	Delvis	
Säkerställer socialnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden:

- Att överväga systematiska genomgångar av samtliga aktuella ärenden, då detta skulle ge ökade förutsättningar för en förstärkt internkontroll vad gäller handläggningens rättssäkerhet och likabedömning.
- Att säkerställa att verksamhetens medarbetare har rätt behörighet utifrån roll.
- Att genomföra en analys av huruvida de befintliga schablontiderna är relevanta.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Äldreomsorgen i Lindesbergs kommun	5
Nyckeltal	5
Granskningsresultat	7
Rättssäker handläggning	7
lakttagelser	7
Bedömning	9
Uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen	10
lakttagelser	10
Bedömning	12
Uppföljning och utvärdering i förhållande till fattade beslut	12
lakttagelser	12
Bedömning	14
Samlad bedömning	16
Rekommendationer	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

Enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden (motsvarande) för sin försörjning och livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom bistånd tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Enligt socialtjänstlagen skall en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden inledas utan dröjsmål. Utredningen ska mynna ut i en individuell bedömning av den enskildes behov.

Utredningen innebär en prövning, där myndigheten står för bedömningen av hjälpbehovet samt beslutar om lämplig insats. Bedömningen görs av en myndighetsföreträdare som har att avgöra vem som har rätt till bistånd och i vilken form denna hjälp ska utgå. Bistånd ges till människor som på grund av sjukdom, fysiska, psykiska och/eller sociala funktionshinder eller annan orsak behöver stöd och hjälp i den dagliga livsföringen.

Socialnämnden har ansvaret för att säkerställa en rättssäker biståndsbedömning. Eftersom äldreomsorgen är en väsentlig verksamhet som med sin omfattning påverkar invånarna och kommunens ekonomi är det angeläget att det finns en välfungerande styrning och ledning av den verksamheten.

Om inte socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning och ledning av biståndsbedömningen finns risk för en rättsosäker bedömning för den enskilde. För kommunen kan eventuella brister i ledning och styrning av biståndsbedömningen även leda till ökade kostnader i form av exempelvis högre volymer och/eller högre personalkostnader.

Revisorerna i Lindesbergs kommun ser i sin risk- och väsentlighetsbedömning att biståndshandläggningen är en avgörande process för såväl kvalitet som kostnader inom äldreomsorgen.

Syfte och revisionsfrågor

Syfte med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig och rättssäker handläggning inom äldreomsorgen.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer socialnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?
- Säkerställer socialnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?
- Säkerställer socialnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?

Revisionskriterier

- 4 och 11 kap. socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2014:5
- Lokala styrande och stödjande dokument

Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämndens ansvar avseende biståndsbedömning för insatser inom äldreomsorgen.

Metod

Genomgång av för granskningen relevanta dokument avseende nämndmål och dess uppföljning, riktlinjer och rutiner inom området samt nämndens protokoll.

Övergripande statistik över ekonomi och volym har efterfrågats och analyserats, till exempel antalet beviljade och utförda insatser (timmar). Därtill har beslutsstatistik från verksamhetssystemet efterfrågats och analyserats i syfte att belysa likabedömning mellan handläggare.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Enhetschef för E-hälsa och Myndighetsenheten
- Tre biståndshandläggare

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Äldreomsorgen i Lindesbergs kommun

Socialnämnden i Lindesbergs kommun fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten och vad som i lag sägs om socialnämnd, den kommunala hälso- och sjukvården inom socialtjänsten liksom insatser för personer med funktionsnedsättning. I detta ligger bland annat myndighetsutövning och verksamheter för äldre personer. Myndighetsutövningen omfattar bland annat att utreda, bedöma och besluta om äldres behov av olika insatser.

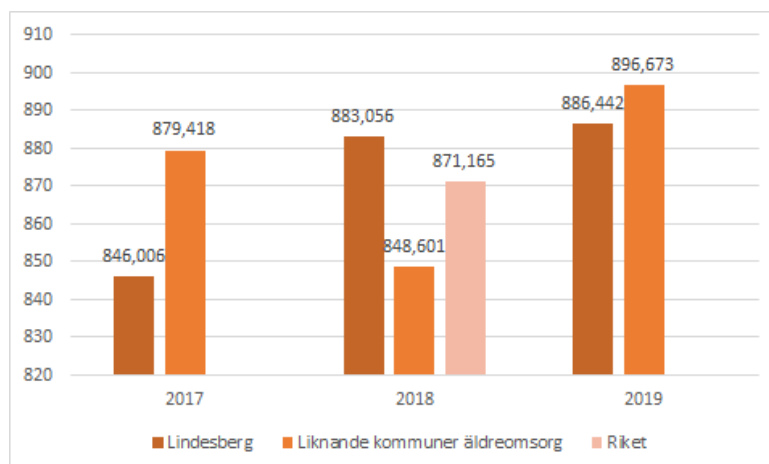
Totalt arbetar vid granskningstillfället sex medarbetare med handläggning och myndighetsbeslut enligt socialtjänstlagen (SoL) inom äldreomsorgsområdet i Lindesbergs kommun. Ordinarie personalstyrka utgörs av fem heltidstjänster, men med anledning av förberedelser av införandet av IBIC (se mer om detta på sidan 8) har arbetsgruppen utökats med en handläggare.

Ett särskilt utskrivningsteam, som organisatoriskt sett finns utanför ovan beskrivna arbetsgrupp, ansvarar för de ärenden som omfattas av Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård. Uppföljning av de beslut som utskrivningsteamet fattar sker av ordinarie biståndshandläggare.

Nyckeltal

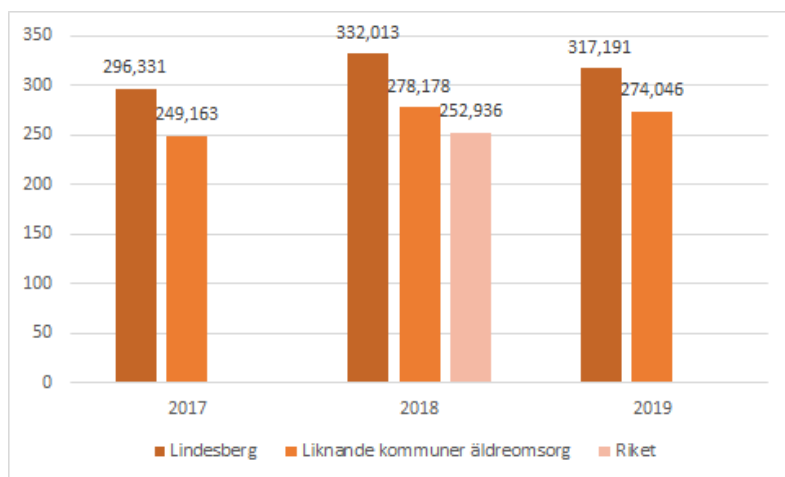
Vi har inom ramen för granskningen gjort en översiktlig nyckeltalsanalys i syfte att teckna en bakgrundsbild av äldreomsorgen. Vi har använt statistikdatabasen Kolada och jämfört Lindesbergs kommun med dels riket, dels de kommuner som betecknas som mest lika Lindesberg (år 2019) ur strukturell synpunkt¹. Då ingen statistik avseende år 2020 ännu finns publicerad vid tiden för granskningens genomförande, har åren 2017-2019 använts.

Diagram 1. Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare



¹ Boden, Finspång, Köping, Ljungby, Sala, Tierp och Vetlanda

Diagram 2. Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/hemtjänsttagare



I diagrammen ovan framgår att Lindesbergs kommuns kostnader för särskilt boende respektive hemtjänst (kr/brukare) ökat mellan åren 2017-2019.

Diagram 3. Invånare 65+ med hemtjänst i ordinärt boende, andel (%)

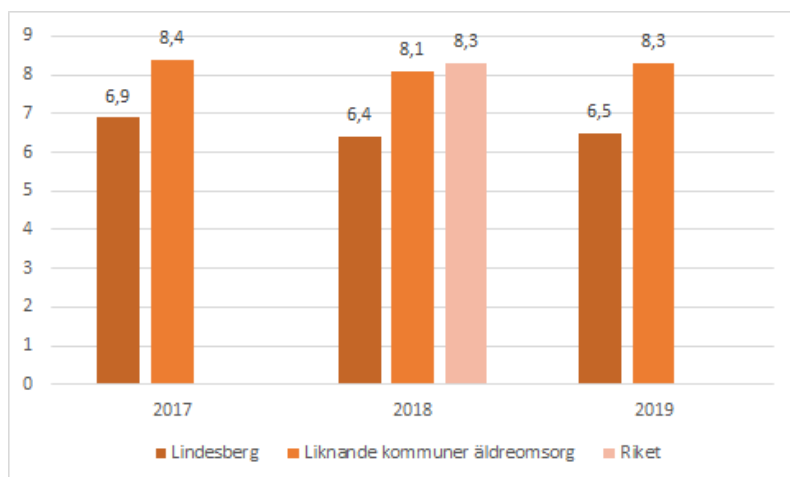
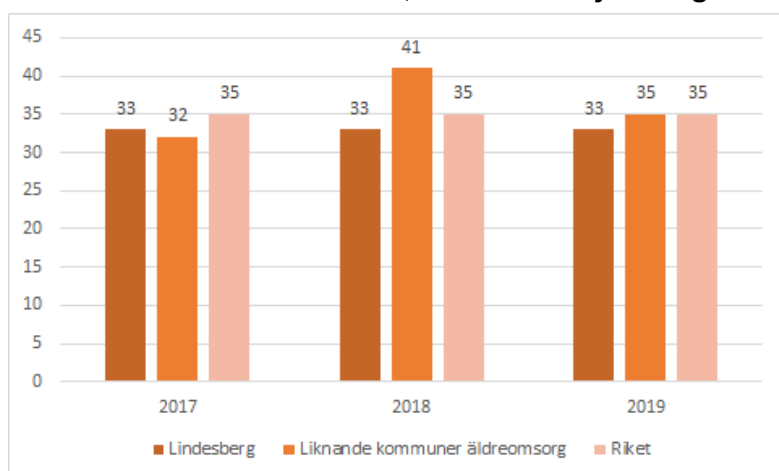
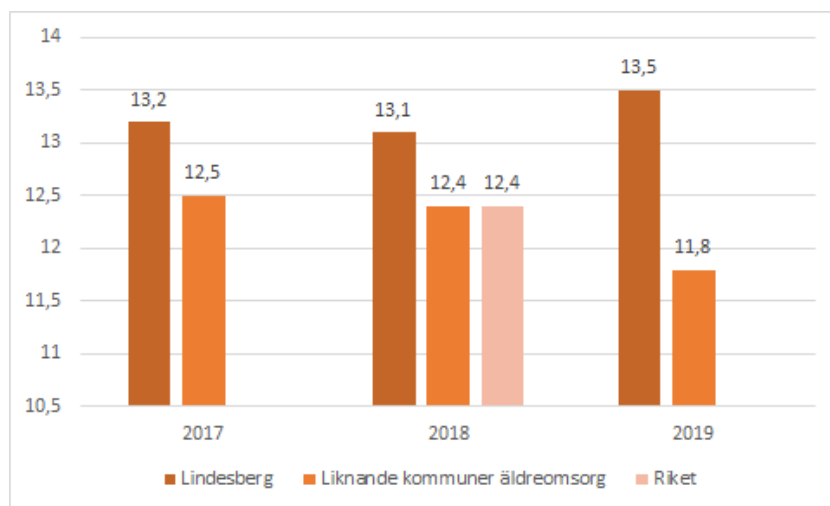


Diagram 4. Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad 65+ i ordinärt boende, timmar/hemtjänsttagare



Andelen invånare 65+ som har en hemtjänstinsats har varit lägre i Lindesbergs kommun än i liknande kommuner (uppgifter för riket saknas avseende år 2017 och 2019). Samtidigt ser vi att även det genomsnittliga antalet beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad har varit lägre i Lindesbergs kommun under åren 2017-2019, jämfört med både liknande kommuner och riket.

Diagram 5. Invånare 80+ i särskilt boende, andel (%)



Samtidigt som andelen invånare med hemtjänstinsatser varit lägre i Lindesbergs kommun jämfört med liknande kommuner, har andelen invånare (80+) i särskilt boende under åren 2017-2019 varit högre.

Granskningsresultat

Rättssäker handläggning

Revisionsfråga 1: Säkerställer socialnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?

lakttagelser

I socialnämndens verksamhetsplan för år 2021 beskrivs nämndens uppdrag, förutsättningar och mål. Vad gäller verksamhetsområdet *vård och omsorg* framgår att den enskilde utifrån sina förutsättningar ska få behovsanpassad omsorg i det egna boendet eller i särskilda boendeformer, med målet om att den enskilde uppnår ett värdigt liv. I verksamhetsplanen har ett antal kvalitetsfaktorer med tillhörande indikatorer formulerats. Dessa handlar främst om verkställigheten och berör inte själva myndighetsutövningen.

I granskningen framkommer att biståndshandläggarna i Lindesbergs kommun sedan hösten 2019 tillämpar en ärendefördelning som baseras på var i kommunen den enskilde bor, dvs. att varje handläggare är knuten till ett geografiskt område som den ansvarar för. Biståndshandläggare, sjuksköterska, arbetsterapeut och omvårdnadspersonal från verkställigheten i respektive område träffas i så kallade

teamträffar med jämna mellanrum. Utifrån genomförda intervjuer noterar vi att arbetssätten för dessa träffar skiljer sig något åt mellan grupperna, bland annat i form av hur ofta man träffas, varannan vecka eller var tredje vecka. Träffarna beskrivs som ett välfungerande forum för att diskutera exempelvis förändrade behov hos enskilda och om det tillkommit nya ärenden. Det framhålls dock att det är relativt vanligt att de beslut som biståndshandläggarna fattat ifrågasätts, framförallt om beslutet är baserat på det psykiska måendet eller andra behov som inte är uppenbart synliga. I detta avseende nämns bland annat att utförarverksamheternas ramar och personalförutsättningar i vissa fall inte matchar de behov som biståndshandläggaren har bedömt att den enskilde har.

Riktlinjer

Som styrning och stöd i handläggningen av bistånd har socialnämnden beslutat om *Riktlinjer för biståndsbedömning enligt Socialtjänstlagen (SoL) inom Vård och Omsorg i Lindesbergs kommun*. Befintliga riktlinjer är fastställda 2020-11-11 och giltiga till och med 2022-12-31. Intervjuade framhåller att riktlinjerna utgör en bra vägledning i ärendehandläggningen. Samtidigt betonas vikten av individuella bedömningar utifrån den enskildes behov. Enligt intervjuade finns riktlinjerna lättillgängliga i ett kvalitetsledningssystem.

I aktuell delegationsordning (fastställd av socialnämnden 2017-02-16 och senast reviderad 2020-09-29) regleras vilken funktion, exempelvis handläggare, verksamhetschef eller socialnämnden, som har rätt att fatta vilken typ av beslut. Nyanställda har full delegation direkt från anställningsdagen.

I granskningen framkommer att det pågår ett arbete för att införa IBIC² som arbetssätt inom biståndshandläggningen. Det beskrivs finnas ett behov av att röra sig från ett insatsstyrkt perspektiv, till att arbeta mer utifrån den enskildes egna mål och resurser. Två processledare finns utsedda bland biståndshandläggarna, vilka har i uppdrag att på halvtid driva implementeringen av IBIC. Implementeringen är vid granskningstillfället ännu i startfasen, vilket innebär att mallar etc. tas fram och att handläggare börjar att utbildas i arbetssättet. Även inom verkställigheten ska en person rekryteras som sedan är tänkt kunna fungera som en förändringsledare i förhållande till verksamheterna.

Vid intervjuer ges i övrigt uttryck för att det digitala verksamhetssystemet till stor del styr själva handläggningsprocessen, då man inte kommer vidare i handläggningen förrän respektive steg är avklarade.

Introduktion av nyanställda

Enligt intervjuade finns en introduktionsplan riktad till nyanställda, vilken dock beskrivs vara i behov av revidering. Vid granskningstillfället pågår ett arbete med att se över hela rekryteringsprocessen, inklusive vilken kompetensutveckling som ska erbjudas för att säkerställa att arbetet kan utföras på ett adekvat sätt.

² Individens behov i centrum, ett arbetssätt som syftar till att ge stöd dels för en gemensam syn på människans fungerande, dels för att identifiera och dokumentera individens resurser behov, mål och resultat.

Ärendedragning och ärendegenomgångar

Vid intervjuer beskrivs att ärendedragningar genomförs en gång per vecka. Chef och samtliga biståndshandläggare deltar vid dessa träffar. Till ärendedragningarna tar respektive handläggare med sig de ärenden man önskar lyfta, exempelvis för att få stöd i bedömning. Det beskrivs finnas en ambition om att i högre grad även lyfta goda exempel, i syfte att se vad som gjort att det fungerat väl i dessa ärenden. Det framhålls dock vara ett utvecklingsområde.

Varje förmiddag är en så kallad servicetelefon igång som bemannas av biståndshandläggarna. Syftet med telefonen är främst att ta emot ansökningar från enskilda eller deras företrädare, ändring av beslut eller att informera om äldreomsorg och handläggning. Via denna kanal kan även exempelvis synpunkter/klagomål eller andra frågor kopplade till äldreomsorgsområdet inkomma. Direkt efter telefontiden för servicetelefonen träffas handläggarna för att stämma av vad som inkommit och hur dagens planering ser ut. Under covid-19-pandemin sker träffarna digitalt.

Utöver det som beskrivs ovan förekommer inga systematiska ärendegenomgångar, dvs. där exempelvis hela ärendestocken eller särskilda ärendetyper går igenom för att följa att handläggningen sker på ett rättssäkert sätt eller för dialog om likabedömning. En viss kartläggning av ärendetyper framhålls dock ha genomförts i samband med den senaste revideringen av riktlinjerna.

Vid intervjuer beskrivs att samtliga medarbetare har tillgång till en rättsdatabas där det är möjligt att själv söka efter domar, förändringar i lagtext etc. Vi noterar vid intervjuer att det råder delade meningar om huruvida det finns vissa biståndshandläggare som har ett särskilt ansvar för att till sina kollegor sprida sådan information från rättsdatabasen som anses vara av sådan karaktär att alla handläggare behöver ta del av. Vid intervjuer ges uttryck för att avsaknaden av en kommunjurist att kunna konsultera vid frågor av juridiskt mer komplicerad karaktär ses som en brist.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?

Ja.

Vi bedömer att socialnämnden, genom exempelvis politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som anger delegationsnivå för respektive beslut, skapar förutsättningar för en rättssäker handläggning.

Vi menar att systematiska ärendegenomgångar samt analys av ärendestocken skulle ge ökade förutsättningar för en förstärkt internkontroll på området.

Uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen

Revisionsfråga 2: Säkerställer socialnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?

lakttagelser

Den nuvarande arbetsgruppsindelningen som utgår från geografiska områden beskrivs ha genomförts bland annat utifrån perspektivet att säkerställa en så jämn arbetsbelastning som möjligt mellan biståndshandläggarna. Vid intervjuer uppges att belastningen på det stora hela upplevs som jämn och att omfördelning görs om och när det anses behövas.

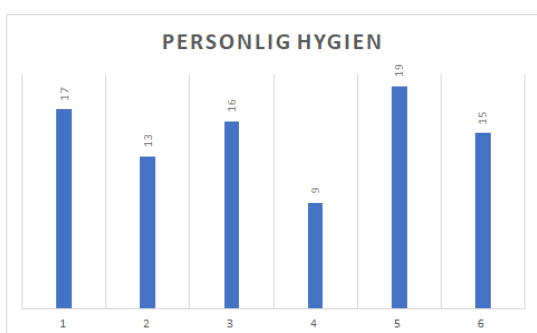
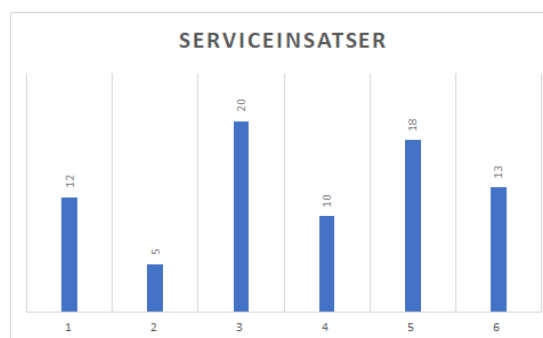
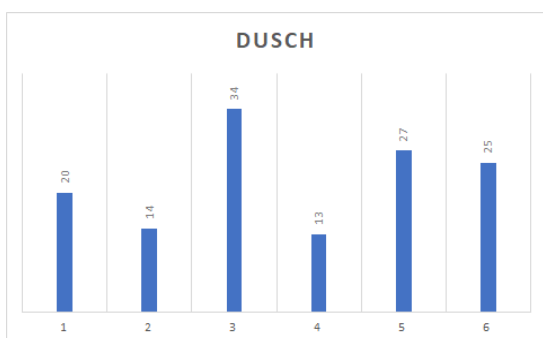
Likabedömning

Vi noterar vid genomförda intervjuer att det finns varierande uppfattningar om huruvida bedömningen sker på ett likartat sätt mellan biståndshandläggarna, liksom huruvida man tolkar de olika insatsernas innehåll på samma sätt. I syfte att öka förutsättningarna för likabedömning i ärenden diskuterar man bland annat i samband med ärendedragningar (som redogjorts för i föregående kapitel) med kollegor kring ärendehantering. Intervjuade framhåller att den senaste revideringen av riktlinjerna bland annat syftade till att minska risken för olika tolkningar av riktlinjernas innehåll och att delar av innehållet förtydligats mot bakgrund av detta.

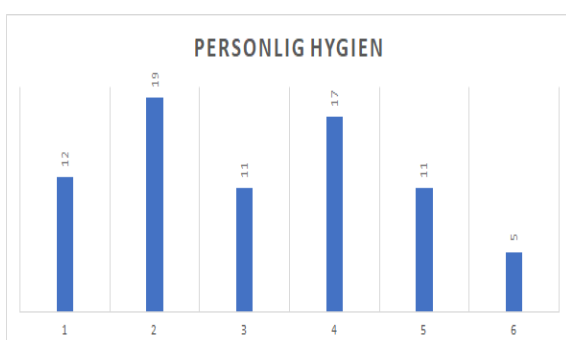
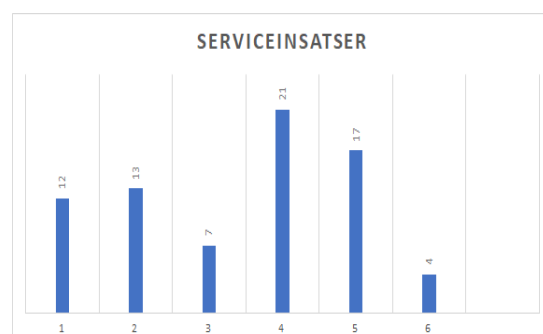
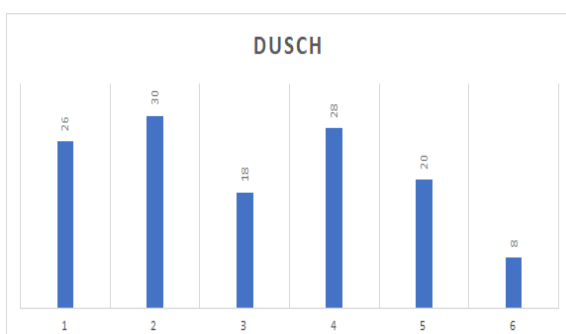
Verksamheten genomför i dagsläget inga systematiska stickprov för att kontrollera likabedömningen av ärenden, men det beskrivs finnas en plan för detta framåt.

Vi har inom ramen för granskningen från systemansvarig tagit del av ärendestatistik för respektive period september-december 2020 samt januari-april 2021. Antalet handläggare samt aktuell sysselsättningsgrad har för respektive tidsperiod också stämts av med ansvarig chef. Väl medvetna om att det inte går att dra någon absolut slutsats av statistiken så ger den ändå en översiktlig bild av skillnader i beslut och en grund för vidare diskussion i organisationen. I denna har vi jämfört antalet beslut för vissa insatstyper i syfte att ge en bild av likabedömning. Eftersom alla handläggare inte arbetat heltid under perioderna har för jämförbarheten all statistik gjorts om till antal beslut/insatser per heltidstjänst. Siffrorna under staplarna i kommande diagram visar respektive handläggare. Statistiken för perioderna september-december 2020 resp jan-april 2021 ger bilden av en differens i arbetsbelastningen, räknat i beslut under perioden. Skillnaden från den med flest till den med minst antal beslut är nästan 50 %. Att notera är att varje person som söker bistånd kan omfattas av ett flertal beslut.

När det gäller beslut om olika insatser ser vi även där en viss differens. Vi har här valt att peka på de insatser inom hemtjänsten som är de mest frekventa, dusch, serviceinsatser och personlig hygien. För perioden september-december 2020 visar det på följande, omräknat till beslut per heltid:



Även för perioden jan-april 2021 kan noteras en skillnad i antalet beslut inom de valda insatserna, omräknat till beslut per heltid. Numreringen på handläggarna motsvarar inte den i tidigare tabeller.



Som vi pekat på ovan så grundar sig ett myndighetsbeslut på en individuell prövning med utgångspunkt från en ansökan om insats. De beslut som fattats ovan har prövats och beslutats på en rättslig grund.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?

Delvis.

Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för rättssäkerhet och likabedömning, som exempelvis ärendedragningar som utgör ett forum där ärenden kan diskuteras. Det är dock upp till respektive biståndshandläggare att avgöra vilka ärenden som lyfts i dessa sammanhang.

Det sker inga systematiska genomgångar/kontroller av samtliga ärenden utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet. Det sker heller ingen uppföljning avseende de beslut som respektive biståndshandläggare fattar och huruvida det förekommer betydande skillnader mellan handläggarna. Den statistik som vi tagit del av visar att det finns grund för fortsatt dialog kring likabedömning.

Uppföljning och utvärdering i förhållande till fattade beslut

Revisionsfråga 3: Säkerställer socialnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?

lakttagelser

Individnivå

I befintliga riktlinjer för biståndsbedömning framgår att biståndshandläggaren ska följa upp beviljade insatser enligt SoL kontinuerligt, och minst en gång per år bedöma om en insats ska fortsätta, ändras eller upphöra. Underlaget dokumenteras i verksamhetssystemet. Omprövning ska ske tidigare om behovet av insatser har förändrats.

Vid intervjuer beskrivs att det finns inte någon dokumenterad eller uttalad prioriteringsordning, men att man vid tidsbrist i regel prioriterar att följa upp de ärenden där någon ny information tillkommit, exempelvis att behoven förändrats.

I verksamhetssystemet anges per automatik ett slutdatum även för hemtjänstinsatser. Intervjuade framhåller att man i textform dock skriver att beslutet gäller tillsvidare (om inte beslutet är fattat för en begränsad period).

Varje insats har en schablontid, dvs. beräknad tidsåtgång för insatsens utförande. När ett beslut om bistånd i form av hemtjänst har fattats, skickas en beställning till utförarsidan som ska verkställa beslutet. Utföraren planerar därefter insatsen utifrån de beslutade schablontiderna. Vi konstaterar att det vid intervjuer förmedlas olika uppfattningar om verkställighetens utförda tid i förhållande till fattade beslut, dvs. huruvida verkställigheten planerar ut all den beviljade tiden. Enligt de intervjuade har det inte gjorts några uppföljningar eller analyser vad gäller om schablontiderna som helhet bedöms som relevanta.

Biståndshandläggarna har inte per automatik tillgång till de genomförandeplaner, som syftar till att konkretisera hur insatserna ska genomföras, som upprättas av verkställigheten. Vid intervjuer ges uttryck för att de genomförandeplaner som handläggarna får del av från verkställigheten varierar både vad gäller omfattning och innehåll. Avsaknad av tillgång till tillräckliga genomförandeplaner och även möjlighet att i verksamhetssystemet följa utförd tid beskrivs försvåra vid uppföljning av beslutade insatser.

Vid intervjuer framkommer att verkställigheten signalerar om förändrade behov hos enskilda men att det också händer att verkställigheten avslutar insatser innan dess att biståndshandläggarna formellt avslutat insatsen i verksamhetssystemet.

I verksamhetssystemet kan verkställigheten skicka "flaggningar" till biståndshandläggarna, exempelvis med information kring ärendet. I granskningen beskrivs att det finns en brist i systemet som innebär att den flaggningen går till den biståndshandläggare som fattat beslutet, vilket inte alltid är den handläggare som nu ansvarar för ärendet. I vår statistikgenomgång konstaterar vi också att det finns ett flertal handläggare som står som ansvariga även om de avslutat sin anställning sedan flera år. Vi har under granskningen också noterat att medarbetare som bytt befattning ändå har kvar en tidigare behörighet i systemet.

Vad gäller de individer som skrivs ut från regionens slutenvård bevakas dessa ärenden av ett särskilt utskrivningsteam, som är stationerade på sjukhuset. Vem som har delegation att fatta beslut beskrivs genom åren ha varierat mellan chef, biståndshandläggare och utskrivningssamordnare. Utskrivningssamordnare kan fatta tidsbegränsade beslut (max 4 veckor) avseende insatser i hemmet, exempelvis hemtjänstinsatser och trygghetslarm men även beslut om plats på korttidsboende i tio dagar, när behovet är omfattande och inte kan tillgodoses i hemmet. Detta regleras i befintliga riktlinjer för biståndsbedömning. Uppföljning av de beslut som utskrivningssamordnare fattat sker av ordinarie biståndshandläggare. Vid intervjuer beskrivs det finnas ett behov av att arbeta för en ökad samsyn mellan utskrivningsteamet och kommunens övriga biståndshandläggare vad gäller bedömning och beslutsfattande, bland annat kring vad som anses vara *skälig levnadsnivå* såsom det anges i socialtjänstlagen.

Intervjuade biståndshandläggare beskriver att det också ofta genomförs SIP³-möten kring den enskilde, framförallt i samband med - eller kort tid efter - utskrivning från slutenvården. Det framhålls vara vanligt att det vid mötet, förutom den enskilde, också deltar cirka 5-6 professionella representanter från de olika verksamheter som finns inkopplade kring den enskilde.

³ Samordnad individuell plan som upprättas tillsammans med brukare/patient om insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver samordnas.

Aggregerad nivå

I socialnämndens verksamhetsberättelse för år 2020 kan bland annat utläsas att antalet beviljade hemtjänsttimmar ökade med 5400 under året, i förhållande till år 2019. Hemtjänstverksamheten överskred budget med 8,2 mnkr. Fån intervjuer framkommer att ekonom på förvaltningen löpande plockar ut nyckeltal för att utvecklingen ska kunna följas. Covid-19-pandemin beskrivs ha påverkat både på det sätt att vissa fått ökade behov medan andra valt att "pausa" sina insatser. Verksamheten bedömer dock att antalet timmar kommer fortsätta att öka utifrån att man noterar att flertalet anhöriga inte längre klarar av att ge den vård och omsorg som krävs för att tillgodose behoven. Trots ökningen av timmar beskriver intervjuade att man fortfarande befinner sig långt ifrån den ekonomiska skärningspunkt där särskilt boende är mer kostnadseffektivt.

Vid intervjuer ges uttryck för att det i kommunen finns utmaningar i att kunna verkställa beslut om parboende, då verkställigheten (enligt representanter från myndighetsidan) hänvisar till att det saknas sådana platser. Frågor som dessa, när det handlar om en bristande samsyn mellan myndighet och verkställighet, uppges hanteras i ledningsgruppen.

Av demografiska skäl kommer sannolikt behovet av insatser att öka framöver. I granskningen framkommer att det nyligen initierats ett arbete med en lokalförsörjningsplan, som syftar till att se över hur det ska ut i kommunen vad gäller exempelvis särskilt boende, korttidsvård etc. Det ges uttryck för en förhoppning om att införandet av IBIC kan bidra positivt till en helhetssyn kring den enskildes behov och egna resurser, även om det kan ta tid att få till en kulturförändring hos både myndighet och verkställighet.

Ej verkställda beslut

Nämnden är skyldig att rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om beviljat bistånd enligt 4 kap 1 § SoL inte har verkställts tre månader efter beslut.

Vi kan, utifrån en genomgång att protokoll från socialnämndens sammanträden under år 2020 samt första halvåret av 2021 konstatera att nämnden regelbundet erhåller rapportering avseende ej verkställda beslut.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?

Delvis.

Det finns i befintliga riktlinjer för biståndsbedömning en styrning i frågan om uppföljning av individärenden, där det anges att uppföljning ska ske kontinuerligt.

Vår bedömning är att socialnämnden behöver säkerställa att kvalitetsmässiga genomförandeplaner upprättas och tillgängliggörs för biståndshandläggarna, så att dessa på ett tydligt sätt kan ligga till grund för uppföljning av beslutade insatser.

Vi noterar att det uppfattas finnas en skillnad mellan handläggargrupper i bedömningen kring skälig levnadsnivå och vill peka på vikten av att ytterligare säkerställa gemensamma bedömningsgrunder.

Genomförd granskning visar att det finns varierande uppfattningar om schablontider och huruvida beslutad tid faktiskt planeras ut av verkställigheten. Vi rekommenderar i detta avseende socialnämnden att genomföra en analys av huruvida de befintliga schablontiderna är relevanta.

Vi bedömer att det, ur rättssäkerhetssynpunkt, finns en risk ur när verksamhetssystemet i vissa fall inte tydliggör vem som är ansvarig handläggare för det aktuella ärendet. Likaså ser vi risker när handläggare som bytt befattning inom kommunen har kvar behörigheter i verksamhetssystemet som inte fullt ut stämmer överens med den roll man har idag.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun genomfört en granskning avseende styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig och rättssäker handläggning inom äldreomsorgen.



Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställer att en ändamålsenlig och rättssäker handläggning (myndighetsutövning) sker inom äldreomsorgen.

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi socialnämnden:

- Att överväga systematiska genomgångar av samtliga aktuella ärenden, då detta skulle ge ökade förutsättningar för en förstärkt internkontroll vad gäller handläggningens rättssäkerhet och likabedömning.
- Att säkerställa att verksamhetens medarbetare har rätt behörighet utifrån roll.
- Att genomföra en analys av huruvida de befintliga schablontiderna är relevanta.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer socialnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?	Ja Genom exempelvis politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som anger delegationsnivå för respektive beslut, skapar nämnden förutsättningar för en rättssäker handläggning. Vi menar att systematiska ärendegenomgångar samt analys av ärendestocken skulle ge ökade förutsättningar för en förstärkt internkontroll på området.	
2. Säkerställer socialnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?	Delvis Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för rättssäkerhet och likabedömning, som exempelvis ärendedragningar. Det är dock upp till respektive biståndshandläggare att avgöra vilka ärenden som lyfts i dessa sammanhang. Det sker inga systematiska genomgångar/kontroller av samtliga ärenden utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet. Det sker heller ingen uppföljning avseende de beslut som respektive biståndshandläggare fattar och huruvida det förekommer betydande skillnader mellan handläggarna. Den statistik som vi tagit del av visar att det finns grund för fortsatt dialog kring likabedömning.	

3. Säkerställer socialnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?

Delvis

Det finns i befintliga riktlinjer för biståndsbedömning en styrning i frågan om uppföljning av individärenden, där det anges att uppföljning ska ske kontinuerligt. Socialnämnden behöver säkerställa att kvalitetsmässiga genomförandeplaner upprättas och tillgängliggörs för biståndshandläggarna, så att dessa på ett tydligt sätt kan ligga till grund för uppföljning av beslutade insatser. Det uppfattas finnas en skillnad mellan handläggargrupper i bedömningen kring skälig levnadsnivå och vi vill peka på vikten av att ytterligare säkerställa gemensamma bedömningsgrunder.

Genomförd granskning visar att det finns varierande uppfattningar om schablontider och huruvida beslutad tid faktiskt planeras ut av verkställigheten.

Det finns en risk ur rättssäkerhetssynpunkt när verksamhetssystemet i vissa fall inte tydliggör vem som är ansvarig handläggare för det aktuella ärendet. Likaså ser vi risker när handläggare som bytt befattning inom kommunen har kvar behörigheter i verksamhetssystemet som inte fullt ut stämmer överens med den roll man har idag.



2021-09-09

Tobias Bjöörn

Lars Näsström

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan beslutad 2021-04-13. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.