

Granskning av biståndsbedömning  
inom äldreomsorgen i Jönköpings kommun

2007-06-11

Njal Roomans  
Mikael Lundén

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Syfte och avgränsning .....	4
2.3	Genomförande .....	4
2.4	Handläggning enligt socialtjänstlagen .....	5
2.5	Ledningssystem för kvalitet i verksamhet .....	6
<b>3</b>	<b>Styrning.....</b>	<b>7</b>
3.1	Styrning och styrdokument .....	7
3.2	Delegation .....	10
3.3	Kommentarer.....	10
<b>4</b>	<b>Organisation .....</b>	<b>12</b>
4.1	Äldreomsorgens organisation och ansvarsfördelning.....	12
4.2	Verksamhetens omfattning och ekonomi .....	13
4.3	Resursfördelning .....	15
4.4	Kommentarer.....	15
<b>5</b>	<b>Biståndsbedömning och kvalitetsarbete .....</b>	<b>17</b>
5.1	Rutiner för handlägningsprocessen .....	17
5.2	Åtgärder för ökad likvärdighet i bedömning.....	22
5.3	Klagomålshantering.....	23
5.4	Överklaganden .....	23
5.5	Kompetensutveckling .....	24
5.6	Kommentarer.....	24
<b>6</b>	<b>Granskning av ärenden .....</b>	<b>27</b>
6.1	Utgångspunkter och genomförande.....	27
6.2	Utredning .....	27
6.3	Beslut .....	29
6.4	Beställning och uppföljning .....	30
6.5	Kommentarer.....	30

## 1 Sammanfattande bedömning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat handläggning av bistånd inom äldreomsorgen. Syftet med granskningen är att belysa hur kommunens biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen (SoL) genomförs inom socialnämndens äldreomsorgsverksamhet. Dessutom belyses om nämnden har skapat förutsättningar för en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv myndighetsutövning.

Vi bedömer att det görs en ändamålsenlig uppföljning av kostnads- och ärendeutvecklingen i kommunen och att materialet också används i syfte att göra analyser av verksamheter. Exempelvis följs den s.k. servicenivån regelbundet upp, som avspeglar hur mycket av resurserna som används till särskilt boende och hemtjänst i jämförelse med andra kommuner. Skillnaderna mellan kommunens geografiska områden följs också upp.

Det har vidtagits flera åtgärder för att åstadkomma en mer effektiv och likvärdig biståndshandläggning. Styrningen har tydliggjorts genom den organisationsförändring som innebar att biståndshandläggarna fick en gemensam chef samt genom att biståndshandläggarnas och enhetschefernas respektive ansvarsområden tydliggjorts. Det är positivt att det görs en månadsvis uppföljning av handläggarnas ärendemängd som på sikt ska åstadkomma en mer ändamålsenlig arbetsfördelning och därmed ett bättre utnyttjande av de personella resurserna. Ett flertal utvecklings- och utbildningsaktiviteter med relevans för en likvärdig biståndsbedömning har också genomförts.

För att säkerställa en likvärdig bedömning samtidigt som besluten ska vara skäligena och svara mot den enskildes (unika) behov måste en insats omfattning kunna variera. Äldreomsorgens nuvarande arbetssätt, kallat målstyrd behovsbedömning, utgör inget hinder mot detta, men vår bedömning är att det bör finnas tydligare riktlinjer kring vad nämnden anser vara en skäligen levnadsnivå. Ett alternativ till skriftligt dokumenterade riktlinjer kan vara en kontinuerlig dialog kring skälighet samt regelbunden uppföljning och rapportering till nämnd av i vilken omfattning vissa insatser ges, t.ex. tvätt, städning, dusch.

En diskussion bör även föras kring i vilken utsträckning insatser inom hemtjänsten kan definieras till sitt innehåll. Är det t.ex. skäligen att fönsterputs eller vädring av kläder ingår? Därigenom blir biståndshandläggarna en tydligare beställare, och om insatsernas innehåll definieras blir det dessutom enklare att följa upp om de genomförs i enlighet med biståndsbeslutet.

Det är positivt att det finns en politisk styrning av biståndsbedömningen i form av ett formulerat mål avseende handläggningens rättsäkerhet och kommunikering, men styrningen beträffande dessa mål samt uppföljningen därav kan utvecklas. Verksamheten har inte tydliggjort hur den tänker gå tillväga för att säkerställa åtagandet om rättssäker handläggning, vilket bl.a. kräver att den definierar vad en rättssäker handling innebär. I den ärendegranskning som genomförts inom ramarna för denna granskning framkommer att det inte alltid dokumenterats huruvida utredningen eller eventuellt förslag till beslut kommunicerats eller inte.

En grundläggande förutsättning för att kunna kvalitetssäkra handläggningen av ett ärende är att en ändamålsenlig process med underliggande rutiner har dokumenterats. Det är positivt att

en processkartläggning av handlägningsprocessen har genomförts, men det har i denna granskning framkommit att det inte finns heltäckande rutiner avseende processens samtliga moment och aktiviteter. Det saknas detaljerade skriftliga rutiner för hur överlämning och mottagande av ett ärende till verkställighet ska gå till. Förutom skriftliga rutiner för hur en rätts-säker handläggning ska gå till bör det finnas en regelmässig uppföljning av hur rutinerna tillämpas. Förslagsvis kan det göras i form av en årlig slumpmässig interngranskning. En ytterligare iakttagelse är att nämnden bedriver en ändamålsenlig uppföljning av delegationsrätten då den genom lottdragning väljer ut ärenden för närmare uppföljning.

Det har i granskningen framkommit att biståndshandläggarna inte hinner med att följa upp beslut i den takt de bör. Ett bättre utnyttjande av de personella resurserna, som mätningen av handläggarnas ärendemängd kan bidra till, bör kunna leda till förbättringar i detta avseende. Det är väsentligt att verksamheten kommer tillrätta med detta, eftersom det är viktig del i att säkerställa att den enskilde erhåller den hjälp han eller hon behöver. Vidare kan såväl biståndshandläggarnas som de utförande verksamheternas rutiner för uppföljningen av genomförda insatser utvecklas. Dessa bör i större utsträckning möjliggöra att sammanställningar och analyser kan genomföras i syfte att utveckla verksamhetens kvalitetsarbete.

Det finns ett mål förknippat med garantin om rättsäker handläggning, nämligen att den äldre och berörda professioner gemensamt ska utarbeta en s.k. målstyrd arbetsplan, varav det ska framgå hur genomförandet av de biståndsbedömda insatserna ska gå till och vilka mål som finns för de respektive insatserna. I granskningen framkommer att dessa planer i regel upprättas, men inte i varje enskilt fall. Arbetsplanen bör begäras in som en kvittens på utförarens åtagande i förhållande till den enskilde och till beställaren.

För att utveckla mer ändamålsenliga förutsättningar för biståndshandläggningen föreslås att:

- Styrningen beträffande målet om handläggningens rättsäkerhet bör förtydligas. Verksamheten bör tydligare förhålla sig till detta mål, vilket kan göras genom att regelbundet följa upp hur handlägningsrutinerna tillämpas. Detta kan göras i form av en årlig slumpmässig interngranskning, men detta förutsätter att det klargjorts vad en rättsäker handläggning innebär.
- Det bör finnas tydligare riktlinjer kring vad nämnden anser vara en skälig levnadsnivå.
- En diskussion bör föras kring i vilken utsträckning insatser, framför allt inom hemtjänsten, bör definieras till sitt innehåll.
- Biståndshandläggarnas uppföljning av beslut bör genomföras enligt planering.
- Rutiner för uppföljningen av genomförda insatser bör utvecklas för att möjliggöra sammanställningar och analyser i syfte att utveckla kvalitetsarbetet.
- Uppföljningen av att arbetsplaner upprättas och håller en god kvalitet bör utvecklas.

För att utveckla dokumentationen föreslås att:

- Dokumentationen av den enskildes ansökan bör vara mer precis avseende vad den enskilde söker hjälp med.
- Hänvisningar till tidigare utredningar bör undvikas.
- Det bör alltid framgå om, när, hur och med vem / vilka kommunikering skett.
- Vilken form av äldreboende som är aktuellt i utredning och beslut bör tydliggöras.
- Målen med insatserna bör bli mer konkreta och realistiska och svara mot den enskildes behov och förutsättningar.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrund

Rätten till bistånd ska tillförsäkras genom en rättssäker och likvärdig biståndsbedömning. De insatser som tillhandahålls ska dessutom vara av god kvalitet. Prövning av rätten till bistånd utgår ifrån den enskildes ansökan och den utredning som görs. Utöver behovsbedömning och beslut förekommer att ett antal processer som ska garantera att den beslutade verksamheten utförs på avsett sätt, t.ex. beställning av insatser samt uppföljning och utvärdering av insatser.

Under socialnämnden i Jönköpings kommun finns tre sociala områdesnämnder. Huvuduppgiften för de sociala områdesnämnderna är att avgöra ärenden enligt socialtjänstlagen och andra sociala vårdlagar som avser vård eller annan åtgärd beträffande enskild person. Det kan t.ex. gälla beslut i form av hemtjänst och äldreboende. För den äldre som söker bistånd gäller att man kontaktar en biståndshandläggare inom det geografiska område där man är bosatt.

### 2.2 Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att belysa hur kommunens biståndsbedömning enligt socialtjänstlagen (SoL) genomförs inom socialnämndens äldreomsorgsverksamhet. Vidare belyses om nämnden har skapat förutsättningar för en ändamålsenlig, likvärdig och effektiv myndighetsutövning.

Med utgångspunkt i granskningens syfte kommer bl.a. följande frågeställningar att belysas:

- Hur agerar nämnd och förvaltning för att tillgodose lagens krav och samtidigt få största möjliga ekonomiska resurseffektivitet?
- Hur organiseras och styrs äldreomsorgens process för biståndsbedömning?
- Vilka rutiner och målsättningar finns avseende t.ex. handläggningen av ansökan, utredning, behovsbedömning, beslut, överlämning av beslut/beställning till utförare, m.m.
- Tillgodoser rutinerna kraven på rättsenlighet och likvärdig biståndsbedömning?
- Sammanställs och analyseras klagomål och överklaganden?
- Hur sker kommunikationen mellan å ena sidan den som ansöker och biståndsbedömare, och å andra sidan mellan biståndsbedömare och utförare?
- Hur säkerställs att biståndsbedömd insats utförs och hur åtgärdas eventuella avvikelser mellan beslut, beslut och faktiskt utfört bistånd?

Granskningen har primärt inriktats mot handläggning av biståndsansökningar enligt SoL. Granskningen berör inte kommunens ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen.

### 2.3 Genomförande

Uppdraget genomförs med hjälp av intervjuer och genomgång av relevanta dokument. Vidare granskas ett antal akter utifrån en checklista avseende tillämpning av gällande lagar och föreskrifter i de delar som berör bl.a. utredning, beslut, beställning. Biståndsbedömare som representerar de fyra olika geografiska områdena intervjuas.

Följande dokument har studerats inom ramarna för granskningen av biståndsbedömningen:

- Mål- och policydokument, t.ex. budget
- Verksamhets- och investeringsplan
- Verksamhetsberättelse
- Månadsuppföljning och prognoser av ekonomi och nyckeltal
- Socialnämndens delegationsförteckning
- Utvecklingsplan, antagen den 30 september 2004
- Roll- och ansvarsbeskrivning och biståndshandläggare och enhetschefer
- Sammanställning över överklaganden samt över synpunkter och klagomål
- Sammanställning över antal biståndsärenden per handläggare
- Brukarundersökning ”Kvalitet i äldreomsorgen”
- ÄHO-handboken (riktlinjer och rutiner)
- Policy för korttidsboende
- 20 akter inom äldreomsorgen avseende ansökan, utredning, beslut och beställning

Intervjuer med ett antal funktioner har genomförts. Till att börja med har funktionschef för äldreomsorgen intervjuats precis som biståndshandläggarchefen och en utvecklingsledare inom äldreomsorgen. Vidare har fyra biståndshandläggare från de olika geografiska områdena intervjuats. Slutligen har även en enhetschef för ett särskilt boende och en enhetschef inom hemtjänsten intervjuats.

## **2.4 Handläggning enligt socialtjänstlagen**

En utgångspunkt för vad som övergripande ska iakttas vid handläggning inom socialtjänst är följande regler och principer, nämligen offentlighetsprincipen, objektivitetsprincipen, likställighetsprincipen och myndigheters serviceskyldighet. Det är dock i första hand socialtjänstlagen (SoL) som anger de direkta förutsättningarna för kommunernas socialtjänst. Lagen kan beskrivas som en målinriktad ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten i förhållande till lokala förutsättningar och behov.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Det följer av 4 kap. 1 § första stycket SoL. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Om det finns skäl för det får nämnd ge bistånd utöver vad som följer av 1 § (4 kap. 2 § SoL). Rätt bedömning av behov är en förutsättning för att äldre ska kunna få dessa tillgodosedda. Lagstiftaren riktar ett övergripande krav på en rättssäker biståndsbedömning av god kvalitet.

Rätten till bistånd är inte knuten till vissa särskilt angivna situationer eller insatser. Att rätten till bistånd inte är knuten till några särskilt angivna insatser innebär att insatsernas art och utformning får bestämmas av förhållandena i det enskilda fallet. Oavsett vad ärendet gäller är det viktigt att fokusera på den enskildes behov och inte på de insatser som tillhandahålls.

De regler som styr handläggningen syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Ytterst ska den enskilde få sitt ärende prövat och avgjort på ett sakligt och opartiskt sätt. De bestämmelser som reglerar handläggning och dokumentation inom äldreomsorgen återfinns framför

allt i förvaltningslagen (1986:223) samt inom socialtjänstlagen (2001:453). De bestämmelser som reglerar dokumentation i SoL kompletteras dessutom med föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen (SOSFS 2006:5). Socialstyrelsen har också givit ut en handbok, "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten" som utkom under våren 2006. Handboken kompletterar Socialstyrelsens författningssamling med fakta, kunskapsunderlag och kommentarer som stöd för rättstillämpning och handläggning.

## 2.5 Ledningssystem för kvalitet i verksamhet

Socialstyrelsen kom i början av september ut med föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:11), "Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS". I den nyutkomna författningen har tidigare allmänna råd kompletterats med föreskrifter. Författningen har lagt ett tydligt fokus på nämndens ansvar att styra socialtjänstens kvalitetsarbete.

Författningen räknar upp nio områden som omfattas av ledningssystemet:

- Kvalitetssäkring av sociala tjänster
- Tillgänglighet
- Samverkan och samarbete
- Handläggning och dokumentation m.m. av ärenden som rör enskilda
- Fel och brister i verksamheten
- Synpunkter och klagomål på verksamheten
- Personal och kompetensförsörjning
- Försörjning av varor och tjänster
- Uppföljning och utvärdering av verksamheten

Enligt föreskriften ska ledningssystemet bl.a. säkerställa att uppföljningsbara mål utifrån SoL eller LSS fastställs, att ansvarsfördelningen för kvalitetsarbetet fastställs, att enskilda och grupper ges delaktighet i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten, samt att kvalitetsarbetet dokumenteras och följs upp. Vidare sägs att nämnden bör verka för att ledningssystemet integreras med befintliga system för budget- och verksamhetsplanering.

Inom området handläggning och dokumentation m.m. av ärenden som rör enskilda ska ledningssystemet säkerställa att det finns rutiner för: 1) handläggning och dokumentation av ett ärende, 2) dokumentation av genomförandet av en beslutad insats, 3) hur uppgifter ska lämnas mellan den som fattar beslut om en insats och den som ansvarar för det praktiska genomförandet av en insats, i förekommande fall efter prövning enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) och bestämmelserna om tystnadsplikt i SoL eller LSS, samt 4) uppföljning och utvärdering av en beslutad insats.

Enligt de allmänna råden bör rutinerna enligt ovanstående punkt 1) omfatta när en utredning ska inledas, hur olika typer av utredningar ska genomföras, hur målen för en planerad / beslutad insats ska formuleras, hur beslut ska formuleras samt hur ett överklagande ska hanteras.

Den nya författningen om ledningssystem kan tolkas som en skärpning av tidigare allmänna råd om kvalitetssystem i och med att den numera även innehåller föreskrifter. Ett tydligt krav ställs på nämnden att inrätta ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Detta ledningssystem bör i sin tur integreras i den tillämpade styrmodellen.

## 3 Styrning

### 3.1 Styrning och styrdokument

Det övergripande styrdokumentet för kommunen är det s.k. kommunprogrammet. Den nya politiska majoriteten har nyligen antagit ett nytt kommunprogram för perioden 2007–2010. För äldreomsorgen finns också en flerårsplan framtagen, den s.k. utvecklingsplanen. Utvecklingsplanen ska ta hänsyn till de mål som återfinns i kommunprogrammet, vilket innebär att den eventuellt kommer att behöva revideras till följd av den nya majoritetens kommunprogram. Detsamma gäller för socialförvaltningens handbok för äldre- och handikappomsorgen som bl.a. innehåller en målbeskrivning samt rutiner för handläggning och dokumentation. Äldreomsorgens övergripande mål konkretiseras varje år av nämnden i årsbudgeten samt i verksamhets- och investeringsplanen. Prioriteringen av mål sker enligt funktionschefen i dialog med fackliga företrädare och med personal. Uppföljning och åiterrapportering sker genom månadsrapporter, delårsprognoser och årsbudget samt i verksamhetsberättelsen där också en bedömning av måluppfyllelsen görs och som dessutom kommenteras.

#### 3.1.1 Kommunprogrammet

I mars antogs ett nytt kommunprogram för åren 2007–2010 som bygger på ett antal punkter som kommunens nya majoritet överenskommit om. Nedan redogörs för några av de mål som framkommer i överenskommelsen och kommunprogrammet. Mål med relevans för handläggningen av bistånd och insatser inom äldreomsorgen har fokuserats nedan:

- Verksamheterna ska präglas av gott förvaltarskap och god ekonomisk hushållning.
- All omsorg, både i kommunal och alternativ regi, måste hålla en god kvalitet.
- Äldreomsorgen ska bedrivas på ett sätt som visar respekt för människovärdet.
- De äldre i Jönköpings kommun ska kunna leva ett självständigt och aktivt liv och därmed kunna påverka sin egen livssituation.
- De äldre ska ges valfrihet på vilket sätt samhällets stöd ska ges, d.v.s. valfrihet över äldreomsorgens innehåll.
- Servicegarantier ska finnas inom välfärdsområdet. En konkret och mätbar värdighetsgaranti ska finnas för äldreomsorgen och den ska följas upp kontinuerligt.
- Miniminivåer, som aldrig får underskridas, ska införas för de insatser som ges inom äldreomsorgen.

#### 3.1.2 Äldreomsorgens utvecklingsplan

I utvecklingsplanen finns nämndens vision och övergripande mål för socialtjänsten och äldreomsorgen. I planen behandlas också befolkningsutvecklingen, förebyggande arbete, stöd och insatser, hälso- och sjukvård samt samverkan mellan primärvården och sjukhusvården. Utvecklingsplanen innehåller enligt funktionschefen totalt 51 mål för äldreomsorgen. Nedan redogörs för några aspekter i planen med relevans för biståndshandläggningen.

Utvecklingsplanen stadgar att den enskilde kan förvänta sig en s.k. målstyrd behovsbedömning, vilket är en metod som ska möjliggöra uppföljningar i enskilda ärenden för att se i vilken grad de fastställda målen uppnåtts. Metoden utgör en del av äldreomsorgens kvalitetsar-



bete. Måluppföljningen förutsätter enligt planen att en målstyrd arbetsplan (ibland kallad genomförandeplan) upprättas och att det finns ett fungerande kontaktmannaskap. Enligt planen ska den enskilde alltid erbjudas en kontaktperson.

Det finns en garanti i utvecklingsplanen som stadgar:

- Vi garanterar en professionell och rättssäker myndighetsutövning.

Ett mål förknippas också med denna garanti, nämligen:

- Den äldre och berörda professioner ska gemensamt utarbeta en arbetsplan som utgår från den äldres hela livssituation.

Utvecklingsplanen behandlar också kvalitetsutveckling utifrån socialtjänstlagstiftningens krav på att insatser ska vara av god kvalitet. Med god kvalitet menas enligt planen att insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som socialtjänstlagen ställer upp men att det även inrymmer områden som rättssäkerhet, bemötandefrågor, medinflytande och lättillgänglighet. Ett mål för området är att skapa ett system för kvalitetsuppföljning med syftet att möjliggöra kontinuerlig uppföljning och utvärdering.

Ett antal mål beträffande kompetensutveckling har också satts upp i utvecklingsplanen, bl.a. stadgas:

- Tydliga kompetenskrav ska vidareutvecklas för alla personalgrupper med fastställd lägsta adekvat utbildningsnivå.
- En långsiktig strategi och handlingsplan för personalens möjligheter till personlig och professionell utveckling ska skapas.

### ***3.1.3 Socialförvaltningens handbok för äldre- och handikappomsorg***

Handboken innehåller i första hand rutiner för handläggning och dokumentation inom äldre- och handikappomsorgen – såväl vad beträffar myndighetsutövning som verkställighet (utförande). I handboken framkommer dock vissa konkretiseringar av mål som är relevanta för biståndshandläggningen. I de mål som nämns av handboken framgår nämligen att biståndshandläggarna ska förvissa sig om att den sökande är införstådd med innebörden av beslutet och att vårdtagaren, om det är möjligt, ska medverka vid framtagandet av en service- / vårdplan.

### ***3.1.4 Socialnämndens mål***

Av den nya majoritetens mål för socialtjänsten generellt eller äldreomsorgen specifikt berör inget direkt handläggningen av bistånd inom äldreomsorgen, emellertid stadgas att arbetet inom socialtjänsten ska bygga på beprövad erfarenhet, vetenskap och vara av god kvalitet. Detta gäller således även biståndshandläggningen. Några av den nya nämndens mål för socialtjänsten har viss relevans för biståndshandläggningen, t.ex.:

- Den enskilde ska bemötas med respekt, ha inflytande, och vara delaktig
- All omsorg och vård, i kommunal eller alternativ regi, ska vara av god kvalitet
- Antalet professionella kontakter för den enskilde ska minimeras genom ett effektivt samarbete
- Informationen om klagomålshantering ska breddas
- Det är allas ansvar att bevaka en god resurshushållning med ekonomi och miljö

Socialnämnden har också tagit fram tre mål som är specifika för äldreomsorgen:

- Valfrihet ska införas inom hemtjänsten, inom ramen för biståndsbedömda insatser, senast under 2008.
- De förebyggande insatserna i särskilda boende, som t.ex. regelbunden utevistelse, minimerande av fallolyckor, ska byggas ut.
- Som en aktiv part i framtagandet av bostadsförsörjningsprogrammet ska en mångfald av boenden, som t.ex. senior- och kooperativt boende, beaktas.

### **3.1.5 Årsbudget samt Verksamhets- och investeringsplan (VIP)**

I nämndens årsbudget finns en sammanställning över verksamhetens samtliga mål. Årsbudgeten innehåller även en handlingsplan som för verksamhetsåret 2007 innehåller åtaganden inom tre övergripande områden, nämligen:

1. Kundtillfredsställelse (Brukar–Klientperspektiv)
2. Attraktiv arbetsplats (Personalperspektiv)
3. Kostnadseffektiva processer (Ekonomi- och verksamhetsperspektiv)

Inom de tre områdena finns konkreta åtaganden för verksamhetsåret framtagna. Inom det första området ska exempelvis ett förslag till enhetlig avvikelshantering inom socialförvaltningen tas fram och redovisas. Vidare ska ett it-stöd för planeringen och uppföljning som testats i fyra hemtjänstgrupper successivt införas inom alla resterade grupper under 2007–2008. Inom det andra området återfinns bl.a. mål kring personalens kompetensutveckling varav flera har en koppling till kommunens deltagande i Kompetensstegen. Det sista området innehåller en rad olika åtaganden. Ett av dessa handlar om att slutföra en kompetens- och utbildningsinventering samt registrering av personalens kompetens under innevarande verksamhetsår.

I årsbudgeten tas också ett särskilt mål från kommunfullmäktige upp. I november 2006 antog fullmäktige bl.a. ett särskilt mål för socialtjänsten som stadgar att brukarundersökningar ska genomföras inom samtliga verksamheter. Dessutom stadgas att befintliga handlingsplaner ska brytas ned på lägre nivåer i organisationen. Handlingsplanerna ska enligt målsättningen beakta såväl ett ekonomiskt och ett verksamhetsperspektiv som ett personal- och brukarperspektiv.

I VIP:en slås bl.a. taxor och avgifter fast. Dessutom redovisas prognoser för verksamhetens omfattning, exempelvis avseende antal boende i särskilda boendeformer och antal personer och beviljad tid i hemtjänsten. Verksamhetsförändringar som föranleder större kostnader och intäkter redogörs också för. Exempelvis ska en ökad chefstäthet åstadkommas inom äldre- och handikappomsorgen.

### **3.1.6 Ledningsgruppen**

Utifrån uppdraget att leda, styra och följa upp äldreomsorgen samt driva äldreomsorgens utveckling med fokus på strategiska frågor, är målen för äldreomsorgens ledningsgrupp att:

- kvaliteten i hela kommunen är likvärdig
- äldreomsorgens utvecklingsplan hålls levande och revideras vid behov
- en handlingsplan utifrån utvecklingsplanen tas fram och genomförs årligen
- verksamheten följs upp systematiskt
- samarbetet inom förvaltningen och med övriga samarbetspartners är gott

### **3.2 Delegation**

Nämnden har en långtgående delegation avseende beslut vad gäller såväl särskilt boende som insatser i ordinärt boende.

Varje handläggare är fri att fatta alla beslut avseende hemtjänst, trygghetslarm och andra stödinsatser såsom dagverksamhet, ledsagarservice och kontaktperson (4 kap. 1 §, 5 kap. 5 och 6 §§ SoL). Kommunala riktlinjer gäller för anhörigvård, men i övrigt finns inga riktlinjer som begränsar handläggarnas rätt att fatta beslut.

Vad gäller särskilt boende är delegationen också långtgående. Biståndshandläggaren har enligt delegationsförteckningen rätt att fatta beslut i fråga om bistånd i form av äldreboende och korttidsplats (4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § SoL). Denne har dock inte rätt att besluta om framställan om överflyttning till annan områdesnämnd i den egna kommunen eller nämnd i annan kommun. Denne har heller inte rätt att fatta beslut i fråga om mottagande av ärende. Rätten att fatta dessa beslut har delegerats till områdeschef. Ärenden av prejudicerande eller principiell natur ska emellertid underställas nämnden.

Nämnden följer upp delegationsbeslut genom ett lottningsförfarande.

### **3.3 Kommentarer**

Det är positivt att det finns en politisk styrning av biståndsbedömningen i form av ett formulerat mål avseende handläggningens rättsäkerhet och kommunikering, men styrningen beträffande målen samt uppföljningen därav kan utvecklas.

Garantin om en rättssäker handläggning framgår av den utvecklingsplan som fullmäktige antagit. Nämnden / förvaltningen bör därför tydliggöra och redovisa hur den tänker gå tillväga för att säkerställa åtagandet. Dessutom måste indikatorer fastställas i förhållande till målet som sedan följs upp och återredovisas till nämnden och fullmäktige för att en bedömning av måluppfyllelsen ska vara möjlig. Detta ställer i sin tur krav på att verksamheten definierar vad som avses med en rättssäker handläggning. I de intervjuer som genomförts har framkommit att det inte finns en klar bild kring vad som menas med en rättssäker handläggning. Styrningen beträffande målet om handläggningens rättsäkerhet bör därför förtydligas och verksamheten bör tydligare förhålla sig till målet.

Det är positivt att det finns ett mål beträffande att biståndshandläggarna ska förvissa sig om att den sökande är införstådd med innebörden av ett beslut. Detta bör innebära att samtliga beslut ska kommuniceras, d.v.s. såväl beslut som går den enskilde emot som gynnande beslut. Enligt lagstiftningen behöver den senare typen av beslut endast kommuniceras i vissa fall. I den ärendegranskning som genomförts inom ramarna för denna granskning framkommer dock att det inte alltid dokumenterats huruvida utredningen eller eventuellt förslag till beslut kommunicerats eller inte. Givet att alla beslut ska kommuniceras bör det av varje utredning framgå om kommunikering också skett.

Det finns ett mål förknippat med garantin om rättssäker handläggning, nämligen att den äldre och berörda professioner gemensamt ska utarbeta en arbetsplan som utgår från den äldres hela livssituation. Två uppföljningsbara krav framkommer härav, dels att arbetsplanen finns, dels

att den ska tas fram gemensamt med den enskilde. Senare i denna granskning framkommer att dessa planer upprättas i regel, men inte i varje enskilt fall. Att arbetsplanen upprättats i samförstånd tydliggörs genom att personalen och den enskilde undertecknar dokumentet. Styrningen beträffande denna målsättning kan förtydligas genom att arbetsplanen begärs in från de utförande verksamheterna och tillförs den enskildes akt.

Nämnden bedriver en ändamålsenlig uppföljning av delegationsrätten då den genom lottdragning väljer ut ärenden för närmare uppföljning. Genom detta förfarande kan i princip varje enskilt ärende bli föremål för kontroll. Ett motsvarande arbetssätt bör också kunna finnas i verksamheten, t.ex. beträffande uppföljningen av handläggningens rättssäkerhet. Detta resonemang kommer att utvecklas i nästa kapitel.

## 4 Organisation

### 4.1 Äldreomsorgens organisation och ansvarsfördelning

Socialnämnden har bl.a. ett övergripande ansvar för kommunens socialtjänst samt för hälso- och sjukvården i kommunens särskilda boendeformer och dagverksamheter. Det finns även särskilda sociala områdesnämnder. Dessa har till uppgift att besluta i frågor som rör stöd, vård eller annan åtgärd beträffande enskild person, vilket exempelvis kan gälla äldreomsorg i form av hemtjänst och äldreboende. Det finns sammanlagt tre områdesnämnder, nämligen Väster, Söder och Öster.

Kommunens socialtjänst är indelad i fyra verksamhetsområden, nämligen individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, omsorgsfunktion samt verksamhet för psykiskt och fysiskt funktionshindrade. Socialtjänsten leds av en socialdirektör som till sitt stöd även har en biträdande socialdirektör, en personalenhet samt en omvärlds- och utvecklingsenhet. Under den biträdande socialdirektören lyder en ekonomienhet, en enhet för IS-utveckling, nämndskansliet och en informatör.

Äldreomsorgen leds av en funktionschef och är indelad i ett område kallat bistånd, en serviceenhet samt fyra geografiska områden (Centrum, Söder, Väster och Öster). Dessa sex områden leds av var sin områdeschef. Tillsammans med funktionschefen utgör dessa äldreomsorgens ledningsgrupp. Under funktionschefen finns också en stabsfunktion där bl.a. ekonomer, PA-konsulter och utvecklingsledare återfinns.

I området bistånd har huvuddelen av äldreomsorgens myndighetsutövning samlats. Där finns också totalt 25 biståndshandläggare som ansvarar för biståndsbedömningen inom äldreomsorgen. Biståndshandläggarna är organisatoriskt samlade i en enhet, men placerade på åtta olika platser inom kommunen, t.ex. på äldreboenden eller inom administrativa kontor. I regel sitter minst två handläggare tillsammans. Endast en handläggare sitter ensam. De geografiska områdena ska bedriva eller erbjuda hemtjänst, äldreboende, kostverksamhet, rehabilitering, sjukvård och administration. Serviceenheten ansvarar för bl.a. färdtjänsthandläggning, kultur- och fritidsverksamhet och anhörigkonsulent.

Biståndshandläggarnas är inte specialiserade på en viss typ av ärenden utan handlägger alla typer av ärenden. På varje heltidstjänst bör det, enligt biståndshandläggarchefen, gå ca 145 ärenden. Mätningar av ärendemängden genomförs varje månad. Ett arbete har pågått hela hösten med att till att börja med gemensamt komma fram till vad som mäter tyngden i en tjänst. Vad gäller detta steg har biståndshandläggarna gemensamt gjort en analys och kommit fram till att antalet ärenden ger en rättvis bild av tyngden i en tjänst. Den slutsats som dras är således att handläggarna alla har olika typer av ärenden men att den varierande ärendetyngden jämnar ut sig i längden. Ett avsteg från denna princip görs dock beträffande ärenden som rör personer som bor på äldreboenden med hemtjänst. Dessa ärenden bedöms vara mindre tidskrävande. Som ett andra steg har förvaltningen påbörjat arbetet med att omfördela tjänsterna. Denna omfördelning har fackligt förhandlats den 2 maj i år och håller nu på att genomföras.

En del förändringar är redan gjorda och övriga förändringar kommer enligt biståndshandläggarchefen att vara genomförda senast den 31 augusti.

Det finns också ett vårdplaneringsteam där kommunen representeras av bl.a. tre biståndshandläggare. Dessa handläggares huvuduppgift är att ansvara för vårdplaneringsarbetet på sjukhuset. De deltar inte i arbetet med biståndsbedömning i de olika geografiska områdena.

Äldreomsorgens organisation är relativt ny. Organisationen har förändrats i omgångar – under 2006 fick biståndshandläggarna en gemensam chef och områdesstrukturen ändrades. En av anledningarna till omorganisationen av biståndshandläggarna var att separera myndighetsutövning från utförande verksamhet, vilket kunde åstadkommas genom att biståndshandläggarna samlades i en egen organisation. De hade tidigare tillhört de geografiska områdena. En annan anledning var, enligt funktionschefen och biståndshandläggarchefen, att biståndshandläggningen inte uppfattades vara effektiv och likvärdig. Genom omorganisationen skulle biståndshandläggningen bli lättare att styra.

En särskild roll- och ansvarsbeskrivning – kallad RAB – har under 2006 utarbetats för biståndshandläggare och enhetschefer. Syftet med denna var att klargöra de nya ansvarförhållandena efter de organisationsförändringar som ägt rum och som bl.a. inneburit att ansvaret för myndighetsutövning (beslut) och verkställighet (utförande) skiljts åt. I RAB:en redogörs bl.a. för biståndshandläggarnas ansvar vad gäller myndighetsutövning, överlämning av ärende (beställning), dokumentation, information till den enskilde, klagomålshantering, uppföljning och kvalitetssäkring. Vidare redogörs för enhetschefernas ansvar för bl.a. personal och lokaler, ekonomi, verksamhetsutveckling, dokumentation, klagomål, missförhållanden, teamträffar och uppföljning. I RAB:en finns också en processkartläggning för handläggningsprocessen där det också framgår vilka delar som biståndshandläggarna respektive enhetscheferna ansvarar för.

#### **4.2 Verksamhetens omfattning och ekonomi**

Äldreomsorgen har de fem senaste åren uppvisat positiva resultat i förhållande till budget. År 2006 var överskottet 9,2 mnkr varav överskottet från den öppna verksamheten utgjorde omkring två tredjedelar. Det stora överskottet förklaras bl.a. av att utvecklingen av vårdtyngden blivit lägre än prognostiserat och att kostnaderna för deltagandet i kompetensstegen blivit lägre än vad som på förhand beräknats.

En jämförelse med SKL:s verktyg Webor (uppgifter för 2005), av Jönköpings kommun med storleksmässigt jämförbara kommuner, ger vid lag att Jönköpings nettokostnader för äldreomsorgen per invånare över 65 år, 43 130 kr, låg något över snittet, 42 959 kr. I verksamhetsberättelsen görs en liknande jämförelse där kostnaderna för hemtjänsten och särskilt boende (uppgifter för 2005) jämförs med ett antal storleksmässigt likvärdiga kommuner. Där slås fast att kommunen använder en relativt större del av resurserna till särskilt boende och en relativt mindre del av resurserna till hemtjänst än flertalet av jämförelsekommunerna. I jämförelse med genomsnittet för riket totalt används dock mindre resurser till såväl särskilt boende som hemtjänst. I sammanhanget bör noteras att högre kostnader såväl kan vara ett uttryck för en högre ambitionsnivå som en lägre effektivitet.

De senaste åren har antalet individer över 80 år i kommunen ökat något och 2006 fanns sammanlagt ca 6 800 individer över 80 år. I verksamhetsberättelsen framgår att antalet personer med biståndsbedömda insatser<sup>1</sup> från äldreomsorgen vid årets slut var:

- 331 individer, 16–64 år
- 985 individer, 65–79 år
- 2 110 individer (ca 37 %), 80–89 år
- 784 individer (ca 76 %), 90 år och äldre

En jämförelse mellan områdesnämnderna visar att viss variation förekommer beträffande den s.k. servicenivån, d.v.s. andelen 80 år och äldre som får insatser i ordinärt eller särskilt boende. Skillnaderna minskade dock betydligt under 2006 jämfört med de två föregående åren. Uppgifter för 2006 gör gällande att servicenivån varierade mellan 35,2 och 36,4 procent. Större skillnader framträder om man ser specifikt till beviljade insatser fördelat på hemtjänst respektive särskilt boende. Område centrum utmärker sig genom att ha en högre servicenivå vad gäller särskilt boende, men har samtidigt en lägre servicenivå vad gäller hemtjänst. Samtliga områden hade lägre servicenivå under 2006 än under 2004. Motsvarande statistik finns även för alla äldre än 65 år. Även där var servicenivåerna lägre under 2006 än under 2004 – dock med ett undantag.

Vid utgången av 2006 fanns 1 752 platser i särskilda boenden i kommunen. I s.k. äldreboenden med hemtjänst (d.v.s. servicehus) fanns sammanlagt 331 platser. Flest platser fanns i s.k. äldreboenden med helinackordering (d.v.s. ålderdomshem och sjukhem) – sammanlagt 962 stycken. Antalet platser inom äldreboenden för dementa var 421. Dessutom fanns 38 platser på s.k. rehabenheter. Av verksamhetsplanen framgår kostnaden per år för dessa platser (exkl. sjukvård och administration):

- Äldreboenden med hemtjänst, 288 tkr / plats
- Äldreboenden med helinackordering, 342 tkr / plats
- Äldreboenden för dementa, 403 tkr / plats

Vårdtyngden för individer i äldreboenden med helinackordering och demensboenden följs upp i verksamhetsberättelsen. Det senaste året ökade medelpoängen något, vilket i enlighet med resursfördelningssystemet lett till en kostnadsökning om 1,3 mnkr. Andelen nyinflyttade med en relativt sett låg vårdtyngd har ökat, vilket alltså betyder att fler individer med lägre bedömd vårdtyngd beviljats plats i äldreboende.

Antalet hemtjänstbeslut (ej antal individer med beviljad hemtjänst) vid utgången av 2006 var enligt verksamhetsberättelsen 1 632 st. Detta är endast en liten ökning jämfört med föregående år. 2004 fattades 1 602 beslut och 2005 fattades totalt 1 603. Sett till antalet beviljade timmar har dock en minskning skett med ca en procent jämfört med föregående år. I december 2006 beviljades sammanlagt ca 48 500 timmar för hjälp i hemmet.

Förvaltningen har beräknat att kostnaden för en hemtjänsttimme motsvarar 299 kr, vilket inbegriper kostnaden för hjälp i hemmet, anhörigvård, patruller, trygghetslarm och demensteam. Kostnaden har ökat betydligt sedan föregående år då den var 276 kr. I verksamhetsberättelsen förklaras detta bl.a. av att hemtjänstlagen inte lyckats minska kostnaden i samma utsträckning

---

<sup>1</sup> Exklusive färdtjänst.

som antalet beviljade hemtjänsttimmar minskat. Den verksamhet som verkställer ett hemtjänstbeslut, antingen i ordinärt boende eller i ett äldreboende med hemtjänst, erhåller ersättning baserat på antalet beviljade timmar.

Antalet dagar med kommunalt betalningsansvar uppgick under 2006 till 2 558, vilket var en stor ökning jämfört med föregående verksamhetsår då betalningsansvaret uppgick till 1 811 dagar. I verksamhetsberättelsen förklaras ökningen bl.a. av den omstrukturering av boendeplatser som genomfördes under 2006. Sedan 2004 finns ett vårdplaneringsteam placerat på länssjukhuset Ryhov där kommunen representeras av tre biståndshandläggare. Till att börja med bedrevs detta i projektform men har numera övergått till ordinarie verksamhet. Ett av syftena med teamet är att kunna öka möjligheterna för den enskilde att snabbt återgå till ordinärt boende, och därmed även minska kostnaderna för betalningsansvaret.

### **4.3 Resursfördelning**

Resurser till kommunens äldreboenden med helinackordering och demensboenden fördelas sedan ett par år tillbaka enligt ett resursfördelningssystem kallat SNAC. I systemet mäts den enskildes vårdtyngd som sedan bestämmer vilken ersättning som följer med individen. Ju större vårdtyngd desto högre ersättning. Utöver detta finns också ett grundbidrag. För stöd i ordinärt boende, d.v.s. hemtjänst, gäller att ersättning utgår i relation till antalet beviljade timmar.

### **4.4 Kommentarer**

Åtgärder har vidtagits för att åstadkomma en mer effektiv och likvärdig biståndshandläggning genom att tydliggöra styrningen. Den organisationsförändring som innebar att biståndshandläggarna fick en gemensam chef har uppfattats som positiv av de intervjuade. Det är också positivt att verksamheten aktivt arbetar med utveckling och att det för detta syfte finns särskilda utvecklingsledare.

En ytterligare iakttagelse är att ansvarsfördelningen mellan biståndshandläggare och enhetschef tydliggjorts i den nya organisationen, vilket vi bedömer som positivt. Samtidigt har dock förslag anförts ovan (se avsnitt 3.3) avseende en mer utvecklad uppföljning av arbetsplanernas upprättande. Vi menar att en diskussion bör föras kring hur långt ansvaret för myndighetsutövning sträcker sig. Om det anses inbegripa ett säkerställande av att biståndsbedömd insats också genomförs, bör arbetsplaner begäras in som en kvittens på utförarens åtagande i förhållande till enskilde.

Ur ett effektivitetsperspektiv är det väsentligt att utnyttja de personella resurserna på bästa sätt. Det är därför positivt att en uppföljning av handläggarnas ärendemängd genomförs, vilken inom de närmaste månaderna bör få konsekvenser för ärendefördelningen mellan handläggarna. Det uppföljningsmaterial som ingått i denna granskning har påvisat stora skillnader mellan olika handläggare, vilket inte är ändamålsenligt utifrån effektivitetssynpunkt.

Vi bedömer att det görs en ändamålsenlig uppföljning av kostnads- och ärendeutvecklingen i kommunen och att materialet också används i syfte att göra analyser av verksamheter. Exempelvis följs den s.k. servicenivån regelbundet upp. Denna avspeglar hur mycket av resurserna



som används till särskilt boende och hemtjänst i jämförelse med andra kommuner. Skillnaderna mellan kommunens geografiska områden följs också upp. Det är vidare positivt att en uppföljning görs av kostnaden för en hemtjänsttimme och för en plats i de olika äldreboendena.

Resursfördelningssystemet har inte utvärderas i denna granskning men noterbart är att det till viss del bygger på vad den utförande enheten presterar. För äldreboenden med helinackordering och demensboenden bygger ersättningen på en vårdtyngdsmätning och för hemtjänstinsatserna baseras ersättningen på antalet beviljade timmar. Ersättningen för hemtjänsttimmar i dagsläget inte hänsyn till faktiskt antal utförda timmar, vilket dock skulle kräva tillgång till ett systemstöd. Den faktiska tidsanvändningen i hemtjänsten är en strategisk fråga varför det fortlöpande bör vara viktigt att följa hur den utvecklas. Det är därför positivt att ett utvecklingsarbete pågår som syftar till att mäta och höja hemtjänstlagens tidsandel hos brukaren.



av kommunens biståndshandläggare ingår. Då en förfrågan eller begäran inkommer ska biståndshandläggaren enligt rutinerna avgöra om det rör sig om en anmälan eller ansökan som ska leda till en utredning. Innan denna förfrågan eller begäran (även kallat framställan) leder till en ansökan ska biståndshandläggaren informera om bl.a. lagstiftning och rätten till bistånd.

Handbokens rutiner stadgar att ansökan bör preciseras och att det av ansökan bör framgå specifikt *vad* den enskilde ansöker om, t.ex. städning, och i vilken *omfattning*, t.ex. en gång i veckan. Anledningen till att preciseringen bör göras är att det av beslutet tydligt ska kunna framgå om det är ett bifall, delavslag eller avslag till den gjorda ansökan.

Den enskilde kan ansöka om insatser i ordinärt boende (hemtjänst) eller särskilt boende. Den enskilde kan ansöka om särskilda insatser servicekaraktär (t.ex. städning, tvätt, inköp, matlagning, matdistribution) och insatser som är riktade mot personlig omsorg och omvårdnad (t.ex. äta, klä på sig, förflyttning, personlig hygien). I utvecklingsplanen tydliggörs att det är den äldres behov som ska avgöra utformningen av insatser, vilket också SoL föreskriver. Det finns t.ex. ingen särskild insatskatalog där insatser beskrivs till innehåll eller riktlinjer för vad som anses som skäligt avseende omfattningen av insatsen. I handboken stadgas emellertid att de ”insattstyper som finns i Magna Cura ska användas”.

Äldreomsorgen driver även verksamheten Äldreguiden som är en telefonservice för de individer som har frågor kring exempelvis ansökan och hemtjänst eller äldreboende.

Det finns ingen blankett för skriftlig ansökan. Det förs en diskussion kring om detta ska finnas, men området är inte prioriterat för närvarande, enligt biståndshandläggarchefen.

### 5.1.2 Utredning

Biståndshandläggarna och de utförande enheterna använder verksamhetssystemet Magna Cura som handläggningsverktyg. De moment och aktiviteter som ingår i handläggningen av ett ärende finns integrerade i verksamhetssystemet. När en utredning inleds så finns en mall i systemet med fördefinierade rubriker. Systemet används även för att genomföra beställningen till utförarna. Detta arbetssätt minskar riskerna för att viktiga moment i utredningen glöms bort och bidrar till kvalitetssäkring av utredningarna.

I handbokens rutinbeskrivningar finns vägledning kring vad som ska dokumenteras under de fördefinierade rubrikerna. Dessa (samt underrubriker) är:

- Ansökan
- Utredning (social situation och hälsostatus)
- Bedömning
- Arbetsplan / Målsättning (kommunicering)
- Kommunicering
- Beslut (förslag till beslut, beslut)

Vid intervjuerna har framkommit att många handläggare inte aktivt nyttjar denna information i utredningsarbetet. Det bör påpekas att detta inte betyder att dessa inte följer vägledningen. Det betyder naturligtvis heller inte att de som nyttjar vägledningen tillämpar denna i enlighet

med dess intentioner. Handboken innehåller även rutiner för vad som gäller då uppgifter behöver hämtas från utomstående. Den enskildes samtycke ska i dessa fall inhämtas och dokumenteras.

Biståndshandläggaren gör sin bedömning utifrån vad som framkommit i utredningen. Den enskildes individuella behov och resurser ska här klargöras. Bedömningen mynnar ut i en arbetsplan där den eller de insatser som den enskilde beviljas listas och kompletteras med information om hur ofta insatsen ska genomföras. Tidsåtgången för insatsen kommuniceras inte i arbetsplanen utan denna utgör endast underlag för den ersättning som utföraren får enligt resursfördelningssystemet.

I utredningen ska även målsättningen dokumenteras. Enligt rutinerna har biståndshandläggaren ansvaret för att upprätta en övergripande målsättning i utredningen medan enhetschefen ansvarar för att målsättningen bryts ned till mer konkreta mål och delmål i en genomförandeplan, även kallad målstyrd arbetsplan.

I handboken finns ett mål beträffande att biståndshandläggaren ska förvissa sig om att den sökande är införstådd med innebörden av ett beslut. Samtidigt säger rutinerna att kommunikation ej är nödvändig när den enskilde beviljas det hon eller han ansökt om. Vidare stadgas att det måste dokumenteras huruvida utredningen och ett eventuellt förslag till beslut kommunicerats eller inte. I sammanhanget är det relevant att lyfta fram att rutinerna även ställer ett krav på att utredningen ska vara skriven på ett sådant sätt att den blir begriplig för den äldre.

Utredning dokumenteras i ett s.k. ärendeblad.

### **5.1.3 Beslut**

Såväl i handboken som i verksamhetssystemet finns förslag till beslutsformuleringar som biståndshandläggaren kan använda sig av. I handboken förtydligas att förslagen förutsätter att biståndshandläggaren gör erforderliga förtydliganden och anpassningar till det enskilda beslutet. Av beslutet ska det enligt rutinerna framgå

- när det fattades
- vad den enskilde ansökt om
- vad som beslutats inkl. paragrafhänvisning
- vilka insatser som beviljats
- skäl för beslut
- vilken tid beslutet gäller under

Om beslutet innebär ett avslag eller delvis avslag ska det också framgå hur man överklagar beslutet – en s.k. besvärshänvisning. Beslutsfattaren ska upplysa den enskilde om hur detta kan göras.

Endast när det inte är den handläggare som genomför utredningen som sedan fattar beslutet ska ett förslag till beslut lämnas i utredningen. Detta kan bli aktuellt då handläggaren inte har beslutanderätt enligt delegationsordningen.

Beslut om bistånd i form av äldreboende tidsbegränsas ej eftersom behovet inte kan anses vara föränderligt. Det pågår en diskussion i förvaltningen kring om hemtjänstbesluten ska tidsbegränsas eller inte, något som inte sker regelmässigt i dag. Beslut om dagverksamhet, anhörigbidrag och korttidsboende ska dock tidsbegränsas. I samband med att beslutet fattas ska även datum för uppföljning eller omprövning noteras i verksamhetssystemet. Systemet ska då signalera när det är dags för uppföljning alternativt omprövning.

#### **5.1.4 Beställning (Överlämning)**

Det finns inga detaljerade rutiner för hur överlämningen ska ske men ansvarsfördelningen framgår av den s.k. RAB:en. Enligt roll- och ansvarsfördelningen ansvarar biståndshandläggaren för att vid nya beslut lämna över detta till berörd enhetschef samt informera omsorgspersonal. Överlämningen sker via verksamhetssystemet Magna Cura. Hela ärendebladet – som innehåller beslutsunderlaget (utredningen) och beslutet – görs tillgängligt för enhetschefen. Enhetschefen får ett e-postmeddelande i och med att beställningen görs. Biståndshandläggaren kan se om enhetschefen läst meddelandet.

Via enhetschefen kommuniceras ärendet sedan till utföraren, t.ex. hemtjänstlaget. Där ska de övergripande målen brytas ned i en s.k. målstyrd arbetsplan och en kontaktperson ska utses. Planen ska också innehålla information om vad den enskilde klarar och inte klarar av. Enhetschefen ska i verksamhetssystemet bekräfta att verkställighet påbörjats samt vilket datum detta sker. Biståndshandläggaren kan i verksamhetssystemet se för vilka beslut det saknas uppgift om verkställighet.

Planen ska enligt rutinerna vara upprättad senast två till tre veckor efter att beslutet fattats. Den ska upprättas i samförstånd med den enskilde och eventuellt anhöriga / närstående samt berörd personal. Den ska också vara undertecknad av den enskilde. Biståndshandläggarna begär inte in denna plan från den utförande enheten, vilket t.ex. kan göras för att kontrollera att denna upprättats samt för att följa upp dess kvalitet. Äldreomsorgens rutiner föreskriver inte att den ska begäras in. Flera av de intervjuade framhåller emellertid att planerna oftast men inte alltid upprättas. Enhetschefen ansvarar enligt RAB:en för att arbetsplanerna upprättas och åtföljs.

#### **5.1.5 Uppföljning**

Enligt roll- och ansvarsbeskrivningen ansvarar biståndshandläggarna för uppföljning och omprövning av beslut, förutom beslut om särskilt boende där enhetschefen har ett ansvar för uppföljningen. Vidare stadgas i den s.k. RAB:en att biståndshandläggaren i samband med uppföljningen eller omprövningen av ett beslut ska inhämta den enskildes uppfattning om verkställigheten och om insatserna tillgodoser de i utredningen beskrivna behoven.

För samtliga hemtjänstbeslut ska biståndshandläggaren senast två månader efter beviljad insats följa upp tidsåtgången tillsammans med omsorgspersonalen. Detta är en rent administrativ uppföljning och ska inte förväxlas med uppföljning / omprövning av ärendet. Den enskildes erfarenheter inhämtas inte vid detta tillfälle, vilket inte förefaller överensstämma med intentionerna i RAB:en. Vad gäller uppföljningen av äldreboenden med helinackordering svarar enhetschefen för denna inom de första sex månaderna, då enhetschefen ska ha ett samtal med den enskilde för att följa upp dennes trivsel och boendesituation samt om de behov som

var anledningen till beslutet har tillgodosetts. Samtalet ska dokumenteras och enhetschef förmedlar uppföljningen till biståndshandläggaren.

Uppföljningar ska även genomföras för de beslut som ej tidsbegränsats. I samband med beslutet slås ett datum fast då uppföljning senast ska ske. I de flesta fall rör det sig om ett datum tolv månader fram i tiden. De intervjuade är tydliga i att detta inte alltid hinns med och beskrivs av en intervjuad biståndshandläggare som ett ständigt dåligt samvete.

Ytterligare uppföljning svarar nämnden för som varje år granskar vissa delegationsbeslut efter lottning. Lottningen görs avseende de ärenden som anmälts i nämnden. Till dessa hör t.ex. beslut i fråga om bistånd i form av äldreboende och korttidsplats samt hemtjänst, trygghetslarm och andra stödinsatser såsom dagverksamhet, ledsagarservice och kontaktperson (4 kap. 1 §, 5 kap. 5 och 6 §§ SoL).

För uppföljningen av de individer som är i behov av insatser från såväl hemtjänsten (kommunen) som primärvården (landstinget) har en särskild samverkansmodell etablerats. Syftet med samverkansmodellen är att skapa trygghet och förbättra kvaliteten på erbjuden vård och omsorg. Detta ska uppnås genom att regelbundna teamträffar där social och medicinsk kompetens ingår. I teamet, som i regel ska träffas en gång i veckan, ingår hemtjänstpersonal, enhetschef, biståndshandläggare, distriktssköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast. Vid träffarna ska professionerna följa upp ärenden, diskutera avvikelser samt planering av vård, omsorg och rehabilitering för gemensamma vårdtagare. Samtycke måste dock först inhämtas från den enskilde. Enligt biståndshandläggarchefen har de tillfrågade än så länge alltid varit mycket positiva till att deras ärende diskuteras på teamträffarna.

Ytterligare en iakttagelse är att ingen systematisk uppföljning av beviljad tid jämfört med faktisk utförd tid görs. Ett utvecklingsarbete pågår dock inom hemtjänsten avseende att mäta andelen tid som tillbringas hos brukaren. Denna ska ställas i relation till biståndsbedömd tid. Fem enheter deltog i en inledande studie som visade att tiden hos brukaren i genomsnitt var 49 procent. En konsekvens härav var att ett mål sattes upp för enheterna att uppnå 60 procent inom ett år. Samtliga hemtjänstlag ska genomföra en likvärdig mätning under hösten. Det bör noteras att brukaren ej får uppgift om vilken tid ersättningen till utföraren baseras på, utan att detta enbart utgör grund för resursfördelningen.

Ytterligare kvalitetsuppföljningar har genomförts. En återkommande brukarundersökning genomförs. Den senaste genomfördes under 2006 och enligt verksamhetsberättelsen ska ett kvalitetsarbete bedrivas utifrån resultaten under innevarande verksamhetsår samtidigt som ett systematiskt kvalitetssystem ska utvecklas i förvaltningen.

En särskild kvalitetsuppföljning har också gjorts beträffande vistelse på korttidsenhet. Uppföljningen genomfördes genom en enkätundersökning under föregående verksamhetsår och resultaten redogörs för i verksamhetsberättelsen. Till de områden vars kvalitet följts upp hör bl.a. information, mottagande och bemötande.

### 5.1.6 Dokumentation

Enligt roll- och ansvarsbeskrivningen ansvarar biståndshandläggarna för att t.ex. utredningen och beslutet är skrivna på ett sätt som är begripligt för den enskilde och för den som ska verkställa beslutet. Biståndshandläggaren ansvarar också för bl.a. arkivering och gallring.

I handboken finns skriftliga rutiner för dokumentation vad gäller biståndshandläggarens ansvarsområden. Skriftliga rutiner finns för:

- Registrering
- Arkivering och gallring
- Aktens innehåll och ordning (huvudblad, beslutsförteckning, eventuella rapportblad och journalanteckningar ska finnas tillgängliga elektroniskt i verksamhetssystemet Magna Cura). Akten ska innehålla:
  - Huvudblad (personuppgifter såsom namn, personnummer, adress, familj etc., ansvarig handläggare, ansvarig sektion etc.)
  - Beslutsförteckning (beslut som fattats av socialnämnd / distriktsnämnd / delegat, och beslut av myndigheter som har direkta rättsliga konsekvenser för socialförvaltningen, t.ex. länsrättsbeslut enligt SoL)
  - Eventuella rapportblad för inkomna och upprättade handlingar
  - Journalanteckningar
  - Aktbilagor såsom utredningar, protokoll, beslutshandlingar
  - Inaktuellt material
- Avvikelsehantering
- Anmälan om missförhållanden (Lex Sarah)

## 5.2 Åtgärder för ökad likvärdighet i bedömning

Enligt flera av de intervjuade biståndshandläggarna fanns tidigare en uppfattning om att man arbetade olika i de olika geografiska områdena. De intervjuade biståndshandläggarna är positiva till att de fått en gemensam chef. En av de intervjuade framhåller att detta inneburit att alla får samma information och att alla numera jobbar mot samma mål.

För något år sedan fick biståndshandläggarna vid ett utbildningstillfälle göra bedömningar av fiktiva ärenden i syfte att senare jämföra bedömningarna. Resultatet var, enligt biståndshandläggarchefen, att bedömningarna av behovet var förhållandevis lika men att arbetssätten varierade. Utbildningstillfällena av detta slag genomförs inte regelbundet.

Ärendehandledningarna och gruppmöten genomförs dock regelbundet. Ärendehandledningarna genomförs i nätverk bestående av handläggare från olika geografiska områden. Dessa nätverksträffar genomförs 2–3 gånger per termin och normalt avsätts en för- eller eftermiddag för detta syfte. Några av de intervjuade menar att detta är tillräcklig tid medan andra skulle önska mer tid för detta ändamål. Vid träffarna diskuteras framför allt komplicerade ärenden, men även rättssäkerhet och likvärdighet. Vid gruppmötena som genomförs 4–5 per termin kan frågor kring rättssäkerhet och likvärdighet lyftas.

En konsult har också anlåtits för att leda diskussioner kring vad skäliga levnadsvillkor innebär och omfattar. En sådan diskussion behöver enligt biståndshandläggarchefen och utvecklingsledaren ständigt föras. Tidigare har det funnits riktlinjer inom äldreomsorgen varav det fram-

gått vad som ansågs vara skäligena levnadsvillkor, men dessa har frångåtts. Arbetsättet målstyrd behovsbedömning (MBB) tillämpas i stället. Fokus förskjuts här till den enskildes unika behov och en skälighetsbedömning görs i varje enskilt fall. Ett undantag finns dock beträffande korttidsboende där det i en särskild policy finns riktlinjer som t.ex. stadgar hur länge insatsen kan ges och vilka krav som ska vara uppfyllda för att insatsen ska kunna ges.

Biståndshandläggarna kan också hjälpa varandra under mer informella former. De flesta handläggare sitter tillsammans med minst en till handläggare och har därmed möjlighet att vid behov ställa frågor. Handläggarna kan också ringa till exempelvis biståndshandläggarchefen eller utvecklingsledaren om de behöver diskutera ett ärende.

### **5.3 Klagomålshantering**

Klagomålshantering är en viktig del i äldreomsorgens kvalitetsarbete. Det finns en gemensam folder, ”Hjälp oss att bli bättre” för synpunkter och klagomål. På socialtjänstens hemsida finns också ett formulär som går att fylla i.

En sammanställning över inkomna klagomål och synpunkter görs av nämndskansliet och rapporteras regelbundet till nämnden. Endast ett klagomål förekom rörande biståndshandläggningen under verksamhetsåret 2006. Handläggarens bemötande hade enligt klagomålet uppfattats som burdust. Enligt områdesnämndens rapportering har samtal med handläggaren genomförts. Dessutom ska ärendet, enligt rapporteringen, ha analyserats och följts upp.

### **5.4 Överklaganden**

De flesta biståndsbeslut som fattas inom äldreomsorgen är gynnande beslut. Avslag är vanligare vid ansökan om äldreboende än vid ansökan om hemtjänst.

En sammanställning gjordes under 2005 i en tjänsteskrivelse (Sn 05.227-730) som föräledades av en motion i fullmäktige. Av tjänsteskrivelsen framgick att under perioden januari 2003 t.o.m. september 2005 endast en procent av hemtjänstansökningarna ledde till avslag och ca sju procent av ansökningarna om äldreboende. Drygt vart tionde avslagsbeslut överklagas men besluten har endast i något enstaka fall ändrats av rätten.

I granskningen har även en sammanställning över överklaganden för 2006 och 2007 ingått. Vad gäller överklaganden avseende beslut om äldreboende är antalet (5 st.) ungefär det samma som tidigare år. I ett av dessa fall som inträffade under 2007 förelade länsrätten områdesnämnden att ändra sitt beslut. Beträffande hemtjänst har två överklaganden inkommit under perioden, vilket inte avviker från tidigare år.

Uppgifter om överklaganden och utgång i rätten ingår i verksamhetens rutinmässiga återrapportering till nämnden. Ingen årsvis sammanställning eller jämförelser med tidigare år görs dock, vilket exempelvis skulle kunna göras i verksamhetsberättelsen.



## 5.5 Kompetensutveckling

Det finns ingen kompetensutvecklingsplan men ett nytt systemstöd för dokumenterandet av personalens kompetens håller på att införas inom socialförvaltningen. En inventering av medarbetarnas kompetenser pågår, vilket således ska finnas tillgängligt i systemet.

En hel del kompetensutvecklingsinsatser har genomförts de senaste åren. Handläggare har exempelvis fått gå utbildningar och delta i seminarier eller nätverk kring utredningsmetodik, samtalsmetodik, jämställdhet, socialrätt och rättssäkerhet. Det finns ett utbyte med högskolan där handläggare kan få förtur till kurser. Det finns en särskild högskolepolicy framtagen i kommunen, som biståndshandläggarchefen och utvecklingsledaren framhåller är generös.

De intervjuade har lyft fram olika områden där de ser ett behov av ytterligare kompetensutveckling. Exempelvis lyfts etik fram som ett sådant område. Vissa intervjuade önskar också en uppfräschning inom områdena handläggning och dokumentation. En av de intervjuade enhetscheferna menar att kontaktmännen skulle behöva ytterligare stöd i deras roll som ansvariga för de målstyrda arbetsplanerna.

Biståndshandläggarna har också ett eget ansvar för kompetensutveckling. En del i detta är att de har prenumerationer på tjänster som bevakar rättsfall inom socialtjänstens område.

## 5.6 Kommentarer

Ett antal utvecklings- och utbildningsaktiviteter har förekommit med relevans för en likvärdig biståndsbedömning. Förutom kompetensutvecklingsinsatser har biståndshandläggarna fått göra bedömningar av fiktiva ärenden och tillsammans med en anlita konsult ingå i diskussioner kring skälighet. Biståndshandläggarna träffas vidare också i nätverksgrupper där de har möjlighet att diskutera bedömningar av ärenden. Handläggarna sitter också tillsammans med andra kollegor vilket gör att de kan ha mer informella kontakter kring ärenden. Genom att biståndshandläggarna numera har en gemensam chef är möjligheterna till en sammanhållen styrning också större.

För att säkerställa en likvärdig bedömning samtidigt som besluten ska vara skäligen och svara mot den enskildes (unika) behov måste en insats omfattning kunna variera. Vår bedömning är dock att det bör finnas tydligare riktlinjer kring vad nämnden anser vara en skäligen levnadsnivå. Riktlinjerna kan exempelvis beskriva ett normalfall men beslut som utöver dessa ska fattas då detta är motiverat. Ett alternativ till skriftligt dokumenterade riktlinjer kan vara en kontinuerlig dialog kring skälighet samt regelbunden uppföljning och rapportering till nämnd av i vilken omfattning vissa insatser ges, t.ex. tvätt, städning, dusch. Noteras bör att den ärendegranskning som genomförts av hemtjänstären (till omfattningen dock tämligen begränsad, se kapitel 6) visar på att insatser ges i ungefär samma omfattning trots avsaknaden av skriftliga riktlinjer.

En diskussion bör även föras kring i vilken utsträckning insatser, framför allt inom hemtjänsten, bör definieras till sitt innehåll. Vad bör rimligen ingå i städhjälp under normala förhållanden? Insatsernas innehåll bör dock inte definieras i större detalj än nödvändigt. Definierandet av insatsernas innehåll ställer stora krav på biståndshandläggarnas beställarkompetens men

kan vara ett användbart verktyg vid uppföljning av att den enskilde erhållit det som biståndsbedömts och av hur brukaren upplever insatsernas kvalitet.

En grundläggande förutsättning för att kunna kvalitetssäkra handläggningen av ett ärende är att en ändamålsenlig process med underliggande rutiner har definierats och dokumenterats. Det är positivt att en processkartläggning av handlägningsprocessen har genomförts men det har i denna granskning framkommit att det inte finns heltäckande rutiner avseende processens samtliga moment och aktiviteter. Det saknas detaljerade skriftliga rutiner för hur överlämning och mottagande av ett ärende till verkställighet ska gå till. Biståndshandläggarnas ansvar för beställning och enhetschefens ansvar för verkställighet är dock tydligt i den särskilda roll- och ansvarsbeskrivningen.

Ett område som bör förtydligas i äldreomsorgens rutinbeskrivning är hur individuella mål ska utformas och användas. Det väsentliga är att de är realistiska och svarar mot den enskildes behov och förutsättningar både på kort och på lång sikt. De övergripande målen i socialtjänstlagen är alltför allmänt hållna för att kunna användas som mål för genomförande och uppföljning av individuellt behovsprövade insatser. De bör brytas ned till konkreta mål som klart och tydligt anger vad som är önskvärt att uppnå med respektive insats som beviljats den enskilde.

Ovan har framförts att vi upplever det som positivt att det finns ett mål för kommunikering som till synes sträcker sig längre än förvaltningslagens krav. Av befintliga rutinerna är det dock otydligt om målsättningen faktiskt innebär just detta, men några av de intervjuade biståndshandläggarna uppfattar att det finns ett uttalat krav på att kommunikering alltid ska ske. Rutinen kan således förtydligas på denna punkt.

Det bör av dokumentationen i utredningen tydligt framgå vad den enskilde ansökt om och att det är den enskilde uttryckliga vilja. Ärendegranskningen som genomförts har visat att det finns förbättringar att göra avseende detta område. Ett förslag till utveckling är att en skriftlig ansökningsblankett som undertecknas av den enskilde tas fram. Biståndshandläggaren kan fylla i denna tillsammans med den enskilde och samtidigt har handläggaren då ett tillfälle att informera den enskilde om dess rättigheter och skyldigheter samt om vilka insatser äldreomsorgen kan erbjuda.

Förutom skriftliga rutiner för hur en rättssäker handläggning ska gå till bör det finnas en regelmässig uppföljning av hur rutinerna tillämpas. Förslagsvis kan det göras i form av en årlig slumpmässig interngranskning. En sådan interngranskning kan med fördel ske genom att ett antal ärenden slumpmässigt väljs ut och granskas utifrån definierade kriterier för rättsäkerhet. Resultatet ifrån granskningen kan därefter analyseras och eventuella åtgärder vidtas för att åstadkomma förbättringar. Interngranskningar av det här slaget är en viktig del av nämndens interna kontroll och bör ske utöver den kontroll som nämnden gör av delegationsbeslut (se avsnitt 3.2).

Det har i intervjuerna framkommit att biståndshandläggarna inte hinner med att följa upp ärenden i den takt de bör. Det är väsentligt att verksamheten kommer tillrätta med detta. Uppföljningarna är en viktig del i att säkerställa att den enskilde erhåller den hjälp han eller hon behöver för sin livsföring.

Den interna kontrollen kan också stärkas genom att den målstyrda arbetsplanen begärs in, vilket kan göras dels i syfte att säkerställa att denna upprättats, dels för att den kan utgöra ett underlag vid uppföljning och omprövning av beslut. Arbetsplanen bör ses som en kvittens på utförarens individuella åtagande i förhållande till den enskilde och beställaren, d.v.s. kommunen, och bör därför upprättas i enlighet med gällande riktlinjer och rutiner. Det är önskvärt att kunna följa upp om insatserna lett till att individuella mål uppnåtts, och således bör uppföljningar av den målstyrda arbetsplanen också vara möjliga att sammanställa för att möjliggöra en bedömning och jämförelse av de utförande verksamheternas kvalitet. Dessa uppföljningar kan t.ex. göras antingen av enheterna själva eller i samband med biståndshandläggarnas uppföljning av beslut.

Enligt socialstyrelsens föreskrift om ledningssystem så är det ett krav att det finns en rutin för att samla in och använda synpunkter och klagomål. Det är därför positivt att socialtjänsten i kommunen har en ändamålsenligt rutin för detta. Det är viktigt att kunna sammanställa och analysera den bild som totalt sett framkommer utifrån klagomålen. Motivet är att identifiera eventuella systemfel och att ytterst förebygga att motsvarande fel uppstår igen i verksamheten. Det kan noteras att väldigt få klagomål har riktats mot biståndshandläggningen i kommunen. Det är vidare positivt att sammanställningar över antalet överklaganden och utgång i rätten är möjliga att genomföra. Detta material bör precis som sammanställningarna av klagomål och synpunkter regelbundet rapporteras till nämnden.

## 6 Granskning av ärenden

### 6.1 Utgångspunkter och genomförande

Handläggning i samband med myndighetsutövning enligt socialtjänstlagen styrs bl.a. av socialtjänstlagen (SoL) och av förvaltningslagen (FL). Vid myndighetsutövning är kraven på rättsenligt och i övrigt korrekt handlande av största vikt för att säkerställa att den enskilde tillförsäkras rätten till bistånd.

Innan beslut om bistånd/insats fattas görs en *behovsbedömning* för att utröna om en principiell rätt till bistånd föreligger. Därefter följer en *bedömning om behovet kan tillgodoses på annat sätt eller ej*. Om behovet ej kan tillgodoses på annat sätt föreligger en principiell rätt till bistånd/insats.

Grundförutsättningen för att kunna kvalitetssäkra myndighetsutövningen är att det finns en dokumenterad rutin som med utgångspunkt ifrån lagstiftning och rättspraxis definierar en rättssäker handläggning. Därefter måste det fortlöpande säkerställas att handläggningen sker i enlighet med fastställd rutin.

För att få en bild av hur *handläggning* och *dokumentation* i praktiken genomförs så har 20 ärenden från äldreomsorgen granskats med avseende på utredning och beslut. Tio ärenden rör äldreboenden och övriga tio hemtjänst. Biståndshandläggarchefen har valt ut ärendena som härrör från såväl 2006 som 2007. Samtliga granskade ärenden har varit beviljanden.

### 6.2 Utredning

Utredningar om rätten till bistånd bör innehålla följande uppgifter:

- Vem utredningen gäller
- Eventuell rättslig företrädare
- Eventuell närmast anhörig
- Hjälpbehov enligt ansökan
- Sökandes synpunkter
- Tidigare åtgärder av betydelse
- Utredarens bedömning
- Mål med insatsen
- Beslut (och i förekommande fall förslag till beslut)

Ett generellt intryck från ärendegranskningen är att handläggningen i stort genomförts och dokumenterats i enlighet med äldreomsorgens egna rutiner samt enligt de kriterier som använts i denna granskning för utredning och beslut. Den utredningsmall som finns i rutinerna används genomgående även om vissa underrubriker inte återkommer i samtliga granskningar. Det framkommer dock att det finns ett fortsatt behov av att ytterligare utveckla och förbättra förmågan till rättsenlighet i handläggningen. Nedan görs en summering av iakttagelser som framkommit i ärendegranskningen.

Uppgifter om vem utredningen gäller, eventuell rättslig företrädare och eventuell närmast anhörig framgår i regel inte av själva utredningen utan av ett separat dokument i akten, vilket är i enlighet med äldreomsorgens rutiner och gällande praxis.

Det framgår i flera fall under utredningens ansökningsrubrik om ansökan inkommit muntligen eller skriftligen. Det bör dessutom tydligare framgå vad som påkallat den enskildes ansökan, t.ex. uppföljning, omprövning, vårdplanering etc. Detta framgår i vissa fall senare i utredningen men inte i varje enskilt fall.

Av själva ansökan bör också den sökandes hjälpbehov framgå. I utredningarna beträffande hemtjänst har hjälpbehovet specificerats i olika hög utsträckning. I vissa fall har det av ansökan framgått såväl vilken insats som söks samt vilken omfattning. I andra fall anges endast insatsen men inte omfattningen, vilket inte är i överensstämmelse med äldreomsorgens rutiner. Vad gäller ansökningarna om särskilt boende framkommer i två fall inte vilken typ av äldreboende den enskilde ansökt om, t.ex. äldreboende med helinackordering. En anledning till att en ansökan bör formuleras så tydligt som möjligt är för att det ska vara möjligt att bedöma om beslutet innebär ett bifall, delvis bifall eller avslag. Ytterligare iakttagelser beträffande den enskildes ansökan är att det i två utredningar endast hänvisas till den enskildes s.k. framställan. Det framgår således inte tydligt att det de facto avser en ansökan. I två ärenden framgår det dessutom inte av ansökan i den aktuella utredningen vad som ansöks om utan hänvisningar görs till tidigare utredning. I en annan utredning står bara ”Ansökan om ändring av insatser i hemmet”.

I ett ärende förefaller, enligt vad som framkommer i utredningen, ansökningsdatumet vara felaktigt (avviker ca tio månader).

Det finns ett särskilt mål för äldreomsorgen att den enskilde ska vara väl införstådd med vad som beslutats. Om detta innebär att kommunicering ska ske i varje enskilt fall bör således den sökande ges möjlighet att dels få kännedom om de omständigheter på vilka myndigheten grundar sitt avgörandesynpunkter samt ges tillfälle att yttra sig över det som framkommit i ärendet. Med utgångspunkt i rutinens formulering ”[h]uruvida utredningen och eventuellt förslag till beslut kommuniceras eller inte måste dokumenteras” kan noteras att dokumentation kring detta saknas i fem av tjugo utredningar. I ungefär lika många fall framgår dessutom såväl när som med vem / vilka kommunicering skett.

Vad gäller punkten om att tidigare åtgärder av betydelse bör framgå är det svårt att avgöra då enbart beslutsunderlaget och beslutet ingått i ärendegranskningen – och inte hela akten. Av granskningen har dock framgått att hänvisningar till tidigare utredningar gjorts beträffande den enskildes hjälpbehov och vilka insatser som tidigare beviljats. Detta bör framgå specifikt av aktuell utredning.

Kopplingen mellan utredarens bedömning och vad som framkommit i utredningen är i de flesta fall tydlig. Några undantag finns dock. I ett ärende där den enskilde beviljades utökade insatser innehöll bedömningen bara en motivering kring den utökade insatsen medan beslutet omfattade individens samtliga insatser. I ett annat ärende framgår inte av bedömningen vilken typ av insats den enskilde är i behov av utan det framgår bara att individen behöver en annan insats. Utredningen gällde placering i äldreboende och vilken typ av äldreboende som avsågs

framgick av beslutet. Vilken typ av äldreboende som avses är inte alltid specificerat i de granskade ärendena. I de flesta fall går det att utläsa i någon del av utredningen men i två fall specificeras detta inte. Av dessa utredningar framgår således enbart att den enskilde beviljats en plats i ett äldreboende.

Enligt äldreomsorgens rutiner ska den utförande verksamheten svara för att bryta ned målsättningarna i utredningen. Målsättningen med insatserna är i regel av övergripande karaktär i utredningarna, t.ex. att den enskilde ska kunna bo kvar, uppleva trygghet etc. Detta är således i enlighet med äldreomsorgens rutiner. I en utredning saknades emellertid en särskilt specificerad målsättning med insatsen även om detta i princip framgick av bedömningen. I sammanhanget bör noteras att socialstyrelsens allmänna råd (som dock inte är tvingande) stadgar att målsättningar bör finnas för respektive insats. Det finns några enstaka exempel bland de granskade ärendena där det finns målsättningar för respektive insatser.

### **6.3 Beslut**

Av ett korrekt beslut och i enlighet med äldreomsorgens rutiner ska följande framgå:

- Vad sökande begärt
- Vad som beslutats
- Vilka grunder beslutet vilar på
- Hur länge beslutet gäller
- Datum och vem som beslutade
- Eventuell besvärshänvisning
- Vilka insatser som ska utföras

Utredningsmallens rubriker utgör grunden för beslutsunderlaget och beslutet. En korrekt ifyllt utredningsmall uppfyller de krav som ställs på ett korrekt beslut. Noteras bör att granskningen inte innehållit ett avslagsbeslut varför dokumentationen av en besvärshänvisning således inte omfattats av denna granskning. I intervjuerna med biståndshandläggarna har dock framkommit att en text kring besvärshänvisning automatiskt tillfogas beslutsunderlaget vid avslagsbeslut av verksamhetssystemet.

Av beslutsmeningen i granskade utredningar framgår alltid paragrafhänvisning, exempelvis 4 kap. 1 § socialtjänstlagen samt vilka insatser som beviljats. I hemtjänstbesluten framgår också fr.o.m. vilket datum beslutet gäller. Vad gäller besluten om äldreboende noteras att biståndshandläggaren tar kontakt med den enskilde när bostad finns tillgänglig.

I beslutsmeningen för hemtjänstärendena förtydligas i vissa fall i vilken omfattning respektive insats ska ges. I annat fall görs detta genom en hänvisning till underrubriken arbetsplan som utgör en del av beslutsunderlaget. En iakttagelse är att insatserna i olika utsträckning preciseras till sitt innehåll. I vissa beslut framgår t.ex. att städning sker en gång varannan vecka medan det i ett annat definierats till att innehålla exempelvis dammsugning av småmattor och våttorkning av golv. På samma sätt kan en insats definieras som tvätt och klädvård i det ena fallet medan det i det andra fallet exempelvis framgår vilka plagg etc. som ska manglas. Denna granskning har endast omfattat tio hemtjänstärenden, men i dessa framkommer inga stora skillnader vad gäller i vilken omfattning en insats ges. Städning beviljas varannan vecka, tvätt antingen varannan eller var tredje vecka och dusch beviljas i regel en gång i veckan.

En ytterligare iakttagelse är ett beslut tidsbegränsats. Enligt de intervjuade tidsbegränsas beslut bara om behovet kan anses vara föränderligt, vilket utredningen i detta fall också gjorde gällande att det var.

#### **6.4 Beställning och uppföljning**

När ett beslut om insatser är fattat så ska, i de fall detta är tillämpligt, beslutet överlämnas i form av en beställning / uppdrag, till en utförande enhet. En beställning bör innehålla uppgifter om *målsättning* och *beviljade insatser*. På enheten bör därefter uppdraget omsättas i en plan för hur det ska genomföras. Beställarens / myndighetskontorets uppföljning av kvantitet och kvalitet bör kunna utgå ifrån beställningen. Syftet med uppföljningen är att följa upp och kontrollera att beviljade insatser genomförs och att de aktiviteter som är planerade leder till de effekter som finns uttryckta i beslutets målbeskrivning.

Det framkommer inga uppgifter i utredningarna om att biståndshandläggaren har begärt en genomförandeplan eller en s.k. målstyrd arbetsplan av utföraren, vilket bl.a. kan göras för att kontrollera att denna upprättats. Detta kan exempelvis göras efter den bestämda tidsperiod som utföraren har till sitt förfogande att upprätta dokumentet.

Vad gäller uppföljning och omprövning av beviljade insatser förefaller det av de granskade ärendena som om äldreomsorgens rutiner tillämpas olika. Vid intervjuerna framkom att rutinen var att man vid uppföljningar alltid inleder en ny utredning och fattar ett nytt beslut. I två utredningar framgår emellertid att *uppföljning och eventuell omprövning kommer att ske*, vilket ger sken av att en ny utredning inte nödvändigtvis blir aktuell till följd av uppföljningen.

#### **6.5 Kommentarer**

Följande förbättringsområden har framkommit:

- Dokumentation av den enskildes ansökan bör vara mer precis avseende vad den enskilde söker hjälp med för att det ska vara möjligt att i ett senare skede bedöma om beslutet innebär bifall, delvis bifall eller avslag.
- Hänvisningar till tidigare utredningar bör undvikas.
- Dokumentera om kommunikering skett eller inte. Om kommunikering skett bör anges när, hur och med vem / vilka kommunikering skett.
- Tydliggör vilken form av äldreboende som är aktuellt i utredning och beslut.
- Målen med insatserna bör bli mer konkreta och realistiska och svara mot den enskildes behov och förutsättningar.
- Utveckla dokumentationen av hemtjänstinsatsernas omfattning och innehåll.
- Genomförandeplan / målstyrd arbetsplan bör begäras in.