

Äldrenämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av biståndshandläggning inom äldreomsorgen

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska hur äldrenämnden arbetar för att bedriva en god och ändamålsenlig biståndshandläggning av äldreomsorgen i Uppsala kommun.

Nedan sammanfattar vi våra bedömningar;

- Vår bedömning är att det finns goda förutsättningar för en hög kvalitet i utredningar då vi bedömer att det finns en rimlig arbetsbelastning på handläggarna. Det är alltid svårt att jämföra kommuner då man ofta har olika ansvarsområden och olika typer av ärenden men vår bedömning är att under alla omständigheter så är förutsättningarna för biståndshandläggarna i Uppsala mycket goda. Med det sagt konstaterar vi att det inte är tillfredsställande att beslut ges hemma hos individer och att uppföljningar görs per telefon. Detta bör äldrenämnden förändra omedelbart.
- Rutiner kring tidsbegränsade beslut är att merparten av besluten sätts med 12 månaders beslut. Vi ser detta som ett utvecklingsområde. Kortare beslut kan innebära kortare insatser och att människor klarar sig själva i högre utsträckning.
- Intervjuer och ärendegranskningar visar på att mål kopplade till besluten delvis saknas. Tydligare mål som går att följa och använda för utförarna i genomförandeplaner ser vi som ett utvecklingsområde för nämnden. Här påtalar vi dock i granskningen att ett arbete påbörjats som skall avhjälpa detta.
- Nämndens internkontroll av den egna biståndshandläggningen visar på brister. Detta innebär att ingen kontinuerlig kontroll finns om huruvida de beslut som fattas är likvärdiga. Interkontrolldokument på detta område bör utvecklas.
- Flertalet granskade utredningar inom biståndshandläggningen inom äldreomsorgen visar på korrekta och välskrivna utredningar. Tonen är myndighetsmässig och korrekt.
- Vad gäller samverkan så är detta för nämnden ett utvecklingsområde. Idag saknas samverkan mellan handläggare och utförarverksamheten. Detta får enligt vår bedömning, till konsekvens att man inte har möjlighet till att hitta optimala lösningar för individer avseende deras behov. Detta medför risker för individen men också risker för kommunen att insatser blir längre än nödvändigt.

- Enligt intervjuade chefer och handläggare finns genomförandeplaner i merparten ärenden men de har kvalitetsbrister. Nämnden bör interngranska kvalitet på genomförandeplaner regelbundet.
- Vi anser att bomtid skall inkluderas i schemaarbetet och uppmanar därför äldrenämnden att påbörja ett arbete som utformar rutiner rörande detta område.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 2016-11-30

För kommunrevisionen



Cecilia Hamenius

ordförande



Uppsala kommun

**Granskning av biståndshandläggning
inom äldreomsorgen**

KPMG AB
16 juni 2016
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Utredningskriterier	3
5.	Ansvarig nämnd	3
6.	Metod	3
7.	Organisation	4
7.1	Arbetsbelastning	4
7.2	Kommentar	5
8.	Rutiner	5
8.1.1	Utredningstider	5
8.1.2	Uppföljningar av biståndsbeslut	5
8.1.3	Mål i biståndsbeslut	6
8.1.4	Uppföljning av verksamheten från äldrenämnden	6
8.1.5	Riktlinjer	7
8.1.6	Tidsbegränsade beslut	7
8.2	Kommentar	8
9.	Ärendegranskning	8
9.1	Kommentar	9
10.	Kvalitetsarbete	10
10.1	Vardagligt utvecklingsarbete	10
10.1.1	REM (Rättsäker och Effektiv Myndighetsutövning)	10
10.2	Internkontrollplan	10
10.3	Delegationsordning	10
10.4	ÄBIC (Äldres Behov I Centrum)	10
10.5	Samverkan	11
10.6	Kommentar	11
11.	Övrigt	11
11.1	Genomförandeplaner	11



Uppsala kommun
Biståndshandläggning
2016-06-09

11.2	Bomtid	12
11.3	Resursfördelning	12
11.4	Kommentar	13

1. Sammanfattning

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska hur äldrenämnden arbetar för att bedriva en god och ändamålsenlig biståndshandläggning av äldreomsorgen i Uppsala kommun.

Vår bedömning är att det finns goda förutsättningar för en hög kvalitet i utredningar då vi bedömer att det finns en rimlig arbetsbelastning på handläggarna. Det är alltid svårt att jämföra kommuner då man ofta har olika ansvarsområden och olika typer av ärenden men vår bedömning är att under alla omständigheter så är förutsättningarna för biståndshandläggarna i Uppsala mycket goda.

De långa beslut (12 månader) som finns i Uppsala kommuns biståndsbedömning innebär att besluten enligt vår bedömning inte följs upp i tillräcklig omfattning. Vi anser att nya beslut bör ha betydligt kortare uppföljningstider än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att kunna klara sig själva i större omfattning. Denna möjlighet är som allra störst den första tiden efter att insatsen påbörjats. Det är fullt rimligt med beslut på en till tre månader där täta uppföljningar ger stora möjligheter till att hjälpa människor till ett självständigare liv och mindre kommunala insatser.

Målarbete är idag prioriterat i verksamheten då intervjuerna visar att man under lång tid haft alltför standardiserade mål. Målen är inte heller tidsbegränsade vilket innebär att det blir svårare att tydliggöra för utförare vilka mål i insatserna som är viktigast samt vilka som bör prioriteras. Vi ser detta som ett utvecklingsområde för nämnden. Samtidigt ser vi i vår granskning att ett arbete med detta är påbörjat även om det inte fått genomslag ännu.

Äldrenämnden bör utveckla det interna arbetet vad gäller att jämföra biståndsbeslut mellan handläggare för att på detta sätt få en tydligare och likvärdig bedömning mellan handläggare. Detta bör också redovisas till äldrenämnden en gång per år.

Vi anser att nämnden har kommit långt i sitt kvalitetsarbete inom myndighetsutövning i äldreomsorgen. Dels har man gjort ett gediget grundarbete avseende ÅBIC även om man fortfarande har delar i det som inte är genomförda. Vår bedömning är att de intervjuade är delaktiga i detta arbete och att de i många delar har kunskap om de rutiner och kvalitetsrutiner som finns.

Vad gäller samverkan så är detta för nämnden ett utvecklingsområde. Idag saknas samverkan mellan handläggare och utförarverksamheten. Detta får enligt vår bedömning, till konsekvens att man inte har möjlighet till att hitta optimala lösningar för individer avseende deras behov. Detta medför risker för individen men också risker för kommunen att insatser blir längre än nödvändigt.

Genomförandeplaner skall finnas i alla biståndsbeslut. Enligt intervjuade chefer och handläggare finns genomförandeplaner i merparten ärenden men de har kvalitetsbrister.

Vi anser att bomtid skall inkluderas i schemaarbetet och uppmanar därför äldrenämnden att påbörja ett arbete som utformar rutiner rörande detta område

2. Bakgrund

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska hur äldrenämnden arbetar för att bedriva en god och ändamålsenlig biståndshandläggning av äldreomsorgen i Uppsala kommun.

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

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

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

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

3. Syfte

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

Vi har därför granskat om:

- Det finns riktlinjer av ansvarig nämnd som stöd för biståndsbedömning
- Tolknigen av regler och riktlinjer och om denna sker enligt vedertagen praxis
- Det finns rutinbeskrivningar för handläggning och uppföljning av biståndsprövningar
- Det finns gemensamt förhållningssätt och bedömningsgrunder mellan biståndshandläggare
- Det finns riktlinjer för när omprövning av biståndsbeslut skall göras

4. Utredningskriterier

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

- Socialtjänstlagen 2001:453 (SoL)
- Förvaltningslagen 1986:223 (FL)
- Politiska beslut, interna riktlinjer och rutinbeskrivningar

5. Ansvarig nämnd

Granskningen avser äldrenämnden.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

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

- Arbetsterapeuter
- Nyckelpersoner

7. Organisation

Verksamheten har en organisation som innebär att ansvarig nämnd för biståndshandläggarna är äldrenämnden. Nämnden ansvarar för myndighetsutövning och uppdrag. Högsta ansvarig tjänsteman inom äldreförvaltningen som arbetar på uppdrag av nämnden är förvaltningsdirektören. Hen ansvarar för tre avdelningar som har följande ansvarsområden: "förebyggande och utveckling", "hemvård" och "kommunens boenden". Biståndshandläggningen lyder under alla tre avdelningarna. Huvuddelen av biståndshandläggningen sker på avdelningen för hemvård.

Avdelningen för hemvård har ett mottagningsteam som hanterar inkommande telefonsamtal samt brådskande ärenden. Till brådskande ärenden räknas uppkomna behov som inte kan avvaktas inom ramen för en skäligen handläggningstid. Ärenden som kan hanteras i det övriga dagliga handlägningsflödet överlämnas till ordinarie biståndshandläggare som ansvarar för det geografiska område där brukaren bor. Den geografiskt ansvarige biståndshandläggaren ansvarar för uppföljning av alla sina akter/ärenden enligt gällande rutiner. Avdelningen för hemvård omfattar 32 årsarbetare biståndshandläggare som ansvarar för ca 2 600 akter. Vid enklare ärenden av servicekaraktär som städ, inköp och trygghetslarm så hanteras detta av 2,5 årsarbetare biståndshandläggare på Seniorguiden. Seniorguiden ansvarar för ca 500 personakter. Det innebär att inga enklare ärenden ligger på handläggarna inom avdelningen för hemvård. Avdelningen för boende ansvarar för vårdplanering i samverkan med slutenvården, 4 årsarbetare biståndshandläggare. 6 särskilda handläggare ansvarar för individuppföljning av beslut för personer som bor på särskilt boende, samt 2 årsarbetare biståndshandläggare som följer upp beslut om korttidsplats för att säkra upp flöde till eventuella andra fortsatta insatser.

7.1 Arbetsbelastning

Biståndshandläggarna på avdelningen för hemvård har ca 80-90 personakter att hantera per handläggare. Intervjuerna visar att detta då är akter med i vissa fall fler än en insats/ärende och som alla kräver uppföljning årligen eller oftare och personakterna är av en karaktär att de kan betraktas som omfattande. Vid våra genomlysningar av ett 50-tal andra kommuner ligger genomsnittet på 130 ärenden per handläggare. Dock haltar jämförelsen något eftersom dessa ärendestockar då även innehåller färdtjänstärenden samt andra "enklare" och mindre utredningskrävande ärenden. Intervjuerna visar också att samtliga handläggare bedömer att det är en relativt jämn ärendefördelning. Samtliga intervjuade anser att arbetsbelastningen är rimlig för att kunna utföra ett bra arbete.

7.2 Kommentar

Vår bedömning är att det finns goda förutsättningar för en hög kvalitet i utredningar då vi bedömer att det finns en rimlig arbetsbelastning på handläggarna. Det är alltid svårt att jämföra kommuner då man ofta har olika ansvarsområden och olika typer av ärenden men vår bedömning är att under alla omständigheter så är förutsättningarna för biståndshandläggarna i Uppsala mycket goda.

8. Rutiner

Det huvudsakliga arbetet för biståndshandläggarna innebär att man hanterar ansökningar från kunder som ansöker om biståndshjälp inom äldreomsorgen (SoL-ärenden). Detta arbete innebär att man träffar kunderna och eventuellt deras anhöriga. Tjänstemännen har också kontakt med andra myndigheter då detta är nödvändigt. Kundernas behov och förutsättningar prövas mot de aktuella lagar, SoL (Socialtjänstlagen) och FL (Förvaltningslagen), som styr verksamheten. Äldreförvaltningen har 40.5 årsarbetare biståndshandläggare.

Avdelningen för hemvård är indelad efter ansvarsområden som i Uppsala kommun baseras på geografiska områden. De 32 årsarbetarna är fördelade i tre enheter. Biståndshandläggarna tjänstgör alla i Mottagningsteamet. Tjänstgöringen är schemalagd för en rättvis arbetsfördelning.

Alla utredarna är placerade centralt. De sitter således placerade tillsammans. I samband med nyansökningar görs ett hembesök där diskussioner förs med den enskilde och eventuellt anhöriga om den enskildes behov och vardagliga situation. Samtal förs även med landstinget och andra externa aktörer.

8.1.1 Utredningstider

De intervjuade har i samtliga fall sagt att de klarar av att hålla de lagstadgade utredningstider (fyra månader) som finns. Ärendegranskningen bekräftar att utredningar görs inom lagstadgad tid. Här vill vi påtala att många av de intervjuade handläggarna påtalar att i många beslut där de träffar individer första gången så fattas beslut om insats direkt vid första mötet. Detta medför enligt vissa intervjuade ibland problem, då utredningen blir "låst" vid det muntliga beslut som delgivits. Här påtalar man från verksamhetsledning att rutinerna är att inga beslut skall fattas på detta sätt. Enligt de rutiner som finns skall ärenden utredas och beslut skall delges skriftligt.

8.1.2 Uppföljningar av biståndsbeslut

Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS:2014:5) påvisar att uppföljningar och omprövningar av ärenden kan och skall göras då förhållanden ändras vilka påverkar hjälpbehovet. Då inga förändringar förväntas skall en uppföljning göras minst en gång per år. Intervjuerna har visat att Uppsala kommun gör de uppföljningar som Socialstyrelsen i sina allmänna råd anser vara de krav som kan ställas på en biståndshandläggning inom äldreomsorgen. De intervjuade menar att de rutiner som de har, där de begränsar biståndsbeslut till 12 månader, innebär att uppföljningar görs när ärendet närmar sig slutet och ett nytt beslut behöver fattas. Då uppföljning påkallats av

anhöriga eller personal, oftast i samband med större hjälpbehov, görs detta enligt de intervjuade tidigare. De uppföljningar som skall göras i den ordinarie verksamheten då det inte är påkallat t.ex. vid behov av mindre hjälp inom hemtjänst görs bara i begränsad omfattning. Här påtalas också i intervjuer att det ofta görs uppföljningar per telefon hemma hos individer. Vid våra intervjuer med chefer i verksamheten påtalas att detta inte är enligt rutinerna och att samtliga uppföljningar skall göras vid ett möte. Man är dock medveten om att detta inte hinns med idag.

Uppsala har något man kallar Trygg och Säker hemgång. Detta innebär att man efter sjukhusvistelse får en uppföljning av sin sitt biståndsbeslut inom en månad. Därefter är rutinen densamma som i övriga ärenden vilken innebär att beslutet sätts på 12 månader.

8.1.3 Mål i biståndsbeslut

Målarbete är idag prioriterat i verksamheten då intervjuerna visar att man under lång tid haft alltför standardiserade mål. Vid vår ärendegranskning så ser vi att samtliga ärenden som vi granskat har alltför allmänna mål och att individualisering i målen till stor del saknas. Här påtalar samtliga intervjuade att detta arbete pågår och i samband med införande av ÅBIC(Åldres behov i centrum) har mycket tid lagts ner på att diskutera hur individuella mål kan och bör skrivas. Målen är inte heller tidsbegränsade vilket innebär att det blir svårare att tydliggöra för utförare vilka mål i insatserna som är viktigast samt vilka som bör prioriteras.

8.1.4 Uppföljning av verksamheten från äldrenämnden

Det finns idag vissa rutiner för systematisk uppföljning av biståndshandläggningen inom äldrenämnden. Dock följs inga individärenden upp då delegationsansvaret vilar på tjänsteman men inte heller finns tydliga uppföljningar av verksamheten alternativt stickprov för att få en bild av hur verksamheten fungerar. Nämnden får regelbunden information om beviljad tid och utförd tid i verksamheten. Enskilda individärenden redovisas i äldrenämnden utifrån nämndens önskemål.

Ett flertal av våra intervjuer visar att de intervjuade anser att flera utförare inte följer de biståndsbeslut som man fattat. Vi har inte i denna granskning kunnat verifiera detta då vi inte granskar utförarna men vi noterar att flera intervjuade handläggare påtalar detta.

Vår granskning visar vidare att äldrenämnden inte, i tillräcklig omfattning, följer upp enskilda beslut och ej heller har tillräcklig internkontroll av den egna biståndshandläggningen. Med det menar vi att det saknas regelbunden genomgång av handläggningen för att på detta sätt få en bild av huruvida handläggningen sker på ett likvärdigt sätt. Här påtalas i intervjuer att man vid ett tillfälle vid planeringsdagar i september år 2014 genomfört pedagogiska övningar. Ett antal avidentifierade ärenden användes för att var och en av biståndshandläggarna skulle genomföra en ny bedömning och besluta om insatser. Var och en beräknade också tid för beviljade hemtjänstinsatser. Därefter jämfördes allas resultat av bedömning, beslut och beräknad tidsomfattning i ärendet. Denna genomgång visade att bedömningsnivåerna skiljde sig åt bland handläggarna. Dokumentationsgranskning genomfördes senast år 2014.

Vår granskning av nämnds protokoll visar på att det under 2015-2016 inte redovisats några beslut eller information som rör uppföljning av detta område. Vi menar då uppföljning av själva myndighetsarbetet. Ej heller finns någon redovisning av jämförelser mellan handläggare eller redo-visning av hur biståndsbeslut följs upp. Politikerna har, utifrån vad som går att utläsa i nämnds protokoll, ej heller ställt frågor kring uppföljning eller begärt någon sådan från förvaltningens sida. Det vi kan se vid vår granskning av nämnds protokoll är att det regelbundet redovisas beviljade timmar i jämförelse med utförd tid i verksamheten.

8.1.4.1 Rutiner för ärendehandläggning

Enheten träffas regelbundet för att diskutera ärenden. Detta borde enligt de intervjuade bidra till att få en mer enhetlig handläggning. Intervjuerna visar att de idag har ärendedragning upp till fyra gånger per vecka. Där tas alla ansökningar om särskilt boende upp samt även beslut om omfattande insatser inom hemtjänsten.

8.1.5 Riktlinjer

Äldrenämnden har riktlinjer för biståndsbedömning antagna 2015-08-27 vilka påtalar vikten av att personalen gör sitt uppdrag tydligt och med utgångspunkt från den enskildes resurser. Riktlinjerna innehåller en redovisning av flera värdegarantier som skall prägla biståndsbedömning och som skall garantera medborgaren en hög kvalitet i hantering av deras insatser och beslut. Nämnas kan att ett särskilt boendebeslut aldrig skall ta mer än två månader från det att ansökan och underlag inkommit. Inom ordinärt boende skall en sådan handläggning inte ta mer än två veckor.¹

Dessa riktlinjer tar också upp skyldigheter för individer som arbetar inom Uppsala kommun. De vägledningar som finns avseende handläggning av ärenden tar upp olika begrepp såsom skälighetsnivå samt om behovet kan tillgodoses på annat sätt och vad dessa begrepp innebär. I riktlinjerna finns också vägledning för hur man skall hantera ärenden samt vad man skall tänka på i denna hantering. För att nämna ett område så kan vi nämna inköp som ligger inom serviceinsatser. Nämnden bedömer det rimligt att detta beviljas max en gång per vecka. Dock är man tydlig med att det alltid föreligger en enskild bedömning baserad på behoven hos individen.

8.1.6 Tidsbegränsade beslut

Rutiner kring tidsbegränsade beslut är att merparten av besluten sätts med 12 månaders beslut. I samband med att beslutet är på väg mot avslut skall en uppföljning göras och ett nytt beslut fattas. Detta görs inte enligt samtliga handläggare vi intervjuat. Intervjuer visar på att handläggarna upplever att det är tidsmässigt långa beslut och att de inte följer upp beslut som en följd av denna tidssättning. Dessutom påtalas att de beslut där uppföljning prioriteras är beslut där det behövs mer tid. De beslut där man inte får några signaler om att behoven minskat är man inte säker på att man följer upp i tillräcklig omfattning.

¹ Riktlinjer biståndsbedömning Uppsala kommun

Vår granskning av nämndsprotokoll visar på att det under 2015-2016 inte redovisats några beslut eller informationer som rör uppföljning av biståndsbeslut, till politiken. Ej heller går att utläsa att det ställts några frågor eller krav till förvaltningen på uppföljning av detta område. I sakgranskningen påpekas att det i äldrenämndens föredragningslista under punkt: Information från förvaltningen ges information om enskilda individärenden enligt äldrenämndens önskemål.

8.2 Kommentar

De långa beslut (12 månader) som finns i Uppsala kommuns biståndsbedömning innebär att besluten enligt vår bedömning inte följs upp i tillräcklig omfattning. Socialstyrelsen har i sina rekommendationer för biståndsbedömning påtalat att kommunen minst en gång per år skall följa upp ärenden oaktat om det är påkallat eller inte. Det betyder att Uppsala formellt inte gör något fel enligt dessa rekommendationer. Vi anser dock att nya beslut bör ha betydligt kortare uppföljningstider än 12 månader. Detta för att påverka möjligheterna för människor att kunna klara sig själva i större omfattning. Denna möjlighet är som allra störst den första tiden efter att insatsen påbörjats. Det är fullt rimligt med beslut på en till tre månader där täta uppföljningar ger stora möjligheter till att hjälpa människor till ett självständigare liv och mindre kommunala insatser. Vi anser att de rutiner som finns idag bör utvecklas och att uppföljningsrutinerna bör förändras.

Individualiserade mål finns inte heller i tillräcklig utsträckning i biståndsbesluten. Detta får till konsekvens att även om man försöker få till stånd aktuella genomförandeplaner är det svårt då dessa bygger på tydliga biståndsbeslut. Utifrån de intervjuer vi gjort kan vi konstatera att detta område inte fungerar tillfredsställande.

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

Att fatta beslut hemma hos individer vid ett nybesök kan inte anses som tillfredsställande rutiner. Rutinerna i kommunen är sådana att utredning skall göras och beslut skall fattas skriftligt. Detta fungerar inte idag. Uppföljningar per telefon är ett annat område där handläggningen behöver förbättra sina rutiner. Med den bemanning som finns i Uppsala ser vi att dessa områden är viktiga för att förbättra rättssäkerhet och tydlighet i beslut.

9. Ärendegranskning

Ärendegranskning har gjorts av 14 ärenden inom äldreomsorgen. Detta innebär att resultatet endast går att betrakta som ett stickprov samt att det ej kan tas som helhetsbild för hur biståndshandläggningen dokumenteras. Flertalet granskade utredningar visar på korrekta och välskrivna utredningar. Tonen är myndighetsmässig och korrekt.

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

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

Vi vill påtala möjligheten att använda underlag från arbetsterapeuter och sjukgymnaster i samband med hantering av biståndsbeslut. Detta är ett viktigt underlag för att biståndshandläggarna skall kunna hitta "rätt" biståndsbeslut och minimera insatser i ordinärt boende. Här påtalas i sakgranskningen att biståndshandläggarna inhämtar intyg, ADL-bedömningar, från arbetsterapeuter och sjukgymnaster där de anser detta behövas. Intygen inhämtas från hemvården samt från Rehab-team Uppsala. Rehab-team Uppsala är verksamhet som ligger inom äldreförvaltningen. Läkarintyg inhämtas där hälsotillståndet är oklart eller där misstanke om demens finns.

Besluten följs inte upp i tillräcklig omfattning vilket även intervjuerna visat. I fyra av de genomgångna 14 ärenden kan vi inte se att en uppföljning skett de senaste 12 månaderna.

9.1 Kommentar

Vår bedömning är att flertalet ärenden är i ordning och adekvata utifrån praxis. De ger ett neutralt och tjänstemannamässigt intryck.

Vi anser att det är svårt att få en enhetlig bedömningsnivå i äldreomsorgens biståndsenhet eftersom vissa rutiner för ärendehantering delvis saknas. Speciellt viktigt är det att det införs rutiner på enheten där handläggarna får granska fiktiva fall för att på detta sätt kunna jämföra bedömningsnivå. Detta bör ske frekvent någon gång per år och redovisas till nämnden.

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

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

10. Kvalitetsarbete

10.1 Vardagligt utvecklingsarbete

Äldrenämndens verksamhetsplan som är beslutad 2015-02-04 påtalar i inriktningsmål 3 att alla biståndsprocesser skall identifieras och kartläggas inom ramen för kommunens ledningssystem. Där påtalas speciellt processen för uppföljning.²

10.1.1 REM (Rättsäker och Effektiv Myndighetsutövning)

Uppsala arbetar med att gå igenom alla processer i handläggningen inom biståndshandläggningen. Syftet med denna genomgång är att tydliggöra kärnprocesser och att alla processer skall bli korrekta. Detta har enligt intervjuerna gjort att flera rutiner och metodstöd utformats och att man har en bättre kontroll på många delmoment inom myndighetsutövningen.

10.2 Internkontrollplan

Den interna kontrollplan som äldrenämnden fastställt 2015-02-05 (Reviderad 2016-02) tar upp några områden som berör biståndshandläggning. I internkontrollplanen nämns att myndighetsutövningens regelefterlevnad skall kontrolleras årligen. Bland annat nämns riskområden som att det inte blir en enhetlig handläggning. Detta skall kontrolleras en gång per år. Ansvarig är direktör.³

10.3 Delegationsordning

Delegationsordningen i äldrenämnden är antagen 2016-01-21. Vår genomgång av delegationsordningen visar att det finns en långtgående delegation för biståndshandläggare. Nämns kan att beslut om särskilt boende ligger på biståndshandläggare. Här skall dock tilläggas att riktlinjerna påtalar att det måste föredras för enhetschef innan beslut får fattas.

10.4 ÄBIC (Äldres Behov I Centrum)

ÄBIC är ett utredningsinstrument som många kommuner börjat arbeta med. Detta är inte utvecklat i Uppsala ännu men intervjuerna visar att man påbörjat ett arbete för att implementera detta. Speciellt har man arbetat med att införa begreppet livsområden som är en viktig del inom ÄBIC. Syftet med ÄBIC är att tydliggöra olika levnadsområden och på detta sätt också bli tydligare i mål och insatser. Intervjuerna visar att Uppsala planerar och arbetar med detta instrument men man är ännu inte helt klara för att använda detta instrument. Inom hemtjänstverksamheten används det idag frekvent. Speciellt arbetar man nu med att formulera mål och tydliggöra dessa. Dock arbetar man inte med tidsatta mål. Intervjuerna visar också att man har infört ÄBIC-forum där mål och hantering av livsområden diskuteras. Det påtalas att det dock finns checklistor som hjälp för arbetet.

² Verksamhetsplan 2015

³ Internkontrollplan 2015

Dock har vi tidigare i granskningen påtalat att de mål som sätts upp i individärenden behöver utvecklas.

10.5 Samverkan

Samverkan är ett område som samtliga intervjuade handläggare påtalar som ett område där det idag inte fungerar tillfredsställande. Speciellt anser man att samverkan med utförare, enhetschefer och rehab-organisationen saknas helt. Visserligen diskuteras enskilda ärenden ibland men ett arbete där man månatligen träffas för att diskutera behov för enskilda och där man samverkar för att hitta lösningar på dessa behov idag inte finns. En av de orsaker som anges till att samverkan brister är att man har många olika utförare i verksamheten och att det är svårt att få till stånd samverkan med alla. Vår utredning visar dock att merparten externa uppdrag inom hemtjänsten hanteras av några få bolag vilket innebär att samverkan på regelbunden basis med åtminstone dessa bolag är fullt möjlig. Intervjuerna visar också att det saknas samverkan med kommunal utförarverksamhet.

10.6 Kommentar

Vi anser att nämnden har kommit långt i sitt kvalitetsarbete inom myndighetsutövning i äldreomsorgen. Dels har man gjort ett gediget grundarbete avseende ÄBIC även om man fortfarande har delar i det som inte är genomförda. Vår bedömning är att de intervjuade är delaktiga i detta arbete och att de i många delar har kunskap om de rutiner och kvalitetsrutiner som finns.

Vad gäller samverkan så är detta för nämnden ett utvecklingsområde. Idag saknas samverkan mellan handläggare och utförarverksamheten. Detta får enligt vår bedömning, till konsekvens att man inte har möjlighet till att hitta optimala lösningar för individer avseende deras behov. Detta medför risker för individen men också risker för kommunen att insatser blir längre än nödvändigt. Detta ser vi som ett viktigt utvecklingsområde för nämnden.

11. Övrigt

11.1 Genomförandeplaner

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd skall alla verkställighetsbeslut, dvs. de biståndsbeslut som enheterna skall verkställa, innehålla en genomförandeplan. Ansvaret för genomförandeplaner ligger på äldrenämnden. Denna genomförandeplan skall innehålla en redovisning av hur verksamheten tänker utföra biståndsbeslutet. Planen skall fattas i samråd med den enskilde, eller om den enskilde inte är kapabel att fatta beslut, dennes anhörig eller utsedd god man. Genomförandeplanen skall sedan följas upp av utföraren. Intervjuer visar att främst inom området särskilt boende (äldreboenden med fast personal på plats) finns genomförandeplaner medan hemtjänst-beslut (ordinärt boende) till viss del saknar genomförandeplaner. Våra intervjuer visar att merparten intervjuade anser att genomförandeplanerna skiljer sig åt mycket i kvalitet och många av dem är inte tillfredsställande. Intervjuerna visar också att det idag saknas tydliga direktiv till samtliga utförare för att få en gemensam hantering av genomförandeplaner.

Enligt de interna riktlinjer som finns inom Uppsala kommun så skall en genomförandeplan göras inom 14 dagar. Våra intervjuer visar att detta inte fungerar tillfredsställande. Det är enligt intervjuerna stor skillnad i organisationen hur snabbt genomförandeplaner skrivs. Intervjuerna visar också att genomförandeplaner inte följs upp vilket gör att många är inaktuella.

Vår granskning visar på att äldrenämnden inte följer upp genomförandeplaner i tillräcklig omfattning. Äldrenämnden bör, för att få en tydlig bild av hur genomförandeplaner fungerar och om de hanteras likvärdigt, införa stickprov direkt i verksamheten. De chefer vi intervjuat inom Vård och Omsorg påtalar att genomförandeplaner ingår som rutin i verksamheten men att det i princip är omöjligt att skriva dem med tillräcklig kvalitet då biståndshandläggarna inte följer upp ärenden i tillräcklig omfattning och då biståndsbeslutens mål är av mycket schablonartad kvalitet. Vid vår ärendegenomgång så bekräftas den bild som vi får i intervjuer rörande detta område.

Vår granskning av nämnds protokoll visar på att det under 2015-2016 inte redovisats några beslut eller information som rör uppföljning av detta område.

11.2 Bomtid

I samband med att utförare i verksamheten hemtjänst genomför insatser beslutade av biståndshandläggare så blir ett stort antal ärenden inte utförda. Detta är inget konstigt då individer själva avstår från en dusch eller en städning av olika skäl. Tidigare granskningar från KPMG:s sida i flera andra kommuner visar på att bomtid ligger relativt konstant i dessa kommuner och utgör mellan 9-11%. Detta är mycket tid som försvinner i samband med utförandet och det är viktigt för förvaltningen (Uppsala kommun Vård och Omsorg) att ha rutiner för att hantera detta. Förvaltningen (Uppsala kommun Vård och omsorg hemtjänst hemsjukvård) använder idag mätinstrumentet Phoniroid för att på detta sätt registrera insatser och således också bomtid. Våra intervjuer visar dock att Phoniroid inte klarar av att hantera del av bomtid vilket gör det svårt för verksamheten att få en bild av hur stor denna är idag.

11.3 Resursfördelning

Intervjuerna visar på att det inte finns någon direkt koppling i fördelning av resurser till boenden och vårdtyngd för äldre. Flera intervjuade påtalar att det kan förändras mycket i vårdtyngd på en enhet beroende på att människor insjuknar, eller går bort. Detta innebär att den budget som finns i början av verksamhetsåret kan vara både för liten och för stor i förhållande till behoven. Fördelning av resurser inom hemtjänsten sker via timersättning och schabloner och fördelas av biståndshandläggare. Inom detta område kan man trots allt säga att viss form av fördelning sker utifrån beslut från handläggare. I särskilt boende fördelas medel efter antalet platser. Där saknas en medelsfördelning baserat på vårdtyngd. Särskilt boende är organiserat i två inriktningar; omvårdnadsboende och demensboende. Medelsfördelningen är fördelad utifrån inriktning.


11.4 Kommentarer

Genomförandeplaner skall finnas i alla biståndsbeslut. Enligt intervjuade chefer och handläggare finns genomförandeplaner i merparten ärenden men de har kvalitetsbrister. Handläggarna påtalar i intervjuer att utifrån de genomförandeplaner som kommer dem tillgodo så kan de inte heller tydligt se att individer varit med och påverkat innehållet i genomförandeplanen.

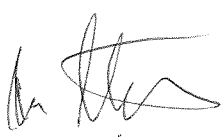
Äldrenämnden bör införa uppföljningsrutiner direkt i verksamheten för detta område. Det blir annars en svår uppgift för äldrenämnden att följa upp ärenden. Vi anser att otydliga och bristande genomförandeplaner i vissa ärenden är en brist som äldrenämnden bör rätta till. Individuppföljningar genomförs enligt gällande rutin på äldreförvaltningen. Biståndshandläggare ansvarar för uppföljningen. I individuppföljningen gås genomförandeplanen igenom med den enskilde. Stämmer inte genomförandeplanen överens med beviljade insatser och enligt önskemål om hur, var och när tas kontakt med aktuell hemtjänstverksamhet. Resultatet registreras i enskilt system Simone. Dock är dessa individuppföljningar inte tillräckligt frekventa och detta är ett förbättringsområde. Här påtalas i sakgranskning att revidering av individuppföljningsmall/blankett pågår samt en uppdatering av system Simone skall förbättra dessa områden.

Vi anser att bomtid skall inkluderas i schemaarbetet och uppmanar därför äldrenämnden att påbörja ett arbete som utformar rutiner rörande detta område. Idag används tidregistreringssystemet Phoniros i verkställandet av insatser enligt biståndsbeslut. Alla utförare har skyldighet att använda systemet och följa de rutiner som hänger samman med tidsregistrering. Bomtid registreras av den utförarverksamhet där bomtiden uppkommer. Ersättning för bomtid betalas ut i enlighet med rutin för registrering. Intervjuerna visar dock att detta inte fungerar tillfredsställande. Nämnden bör följa upp detta.

KPMG, dag som ovan


Tommy Nyberg
Senior Manager


Mats Lundberg
Certifierad yrkesrevisor


Bo Ädel
Kundansvarig