



Vård- och omsorgsnämnden

För kännedom:
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

**Styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen
(myndighetsutövning)**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköpings kommun har PwC genomfört en granskning avseende styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen.

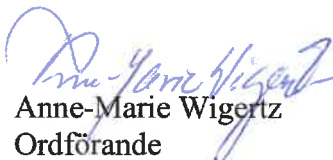
Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att vård- och omsorgsnämnden i allt väsentligt säkerställer att en ändamålsenlig och rättssäker handläggning (myndighetsutövning) sker inom äldreomsorgen. Bedömningen baseras på kontrollmålen för granskningen som redovisas i revisionsrapporten.

Mot bakgrund av genomförd granskning vill vi rekommendera vård- och omsorgsnämnden:

- Att samtliga styrande dokument uppdateras för att säkerställa giltighet och aktualitet. Dokumenten bör anges med upprättandedatum, giltighetstid/tid för revidering samt vem som är ansvarig för respektive rutin.
- Att se över funktionaliteten i verksamhetssystemet så att avslutade ärenden tydligt framkommer.
- Att närmare genomföra en analys kring likabedömning.

Skriftligt svar önskas senast 2021-06-30

REVISORERNA


Anne-Marie Wigertz
Ordförande


Gunnar Johansson
Vice ordförande

Styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen (myndighetsutövning)

Nyköpings kommun

Mars 2021

Lars Näsström

Erika Brolin

Innehållsförteckning



Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Äldreomsorgen i Nyköpings kommun	6
Nyckeltal	6
laktagelser och bedömningar	9
Rättssäker handläggning	9
laktagelser	9
Bedömning	11
Uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen	11
laktagelser	11
Bedömning	15
Uppföljning och utvärdering i förhållande till fattade beslut	15
laktagelser	15
Bedömning	17

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nyköpings kommun har PwC genomfört en granskning avseende styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att vård- och omsorgsnämnden i allt väsentligt säkerställer att en ändamålsenlig och rättssäker handläggning (myndighetsutövning) sker inom äldreomsorgen.

Bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1 Säkerställer vård- och omsorgsnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?	Uppfylld Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden, genom exempelvis dokumenterade rutiner, politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som anger delegationsnivå för respektive beslut, skapar förutsättningar för en rättssäker handläggning.	
Revisionsfråga 2 Säkerställer vård- och omsorgsnämnden att kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen sker för att säkerställa en likabedömning och rättssäker handläggning?	Delvis uppfylld Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för rättssäkerhet och likabedömning, som exempelvis ärendedragningar som utgör ett forum där ärenden kan diskuteras. Det är dock upp till respektive biståndshandläggare att avgöra vilka ärenden som lyfts i dessa sammanhang. Det sker inga systematiska genomgångar/kontroller av samtliga ärenden utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet.	

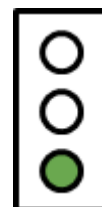
Revisionsfråga 3

Säkerställer vård- och omsorgsnämnden att en strukturerad uppföljning och utvärdering sker i förhållande till fattade beslut?

Uppfylld

Befintliga riktlinjer anger i huvudsak när uppföljning i individärenden ska ske och det finns även en möjlighet att i verksamhetssystemet lägga in en påminnelse om uppföljning. Det finns också digitala system för uppföljning av exempelvis nyttjad tid.

På aggregerad nivå tas statistik ut och kan analyseras av chef. Vi ser också att nämnden får regelbunden rapportering av ej verkställda beslut.



Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning vill vi rekommendera vård- och omsorgsnämnden:

- Att samtliga styrande dokument uppdateras för att säkerställa giltighet och aktualitet. Dokumenten bör anges med upprättandedatum, giltighetstid/tid för revidering samt vem som är ansvarig för respektive rutin.
- Att se över funktionaliteten i verksamhetssystemet så att avslutade ärenden tydligt framkommer.
- Att närmare genomföra en analys kring likabedömning.

Inledning

Bakgrund

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

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

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

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

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

Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

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

Revisionskriterier

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

Avgränsning

Granskningen avgränsas till vård- och omsorgsnämnden ansvar avseende biståndsbedömning för insatser inom äldreomsorgen.

Metod

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

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

Intervjuer med följande funktioner:

- Myndighetschef
- Kvalitetsutvecklare
- 1:e biståndshandläggare
- Ett urval av biståndshandläggare

Äldreomsorgen i Nyköpings kommun

Vård- och omsorgsnämnden i Nyköpings kommun ansvarar för myndighetsutövning och verksamheter för äldre personer och funktionsnedsatta. Myndighetsutövningen omfattar bland annat att utreda, bedöma och besluta om äldres och funktionsnedsattas behov av olika insatser.

Totalt arbetar strax under 20 medarbetare, med olika tjänstgöringsgrad, med handläggning och myndighetsbeslut enligt socialtjänstlagen (SoL) inom äldreomsorgsområdet. Sedan cirka tre år tillbaka är de biståndshandläggare som arbetar inom äldreomsorgen uppdelade i olika områden. Arbetsgruppen är vidare uppdelad i två team. Det ena teamet består av så kallade hemgångshandläggare, där tre handläggare arbetar med uppföljning i hemmet, tre arbetar med individer som skrivs ut från slutenvården och två arbetar med planeringar på korttidsboende. Det andra teamet består av så kallades ordinarie handläggare, dvs. biståndshandläggare som tar emot ansökningar, utreder behov och fattar beslut om insatser som exempelvis hemtjänst och särskilt boende. Samtliga handläggare har kontorstillhörighet i en och samma lokal, dvs. man är inte utplacerade på exempelvis sjukhuset eller korttidsboende. Arbetet i de båda teamen leds närmast av en förste biståndshandläggare, vars huvudsakliga roll är att stötta arbetsgruppen i ärendehantering. Ärenden fördelas till handläggare utifrån vilket datum i månaden som den enskilde är född, dvs. det finns en uppdelning mellan handläggarna kring vilka datum i månaden man primärt handlägger. I granskningen framkommer att verksamheten sedan februari 2021 gjort en viss organisatorisk förändring, vilket innebär att man nu har tre mindre team istället för tidigare två, och att ordinarie handläggare följer sina ärenden även på korttidsboenden. De två handläggare som har arbetat specifikt mot korttidsboende ingår numera i teamet för ordinarie handläggare.

Nyköpings kommun har LOV¹ inom hemtjänst, vilket innebär att viss del av hemtjänstinsatser drivs av privata företag. Inom särskilt boende är vissa boendeenheter upphandlade enligt LOU², medan andra drivs i kommunal regi. Individer som har beviljats hemtjänst har rätt att välja utförare (dvs. privata företag eller kommunal regi) och individer som har beviljats särskilt boende har rätt till önskemål om var de helst önskar erhålla lägenhet.

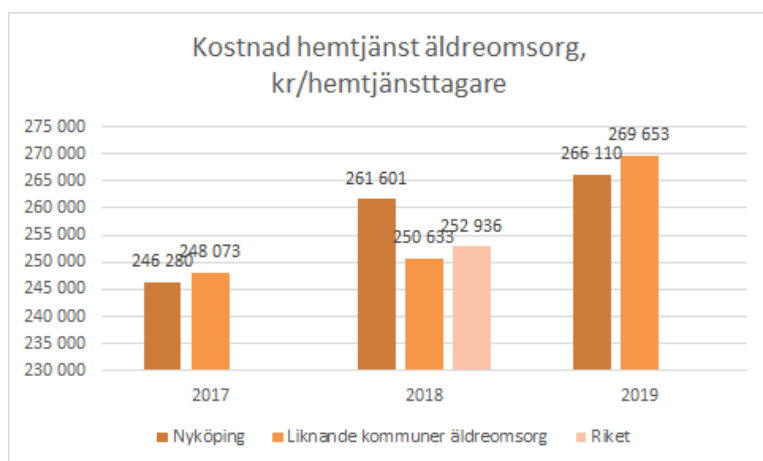
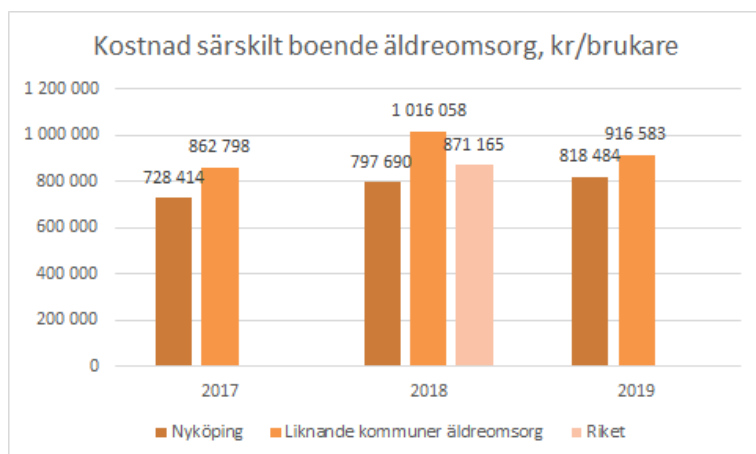
Nyckeltal

Vi har inom ramen för granskningen gjort en översiktlig nyckeltalsanalys i syfte att teckna en bakgrundsbild av äldreomsorgen. Vi har använt statistikdatabasen Kolada och

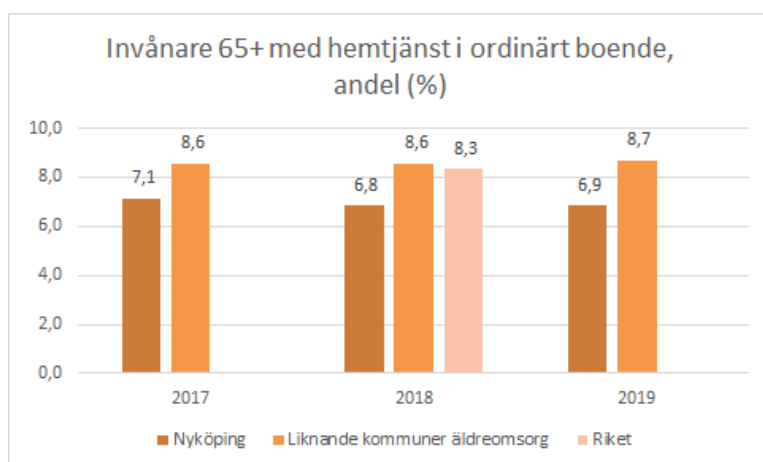
¹ Lag om valfrihetssystem (2208:962)

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

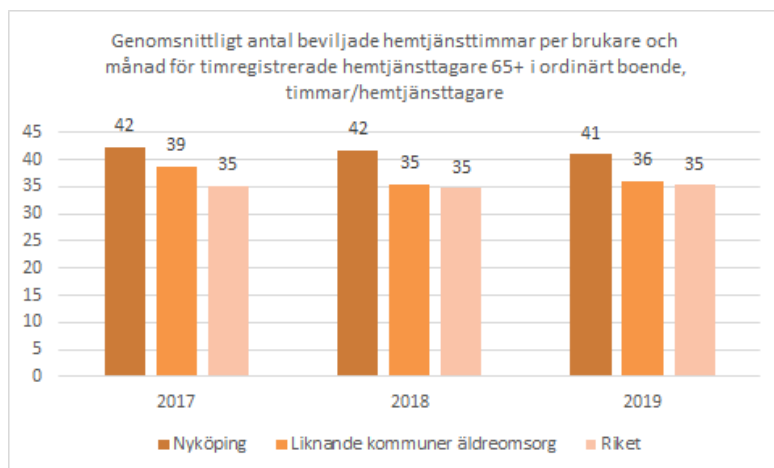
jämfört Nyköpings kommun med dels riket, dels de kommuner som betecknas som mest lika Nyköping ur strukturell synpunkt³.



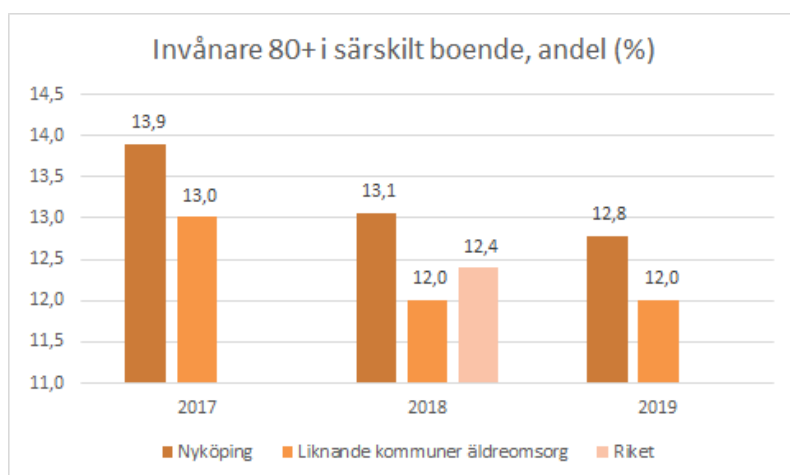
Kostnadsmässigt framkommer att kommunens kostnader (kr/brukare) ökat under de senaste åren, både vad gäller särskilt boende och hemtjänst. Vad gäller kostnaderna för särskilt boende har dessa varit lägre i Nyköpings kommun, jämfört med strukturellt liknande kommuner. Detsamma gäller för hemtjänst år 2017 och 2019, dock ej 2018.



³ Falkenberg, Gotland, Hässleholm, Motala, Skellefteå, Uddevalla och Örnsköldsvik



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



Samtidigt som andelen invånare med hemtjänstinsatser varit lägre i Nyköpings kommun jämfört med liknande kommuner, har andelen invånare i särskilt boende under åren 2017-2019 varit något högre.

Iakttagelser och bedömningar

Rättssäker handläggning

Revisionsfråga 1: Säkerställer vård- och omsorgsnämnden att biståndshandläggningen för äldre sker på ett rättssäkert sätt?

Iakttagelser

Vid intervjuer ges uttryck för att det digitala verksamhetssystemet till stor del styr hur handlägningsprocessen går till. Nyköpings kommun tillämpar till viss del IBIC⁴, exempelvis genom att i utredningsmallar använda samma rubriker som återfinns inom IBIC, men modellen finns i övrigt inte integrerad i verksamhetssystemet.

Mål

I vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan för år 2020 framgår de särskilda uppdrag och förbättringsuppdrag som nämnden erhållit från kommunfullmäktige. Vi kan konstatera att verksamhetsplanen är mer i form av en uppställning av uppdrag från fullmäktige än en plan för hur verksamheten ska bedrivas. Flera av uppdragen kan anses ha viss bäring på det granskade området, men det är främst dessa två förbättringsuppdrag som berör biståndshandläggning:

- *Öka andelen tillsyner nattetid, som görs med trygghetskamera inom hemtjänsten (utfall 2019: 46 %, målvärde 2020: 37 %)*
- *Öka andelen tillsyner dagtid, som görs med telefon inom hemtjänsten (utfall 2019: 11 %, målvärde 2020: 23 %)*

Vi noterar att målvärdet för ökning av tillsyn med trygghetskamera understiger utfallet för år 2019.

I protokoll från nämndens sammanträde 2021-02-04, där bokslut och verksamhetsberättelse avseende år 2020 behandlats, går att utläsa att flertalet av de särskilda uppdragen som nämnden erhållit från fullmäktige har påbörjats men inte genomförts, vilket innebär att arbetet fortsätter under år 2021.

Riktlinjer och rutindokument

Som styrning och stöd i handläggningen av bistånd har vård- och omsorgsnämnden beslutat om *Riktlinjer för handläggning inom vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde*. Riktlinjerna beslutades 2020-03-12 och är senast reviderade 2021-02-04. De omfattar dels generella uppgifter om handläggning, dels riktlinjer för handläggning enligt SoL respektive LSS⁵. För respektive insats finns syfte angivet och

⁴ Individens behov i centrum, ett arbetssätt som syftar till att ge stöd dels för en gemensam syn på människans fungerande, dels för att identifiera och dokumentera individens resurser behov, mål och resultat.

⁵ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

likaså finns en tillhörande beskrivning och information om på vilka grunder som insatsen beviljas.

Biståndshandläggare har, i enlighet med beslutade riktlinjer, delegation att fatta beslut om hemtjänst i omfattningen upp till 90 timmar/månad. Om behov av 90 timmar eller mer bedöms föreligga, ska detta beslut fattas av myndighetschef. Vid intervjuer framhålls vikten av att i så fall nogsamt motivera och dokumentera skälen till avsteg. Biståndshandläggarna bereder beslutet och lämnar underlag till chef som fattar beslut utifrån dessa. Intervjuade uppger att chef i normalfallet fattar beslut i enlighet med handläggarens förslag, men att det händer att kompletteringar begärs för att det ska finnas en tydlig beslutsgrund för avsteget från riktlinjerna.

I aktuell delegationsordning (beslutad av vård- och omsorgsnämnden 2020-10-29) regleras vilken funktion, exempelvis handläggare eller myndighetschef, som har rätt att fatta vilken typ av beslut. Nyanställda har delegation att fatta beslut direkt från anställningsdagen, men det uppges att det i praktiken fungerar så att besluten föregås av diskussion med kollegor och/eller förste biståndshandläggare.

Utöver ovan nämnda riktlinjer anger intervjuade att det finns dokumenterade rutiner för hur ärendeprocessen går till från det att ett ärende inkommer. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av flertalet dokument i inscannat format, och kan utifrån dessa konstatera att dokumenterade rutiner och processer för olika delar av handläggningen finns. Vi kan samtidigt, utifrån angivna datum för upprättande/senaste revidering, konstatera att vissa är upprättade/senast reviderade under år 2020, medan det också finns de som är från år 2015. Flertalet saknar information om datum för upprättande eller senaste revidering. I huvudsak saknas uppgifter om vem som fastställt rutinen, för vilken period den är giltig samt vem som är ansvarig för respektive rutin. Bristerna i hanteringen ökar risken för bl a motstridigheter i rutinerna eller bristande aktualitet. I granskningen framkommer att styrande och stödjande dokument finns tillgängliga i det digitala systemet Platina, men att systemet inte fungerar optimalt då handläggare inte alltid kommer in i det.

Introduktion av nyanställda

Det beskrivs vid intervjuer att det finns ett framtaget introduktionsprogram som upplevs som fungerande om och när tidsutrymmet finns att följa det. Det finns en så kallad introduktionspärm som delges den nyanställda. Pärmerna innehåller bland annat de rutiner och riktlinjer som är styrande och vägledande i ärendehanteringen.

Intervjuade ger uttryck för att det under vissa perioder funnits utmaningar i introduktion av nyanställda, exempelvis när handläggargruppen av olika anledningar inte varit fulltalig. För varje nyanställd utses en mentor, men även övriga kollegor uppges stötta och hjälpa åt för att den nyanställda ska komma in i sin roll.

Ärendedragning och ärendegenomgångar

Vid intervjuer beskrivs att det innan covid 19-pandemin genomfördes ärendedragningar, ledda av förste biståndshandläggare, en gång per vecka. Till ärendedragningarna tar respektive handläggare med sig de ärenden man önskar lyfta för att exempelvis få stöd i bedömning. Utöver dessa ärendedragningar genomfördes även möte tillsammans med närmaste chef en gång per vecka. Vid dessa möten hanteras både enskilda ärenden men också övrig information av betydelse för arbetsgruppen, exempelvis prejudicerande domar etc. Under pandemin har dessa rutiner förändrats något. Nu genomförs dagliga avstämningar samt ärendedragningar både via videolänk, med de medarbetare som fysiskt är på plats på kontoret samt per telefon med förste biståndshandläggare. Som nämnts på sida 6 har en viss organisatorisk förändring skett sedan februari 2021. I samband med denna förändring har också strukturerade teamträffar (per videolänk) tre gånger per vecka införts.

Utöver de ärendedragningar och möten som beskrivs ovan förekommer inga systematiska ärendegenomgångar, dvs. där exempelvis förste biståndshandläggare tillsammans med ansvarig handläggare går igenom hela ärendestocken för att följa att handläggningen sker på ett rättssäkert sätt. Intervjuade beskriver att det till och från varit uttalat att exempelvis alla beslut om särskilt boende eller korttidsboende ska föregås av diskussion i arbetsgruppen, men någon sådan regel finns inte vid granskningstillfället.

Vid intervjuer beskrivs att samtliga medarbetare har tillgång till en rättsdatabas där det är möjligt att själv söka efter domar, förändringar i lagtext etc. Förste biståndshandläggare skickar vanligtvis även ut sådan information från rättsdatabasen som anses vara av sådan karaktär att alla handläggare behöver ta del av. Arbetsgruppen har även haft juridisk handledning, vilket framhålls som positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden, genom exempelvis dokumenterade rutiner, politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som anger delegationsnivå för respektive beslut, skapar förutsättningar för en rättssäker handläggning.

Vi rekommenderar att samtliga styrande dokument uppdateras för att säkerställa giltighet och aktualitet. Dokumenten bör anges med upprättandedatum, giltighetstid/tid för revidering samt vem som är ansvarig för respektive rutin.

Uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen

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

lakttagelser

Vid intervjuer framkommer att nuvarande organisation, som innebär att biståndshandläggarna är uppdelade i olika grupper/specialistfunktioner (se mer under

rubriken Äldreomsorgen i Nyköpings kommun), inte har utvärderats utifrån ändamålsenlighet och huruvida det finns en risk för fragmentering i ansvaret att följa ärendena eller begränsa den enskildes myndighetskontakter då olika handläggare ansvarar för olika skeden i processerna. Det betyder att det kan innebära en kontakt vid utskrivning från sjukhus, en kontakt med utgångspunkt från korttidsboende samt en handläggare som arbetar med ansökan om hemtjänstinsats. Den nya organisation som gäller från och med februari 2021 framhålls bland annat syfta till att minimera antalet kontakter med olika biståndshandläggare.

Vid intervjuer ges uttryck för det finns en fördel exempelvis med att ha särskilda handläggare som arbetar specifikt med individer som skrivs ut från slutenvården, då denna process är komplex och styrd av lagkrav som bland annat innebär begränsningar i hur lång tid det får gå från det att individen bedöms som utskrivningsklar till dess att hen får vård och omsorg i det egna hemmet. Samtidigt nämns att det finns en risk i kontinuiteten för den enskilde, som kanske redan har många kontakter inom exempelvis sjukvården, att dessutom ha flertalet biståndshandläggare. I särskilt komplexa ärenden kan ordinarie biståndshandläggare även delta i processen kring utskrivning från slutenvården. Detta bestäms i så fall av förste biståndshandläggare i samarbete med berörda handläggare. Statistik från Region Sörmland ska enligt uppgift visa att antalet dagar som individer ligger kvar på sjukhuset efter det att man bedömts som utskrivningsklar har minskat sedan kommunen infört särskilda biståndshandläggare som arbetar med just den målgruppen. Samtidigt beskrivs en del utmaningar vad gäller samverkan med regionen, främst rörande brister i informationsöverföring.

I granskningen beskrivs det även finnas utmaningar i samverkan med korttidsboende. Det framkommer vid intervjuer en risk att fattade beslut om korttidsboende inte verkställs och att man hänvisar till att beslut ska återtas då platsbrist uppges. Biståndshandläggarna har tidigare haft ett arbetsrum på på boendet, men detta är inte längre aktuellt. Syftet med en smidig samverkan genom snabba processer beskrivs, utifrån nuvarande förutsättningar, inte uppnås och det ges uttryck för ett behov av att utveckla hela åtgärdskedjan.

Vid intervjuer framkommer att det när beslut om plats på korttidsboende inte kan verkställas begärs från verkställigheten att beställningen ska tas bort. Enligt uppgift avvaktar idag boendesamordnaren också med att skicka vidare den beställning som inkommer till dess att en plats finns. Detta medför att andra insatser får prövas i stället samt att antalet ej verkställda beslut inte kommer fram. På detta vis blir heller inte bilden av platsbehovet tydliggjort i full omfattning vare sig till politik eller tjänstepersoner som vidare underlag för diskussioner om verksamhetsinriktning, organisation eller resurser.

Likabedömning

Vid intervjuer ges uttryck för att man i samband med de ärendedragningar som redogjorts för i föregående kapitel diskuterar med kollegor och förste biståndshandläggare kring ärendehantering, bland annat i syfte att öka förutsättningarna för en likvärdig handläggning handläggarna emellan. Riktlinjerna beskrivs ge visst utrymme för tolkning och det framhålls att man mot bakgrund av detta även diskuterar

riktlinjernas innehåll för att säkerställa att man så långt det är möjligt tolkar dessa på samma sätt.

Som tidigare konstaterats sker inga systematiska genomgångar/kontroller av ärenden utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet. Däremot beskrivs vid intervjuer att det händer att kollegor sinsemellan läser varandras utredningar, för att få feedback. Detta sker dock inte med någon systematik, utan enbart när handläggare själva ber om det. Kvalitetsutvecklaren (vilket är nyskapad tjänst från och med den 1 september 2020) genomför dock vissa interna granskningar och vid intervjuer beskrivs att en genomgång av ett 100-tal utredningar har visat på vissa brister i form av exempelvis en hög grad av förekomst av standardtexter och inte lika stort fokus på den enskildes individuella situation och behov. Kvalitetsutvecklaren beskrivs även ha påbörjat ett arbete med att gå igenom de ärenden där det finns beslut om hemtjänst på 90 timmar/månad eller mer, i syfte att se över rättssäkerheten i dessa.

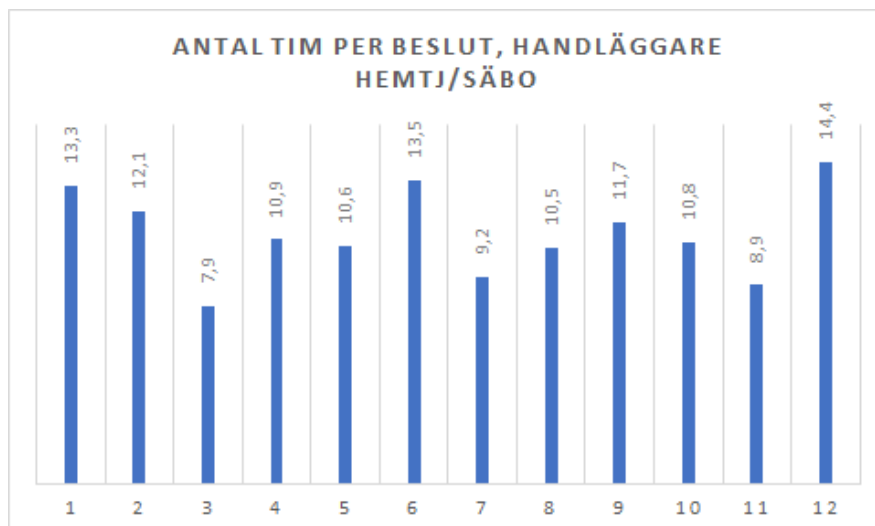
Som nämndes i föregående kapitel har vård- och omsorgsnämnden erhållit vissa uppdrag från kommunfullmäktige, däribland att nämnden ska öka andelen tillsyner nattetid som genomförs med kamera samt öka andelen tillsyner dagtid som görs med telefon. Under hösten 2020 har en intern granskning genomförts avseende beslut om tillsyn. Vid intervjuer beskrivs att det varit oklart vad tillsyn faktiskt innebär, och efter genomförd genomgång av samtliga 96 beslut om tillsyn kunde verksamheten konstatera att 18 individer hade tillsyn i form av besök medan 40 hade det i form av telefonsamtal. Resterande 38 var avslutade av biståndshandläggare i verksamhetssystemet, men låg kvar som oavslutade i verkställigheten. Det faktum att det förekommer ärenden som är oavslutade i verkställigheten innebär dels en brist i verksamhetssystemet som gör detta möjligt samtidigt som det finns en risk för resurstilldelning som inte har en grund i ett myndighetsbeslut.

Mot bakgrund av otydligheten i vad som ingår i tillsyn tas detta begrepp nu bort och ersätts av trygghetsskapande insatser, uppdelat i besök, telefonsamtal respektive kamera. Enligt intervjuade kommer en biståndshandläggare under februari månad 2021 att skriva nya utredningar för de individer som sedan tidigare har beslut om tillsyn. Vi kan i protokoll från vård- och omsorgsnämndens sammanträde 2021-02-04 se att nämnden godkänt reviderade riktlinjer efter ändring från tillsyn till trygghetsskapande insats.

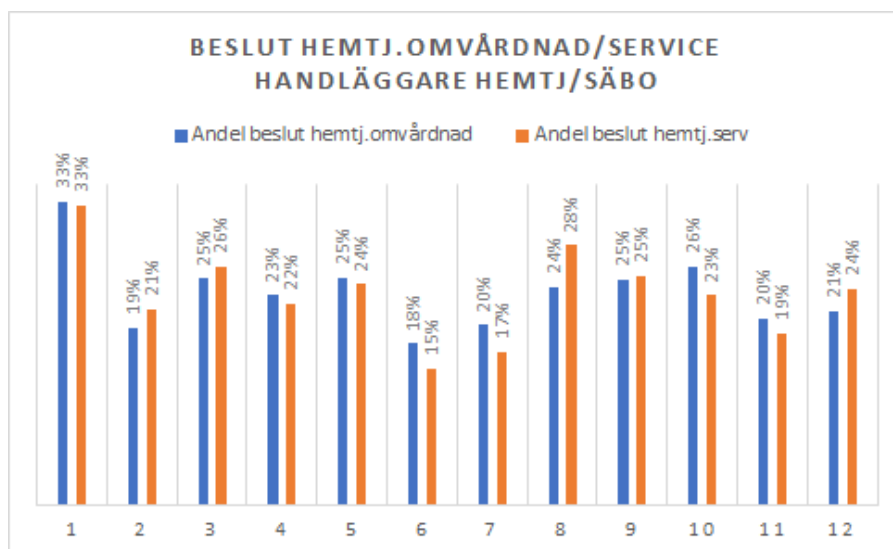
En sammanställning av förvaltningens egen statistik avseende beslut som fattats av biståndshandläggarna under oktober-december 2020 pekar på att besluten skiljer sig åt. Inom ramen för denna granskning görs ingen värdering av besluten i sig utan det konstateras bara att de skiljer sig åt avseende bedömd tidsåtgång för insatserna samt insatsernas art. Det betyder en skillnad i hur stor andel av besluten som inneburit en hemtjänstinsats och om denna inneburit en serviceinsats respektive en omvårdnadsinsats. Det betyder också en skillnad i om beslut fattats om särskilt boende eller korttidsboende. Det kvarstår för verksamheten att närmare analysera eventuella skäl till skillnader och vad som kan vara rimliga differenser. Förutom att differenserna

kan motsvara skillnader i bedömning av enskilda personers behov av insatser motsvarar det också en skillnad i resursbehov i verkställigheten.

Nedanstående tabell beskriver det genomsnittliga antalet timmar hemtjänst respektive beslut som fattats av handläggare för hemtjänst inneburit. Spännvidden ligger mellan 7,9 till 14,4 timmar.



Följande tabell redovisar hur stor andel av respektive handläggares beslut som fördelats mellan hemtjänst och särskilt boende. Även här uppvisas en spännvidd, mellan 18-33 % avseende andelen beslut om hemtjänst/omvårdnad och mellan 15-33 % andelen beslut om särskilt boende.



Vår genomgång av statistiken visar också att det mellan handläggarna som arbetar med utskrivning från sjukhuset också uppvisas vissa skillnader i beslutens inriktning. Det finns exempelvis en viss spännvidd avseende andelen beslut om korttid och en mer markant spännvidd av beslut om särskilt boende. Likaså finns en spännvidd när det gäller de beslut som fattas av handläggarna som arbetar med korttidsboendet som

utgångspunkt, ex vis gällande beslut om fortsatt korttidsboende/plats på särskilt boende eller beviljande av hemtjänstinsatser.

Arbetsbelastning

I granskningen ges uttryck för att arbetsgruppen varit, och är, drabbad av varierande grad av sjukfrånvaro, vård av barn etc. bland medarbetarna. Vid fulltalig bemanning uppfattas arbetsbelastningen som rimlig, men när kollegor behöver täcka upp för varandra framhålls det vara svårare att hinna med. Det beskrivs finnas en prioriteringslista som syftar till att ge stöd och vägledning i arbetstoppar. Enligt uppgift i granskningen anger listan att korttidsboende samt utskrivning från slutenvård alltid ska prioriteras. I granskningen ges uttryck för att verksamheten under flera år varit utan extrapersonal i samband med kort- och långtidsfrånvaro. Under det senaste halvåret har extrapersonal kunnat tas in vid behov för att stötta upp i ärendehantering.

Avvikelsehantering

Intervjuade ger uttryck för att det inte sker någon särskilt omfattande avvikelserapportering på ett systematiskt sätt, även om det finns ett avvikelshanteringssystem. Enligt uppgift har återkopplingen på inlämnade avvikelser varit begränsad och det framhålls i första hand åligga respektive chef att genomföra nödvändiga åtgärder.

Vid intervjuer ges uttryck för att den mest förekommande avvikelserapporteringen som hemgångshandläggare som arbetar med individer som skrivs ut från slutenvården gör avser mot regionen och brister i informationsöverföring i samband med utskrivning.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för rättssäkerhet och likabedömning, som exempelvis ärendedragningar som utgör ett forum där ärenden kan diskuteras. Det är dock upp till respektive biståndshandläggare att avgöra vilka ärenden som lyfts i dessa sammanhang. Det sker inga systematiska genomgångar/kontroller av samtliga ärenden utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att se över funktionaliteten i verksamhetssystemet så att avslutade ärenden tydligt framkommer.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att närmare genomföra en analys kring likabedömning.

Uppföljning och utvärdering i förhållande till fattade beslut

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

lakttagelser

Individnivå

I riktlinjerna anges bland annat att beslutade insatser ska följas upp en första gång, med hjälp av genomförandeplanen, senast en gång i enlighet med angivna tidsperioder och därefter vid behov. Exempelvis framgår att hemtjänst ska följas upp efter 2-3 veckor och

särskilt boende efter 5-7 veckor. Vid intervjuer anges att korttidsvård ska följas upp efter 3 veckor, men detta kan vi ej utläsa i riktlinjerna. Verksamhetsrepresentanter framhåller att det efter 3 veckor görs en omprövning av beslut som löper ut.

Det är möjligt att i det digitala verksamhetssystemet lägga in ett slutdatum, vilket innebär att systemet ger en notis när det börjar närma sig tid för uppföljning. Vid intervjuer beskrivs att det under de senaste åren legat ett fokus på att säkerställa en regelbunden uppföljning i individärenden. Det är ordinarie biståndshandläggare som ansvarar för att följa upp beslutet, även i de fall där t ex en hemgångshandläggare finns inkopplad.

Intervjuade framhåller att det är naturligt att följa upp framförallt kortare beslut (exempelvis om korttidsboende) när det börjar löpa ut. Årsuppföljningarna av beslut om t.ex hemtjänst uppges prioriteras ned vid arbetstoppar, till förmån för andra, mer brådskande uppföljningar. I detta avseende nämns vid intervjuer att ett ärende sällan löper på ett helt år utan någon form av kontakt, även om den inte alltid sker i form av en strukturerad uppföljning.

Varje insats har en schablontid, dvs. beräknad tidsåtgång för insatsens utförande. När ett beslut om bistånd i form av hemtjänst har fattats, skickas en beställning till den aktör som ska verkställa beslutet. Enligt intervjuerna framgår utredningen och schablontiderna i beställningen. Utföraren planerar därefter insatsen utifrån de beslutade schablontiderna.

Den utförande aktören får ekonomisk ersättning för utförd tid och det framhålls vid intervjuer vara av vikt att de beslutade schablontiderna i så hög grad som möjligt motsvarar verkligheten. I IT-stödet för hemtjänstinsatser kan biståndshandläggarna kontrollera om den beslutade totaltiden är nyttjad. Intervjuade beskriver att i de fall som utföraren bedömer att den beslutade tiden inte räcker till, gör biståndshandläggare en uppföljning i IT-stödet för att spåra vad den faktiska tidsåtgången varit. Detta för att ha underlag till en prövning av huruvida behov av utökad tid föreligger. Vi noterar att det i verkställigheten lätt blir ett fokus på tider för verkställigheten istället för dialog kring insatsbehov, kompetens och organisation i verkställigheten. Vi konstaterar också att tiden blir knuten till enskilda i stället för som total tidsram för den verkställande enheten.

Aggregerad nivå

I granskningen beskrivs att det månatligen tas ut statistik ur verksamhetssystemet. Exempel på sådant som följs på aggregerad nivå är vilka insatser som beviljas och vad respektive handläggare beviljar. Enligt uppgift analyserar chef statistiken, i syfte att avgöra om det finns anledning till att närmare granska något särskild område. Tillsättandet av en kvalitetsutvecklare från och med september 2020 framhålls som en del i den fortsatta utvecklingen av analysarbetet, även om det vid granskningstillfället ännu inte kommit igång fullt ut.

Nyckeltal i form av sådan statistik som rapporteras till databasen Kolada beskrivs skickas till sakkunnig i nämnden. Enligt uppgift finns en tradition av att främst göra jämförelser med liknande kommuner.

Ej verkställda beslut

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

Vi kan, utifrån en genomgång att protokoll från vård- och omsorgsnämndens sammanträden under år 2020 konstatera att nämnden regelbundet erhåller rapportering avseende ej verkställda beslut. Vi har dock tidigare noterat en risk att ej verkställda beslut avseende korttid inte tydliggörs.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Befintliga riktlinjer anger i huvudsak när uppföljning i individärenden ska ske och det finns även en möjlighet att i verksamhetssystemet lägga in en påminnelse om uppföljning. Det finns också digitala system för uppföljning av exempelvis nyttjad tid.

På aggregerad nivå tas statistik ut och kan analyseras av chef. Vi ser också att nämnden får regelbunden rapportering av ej verkställda beslut.

2021-03-23

Tobias Bjöörn

Uppdragsledare

Lars Näsström

Projektledare

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