

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

**Handläggning - verkställning av biståndsbeslut -
platser i särskilt boende**

Sandvikens kommun

Maj 2007

Margaretha Larsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	2
Bakgrund	2
Uppdrag och revisionsfråga	2
Avgränsning och metod	2
Resultat av granskningen	3
Organisationen för vård och omsorg	3
Hemtjänst	3
Äldreboende	3
Korttidsboende / korttidsvistelse	4
Handläggningsfunktionen	4
Utveckling – jämförelser	4
Platser äldreboenden	4
Beläggning i äldreboende	4
Ansökningar äldreboenden	5
Särskilt boende	5
Korttids boende	5
Verkställda beslut / kösituation	5
Aktuell kösituation	5
Befolkningsutveckling	6
Kostnad – kostnadsutveckling	7
Kostnadsutveckling för utskrivningsklara	7
Riktlinjer och rutiner	7
Framtidsstrategi	7
Iakttagelser och bedömning	7
Förslag till åtgärder	8

Sammanfattning

Organisationen för äldreomsorgen är i förhållande till förvaltningens storlek stor och till stor del specialiserad med en rad funktioner med specifika uppdrag. Detta ger enligt vår bedömning brister i verksamheten i form av otydlig styrning och bristande samordning.

Uppdelning när det gäller olika insatser och ansvarsområden kan vara positiv utifrån ett kompetens perspektiv. Utifrån ett brukarperspektiv har handläggningen brister då brukarna får träffa flera personer/handläggare för olika insatser.

En brist i rättssäkerheten är att besluten till SÄBO är ej specificerade i olika insatser vilket innebär att möjligheten till överklagan och rättsligt prövning inskränks.

Att lämplig boendeform prioriteras vid verkställandet kan leda till att det är resurserna som får styra i stället för behoven.

Det finns riktlinjer och rutiner som täcker in väsentliga områden. Granskningen visade att riktlinjerna inte tolkades på samma sätt på de olika enheterna. Vissa delar efterföljdes inte fullt ut.

I Sandviken saknas framförhållning och övergripande strategisk planering för äldreomsorgen, såväl på kort som på lång sikt.

I ”nationella handlingsplanen för äldreomsorg” ställs krav på äldreomsorgens framförhållning. Nämnden uppfyller inte sitt uppdrag då så många beviljade beslut ej kunnat verkställas inom tre månader.

Verksamheterna bedriver inget systematiskt omvärldsarbete i form av omvärldsbevakning och -analys. Viktigt att uppmärksamma detta då det är en risk och att det kan vara kostnadsdrivande att inte ha framförhållning

Förslag till åtgärder

- Kvalitetssäkra att riktlinjer och rutiner får en enhetlig tolkning
- Översyn och effektivisering av organisationen och dess ansvar och roller
- Systematisera arbetet med omvärldsbevakning och -analys
- Utarbeta strategiska planer för utveckling av ÄO på kort och lång sikt

Inledning

Bakgrund

Förändring i Socialtjänstlagen 1 juli 2006 avseende rapportering av ej verkställda gynnande beslut och sanktionsavgift.

Antalet beviljade bistånd i form av särskilt boende tenderar öka och ”köer” uppstår.

För att säkerställa att vårdtagarna får behovsbedömda insatser är det viktigt att det finns fungerande system och resurser för handläggning och verkställning av insatser.

Syftet med granskningen är att göra en övergripande avstämning och ge en helhetsbild av hur kommunen hanterar handläggning och verkställning av biståndsbedömda insatser i form av särskilt boende samt bedöma om det finns anledning till förändringar i organisation, rutiner och arbetssätt.

Uppdrag och revisionsfråga

Revisionsfrågorna är:

- Antal insatser – utveckling – jämförelser
- Hur ser kostnader – kostnadsutveckling ut
- Förekomst av riktlinjer och rutiner för handläggning – verkställighet – uppföljning
- Framtidsstrategi.

Avgränsning och metod

Granskningen är av övergripande karaktär för att belysa situationen vad det gäller behovet av särskilda boende.

Intervjuer med verksamhetsansvariga inom förvaltningen, särskilt boende och biståndshandläggning.

Resultat av granskningen

Granskningen har genomförts genom intervjuer med socialchef, samordnare, enhetschefer för boende och handläggning, biståndshandläggare, boendesamordnare och ekonom, samt genom studier av aktuell lagstiftning, riktlinjer och statistik.

Äldreomsorgsnämnden upprättar årligen en nämndsplan innehållande verksamhetsbeskrivning och målplanering. Utifrån denna plan arbetar verksamheterna fram enheternas egna planer.

Uppföljning av verksamheten sker genom utvärdering som syftar till att beskriva målfyllelse och att ge kommunstyrelsen underlag för en samlad bedömning av verksamhetens kvalitet.

Organisationen för vård och omsorg

Socialkontoret i Sandvikens kommun omfattar Äldreomsorg, Handikappomsorg samt Individ- och familjeomsorg. Från 1 januari 2007 är de tre verksamhetsgrenarna egna enheter med egna kontor och nämnder.

Äldreomsorgen består bl.a av hemtjänst, äldreboenden (särskilda boenden) och dagverksamheter.

Förvaltningen leds av socialchef, med samordnare, ekonom, biståndshandläggningschef/utvecklare, MAS, informationsansvarig, utbildningssekreterare och IT-samordnare organiserade i en stab. En del av funktionerna delas med HO och IFO.

Hemtjänst

Hemtjänsten omfattar

- Hjälpt för att kunna bo kvar hemma när du på grund av sjukdom, handikapp eller åldersförändringar inte längre klarar din dagliga livsföring
- Hjälpt med att kunna ha en meningsfull sysselsättning
- Hjälpt med att hålla kontakter med andra

Alla insatser som ges bedöms och beslutas utifrån den enskildes behov (biståndsbedömning).

Äldreboende

När insatser i hemmet inte längre räcker för dina behov, kan du ansöka om att få bo i ett äldreboende - särskilt boende. Där finns personal dygnet runt. I äldreboendet gäller samma

regler och villkor som i din vanliga bostad. Kommunen ansvarar dessutom för hälso- och sjukvård som utförs av sjuksköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast.

Sandvikens kommun har 511 platser för äldreboende varav 73 är avsedda för personer med demens och 62 platser för korttidsvård. Demensboenden inom Sandvikens kommun finns geografiskt spridda.

Korttidsboende / korttidsvistelse

En vistelse i ett sk korttidsboende för rehabilitering, avlösning av anhörig som vårdar någon i hemmet, eller dylikt. Vistelsen beviljas för maximalt 3 veckor/gång.

Korttidsboende erbjuds främst på Karl-Johan gårdarna med 28 platser varav sex för dementa och Rosengården med 27 platser. Korttidsplatser finns också lokaliserade i SÄBO.

Handläggningsfunktionen

Biståndshandläggarna är en egen enhet bestående av 1 enhetschef och 11 handläggare. 3,5 handläggare arbetar mot sjukhuset med bland annat vårdplanering, dessa har också ansvar för boendeutredningarna. Övriga handläggare arbetar områdesspecifikt.

Utveckling – jämförelser

I Sandvikens kommun liksom i många andra kommuner har äldreomsorgen förändrats mycket de senaste åren. Förändringarna beror till stor del på den kommunala ekonomin men även på faktorer som finns utanför organisationen t.ex. lagstiftning, nya författningar, landstingets utveckling, befolkningsutveckling etc.

Platser äldreboenden

Ett antal platser inom särskilt boende har avvecklats samtidigt som korttidsvården och boendeanternativ för demenssjuka har utvecklats.

De platser som avvecklats har ej ersatts fullt ut med andra alternativ vilket ger en minskning av det totala platsantalen med 46 platser de senaste fem åren.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SÄBO	460	418	418	418	376	376
Demensboende	57	57	73	73	73	73
Korttids boende	40	62	62	62	62	62
SUMMA	557	537	553	553	511	511

Beläggning i äldreboende

I de särskilda boende förs ingen statistik när det gäller antal vårddygn/beläggning varför det inte går att följa beläggningsgraden.

Ansökningar äldreboenden

Ansökningar till äldreboende handläggs av 3,5 biståndshandläggare. Handläggningen och utredningen leder fram till ett gynnande eller missgynnande beslut om plats i särskilt boende. Beslutet är ej specificerat i olika insatser eller boendeform.

Lämplig boendeform prioriteras vid verkställandet utifrån underlaget i biståndsbeslutet. Antalet inkomna ansökningar har varierat över tid. Andelen gynnande beslut har ökat procentuellt de senaste två åren samtidigt som antalet ansökningar har minskat.

Särskilt boende

	2002		2003		2004		2005		2006		2007 ^{jan-april}	
Bifall	173	87%	212	90%	231	85%	242	92%	206	93%	66	90%
Avslag	26	13%	22	10%	39	15%	20	8%	16	7%	8	10%
Summa	199		234		270		262		222		74	

Korttids boende

	2002		2003		2004		2005		2006		2007 ^{jan-april}	
Bifall	392	100%	482	100%	585	100%	456	100%	428	100%	142	99%
Avslag	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Summa	392		482		585		456		428		143	

Verkställda beslut / kösituation

Kön till äldreboende har växt tämligen snabbt under 2006 och flera har väntat längre än 3 månader, den genomsnittliga väntetiden är 5-6 månader för dessa personer.

I Sandviken väntar 61 personer på plats i äldreboende och av dessa har 18 personer i dagsläget ej erbjudits plats och väntat i tre månader eller mer.

Aktuell kösituation

Väntetid i mån	SÄBO	Demensb	TOTAL	erbjuden	ej erbjuden	tackat nej
10	1		1	1		1
9			0			
8		5	5		5	
7	2	2	4		4	
6	1		1	1		
5			0			
4	1	4	5		5	
3	3	3	6	2	4	
2	14	1	15	3	12	
1	6	1	7	1	6	
<1	15	2	17		17	
	43	18	61	8	53	1

Befolkningsutveckling

I befolkningsstatistiken har man enligt intervjuerna sett en trend med att de äldre blir färre. Trots detta upplevs ett ökat tryck på äldreomsorgen. I verksamhetsuppföljningar och bokslut används en statistikredovisning med de äldre indelade i två åldersgrupper 65-79 år och 80 år och äldre.

Tabell 1

	2002	2003	2004	2005	2006	Diff 2002 - 2006
65-79 år	4970	5032	5092	5136	5247	277
80 - w	2366	2316	2307	2269	2240	-126

Vid en djupare granskning av statistiken och med en mer detaljerad nedbrytning av åldersklasserna blir bilden en annan.

Tabell 2

	2002	2003	2004	2005	2006	Diff 2002 - 2006
65-69 år	1831	1954	2012	2074	2090	259
70-74 år	1672	1624	1640	1634	1613	-59
75-79 år	1467	1454	1440	1428	1444	-23
80-84 år	1261	1233	1212	1153	1117	-144
85-89 år	765	738	722	754	747	-18
90-94 år	289	292	315	309	316	27
95 - w	51	53	58	53	60	9

I tabell 2 ses en tydlig ökning nä det gäller de allra äldsta 90 år och äldre, de största vårdkonsumenterna finns också i denna åldersgrupp.

Kostnad – kostnadsutveckling

Kostnaderna för utskrivningsklara patienter på sjukhuset har varierat något över tid. Då trycket på platserna i kommunen är högt och väntetiden är lång tvingas fler personer ligga kvar på sjukhuset och med kommunalt betalningsansvar som följd.

Kostnadsutveckling för utskrivningsklara

	2002	2003	2004	2005	2006
Kostnad / år	-----	264 218 kr	188 686 kr	824 561 kr	769 080 kr

Riktlinjer och rutiner

Riktlinjer och rutiner finns för biståndshandläggning sedan 2005 och dessa är fastställda av äldreomsorgsnämnd och kommunfullmäktige. Syftet med riktlinjerna är att få till stånd likartade bedömningar i kommunen och de utgår från likställighetsprincipen. Fastställda riktlinjer för verkställighet av biståndsbeslut saknas. Däremot framkom det dock vid intervjuerna att det finns rutiner.

De rutiner för in- och utflyttning som finns är ej dokumenterade och följsamheten av dessa rutiner varierar mellan de olika enheterna.

Framtidsstrategi

Någon bestämd framtidsstrategi finns inte för äldreomsorgen i Sandvikens kommun. Under 2007 kommer 20 platser att öppnas för demensboende.

Sandvikenhus bygger 18 lägenheter som är avsedda för service/seniorboende dessa kommer att tas i bruk under hösten 2007.

För att utveckla och förbättra möjligheterna när det gäller biståndsbedömningen har det startats ett vårdplaneringsteam där handläggningen förstärks med hälso- och sjukvårds-kompetens samt med paramedicinsk kompetens.

Iakttagelser och bedömning

Organisationen för äldreomsorgen är i förhållande till förvaltningens storlek stor och till stor del specialiserad med en rad funktioner med specifika uppdrag. Detta ger enligt vår bedömning brister i verksamheten i form av otydlig styrning och bristande samordning.

Uppdelning av handläggningen när det gäller olika insatser och ansvarsområden kan vara positivt utifrån ett kompetensperspektiv. Utifrån ett brukarperspektiv har den brister då brukarna får träffa flera personer/handläggare för olika insatser. Nuvarande organisation

för biståndshandläggning kan försvåra arbetet när det gäller helhetsbegreppet och samordningseffekter samt skapa förvirring hos brukarna.

Ansökningar till äldreboende handläggs av 3,5 biståndshandläggare. Besluten är ej specificerade i olika insatser vilket vi bedömer som bristfälligt utifrån rättsäkerheten då den enskilde inte får ett individuellt och detaljerat beslut. Beslutet kan därmed inte överklagas och prövas rättsligt. Vi bedömer att denna rutin har brister i rättsäkerheten.

Att lämplig boendeform prioriteras vid verkställandet kan leda till att det är resurserna som får styra i stället för behoven.

Det finns riktlinjer och rutiner som täcker in väsentliga områden. Granskningen visade att riktlinjerna inte tolkades på samma sätt på de olika enheterna. Vissa delar efterföljdes inte fullt ut.

De rutiner som finns för hanteringen av lediga platser/lägenheter är otydliga och tolkas på olika sätt i verksamheterna.

I de särskilda boende förs ingen statistik när det gäller antal vård dygn/beläggning varför det inte går att följa belägningsgraden.

I en situation som Sandviken befinner sig i med brist på platser i Säbo anser vi att det är viktigt med tydliga riktlinjer, rutiner och uppföljning för verkställigheten så att inte platser står vakanta längre tid än nödvändigt.

I Sandviken saknas framförhållning och övergripande strategisk planering för äldreomsorgen, såväl på kort som på lång sikt.

I ”nationella handlingsplanen för äldreomsorg” ställs krav på äldreomsorgens framförhållning. Nämnden uppfyller inte sitt uppdrag då så många beviljade beslut ej kunnat verkställas inom tre månader.

Vid granskningstillfället april 2007 fanns det 22 personer som väntat tre månader eller mer på plats i SÄBO vilket inte är acceptabelt.

Verksamheterna bedriver inget systematiskt omvärldsarbete i form av omvärldsbevakning och - analys. Viktigt att uppmärksamma detta då det är en risk och att det kan vara kostnadsdrivande att inte ha framförhållning.

Förslag till åtgärder

- Kvalitetssäkra att riktlinjer och rutiner får en enhetlig tolkning
- Översyn och effektivisering av organisationen och dess ansvar och roller

- Systematisera arbetet med omvärldsbevakning och -analys
- Utarbeta strategiska planer för utveckling av ÄO på kort och lång sikt