

Styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgen

Kiruna kommun

December 2024

Erika Brolin, projektledare

Isabelle Panasco, projektmedarbetare





My Ribeck Nyström, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

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

Revisionsfrågor	Bedömning	
Säkerställer socialnämnden en styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen?	Delvis	
Säkerställer socialnämnden att det finns rutiner och arbetsätt som ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen?	Delvis	
Säkerställer socialnämnden verkställighet av beslut?	Nej	
Säkerställer socialnämnden en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen?	Ja	

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att säkerställa ett fortsatt arbete med införandet av kvalitetsledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Att analysera fattade beslut ur ett likabedömningsperspektiv, i syfte att höja kunskaperna avseende orsakerna till att det finns skillnader mellan biståndshandläggarna vad gäller exempelvis vilken typ av insats som beviljas och hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt fattas per beslut
- Att analysera schablonerna i relation till den utförda tiden och tydliggöra *skälig levnadsnivå* i Kiruna kommun
- Att säkerställa att rapportering av ej verkställda beslut även sker till kommunens revisorer, i enlighet med gällande lagstiftning.

- Att fortsätta arbetet för att säkerställa att verksamhetssystemet är fungerande och tillförlitligt

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Äldreomsorgen i Kiruna kommun	7
Tidigare granskning	8
Nyckeltal	10
Granskningsresultat	18
Styrning	18
lakttagelser	18
Bedömning	19
Rutiner och arbetssätt för en likvärdig och rättssäker handläggning	20
lakttagelser	20
Bedömning	24
Verkställighet av beslut	25
lakttagelser	25
Bedömning	29
Uppföljning av verksamhet och ekonomi	30
lakttagelser	30
Bedömning	34
Samlad bedömning	35
Rekommendationer	35
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	36

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 som tillförsäkrar en skälig levnadsnivå.

Enligt socialtjänstlagen ska en utredning av vad som genom ansökan, anmälan 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.

Om nämnden inte säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av biståndshandläggningen finns risk för en rättsosäker bedömning för den enskilde.

För kommunen kan eventuella brister i styrning, ledning och intern kontroll av biståndshandläggningen även leda till ökade kostnader i form av exempelvis högre volymer och/eller högre personalkostnader.

Revisorerna i Kiruna kommun genomförde år 2021 en granskning på området styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen. I granskningen lämnades följande rekommendationer till socialnämnden:

- Analysera om nämnden har en högre ambitionsnivå för äldreomsorgen än liknande kommuner.
- Säkerställa att förutsättningar finns för att utveckla handlägningsprocessen.
- Säkerställa förutsättningar för att uppföljning och utvärdering sker av fattade beslut.
- Tydliggöra vilken aggregerad information som nämnden önskar avseende biståndsbedömning inom äldreomsorgen.

I sin risk- och väsentlighetsanalys för år 2024 har revisorerna i Kiruna kommun funnit skäl att på nytt genomföra en granskning av biståndshandläggning inom äldreomsorgen, där socialnämnden är revisionsobjekt.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer socialnämnden en styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen?
- Säkerställer socialnämnden att det finns rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen?
- Säkerställer socialnämnden verkställighet av beslut?
- Säkerställer socialnämnden en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen (KL)
 - 6 kap 6 § (nämnden ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig)
- Socialtjänstlagen (SoL)
 - 4 kap (rätten till bistånd)
 - 5 kap 4-6 § (nämndens ansvar för äldre människor)
 - 11 kap (handläggning av ärenden)
 - 16 kap. 6 f och 6g §§ (rapportering av ej verkställda beslut)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5)

Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämndens ansvar avseende dels biståndshandläggning för insatser inom äldreomsorgen, dels verkställighet av sådana beslut. Granskningen avser i huvudsak år 2024. I övrigt, se syfte och revisionsfrågor.

Metod

- Summering av tidigare genomförd granskning och nämndens svar på rekommendationerna
- Genomgång och analys av protokoll från socialnämndens sammanträden under perioden augusti 2023 till september 2024

- Genomgång av för granskningen relevanta dokument som exempelvis verksamhetsplan, riktlinjer och rutiner, dokumenterade uppföljningar etc. med relevans för det granskade området
- Sammanställning av övergripande statistik över kostnader och volymer, där Kiruna kommun jämförs med riket och strukturellt liknande kommuner
- Sammanställning/analys av verksamhetsdata för äldreomsorgen
- Intervju med följande funktioner:
 - Socialnämndens ordförande
 - Socialchef
 - Enhetschef utredningsenheten
 - 1:e biståndshandläggare
 - Avdelningschef hemtjänst
 - Två biståndshandläggare

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten är kvalitetssäkrad av Malou Olsson i enlighet med PwC:s interna riktlinjer.

Äldreomsorgen i Kiruna kommun

Socialnämnden i Kiruna kommun fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten och vad som i lag sägs om socialnämnd, vilket bland annat innefattar äldreomsorg¹. Biståndshandläggningen sker inom den så kallade utredningsenheten, där totalt sett 15 medarbetare arbetar. Nio av dessa handläggare arbetar med ärenden rörande äldreomsorg. Vid granskningstillfället innehas två av dessa nio tjänster av inhyrda socionomkonsulter.

Inom utförarverksamheten finns ett flertal olika avdelningar (exempelvis hemtjänst) som leds av respektive avdelningschef. Inom avdelningarna finns sedan olika enheter, som leds av enhetschefer. Serviceinsatser som exempelvis inköp, tvätt och matportioner utförs i Kiruna C av extern utförare, medan övriga insatser utförs i kommunal regi. I Östra hanteras samtliga insatser i egen regi.

I socialförvaltningens verksamhetsplan 2023-2026² beskrivs att förvaltningen utifrån det statliga bidraget *Äldreomsorgslyftet* har fortsatt att utbilda undersköterskor. Det beskrivs också att förvaltningens strukturella arbete med kvalitetsutveckling har utvecklats positivt senare år men att arbetet försvåras av den låga utbildningsnivå som finns, framför allt inom äldreomsorgen. Det har skett en drastisk ökning av sociala behov, särskilt inom biståndsbedömd äldreomsorg, vilket har skapat ytterligare utmaningar för förvaltningen. I verksamhetsplanen framgår vidare att det är avgörande att förbättra kommunikationen med potentiella anställda, för att öka intresset och rekryteringen till arbete inom vård och omsorg.

I verksamhetsplanen beskrivs att Region Norrbotten har allt större förväntningar på kommunens förmåga att omhänderta de patienter som bedöms vara redo för utskrivning från slutenvården. Regionens somatiska slutenvårdsplatser har minskat i antal under de senaste åren, vilket ökar kraven på både kompetens och kapacitet inom den kommunala hälso- och sjukvården samt hemtjänsten.

I socialnämndens delårsrapport per augusti 2024 framgår att det inom Kiruna kommun finns en generell arbetskraftsbrist inom de sociala yrkesgrupperna och specifikt en brist på legitimerad personal, socionomer och undersköterskor. I praktiken innebär detta att man inom myndighetsutövning och legitimerade yrken tvingats upphandla extern arbetskraft, vilket kan medföra dubbelt så höga kostnader jämfört med egen personal. Sommartid har även undersköterskor behövts hyras in under de senaste åren, för att klara bemanningen.

¹ Reglemente för socialnämnden, senast reviderat av kommunfullmäktige 2022-09-19 § 89

² Beslutad av socialnämnden 2023-08-29 §112

Tidigare granskning

Som tidigare nämnts genomförde revisorerna i Kiruna kommun år 2021 en granskning på området styrning och ledning av biståndsbedömning inom äldreomsorgen. I granskningen gjordes bedömningen att socialnämnden inte säkerställer en kontinuerlig uppföljning och utveckling av handlägningsprocessen, vilket ansågs nödvändigt för att garantera en likabedömning och rättssäker handläggning. Det skedde ingen strukturerad uppföljning och utvärdering av fattade beslut och de befintliga rutinerna och riktlinjerna för biståndsbedömning var alltför övergripande och i behov av revidering.

I granskningen konstaterades att arbetsbelastningen varierade och en vakant tjänst inom myndighetsutövningen hade påverkat uppföljningsarbetet negativt. Dessutom finns det begränsat informationsmaterial om myndighetsutövning på minoritetsspråk, trots att det fanns handläggare med språkkunskaper i finska, meänkieli och samiska. Det fanns också ett uppdrag att effektivisera hemtjänsten genom att minska gruppen som får beslut samt antalet beviljade timmar per beslut.

En tydlig variation mellan handläggarna i antal beslut och beviljade timmar bedömdes indikera en brist på likabedömning. Bristen på tillgängliga korttidsboendeplatser innebar ibland att hjälp behövde beviljas dygnet runt i hemmet för att undvika höga kostnader och sjukhusbeläggning. Systematisk uppföljning av ärenden skedde inte, även om stickprov genomfördes vid vissa tillfällen. Slutligen pågick ett arbete med att ta fram nya och tydligare rutiner och riktlinjer för biståndsbedömning.

I socialnämndens svar på revisionsrapporten³ har nämnden yttrat sig över innehållet, bland annat utifrån respektive lämnad rekommendation.

Av socialnämndens svar framgår svar på respektive rekommendation som lämnats. I nämndens svar på rekommendationerna framgår följande åtgärder:

Rekommendation: Analysera om nämnden har en högre ambitionsnivå för äldreomsorgen än liknande kommuner.

Socialnämnden svarade att man under de senaste åren, i verksamhetsdialog med kommunledningen, övervakat beslutsvolymer genom Kolada⁴, med särskilt fokus på beslut om särskilda boenden och hemtjänst. För att ytterligare involvera nämnden i denna process, föreslog socialförvaltningen att månatlig rapportering kompletteras med kvartalsvis jämförelsestatistik. Detta syftade till att förbättra uppföljningen och styrningen av beslut inom biståndsverksamheten.

Rekommendation: Säkerställa att förutsättningar finns för att utveckla handlägningsprocessen.

³ Socialnämnden 2021-12-14 § 181

⁴ Kommun- och regiondatabas med bland annat olika nyckeltal

Socialnämnden svarade att en rutin för ärendegenomgång har funnits och följts sedan 2018. Åtgärder hade vidtagits för att göra dessa rutiner mer tydligt beskrivna och dokumenterade. Stickprovskontroller infördes som en del av rutinen, inför varje ärendegenomgång. Det innebar att 1:e biståndshandläggare förberedde ärendegenomgången tillsammans med varje biståndshandläggare genom att noggrant granska några slumpmässigt utvalda ärenden i systemet.

Riktlinjer för biståndshandläggning enligt socialtjänstlagen hade upprättats men var vid tillfället ännu inte antagna av nämnden. I riktlinjerna tydliggjordes även vilka ärenden och beslut som ska lyftas för samråd.

Rekommendation: Säkerställa förutsättningar för att uppföljning och utvärdering sker av fattade beslut.

Socialnämnden svarade att arbetsgruppen utökats med en biståndshandläggare som har till uppgift att följa upp pågående ärenden samt att revidera eller förlänga beslutade insatser vid behov. Denna utökning finansierades av statsbidrag under perioden 210801-221231. Vidare konstaterades att det behövs minst två permanenta utökningar för att biståndshandläggarna ska hinna med att utreda, besluta och följa upp sina egna ärenden på individnivå.

Förvaltningen hade upphandlat ett nytt verksamhetssystem. Det nya systemet syftade bland annat till att möjliggöra enkel extrahering av statistik för de variabler som förvaltningen ansåg behöva följas upp mer systematiskt för att främja utveckling. Ett viktigt utvecklingsområde var att identifiera de variabler som ska följas upp och att utveckla en rutin och metod för systematisk uppföljning.

Rekommendation: Tydliggöra vilken aggregerad information som nämnden önskar avseende biståndsbedömning inom äldreomsorgen.

Socialnämnden svarade att förvaltningen, i samråd med socialnämnden, skulle fastställa tydligare former för återkoppling av alla delegationsbeslut inom förvaltningen. I detta sammanhang skulle särskild uppmärksamhet att riktas mot biståndsbedömningen. Fokus skulle ligga på statistik i aggregerad form, med möjlighet till jämförelser över olika tidsperioder och, där det är tillämpligt, koppling till Kolada.

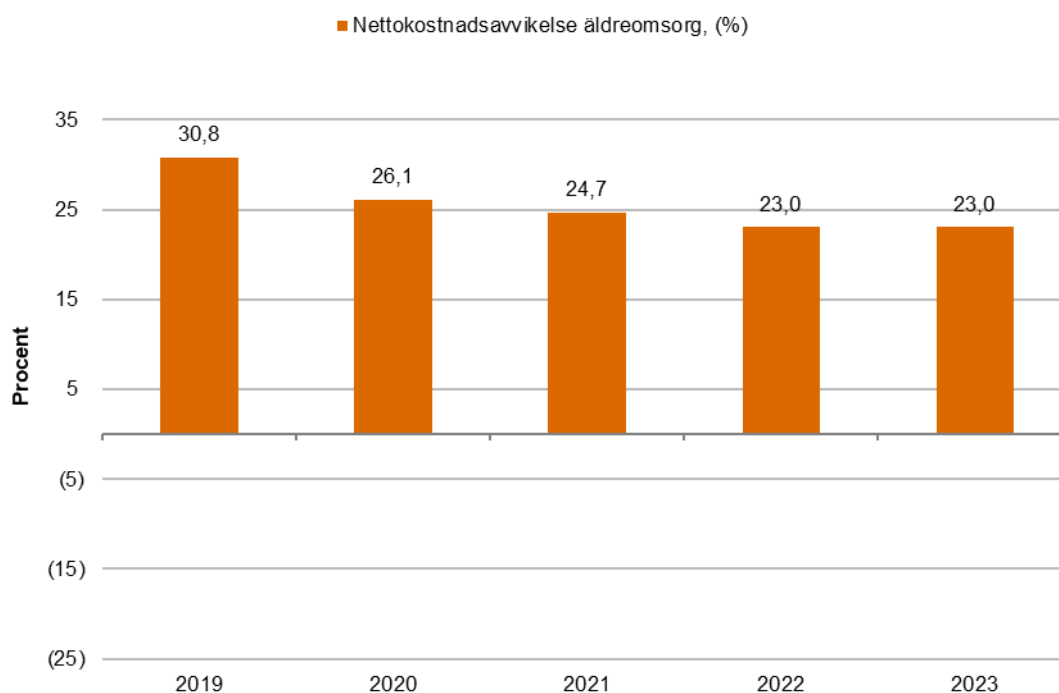
Nyckeltal

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en översiktlig nyckeltalsanalys utifrån offentlig statistik från Kolada. Nyckeltalen bygger på inrapporterad data via bland annat räkenskapssammandraget och till Socialstyrelsen. Fördelar med att analysera nyckeltal är att de fungerar som ett signalsystem som speglar avvikelser över tid i den egna kommunen, liksom jämfört med andra kommuner. De kan förklara skillnader i både påverkbara och icke påverkbara faktorer och kan användas för att lära och utveckla verksamheten genom att ge underlag för uppföljning och prognoser. De offentliga nyckeltalen kan också leda till att den egna redovisningen förbättras, det vill säga höja statusen på statistik och räkenskapssammandrag.

Kostnaden för den kommunala verksamheten varierar mellan kommunerna. Skillnaden kan förklaras av åldersstruktur, socioekonomisk struktur, graden av "frivillig" verksamhet, ambition samt effektivitet.

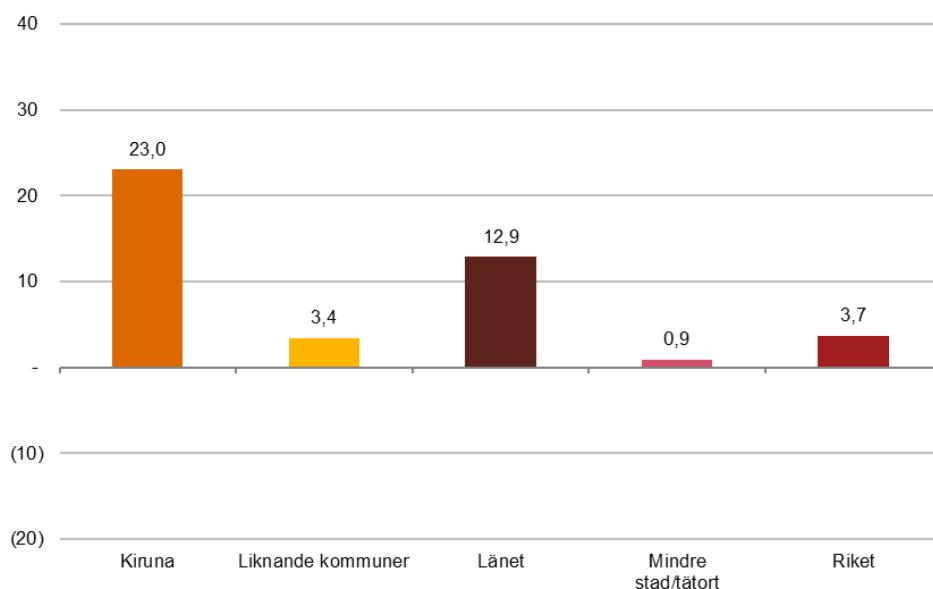
Kiruna kommun bedrev år 2023 äldreomsorg till en kostnad som översteg förväntad nivå med 23 %, så kallad positiv nettokostnadsavvikelse. Skillnaden motsvarade 77 miljoner kronor. Förväntad nivå bygger på genomsnittlig ambition och effektivitetsnivå i riket. Kiruna kommun har haft en stor positiv nettokostnadsavvikelse under hela perioden 2019-2023, även om avvikelsen har minskat över tid. Förklaringar till avvikelsen mot förväntad kostnad kan vara en lägre volym (t ex fördelning mellan hemtjänst/boende), lägre styckkostnad per brukare eller en kombination av båda.

Diagram 1. Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, Kiruna kommun åren 2019-2023



För att sätta Kirunas utfall i relation till andra görs en jämförelse med liknande kommuner⁵, länet samt kommungruppen *mindre stad/tätort* och riket. Kiruna kommun redovisade för år 2023 en betydligt högre nettokostnadsavvikelse i jämförelse med samtliga jämförelsegrupper. Skillnaden mot liknande kommuner uppgick till 19,6 procentenheter. Avvikelsen är minst inom länet och uppgår där till 10,1 procentenheter.

Diagram 2. Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stad/tätort respektive riket

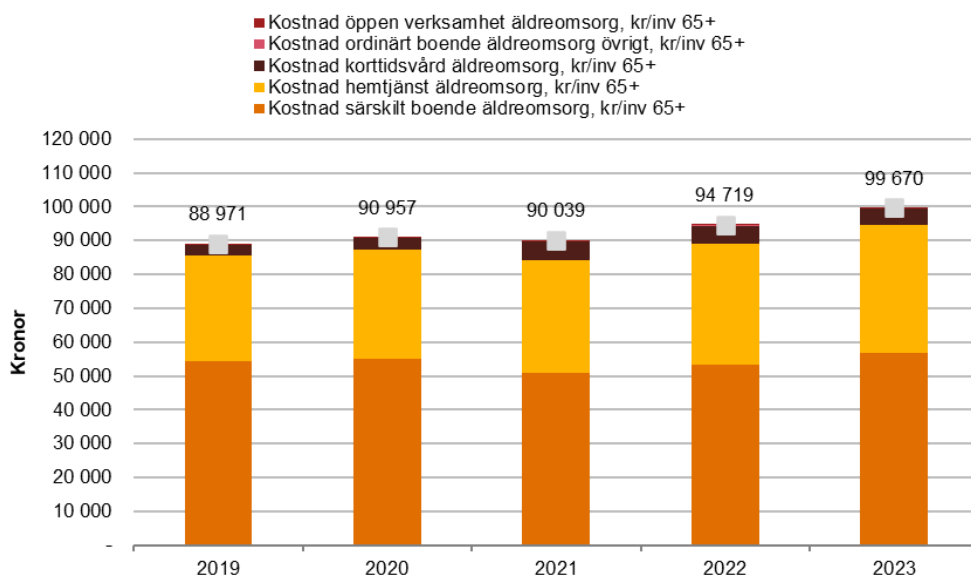


Kronor per invånare

Sammanlagt ökade Kiruna kommuns kostnader för äldreomsorg per invånare med 10 699 kr över mätperioden 2019-2023. Kostnaden för de olika delarna inom äldreomsorgen har ökat med totalt 12 % under perioden. Störst procentuell ökning över perioden har skett inom korttidsvård, som ökat med 49 %. Detta motsvarar 1 587 kr per invånare. Hemtjänst ökade med 22 %, motsvarande 6 814 kronor per invånare medan särskilt boende ökade med 4,3 %, motsvarande 2 358 kronor per invånare.

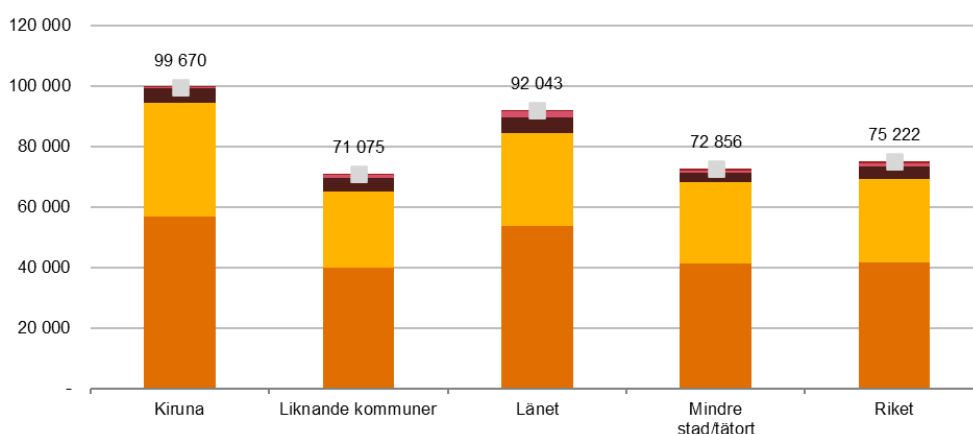
Diagram 3. Kostnad per verksamhetsområde, Kiruna kommun åren 2019-2023

⁵ Liknande kommuner inom äldreomsorgen utifrån struktur är, enligt Kolada, Finspång, Hallstahammar, Laholm, Sala, Tierp, Ulricehamn och Vara.



I jämförelse med andra kommuner har Kiruna kommun totalt sett en högre kostnad per invånare för äldreomsorgens insatser. I jämförelse med liknande kommuner har Kiruna kommun en kostnad per invånare som är 40 % högre. Det är främst kostnaden för hemtjänst och särskilt boende som är högre i Kiruna jämfört med liknande kommuner. I länet avviker inte Kiruna lika stort. Kostnaden för särskilt boende är strax över nivån i länet.

Diagram 4. Kostnad äldreomsorgen år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stat/tätort respektive riket

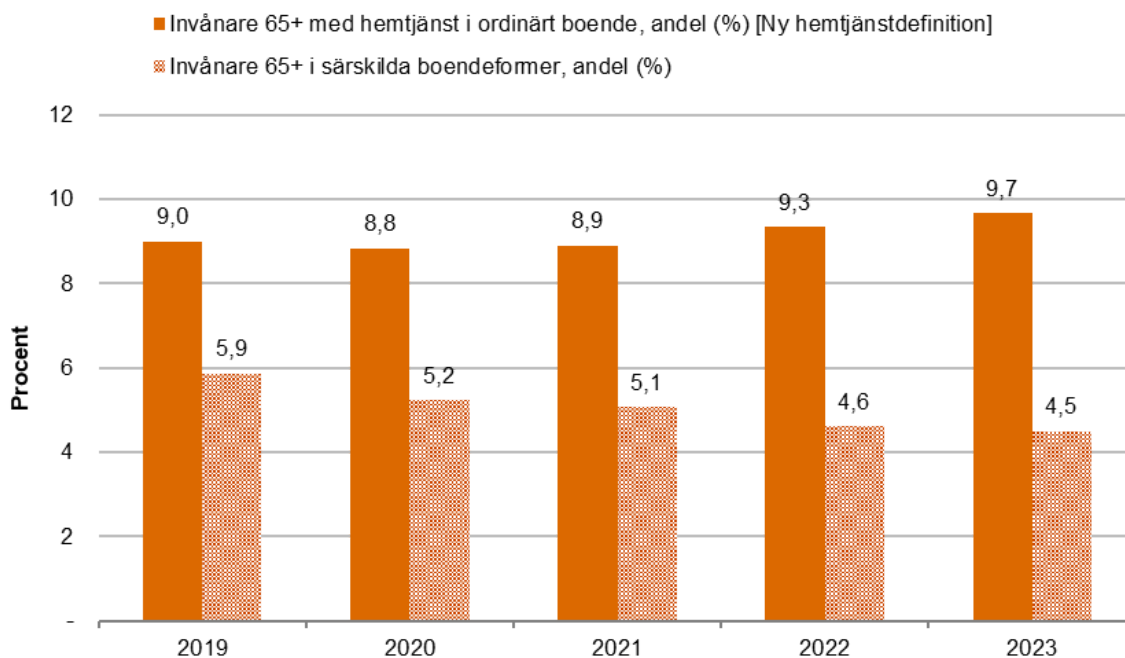


Andel med omsorg

I Kiruna kommun har andelen invånare med hemtjänst ökat med 0,7 procentenheter under perioden. Samtidigt har andelen invånare med plats på särskilt boende minskat i större utsträckning, med 1,4 procentenheter. År 2023 hade 9,7 % av invånare 65+

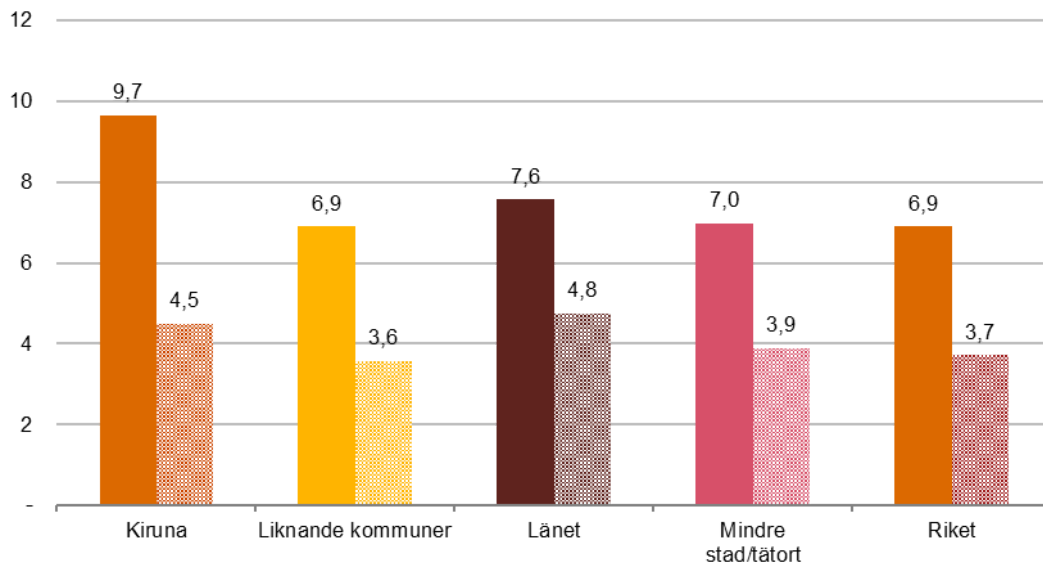
insatser från hemtjänsten och 4,5 % bodde i särskilt boende. Under perioden har även det totala antalet invånare i åldersgruppen ökat.

Diagram 5. Andelen invånare 65+ år med hemtjänst respektive särskilt boende, Kiruna kommun åren 2019-2023



I jämförelse med samtliga jämförelsegrupper är det en högre andel invånare i Kiruna kommun som har beviljad hemtjänst. Jämfört med övriga länet har 2,1 procentenheter fler individer i åldern 65+ hemtjänst i Kiruna kommun och jämfört med liknande kommuner är skillnaden 2,9 procentenheter. Kiruna kommun har även en högre andel av invånarna som bor på särskilt boende, jämfört liknande kommuner. Andelsmässigt är Kiruna kommun i nivå med länet.

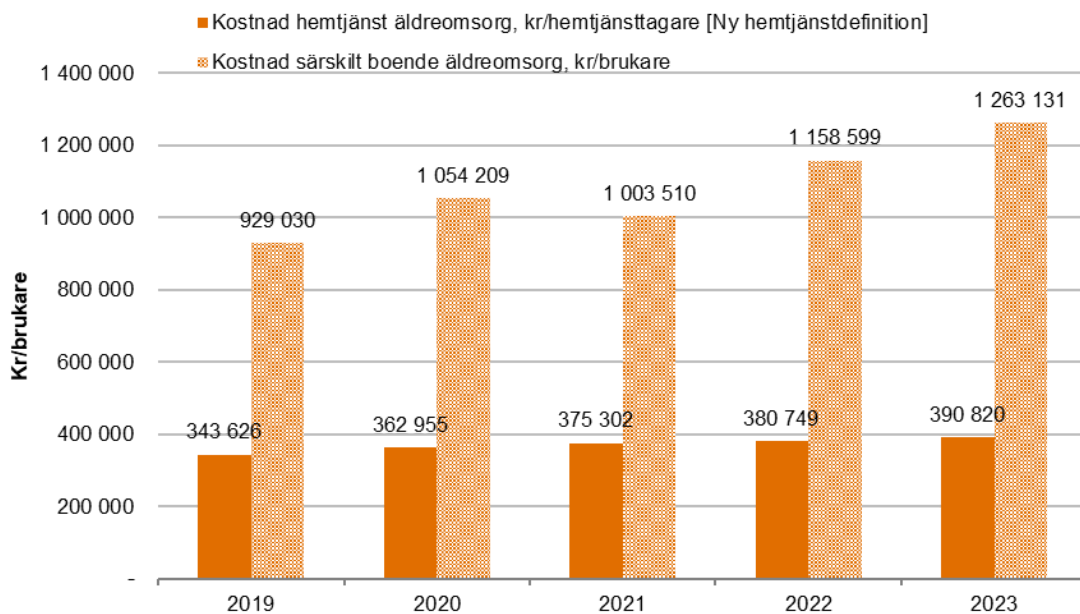
Diagram 6. Andel invånare med hemtjänst respektive i särskilt boende år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stat/tätort respektive riket



Kostnad per brukare

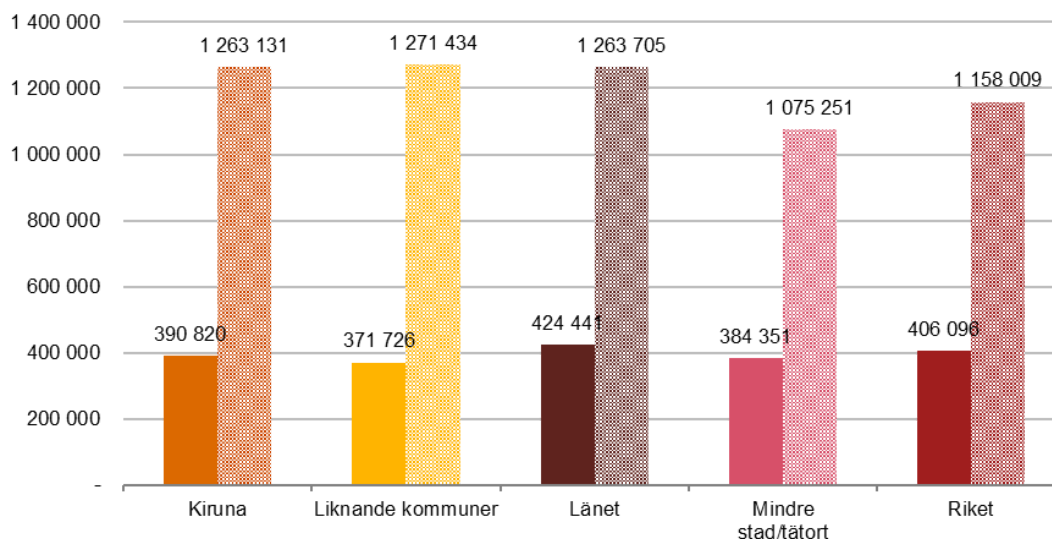
Utifrån att en stor andel invånare har insatserna hemtjänst och särskilt boende i Kiruna kommun är det intressant att se till kostnaden per brukare. För särskilt boende har kostnaden per brukare ökat över perioden, samtidigt som andelen beslut minskat. Totalt har kostnaden per brukare ökat med drygt 330 000 kronor mellan 2019 och 2023, vilket motsvarar en kostnadsökning på 36 %. Inom hemtjänsten ökade kostnaden per brukare med 47 000 kr, motsvarande närmare 14 %.

Diagram 7. Kostnad hemtjänst respektive särskilt boende, kr per brukare, Kiruna kommun åren 2019-2023



Vid jämförelse av kostnaden per brukare framgår att inom särskilt boende ligger Kiruna kommun i nivå med såväl liknande kommuner som länet, men högre än kommungruppen och riket. Inom hemtjänsten är Kirunas kostnader per brukare något högre än liknande kommuner, men lägre än länet och riket.

Diagram 8. Kostnad hemtjänst respektive särskilt boende, kr per brukare år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stat/tätort respektive riket



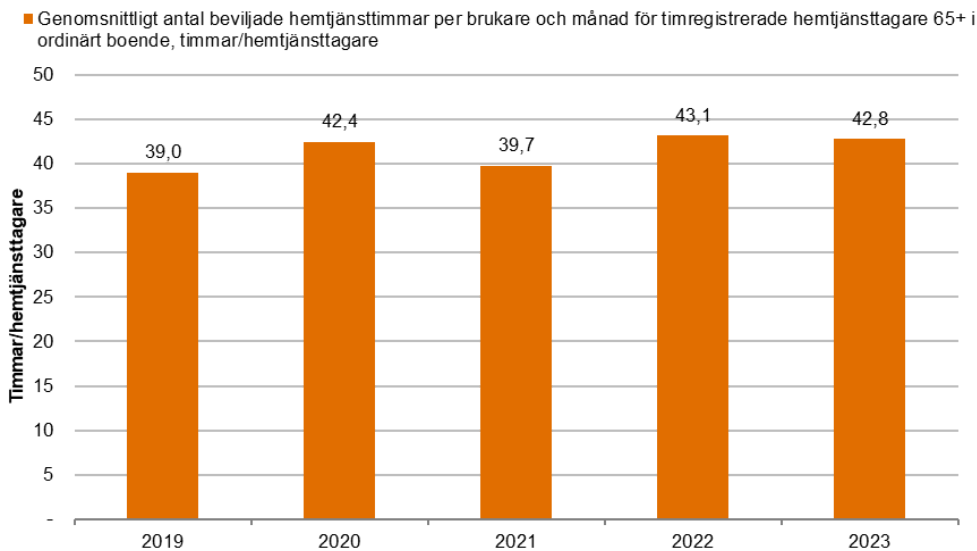
Beviljade hemtjänsttimmar

Kiruna kommun har, som visades ovan, en större andel av invånarna med beviljad hemtjänst. Andelen har dessutom ökat sedan år 2019. Det genomsnittliga antalet beviljade timmar per brukare har ökat under perioden, från 39 till 42,8 timmar i månaden. Nedan framgår ett beräkningsexempel som tydliggör vad detta kan innebära i praktiken.

Beräkningsexempel: Kiruna kommun hade år 2023 4 834 invånare i åldersgruppen 65+. Av dessa hade 9,7 % hemtjänst, vilket motsvarar 469 brukare. En genomsnittlig ökning med 3,8 timmar per månad motsvarar 21 386 fler timmar på årsbasis (3,8 timmar*12 månader*469 brukare). Med en genomsnittlig ersättning med ca 450 kronor per timme⁶ skulle en sådan ökning av hemtjänsttimmar innebära en kostnad om 9,6 mnkr.

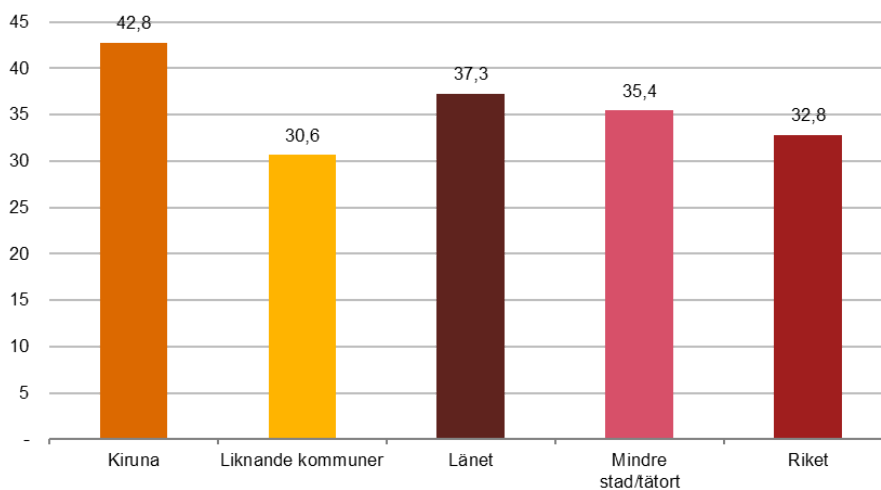
Diagram 9. Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad, Kiruna kommun åren 2019-2023

⁶ 450 kr/h utgör ett exempel med utgångspunkt i SKR:s undersökning för ej konkurrensutsatt hemtjänst. Det är därmed ej säkerställt att denna stämmer överens med den faktiska ersättningen i Kiruna kommun



Varje brukare i Kiruna kommun har genomsnittligt fler timmar beviljade än i samtliga jämförelsegrupper. Jämfört med liknande kommuner har hemtjänstbrukarna i Kiruna kommun 12,2 fler timmar beviljade timmar per månad. I jämförelse med länet är skillnaden 5,5 timmar.

Diagram 10. Genomsnittligt antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare och månad år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stad/tätort respektive riket

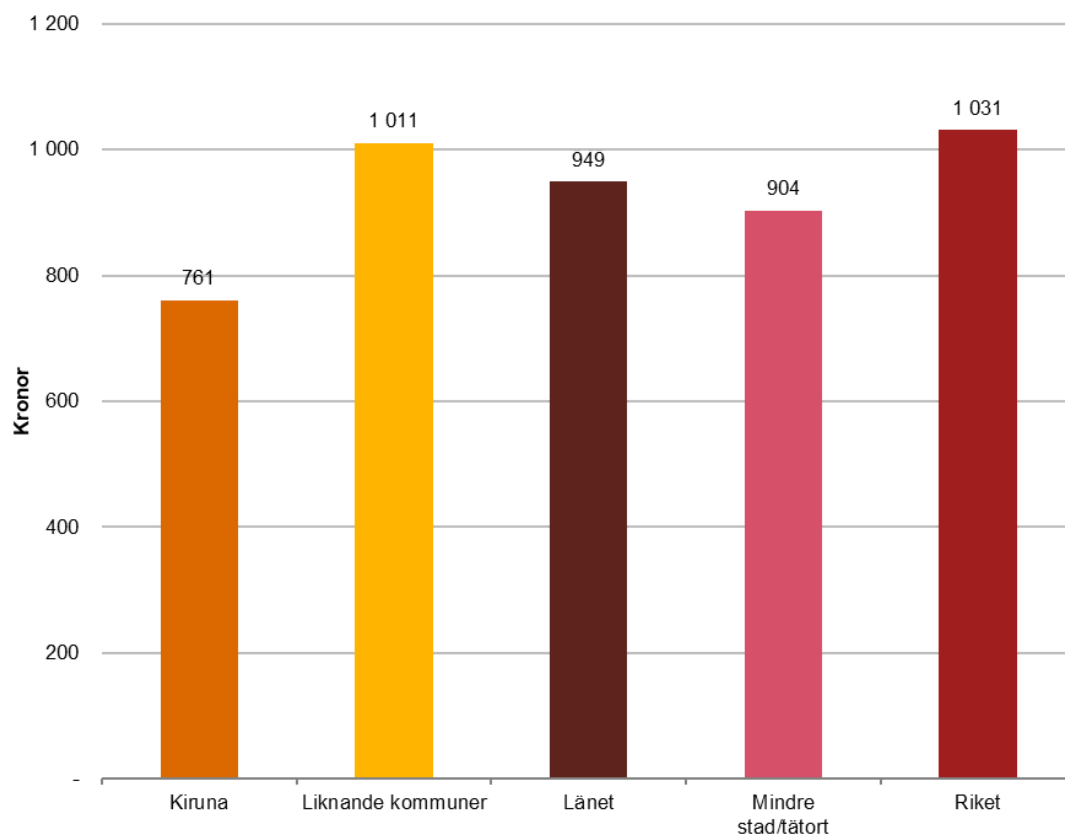


Kostnad per hemtjänsttimme

I Kiruna kommun beviljas en stor andel av invånarna hemtjänst och varje brukare får fler timmar beviljade än i jämförelsegrupperna. Kostnaden per beviljad hemtjänsttimme är 761 kronor i Kiruna. I jämförelse med övriga grupper har Kiruna kommun en låg kostnad per beviljad timme. Den beviljade tiden säger dock ingenting om den utförandegrad som finns i verksamheten, det vill säga hur många av de beviljade timmarna som faktiskt utförs. En låg kostnad per beviljad timme bottnar ofta i en av två helt olika saker; en hög

effektivitet i utförandet eller en låg utförandegrad, det vill säga att få av de beviljade timmarna utförs.

Diagram 11. Kostnad per hemtjänststimme år 2023, Kiruna kommun, liknande kommuner, länet, mindre stat/tätort respektive riket



Granskningsresultat

Styrning

Revisionsfråga 1: Säkerställer socialnämnden en styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen?

lakttagelser

I socialförvaltningens verksamhetsplan för åren 2023-2026 framgår att nämnden har enats om tre stycken målområden för mandatperioden 2023-2027. Målområdena är följande:

- Fler medarbetare
- Ökad kompetens
- Utökad användande av digitala lösningar

Socialnämndens mål har brutits ned i förvaltningsövergripande mätbara mål för en tydligare styrning och vidare ut till verksamheterna. Kopplat till dessa har förvaltningen också fastställt ett antal aktiviteter. Utöver ovanstående målområden framgår i verksamhetsplanen att ytterligare målområden tillkommit, utifrån nämndens uppföljning av kvalitet- och patientsäkerhetsberättelsen⁷.

Förvaltningens fokusområden

I socialnämndens verksamhetsplan framgår fyra fokusområden som utgår från kommunens mål. Inom ramen för fokusområdena har ett flertal aktiviteter genomförts. Fokusområdena är:

- Patientsäkerhet
- Rekrytering, bemanning och att behålla personal
- Nära vård
- Införandet av nytt verksamhetssystem

Delegationsordning

I socialnämndens delegationsordning⁸ regleras vilken funktion, exempelvis handläggare, 1: e biståndshandläggare eller arbetsutskott som har rätt att fatta vilken typ av beslut. De flesta beslut, som exempelvis plats i dagverksamhet, ledsagning, särskilt boende etc. kan fattas av biståndshandläggare. Vad gäller beslut om tillfälliga hemtjänstinsatser överstigande 120 timmar per månad har 1:e biståndshandläggare delegation i de fall som beslutet gäller upp till tre månader, medan insatser som beräknas pågå längre än tre månader ska beslutas av arbetsutskott.

⁷ För år 2023 var de prioriterade områdena förebyggande omsorg/omvårdnad, demens samt bemötande (2023-03-28 § 51). För år 2024 var områdena ledningssystem, egenkontroller, patientsäkerhet och avvikelshantering (2024-03-19 § 50)

⁸ Fastställd av socialnämnden 2024-02-27 §§ 29, 36

Inhyrda socionomkonsulter har ingen egen delegation, vilket innebär att enhetschef och 1:e biståndshandläggare går igenom samtliga ärenden som konsulterna handlägger för att utifrån dessa underlag vara den formella beslutsfattaren.

Riktlinjer och rutiner

Som styrning och stöd i handläggningen av bistånd har socialnämnden beslutat om riktlinjer för biståndshandläggning enligt socialtjänstlagen⁹.

Utöver ovanstående riktlinjer har vi inom ramen för granskningen även tagit del av flera rutindokument som har bäring på det granskade området. Det handlar exempelvis om handläggningsrutiner, rutiner vid beställning av olika typer av insatser samt rutiner för nytt arbetssätt för patienter som beviljats korttidsvistelse. Den nya rutinen avseende korttidsvistelse har tagits fram mot bakgrund av ett identifierat behov av att förbättra flödet för de individer som skrivs ut från regionens slutenvård. Rutinen innefattar bland annat att biståndshandläggare genomför täta uppföljningar av beslutet om plats i korttidsboende. Rutinen har vid granskningstillfället i praktiken inte hunnit implementeras fullt ut, men förhoppningen beskrivs vara att det ska bli mer strukturerat och att ett fungerande arbetsflöde ska etableras tillsammans med korttidsboendet.

Intervjuade framhåller att de dokumenterade riktlinjerna och rutinerna i huvudsak utgör en bra vägledning i ärendehandläggningen, även om det kan finnas variationer mellan handläggarna vad gäller i hur stor utsträckning man i det dagliga arbetet tar stöd i dessa. Det framhålls i vissa fall förekomma att man vänder sig till en kollega, 1:e biståndshandläggare eller enhetschef istället för att i ett första skede ta stöd av de dokumenterade riktlinjerna.

Inom utredningsenheten har även en prioriteringsordning¹⁰ tagits fram. I denna tydliggörs att det vid hög inströmning av ärenden kan finnas behov av att prioritera bland ärenden och ansökningar. I dokumentet framgår bland annat att orosanmälningar är första prioritet.

I granskningen framkommer att det vid granskningstillfället inte finns något konkret kvalitetsledningssystem att samla rutinerna i, men att arbete påbörjats på detta område.

Vid intervjuer beskrivs att samtliga medarbetare har tillgång till en rättsdatabas där det är möjligt att själv söka efter domar, förändringar i lagtext etc.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden en styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen?

Delvis.

Vi bedömer att socialnämnden, genom mål och prioriterade områden, politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som tydliggör vem som har rätt att fatta

⁹ Beslutad av nämnden 2024-02-27 § 30

¹⁰ Daterad 2023-06-13

vilket beslut har skapat en grund för styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen. På verksamhetsnivå finns rutindokument inom olika områden, som ett stöd i handlägningsprocessen.

Genomförd granskning indikerar att tillämpningen av befintliga riktlinjer och rutiner i praktiken är varierande. Vi konstaterar även att inget kvalitetsledningssystem används, vilket är ett avsteg från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd på området. Vi ser därför positivt på att ledningssystem utgör ett av de prioriterade områdena som noterats i samband med kvalitet- och patientsäkerhetsberättelsen.

Rutiner och arbetssätt för en likvärdig och rättssäker handläggning

Revisionsfråga 2: Säkerställer socialnämnden att det finns rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen?

lakttagelser

I rollen som 1:e biståndshandläggare ligger att vara den närmaste arbetsledningen i ärendehantering, vilket bland annat innebär att fördela inkomna ärenden till biståndshandläggare och att vara behjälplig vid behov av stöd och vägledning. I rollen ingår även att se över rutiner och riktlinjer i syfte att säkerställa aktualiteten, liksom att delta i olika samverkansforum.

Fördelningen av ärenden sker utifrån en bedömning av respektive biståndshandläggares kapacitet, för att säkerställa en så jämn arbetsbelastning som möjligt. Vid intervjuer uppges att belastningen på det stora hela upplevs som jämn och att interna omfördelningar görs om det anses behövas.

Introduktion av nyanställda

Vid intervjuer uppges att det finns arbetssätt introduktion av nyanställda, som bland annat innebär att man som ny biståndshandläggare får en mentor som finns tillgänglig för stöd. Under de två första veckorna går mentor och den nyanställde igenom alla arbetssätt och rutiner och ser till så att den nyanställde får en gradvis ökande svårighetsgrad på ärendena. Även om den nyanställde rent formellt har beslutanderätt enligt delegationsordningen, uppges vid intervjuer att den nyanställde i praktiken inte fattar beslut på egen hand förrän bedömningen gjorts att denne är redo för det. Målet är att den nyanställde ska bli trygg i sin nya roll innan man börjar fatta självständiga beslut.

Uppföljning av individärenden

I befintliga riktlinjer framgår att beslut ska följas upp i samband med förändrat hjälpbehov eller andra förändrade förhållanden. Om ingenting särskilt framkommit, ska beslutet normalt sett följas upp en gång per år. Vidare framgår att tidsbegränsade beslut behöver följas upp i samband med att de löper ut. I riktlinjerna tydliggörs på vilket sätt uppföljningen ska ske samt vad uppföljningen ska omfatta. Vid intervjuer ges uttryck för att tidsbegränsade beslut i normalfallet prioriteras, medan tillsvidarebeslut i ärenden där inga större förändringar skett inte alltid prioriteras i lika stor utsträckning.

Ärendesamråd

Vid intervjuer beskrivs att ärendesamråd genomförs en gång per vecka. Enhetschef, 1:e biståndshandläggare och samtliga biståndshandläggare deltar vid dessa träffar. Till ärendesamråden tar respektive handläggare med sig de ärenden som önskas lyfta, exempelvis för att få stöd i bedömning. Ärendesamråden ses som ett viktigt tillfälle till kollegialt lärande.

I de fall som ett ärende inte kan vänta till nästa samrådstillfälle framhålls diskussioner ske direkt mellan kollegor, med 1:e biståndshandläggare eller enhetschef.

Enligt intervjuade genomförs inga systematiska genomgångar av samtliga aktuella ärenden. Enhetschefen har dock under hösten 2024 börjat genomföra vissa egenkontroller i form av genomläsning av ett urval av utredningar och bedömningar. Det sker i dagsläget inte några systematiska uppföljningar för att kontrollera likabedömningen av ärenden.

Verksamhetssystem

Socialförvaltningen bytte i mars 2024 journalsystem och har inom ramen för detta upplevt en del utmaningar. Vid intervjuer uppges det dels handla om att inte alla medarbetare hunnit sätta sig in i alla delar av hur systemet fungerar, vilket medfört en långsammare ärendehantering. Detta uppfattas dock ha blivit bättre under året.

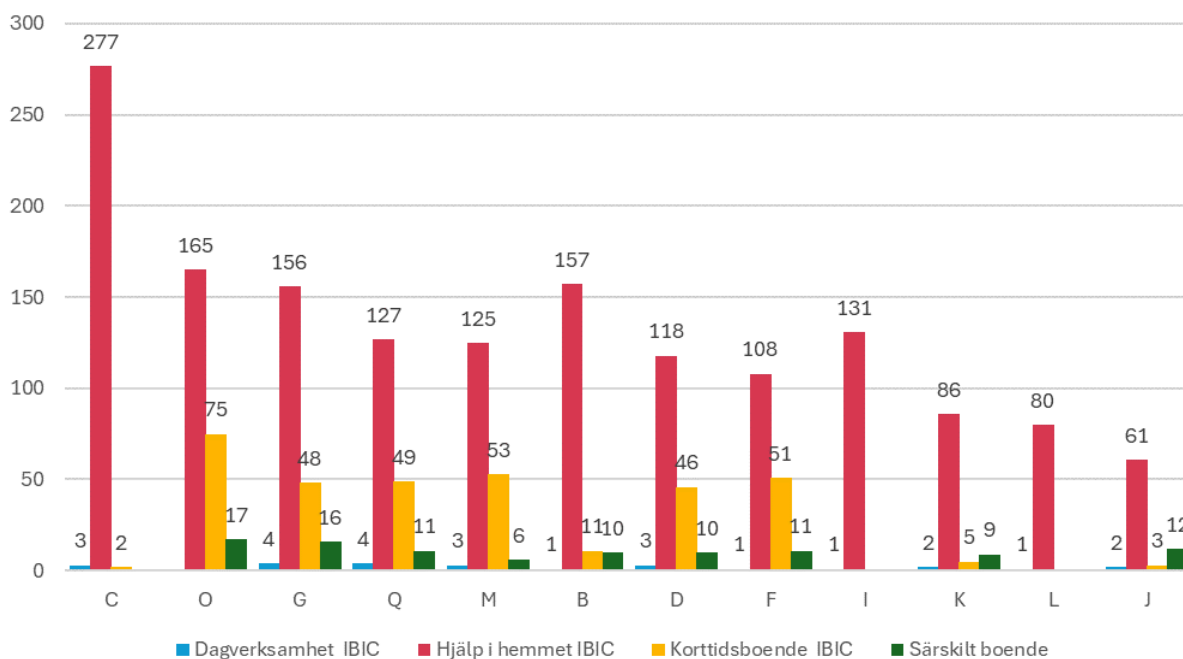
Likabedömning

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av verksamhetsdata som tillhandahållits från socialförvaltningen i Kiruna kommun. Vi kan i statistiken utläsa att det under år 2023 fattades 2112 unika beslut av totalt 18 beslutsfattare. För att analysera likabedömning och fördelning av ärenden har vi gjort en sammanställning av utredningar/beslut per beslutsfattare. Handläggarna är anonymiserade och 12 av de 18 ingår i diagrammen och jämförelsen nedan. De resterande sex beslutsfattarna har fattat få beslut (mellan tre och 14), vilket bedöms som för få för att helt kunna anonymiseras och de har därför exkluderats.

Diagrammet nedan visar en sammanställning av antalet beslut per handläggare under år 2023. Antalet unika beslut som fattats per handläggare varierar mellan 78 och 282 stycken. Besluten är uppdelade på de olika geografiska distrikten som används i systemet. I granskningen ges uttryck för att det finns en förhållandevis jämn spridning i att handläggare utreder ärenden från olika geografiska områden. Vi noterar dock att vissa avvikelser finns. Exempelvis har handläggare G, Q och J hanterat en betydligt större andel ärenden från område Kiruna kommun och förhållandevis få ärenden i Luossavaara distrikt jämfört övriga.

Diagram 12. Områdesuppdelade beslut, antal per handläggare år 2023

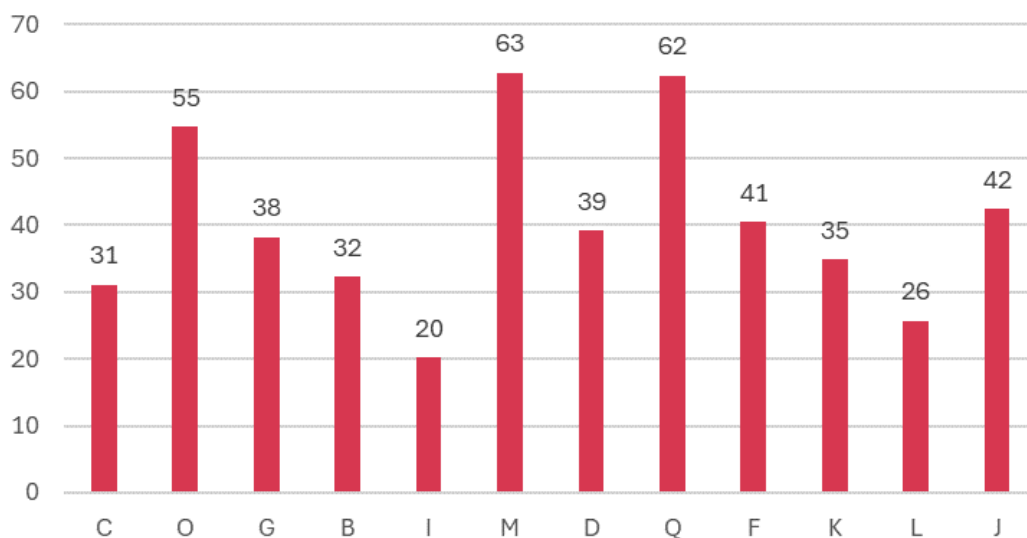
Antal beslut per insatskategori och handläggare



I nedanstående diagram illustreras hemtjänstbeslut fattade under år 2023, av typen 4 kap. 1 § SoL: *Hjälp i hemmet*. Totalt beviljades (genomsnittligt) 40,5 timmar per beslut under året. Diagrammet visar spridningen per handläggare i genomsnittligt antal beviljade timmar per beslut. Spridningen är från i genomsnitt 20 timmar per beslut fattade av handläggare I till 63 timmar fattade av handläggare M. Handläggare C, som har fattat flest beslut under året, har i regel fattat beslut om färre timmar än genomsnittet. Handläggare M och Q sticker ut med mer omfattande beslut, och fattar i genomsnitt beslut om fler timmar per brukare. Vid översiktlig genomgång av insatstexterna noteras att det kan handla om en något högre andel beslut som rör dubbelbemanning, tillsyn dag och natt, att genomföra daglig rutin och att sköta sin egen hälsa, som kan påverka det faktum att antalet timmar blir fler.

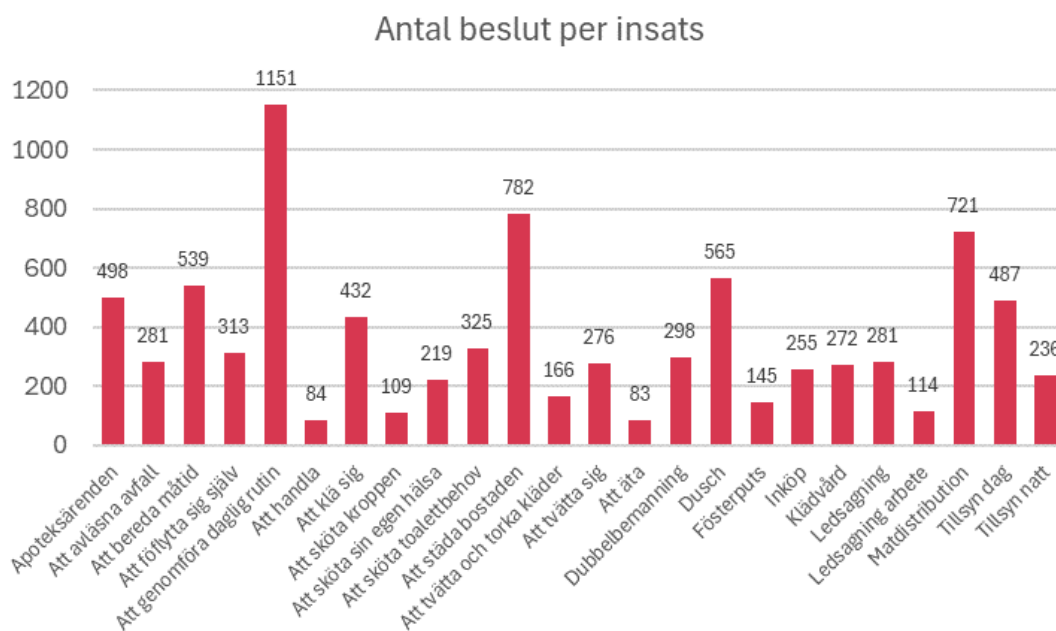
Diagram 14. Genomsnittligt antal timmar per beslut, år 2023

Genomsnittligt antal timmar per beslut



I diagrammet nedan visas de 24 vanligaste insatserna inom hemtjänsten under år 2023. De vanligaste besluten avsåg att genomföra daglig rutin, att städa bostaden respektive matdistribution.

Diagram 15. Antal beslut per insats, år 2023



Bedömning

Säkerställer socialnämnden att det finns rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen?

Delvis.

Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen, 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. Vidare finns dokumenterade riktlinjer och rutiner till stöd i ärendehantering, även om det i granskningen framkommit att det finns variationer i tillämpningen av dessa.

Det sker i dagsläget inga systematiska genomgångar/kontroller på övergripande nivå utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet. Det sker heller inga systematiska analyser avseende de beslut som respektive biståndshandläggare fattar och huruvida det exempelvis förekommer betydande skillnader mellan handläggarna. Den verksamhetsdata som vi inom ramen för granskningen tagit del av visar att det kan finnas skäl för dialog kring likabedömning. Datan visar på skillnader mellan handläggare vad gäller det totala antalet fattade beslut, vilka geografiska områden handläggarna primärt arbetar med, vilken typ av insats som beviljas och hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt fattas per beslut.

Verkställighet av beslut

Revisionsfråga 3: Säkerställer socialnämnden verkställighet av beslut?

I enlighet med socialtjänstlagen (16 kap. 6f §) ska nämnden, både till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt till kommunens revisorer, rapportera alla gynnande beslut som fattats enligt 4 kap. 1 § och som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet. Rapporteringen ska ske en gång per kvartal och innehålla uppgifter om tidpunkt för beslutet, vilken typ av bistånd som beslutet gäller samt skälen till dröjsmålet. I 6g § anges att nämnden (till IVO och kommunens revisorer) ska anmäla när nämnden har verkställt ett sådant beslut som tidigare rapporterats som ej verkställt. En sådan anmälan ska innehålla uppgifter om datum för verkställigheten.

lakttagelser

I samband med att ett gynnande beslut fattas skickar biståndshandläggare en beställning till utförarverksamheten, som ansvarar för att insatsen verkställs. När beställningen mottagits skickas en bekräftelse från utförarsidan till myndighetssidan. I granskningen framkommer att viss framförhållning krävs i samband med ett beslut om hemtjänst, för att planering och schemaläggning ska hinnas med. Detta innebär i dagsläget att ett beslut om hemtjänst i normalfallet kan verkställas tidigast efter cirka tre arbetsdagar. Enligt uppgift i granskningen kan biståndshandläggare, i verksamhetssystemet, se när en insats har verkställts.

Som tidigare nämnts finns en begränsning i delegationen vad gäller beslut om hemtjänstinsatser som överstiger 120 timmar. Vid intervjuer framkommer att bakgrunden till detta är att det finns individer med omfattande behov som i dagsläget har ett högt antal timmar beviljad hemtjänst per månad. En gräns har därför dragits vid 120 timmar, som bland annat innebär att det kan finnas skäl att överväga om särskilt boende kan vara aktuellt i dessa fall. I granskningen framkommer att antalet platser i särskilt boende

minskat de senaste åren, vilket i praktiken innebär utmaningar i verkställandet av gynnande beslut om särskild boende. När en individ beviljats plats i särskilt boende innebär det att denne bedömts ha ett omfattande behov. Det framhålls därför inte vara alltför ovanligt att det under väntetiden på ledig plats finns ett behov av utökning av hemtjänstinsatserna.

Platsbrist framhålls även gälla för korttidsboende. Brist på platser i korttidsboende beskrivs bland annat ha medfört ett ökat betalningsansvar gentemot Region Norrbotten för de patienter som bedömts vara utskrivningsklara men blir kvar inom slutenvården mot bakgrund av kommunens begränsade möjligheter att "ta hem" dessa. Vid intervjuer ges uttryck för att ett arbete pågår för att förbättra flödet mellan slutenvården och korttidsboende. Den tidigare nämnda nya rutinen på området är en del av detta arbete. Vidare framhålls att det händer att individer blir kvar en längre tid på korttidsboende, i avvaktan på ledig plats i särskilt boende.

Kopplat till de individer som planeras återgå till det egna hemmet påtalas vikten av att hemtjänsten har kapacitet att kunna verkställa insatser, för att flödet mellan korttidsboendet (eller direkt från slutenvården, i de fall som det är aktuellt) och hemmet ska fungera. Enligt intervjuade finns det i praktiken flera utmaningar relaterade till detta, då det inte är alltför ovanligt att den enskilde - även om denne bedömts vara utskrivningsklar - har omfattande behov som exempelvis hemtjänsten kan ha svårt att fullt ut kunna tillgodose.

Vi noterar i protokoll från socialnämndens sammanträde 2024-02-27 § 40 att socialnämnden antagit en boendeplan för socialförvaltningen 2024-2026. I ärendebeskrivningen redogörs bland annat för att en tillfällig lösning är nödvändig för de verksamheter som inryms i sjukhuset, i väntan på att ett nytt äldreboende står klart.

Rapportering av ej verkställda beslut

Som framgår i introduktionstexten till detta kapitel har nämnden ett ansvar att, till bland annat IVO, rapportera beslut som ej verkställts inom tre månader. Vid intervjuer framkommer att det i Kiruna kommun ligger i enhetschefens roll att sammanställa de beslut som ej verkställts.

Vi har gått igenom protokoll för socialnämndens sammanträden för år 2023 till och med september 2024. Vi noterar att nämnden under perioden erhållit kvartalsvis rapportering avseende ej verkställda beslut. Vi har därutöver även tagit del av sammanställning av ej verkställda beslut enligt bland annat SoL under kvartal 1 respektive 2, år 2024¹¹. Vad gäller ej verkställda beslut inom det granskade området noterar vi att samtliga avser särskilt boende. Som främsta orsak till att besluten inte kunnat verkställas framhålls platsbrist. I några av ärendena har den enskilde tackat nej till erbjuden plats.

Vi noterar att nämnden lägger rapporterna avseende ej verkställda beslut till handlingarna samt överlämnar dem till kommunfullmäktige. Enligt uppgift i granskningen

¹¹ 2024-05-28 § 99 respektive 2024-09-24 § 145

sker ingen rapportering till kommunens revisorer.

Utveckling av behov och verkställighet

Som tidigare nämnts genomfördes i mars 2024¹² ett byte av verksamhetssystem. I granskningen framkommer att ett flertal utmaningar kopplat till bytet har upplevts och att problemen med verksamhetssystemet genererar många avvikelserapporteringar. Dialog med leverantören förs i syfte att lösa problemen. Vid intervjuer ges uttryck för att det för utförarverksamhetens del medfört problem vad gäller exempelvis möjligheten att i alla lägen se den enskildes insats i systemet, vilket innebär en risk för att beviljade insatser inte alltid blir verkställda så som avsett. Detta beskrivs särskilt ha påverkat verksamhetsplanerarna, som ansvarar för dagsplaneringen och nu behöver lägga extra arbete på manuella justeringar. Vid intervjuer nämns som exempel att uppdrag till hemsjukvården kan "försvinna" bakom exempelvis lunchbesök, vilket innebär att det inte framgår tydligt att den enskilde även är i behov av medicin och inte enbart lunch. I praktiken betyder detta att medarbetare inom utförarverksamheten inte alltid har tillgång till planeringen, eller fullt ut kan lita på att den stämmer överens med de enskildas behov. Sammantaget beskrivs att det innebär ett stort arbete att säkerställa att samtliga brukare får sina beviljade insatser utförda.

Ytterligare en utmaning som identifierats under granskningen är att utförarverksamheten upplevt problem med både planeringssystemet och appen i telefonerna, vilket påverkar möjligheten till datauttag efter att systemet infördes. När data saknas påverkar det möjligheterna till planering och uppföljning, men framhålls även vara en rättssäkerhetsfråga då pappersschema har behövts användas under perioder.

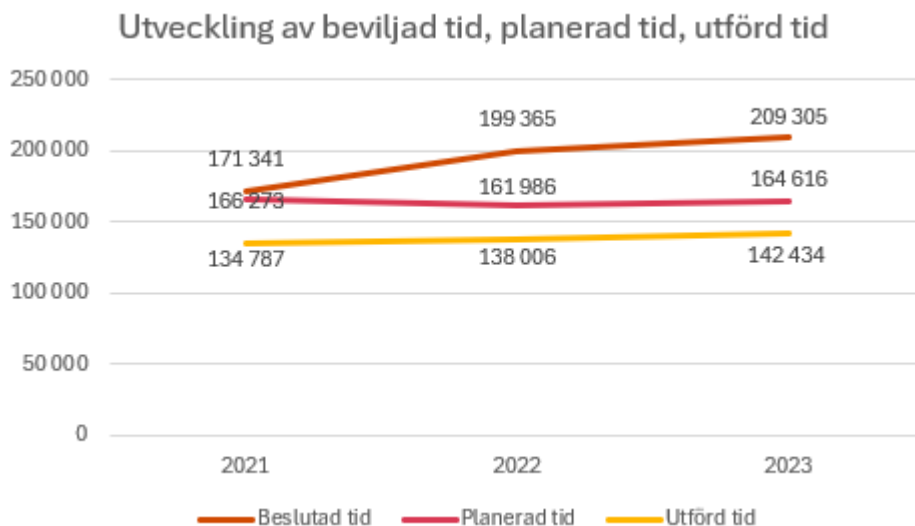
Med utgångspunkt i att den beviljade/beslutade tiden speglar brukarens behov bör också samtlig beviljad tid utföras hos brukaren. Detta för att säkerställa att varje brukare får det stöd och den omvårdnad denne har behov av. I granskningen beskrivs att det efter systembytet exempelvis inte varit möjligt att göra datauttag för uppföljning av varken planerad eller utförd tid. Enligt uppgift kan systemet inte generera denna information.

Diagrammet nedan visar utvecklingen av den **beviljade/beslutade** tiden under åren 2021-2023. Den beviljade tiden ökade med 22 % under perioden, motsvarande en ökning med 38 000 timmar. Som beskrevs i avsnittet *Nyckeltal* har både andelen invånare med beviljade hemtjänstinsatser och det totala antalet invånare i åldern 65+ år ökat. Fler brukare påverkar att antalet beviljade timmar ökar. När de beslutade timmarna skickas som en beställning till utförarsidan planeras dessa in i planeringssystemet (tidigare LifeCare planering), för att ha som underlag till schemalaggningen. Samtidigt som de beviljade timmarna har ökat under perioden har den **planerade tiden** minskat. Under år 2021 planerades 97 % av den beviljade tiden att utföras och 2023 planerades endast 79 % av de beviljade 209 305 timmarna att faktiskt utföras.

¹² Hemtjänsten gick in i systemet den 1 april 2024

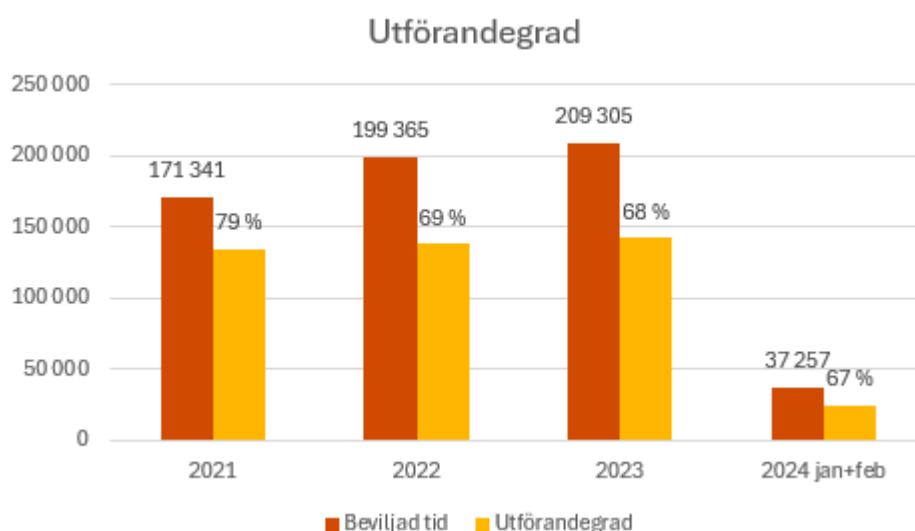
Nästa steg är att utföra de beslutade insatserna och den beslutade tiden. Den **utförda tiden** har ökat med 6 % under perioden, från knappt 135 000 timmar år 2021 till drygt 142 000 timmar år 2023.

Diagram 16. Utveckling av beviljad tid, planerad tid och utförd tid, år 2021-2023



Nedanstående diagram visar relationen mellan den beviljade tiden (orange) och den utförda tiden (gul). Relationen däremellan kallas utförandegrad och avser andel av den beviljade tiden som utförs hos brukare. Statistiken visar att utförandegraden minskat från 79 % år 2021 till 68 % år 2023.

Diagram 17. Utförandegrad, år 2021-2023



Vid intervjuer ges uttryck för att det i vissa fall finns skillnader mellan biståndshandläggarnas och utförarens bedömningar av den enskilde behov, vilket framhålls som en av orsakerna till varför de beviljade timmarna stämmer inte alltid överens med de timmar som faktiskt utförs. Från vissa intervjuade förmedlas en

uppfattning om att detta behövs ses över, för att skapa så tillförlitlig statistik och uppföljning som möjligt. I socialnämndens delårsrapport per augusti 2024 framgår att det pågår ett arbete med att kartlägga och följa upp biståndsbeslut, planerad tid och utförd tid inom hemstöd.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden verkställighet av beslut?

Nej.

Vi konstaterar att socialnämnden en gång per kvartal får rapporter om ej verkställda beslut, vilket är i enlighet med gällande lagstiftning. Rapporterna avseende ej verkställda beslut innehåller bland annat information om orsaker till varför besluten ej verkställts. Vi rekommenderar socialnämnden att säkerställa att rapportering av ej verkställda beslut även sker till kommunens revisorer, i enlighet med gällande lagstiftning.

Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att den främsta orsaken till att beslut inte kan verkställas omgående är platsbrist vid särskilt boende. Socialnämnden har i februari 2024 beslutat om en boendeplan för åren 2024-2026.

Att beslut inte verkställs inom skälig tid kan få konsekvenser för den enskilde i form av att dennes behov inte blir tillgodosett. Likaså finns risk för att IVO gör en ansökan om särskild avgift till förvaltningsrätten, om IVO bedömer att den enskilde fått vänta oskäligt länge på att få en insats verkställd.

Beslut om insatser fattas av utredningsenheten. Till stöd för beslut avseende omfattningen av hemtjänstinsatser tillämpas schabloner. Genomförd granskning visar att det finns en skillnad mellan den tid som den enskilde beviljats, den tid som utföraren planerat samt den tid som utförts i praktiken. Under år 2023 uppgick utförandegraden till 68 %.

Vi noterar att den tid som planeras att utföras minskat något, samtidigt som den beviljade tiden ökat med cirka 38 000 timmar. Andelen av de beviljade timmarna som faktiskt utförs hos brukare har minskat mellan åren 2021 och 2023. Under den kontrollerade perioden har endast 78 % av den beviljade tiden lagts in i planeringssystemet för att utföras och ännu färre timmar har faktiskt utförts. Det kan finnas rimliga orsaker till skillnader mellan beviljad, planerad och utförd tid. Vanliga orsaker till att beviljade insatser inte genomförs kan exempelvis vara att brukaren är bortrest, tackar nej till insatsen eller vistas på sjukhus. Detta kan vara att betrakta som naturliga fluktuationer, men för att säkerställa att de fattade besluten om insatser genomförs är vår bedömning att det är av vikt att löpande uppföljning sker.

Utifrån grundtanken att beviljad tid speglar brukarens behov är vår bedömning att det finns skäl att följa upp besluten och att säkerställa att behoven tillgodoses, trots att cirka 30 % av de beviljade timmarna inte utförs. Mot bakgrund av ett stort antal beviljade hemtjänsttimmar per brukare (jämfört med jämförelsegrupperna) samt skillnader mellan beviljad, planerad och utförd tid rekommenderar vi socialnämnden att analysera schablonerna i relation till den utförda tiden.

Med anledning av problemen med det nyligen införda verksamhetssystemet är vår rekommendation att socialnämnden fortsätter arbetet för att säkerställa att systemet är fungerande och tillförlitligt. Detta är väsentligt för såväl rättssäkerheten som för arbetsmiljön för medarbetare.

Uppföljning av verksamhet och ekonomi

Revisionsfråga 4: Säkerställer socialnämnden en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen?

lakttagelser

I socialnämndens delårsrapport per augusti 2024 ges bland annat uttryck för att de utmaningar som rådande personal- och kompetensförutsättningar medför ställer stora krav på en god intern kontroll, ett nära ledarskap och kontinuerlig samverkan med stödfunktioner och externa parter. I delårsrapporten hänvisas bland annat till att man i den årliga kvalitet- och patientsäkerhetsberättelsen noterat stora brister i kunskapsnivån hos baspersonal, liksom språkförbistringar trots de utbildningsinsatser som gjorts.

I delårsrapporten beskrivs ett flertal åtgärder ha vidtagits utifrån utmaningen gällande kvalitet i vården och baspersonalens kompetensbehov. Inom boendeavdelningen har en ny roll som 1:e undersköterska införts på vissa äldreboenden. I rollen ligger bland annat att handleda, utbilda och planera det dagliga arbetet på avdelningen. Nämnden har även beslutat om att öka personaltätheten på vissa boenden, medan man på övriga enheter arbetar med att rekrytera upp till tidigare norm. Utökningen av personal beskrivs ha lett till en bättre arbetsmiljö, men ökade kostnader. Inom hemtjänsten har ett utbildningssystem tagits i bruk, vilket innefattar fyra basutbildningar. Det pågår även ett arbete med att justera hemtjänstdistriktens storlek efter antalet brukare. Även inom hemsjukvården har vissa åtgärder vidtagits, som exempelvis att bemanningen utökats med ytterligare en sjuksköterska för att möta det ökade behovet av en alltmer avancerad sjukvård i hemmet samt ett ökat antal hemsjukvårdspatienter. I detta avseende beskrivs ett samarbete mellan kommunerna i Norrbotten ske för att, tillsammans med regionen, få till gemensamma rutiner.

Ett sätt att möta de utmaningar som finns inom äldreomsorgsområdet är nyttjandet av välfärdsteknik. Vid intervjuer framkommer att detta är ett utvecklingsområde i Kiruna kommun. Inom ramen för hemtjänsten används trygghetslarm och dörrlarm samt i viss utsträckning nattkameror. Läkemedelsrobotar hanteras av hemsjukvården, men enligt uppgift från intervjuade är användandet av läkemedelsrobotar lågt i Kiruna kommun. I nämndens delårsrapport görs en framtidsspaning som bland annat innebär ett faktiskt införande av tillgänglig digital teknik.

Uppföljning av ekonomi

I protokoll från nämndens sammanträden under år 2023 och 2024 (till och med september) framgår att nämnden erhållit återkommande rapporteringar avseende den

ekonomiska utvecklingen. Vi noterar även att nämnden beslutat om att uppmana socialförvaltningen till sträng återhållsamhet gällande ekonomin¹³.

Utifrån det ekonomiska perspektivet beskrivs i nämndens delårsrapport att ett omfattande arbete genomförts vad gäller externa medel och statsbidrag, vilket lett till en ökad kontroll av de medel som finns att tillgå liksom att tillse att de kommer till rätt användning och återrapporteras i tid. All intern fortbildning, språkträning och introduktion av ny personal finansieras i dagsläget av externa medel från exempelvis Socialstyrelsen.

Som tidigare nämnts beskrivs i granskningen att bytet av verksamhetssystem medfört utmaningar inom socialförvaltningens verksamheter. I nämndens delårsrapport per augusti 2024 beskrivs att systembytet dessutom medfört omfattande kostnader i och med ökade personalkostnader, uteblivna intäkter och införskaffande av kompatibel teknik.

I nämndens delårsrapport framgår en redovisning av det ekonomiska utfallet per augusti samt prognos för helåret, uppdelat på avdelningsnivå. Nämnden noterar ökade kostnader inom bland annat lokaler och personal inom äldreomsorg, framförallt hemtjänst. Även kostnader för utskrivningsklara patienter som inte kan beredas vård i hem eller på boende inom tre dagar bidrar till underskott, liksom kostnader för för inhyrda konsulter i verksamheterna. I juni 2024 beslutade kommunfullmäktige att omfördela 70 mnkr till socialnämnden¹⁴, vilka tillförts resterande års budget. Även efter tillskottet prognostiseras en negativ budgetavvikelse inom bland annat boendeavdelningen, hemstödsavdelningen samt hälso- och sjukvårdsenheten. I delårsrapporten redogörs för åtgärder som vidtagits i syfte att minska omfattningen av nämndens underskott och det framgår att arbetet med att få en budget i balans i dagsläget överskuggar all övrig verksamhet.

Uppföljning av mål

Som beskrivs inom ramen för revisionsfråga 1 har socialnämnden i sin verksamhetsplan för år 2023-2026 formulerat mål- och fokusområden. Vi noterar i protokoll från nämndens sammanträden att uppföljning av målen har skett under året. 2024-06-18 § 118 att godkände nämnden förvaltningens arbete och aktiviteter utifrån målen ökad kompetens, fler medarbetare respektive utöka användandet av digitala lösningar. Uppföljning av målen har även skett per delår (augusti). Vi har inom ramen för granskningen tagit del av dokumenterade uppföljningar av mål och aktiviteter. Detta innefattar bland annat en presentation utifrån mål och verksamhetsplan per delår 2024, som redovisades till nämnden 2024-09-24. I uppföljningen framgår bland annat nuläge (år 2024) samt önskat läge år 2030, utifrån de tre målområdena. Som önskat läge anges bland annat att Kiruna kommun ska vara en av Sveriges bästa omsorgskommuner år 2027. Inom ramen för detta ska det bland annat finnas en balans i antalet platser i

¹³ 2024-06-18 § 111

¹⁴ 2024-06-17 § 75

särskilt boende, korttids- och växelboenden. liksom en högre kontroll och kvalitet i insatserna.

Internkontrollplan

Nämnden beslutade 2023-08-29 § 112 om internkontrollplan för år 2024. Uppföljningen av genomförd intern kontroll rapporterades till nämnden 2024-09-24 § 144. Planen innehåller kontrollpunkter som kan anses ha bäring på det granskade området. Det handlar exempelvis om risker i nämndens prognosförmåga och brist på strategiska planer utifrån exempelvis demografiska förändringar, ej verkställda beslut etc. Det finns inom förvaltningen inte någon resurs som arbetar med detta, vilket socialnämnden bedömt medför en risk för att lagstadgade behov inte tillgodoses. Ett annat område som omfattas av internkontrollen är genomförandeplaner, där det noteras en risk för bland annat brister i förekomst eller innehåll. Detta bedöms kunna medföra att brukare inte får det stöd som är beviljat, eller att arbetet försvåras. I uppföljningen framgår bland annat ett behov av att öka förekomsten av genomförandeplaner.

Internkontrollplanen innehåller även ett kontrollområde som handlar om uppföljning av biståndsbeslut gällande korttidsboende och hemtjänst. I riskbeskrivningen framgår att det finns ett behov av tätare uppföljningar samt att det finns en risk för sämre samverkan mellan aktörer. Området innehåller även ett ekonomiskt perspektiv. I uppföljningen hänvisas bland annat till pågående arbete kring utskrivningsprocessen och samverkan med primärvården. I sammanhanget nämns även att begreppet *skälig levnadsnivå*¹⁵ i Kiruna kommun behöver ses över. Detta är i linje med vad som framkommer vid intervjuer, där det bland annat nämns att det finns ett behov av ökad samsyn mellan biståndshandläggare och utförarverksamheten vad gäller behovet hos enskilda individer. Genomförda intervjuer tyder på att det i vissa fall finns skilda uppfattningar om behoven, vilket till del återspeglas i skillnaden mellan beviljad och utförd tid (se föregående kapitel).

Protokoll

Vi har inom ramen för granskningen gått igenom protokoll från socialnämndens sammanträden under perioden augusti 2023 till september 2024. Utöver det som tidigare beskrivits visar protokollsgenomgången följande:

- Nämnden erhåller vid sammanträdet 2023-12-21 § 184 en extern redovisning av utredningsunderlag för att möta målet "Kiruna - en av Sveriges bästa omsorgskommuner".
- Nämnden beslutar 2024-02-27 § 40 att anta boendeplan för socialförvaltningen 2024-2026 och att boendeplanen ligger till grund för äskanden 2024-2026. Bland annat redogörs för behovet av cirka 25 fler äldreboendeplatser kommande år. Bakgrunden är att åldersgruppen äldre, äldre ökar mest i Kiruna fram till 2030.

¹⁵ Begreppet *skälig levnadsnivå* är det som används i socialtjänstlagen (2001:453): "Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå." (4 kap. 1 § SoL)

- Nämnden beslutar 2024-03-19 § 50, i samband med hantering av kvalitet- och patientsäkerhetsberättelse 2023, att förvaltningen under år 2024 ska arbeta med ledningssystem, egenkontroller, patientsäkerhet och avvikelshantering. Detta mot bakgrund av att det som framkommit i internkontroller, inrapporterade avvikelser, inkomna klagomål och synpunkter samt egenkontroller visat på brister i det strukturerade kvalitetsarbetet.
- 2024-05-28 § 91 beslutade nämnden att upphäva det tidigare beslutet om att avveckla Blomstergården i Vittangi (2023-09-26 § 130). Nämnden beslutade också att ge förvaltningen i uppdrag att avveckla ett av boendena i Vittangi och att denna avveckling ska vara slutförd senast den 2025-06-30. Dessutom ska förändringsarbetet inkludera hemstödsavdelningen. I ärendebeskrivningen framgår att en arbetsgrupp, bestående av enhetschefer och baspersonal, har utvärderat för- och nackdelarna med att avveckla antingen Ängsgården eller Blomstergården. De har även beaktat vad som är bäst för Vittangi som samhälle.
- 2024-06-18 § 116 beslutar nämnden att införa en taxa på 79 kr/köptillfälle för brukaren i samband med digitala inköp. I ärendebeskrivningen beskrivs ett nytt arbetssätt för insatsen ”inköp” som är framtaget för att spara tid och resurser för hemtjänsten i Vittangi, med start hösten 2024. Insatsen inköp är planerad att ta cirka 30 minuter. Med digitala inköp beräknas insatsen ta cirka 10–15 minuter vilket kommer spara tid och resurser för hemtjänsten och även bli billigare för brukaren. Nämnden beslutar att kostnaden på 79 kr/köptillfälle ska betalas av brukaren.
- 2024-06-18 § 120 informerades nämnden om att problemen med det nya verksamhetssystemet främst påverkar hemtjänsten och har resulterat i förlorade intäkter. Undersökning pågår av huruvida viten kan utkrävas av leverantören, för förlorade intäkter till följd av problemen i systemet.
- 2024-09-24 § 138 tog nämnden del av en halvårsrapport avseende systematiskt kvalitetsutveckling, vilket bland annat innefattade inkomna avvikelser, Lex Sarah/Lex Maria samt synpunkter och klagomål.

Utöver vad som ovan framgår noterar vi att nämnden även kontinuerligt erhållit boenderapporter. Boenderapporterna inkluderar information om antalet brukare som beviljats särskilt boende, antalet brukare på korttidshem i väntan på plats i särskilt boende, antalet brukare på sjukhus i väntan på korttidshem samt antalet brukare som väntar på bostadsanpassning. I protokoll från sammanträdet 2024-09-24 § 143, framgår att Kiruna kommun, enligt en överenskommelse med Region Norrbotten, har ansvar att inom tre dygn ta emot patienter som regionen bedömer som utskrivningsklara. För varje extra dygn faktureras kommunen 11 600 kr. Utfallet för augusti 2024 visar att betalningsansvarsdagarna uppgick till 37 dygn, vilket motsvarar en kostnad på 429 200 kr (37 dygn x 11 600 kr/dygn). 68 % av dagarna berodde på väntan på verkställighet av korttidsboende, medan 19 % berodde på väntan på verkställighet av hemtjänst.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen?

Ja.

Vår bedömning är att socialnämnden erhåller en löpande rapportering avseende verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen. Vi bedömer att nämnden, genom uppföljning i form av exempelvis kvalitet- och patientsäkerhetsberättelse, internkontroll, mål samt utfall och prognos för ekonomi har system som ökar förutsättningarna för att upptäcka eventuella brister på det granskade området.

Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att det inte fullt ut finns en samsyn mellan biståndshandläggare och utförarverksamheten vad gäller behovet hos enskilda individer. Utifrån intervjuer, genomgång av dokumenterade uppföljningar samt analys av verksamhetsdata är vår uppfattning att det kan finnas skäl för socialnämnden att tydliggöra skälig levnadsnivå i Kiruna kommun.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att säkerställa ett fortsatt arbete med införandet av kvalitetsledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Att analysera fattade beslut ur ett likabedömningsperspektiv, i syfte att höja kunskaperna avseende orsakerna till att det finns skillnader mellan biståndshandläggarna vad gäller exempelvis vilken typ av insats som beviljas och hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt fattas per beslut
- Att analysera schablonerna i relation till den utförda tiden och tydliggöra *skälig levnadsnivå* i Kiruna kommun
- Att säkerställa att rapportering av ej verkställda beslut även sker till kommunens revisorer, i enlighet med gällande lagstiftning.
- Att fortsätta arbetet för att säkerställa att verksamhetssystemet är fungerande och tillförlitligt

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer socialnämnden en styrning av biståndshandläggning en inom äldreomsorgen?	<p>Delvis</p> <p>Vi bedömer att socialnämnden, genom mål och prioriterade områden, politiskt antagna riktlinjer för området samt en delegationsordning som tydliggör vem som har rätt att fatta vilket beslut har skapat en grund för styrning av biståndshandläggningen inom äldreomsorgen. På verksamhetsnivå finns rutindokument inom olika områden, som ett stöd i handlägningsprocessen.</p> <p>Genomförd granskning indikerar att tillämpningen av befintliga riktlinjer och rutiner i praktiken är varierande. Vi konstaterar även att inget kvalitetsledningssystem används, vilket är ett avsteg från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd på området. Vi ser därför positivt på att ledningssystem utgör ett av de prioriterade områdena som noterats i samband med kvalitet- och patientsäkerhetsberättelsen.</p>
2. Säkerställer socialnämnden att det finns rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen?	<p>Delvis</p> <p>Vi noterar vissa etablerade arbetssätt som kan öka sannolikheten för en likvärdig och rättssäker biståndshandläggning inom äldreomsorgen, 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. Vidare finns dokumenterade riktlinjer och rutiner till stöd i ärendehantering, även om det i granskningen framkommit att det finns variationer i tillämpningen av dessa.</p> <p>Det sker i dagsläget inga systematiska genomgångar/kontroller på övergripande nivå utifrån syftet att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet. Det sker heller inga systematiska analyser avseende de beslut som respektive biståndshandläggare fattar och huruvida det exempelvis förekommer betydande skillnader mellan handläggarna. Den verksamhetsdata som vi inom ramen för granskningen tagit del av visar att det kan finnas skäl för dialog kring likabedömning. Datan visar på skillnader</p>

mellan handläggare vad gäller det totala antalet fattade beslut, vilka geografiska områden handläggarna primärt arbetar med, vilken typ av insats som beviljas och hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt fattas per beslut.

3. Säkerställer socialnämnden verkställighet av beslut?

Nej

Vi konstaterar att socialnämnden en gång per kvartal får rapporter om ej verkställda beslut, vilket är i enlighet med gällande lagstiftning. Rapporterna avseende ej verkställda beslut innehåller bland annat information om orsaker till varför besluten ej verkställts. Rapportering sker ej till kommunens revisorer.

Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att den främsta orsaken till att beslut inte kan verkställas omgående är platsbrist vid särskilt boende.

Till stöd för beslut avseende omfattningen av hemtjänstinsatser tillämpas schablontider. Genomförd granskning visar att det finns en skillnad mellan den tid som den enskilde beviljats, den tid som utföraren planerat samt den tid som utförts i praktiken. Under år 2023 uppgick utförandegraden till 68 %.

Under den kontrollerade perioden har endast 78 % av den beviljade tiden lagts in i planeringssystemet för att utföras och ännu färre timmar har faktiskt utförts. Det kan finnas rimliga orsaker till skillnader mellan beviljad, planerad och utförd tid. Detta kan betraktas som naturliga fluktuationer, men för att säkerställa att de fattade besluten om insatser genomförs är vår bedömning att det är av vikt att löpande uppföljning sker.

Utifrån grundtanken att beviljad tid speglar brukarens behov är vår bedömning att det finns skäl att följa upp besluten och att säkerställa att behoven tillgodoses, trots att cirka 30 % av de beviljade timmarna inte utförs.



4. Säkerställer socialnämnden en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen?

Ja

Vår bedömning är att socialnämnden erhåller en löpande rapportering avseende verksamhet och ekonomi avseende äldreomsorgen. Vi bedömer att nämnden, genom uppföljning i form av exempelvis kvalitet- och patientsäkerhetsberättelse, internkontroll, mål samt utfall och prognos för ekonomi har system som ökar förutsättningarna för att upptäcka eventuella brister på det granskade området.

Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att det inte fullt ut finns en samsyn mellan biståndshandläggare och utförarverksamheten vad gäller behovet hos enskilda individer. Utifrån intervjuer, genomgång av dokumenterade uppföljningar samt analys av verksamhetsdata är vår bedömning att socialnämnden med fördel bör se över och tydliggöra skälig levnadsnivå i Kiruna kommun.



2024-12-17

Erik Jansen, uppdragsledare

Erika Brolin, projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 13 juni 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.



För kännedom

Fullmäktige
Partiernas gruppledare
Kommunstyrelsen

Socialnämnden

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgen

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun har vi genomfört en granskning av styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgen. Granskningens syfte har varit att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

I vårt arbete har vi biträtts av sakkunniga från PwC.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- Socialnämnden **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig biståndshandläggning och verkställighet med en tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att säkerställa ett fortsatt arbete med införandet av kvalitetsledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Att analysera fattade beslut ur ett likabedömningsperspektiv, i syfte att höja kunskaperna avseende orsakerna till att det finns skillnader mellan biståndshandläggarna vad gäller exempelvis vilken typ av insats som beviljas och hur många hemtjänsttimmar som i genomsnitt fattas per beslut
- Att analysera schablonerna i relation till den utförda tiden och tydliggöra *skälig levnadsnivå* i Kiruna kommun
- Att säkerställa att rapportering av ej verkställda beslut även sker till kommunens revisorer, i enlighet med gällande lagstiftning.
Att fortsätta arbetet för att säkerställa att verksamhetssystemet är fungerande och tillförlitligt



Vi emotser ett yttrande från socialnämnden över vilka åtgärder som nämnden avser vidta till senast 31 mars 2025.

För Kiruna kommuns revisorer, dag som framgår av digital signering

Ann-Kristin Nilsson

Petri Alajärvi

Bilaga: "Styrning, ledning och uppföljning av äldreomsorgen", PwC, december 2024.

Deltagare

ANN-KRISTIN NILSSON Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: YVONNE ANN-KRISTIN
NILSSON

Ann-Kristin Nilsson

2024-12-17 16:58:20 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

PETRI ALAJÄRVI Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: PETRI ALAJÄRVI

Petri Alajärvi

2024-12-17 14:29:07 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post