

Gemensam utredning kring övertagandet av hemtjänst SoL för personer under 65 år

Anna-Carin Wallin äldreförvaltningen

Marie Wallander socialförvaltningen

2015-04-21

Innehåll

| | |
|--|---|
| 1. Inledning | 2 |
| 2. Uppdrag | 2 |
| 3. Sammanfattning | 2 |
| 4. Ärendets beredning | 3 |
| 5. Ursprungligt beslut från kommunfullmäktige | 3 |
| 6. Bakgrund och beskrivning | 4 |
| 7. Ärendeökning | 5 |
| 10. Förslag på fortsatt arbete | 8 |
| 10.1 Förslag kortsiktig under 2015 | 8 |
| 10.2 Förslag långsiktig under 2016 | 8 |

1. Inledning

Utredare från socialförvaltningen och äldreförvaltningen har fått i uppdrag av de båda förvaltningscheferna att utreda övertagandet av hemtjänst SoL för personer under 65 år samt lämna förslag till beslut.

Processen gällande övertagandet av hemtjänst SoL under 65 år startade under 2011 då beslut togs i socialnämnden angående kundval inom hemtjänst för personer under 65 år samt för ledsagning och avlösning. Socialnämnden föreslog även till kommunstyrelsen att fatta beslut om en gemensam kommunal organisation för hemtjänsten (både under och över 65 år) och att denna organisation skulle vara i äldrenämndens regi.

Beslutet togs 130408 av kommunfullmäktige och verkställdes 130501.

2. Uppdrag

Uppdraget är att gemensamt utreda bakgrund, beslut samt konsekvens kring övertagandet av hemtjänst SoL för personer under 65 år från socialförvaltningen till äldreförvaltningen och lämna förslag till beslut.

Förslag som utredarna presenterar ska ha tydligt kundfokus och koncerntänk.

Underlag för utredningen: Beslut dnr SN 9/2011; AN 54/2011; KS 65/2013 med tillhörande bilagor samt material från controllers.

3. Sammanfattning

Utredare från socialförvaltningen och äldreförvaltningen har tillsammans utrett övertagande av insatser inom socialtjänstlagen för personer under 65 år. Utredningen redovisar bakgrund, beslut samt konsekvens kring övertagandet och avslutas med förslag till beslut på kort- samt långsikt. Utredningen har haft ett tydligt medborgar- samt koncernperspektiv. Besluten ska kännetecknas av att det blir tydligt och enkelt för den enskilde att vara i kontakt med kommunen samt att gränsdragning och samverkan förbättras mellan förvaltningarna.

Underlag för utredningen: Beslut dnr SN 9/2011; AN 54/2011; KS 65/2013 med tillhörande bilagor samt material från controllers. Kartläggning av processer, händelseanalyser och intervjuer har genomförts med inblandade parter.

Processen kring övertagandet kännetecknas av otydlighet, man har inte haft samsyn kring vad beslutet innefattades av, t.ex. kring frasen i beslutet "fysiskt funktionshinder" samt "bäring på det fysiska funktionshindret". I och med denna otydlighet finns ärenden där hemtjänst är beviljad av handläggare inom LSS samt socialpsykiatri, men som socialförvaltningen inte har utförarorganisation kvar för. En muntlig överenskommelse togs mellan socialförvaltningen och äldreförvaltningen under sommaren 2013 gällande att äldreförvaltningen under en begränsad period på tre månader skulle hjälpa socialförvaltningen med utförandet.

Det finns ett stort behov av samverkan kring ärenden inom LSS och socialpsykiatri och med insatser inom SoL. Myndigheterna behöver samverka vid t.ex. vårdplaneringar och skapa rutiner för överlämningar av ärenden mellan förvaltningarna.

Budgetfördelningen som togs fram saknade dokumenterade underlag och var till stor del missvisande vilket har lett till konsekvenser för båda förvaltningarna.

De båda förvaltningarna hade vid tidpunkten för växlingen olika verksamhetsystem (ProCapita inom socialförvaltningen samt Combine inom äldreförvaltningen). Detta har medfört svårigheter i beställningar, socialdokumentation samt att man inom äldreförvaltningen arbetar med schablontider, vilket inte socialförvaltningen gör.

Satsningar inom kompetensutveckling behöver planeras och genomföras för utförare och för biståndshandläggare inom de båda förvaltningarna.

Förutsättningar för att beslutet ska kunna genomföras är att riktlinjer kring handläggning ses över och hanteras liknande i de båda förvaltningarna. Rutiner behöver förtydligas gällande hantering i verksamhetssystemet, beställnings- och ersättningsförfarande samt rutiner för samverkan.

Risk och konsekvensanalyser ska genomföras inför förändringarna.

4. Ärendets beredning

Utredarna har under ärendets gång genomfört workshops med både äldreförvaltning och socialförvaltning, myndighetsutövning samt utförarorganisationen. Händelseanalyser har genomförts utifrån ett kund-, myndighet- och utförarperspektiv. Intervjuer har genomförts med inblandade nyckelpersoner.

5. Ursprungligt beslut från kommunfullmäktige

Beslut kommunfullmäktige 130408

1. Äldrenämndens reglemente revideras genom att följande formuleringar införs i § 1 och börjar gälla från och med 130501:
Äldrenämnden ansvarar för stöd och service enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om riksfärdtjänst och lagen om färdtjänst och övriga författningar till kommuninvånare under 65 år som har fysiskt funktionshinder.
2. Socialnämndens reglemente, § 1, första stycket revideras och börjar gälla från och med 130501. Stycket revideras på följande sätt:
*Nämndens verksamhet omfattar:
Handikappomsorg, dvs stöd och service till kommuninvånare under 65 år som har psykiskt funktionshinder enligt lagen om stöd och service (LSS) eller socialtjänstlagen (SoL), lagen om riksfärdtjänst och övriga författningar.*

3. Kostnaden 2013 för alla insatser enligt socialtjänstlagen till personer under 65 år med fysiska funktionshinder och där behovet av insatser har bäring på det fysiska funktionshindret inklusive färdtjänst enligt lagen om riksfärdtjänst och lagen om färdtjänst, 14 429 tkr, överförs genom ramjustering från socialnämnden till äldrenämnden från och med 130501.
4. Kostnaden 2014 för alla insatser enligt socialtjänstlagen till personer under 65 år med fysiska funktionshinder och där behovet av insatser har bäring på det fysiska funktionshindret inklusive färdtjänst enligt lagen om riksfärdtjänst och lagen om färdtjänst, 21 644 tkr, överförs genom ramjustering från socialnämnden till äldrenämnden i samband med kommunfullmäktiges beslut om mål och budget 2014-2015.

6. Bakgrund och beskrivning

Det som kan konstateras är att trots att ärendet tog sin början redan under 2011 så är underlagen till beslutet bristfälliga och otillräckliga. Kommunfullmäktiga återremitterade ärendet till kommunstyrelsen 130325 med uppdrag att ta fram en särskild konsekvensbeskrivning/riskanalys. Den konsekvensbeskrivning/riskanalys som kommunstyrelseförvaltningen utförde pekade ut ett riskområde kring gränsdragningsproblematik. I åtgärdsbeskrivningen hänvisas det till en "översyn av gränsdragning är genomförd mellan socialförvaltningen och äldreförvaltningen" och att "översynen har bidragit till att klargöra gränsdragningen även för övriga målgrupper där det kan förekomma gråzoner". Den översyn som man hänvisar till finns ingen dokumentation kring.

Däremot hade man vid tidpunkten samtal och översyner kring andra områden där det förekom gränsdragningsproblematik, exempelvis personer som omfattades av socialpsykiatri och var över 65 år. De översyner som vid tidpunkten utfördes gällde således inte de grupper som beslutet omfattades av och gick dessutom inte heller till beslut.

I beslutet så är det inte tydligt vilka delar av SoL under 65 som skulle gå över till äldreförvaltningen, framförallt i inom socialpsykiatri och LSS där behov av hemtjänstinsatser finns.

Det råder oklarheter och meningsskiljaktigheter gällande budget, budgetfördelning och ärendehantering mellan förvaltningarna.

Socialförvaltningen hade fram till övergången en kostnad för natt/stödpatrull till äldreförvaltningen. Denna kostnad har sedan inte justerats i budgeten. Det fanns inte heller med i beräkningen av kostnader för färdtjänst, kringkostnader som exempelvis it, vaktmästeri, boendesamordning samt andra kostnader för övergripande stabsfunktioner.

Efter övertaganden upptäckte socialförvaltningen att det fanns en grupp kunder som inte omfattades av beslutet, men då det inte längre fanns en organisation kvar att utföra ärendena fattades en överenskommelse i juni 2013. Överenskommelsen var en tillfällig lösning under en cirka tre månaders period då äldreförvaltningen skulle

utföra dessa tjänster. Ingen dokumentation finns angående överenskommelsen som efter detta har fortsatt. Totalt rör det sig omkring ett trettiotal ärenden, under maj – december 2013 ca 1250 timmar och under 2014 ca 3750 timmar.

Färdtjänst samt riksfärdtjänst är två gråzonsområden där kostnader har ökat för äldreförvaltningen, t ex genom utökade handläggares resurser. Socialförvaltningen tog efter växlingen bort sin färdtjänsthandläggare och ordinarie handläggare inom socialförvaltningen tog över handläggandet för färdtjänst samt riksfärdtjänst. Kostnader för färdtjänst finns inte heller upptagen i den ursprungliga budgetöverföringen.

I den ursprungliga budgetöverföringen finns 2,5 tjänster överförda till äldreförvaltningen, i bokslutet för 2014 är resurserna utökade till 4 tjänster för täcka t ex SoL handläggning, färdtjänsthandläggning, avgiftshantering, ekonomiadministration.

Vid tidpunkten för växlingen skedde det inom förvaltningarna andra stora förändringar. Vid socialförvaltningen hade man nyligen gjort en översyn som ledde till att hela organisationen skulle förändras. Vid äldreförvaltningen införde man combine samtidigt som växlingen skulle ske. Utöver detta strejkvarslades även den kommunala hemtjänstens samordnare- som vid tidpunkten för detta även migrerade besöksplaner inför combine. Det var helt enkelt en svår tidpunkt för alla inblandade. Sammantaget skedde det stora förändringar samtidigt som växlingen skulle ske, vilket kan ha bidragit till bristfälliga och otillräckliga underlag samt att man tappade fokus från ursprungliga förslaget som tagits fram inom socialförvaltningen. Äldreförvaltningen hade vid tidpunkten inte några skäl till att ifrågasätta de material som presenterades och tog för givet att man var överens kring vad som skulle gå över.

Projektledning, planering och tidsplan saknades för växlingen. Processen inför växlingen upplevdes som oplanerad, problematisk och situationer som uppstod löstes varefter de inträffade.

Konsekvensbeskrivning/riskanalysen är ofullständig och gränsdragningsproblematik hade inte diskuterats eller utformats arbetssätt kring.

7. Ärendeökning

Generellt har antal ärenden och hemtjänststimmar ökat både för personer under och över 65 år. Frågetecken finns i vilken utsträckning ökningen gäller för målgruppen under 65 år och vilka orsaker som ligger bakom ärendeökningen. Under samtal med aktuella handläggare på äldreförvaltningen framgår det att det överfördes ett hundratal ärenden till äldreförvaltningen (de ärenden som beslutet innefattade). Dock har antal hemtjänststimmar ökat stort. På motsvarande sätt har även timmarna för de ärenden som den kommunala hemtjänsten utför utanför beslutet ökat (de ärenden där myndighetsutövningen ligger kvar hos socialförvaltningen).

Även nationellt ökar SoL under 65. Enligt lägesrapport från socialstyrelsen har antalet personer med hemtjänst under 65 ökat med 40 % från 2010. Antalet genomsnittliga timmar är något högre än för personer över 65 år.¹

8. Sammanfattande resultat av processkartläggning samt händelseanalys

Förvaltningarna har fortfarande ingen samstämmig uppfattning kring vad beslutet innefattade- "fysiskt funktionshinder" samt "bäring på det fysiska funktionshindret" och vilka ärenden som skulle gå över. Det råder oklarheter kring vad överenskommelsen från sommaren 2013 innefattade. Detta gäller utförarorganisation från äldreförvaltningen samt chefer och handläggare inom socialförvaltningen. Det får som konsekvens att det fortfarande råder oklarheter kring vilka ärenden som omfattas av beslutet.

Beslut och beställningar faxas mellan socialförvaltningens beställare och utförare från äldreförvaltningen, risk finns att det kommer fel eller försvinner. Risken förstärks därmed även kring känslig information/sekretessuppgifter då beställningarna är väldigt omfattande.

Utredningar och beslut från socialförvaltningen har ofta mycket omfattande och känslig information. Uppföljning av utförande och samverkan är bristfällig, och utförarna har ingen möjlighet att dokumentera i verksamhetssystemet. Inom äldreförvaltningen arbetar myndigheten med schablontider för insatser vilket socialförvaltningen inte gör, vilket försvårar för utförarnas arbete. Återrapporteringen mellan förvaltningarna fungerar inte heller och rutinerna på hur genomförandeplaner ska lämnas är bristfälliga.

Stora frågetecken kom fram under kartläggningen gällande ärenden där äldreförvaltningen ser behov kring LSS- och socialpsykiatri insatser men inte har pågående insatser och inte heller sökt av olika anledningar. Det finns ett stort behov av samverkan kring dessa ärenden. Myndigheterna behöver samverka vid t.ex. vårdplaneringar och skapa rutiner för överlämningar av ärenden mellan förvaltningarna.

Information kring taxor och avgifter rörande hemtjänst behöver även socialförvaltningens handläggare bli mer insatta i.

Sekretess mellan förvaltningarna har även lyfts fram under kartläggningen och önskemål finns om att undersöka hur man kan arbeta med detta, t ex blankett för samtycke för den enskilde.

Det är tydligt i kartläggningen att utförarperspektivet inte togs hänsyn till inför växlingen och inte heller efter den överenskommelse som skapades under sommaren 2013. Framförallt genom att det saknas rutiner för ersättning, beställning, uppföljning, återkoppling mellan beställare och utförare.

¹ Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst – Lägesrapport 2015 <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2015/2015-2-51>

9. Sammanfattande slutsatser

Politiska beslutet

Det politiska beslutet från 130408 behöver förtydligas och eventuellt behöver reglementet ses över för både socialförvaltningen och för äldreförvaltningen.

Kompetensutveckling

Genom utredningen har det framkommit att båda förvaltningarna har behov av kompetensutveckling för både myndighetsutövare och utförare. Socialförvaltningens handläggare behöver till exempel stöd i att bedöma och utreda SoL-hemtjänst och handläggare inom äldreförvaltningen behöver stöd i att möta den nya målgruppen. Utförarorganisationen behöver kompetensutvecklas då man möter nya målgrupper med andra behov än tidigare.

Kommunikation

Vid växlingen 130501 var informationen till myndighet, utförare och kunder minimal. Detta har lett till otydlighet och osämja. De båda förvaltningarna har haft olika förväntningar på beslutet och budgeten vilket har orsakat schismer mellan förvaltningarna. När en ny växling/omorganisation ska ske bör kommunikationen ut till myndighet, utförare och kund vara tydlig och lika så att det inte finns möjlighet till tolkningsutrymme.

Uppföljning

Vid genomgång med både handläggare och utförare framkom att uppföljning och genomförandeplan gällande de ärenden som är utanför växlingen inte fungerar. Det kan finnas naturliga orsaker till detta då man inte har ett gemensamt verksamhetssystem.

Beslutstider behöver ses över, framförallt med tanke på de ärenden som inte omfattas av beslutet. Uppföljning av t.ex. boendestöd/hemtjänst bör ha kortare beslutstider för att säkerställa att personen får rätt insats och stöd.

Rutiner

Rutiner behöver förtydligas och/eller skapas för de olika processerna. Rutinerna behöver implementeras på båda förvaltningarna och även för utförarna. Den rutin som skapades av äldreförvaltningens utförare kring ärenden utanför växling behöver förtydligas och verkställas.

Riktlinjer

Riktlinjerna för socialförvaltningen och äldreförvaltningen gällande SoL under 65 bör gås igenom gemensamt för att säkerställa att de överensstämmer med varandra. Det är viktigt att förvaltningarna beslutar lika gällande SoL insatser.

Ersättning

Controllers från båda förvaltningarna behöver se över ersättningen till utföraren då fler personer under 65 önskar få sina insatser utförda kvälls- och helgtid. Ersättning totalt behöver ses över så att de överensstämmer med varandra och är anpassade efter uppdragen. Budgetfördelningen behöver justeras både kortsiktig och långsiktig och rutiner för hur ersättning och fakturering ska ske behöver skapas.

Verksamhetssystem

Idag har förvaltningarna två olika system (procapita och combine). Utföraren har inte kunna dokumentera gällande kunder som socialförvaltningen har myndighetsutövningen för. Under året så införs Combine i socialförvaltningen. Kommunikation mellan modulerna (socialförvaltning och utförare inom äldreförvaltningen) behöver säkerställas att detta fungerar. Likaså genomförandeplaner samt övrig social dokumentation. I och med att äldreförvaltningen kommer att införa ÄBIC behöver det även klargöras kring inverkan på de olika modulerna samt handläggare och utförarens arbete.

Avtal och kvalitetsuppföljningar

Förvaltningarna skulle behöva samordna och se över hur man följer upp interna och externa avtal och kvalitetsfrågor.

10. Förslag på fortsatt arbete

10.1 Förslag kortsiktig under 2015

1. *Överenskommelse mellan socialförvaltningen och äldreförvaltningen*
Det finns en muntlig överenskommelse mellan socialförvaltningen och äldreförvaltningen som skulle gälla i tre månader.
Förvaltningarna behöver göra en ny överenskommelse som dokumenteras och tidsbestämms. När överenskommelsen är klar och dokumenterad ska förvaltningarna kommunicera ut detta på ett tydligt och bra sätt, så att inga möjligheter finns för egna tolkningar.
2. *Ersättning*
Förvaltningarna bör se över ersättningarna, framförallt för t ex serviceinsatser som för målgruppen under 65 år kan utföras på annan tid än vardagar. Rutiner för ersättning och fakturering gällande de ärenden som utförs utanför växling behöver skapas.
3. *Risk och konsekvensanalys*
Förvaltningarna ska utföra risk- och konsekvensanalys för de verksamheter som påverkas av förändringarna.
4. *Se över behov av budgetjustering mellan nämnderna*

10.2 Förslag långsiktig under 2016

1. *Åldersindelning. Socialförvaltningen upp till 65 år, äldreförvaltningen från 65 år.*
Med en åldersindelning på förvaltningarna så blir det tydligt för medborgaren vid kontakt med kommunen.
Vid förändring krävs det en risk- och konsekvensanalys för eventuella begränsningar inom den tänkta växlingen.

2. *Justera budgetfördelning utifrån controllers redovisning för både socialförvaltningen och äldreförvaltningen*
Långsiktigt behöver controllers göra en ny och mer ingående översyn och uträkning för båda förvaltningarna. Underlagen behöver dokumenteras.
3. *En kommunal utförarorganisation*
Socialförvaltningen har ingen egen utförare utan använder äldreförvaltningens utförare. Utifrån ett koncept förordas det en gemensam kommunal utförarorganisation. Inför detta behöver det göras en risk- och konsekvensanalys ur ett kund- utförar- och myndighetsperspektiv.
4. *All färdtjänst och riksfärdtjänst handläggs av en färdtjänsthandläggargrupp*
Det blir tydligare för medborgaren med en ingång för ansökan av färdtjänst och riksfärdtjänst. Inför en förändring behöver det göras en översyn kring omfattning av ärenden och kostnadsfördelning mellan förvaltningarna.