

Kollegiegranskning av biståndshandläggning

**Ove Källtorp
Cathrine Ugglå**

**X-Fokus
Gävleborgs kommuner och landsting**

X-FOKUS FORSKNINGSRAPPORT 2005:3

X-Fokus

Gävleborgs kommuner och landsting

Box 834, 801 30 Gävle

www.x.komforb.se/FoU

Grafisk form och omslag: Elisabeth Lek Form&Design AB

Tryck: Ljuskopia, Gävle

ISSN nr 1651-2146

Förord

I denna rapport sammanfattas resultat och erfarenheter från ett projekt med kollegiegranskning av handläggningen i 175 biståndsärenden som gjorts under åren 2003-2004 inom äldreomsorgen i åtta av Gävleborgs läns tio kommuner; Gävle, Sandviken, Ockelbo, Ovanåker, Ljusdal, Bollnäs, Hudiksvall och Nordanstig.

Kollegiegranskningen, som genomförts av ett femtiotal biståndshandläggare i ovan nämnda kommuner, har handletts av Kommunförbundet Gävleborgs FoU-enhet X-Fokus som även sammanställt uppgifter från de formulär rörande de studerade ärendena som biståndshandläggarna fyllde i under granskningen.

Forskningsassistent Cathrine Uggle, X-Fokus, har sammanställt allt statistiskt material, annan dokumentation och minnesanteckningar i samband med projektet och hon har tillsammans med den ansvarige forskningsledaren Ove Källtorp skrivit denna rapport.

Vårt tack går här i första hand till alla dem som medverkat i kollegiegranskningen, främst biståndshandläggarna själva. De står för all skriftlig dokumentation om och all muntlig rapportering av sin granskning av utvalda biståndsärenden, deltagande under projektseminarier m m.

Några viktiga inspiratörer till studien vill vi också tacka. Det är främst Eva Rönnbäck, forskningsledare i FoU Västernorrland, som tillsammans med Margareta Lindelöf vid samma FoU-enhet har utvecklat den modell för kollegiegranskning som följts här (Rönnbäck 2002). Sist men inte minst vill vi nämna två biståndsbedömare från Sundsvalls kommun, Anna-Greta Zacco och Inger Wingh. De inspirerade oss själva och de medverkande biståndshandläggarna i vårt län genom att i samband med två inledande seminarier, i januari 2003 i Hälsingland och i augusti 2004 i Gästrikland generöst och entusiastiskt berätta om sina positiva erfarenheter från den kollegiegranskning som de medverkat till i Västernorrland.

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning och bakgrund	7
Syfte	8
Uppläggningsmetod	8
Granskningsinstrument	9
Självreflektion och kollegialt lärande	9
Metodproblem	9
Genomförande	10
Två granskningscirkel	10
Sammanfattande kommentarer kring arbetet med kollegiegranskningen	12
Resultat av kollegiegranskningen	13
Stora skillnader mellan kommunerna och mellan olika frågor	13
Frågor med höga andelar ja-svar	14
Frågor där kommunerna skiljer sig mycket	14
Frågor med låga andelar ja-svar	15
Kommunernas svarsprofiler	16
Bollnäs	16
Gävle (två grupper)	17
Hudiksvall	18
Ljusdal	19
Nordanstig	20
Ockelbo	20
Ovanåker	21
Sandviken (två grupper)	22
Referenser	23
Bilagor	23
1. Granskningsinstrument	24
2. Resultattabell	28

Sammanfattning

I denna rapport sammanfattas resultat och erfarenheter av ett projekt med kollegiegranskning av handläggningen i 175 biståndsärenden som under åren 2003-2004 genomförts av biståndshandläggare inom äldreomsorgen i åtta av Gävleborgs läns tio kommuner, nämligen Gävle, Sandviken, Ockelbo, Ovanåker, Ljusdal, Bollnäs, Hudiksvall och Nordanstig. Handläggningen har granskats i termer som är relevanta för den rättsliga grunden för utredning och beslut i socialtjänstens biståndsärenden (Socialtjänstlagen och Förvaltningslagen) efter en modell av Peter Westlund (1999) utvecklats av Eva Rönnbäck för ett tidigare projekt av samma slag i Västernorrland (Rönnbäck 2002).

Det viktigaste resultatet av den genomförda kollegiegranskningen är inte det kvantitativa resultatet i form av mycket skiftande andelar positiva svar på formulärets frågor som sammanställningen av de 175 ärendena utan de erfarenheter och den kunskapsutveckling som de deltagande biståndshandläggarna fått del av. Kollegiegranskningen har bidragit till en självreflektion bland de medverkande biståndshandläggarna om hur man skall bedöma biståndssökandes behov och tolka lagstiftningens krav på handläggningen. De diskussioner som fördes i samband med själva granskningsproceduren och i anslutning till de seminarier som arrangerades inom projektet innebar en process av kollegialt lärande där biståndsbedömarna lärde av varandra och ökade det egna medvetandet om de många problematiska sidorna av biståndsbedömningen.

En av de viktigaste slutsatserna är att biståndshandläggarens viktigaste uppgift är att starta en utredning som grundar sig på den sökandes begäran. Utredningen ska bestå av kartläggning och bedömning samt avslutas med ett ställningstagande. Den ska innehålla uppgifter från den sökande såväl som från andra närstående, anhöriga, grannar etc. Det bör nog beskrivas vad dessa människor själva sagt. Gode män är viktiga personer att få uppgifter ifrån, speciellt när det gäller personer med demenssjukdom och andra funktionshinder. Skillnaden mellan hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen klargjordes också. SoL ger större handlingsutrymme för bedömning eftersom det är en föga detaljerad ramlag där lagstödet för detaljerade krav är svagt. Det gör arbetet extra svårt, speciellt när den sökande själv saknar insikt om sina behov av hjälp och stöd. Innebörden av begreppen ”skälig levnadsnivå” och ”personlig omvårdnad” diskuterades också ingående, men några men några allmängiltiga definitioner är svåra att ange, man måste alltid utgå från varje enskilt fall och göra en professionell bedömning av de behov som finns. När det gäller frågan om kommunens begränsade resurser påminnes om att det finns domstolsbeslut på att en kommuns knappa ekonomi inte får påverka rätten till bistånd.

Det kvantitativa resultatet av granskningen är behäftad med stora osäkerheter beroende på osäkerheter i tolkningar, olikheter i handlägningsrutiner och det faktum att granskningsformuläret inte passar alla ärenden. Ärendeurvalet var också något olika mellan kommunerna. Jakande svar på granskningsformulärets frågor om dokumentationen i biståndshandläggningen betraktades som indikationer på att biståndshandläggarna uppfyller socialtjänstlagen och förvaltningslagens krav på en korrekt handläggning av biståndsansökningar och god professionalitet i biståndsbedömningen. Den genomsnittliga andelen jakande svar på frågorna i ett antal ärenden i en kommun blir då ett mått på i vilken utsträckning som biståndshandläggarna i den granskade kommunen följer lagen och de professionella kraven. Det har dock visat sig att detta mått måste dock tolkas med stor försiktighet, dels därför att man inte utan vidare kan utgå från att granskningsformuläret är det enda möjliga sättet att konkretisera lagkrav och professionalitet inom biståndsbedömningen på ett adekvat sätt, dels också därför

att vi inte har någon kontroll över hur konsekvent instrumentet har använts av kollegiegranskarna.

Det visar sig att svarsmönstren skiljer sig åt betydligt mellan kommunerna. Svarsandelarna varierar ofta mellan 0 och 100 mellan kommunerna, eller näst intill. Kollegiegranskningen av biståndsbedömningen i fem kommuner i Västernorrland uppvisade inte lika stora skillnader i andel ja-svar på enskilda frågor, däremot var den genomsnittliga andelen ja-svar där något lägre än bland de deltagande kommunerna i vårt län (Rönnbäck 2002).

Det finns i vår undersökning ett antal frågor med förhållandevis höga andelar jakande svar i alla eller nästan alla kommuner. Men det finns också ett antal andra frågor där andelen ja-svar skiljer sig markant åt mellan kommunerna och slutligen finns en grupp av frågor där det är mer eller mindre konsekvent mycket låga andelar. Ett liknande mönster kan skönjas i studien av kollegiegranskningen i Västernorrland, men skillnaderna i andelarna ja-svar mellan olika slags frågor var där inte lika stor som i vår studie.

Relativt höga andelar ja-svar blev det på frågorna om oundgängliga formalia i anslutning till ansökan, utredning och beslut samt ett fåtal av de basala uppgifterna i kartläggningsarbetet. Starkt skiljaktiga andelar ja-svar blev det i frågor som rör dels enstaka formaliauppgifter, t ex aktualisering, kommunikering och delgivning, och dels några av de väsentliga kartläggnings- och bedömningsuppgifterna, däribland den sökandes tidigare insatser, sociala nätverk, egna resurser, behov och övriga levnadsförhållanden. Att följsamheten till lagkrav och föreskrifter skiljer sig så starkt åt mellan kommunerna ifråga om dessa väsentliga delar av biståndsbedömningen återspeglar möjligen i någon grad att kommunerna har olika ambitionsnivå eller noggrannhet i sitt bedömningsarbete. Kommunerna skiljer sig åt tydligt åt ifråga om genomsnittlig andel ja-svar på frågorna totalt sett. Men det tycks också vara så att olikheter mellan kommunernas sätt att organisera och genomföra biståndsbedömning spelar stor roll. Detta resulterar i klart olika svarsprofiler mellan kommunerna. Kanske utbildas det i kommunernas olika lokala traditioner för bedömningen där vissa frågor rutinmässigt blir beaktade medan andra vanligen försummas? Det rör sig ju om frågor där utrymmet för lokala värderingar är stort. Ärendenas karaktär varierar också mellan kommunerna. Vid bedömningen av dessa olikheter bör erinras om att utrymmet för tillfälligheters spel i denna analys också är ganska stor. Dessutom bör beaktas att uppgifterna kan variera beroende på att man har olika datoriserade verksamhetssystem i kommunerna.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den genomsnittliga andelen jakande svar varierar mellan drygt 40% och drygt 60% i kommunerna, alltså en skillnad i storleksordningen tjugu procentenheter ifråga om följsamhet till lag och god professionalitet enligt granskningsformulärets specifikation. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga andelen ja-svar i de fem studerade kommunerna i Västernorrland varierade mellan 43 och 55% (Rönnbäck 2002), alltså en något mindre skillnad men på ungefär samma totalnivå. Det viktigaste att konstatera i anslutning till detta totalresultat i vårt län är kanske inte de skillnader som kommunerna uppvisar mellan sig utan att alla ligger långt från den ideala biståndsprovningen enligt de ganska rigorösa krav som granskningsformuläret är ett uttryck för.

Inledning och bakgrund

Kommunernas handläggning av bistånd till äldre och funktionshindrade personer är av avgörande betydelse för dem som behöver hjälp av olika slag och i många fall även för deras anhöriga. Biståndsbesluten och deras följder griper in i ett mycket stort antal människors förutsättningar för ett normalt liv, trots åldrande och funktionshinder. I Sverige fattas årligen flera hundra tusen kommunala biståndsbeslut och beslut om särskilt boende inom den kommunala socialtjänsten. Den ekonomiska omfattningen av dessa beslut rör mångmiljardbelopp¹ för hela landet. För Gävleborgs län rör det sig om uppskattningsvis ett par miljarder kronor per år för en befolkning på ca 50 000 personer över 65 år². I denna åldersgrupp hade i oktober 2003 ca 3 500 personer plats i särskilt boende i länet och ca 4 500 i ordinarie boende var beviljade hemtjänst³. Härtill skall läggas en lång rad mänskligt och ekonomiskt synnerligen betydelsefulla beslut om bistånd till funktionshindrade personer under 65 år.

De biståndshandläggare som utreder och vanligen också beslutar om det kommunala biståndet till äldre och funktionshindrade personer har att stödja sig på Socialtjänstlagens (SoL) mycket allmänna regel att ”den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd från socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv” (SoL, 4 kap 1§). Med hänsyn till allt detta; de individuella försörjningsbehoven, bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå, möjligheterna att få behoven tillgodosedda på annat sätt, vad självständigt liv består i, är så skiftande mellan människor i olika individuella och sociala omständigheter så blir biståndshandläggarna hänvisade till att göra en individuell och kontextuell bedömning i varje särskilt ärende. Detta är en synnerligen grannlaga uppgift där personlig välfärd och stora mänskliga och ekonomiska kostnader ligger i vågskålen varje gång samtidigt som det till stor del saknas enkla beslutskriterier.

De många, skiftande och ofta mycket svåra bedömningar som biståndshandläggarna har att hantera skapar ett naturligt behov hos dem att istället genom kollegial samverkan försöka utveckla gemensamma bedömningsgrunder. Ett sätt att göra detta är att som i här beskrivet projekt mötas kring ett antal faktiska, beslutade ärenden och i dessa jämföra sin handläggning med kollegornas i ett antal dokumenterade ärenden samt i efterhand tillsammans granska om genomförda utredningar genomförts på ett korrekt sätt enligt en gemensam tolkning av lag. En sådan kollegiegranskning kan också ge underlag för en mer allmän diskussion om hur man skall bedöma olika individuella biståndsbehov. Kommunala chefer inom socialtjänsten har också ett behov av att säkerställa att biståndsbedömningen sker på ett formellt försvarligt och konsekvent sätt och att den är förenlig med den egna kommunens beslutade allmänna servicenivå och biståndsambition.

Ur biståndshandläggarnas eget självupplevda behov av kollegialt utbyte och samordning i biståndshandläggningen samt deras chefers behov av insyn i och kontroll över verksamheten föddes tanken på ett kollegiegranskningsprojekt i några av Gävleborgs läns kommuner under år 2002. Flera kommuner hade också prövat liknande projekt inom socialtjänsten tidigare och när det gällde biståndsbedömningen inom äldreomsorgen kände några till ett relevant projekt

¹ Enligt en undersökning av Socialstyrelsen (2002) fattades i oktober 2001 nära 34 000 kommunala beslut rörande hemtjänst och särskilt boende för personer 65 år och äldre – den totala mängden beslut för alla åldrar är alltså ännu större. Enligt en annan undersökning av Socialstyrelsen (2003) var den ekonomiska omfattningen av denna typ av beslut för äldre under år 2002 drygt 70 miljarder kronor.

² Befolkningen i länen 2003-12-31 enligt Statistiska Centralbyrån www.scb.se 050125

³ Äldre - vård och omsorg 2003 – Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen, www.socialstyrelsen.se 050323

som ett antal kommuner nyligen genomfört i grannlandet Västernorrland, med stöd av det länets FoU-enhet. Det exemplet inspirerade och blev en naturlig modell för förslag till ett motsvarande projekt i Gävleborgs län.

Kollegiegranskningsprojektet aktualiserades genom att Maria Larsson vid Hudiksvalls kommuns personalkontor hade fört idén vidare i först Bollnäs och Nordanstigs kommuner, senare även i Ljusdal. Dessa kommuner visade intresse och diskussioner fördes under år 2002 mellan dessa fyra kommuners representanter för äldreomsorgens biståndsbedömare. Ingegärd Kock, utredningssekreterare i Bollnäs kommun, deltog i diskussionerna från början. Hon arbetade 2002 vid X-Fokus och introducerade här idén med kollegiegranskning och FQ-grupper⁴. Man enades om ett arbetsnamn, ”Samverkan kring verksamhetsutveckling”. I december 2002 sammanträdde intresserade biståndsbedömare från Hudiksvall, Nordanstig och Ljusdals kommun med X-Fokus för att diskutera utifrån erfarenheterna av motsvarande projekt i Västernorrland. X-Fokus fick vid FoU-rådets sammanträde i Bollnäs den 28 februari 2003 i uppdrag att initiera ett projekt med början i Bollnäs, Hudiksvalls, Ljusdals och Nordanstigs kommuner, men med möjlighet för fler kommuner i länet att ansluta sig.

Vid FoU-rådets möte den 9 oktober samma år informerade X-Fokus om att ytterligare fyra kommuner hade anslutit sig till projektet och att ett introduktionsmöte för dessa hållits i Ockelbo den 28 augusti 2003. Då enades Gävle, Ockelbo, Ovanåkers och Sandvikens kommuner om att starta en likadan granskningscirkel som i de fyra hälsingekommunerna.

Syfte

Syftet med den nu genomförda kollegiegranskningen av handläggningen av biståndsärenden formulerades inledningsvis vara densamma som i motsvarande projekt i Västernorrland, nämligen att

- kartlägga hur biståndshandläggningen sker inom hemtjänstärenden
- ge biståndshandläggarna ökade kunskaper om *rätt* dokumentation vid handläggning enligt socialtjänstlagen
- öka biståndshandläggarnas medvetenhet och kunskaper kring den egna professionen vid behovsbedömningen

Uppläggning och metod

Kollegiegranskning kan ses som en metod för kvalitetskontroll och kunskapsutveckling inom och mellan professionella organisationer där personal med kvalificerad kunskap inom ett bestämt sakområde bistår annan personal i samma profession med kollegial granskning. Metoden är väletablerad inom akademiska miljöer för granskning av vetenskapliga alster innan publicering (s k peer reviews). Men metoden har under senare år fått en mer allmän spridning inom professionella miljöer även utanför de vetenskapliga institutionerna. Syftet har i dessa senare miljöer vanligen inte enbart beskrivits som att vara en form av granskning för kvalitetskontroll utan även som ett instrument för gemensamt lärande inom professionen. De vetenskapliga institutionernas anonyma granskning har då oftast ersatts med en öppen dialog mellan kollegor vilka förutsätts vara i princip likställda ifråga om kunskaper och erfarenheter.

⁴ FQ-grupper är en form för kvalitetsutveckling genom kollegialt utbyte inom bl a socialtjänsten

Det är denna senare form av öppen granskning genom dialog som tillämpats i detta projekt om biståndshandläggningen i de åtta Gävleborgskommunerna.

Granskningsinstrument

För att få till stånd en systematisk bedömning av handläggningen i termer som är relevanta för den rättsliga grunden för utredning och beslut i socialtjänstens biståndsärenden (Socialtjänstlagen och Förvaltningslagen) beslöts att använda ett tidigare använt instrument för granskning av biståndshandläggarnas dokumentation som efter en modell av Peter Westlund (1999) utvecklats av Eva Rönnbäck för motsvarande projekt i Västernorrland (Bilaga 1).

Detta instrument förutsätter att olika viktiga omständigheter i samband med ansökan, utredning och kartläggning av den sökandes behov samt den granskade biståndshandläggarens bedömning och beslut noteras utifrån uppgifter i dennes journal och beslutsdokument.

Självreflektion och kollegialt lärande

Arbetet med kollegiegranskningen har inte bara inneburit en kontroll av hur dokumentationen av ett antal ärenden genomförts. Det har även medfört många tillfällen till självreflektion bland de medverkande biståndshandläggarna om hur man skall bedöma biståndssökandes behov och tolka lagstiftningens krav på handläggningen. Dessa reflektioner och diskussioner, som fördes i samband med själva granskningsproceduren och i anslutning till de seminarier som arrangerades inom projektet, innebar en process av kollegialt lärande där biståndsbedömnarna genom samtal och informationsutbyte lärde av varandra och ökade det egna medvetandet om de många problematiska sidorna av biståndsbedömningen. Flera av dem framhöll att denna del av projektet gav mer än att se de summariska siffrorna över hur registreringen av formulärgranskningen hade utfallit. Resultaten av det kollegiala utbytet kunde erfaras omedelbart medan den siffermässiga sammanställningen dröjde och den var dessutom behäftad med en rad brister och osäkerheter.

Metodproblem

Granskningsformuläret visade sig vara behäftad med en rad svårigheter och brister som sannolikt resulterade i osäkra kvantitativa resultat. En svårighet var att det inte tar hänsyn till att biståndsärenden kan vara av vitt skilda slag, även med begränsningen att det i projektet enbart handlade om hemtjänst. En ansökan om t ex trygghetslarm skiljer sig mycket från en ansökan om mer omfattande omsorgsinsatser. I det förra fallet blir det sällan aktuellt att utreda alla aspekter av den sökandes situation som nämns i formuläret. Härigenom blir det inte alltid så meningsfullt att jämföra alla slags biståndsärenden.

Genomförande

Två granskningscirklar

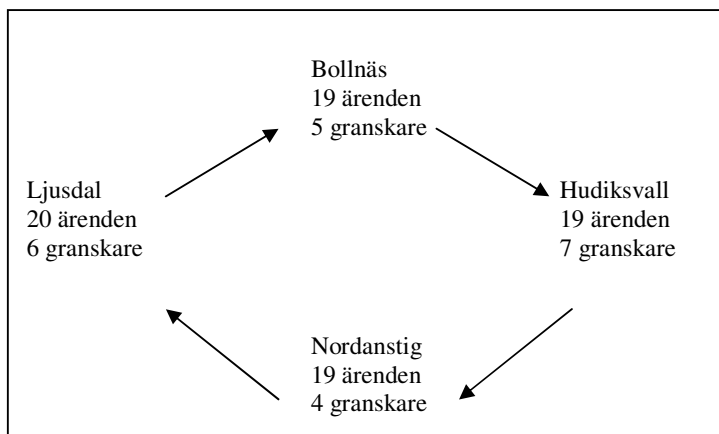
Granskningscirkel 1 genomfördes under 2003, där biståndshandläggare från Bollnäs, Hudiksvalls, Ljusdals och Nordanstigs kommuner deltog. Granskningscirkel 2 genomfördes huvudsakligen under 2004 med biståndshandläggare från Gävle, Ockelbo, Ovanåkers och Sandvikens kommuner.

Introduktionen till den första granskningscirkeln genomfördes i januari 2003, då femton biståndsbedömare från kommunernas äldreomsorg i Bollnäs, Hudiksvall och Ljusdal deltog tillsammans med X-Fokus vid Bollnäs folkhögskola. Nordanstigs kommun hade ingen representant med vid introduktionsträffen, men fick senare information som ledde till att de anslöt sig. Till mötet hade två biståndshandläggare från Sundsvalls kommun inbjudits, Anna-Greta Zacco och Inger Wingh. De hade båda deltagit i kollegiegranskningsprojektet ”Kollegialt lärande” i FoU Västernorrlands regi med Eva Rönnbäck som projektledare. Zacco och Wingh berättade initierat och entusiastiskt om den positiva respons projektet mött i deras kommuner. Mycket tack vare dem blev våra kommuners handläggare intresserade att genomföra en granskning efter samma modell. Det granskningsinstrument som använts i Västernorrland presenterades och diskuterades. Vid samma möte informerade Ingegärd Kock om FQ-grupper, som hon redan tidigare hade introducerat inom IFO i länet⁵. Vid introduktionsmötet utsågs en samordnande kontaktperson i var och en av de fyra kommunerna.

I februari 2003 tog alltså FoU-rådet beslut om att starta projektet, varefter planeringsträffar hölls med kontaktpersonerna och X-Fokus i mars 2003. Då bestämdes att Bollnäs utsåg 5 granskare, Hudiksvall 7, Ljusdal 6 och Nordanstig 4 granskare vardera. Sammanlagt utsågs alltså 22 personer som skulle utföra själva granskningen.

De beslutsärenden som skulle granskas gällde biståndsansökningar från personer 65 år och äldre som bedöms utifrån socialtjänstlagen (SoL), i första hand ansökningar om hemtjänstinsatser.

En granskningscirkel (1) upprättades för de deltagande hälsingekommunerna:



⁵ Dessa grupper, vilka så småningom blev ”självgående”, syftar till att stärka deltagarna i sin yrkesroll. FQ-grupper bland äldreomsorgens biståndshandläggare var tänkta att utgöra en naturlig fortsättning på det nätverk som kollegiegranskningen utgjorde.

Vid ett planeringsmöte i maj 2003 gjordes ett systematiskt slumpmässigt urval av de beslutsärenden som var och en av kommunerna hade listat i nummerordning, efter att först ha avidentifierat dem. 25 procent (eller minst 15 st) av alla biståndsbeslut under april månad 2003 valdes ut, vilket resulterade i att ett tjugotal ärenden per kommun skulle granskas. Det bestämdes också att själva granskningen skulle genomföras under september månad 2003.

Granskningsarbetet innebar att biståndshandläggarna, två och två per tillfälle, åkte till den kommun de skulle granska, enligt figuren ovan. De läste noga de utvalda beslutsärendena och förde in resultat enligt granskningsmallen. Erfarenheterna från Sundsvall visade att det var värdefullt att två personer arbetar med detta tillsammans, då kunde man diskutera igenom tolkningsproblem med varandra i direkt samband med granskningen.

I oktober 2003 återsamlades samtliga granskare vid ett möte i Ljusdal, där synpunkter och intryck från granskningsarbetet bearbetades. Diskussionen skedde med ledning av rubrikerna i granskningsinstrumentet, och många skillnader och detaljer upptäcktes, som kunde bilda underlag för fortsatt reflektion kring biståndsbedömningen.

Därefter uppmanades granskarna föra tillbaka sina iakttagelser under granskningen till de kommuner de besökt. Granskningskommunerna plockade då åter fram samtliga granskade ärenden, och kollegiegranskarna gick igenom frågetecken och intressanta ärenden tillsammans med handläggarna i den granskade kommunen.

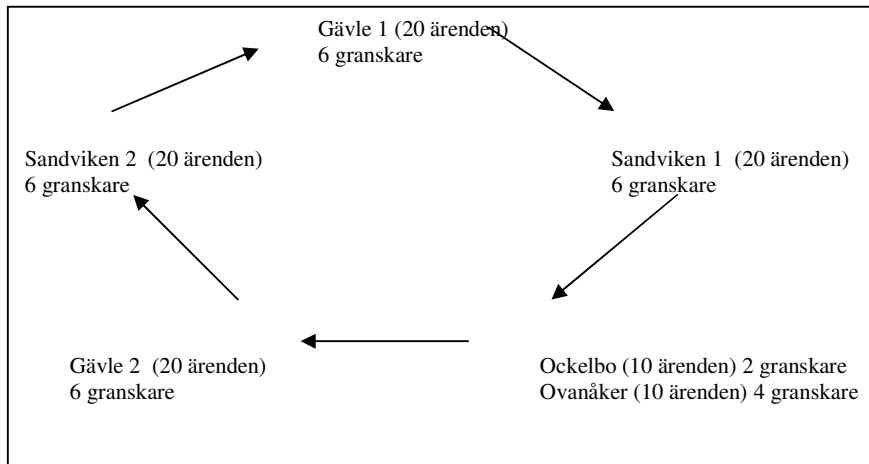
I mars 2004 kallade X-Fokus till ett heldagsseminarium i projektet, då även Eva Rönnbäck bjöds in som diskussionspartner. Samtliga granskare från de fyra kommunerna deltog. Många frågor och synpunkter kring biståndshandläggarnas arbete gick igenom. Frågorna kretsade bland annat kring de avvägningar som handläggarna måste göra mellan brukarnas behov och kommunernas resurser. En slutsats var att man genom granskningarna blivit mer observanta på sina egna beslut. Socialtjänstlagen ger varje handläggare möjlighet att ta beslut i varje enskilt fall utifrån brukarnas behov. Vissa skillnader i riktlinjer och praxis i kommunernas ärendehantering framkom också, t ex arbetar man med olika typer av datastöd.

Granskningscirkel nr 2 utgjordes alltså av de tre gästrikedkommunerna Gävle, Ockelbo och Sandviken. Till dessa anslöt sig också Ovanåkers kommun. Här hölls ett liknande introduktionsmöte som för hälsingegruppen. Man träffades i Ockelbo den 28 augusti 2003 och även här fanns de två biståndshandläggarna Zacco och Wingh från Sundsvall med samt Ingegärd Kock från Bollnäs. Var och en av de fyra kommunerna utsåg en kontaktperson.

I slutet av september 2003 träffade X-Fokus kontaktpersonerna för planering. Både Gävles och Sandvikens handläggargrupp hade då beslutat dela sig i två delar på grund av kommunernas storlek. Både Gävles och Sandvikens två grupper utsåg 6 granskare vardera, medan Ockelbo hade två granskare och Ovanåker fyra. Man enades om att samla ihop alla biståndsbeslut för september månad. Även här skulle 25 procent av ärendena tas med i urvalet. Granskningsmånad bestämdes bli februari 2004.

I början av november 2003 sammanträffade alla granskare med X-Fokus vid planerings- och urvalsmöte i Gävle. Tjugo ärenden slumpades ut från avidentifierade ärendelistor från de fyra Gävle- och Sandvikengrupperna, och 10 ärenden vardera från Ockelbo och Ovanåkers grupper. På så vis blev det totalt 100 ärenden som skulle granskas i denna cirkel. För att balansera det stora antalet ärenden i de två större kommunerna med de två mindre bestämdes att slå ihop Ockelbos och Ovanåkers granskare till en granskningsgrupp enligt nedan.

Gästrikekommunernas granskningscirkel (2):



Ett gemensamt uppföljningsmöte genomfördes i Gävle den 3 maj 2004 med samtliga granskare. Varje granskningsgrupp lämnade en redogörelse för arbetet och gemensamma frågeställningar kring ärendehantering diskuterades utifrån granskningsinstrumentets rubriker. Därefter uppmanades granskningsgrupperna att göra återbesök hos den granskade kommunen för detaljerad genomgång av resultatet.

Den 29 september 2004 återsamlades så hela gruppen för slutseminarium på liknande sätt som i hälsingegruppen. Även här deltog Eva Rönnbäck, som då även kunde informera om sin doktorsavhandling i ämnet biståndshandläggning (2004). De sex granskningsgrupperna sammanfattade sina synpunkter och erfarenheter från granskningsarbetet.

Den 26 maj 2005 samlades ett antal biståndshandläggare från sex av de medverkande kommunerna i Gästrikland och Hälsingland⁶ för att ge sina synpunkter på ett preliminärt utkast till rapport.

Sammanfattande kommentarer kring arbetet med kollegiegranskningen

En av de viktigaste slutsatserna när det gäller handläggningen av biståndsbeslut är att biståndshandläggarens viktigaste uppgift är att starta en utredning som grundar sig på den sökandes begäran (Rönnbäck, 2002). Utredningen ska bestå av kartläggning och bedömning samt avslutas med ett ställningstagande. Kartläggningen ska innehålla uppgifter från den sökande såväl som från andra närstående, anhöriga, grannar etc. Man bör noga beskriva vad dessa människor själva sagt. Gode män är viktiga personer att få uppgifter ifrån, speciellt när det gäller personer med demenssjukdom och andra funktionshinder. Skillnaden mellan hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen klargjordes också. SoL ger större handlingsutrymme för bedömning eftersom det är en föga detaljerad ramlag där lagstödet för detaljerade krav är svagt. Det är detta som gör arbetet extra svårt, speciellt när den sökande själv saknar insikt om

⁶ Bollnäs, Gävle, Hudiksvall, Ockelbo, Ovanåker och Nordanstig

sina behov av hjälp och stöd. Begreppen ”skälig levnadsnivå” och ”personlig omvårdnad” diskuterades, men några allmängiltiga definitioner är svåra att ange, man måste alltid utgå från varje enskilt fall och göra en professionell bedömning av de behov som finns. När det gäller frågan om kommunens begränsade resurser påmindes om att det finns domstolsbeslut på att en kommuns knappa ekonomi inte får påverka rätten till bistånd.

Resultat av kollegiegranskningen

I det följande sammanfattas resultatet av biståndshandläggarnas granskning av utvalda ärenden i de medverkande kommunerna. Varje utvalt ärende har granskats i enlighet med det granskningsformulär som biståndshandläggarna fått. Formuläret är upplagt så att granskarna skall kunna svara ja eller nej på ett antal specifika frågor om vad dokumenterade ansökningar innehåller, hur de har registrerats, hur utredningar har inletts, hur kartläggning och bedömning har genomförts och hur beslut har fattats och kommunicerats samt beslutets innehåll. Ja-svar på alla dessa frågor innebär att handläggningen av ett granskat ärende i alla delar följer socialtjänstlagens och förvaltningslagens krav samt att de innebär god professionalitet i biståndsbedömningen. Nej-svar innebär på motsvarande sätt brister i samma avseende.

Om man således betraktar jakande svar på granskningsformulärets frågor om dokumentationen i biståndshandläggningen som indikationer på att biståndshandläggarna uppfyller socialtjänstlagen och förvaltningslagens krav på en korrekt handläggning av biståndsansökningar och god professionalitet i biståndsbedömningen så bör man med ledning av den genomsnittliga andelen jakande svar få ett mått på i vilken utsträckning som biståndshandläggarna följer lagen och de professionella kraven. Måttet måste dock tolkas med försiktighet, dels därför att man inte utan vidare kan utgå från att granskningsformuläret är det enda möjliga sättet att konkretisera lagkrav och professionalitet inom biståndsbedömningen på ett adekvat sätt, dels också därför att vi inte har någon kontroll över hur konsekvent instrumentet har använts av kollegiegranskarna. Många av frågorna innefattar en bedömning av de granskade biståndshandläggarnas dokumentation som sannolikt kan göras mer eller mindre strängt eller godtyckligt. Totalresultatet för andelen jakande svar på olika frågor och för olika kommuner bör alltså tolkas med försiktighet.

Vi kommenterar nedan först genomsnittliga andelar ja-svar på granskningsformulärets olika frågor i tre grupper; en grupp med förhållandevis höga andelar ja-svar, en annan med markant olika andelar mellan kommunerna och en tredje grupp med genomgående låga andelar, med vissa undantag. Därefter redovisar vi svarsprofiler för varje granskad kommun. Detta är motiverat därför att det visar sig att svarsmönstren skiljer sig åt betydligt mellan kommunerna. Hela svarsfördelningen framgår av bilaga 2. Där kan kommunerna jämföras, fråga för fråga. Och frågorna kan jämföras, kommun för kommun. Vi gör även en grov jämförelse med motsvarande studie av motsvarande kollegiegranskning i Västernorrland (Rönnbäck 2002)

Stora skillnader mellan kommunerna och mellan olika frågor

Som framgår av resultat Tabellen skiljer sig svarsmönstret på granskningsformulärets olika frågor betydligt ifråga om andel ja-svar. Svarsandelarna varierar ofta mellan 0 och 100 mellan kommunerna, eller näst intill. Kollegiegranskningen av biståndsbedömningen i fem kommuner i Västernorrland uppvisade inte lika stora skillnader i andel ja-svar på enskilda frågor,

däremot var den genomsnittliga andelen ja-svar där något lägre än bland de deltagande kommunerna i vårt län (Rönneback 2002, vår bearbetning).

Det finns i vår undersökning ett antal frågor med förhållandevis höga andelar ja-svar i alla eller nästan alla kommuner. Men det finns också ett antal andra frågor där andelen ja-svar skiljer sig markant åt mellan kommunerna och slutligen finns en grupp av frågor där det är mer eller mindre konsekvent mycket låga andelar. Ett liknande mönster kan skönjas i studien av kollegiegranskningen i Västernorrland, men skillnaderna i andelarna ja-svar mellan olika slags frågor var där inte lika stor som i vår studie.

Frågor med höga andelar ja-svar

Till den förstnämnda gruppen av frågor med höga andelar ja-svar i vår studie hör följande; de har genomsnittliga ja-andelar kring 80-90 procent eller mer:

- Tydligheten i ansökan
- Initiativtagaren till ansökan
- Datum för utredningsstart
- Anledning till ansökan
- Förekomst av funktionshinder
- Hälsotillstånd
- Boendesituation
- Social situation
- Möjligheten att leva ett självständigt liv
- Vilka insatser som beviljats
- Lagrum för beslut
- Beslutsdatum
- Beslutsfattare

Som framgår ovan så rör det sig dels om en del oundgängliga formalia i anslutning till ansökan, utredning och beslut samt ett fåtal av de basala uppgifterna i kartläggningsarbetet. I dessa delar motsvarar alltså i stort sett alla kommuner enligt kollegiegranskarna normala krav enligt lag och god professionalitet.

Frågor där kommunerna skiljer sig mycket

Till den grupp av frågor där andelen ja-svar skiljer sig starkt åt mellan kommunerna hör följande; den genomsnittliga andelen ja-svar i denna grupp varierar vanligen mellan ungefär 40 och 70 procent, men dessa genomsnitt säger litet eftersom variationen mellan kommunerna är så stor, ibland varierar andelen ja mellan 0 och 100:

- Datum för aktualisering
- Notering om tidigare insatser
- Uppgift om använda metoder i utredningen
- Samtycke
- Tidigare och nuvarande intressen
- Den sökandes sociala nätverk
- Den sökandes övriga levnadsförhållanden

- Den sökandes egna resurser
- Omgivningens resurser
- Den sökandes behov
- Vem som lämnat uppgifter
- Utredarens egen bedömning
- Utredarens skäl till bedömning
- På vilket sätt behoven kan tillgodoses av kommunal insats
- Bedömning i relation till skälig levnadsnivå
- Om kommunikering skett
- Hur kommunikering skett
- Insatsernas omfattning
- Beslutsmotivering
- Delgivning

Det är således något fler frågor med starkt skiljaktiga andelar ja-svar än med konsekvent höga andelar ja-svar. De frågor där det skiljer sig mycket rör dels enstaka formaliauppgifter, t ex aktualisering, kommunikering och delgivning, och dels några av de väsentliga kartläggnings- och bedömningsuppgifterna, däribland den sökandes tidigare insatser, sociala nätverk, egna resurser, behov och övriga levnadsförhållanden. Att följsamheten till lagkrav och föreskrifter skiljer sig så starkt åt mellan kommunerna ifråga om dessa väsentliga delar av biståndsbedömningen återspeglar möjligen i någon grad att kommunerna har olika ambitionsnivå eller noggrannhet i sitt bedömningsarbete – kommunerna skiljer sig åt tydligt ifråga om genomsnittlig andel ja-svar på frågorna totalt sett – men det tycks också vara så att olikheter mellan kommunernas sätt att organisera och genomföra biståndsbedömning spelar stor roll, eftersom det för denna grupp av frågor med stora olikheter i andel ja-svar är så att kommuner som har hög andel ja-svar i en fråga samtidigt kan ha en mycket låg andel ja-svar i en annan. Detta resulterar i klart olika svarsprofiler. Kanske utbildas det i kommunernas olika lokala traditioner för bedömningen där vissa frågor rutinmässigt blir beaktade medan andra vanligen försummas? Det rör sig ju om frågor där utrymmet för lokala värderingar är stort. Ärendenas karaktär varierar också mellan kommunerna. Vid bedömningen av dessa olikheter bör erinras om att utrymmet för tillfälligheters spel i denna analys också är ganska stor. Dessutom bör beaktas att uppgifterna kan variera beroende på att man har olika verksamhetssystem-/dataprogram i kommunerna. Urvalet av granskade ärenden i varje kommun är litet och de slumpmässiga variationerna i andelen ja-svar kan därför vara betydande. Enstaka ja-svar i enskilda kommuner motsvaras av ca fem procentenheter i kommunjämförelserna. Varje kommuns egen svarsprofil har för övrigt sammanfattats nedan.

Frågor med låga andelar ja-svar

Till sist är det en grupp av frågor i granskningsformuläret där det är mer eller mindre konsekvent mycket låga andelar ja-svar. Hit hör frågorna om:

- Någon annan än den behövande som ansökt
- Om samtycke noterats, och i så fall till vad
- Tidigare och nuvarande intressen
- Vilka uppgifter som andra har lämnat
- Om de förekommit olika uppfattningar under utredningen
- Sammanfattning
- På vilket sätt behoven skulle kunna tillgodoses på annat sätt

- Förslag till beslut
- Synpunkter vid kommunikeringen
- Vad som avslagits
- Beslutets tidsbegränsning
- Omprövnings- och uppföljningsdatum
- Anvisningar för överklagan

Även i denna grupp, där den genomsnittliga andelen ja-svar endast undantagsvis överstiger 30 procent och vanligen är betydligt lägre, rör det sig om såväl formaliafrågor som mer substantiella utredningsfrågor. Varför frågan om ”förslag till beslut” ofta har lämnats obesvarad kommenteras av granskarna med att biståndshandläggarna har delegation att själva fatta beslut. Det finns undantag när det gäller den låga andelen ja-svar på dessa frågor, undantag som antyder att de i någon mån beaktas i några kommuner, t ex när det gäller tidigare och nuvarande intressen, vilka andra som lämnat uppgifter, samtycke och sammanfattning, uppföljningsdatum, tidsbegränsning och anvisning för överklagan. När det gäller bl a synpunkter vid kommunikering, vad som avslagits och omprövningsdatum saknas ja-svar nästan genomgående. Frågorna om vad som avslagits och anvisningar för överklagan har av flera kommuner inte uppfattats som relevanta därför att det i granskningsurvalet inte förekommit några beslut om avslag.

Kommunernas svarsprofiler

Eftersom det visast sig att svarsmönstret skiljer sig starkt åt mellan kommunerna görs här ett försök att karakterisera resultatet för varje kommun med ledning av andelen ja-svar på granskningsformulären. Kommunerna redovisas i bokstavsordning. Istället för att uttrycka svarsprofilerna i procentandelar ja-svar, vilka ju kan utläsas av tabellen i bilaga 2 så sammanfattas dessa tal här i mer kvalitativt jämförande termer i medvetande om att en skillnad i storleksordningen tio procent bara motsvaras av ungefär två granskade ärenden bland ca tjugu i kommunerna.

Bollnäs

Tydligheten i ansökan var i allmänhet god, men det framgick inte alltid om någon annan än den sökande formulerat ansökan, däremot oftast vem om tagit initiativet. Datum för aktualisering fanns oftast med och datum för utredningsstart fanns alltid. Anledningen till ansökan var vanligen klar, tidigare insatser likaså, men vilka metoder som använts i utredningen saknades i en tredjedel av ärendena. Vidare saknades nästan alltid uppgifter om samtycke från andra och i så fall till vad.

I kartläggningen fanns oftast uppgifter om social situation, hälsa och förekomst av funktionshinder dokumenterade, men information om bostadssituationen sakades inte sällan. Samma sak gäller information om den sökandes egna resurser och behov och än mer resurser i den sökandes omgivning. Uppgifter om den sökandes egna intressen, nuvarande och tidigare, saknades helt och uppgift om den sökandes nätverk saknades i drygt hälften av ärendena. Övriga levnadsförhållanden framgick endast undantagsvis. Men den sökandes möjligheter att leva ett självständigt liv framgick trots allt oftast. Man kunde oftast se vem som lämnat uppgifter, men mer sällan vilken information som andra än den sökande lämnat. Om det förekommit olika uppfattningar i utredningen framgick bara i något enda fall.

En sammanfattande bedömning saknades nästan alltid och endast sällan fanns utredarens egen bedömning noterad. Även skälen till bedömningen saknades oftast, likaså en uppgift om det fanns möjlighet att tillgodose behoven på annat sätt, och i så fall hur. Prövning mot skälig levnadsnivå hade skett i mindre än hälften av de granskade ärendena. Förslag till beslut fanns dokumenterat i endast en fjärdedel av dem. Om kommunikering skett, i så fall hur och eventuella synpunkter på detta framgick endast undantagsvis.

Vilka insatser som beviljats fanns alltid noterat, likaså vem som beslutat, oftast även omfattningen av beviljade insatser, däremot aldrig vilka delar av ansökan som eventuellt avslagits. Lagrum för beslut framgick alltid, men motivering därutöver saknades alltid. Beslutsdatum saknades i en dryg tredjedel av ärendena, uppgift om beslutets eventuella tidsbegränsning saknades oftast. Datum för eventuell omprövning framgick aldrig och uppföljningsdatum endast i ett fåtal ärenden. Hur delgivningen av beslutet skett fanns aldrig noterat, inte heller om anvisningar för överklagande lämnats. Men kollegiegranskarna fann att dokumentationen vanligen var lättläst och begriplig.

Gävle (två grupper)

I båda grupperna var ansökningarna enligt kollegiegranskarna tydligt dokumenterade i de flesta fall, likaså vem som tagit initiativ till dem och anledningen till ansökningarna, däremot framgick det i båda grupperna sällan om det var någon annan än den biståndssökande som formulerat ansökan. Datum för aktualisering framgick vanligen i grupp 1 men saknades i en dryg tredjedel av ärendena i grupp 2. Datum för när utredning startade var alltid noterat i båda grupperna. Tidigare insatser saknades oftast i båda grupperna medan det oftast framgick vilka metoder som använts i dem båda. Frågan om samtycke var dock aldrig noterad i grupp 2 och endast undantagsvis i grupp 1.

I kartläggningen fanns uppgifter om funktionshinder, hälsa, bostad och social situation alltid eller nästan alltid med, den sökandes tidigare och nuvarande intressen oftast i grupp 1 och i en tredjedel resp drygt hälften av ärendena i grupp 2. Den sökandes sociala nätverk fanns kartlagd i nästan alla ärenden i grupp 2 och till drygt två tredjedelar i grupp 1. Information om övriga levnadsförhållanden saknades i två tredjedelar av fallen i grupp 1 och för drygt en tredjedel av dem i grupp 2. Den sökandes egna resurser fanns kartlagda i tre fjärdedelar av ärendena i grupp 1 och nästan lika stor andel i grupp 2. Grupp 1 redovisade samma andel för uppgifter om omgivningens resurser medan dessa saknades i mer än en tredjedel av ärendena i grupp 2. Möjligheten att leva ett självständigt liv fanns noterat i alla resp nästan alla ärenden i de två gruppernas ärenden och behovet var oftast utrett i dem båda. Vem som lämnat uppgifter till kartläggningen framgick också oftast även om uppgift saknades i en fjärdedel av fallen i grupp 2 och i en femtedel i grupp 1. Vilka uppgifter som lämnats av andra saknades oftare; i en tredjedel av ärendena i grupp 1 och i tre fjärdedelar av dem grupp 2. Om olika uppfattningar uppkommit vid kartläggningen framgick sällan i de två grupperna.

En sammanfattande bedömning av biståndsbehovet saknades oftast i båda grupperna, det förekom endast undantagsvis i grupp 2. Utredarens egen bedömning framgick i drygt hälften av ärendena i båda grupperna, medan skälen oftast fanns dokumenterade, nämligen i fyra femtedelar av båda gruppernas fall. Möjligheten att tillgodose behoven på annat sätt än med kommunalt bistånd saknades dock nästan alltid i grupp 2 och för drygt hälften av ärendena i grupp 1. Däremot framgick det nästan alltid i grupp 2 på vilket sätt det kommunala biståndet

skulle kunna tillgodose behovet. Frågan om skälig levnadsnivå hade alltid beaktats i grupp 2 och i drygt två tredjedelar av ärendena i grupp 1. Förslag till beslut saknades undantagslöst i båda grupperna. Uppgift om kommunikeringen av beslut fanns nästan alltid med i grupp 2 men denna uppgift saknades oftast i grupp 1. Noteringar om synpunkter på kommunikering saknades helt i båda grupperna.

Vilka insatser som beviljats framgick i fyra femtedelar av alla ärenden i grupp 1 och i tre fjärdedelar av dem i grupp 2. Insatsernas omfattning fanns oftast också dokumenterade. Frågan om vad i ansökan som avslagits bedömdes inte som relevant i grupp 2 och notering om detta fanns endast undantagsvis i grupp 1. Lagrum för beslut fanns alltid eller nästan alltid noterat, likaså beslutsdatum, vem som fattat beslutet och hur det delgivits, men beslutsmotivering saknades alltid i grupp 2 och i en knapp tredjedel av besluten i grupp 1. Beslutens eventuella tidsbegränsning samt datum för omprövning och uppföljning fanns endast undantagsvis i grupp 1 och dessa uppgifter saknades helt i grupp 2. Frågan om anvisningar för överklagan bedömdes ej vara relevant i grupp 2 och i grupp 1 fanns bara någon enda notering om detta. Kollegiegranskarna bedömde att dokumentationen var lättläst och begriplig i tre fjärdedelar av ärendena i grupp 1 och i något högre andel i grupp 2.

Hudiksvall

Ansökan var enligt kollegiegranskarna oftast tydlig, likaså anledningen till den, men det framgick inte så ofta om någon annan än den behövande formulerat ansökan och uppgift om vem som tagit initiativ till den saknades i nära hälften av de granskade ärendena. Datum för aktualisering saknades i tre fjärdedelar av ärendena men datum för utredningsstart framgick oftast. Uppgift om tidigare insatser saknades i en tredjedel av ärendena och använda metoder i utredningsarbetet i nära hälften. Information om samtycke från annan än den sökande och i så fall om vad fanns endast sällan.

Uppgifter om den sökandes hälsa och sociala situation fanns alltid noterad, oftast också eventuella funktionshinder, men information om bostadssituationen saknades i nära hälften av antalet ärenden. Den sökandes sociala nätverk och tidigare intressen samt resurser i omgivningen fanns noterade i två tredjedelar av fallen, nuvarande intressen och övriga levnadsförhållanden i runt en tredjedel. Men den sökandes egna resurser framgick endast i undantagsfall. Möjligheten att leva ett självständigt liv hade noterats i drygt hälften av ärendena och den sökandes behov hade kartlagts i två tredjedelar av dem. Vem som lämnat uppgifter under kartläggningen framgick också i drygt hälften av fallen, men om uppgifter lämnats av andra än den sökande själv framgick endast i ett fåtal av de granskade ärendena. Och olika uppfattningar i kartläggningsdelen framgick endast undantagsvis.

En sammanfattande bedömning hade enligt dokumentationen gjorts i tre fjärdedelar av alla ärenden och utredarens egen bedömning framgick i två tredjedelar av dem. Skälen till bedömningen saknades dock i drygt hälften av fallen och en bedömning av möjligheterna att tillgodose behoven på annat sätt än med kommunalt bistånd saknades oftast. Något oftare, men fortfarande i ett mindre antal av ärendena hade bedömts på vilket sätt som behoven skulle kunna tillgodoses genom ett biståndsbeslut. Prövning mot skälig levnadsnivå förekom endast undantagsvis. Förslag till beslut fanns aldrig noterat, däremot nästan alltid om det fattade beslutet kommunicerats, men inte så ofta hur det skett. Och synpunkter på kommunikeringen fanns aldrig noterade.

Vilka insatser som beviljats framgick nästan alltid, vanligen också deras omfattning, men aldrig om något i ansökan avslagits. Beslutets lagrum fanns alltid noterat, men motivering därutöver endast undantagsvis. Oftast fanns beslutsdatum noterat, men uppgift om beslutets tidsbegränsning saknades i en tredjedel av fallen och omprövningsdatum fanns aldrig med, däremot oftast datum för uppföljning. Vem som fattat beslut framgick alltid, men hur delgivning skett endast i ett fåtal fall. Anvisningar för överklagan fanns med i klar majoritet av besluten. Kollegiegranskarna fann dokumentationen vara lättläst och begriplig i en majoritet av ärendena, men långt ifrån i alla.

Ljusdal

Alla ärenden redovisade en tydligt dokumenterad ansökan och vem som tagit initiativ till den framgick oftast, likaså anledningen till den, men om någon annan än den behövande formulerat ansökan fanns sällan noterat. Och det fanns aldrig någon anteckning om datum för aktualisering, och det saknades uppgift om utredningsstart i nära hälften av ärendena. Tidigare insatser fanns nästan alltid noterade, men ganska sällan vilka metoder som använts i utredningen. Samtycke från annan och om vad framgick aldrig.

I kartläggningen var uppgifter om funktionshinder och den sökandes sociala situation nästan alltid med, oftast även hälsouppgifter. Information om boendesituationen saknades i en tredjedel av alla ärenden och uppgifter om den sökandes tidigare och nuvarande intressen saknades i hälften av fallen eller mer. Det sociala nätverket var kartlagt i drygt hälften av ärendena, men övriga levnadsförhållanden endast i undantagsfall. Den sökandes egna resurser kartlades oftast men resurser i dennes omgivning endast i en tredjedel av fallen. Möjligheten att leva ett självständigt liv noterades i knappt hälften av fallen och behovet beskrevs i drygt hälften. Vem som lämnat uppgifter till kartläggningen framgick endast i knappt en tredjedel av ärendena och vilka uppgifter som lämnats av andra än den sökande i en fjärdedel. Olika uppfattningar i kartlägningsarbetet framgick aldrig.

En sammanfattande bedömning redovisades i dokumentationen i endast en knapp tredjedel av fallen, men utredarens egen bedömning liksom skälen till bedömning framgick i nästa alla. Möjligheten att tillgodose behovet på annat sätt än genom kommunalt bistånd hade bedömts i ett fåtal fall, men möjligheten att tillgodose dem genom kommunalt biståndsbeslut redovisades oftast. Frågan om skälig levnadsnivå bedömdes bara i en fjärdedel av ärendena. Förslag till beslut fanns aldrig noterat, men kommunikeringen av det väl fattade beslutet och hur det skett fanns noterat i runt två tredjedelar av alla fall. Men dokumenterade synpunkter på kommunikeringen fanns noterat endast något undantagsfall.

Vilka insatser som beviljats framgick nästan alltid, men deras omfattning saknades i en knapp tredjedel av ärendena, vad som eventuellt avslagit i ansökan saknades alltid. Vilket lagrum som använts för beslutet framgick alltid, men aldrig någon motivering därutöver, inte heller beslutsdatum. Och beslutets räckvidd i tiden framgick endast i en knapp tredjedel av ärendena. Vem som var beslutsfattare samt datum för omprövning och uppföljning framgick bara undantagsvis, om delgivning skett endast i ett fåtal fall. Anvisningar för överklagan fanns aldrig med. Kollegiegranskarna bedömde oftast att dokumentationen av granskade ärenden vara lättläst och begriplig.

Nordanstig

Ansökan fanns tydligt dokumenterad i drygt hälften av de granskade ärendena och i lika stor andel framgick om det var någon annan än den behövande som hade formulerat ansökan, initiativtagaren framgick i nästan samma andel. Omvänt innebär detta att i nära hälften av fallen var ansökan otydlig i dessa avseenden. Datum för aktualisering framgick dock alltid och datum för starten för utredning nästan alltid, likaså anledningen till ansökan och de metoder som använts i utredningen. Men anteckningar om tidigare insatser saknades i nästan en tredjedel av alla granskade ärenden och noteringar om samtycke och ifråga om vad saknades helt.

I kartläggningen fanns uppgifter om funktionshinder, hälsa, bostadsförhållanden, och social situation nästan alltid medan uppgifter om den sökandes tidigare och nuvarande intressen saknades i en tredjedel av fallen. Den sökandes sociala nätverk, möjligheten att leva ett självständigt liv och personliga behov framgick oftast, men uppgifter om egna resurser saknades i hälften av ärendena och resurser i omgivningen i en tredjedel. Vem som lämnat uppgifter under kartläggningen framgick nästan alltid, men sällan vilka uppgifter som andra än den sökande bidragit med. Olika uppfattningar i utredningen framgick aldrig.

En sammanfattande bedömning fanns redovisad i drygt hälften av ärendena, utredarens egen bedömning i de flesta. Skäl till bedömningen saknades i nära hälften av fallen och information om möjligheterna att tillgodose behoven på annat sätt än med kommunalt bistånd saknades i drygt hälften av dem, däremot framgick nästan alltid hur behoven skulle kunna tillgodoses med kommunalt bistånd. Frågan om skälig levnadsnivå hade enligt dokumentationen gjorts i två tredjedelar av fallen, förslag till beslut redovisades i en tredjedel av dem. Uppgift om kommunicering fanns med undantagslöst men information om hur det skett saknades i en tredjedel av ärendena och synpunkter på denna kommunicering fanns bara redovisat i ett fåtal fall.

Vilka insatser som beviljats fanns dokumenterat i alla ärenden, likaså deras omfattning, men aldrig vad som avslagits i ansökan. Lagrummet för beslut fanns alltid noterat, likaså datum för beslut och vem som fattat det, men motiv för beslut saknades i en tredjedel av fallen. Beslutets eventuella tidsbegränsning framgick endast i en fjärdedel av ärendena, omprövningsdatum nästan aldrig och uppföljningsdatum i endast ett fåtal fall. Delgivningen fanns dokumenterad i en fjärdedel av fallen och anvisningar för överklagan fanns nästan alltid med. De granskade ärendena var nästan alltid lättlästa och begripliga enligt kollegiegranskarna.

Ockelbo

Ansökningarna brast enligt kollegiegranskarna i tydlighet i mer än en tredjedel av ärendena och det framgick sällan om någon annan än den sökande formulerat den. Vem som tagit initiativet till ansökan, och anledningen till den, framgick dock oftast, likaså när utredning startades, men datum för aktualisering saknades i nära en tredjedel av ärendena. Uppgifter om tidigare insatser saknades i hälften av fallen, medan uppgifter om metoder i utredningen fanns i de flesta fall. Frågan om samtycke och i så fall till vad, var inte noterad i något fall.

I kartläggningen fanns information om funktionshinder, hälsa och boendeförhållanden vanligen med, men om den sociala situationen saknades det uppgifter i nästan en tredjedel av fallen. Tidigare intressen var aldrig noterade, nuvarande intressen endast i undantagsfall. Det

sociala nätverket kartlades endast i ett fåtal ärenden och aldrig övriga levnadsförhållanden. Däremot framgick oftast den sökandes egna resurser, och omgivningens resurser var noterade i drygt hälften av fallen. Möjligheten att leva ett självständigt liv var oftast kartlagd, likaså den sökandes behov. Men det saknades uppgifter i mer än en tredjedel av ärendena när det gäller vilka som lämnat uppgifter och oftast även vilka uppgifter som hade lämnats av någon annan än den sökande. Om olika uppfattningar framkommit i utredningen fanns det aldrig några noteringar om.

En sammanfattning av biståndsbehovet saknades i de flesta ärenden och utredarens egen bedömning framgick aldrig. Skälen till bedömningen saknades också oftast, även uppgift om möjligheten att tillgodose behovet på annat sätt än genom kommunalt bistånd var något vanligare. Information om på vilket sätt behovet kunde tillgodoses genom kommunalt bistånd saknades även det i de flesta fall och en bedömning mot vad som kan uppfattas som skälig levnadsnivå var aldrig dokumenterad. Det fanns heller aldrig förslag till beslut noterat, inte om och hur beslutet kommunicerats eller om det förekommit synpunkter på denna kommunikering.

I flertalet ärenden saknades uppgift om vilka insatser som beviljats, likaså information om insatsernas omfattning. Frågan om vad i ansökan som avslagits uppfattades ej som relevant, men lagrum för beslut var nästan alltid noterat, likaså vem som fattat beslutet, beslutsdatum och delgivning, men aldrig någon beslutsmotivering eller beslutets eventuella tidsbegränsning, inte heller datum för omprövning och uppföljning. Frågan rörande anvisningar för överklagan uppfattades inte vara relevant. Kollegiegranskarna uppfattade att dokumentationen i flertalet ärenden var lättläst och begriplig men noterade brister i detta avseende i en dryg tredjedel av dem.

Ovanåker

Alla ansökningar var enligt kollegiegranskarna tydligt dokumenterade och det framgick alltid vem som tagit initiativet och anledningen till den, men oftast saknades uppgift om någon annan än den sökande formulerat den. Datum för ansökan framgick alltid, likaså datum för utredningsstart. Tidigare insatser framgick likaså alltid, även vilka metoder som använts i utredningen, oftast också om det fanns samtycke från annan och i så fall till vad.

I kartläggningen framgick funktionshinder, hälsa bostadsförhållanden och social situation alltid eller nästan alltid, likaså det sociala nätverket, däremot aldrig eller nästan aldrig den sökandes tidigare eller nuvarande intressen. Övriga levnadsförhållanden fanns dock noterade i ett fåtal fall. Den sökandes egna resurser och resurser i omgivningen fanns oftast med, möjligheterna att leva ett självständigt liv var alltid noterade, likaså behovet av bistånd. Vem som lämnat uppgifter framgick nästan alltid, däremot saknades i en dryg tredjedel av ärendena information om vilka uppgifter som lämnats av någon annan än den sökande, och sällan om det förekommit olika uppfattningar under utredningen.

En sammanfattande bedömning fanns endast i något enstaka fall men utredarens egen bedömning redovisades alltid och skäl till bedömningen fanns nästan alltid med. Om behoven skulle kunna tillgodoses på annat sätt än med kommunalt bistånd framgick endast i en knapp tredjedel av alla ärenden och i hälften av dem saknades även uppgift om på vilket sätt de skulle kunna tillgodoses med det kommunala biståndet. Prövning mot skälig levnadsnivå hade dokumenterats i drygt två tredjedelar av fallen. Förslag till beslut saknades nästan alltid och

uppgift om kommunikering skett, och hur, saknades i alla ärenden, likaså uppgift om det förekommit några synpunkter på denna kommunikering.

Beviljade insatser och deras omfattning redovisades alltid. Uppgift om avslags ansågs irrelevant (då inga avslag förekommit), medan lagrum och beslutsdatum alltid fanns med liksom även beslutsmotiveringen i de flesta fall. Beslutets tidsbegränsning fanns i en femtedel, omprövnings- och uppföljningsdatum fanns endast i enstaka fall. Uppgift om beslutsfattare fanns med i alla granskade ärenden, medan uppgifter om delgivning och anvisningar för överklagan saknades. De allra flesta ärendena ansågs lättlästa och begripliga.

Sandviken (två grupper)

I båda grupperna fann kollegiegranskarna att ansökningarna alltid eller nästan alltid var tydligt dokumenterade, det framgick också nästan alltid i båda grupperna vem som hade tagit initiativ till ansökan, vanligen även anledningen till ansökan, men i båda grupperna saknades ofta uppgift om någon annan än den sökande formulerat ansökan, det gällde nästan hälften av ärendena i grupp 1 och i nästan alla i grupp 2. Uppgift om datum för ansökan saknades också i hälften av fallen i grupp 1 och i en fjärdedel av dem i grupp 2. Tidigare insatser fanns alltid noterade i båda grupperna, men vilka metoder som hade använts i utredningen saknades det uppgift om i hälften av ärendena i grupp 2 medan detta oftast framgick i grupp 1. Frågan om samtycke, och om vad, hade inte noterats av någon av grupperna

I kartläggningsskedet av ärendena fanns uppgifter om funktionshinder, hälsa, bostadsförhållanden och social situation alltid eller nästan alltid med i grupp 1, i något lägre andelar i grupp 2. Den sökandes tidigare intressen hade uppmärksammats endast i en tredjedel av fallen i grupp 1 och endast mer sällan i grupp 2. Nuvarande intressen fanns noterade i samma låga andelar. Det sociala nätverket fanns dock nästan alltid kartlagt i grupp 1 men saknades i en dryg tredjedel av ärendena i grupp 2. Övriga levnadsförhållanden fanns oftast dokumenterade i grupp 1 och i halva antalet fall i grupp 2. Den sökandes egna resurser saknades i runt en tredjedel av ärendena i båda grupperna. Omgivningens resurser var noterade i ungefär samma omfattning, men något oftare i grupp 1. Möjligheten att leva ett självständigt liv fanns beaktad i de flesta fall i grupp 1 och saknades i en knapp tredjedel av dem i grupp 2. Dokumentation om biståndsbehovet saknades också i runt en tredjedel av ärendena i båda grupperna. Vem som lämnat uppgifter saknades i ungefär samma utsträckning i båda två och vilka uppgifter som lämnats av annan än den sökande saknades nästan alltid i grupp 2, men fanns med i en knapp tredjedel av fallen i grupp 1. Om det förekommit olika uppfattningar i utredningen fanns endast i undantagsfall noterade i båda grupperna.

En sammanfattande bedömning fanns med i en fjärdedel av ärendena i grupp 1 men i flertalet av dem i grupp 2. Utredarens egen bedömning framgick oftare; i tre fjärdedelar av fallen i grupp 1 och i två tredjedelar av dem i grupp 2. Skälen till bedömningen var lika vanliga i grupp 1 men saknades något oftare i grupp 2, nämligen till hälften. Möjligheten att tillgodose behoven på annat sätt än med kommunalt bistånd fanns endast sällan beaktad i båda grupperna. Men hur behoven skulle kunna tillgodoses med kommunalt bistånd fanns oftast noterad i grupp 1, men saknades i nära hälften av fallen i grupp 2. En bedömning mot skälig levnadsnivå hade enligt dokumentationen skett i drygt två tredjedelar ärendena i grupp 1 men endast till en tredjedel i grupp 2. Förslag till beslut fanns noterat i drygt en tredjedel av fallen i grupp 1 och något högre andel i grupp 2. Kommunikeringen fanns dokumenterad i samma

utsträckning i båda grupperna, till drygt två tredjedelar av fallen. Synpunkter på kommunikering förekom aldrig i någon av grupperna.

Vilka insatser som beviljats framgick alltid i grupp 1 och oftast i grupp 2, men uppgifter om insatsernas omfattning saknades ofta, i runt hälften av ärendena i båda grupperna. Frågan om vad som avslagits har i grupp 2 uppfattats som irrelevant och i grupp 1 har den noterats endast i ett fåtal fall. Lagrummet för beslutet är alltid eller nästan alltid noterat i båda grupperna, likaså vem som är beslutsfattare och datum för beslut. Beslutsmotivering har dokumenterats i två tredjedelar av ärenden i grupp 1, men aldrig i grupp 2. Om beslutet är tidsbegränsat finns aldrig angivet i grupp 1 och endast i något undantagsfall i grupp 2, datum för omprövning och uppföljning fanns aldrig noterat i grupperna. Delgivning har noterats i en fjärdedel av ärendena i grupp 1, och i nära hälften av ärendenas i grupp 2, men anvisningar för överklagan förekom enligt dokumentationen inte i någon av grupperna. Kollegiegranskarna fann att dokumentationen var lättläst och begriplig i de flesta ärendena i grupp 1 medan det i grupp 2 brast i detta avseende i nära hälften av fallen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den genomsnittliga andelen jakande svar varierar mellan drygt 40% och drygt 60% i kommunerna, alltså en skillnad i storleksordningen tjugu procentenheter ifråga om följsamhet till lag och god professionalitet enligt granskningsformulärets specifikation. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga andelen ja-svar i de fem studerade kommunerna i Västernorrland varierade mellan 43 och 55% (Rönnbäck 2002, vår bearbetning), alltså en något mindre skillnad men på ungefär samma totalnivå. Det viktigaste att konstatera i anslutning till detta totalresultat i vårt län är kanske inte de skillnader som kommunerna uppvisar mellan sig utan att alla ligger långt från den ideala biståndsprövningen enligt de ganska rigorösa krav som granskningsformuläret uttrycker. Det viktigaste resultatet är erfarenhetsutbytet under arbetet. I detta avseende är situationen ganska lik den i vårt norra grannlän.

Referenser

Rönnbäck, Eva (2002) Kollegialt lärande – En kollegiegranskning kring äldreomsorgens biståndshandläggning i Västernorrland

Rönnbäck, Eva och Lindelöf, Margareta (2004) Att fördela bistånd. Om handläggningsprocessen inom äldreomsorgen.

Socialstyrelsen (2003) Jämförelsetal för socialtjänsten år 2002

Statistiska Centralbyrån www.scb.se 2005-01-25

Westlund, Peter (1999) En aktgranskning i 12 kommuner – Biståndsbedömning i äldreomsorg. Fokus-rapport 1999:4

Bilagor

1. Granskningsinstrument
2. Resultattabell

Granskningsnyckel – kollegiegranskning**Bilaga 1**

1 (4)

 1 Född år Kön Kommun

Ansökan		Ja	Nej
2	Framgår tydligt vad den enskilde ansökt om för hjälp? Den enskilde har ansökt om (Citera):	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3	Framgår om annan än den enskilde formulerat ansökan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4	Framgår det vem som initierade ärendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5	Framgår datum när ärendets initierades? Datum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	Framgår datumet när utredningen startade? Datum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentar			

Utredning – bakgrund		Ja	Nej
7	Finns anledning till ansökan dokumenterad i utredningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	Finns tidigare insatser beskrivna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	Framgår det vilka metoder som handläggaren använt för att utreda behov och resurser?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	Finns det noterat om andra får kontaktas i utredningen (samtycke)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	Finns det noterat vad samtycket avser?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommentarer			

Utredning – kartläggning

Framgår tydligt i utredningen uppgifter om:		Ja	Nej	Delvis
12	- Funktionshinder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	- Hälsa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	- Bostad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15	- Social situation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	- Intressen (tidigare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	- Intressen (nuvarande)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	- Nätverk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19	- Övriga levnadsförhållanden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20	Framgår det hur eventuellt funktionshinder och hälsa påverkar vardagen och möjligheten att leva ett självständigt liv?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
21	Framgår det vilka behov den enskilde har?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
22	Framgår det vilka resurser som den enskilde har?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
23	Framgår det vilka resurser som andra/omgivningen har?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
24	Framgår det <i>vem</i> som lämnat uppgifterna i utredningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Om ja, vem av följande har lämnat uppgifter i utredningen:				
25	- Den hjälpsökande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
26	- Anhöriga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
27	- God man eller annan legal företrädare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
28	- Personal i hemtjänst eller särskilt boende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
29	- Personal på sjukhusavdelning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
30	- Sjukgymnast/arbetsterapeut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
31	- Personal vid primärvården	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
32	- Annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
33	Framgår det vilka uppgifter som andra lämnat till utredningen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34	Framgår om det finns olika uppfattningar kring behov och resurser?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Kommentarer

.....

.....

.....

.....

.....

Utredning – Bedömning		Ja	Nej
35	Finns det en sammanfattning?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36	Framgår utredarens bedömning tydligt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37	Framgår det vilka skäl som bedömningen grundar sig på?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38	Framgår vilka behov som helt eller delvis kan tillgodoses på annat sätt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39	Framgår det på vilket sätt behoven kan tillgodoses?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40	Framgår någon prövning om biståndet behövs för att uppnå skälig levnadsnivå?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41	Finns det ett förslag till beslut?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42	Framgår om utredningen har kommunicerats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43	Framgår det på vilket sätt utredningen har kommunicerats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44	Finns eventuella synpunkter som framkommit vid kommunikeringen dokumenterade?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentar till bedömningen

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Beslut		Ja	Nej
45	Framgår tydligt vad som beviljats?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46	Framgår tydligt vad som avslagits?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
47	Framgår i vilken omfattning som biståndet ska ges?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48	Framgår vilket/vilka lagrum som beslutet grundas på?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49	Är beslutet motiverat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50	Framgår beslutsdatum?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51	Framgår om beslutet är tidsbegränsat?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
52	Framgår omprövningsdatum?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
53	Framgår uppföljningsdatum?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
54	Framgår det vem som fattat biståndsbeslutet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
55	Framgår det hur beslutet har delgivits den enskilde?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
56	Finns anvisningar för hur man överklagar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer till beslutet

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

57	Övrigt	Ja	Nej
	Är utredningen lättläst och begriplig?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....