

Revisionsrapport

Anhöriga som ger omsorg till närstående

Sollefteå kommun

Christer Marklund
Maj 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Metod, material, avgränsning	2
3.	Lagstiftning.....	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Strategisk styrning i form av policies, mål och planer	4
4.2.	Kartläggning av anhörigas behov: rutin och arbetsätt	5
4.3.	Uppföljning och utvärdering av stödåtgärder	7
4.4.	Styrelsens styrning och kontroll.....	8

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av revisorerna i Sollefteå kommun har PwC genomfört en granskning av hur kommunstyrelsens stöd till de anhöriga som ger omsorg till närstående hanteras. Syftet med granskningen har varit att pröva om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att stödet till anhöriga som vårdar närstående inom kommunstyrelsens ansvarsområden i allt väsentligt hanteras på ett ändamålsenligt sätt, men att den interna kontrollen inom området inte är fullt tillräcklig. Vår bedömning baseras på följande granskningsiakttagelser:

- Den strategiska styrningen genom policies, mål och planer är delvis tillräcklig. Granskningen visar att det inte till fullo kan verifieras att det utövats strategisk styrning över hur verksamheterna ska fullgöra sitt lagstadgade uppdrag avseende anhörigstöd.
- Tillämpade rutiner för att kartlägga de anhörigas behov av stödinsatser är i allt väsentligt tillförlitliga. Granskningen visar att verksamheten kartlägger de anhörigas behov av stödinsatser samt att det finns en samlad behovsbild inom området.
- Uppföljning och utvärdering av individuellt anpassade stödåtgärder till anhöriga är delvis tillräcklig. Granskningen visar att det inom delar av verksamheten görs återkommande uppföljningar inom området. Det kan inte styrkas att systematiska uppföljningar och utvärderingar görs inom samtliga verksamheter. Det kan inte styrkas att kommunstyrelsen gör återkommande och systematiska uppföljningar och utvärderingar inom området.
- Kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området är inte fullt tillräcklig. Granskningen visar att styrelsen inte i tillräcklig grad kan verifiera att den styr och kontrollerar sitt lagstadgade uppdrag inom området.

För att utveckla verksamheten bör kommunstyrelsens prioritera följande rekommendationer:

- Säkerställ att ansvaret för utveckling av anhörigstödet är tydlig i kommunens nya organisation
- Se över behovet av strategier och mål gällande anhörigstöd
- Identifiera nyckeltal som gör det möjligt att följa kommunens anhörigstöd

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Revisorerna i Sollefteå kommun har i 2015 års revisionsplan beslutat att granska kommunstyrelsens stöd till anhöriga som ger omsorg till närstående. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Socialstyrelsens undersökning visar att närmare var femte svensk i vuxen ålder vårdar, hjälper och stödjer en närstående. Sedan några år tillbaka har det införts en ny bestämmelse i socialtjänstlagen. Den innebär att kommunen är skyldig att erbjuda ett individuellt anpassat stöd till anhöriga som vårdar en närstående, för att underlätta och förebygga ohälsa. En bristfällig styrning och kontroll kan riskera att kommunens stöd till anhöriga inte sköts på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsobjektet i denna granskning är kommunstyrelsen. Av styrelsens reglemente framgår att den fullgör kommunens uppgifter inom ramen för socialtjänstlagen. Kommunstyrelsen i Sollefteå kommun har således ansvar för att tillhandahålla ett ändamålsenligt stöd till anhöriga som ger omsorg till närstående.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är den strategiska styrningen i form av policies, mål och planer tillräcklig?
- Används en tillförlitlig rutin att kartlägga anhörigas behov?
- Sker en tillräcklig uppföljning och utvärdering av individuellt anpassade stödåtgärder till anhöriga?
- Är styrelsens styrning och kontroll inom området tillräcklig?

2.3. Revisionskriterier

- Socialtjänstlagen 5 kap. 10 §.
- Kommuninterna policies, mål och planer som rör granskningsområdet

2.4. Metod, material, avgränsning

För denna granskning har en genomgång och analys gjorts av dokumentation avseende de mål, rutiner och riktlinjer som finns gällande stöd till anhöriga. Vidare har intervjuer genomförts med vård- och omsorgsutskottets ordförande, produktionschef, verksamhetschefer för individ- och familjeomsorgen, funktionsstöd, äldreomsorgen samt anhörigkonsulent.

3. *Lagstiftning*

När bestämmelsen i 5 kap. 10 § SoL ändrades var det för att tydliggöra socialnämndens skyldighet att ge stöd, och möjligheten för dem som vårdar eller stödjer en närstående att få stöd (prop. 2008/09:82, s. 27). Ändringen innebär dock inte att en enskild person kan begära bistånd utifrån den bestämmelsen. Den enda bestämmelse som ger en sådan rätt är fortfarande 4 kap. 1 § SoL (prop. 2008/09:82 s. 24).

Syftet med bestämmelsen är att uppmärksamma de anhörigas situation, utreda deras behov, informera om och erbjuda stöd.

Merparten av det stöd till anhöriga som ger omsorg till närstående har generellt i landet riktats till anhöriga till äldre personer. Avsikten med bestämmelsens nuvarande lydelse är att kommunernas stöd till anhöriga ska vidgas så att alla som vårdar och stödjer en närstående enligt lagstiftningen omfattas (prop. 2008/09:82, s. 7–10). Det innebär att arbetet med stöd till anhöriga ska omfatta socialtjänstens alla verksamheter.

Syftet med stödet till anhöriga är framför allt att minska deras belastning, både den fysiska och psykiska. Den anhöriga kan genom stödet få en förbättrad livssituation samtidigt som risken att drabbas av ohälsa minskar. Kommunen bör ha ett brett utbud av stöd för att kunna tillgodose grupper och individers olika behov. Med stöd menas olika insatser som primärt syftar till att fysiskt, psykiskt och socialt underlätta för person som vårdar eller stödjer närstående. Begreppet stöd kan t.ex. innefatta bemötande, information, kunskap, råd, avlösning, hjälpmedel och hemtjänst.

Exempel på personer som omfattas av bestämmelsen är:

- Anhöriga till personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning
- Anhöriga till personer med utvecklingsstörning eller annan intellektuell funktionsnedsättning
- Anhöriga till personer med långvarig psykisk eller kronisk fysisk sjukdom
- Anhöriga till personer med missbruks- och beroendeproblematik
- Föräldrar till barn under 18 år med någon av ovanstående sjukdom eller funktionsnedsättning
- Föräldrar till vuxna barn med någon av ovanstående sjukdom eller funktionsnedsättning
- Vuxna barn till person med någon av ovanstående sjukdom eller funktionsnedsättning.

4. Granskningsresultat

4.1. *Strategisk styrning i form av policies, mål och planer*

Den strategiska styrningen av en verksamhet utövas av ansvarigt politiskt organ. Från år 2015 vilar detta ansvar på kommunstyrelsen.

Av Sollefteå kommuns styrdokument, beslutat av kommunfullmäktige 2014-12-15, framgår att nämnd fattar beslut om riktlinjer¹. Av styrdokumentet framgår också att anvisningar² utfärdas av kommunchef eller ansvarig tjänsteman.

Tidigare socialförvaltning är från år 2015 organiserad i verksamheten produktion³, som består av individ- och familjeomsorg, funktionsstöd samt äldreomsorg.

Genom de dokument som granskats och de intervjuer som genomförts framgår att:

- I kommunstyrelsens förslag till måldokument⁴ med handlingsplaner år 2015 ges ingen strategisk styrning avseende anhörigstöd. Det har inom verksamheterna äldreomsorg, funktionshinder eller individ- och familjeomsorgen inte formulerats mål avseende anhörigstöd år 2015.
- Vård- och äldregruppen har 2014-06-11 genom beslut om riktlinjer för bistånd antagit riktlinjer för handläggning⁵ av anhörigstöd. Dessa riktlinjer har inte behandlats av kommunstyrelsen under år 2015.
- Socialförvaltningens administrativa chef har 2014-01-21 beslutat om *uppdrag* för anhörigkonsulent. Av uppdraget framgår att anhörigkonsulenten verkar övergripande inom dåvarande vård- och äldregruppen och individ- och omsorgsgruppen. I uppdraget definieras anhörigkonsulentens ansvarsområden, prioritering av de olika uppdragen samt krav på att årligen redovisa sammanställning över genomförda aktiviteter inom ramen för anhörigstöd.
- Det finns år 2015 en särskild budget för anhörigstöd. D.v.s. för anhörigkonsulentens verksamhet.⁶ Budget för 1,0 årsarbetare ligger inom verksamheten medborgarservice, alltså inte inom verksamheten produktion. Budget för anhörigstöd har tidigare år funnits inom vård- och omsorgsförvaltningen, administrativa enheten.

¹ Dokument till grund för styrning av verksamheten. De utgör det ramverk som anger hur genomförande och åtgärder sker och berör olika områden.

² Förtydliganden av lagar, avtal eller beskrivningar av hur olika processer sker.

³ Socialtjänsten

⁴ I detta dokument anges fyra fokusområden med ett antal inriktningsmål för kommunens Verksamheter, bl.a. omsorg. Inriktningsmålen med dess handlingsplaner ska prioriteras i all verksamhetsplanering. Särskilda mål, både finansiella och verksamhetsmål, anges för god ekonomisk hushållning

⁵ Tillämpningen av SoL 5:10 har omsatts i kommunala riktlinjer för handläggningen

⁶ Budget innehåller förutom personalkostnader medel för hyra, utbildning, bilar mm också ca 30 tkr avsatta för aktiviteter.

Revisionell bedömning: Den strategiska styrningen genom policies, mål och planer bedöms vara delvis tillräcklig. Bedömningen baseras på att det inte till fullo kan verifieras att det utövats strategisk styrning när det gäller hur verksamheterna ska fullgöra sitt lagstadgade uppdrag avseende anhörigstöd. Det har t.ex. inte formulerats direktiv för hur bestämmelserna i 5 kap. 10 § SoL ska tillämpas, eller givits verksamheterna i uppdrag att göra sin analys och ta fram sin strategi avseende stöd till anhöriga.

För att utveckla styrningen inom området föreslås att kommunstyrelsen ser över behovet av strategier och mål avseende det stöd som ges till personer som vårdar eller stödjer närstående.

4.2. *Kartläggning av anhörigas behov: rutin och arbetssätt*

Genom de dokument som granskats och de intervjuer som genomförts framgår att:

- Det finns en särskild tjänst, en anhörigkonsulent, som är anställd för att arbeta mot målgruppen anhöriga inom vård- och äldreomsorgens och individ- och omsorgsnämndens tidigare ansvarsområden. Områdena inryms fr.o.m. 1 januari 2015 i kommunstyrelsens ansvarsområde. Vi noterar att tjänsten som anhörigkonsulent har varit vakant åren 2010-2013.
- I anhörigkonsulentens uppdrag har stödsamtal till enskilda samt lotsning av anhöriga till lämpliga professioner högsta prioritet. I övrigt ansvarar anhörigkonsulenten bland annat för:
 - Information om kommunens anhörigstöd
 - Genomförandet av interna utbildningar
 - Omvärldsbevakning inom området
- Tjänsten som anhörigkonsulent är fr.o.m. 1 januari 2015 organiserad inom verksamheten medborgarservice. Anhörigkonsulenten är därmed inte längre en del av socialtjänstens organisation. Vi noterar att ansvaret för utveckling av anhörigstödet inte uppfattas som tydligt i kommunens nya organisation. Detta gäller dock inte det anhörigstöd som ges inom individ- och familjeomsorgen.
- Socialtjänstens ledningssystem för kvalitet fasställdes av förvaltningschef 2014-12-03. Av ledningssystemet framgår att socialförvaltningen har en anhörigkonsulent anställd som arbetar med dessa frågor samt att socialförvaltningen erbjuder avlastning/avlösning upp till 10 timmar i månaden. Av ledningssystemet framgår att anhörigstöd är en del av äldreomsorgen. Vi noterar att informationen i ledningssystemet för kvalitet inte har uppdaterats i förhållande till ny organisation, eller i förhållande till övrig information som lämnats i granskningen.
- Av kommunstyrelsens delegationsordning⁷ framgår att biståndshandläggare bl.a. fattar beslut om korttidsboende, växelboende och dagverksamhet enligt 4 kap. 1 § SoL samt beslut om bistånd i form av stöd till personer som vårdar eller stödjer närstående enligt 4 kap. 1 § SoL.

⁷ Avseende vård och omsorg, Omsorg om äldre personer och vissa personer med funktionsnedsättning

- Inom individ- och familjeomsorgen tillämpas ett enhetligt styrsystem (BBIC) för utredning, planering och uppföljning i den sociala barnavården. Styrsystemet innebär att hänsyn ska tas till anhöriga vid utformning av närståendes insats. Nämnden har 2014-06-11 beslutat att motsvarande styrsystem (ÅBIC) ska börja tillämpas inom äldreomsorgen.
- Stöd till anhöriga ges direkt till den anhörige och indirekt⁸ via den närståendes insats. Stöd ges dels inom ramarna för de biståndsbedömda verksamheterna⁹, dels som insats utan behovsprövning¹⁰. Det innebär att anhörigstöd dels uppfattas som en specifik verksamhet, dels som en integrerad del av socialtjänstens ordinarie verksamhet.
- När det gäller anhörigstöd finns inga specifika rutiner för samverkan:
 - mellan styrelsens verksamheter
 - mellan verksamheterna och hälso- och sjukvården
 - mellan verksamheterna och frivillig/anhörigorganisationer.
- Samarbete sker både på verksamhets- och individnivå inom kommunen och med hälso- och sjukvården samt frivillig/anhörigorganisationer. Anhörigkonsulenterna deltar i nätverk för anhörigkonsulenter i länet, i Norrland och i riket.
- Samarbetet mellan anhörigkonsulent och äldreomsorgens myndighet och verkställighet uppfattas mest utvecklat. Samarbetet mellan anhörigkonsulent och övriga verksamheter beskrivs som utvecklingsområden.
- Kommunen kartlägger behov i gruppen äldre- och personer med fysiska och psykiska funktionshinder. Det innebär att biståndshandläggare erbjuder uppsökande hembesök till alla personer som fyllt 80 år som inte har stöd eller hjälp från hemtjänsten. Syftet med hembesöken är att informera om vilka stöd- och hjälpinsatser som finns att söka från kommunen. Hälsosamtal erbjuds till alla 75-åringar i kommunen och utförs av legitimerad personal.
- Anhörigkonsulenterna har under år 2014 genomfört hembesök, vissa tillsammans med biståndshandläggare eller hemtjänstchef. Resultatet av hembesöken, t.ex. förmedling av kontakt till socialsekreterare, biståndshandläggare, arbetsterapeut, demenssjuksköterska eller annan funktion för att tillgodose anhörigas önskan om annat stöd än av anhörigkonsulent, dokumenteras. Vid hembesök informeras om andra stödformer, hur det går till att söka bistånd, fallförebyggande och säkerhet i hemmet samt träffpunkter och föreningslivet på orten där den anhöriga bor. Hembesöken resulterar i en kartläggning av anhörigas vistelseort, ålder, kön, relation till närstående, samt vilket typ av stöd som den anhörige nyttjat eller efterfrågar. Vi noterar att kartläggningen inte redovisats till nämnd/styrelse, utan stannar hos anhörigkonsulenterna. Kartlägningsverktyget COAT¹¹ har tidvis tillämpats.

⁸ T.ex. kan insatsen växelboende fungera som stöd och avlösning till anhöriga. Andra exempel är demensteamet, hemtjänstinsatser, träffpunkter, boendestöd, ledsagarservice LSS, avlösarservice LSS, korttillsyn, familjehem, bostadsanpassning och hjälpmedel.

⁹ Anhöriges ansökan prövas individuellt utifrån den anhöriges önskemål och behov av insatser, t.ex. växelvård, dagverksamhet inom äldreomsorgen, avlösarservice och ledsagarservice inom funktionshinderverksamheten samt familjehem och boendestöd inom individ- och familjeomsorgen. Avlösarservice >10 timmar kan beviljas efter ansökan om bistånd. Hemtjänsten utför tiden.

¹⁰ T.ex. anhörigavlösning <10 timmar/månad kostnadsfritt utan biståndsbeslut, familjeteamet, Komet, Vita villan, Berörd av beroende – anhöriggrupp missbruk, demenssköterska – grundläggande demensutredning i hemmet – genomför anhörigintervjuer – samarbete med anhörigkonsulent.

¹¹ COAT är ett instrument för planering, uppföljning och utvärdering av stöd till anhörigvårdare

- Information om anhörigstöd via anhörigkonsulent, samt stöd till anhöriga till närstående med missbruk/beroende via individ- och familjeomsorgens verksamhet Vita villan, finns på kommunens hemsida. En gång i månaden annonseras om anhörigstöd i lokaltidningen. En gemensam länsbroschyr om anhörigstöd i Västernorrlands län finns tillgänglig på kommunens hemsida, samt på sjukhuset och hälsocentraler i kommunen. Informationsmaterial på andra språk än svenska om vilket stöd som kan erbjudas finns inte.

Revisionell bedömning: Rutiner för att kartlägga de anhörigas behov av stödinsatser bedöms i allt väsentlig vara tillförlitlig. Bedömningen baseras på att verksamheten kan styrka att det finns en samlad behovsbild inom området.

För framtiden föreslås att resultatet av anhörigkonsulentens kartläggning av anhörigas behovs sammanställs och redovisas inom verksamheten samt till kommunstyrelsen.

Vi föreslår att kommunstyrelsen tydliggör ansvaret för utveckling av anhörigstödet i kommunens nya organisation.

Vi föreslår att kommunstyrelsen överväger behovet av informationsmaterial om anhörigstöd på andra språk än svenska.

4.3. *Uppföljning och utvärdering av stödåtgärder*

Genom de dokument som granskats och de intervjuer som genomförts framgår att:

- Anhörigkonsulenten ansvarar enligt uppdraget för att årligen redovisa sammanställning över genomförda aktiviteter inom ramen för anhörigstöd. I sammanställningen redovisas anhörigkonsulentens arbete med internt information- och samverkansarbete, t.ex. träffar med legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, biståndshandläggare, färdtjänsthandläggare samt externt samarbete med landstinget i Västernorrlands län.
- Av sammanställningen avseende år 2014 framgår bl.a.:
 - Antalet stödsamtal som genomförts
 - Antalet hembesök som genomförts
- Sammanställningen innehåller en redovisning av vilka anhöriga som tar kontakt med anhörigkonsulenten. Till större delen är det anhöriga till äldre som vänder sig till anhörigkonsulenten. En vidare grupp anhöriga¹² har börjat höra av sig under år 2014, vilket inneburit utveckling av anhörigkonsulentens kontaktytor. Vi noterar att:
 - ingen jämförelse görs med föregående års verksamhet
 - någon redovisning av resursnyttjandet görs inte
- Sammanställningen har rapporterats inom verksamheten. Sammanställningen har inte rapporterats till nämnd/styrelse.

¹² T.ex. anhöriga till personer med psykisk sjukdom, missbrukande barn/barn som begått brott, långvarig sjuka, som inte har hemtjänstinsatser eller andra former av insatser. Invandrare som tar hand om någon äldre anhörig är en ny grupp.

- Äldreomsorgen, funktionshinderverksamhetens eller individ-och familjeomsorgen gör ingen särskild uppföljning eller utvärdering av det stöd som ges till anhöriga.
- Under år 2013 genomfördes en kartläggning av befintligt anhörigstöd inom verksamheterna funktionsstöd och individ-och familjeomsorg. Kartläggningen genomfördes i syfte att bibehålla verksamhetens kunskap om det anhörigstöd som erbjöds under anhörigkonsulentens tjänstledighet. Det kan inte styrkas att kartläggningen redovisats för dåvarande nämnd eller nuvarande styrelse.
- Det finns en rutin för uppföljning för biståndsbedömt stöd till anhöriga enligt socialtjänstlagen. Det bedöms ovanligt att anhöriga söker stöd för egen del i form av biståndsbedömda insatser. Rutin för dokumentation i verksamhetssystemet anges försvåra uppföljning på verksamhetsnivå.

Revisionell bedömning: Uppföljning och utvärdering av individuellt anpassade stödåtgärder till anhöriga bedöms vara delvis tillräcklig. Bedömningen baseras på att det inom delar av verksamheten görs återkommande uppföljningar inom området. Det kan inte styrkas att systematiska uppföljningar och utvärderingar görs inom samtliga verksamheter. Det kan inte styrkas att styrelsen gör återkommande och systematiska uppföljning och utvärderingar inom området.

För framtiden föreslås att rutiner för uppföljning och utvärdering av individuellt anpassade stödåtgärder till anhöriga tas fram för samtliga verksamheter som arbetar med anhörigstöd.

4.4. *Styrelsens styrning och kontroll*

Granskningen visar att tidigare vård- och omsorgsnämnden via riktlinjer för handläggning utövat viss styrning över hur verksamheten ska fullgöra sitt uppdrag avseende anhörigstöd. Mål och strategier har dock inte fastställts av ansvarigt politiskt organ.(se avsnitt 4.1)

Genom de dokument som granskats och de intervjuer som genomförts framgår att:

- Det kan inte styrkas att styrelsen begärt eller fått någon uppföljning eller utvärdering av hur verksamheterna fullgör sitt uppdrag inom området under år 2015.
- Vård- och äldrenämnden fick 2014-04-02 muntlig information om stöd till anhöriga. Det kan inte styrkas att individ-och omsorgsnämnden fått samma information. Informationen lämnades av anhörigkonsulent och berörde stöd från anhörigkonsulenten och verksamheterna funktionsstöd, individ- och familjeomsorgen samt äldreomsorgen. Utmaningarna för anhörigstödet i Sollefteå kommun redovisades. Det kan inte styrkas att dåvarande nämnd agerat på denna information.
- Stöd till anhöriga finns inte upptaget i styrelsens internkontrollplan för år 2015.

Revisionell bedömning: Kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området bedöms inte vara fullt tillräcklig. Bedömningen baseras på att styrelsen inte i tillräcklig grad kan verifiera att den styr och kontrollerar sitt lagstadgade uppdrag inom området.

För framtiden föreslås att styrelsen utvecklar sin styrning och kontroll inom området. Det kan t.ex. ske genom att man identifierar nyckeltal som gör det möjligt att följa upp det stöd som erbjuds personer som vårdar eller stödjer närstående. Styrelsen bör även beakta stöd till anhöriga vid framtagande av internkontrollplan

2015-05-26

Christer Marklund

Projektledare

PerÅke Brunström

Uppdragsledare