



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTERNORRLANDS LÄN

Rättssäkerhet inom äldreomsorgen

Aktgranskning och
intervjuer med
biståndshandläggare

Förord

Länsstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i länet. I uppgiften ingår bland annat att följa upp och utvärdera den enskildes rättssäkerhet.

I samarbete med Socialstyrelsen har länsstyrelserna genomfört ett nationellt rättssäkerhetsprojekt genom en enkätundersökning i samtliga kommuner och genom aktgranskning i ett urval kommuner för att kartlägga hur kommunerna tillgodoser den enskildes rättssäkerhet inom äldreomsorgen. Resultatet av enkätundersökningen för Västernorrlands län har redovisats i rapport 2000:7.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har utökat sin aktgranskning till att gälla samtliga kommuner i länet. Aktgranskningen har dessutom kompletterats med intervjuer med kommunernas biståndshandläggare. I föreliggande rapport redovisas resultatet av den genomförda aktgranskningen och intervjuerna i Västernorrlands län.

Länsstyrelsen har redovisat resultaten av granskningen för biståndshandläggarna i Härnösand, Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik. I Sollefteå redovisades resultaten för förvaltningschef och ordförande. I Sundsvall erhöll dåvarande äldreomsorgschef på respektive distrikt, och i två av distrikten även biståndshandläggarna, en sammanfattning av resultaten. I Ånge redovisades resultaten av aktgranskningarna för ordförande, förvaltningschef och biståndshandläggarna. Länsstyrelsen har även redovisat innehållet i denna rapport samfällt för socialnämndernas ordföranden och chefstjänstemän vid Kommunförbundet Västernorrlands Socialpresidium.

Ansvariga för undersökningen har varit socialkonsulenterna Lena Fröberg och Thomas Normark. Thomas Normark har utarbetat rapporten.

Birgith Molberg
Avdelningschef

Sändlista
Socialnämnderna (motsvarande i länet)
Socialstyrelsen
Kommunförbundet Västernorrland
Länsrätten i Västernorrlands Län
Landshövding
Länsråd

Innehållsförteckning

Rubrik	Sida
1 Inledning och syfte	1
2 Metod/genomförande	1
3 Intervjuer med biståndshandläggare	1
3.1 Kommunernas organisation för biståndshandläggning	1
3.2 Utredningar	2
3.3 Kommunala riktlinjer	2
3.4 Delegationsnivå	2
3.5 Verkställighet och genomförande	3
3.6 Dokumentation	3
3.7 Biståndshandläggarnas erfarenheter av förändrad organisationsform	3
4 Resultat av aktgranskningen	3
4.1 Ansökan	4
4.2 Utredning	5
4.3 Bedömning	8
4.4 Beslut	9
4.5 Journalanteckningar	11
5 Sammanfattning och länsstyrelsens avslutande bedömning	13

1 Inledning och syfte

Länsstyrelsen har enligt 68 § socialtjänstlagen (SoL) tillsynsansvaret över socialtjänsten i länet och ska följa tillämpningen av socialtjänstlagen samt tillse att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dvs. att den enskilde får den sociala omsorg som svarar mot en skälig levnadsnivå i socialtjänstlagens mening.

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har i ett nationellt rättsäkerhetsprojekt genomfört en enkätundersökning i samtliga kommuner och aktgranskning i ett urval av kommuner för att kartlägga på vilket sätt/ i vilken omfattning kommunerna tillgodoser den enskildes rättsäkerhet inom äldreomsorgen.

Länsstyrelsen har utökat aktgranskningen till att omfatta samtliga kommuner i länet och för Sundsvalls del de fyra dåvarande distrikten. Granskningen har kompletterats med intervjuer med biståndshandläggarna i kommunerna. Syftet med denna rapport är att kartlägga i vilken utsträckning kommunerna i Västernorrlands län tillgodoser den enskildes rättssäkerhet inom äldreomsorgen.

2 Metod/genomförande

Länsstyrelserna har i samarbete med Socialstyrelsen utarbetat ett formulär för aktgranskning. Länsstyrelsen har besökt samtliga kommuner och utifrån ovan nämnda formulär granskat 20 akter och för Sundsvalls vidkommande 20 akter i vart och ett av de dåvarande fyra distrikten eller sammanlagt 80 akter. I samtliga fall har aktgranskningen avsett de senast aktuella ärendena inkluderande utredning, beslut och dokumentation i respektive akt oavsett lagringsform. Totalt har 200 akter/ärenden granskats.

Biståndshandläggarna i samtliga länets kommuner har intervjuats gruppvis utifrån ett frågeformulär. Aktgranskning och intervjuer ägde rum under våren och hösten 2000 och rapporten behandlar de förhållanden som då rådde. Oavsett tjänstetitel benämnes de handläggare som utreder och fattar beslut enligt 6 f § SoL för biståndshandläggare i denna rapport. Med 6 f § SoL avses bland annat bistånd med hjälp i hemmet och särskilt boende för service och omvårdnad för äldre.

3 Intervjuer med biståndshandläggare

3.1 Kommunernas organisation för biståndshandläggning

Samtliga kommuner har under de senaste tre åren förändrat sina organisationer för biståndshandläggningen. Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Timrå och Örnsköldsvik har infört särskilda biståndshandläggare. Sundsvall har genom ett avtal med landstinget fört över hälso- och sjukvårdsinsatser upp till läkarnivå i ordinärt boende för de personer som även har insatser genom kommunens äldreomsorg. I samband med detta avtal skedde en skatteväxling och ett antal distriktskötersketjänster överfördes till kommunen. Dessa distriktsköterskor ansvarar förutom hälso- och sjukvårdsinsatser för biståndshandläggning och arbetsledning och benämnes områdeschefer. Ånge hade vid undersökningens genomförande kvar den traditionella organisationsformen med hemtjänstassistenter som

även hade ansvar för biståndshandläggning. Ånge har sedan november 2000 en ny organisation med särskilda biståndshandläggare.

I Härnösand, Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik sitter biståndshandläggarna samlokaliserade. I övriga kommuner är de lokaliserade till sina geografiska områden. I Kramfors och Örnsköldsvik finns en samlokaliserad chef för den enhet biståndshandläggarna utgör. I Härnösand är biståndshandläggarna underställd en av distriktscheferna. I Sollefteå är de underställda respektive områdeschef. I Sundsvall var, när undersökningen genomfördes äldreomsorgschefen i respektive distrikt närmast ansvarig, medan biståndshandläggarna i Timrå och Ånge är underställda förvaltningschefen.

Sundsvall förändrade sin organisation i oktober 2000. De fyra distrikten upphörde och verksamheten delades in i fyra programområden varav äldreomsorgen utgör ett av dessa. Äldreomsorgen är i sin tur uppdelad på verksamheterna boende och hemtjänst och områdescheferna är nu underställda respektive verksamhetschef. Områdescheferna för hemtjänst utför biståndsbedömningar, medan områdescheferna för boende handhar vårdplaneringar på boendena.

Tjänsterna som biståndshandläggare har till övervägande delen tillsatts med befintlig personal i samband med omorganisationer. De flesta har erfarenheter som hemtjänstassistent och föreståndare och i Sundsvall som sjuksköterska/distriktsköterska. Särskild utbildning för biståndshandläggningen har efter omorganisationerna bestått av enstaka kursdagar förutom i Sundsvall där arbetsgivaren tidigare anordnat en utbildning i socialrätt 10 poäng.

3.2 Utredningar

Samtliga kommuner förutom Ånge uppger att de arbetar utifrån mallar med rubriker på de områden som utredningen bör omfatta. Hembesök företas i samtliga kommuner i regel i alla nya ärenden och oftast vid uppföljningar och omprövningar. Biståndshandläggarna i samtliga kommuner uppger att de brukar ta kontakt med distriktsköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast under utredningens gång.

3.3 Kommunala riktlinjer

Ånge och Örnsköldsvik har skriftliga riktlinjer för hemtjänsten. I Sundsvall finns ett beslut i socialnämnden om att det ska prövas om serviceinsatser kan utföras av annan privat utförare. I övriga kommuner finns tidigare riktlinjer kvar som ett rättesnöre eller muntliga sådana. Genomgående är att dessa begränsar städning till var 14 dag eller var tredje vecka, att städningen ska omfatta två rum och kök, att fönsterpust och storstädning ej utförs och att matdistribution ska ersätta matlagning i den enskildes hem. I samtliga kommuner förutom Ånge uppger biståndshandläggarna att ansökan prövas oavsett denna ingår i riktlinjerna eller ej. I Ånge kan undantag göras för personer med astma eller annat som kräver att städning genomförs mer frekvent.

3.4 Delegationsnivå

I Sollefteå, Sundsvall, Timrå och Örnsköldsvik fattar biståndshandläggarna samtliga beslut enligt 6 f § SoL. I Härnösand fattar distriktschef beslut om plats i särskilt boende. I Kramfors

fattar biståndschefen beslut om avslag på grund av platsbrist i särskilt boende. I Ånge är besluten om plats i gruppboende för dementa delegerat till vård- och omsorgschefen.

3.5 Verkställighet och genomförande

I Härnösand, Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik erhåller verksamhetsansvariga ett skriftligt uppdrag. Biståndshandläggarna har i Härnösand ej ansvar för uppföljning av att besluten verkställs, medan det ej är klart fastlagt i Kramfors vem som ansvarar. I Örnsköldsvik ligger ansvaret på såväl biståndshandläggare som verksamhetschef och kan bevakas av den enskilde via omsorgsgarantin. I Sollefteå, Sundsvall och Ånge kommuner lämnar biståndshandläggarna över uppdraget direkt till vårdpersonalen. I dessa kommuner sker uppföljning genom regelbundna och ofta dagliga träffar med personalen.

3.6 Dokumentation

Ansvar för dokumentation av verkställighet och genomförande åvilar i Härnösand, Kramfors, Timrå och Örnsköldsvik verksamhetscheferna. I övriga kommuner ligger ansvaret hos biståndshandläggarna.

Samtliga kommuner förutom Kramfors har infört datoriserade system för utredning, beslut och verkställighet. Kramfors använder sig av ärendeblad A i datorerna, men ska upphandla ett datasystem. Erfarenheterna av datoriserade system är överlag mycket goda förutom att systemen innehåller alltför många olika ”bilder”, är sårbart och att kapaciteten i datanäten inte alltid är den bästa.

3.7 Biståndshandläggarnas erfarenheter av förändrad organisationsform

Samtliga kommuners biståndshandläggare förutom Ånge, som ej genomfört en förändrad organisation, ansåg att organisationsförändringarna lett till att utredningar och beslutsunderlag blivit betydligt bättre. Den enskildes rättssäkerhet har ökat genom att biståndshandläggarna fått bättre kunskaper. Biståndshandläggarna upplever att besluten har blivit mera restriktiva genom bättre underlag och genom att det sker en prövning om behoven kan tillgodoses på annat sätt.

4 Resultat av aktgranskningen

Aktgranskning har skett i samtliga kommuner i länet. I varje kommun granskades 20 akter och för Sundsvalls vidkommande 20 akter i vart och ett av de dåvarande fyra distrikten eller sammanlagt 80 akter. Totalt granskades 200 akter/ärenden.

Resultatredovisning sker på kommunnivå och för jämförelsen skall även för riket som helhet i den mån dessa siffror varit tillgängliga. För Sundsvall har de fyra distriktens resultat lagts samman. Procentsiffror har i regel avkortats eller upphöjts till närmaste heltal.

4.1 Ansökan

4.1.1 Framgår det tydligt vad ansökan avser?

Tabell 1.

	Ja	Nej
Härnösand	10	10
Kramfors	16	4
Sollefteå	12	8
Sundsvall	68	12
Timrå	10	10
Ånge	12	8
Örnsköldsvik	16	4
Länet	144	56
Länet procent	72 %	28 %
Riket procent	88 %	12 %

Länsstyrelsens kommentar

För att en ansökan ska kunna behandlas på ett rättssäkert sätt ska det i utredningen alltid framgå vilka insatser den enskilde ansöker om. I utredningen ska allt den enskilde säger att denne vill ha hjälp med dokumenteras. Det är otillfredsställande att det i mer än var fjärde utredning inte framgår vad den enskilde ansökt om. När det inte framgår vilka insatser ansökan avser finns risk för att den enskilde kan gå miste om att överklaga ett beslut, som inte överensstämmer med vad denne faktiskt ansökt om.

4.1.2 Vem som ansökte om biståndet

Tabell 2.

	Enskilde	God man	Annan	Framgår ej	Omprövning
Härnösand	4	-	2	9	5
Kramfors	11	-	7	2	-
Sollefteå	19	-	1	-	-
Sundsvall	43	-	9	7	21
Timrå	5	-	3	10	2
Ånge	8	-	4	7	1
Örnsköldsvik	17	-	1	2	-
Länet	107	-	27	37	29
Länet procent	54 %	-	13 %	18 %	14 %
Riket procent	69 %	1 %	14 %	16 %	uppg. saknas

4.1.3 Fullmakt för annan att ansöka om biståndet i det fall annan gjort ansökan

Tabell 3.

	Fullmakt finns	Fullmakten är	
		Skriftlig	Muntlig
Härnösand	1	-	1
Kramfors	-	-	-
Sollefteå	-	-	-
Sundsvall	4	1	3
Timrå	-	-	-
Ånge	-	-	-
Örnsköldsvik	-	-	-
Länet	5	1	4
Länet procent	19 %	20 %	80 %
Riket procent	uppg. saknas	uppg. saknas	uppg. saknas

Länsstyrelsens kommentar

Ansökan om bistånd kan göras av den enskilde eller genom ombud. Ett ombud ska ha en skriftlig eller muntlig fullmakt att göra en ansökan. Finns enbart en muntlig fullmakt ska kontroll göras med den enskilde att fullmakten gäller och vad den innehåller och kontrollen ska dokumenteras.

Länsstyrelsen finner det mycket anmärkningsvärt att det i 37 ärenden inte framgick vem som gjort ansökan. I 27 ärenden angavs att annan gjort ansökan. Fullmakt för annan att göra ansökan fanns endast i fem ärenden, vilket är mycket otillfredsställande.

4.2 Utredning

4.2.1 Uppgifter om handläggare och den enskilde

Tabell 4.

	Handläggarens		Den enskildes	
	Namn	Tjänstetitel	Namn	Personnummer
Härnösand	20	-	20	20
Kramfors	20	19	20	20
Sollefteå	20	1	20	20
Sundsvall	80	79	80	80
Timrå	20	20	20	20
Ånge	19	14	20	20
Örnsköldsvik	20	9	20	20
Länet	199	142	200	200
Länet procent	99 %	71 %	100 %	100 %
Riket procent	98 %	54 %	97 %	98 %

Länsstyrelsens kommentar

Uppgifter om vem som utrett ärendet och dennes tjänstetitel bör framgå inte minst mot bakgrund av att den enskilde ska veta att handläggaren är kommunens tjänsteman och har rätt att utföra utredningen. Uppgifter om den enskildes namn och personnummer ska framgå för att kunna identifiera den person som ansökan avser.

4.2.2 Information om kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter enligt SoL

Resultaten av aktgranskningen visar att det inte framgått i något ärende att information lämnats om kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter enligt SoL.

Länsstyrelsens kommentar

Härnösands kommun har ett informationsblad där bland annat kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter enligt SoL framgår och som den enskilde enligt uppgift från biståndshandläggarna erhåller i samband med biståndsprövningen. Det framgår dock ej av akterna att ett sådant informationsblad kommit den enskilde till del. I övriga kommuner saknas motsvarande information. För riket framgick att i 5 % av akterna lämnades den efterfrågade informationen.

4.2.3 Andras närvaro vid utredningstillfället och information från andra

Tabell 5.

	Information har inhämtats från andra	Samtycke finns i de fall kontakter tagits med andra
Härnösand	3	-
Kramfors	5	1
Sollefteå	2	-
Sundsvall	18	1
Timrå	3	-
Ånge	-	-
Örnsköldsvik	4	3
Länet	35	5
Länet procent	18 %	14 %
Riket procent	34 %	uppg. saknas

Länsstyrelsens kommentar

Den som ansvarar för utredningen avgör vilka kontakter som behöver tas och bedöms ha något att tillföra ärendet. Kontakter med andra kräver dock den enskildes samtycke. Detta samtycke ska dokumenteras. Alla uppgifter som inhämtats och som kan ha betydelse för ställningstagande i ärendet ska dokumenteras även om dessa är muntliga. Genom dokumentationsskyldigheten skapas förutsättningar för att uppgifterna blir beaktade under den fortsatta handläggning. Ytterst handlar denna skyldighet om rättssäkerheten för den enskilde.

Vid intervjuerna med biståndshandläggarna uppgav dessa i samtliga kommuner att de brukade ta kontakt med distriktssköterska, arbetsterapeut och sjukgymnast under utredningen. Mot denna bakgrund måste antalet ärenden där information från andra finns dokumenterat betraktas som relativt lågt. Länsstyrelsen finner det dessutom synnerligen otillfredsställande att samtycke till att ta kontakt med andra endast inhämtats i vart sjunde ärende där information har inhämtats från andra.

4.2.4 Uppgifter som är nödvändiga att kommunicera

Tabell 6.

	Det finns uppgifter som är nödvändiga att kommunicera	Kommunicering har skett
Härnösand	-	-
Kramfors	-	-
Sollefteå	-	-
Sundsvall	4	1
Timrå	-	-
Ånge	-	-
Örnsköldsvik	-	-
Länet	4	1
Länet procent	2 %	25 %
Riket procent	16 %	31 %

Länsstyrelsens kommentar

Kommunicering innebär att innan ett ärende avgörs ska part ha underrättats om det som tillförts av annan och också ha beretts tillfälle att yttra sig över detta. Ett ärende får dock enligt 17 § förvaltningslagen avgöras utan att kommunikering skett bland annat om avgörandet inte går parten emot, om uppgifterna saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Länsstyrelsen fann vid sin granskning att det i fyra ärenden fanns uppgifter som var nödvändiga att kommunicera. Endast i ett fall hade så skett och denna skedde muntligt.

4.2.5 Utredningens innehåll

De frågor som granskades var om utredningen innehöll uppgifter om den enskildes

- funktionshinder/hälsotillstånd/sjukdomsbild
- socialt nätverk
- intressen/vanor/livsstil
- den enskildes syn på sin situation och behov

Tabell 7.

	Funktionshinder mm	Socialt nätverk	Intressen/vanor/livsstil	Den enskildes syn
Härnösand	20	12	10	6
Kramfors	17	1	-	5
Sollefteå	16	6	2	11
Sundsvall	78	31	36	61
Timrå	11	-	-	5
Ånge	17	5	2	7
Örnsköldsvik	20	2	1	5
Länet	179	57	51	100
Länet procent	90 %	29 %	26 %	50 %
Riket procent	97 %	79 %	26 %	63 %

Länsstyrelsens kommentar

Enligt 50 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Utredningen utgör underlag för det beslut som ska fattas med anledning

av ansökan. Den som fattar beslut i ärendet bedömer om underlaget är tillräckligt omfattande och uttömmande. Utredningen ska visa vilka behov som föreligger. En utrednings syfte är inte enbart att utgöra grund för ett beslut utan även grundval för de insatser som senare kan komma den enskilde till del. Utredningen ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde.

Granskningen visar att uppgifter om funktionshinder, hälsotillstånd och sjukdomsbild förekommer i relativt hög utsträckning i utredningarna. Uppgifter om socialt nätverk förekommer i knappt en tredjedel av utredningarna. Länsstyrelsen bedömde vid sin granskning att uppgifter om familj och nära anhöriga inte skulle räknas som socialt nätverk. Huruvida andra länsstyrelser gjort samma bedömning vid sin granskning kan länsstyrelsen ej uttala sig om. Uppgifter om intressen, vanor och livsstil förekommer än mer sparsamt. Uppgifter om att exempelvis socialt nätverk eller intressen saknas, har i granskningen markerats som att dessa beaktats i utredningen.

Vid återredovisning till biståndshandläggarna har dessa i flera kommuner anfört att uppgifter om intressen, vanor och livsstil inte är nödvändiga för beslutsunderlaget särskilt när det gäller insatser av servicekaraktär och att de uppfattar att dessa frågor kränker den enskildes integritet. Länsstyrelsens bedömning är att det i varje enskilt fall måste avgöras vilka uppgifter som är relevanta och kan ha betydelse för nämndens ställningstagande.

Hur den enskilde ser på sin situation och behov framkommer endast i hälften av de granskade ärendena, vilket är mycket otillfredsställande.

Biståndshandläggarna i samtliga av länets kommuner har uppgett att de har utredningsmallar eller motsvarande dokument med rubriker som stöd i utredningarna.

4.3 Bedömning

Frågorna beträffande bedömning var huruvida det av denna framgick

- att en bedömning gjorts av den enskildes egna resurser och möjligheter
- vilka behov som inte kan tillgodoses av den enskilde själv eller på annat sätt
- syftet med äldreomsorgens insatser till den enskilde
- att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå

Tabell 8.

	Egna resurser	Behov som ej kan tillgodoses	Syftet med insatserna	Skälig levnadsnivå
Härnösand	6	14	11	-
Kramfors	1	2	2	-
Sollefteå	7	8	15	4
Sundsvall	52	56	23	1
Timrå	4	2	1	-
Ånge	3	5	3	-
Örnsköldsvik	10	6	12	7
Länet	83	93	67	12
Länet procent	42 %	47 %	34 %	6 %
Riket procent	79 %	86 %	72 %	45 %

Länsstyrelsens kommentar

Utredningen ligger till grund för bedömning av vilka insatser den enskilde har rätt till. Enligt 6 § SoL har den enskilde rätt till bistånd om denne inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv.

Resultaten av granskningen i detta avseende är långt ifrån tillfredsställande. Resultaten i länet ligger långt ifrån resultaten för riket som helhet. Bedömningen utgör ett centralt inslag i biståndsprövningen. De fakta och det underlag som kommit fram i utredningen ska vägas mot bestämmelserna i lagstiftningen och ligga till grund för ett beslut. Innehållet i bedömningen särskilt vad gäller den enskildes egna resurser och vilka behov denne inte kan tillgodose själv eller på annat sätt har utgör också en grund för den vidare planeringen av insatserna i genomförandet.

Hänvisning till privat utförare särskilt när det gäller serviceinsatser som städning har blivit vanligare. I de fall så sker ska det av utredning och bedömning framgå om den enskilde har ekonomiska möjligheter att anlita privat utförare, att den enskilde har förmåga att administrera anlitaandet av en privat utförare samt att privat utförare finns att tillgå.

4.4 Beslut

4.4.1 Formella uppgifter

Finns uppgifter om

- datum för beslut
- på vilket sätt den enskilde har underrättats om beslutet
- namn på beslutsfattare
- tjänstetitel på beslutsfattare

Tabell 9.

	Beslutsdatum	Underrättelse	Beslutsfattare	
			Namn	Tjänstetitel
Härnösand	20	15	20	-
Kramfors	20	2	20	20
Sollefteå	20	2	20	2
Sundsvall	79	44	79	79
Timrå	20	6	20	20
Ånge	14	1	14	14
Örnsköldsvik	20	19	20	9
Länet	193	89	193	144
Länet procent	97 %	45 %	97 %	72 %
Riket procent	95 %	36 %	96 %	56 %

Länsstyrelsens kommentar

Beslut ska vara skriftliga. Ett beslut enligt 6 f § Sol gäller enligt 73 § samma lag omedelbart. Ett beslut om avslag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandetiden är tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Nämnden ska enligt bestämmelserna i förvaltningslagen underrätta den enskilde om innehållet i det beslut, som avgörs genom myndighetsutövning och som kan överklagas med förvaltningsbesvär. Det är också viktigt att

den enskilde underrättas om bifallsbeslut. För att ett beslut ska gälla måste det vid delegation vara underskrivet med namnförtydligande. Nämndens delegationsordning visar vilka tjänstemän som har rätt att fatta beslut enligt olika lagrum. Beslut som fattats med stöd

av delegation är i alla avseenden att anse som ett beslut fattat av nämnden. Uppgiften om tjänstetitel visar att den som fattat beslutet har denna behörighet.

Länsstyrelsen konstaterar, även om vissa brister föreligger, att länets resultat här är bättre än rikets som helhet.

När det gäller underrättelse om beslut anser länsstyrelsen att det alltid bör dokumenteras att den enskilde har fått information om innehållet i beslutet, när och på vilket sätt detta har skett. Vid beslut om avslag är dokumentationen av särskild vikt för att beräkna tiden för överklagande.

4.4.2 Beslutens innehåll

Finns uppgifter om:

- överensstämmelse i innehåll mellan ansökan och beslut
- framgår det tydligt vad som beviljats respektive avslagits
- innehåller beslutsformuleringen hänvisning till lagparagraf 6 f, g eller h §§ SoL

Tabell 10.

	Överensstämmelse mellan ansökan och beslut	Tydlighet i besluten	Lagrum är angivet
Härnösand	7	13	17
Kramfors	16	18	19
Sollefteå	10	18	20
Sundsvall	56	65	78
Timrå	10	19	16
Ånge	12	19	19
Örnsköldsvik	16	17	19
Länet	127	169	188
Länet procent	64 %	85 %	94 %
Riket procent	89 %	92 %	95 %

Länsstyrelsens kommentar

Beslutet ska vara tydligt. Det ska dels framgå vad den enskilde ansökt om, dels vad denne beviljats. Det ska också framgå om den enskilde beviljats bistånd i annan form än den denne ansökt om. Den enskilde måste kunna läsa ut av beslutet vad denne har beviljats eller om hela eller delar av beslutet inte beviljats. Det ska även framgå av beslutet vilket lagrum som åberopas.

Enligt tabell 2 framgick det i 144 granskade ärenden tydligt vad ansökan avsåg. I 127 av dessa fanns en överensstämmelse i innehållet mellan ansökan och beslut. I de fall det ej var tydligt vad ansökan avsåg förelåg ingen överensstämmelse mellan ansökan och beslut.

Sammantaget fanns det 73 ärenden där överensstämmelse saknades, vilket länsstyrelsen anser vara ett dåligt resultat. Bristande tydlighet i besluten förelåg när det ej fanns någon information om vilka insatser som beviljats och ej heller omfattningen av dessa. Bristande tydlighet i besluten föreligger när dessa formulerats som att beviljad insats avser hjälp i hemmet, hemtjänst eller hemtjänst på en viss nivå enligt kommunens avgiftsregler.

4.4.3 Avslags- och bifallsbeslut

Tabell 11.

	Avslagsbeslut			Bifallsbeslut
	Beslutsmotivering		Besvärshänvisning	Datum för verkställighet
	Finns	Finns ej		
Härnösand	2	-	2	15
Kramfors	4	1	5	9
Sollefteå	2	-	-	13
Sundsvall	-	-	-	19
Timrå	1	-	1	13
Ånge	2	-	1	16
Örnsköldsvik	-	-	-	18
Länet	11	1	9	103
Länet procent	92 %	8 %	75 %	55 %
Riket procent	55 %	45 %	50 %	60 %

Länsstyrelsens kommentar

Beslut i ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild, ska innehålla de skäl som bestämt utgången, dvs. motiveras. Det räcker inte med att hänvisa till ett lagrum eller till ett generellt beslut. Avsikten med motiveringsskyldigheten är att part ska kunna ta ställning till om denne vill överklaga beslutet. Myndigheten har vidare skyldighet att underrätta den enskilde om hur han ska kunna överklaga, om beslutet går honom emot.

Det är utifrån den enskildes rättssäkerhet viktigt att dokumentera datum för verkställighet.

Antalet avslagsbeslut var relativt få och uppgick till sammanlagt tolv. Beslutsmotivering saknades i ett ärende medan besvärshänvisning saknades i tre, vilket var ett bättre resultat än riket som helhet. Oaktat detta finns vissa brister i handläggningen.

Datum för verkställighet av det beviljade tillståndet saknades i 85 bifallsbeslut, vilket är otillfredsställande.

4.5 Journalanteckningar

I 40 akter eller 20 procent fanns journalanteckningar. För riket var andelen 37%.

Tabell 12.

	Antal akter med journalanteckningar
Härnösand	2
Kramfors	3
Sollefteå	11
Sundsvall	9
Timrå	6
Ånge	8
Örnsköldsvik	1
Länet	40
Länet procent	20 %
Riket procent	37 %

Länsstyrelsens kommentar

Granskningen omfattade de senast slutförda utredningarna, vilket till en del kan förklara varför det i många fall saknades journalanteckningar.

4.5.1 Journalanteckningarnas innehåll

Innehållet i journalanteckningarna redovisas i tabellerna 14 och 15. Den procentuella andelen är baserad på de akter där journalanteckningar fanns såväl på läns- som riksnivå.

Tabell 13.

	Anteckning om hur uppföljning ska ske	Anteckning om kontakter som tagits	Skäl framgår varför kontakter tagits
Härnösand	-	-	-
Kramfors	-	1	1
Sollefteå	2	8	5
Sundsvall	-	2	2
Timrå	-	1	1
Ånge	1	2	2
Örnsköldsvik	-	1	1
Länet	3	15	12
Länet procent	8 %	38 %	80 %
Riket procent	uppg. saknas	54 %	78 %

Tabell 14.

	Dokumentation är utformad med respekt för den enskilde	Datum finns när anteckningarna gjordes	Anteckning finns om att beslutade insatser verkstälts
Härnösand	2	2	-
Kramfors	3	3	1
Sollefteå	11	11	1
Sundsvall	9	9	2
Timrå	6	6	3
Ånge	8	8	5
Örnsköldsvik	1	1	1
Länet	40	40	13
Länet procent	100 %	100 %	33 %
Riket procent	86 %	83 %	30 %

Länsstyrelsens kommentar

Enligt 51 § SoL ska genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandlig dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska händelser av betydelse. Dokumentationen ska enligt 52 § SoL utformas med respekt för den enskildes integritet.

Insatser inom äldreomsorgen ges oftast under en längre tidsperiod och måste därför anpassas till förändrade förutsättningar. Detta ställer krav på fortlöpande uppföljning och förändring av insatserna. Information om uppföljning och när den planeras ske bör självklart dokumenteras och delges den enskilde. Endast i tre av de 40 akter som innehöll journalanteckningar, fanns anteckningar om hur uppföljning skulle ske, vilket är mycket otillfredsställande. Samma omdöme måste ges beträffande den stora avsaknaden av anteckningar om verkställighet av beslut. Länsstyrelsen har däremot med tillfredsställelse kunnat bedöma att all dokumentation var utformad med respekt för den enskilde.

5 Sammanfattning och länsstyrelsens avslutande bedömning

Samtliga sju kommuner i Västernorrlands län har ingått i denna aktgranskning kompletterat med intervjuer med kommunernas biståndshandläggare. Syftet har varit att kartlägga i vilken utsträckning den enskildes rättssäkerhet tillgodoses.

Granskningen har omfattat 200 akter/ärenden. Kommunerna ombads ta fram de senaste 20 biståndsbesluten, förutom Sundsvall där 80 akter granskades.

I granskningen och de kompletterande intervjuerna har bland annat följande framkommit.

- Samtliga kommuner har under de senaste tre åren förändrat sina organisationer. Sedan november 2000 har Härnösand, Kramfors, Sollefteå, Timrå, Ånge och Örnsköldsvik särskilda biståndshandläggare. I Sundsvall utförs biståndsbedömningen av områdeschefer som även ansvarar för insatser i den kommunala hälso- och sjukvården och är arbetsledare. Organisationsförändringar har enligt biståndshandläggarna lett till bättre utredningar och beslutsunderlag och den enskildes rättssäkerhet har ökat.
- I 56 ärenden saknades uppgifter om vad ansökan avsåg.
- I 37 ärenden framgick inte vem som gjort ansökan. I 27 ärenden hade annan gjort ansökan, men endast i fem av dessa fanns fullmakt för annan att göra ansökan.
- I samtliga granskade ärenden fanns utredning. Samtliga kommuner förutom Ånge arbetade utifrån mallar med rubriker på de områden utredningen skulle omfatta.
- I 35 ärenden hade information inhämtats från andra. Endast i fem ärenden fanns dokumentation om att den enskilde samtyckt till att kontakter togs med andra.
- I 179 utredningar fanns uppgifter om funktionshinder/hälsotillstånd/sjukdomsbild dokumenterad. Uppgifter om socialt nätverk saknades i 143 ärenden. Den enskildes intressen/vanor/livsstil fanns dokumenterad i endast 51 ärenden. Dokumentation om den enskildes egen syn på sin situation och sina behov saknades i 100 ärenden.
- I 117 ärenden saknades dokumenterad bedömning av den enskildes resurser och möjligheter. Vilka behov som inte kunde tillgodoses av den enskilde själv eller på annat sätt saknades i 153 ärenden. Syftet med äldreomsorgens insatser saknades i 166 ärenden. En bedömning att den enskilde tillförsäkrades en skälig levnadsnivå saknades i 188 ärenden.
- Överensstämmelse i innehåll mellan ansökan och beslut saknades i 73 ärenden. I 31 beslut var dessa otydliga. Tillämpligt lagrum saknades i tolv ärenden.
- I de tolv ärenden där framställan avslagits fanns beslutsmotivering i elva ärenden.
- Datum för verkställighet saknades i 85 bifallsbeslut.

Länsstyrelsen genomförde år 1995 en studie om rättssäkerhet vid ansökan om bistånd i form av hemtjänst. Vid detta tillfälle granskades 180 akter. Resultaten kan i vissa avseenden jämföras. Resultaten i nu utförd aktgranskning är betydligt bättre när det gäller uppgifter om vad ansökan avsåg, dokumentation om vem som gjort ansökan och att det fanns en utredning i samtliga ärenden. Utredningarnas innehåll och kvalitet hade överlag blivit bättre jämfört med granskningen år 1995.

Oaktat detta förekommer fortfarande brister och länsstyrelsen vill särskilt fästa uppmärksamhet på följande:

- Oavsett vem som gör ansökan måste det dokumenteras vem denne är och i fall där annan ansökt om biståndet måste det antecknas att den enskilde gett denne fullmakt.
- En ansökan måste behandlas på ett rättssäkert sätt, vilket förutsätter att det alltid ska framgå vilka insatser den enskilde ansöker om.
- En utredning enligt 50 § SoL utgör underlag för det beslut om bistånd som nämnden har att fatta och ska finnas i alla ärenden. Av utredningen ska det framgå vilka insatser ansökan avser, vilka behov av dessa insatser den enskilde har, den enskildes syn på sin situation och behov, samt på vilket sätt behoven kan tillgodoses.
- I utredningen ska en bedömning göras om den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Att utreda behov av olika former av bistånd och fatta beslut om bistånd är myndighetsutövning. Det som utmärker myndighetsutövning är att den enskilde står i ett beroendeförhållande till den som handlägger och beslutar. För att kunna garantera den enskildes rättssäkerhet krävs att handläggare följer de lagar, förordningar och allmänna råd som reglerar verksamheten.