

Revisionsrapport

LSS-verksamheten Gällivare kommun

Jenny Krispinsson
Anna Carlénius

Februari 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionskriterier	4
2.4.	Metod och avgränsning	4
3.	Granskningsresultat	5
3.1.	Organisation och ansvarsfördelning	5
3.2.	Mål, riktlinjer och rutiner för LSS-verksamheten.....	6
3.3.	Tillämpning av mål, riktlinjer och rutiner	6
3.4.	Samverkan mellan handläggare och verksamhet.....	7
3.5.	Uppföljning av ekonomi och kvalitet	8
3.5.1.	Uppföljning på övergripande nivå.....	8
3.5.2.	Uppföljning på individnivå.....	9
	Bilaga 1 Nyckeltal LSS-verksamheten i Gällivare.....	11

1. **Sammanfattande bedömning**

På uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun har PwC genomfört en granskning avseende LSS-verksamheten med syfte att bedöma om socialnämnden säkerställer att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning är att LSS-verksamheten i stor utsträckning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen i huvudsak är tillräcklig. Dock finns en del utmaningar avseende LSS-verksamheten som nämnden bör utreda vidare, dessa lyfts fram nedan.

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Implementering av den nya organisationen för LSS-verksamheten pågår och även om organisationen till viss del är ändamålsenlig, med tydliga rollbeskrivningar, så kvarstår utmaningar avseende exempelvis enhetschefernas förutsättningar för att bedriva ett tillräckligt ledarskap.
- Det finns mål, riktlinjer och rutiner för LSS-verksamheten inkl. för handläggningen och dessa är, enligt vår bedömning, kända och tillämpade i tillräcklig utsträckning inom LSS-verksamheten.
- Genom stickprovsgranskningen av akter framkommer att det överlag är god ordning i akterna och att handläggningen genomgående håller en god kvalitet. Dock finns viss utvecklingspotential avseende datum för verkställighet samt vem ärendet lämnats till för verkställighet, detsamma gäller datum och former för uppföljning av besluten.
- Samverkan mellan LSS-handläggare och handikappomsorgen i Gällivare kommun är i det stora hela välfungerande. Enhetscheferna och handläggarna uppges ha en god kontakt både i individärenden och på ett mer övergripande plan.
- Nämnden följer systematiskt upp verksamhetens kostnader och kvalitet genom rapportering från verksamheterna samt genom kvalitetsmätningar där kommunen jämförs med andra kommuner. Gällivare kommun har relativt höga kostnader för en del verksamheter inom LSS-området i förhållande till jämförbara kommuner och en förklaring till detta uppges bero på att LSS-verksamheten i Gällivare är väldigt individinriktad.
- Vår bedömning är att det till viss del görs uppföljningar även på individuell nivå. Genom granskningen framkommer att samtliga beslut ej följs upp årligen om inte behov av uppföljning bedöms finnas.

Rekommendationer

För att ytterligare utveckla LSS-verksamheten vill vi lämna följande rekommendationer till nämnden:

- Att utvärdera den nya organisationen för LSS-verksamheten för att se om den nya organisationen motsvarar de förväntningar som finns på den.
- Att säkerställa att enhetscheferna har förutsättningar, samt tillgång till de stödfunktioner som behövs, för att kunna bedriva ett aktivt och verksamhetsnära ledarskap.
- Att vidare utreda varför Gällivare kommun har relativt höga kostnader för en del verksamheter inom handikappomsorgen jämfört med andra jämförbara kommuner.
- Att socialnämnden säkerställer att samtliga beslut inom LSS följs upp årligen, eller vid behov oftare.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslagstiftning som ger vissa individer med funktionsnedsättning rätt till stöd och hjälp utöver de insatser som ges via Socialtjänstlagen. Huvudansvaret för att ge stöd och service enligt LSS till dessa individer ligger på kommunerna.

Två av de mest kostsamma insatserna inom LSS-verksamhet är bostad med särskild service och personlig assistans. För att ha kontroll över, och kunna påverka de egna kostnaderna inom dessa verksamheter är det väsentligt att socialnämnden har en god styrning och uppföljning inom området. Om nämnden inte har en god styrning och kontroll kan det medföra en risk vad gäller såväl ekonomi som kvalitet inom LSS-verksamheten.

2013 var kostnaden för insatser för personer med funktionsnedsättning i Gällivare kommun 7 771 kr/invånare. Det är en ökning med 469 kr/invånare sedan 2010. I varuproducerande kommuner, den kommungrupp som Gällivare kommun tillhör enligt Kolada¹, var genomsnittet 6 931 kr/invånare och för riket 6 679 kr/invånare. Totalt står omsorgen om funktionsnedsatta för 11 % av Gällivare kommuns kostnader.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningens syfte är att besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer socialnämnden att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och är den interna kontrollen tillräcklig?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan har följande kontrollmål varit styrande för granskningen:

- Organisation och ansvarsfördelning är tydlig
- Det finns mål, riktlinjer och rutiner för LSS-verksamheten inkl. för handläggningen
- Dessa mål, riktlinjer och rutiner tillämpas i tillfredställande utsträckning
- Det finns fungerande samverkan mellan handläggare och verksamhet
- Nämnden följer systematiskt upp verksamhetens kostnader och kvalitet, inkl. kvalitet vad gäller handläggningen

¹ www.kolada.se

2.3. Revisionskriterier

- Lagen om stöd- och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
- SOSFS 2006:5 Föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

2.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med verksamhetschef för LSS, controller, enhetschefer inom LSS-insatser (personlig assistans och särskilt boende), LSS-handläggare samt ordförande i socialnämnden. Totalt har sju personer intervjuats. Vidare har granskning och analys av relevant dokumentation genomförts, liksom stickprov av handläggning i tio LSS-utredningar. Vi har även analyserat nyckeltal för LSS-verksamheten i Gällivare kommun.

Granskningen har avgränsats till att omfatta socialnämndens LSS-verksamhet och LSS-handläggning med inriktning på insatserna bostad med särskild service och personlig assistans.

De som har intervjuats för granskningen har haft möjlighet att sakgranska rapporten innan den färdigställdes och presenterades för revisorerna.

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

LSS-verksamheten i Gällivare kommun är organiserad inom socialförvaltningen och under socialnämnden och benämns i kommunen som handikappomsorgen. Inom handikappomsorgen arbetar en avdelningschef samt sju enhetschefer inom bostäder med särskild service, personlig assistans och socialt stöd. Enhetscheferna har omkring 25 personal var under sig och tillgång till centralt stöd avseende delar av de administrativa arbetsuppgifterna. Det finns två handläggare som arbetar med LSS-utredningar samt beslutar om insatser enligt LSS och dessa två tillhör Biståndsenhetens vuxengrupp inom socialförvaltningen. I Gällivare kommun har man således valt att ha myndighetsutövningen inom en avdelning och verkställigheten inom en annan avdelning.

Genom granskningen framkommer att de intervjuade tycker att det fungerar bra med denna form av organisering vad gäller myndighetsutövning och verkställighet. Den största fördelen uppges vara att handläggarna har nära till andra handläggare som hanterar exempelvis missbruksärenden och barnärenden. Vidare anses det vara en fördel att som myndighetsutövare vara organiserad en bit från verkställigheten för att inte bli påverkad av de förutsättningar som finns avseende verkställighet av beslut. Det lyfts även fram att det ibland, vid exempelvis semestrar kan vara sårbart med enbart två handläggare som kan hantera LSS-ärenden.

De senaste åren har en organisationsförändring skett inom socialförvaltningen i Gällivare och genom granskningen framgår att förvaltningen ännu är i implementeringsstadiet vad gäller den nya organisationen. Bakgrunden till omorganisationen uppges vara en brister i arbetsmiljön där cheferna hade väldigt många underställda. Inom förvaltningen ökades därför antalet chefer medan antalet administratörer minskades. Inom handikappomsorgen uppges det ha varit en relativt stor omsättning på chefer de senaste åren och en orsak till detta uppges vara den tidigare situationen avseende arbetsmiljön och många underställda.

Genom intervjuerna framgår att den nya organiseringen inom handikappomsorgen till viss del är ändamålsenlig, men att den även medfört en del utmaningar. Omorganiseringen har bland annat medfört att enhetscheferna nu ansvarar för mer och tidskrävande administrativa arbetsuppgifter än tidigare, vilket uppges försvåra möjligheten att bedriva ett verksamhetsnära ledarskap. Vad gäller tydligheten i ansvarsfördelningen så upplever de flesta att den är tydlig utifrån de rollbeskrivningar som finns. I dessa framgår ansvarsområden för avdelningschef, enhetschef, det centralt administrativa stödet samt sjuksköterska. Genom intervjuerna lyfts dock fram att det ibland upplevs som otydligt vilka arbetsuppgifter som ska prioriteras framför andra. Vidare lyfts det fram att arbetet med, samt vidareutveckling av, den interna kontrollen är något som är prioriterat inom handikappomsorgen.

Bedömning

Implementering av den nya organisationen för LSS-verksamheten pågår och vår bedömning är att organisationen till viss del är ändamålsenlig, även om det kvarstår en del utmaningar avseende exempelvis enhetschefernas förutsättningar att bedriva ett tillräckligt ledarskap. Vår bedömning är att socialnämnden bör utvärdera den nya organisationen samt säkerställa att enhetscheferna har tillgång till de stödfunktioner som behövs för att de ska kunna bedriva ett aktivt och verksamhetsnära ledarskap. Vidare bedömer vi att ansvarsfördelningen överlag är tydlig utifrån de rollbeskrivningar som finns.

3.2. Mål, riktlinjer och rutiner för LSS-verksamheten

Genom granskningen framkommer att socialnämnden antagit styrkort med mer övergripande mål för socialnämndens verksamhetsområden. I handikappomsorgens övergripande handlingsplan för 2013-2014 framgår mål för handikappomsorgen samt vilket eller vilka styrtalet/indikatorer som är kopplade till målen. Inom varje av de sju områdena/enheterna inom handikappomsorgen finns en egen handlingsplan framtagen utifrån handikappomsorgens övergripande handlingsplan. Genom intervjuerna framkommer att målarbetet har tagit mycket tid och kraft men att det nu känns tydligt och välfungerande.

Vad gäller rutiner och riktlinjer för handikappomsorgen så framkommer i granskningen att sådana finns i tillräcklig utsträckning. Sedan några år tillbaka har det pågått ett arbete inom socialförvaltningen att ta fram ett kvalitetslednings-system. I detta system återfinns rutiner vad gäller exempelvis avvikelser, klagomål och synpunkter, Lex Sarah- respektive Lex Maria-anmälningar. Vidare finns även rutiner för såväl daglig dokumentation, upprättande av genomförandeplan, samverkan samt överlämnanden av beslut. Genom granskningen framkommer även att det pågår ett arbete med att ta fram servicedeklarationer där det tydligt ska framgå vad som ingår i de insatser som handikappomsorgen utför hos sina brukare samt vad brukarna kan förvänta sig av kommunens handikappomsorg.

Vidare framkommer det genom granskningen att det även finns rutiner och riktlinjer för socialtjänstprocessen som omfattar utredningar enligt LSS.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns mål, riktlinjer och rutiner för LSS-verksamheten inklusive för handläggningen inom socialtjänsten i Gällivare kommun.

3.3. Tillämpning av mål, riktlinjer och rutiner

Genom granskningen framkommer att handikappomsorgen når de uppsatta målen till viss del och några av de intervjuade upplever att de är på rätt väg med målfyllelsen. Vad gäller ekonomin så framgår det att handikappomsorgen inte håller sin budget, detta uppges bero på bland annat hög sjukfrånvaro hos personalen. Kommunens personalavdelning är inkopplad för att se vad som kan göras för att sjukfrånvaron ska minska.

Som nämnts tidigare så finns det rutiner och riktlinjer för handikappomsorgen och både dessa och det nya kvalitetsledningssystemet uppges av de intervjuade tillämpas och fungera bra. Personalen inom handikappomsorgen känner, enligt de intervjuade, till de rutiner som finns i tillräcklig utsträckning. Genom granskning av statistik avseende Lex Sarah-anmälningar framgår att det under perioden 2014-01-01 till 2014-10-27 har upprättats 13 anmälningar enligt Lex Sarah inom handikappomsorgen. Enligt de intervjuade beror antalet Lex Sarah-anmälningar till stor del på att personal nu känner till rutinerna i högre grad sedan kvalitetsledningssystemet upprättades. I samband med att kvalitetsledningssystemet implementerades så genomgick personal som berörs av det utbildning i själva systemet samt de rutiner som inbegrips i det. Kvalitetsledningssystemet med rutiner och riktlinjer finns digitalt på kommunens intranät samt i en pärm hos varje arbetsgrupp och det är respektive enhetschef som ansvarar för att uppdatera pärmen.

Vad gäller handläggningen enligt LSS så framgår det genom intervjuerna att kännedomen om de rutiner som finns är god samt att de båda handläggarna arbetat länge inom området och har god erfarenhet av LSS-utredningar. I den stickprovsgranskning av LSS-akter vi genomfört framkom att det överlag var god ordning i akterna, en av akterna var dock svår att hitta i. Vidare såg vi att det ibland saknades datum för verkställighet, samt vem som ärendet lämnats till för verkställighet. I någon akt saknades även besvärshänvisning vid avslag av sökt insats. Något som saknades i flertalet av akterna var datum och former för uppföljning av beslutet.

Bedömning

Vår bedömning är att de mål, riktlinjer och rutiner som finns är kända och tillämpas i tillfredställande utsträckning inom handikappomsorgen. I och med upprättande och implementering av kvalitetsledningssystemet har personal informerats om de rutiner och riktlinjer som finns, hur de ska tillämpas samt var de förvaras.

Genom stickprovsgranskningen av akter framkommer att det överlag är god ordning i akterna och att handläggningen genomgående håller en god kvalitet. Dock finns viss utvecklingspotential avseende datum för verkställighet samt vem ärendet lämnats till för verkställighet, detsamma gäller datum och former för uppföljning av besluten.

3.4. Samverkan mellan handläggare och verksamhet

För samverkan mellan handläggare och handikappomsorgen finns en rutin upprättad där det framgår att syftet med samverkan ska vara att samverkan sker mellan enhetschefer och handläggare med brukaren i fokus. Genom intervjuerna framkommer att samverkan mellan handläggare från Biståndsenheten och enhetschefer inom handikappomsorgen fungerar bra. Fyra gånger per år träffas enhetschefer inom handikappomsorgen, enhetschef inom Biståndsenheten samt LSS-handläggare i en samverkansgrupp. I detta forum diskuteras mer övergripande frågor såsom verksamhetssystem, nya domslut och hur de kan komma att påverka LSS-verksamheten i Gällivare.

Både enhetschefer och handläggarna uppger att de känner sig trygga med den informationsöverföring som sker mellan dem och kontaktvägarna framhålls som korta, vid behov mejlar eller ringer de varandra. Vid ett nytt beslut skickar handläggarna beslutet till enhetscheferna i verksamhetssystemet VIVA och sedan bokas en träff mellan berörd handläggare och enhetschef för att gå igenom beslutet. Vid dessa träffar medverkar även ofta den enskilde brukaren och dennes företrädare om sådan finns. Detta uppges vara en säker och välfungerande rutin.

Genom granskningen framkommer att både enhetschefernas och handläggarnas kontakt med Försäkringskassan är god trots att det ibland kan vara svårt att få tag i Försäkringskassan.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns en välfungerande samverkan mellan LSS-handläggare och handikappomsorgen i Gällivare kommun. Enhetscheferna och handläggarna uppges ha en god kontakt både i individärenden och på ett mer övergripande plan.

3.5. Uppföljning av ekonomi och kvalitet

3.5.1. Uppföljning på övergripande nivå

Socialnämnden följer upp de mål som satts i styrkortet vid delårsrapport och årsredovisning. Utöver detta får nämnden kontinuerligt rapportering från de olika verksamhetsområdena. Nämnden får information om det ekonomiska läget i förvaltningen vid varje sammanträde, samt en mer fördjupad rapportering vid delårsrapport och årsredovisning. Genom intervjuerna lyfts det fram att politiken är intresserad av handikappomsorgen och att avdelningschefen ofta är till nämnden för att berätta om verksamheten. En fråga som varit upp till nämnden under 2014 är de ökade kostnaderna inom LSS-verksamheten i Gällivare och vad dessa kostnader kan bero på.

I Bilaga 1 framgår statistik avseende framförallt kostnader inom LSS-området i Gällivare kommun och andra jämförbara kommuner i kommungruppen varuproducerande kommuner. Av denna statistik framgår att en lägre andel av befolkningen har insatser enligt LSS i jämförelse med jämförbara kommuner i kommungruppen. Gällivare kommun har högre kostnader för boende i jämförelse med kommungruppen, både när man jämför per brukare och för hela befolkningen samt om lokalkostnader exkluderas. Även standardkostnaden och nettokostnaden för insatser enligt LSS ligger högre än jämförbara kommuner. Däremot när det gäller personlig assistans har Gällivare haft högre kostnader än kommungruppen men för år 2013 har kostnaderna minskat och nu ligger de under genomsnittet för kommungruppen. En del av förklaringen till att Gällivare kommun har högre kostnader inom en del verksamheter inom LSS-området uppges, av de intervjuade, bero på att Gällivare kommun satsat mycket på en individriktad omsorg om de funktionsnedsatta.

Inom handikappomsorgen i Gällivare görs olika kvalitetsundersökningar årligen för att mäta kvaliteten i verksamheten. Bland annat använder sig handikappomsorgen av kvalitetskompassen, öppna jämförelser och kvalitetsnyckeltal. Generellt så upplever de intervjuade att det är relativt svårt att mäta kvalitet inom LSS-området. Vidare framhålls att mycket fokus den senaste tiden legat på att delta i olika kvalitetsmätningar samt analysera och arbeta med resultaten. Detta är något som ska fortgå inom hela socialtjänsten enligt de intervjuade.

En gång per år går enheterna inom handikappomsorgen ut med en egen enkät där brukarna ges möjlighet att utvärdera de insatser de får genom kommunen. Utöver detta går handläggarna även ut med en bemötandeundersökning till samtliga brukare de träffar under en utvald vecka under året. Resultatet av denna undersökning är något som sedan går till socialförvaltningens kvalitetsutvecklare.

Flera av de kvalitetsundersökningar som har genomförts visar på att delar av handikappomsorgen i Gällivare har svagheter kring brukarinflytande, vilket är något handikappomsorgen i Gällivare uppger att de ska jobba med under 2015. Inte minst genom de servicedeklarationer som ska upprättas. Vidare lyfts det fram att handikappomsorgen behöver jobba med att förtydliga för brukarna hur deras möjligheter att påverka ser ut. Brukarinflytande uppges dock visa på ett bra resultat inom personlig assistansområdet.

3.5.2. Uppföljning på individnivå

På individnivå sker all daglig dokumentering i verksamhetssystemet Viva. Personal som arbetar inom personlig assistans, vilka inte har tillgång till datorer på sin arbetstid, skriver daganteckningar på papper och informerar enhetschefen som sedan för in det som avviker från genomförandeplanen i Viva. Genom granskningen framkommer även att de allra flesta brukare inom handikappomsorgen har en genomförandeplan som följs upp årligen.

LSS-handläggarna har en mall för uppföljning av beslut som de använder då de följer upp sina beslut om insatser enligt LSS. Vid de uppföljningar som görs medverkar den enskilde, dennes företrädare och ibland även enhetschef eller personal. Genom granskningen framkommer att uppföljning av beslut sker vid behov och att samtliga ärenden ej följs upp årligen. Detta motiveras med att behovet hos en del av brukarna inte förändras särskilt mycket under ett år. I de fall handläggarna bedömer att behovet av insatser kan komma att förändras inom en viss period tidsbegränsas ofta besluten. Dessa beslut följs också upp inom denna tidsperiod.

Bedömning

Vår bedömning är att nämnden systematiskt följer upp verksamhetens kostnader och kvalitet. Dock är vår bedömning att nämnden vidare bör utreda varför Gällivare kommun har relativt höga kostnader för en del verksamheter inom handikappomsorgen jämfört med andra jämförbara kommuner.

Vår bedömning är även att det till viss del görs tillräckliga uppföljningar även på individuell nivå. Vi bedömer dock att socialnämnden bör se över behovet av att samtliga beslut inom LSS följs upp årligen eller vid behov oftare.

2015-02-05

Jenny Krispinsson

Projektledare



Hans Forsström

Uppdragsledare

Bilaga 1 Nyckeltal LSS-verksamheten i Gällivare.

Sammanfattning:

Gällivare tillhör kommungrupp varuproducerade kommuner, i denna granskning har vi valt att jämföra oss med den kommungruppen.

Lägre andel av befolkningen har insatser enligt LSS i jämförelse med kommungruppen. Gällivare har högre kostnader för boende i jämförelse med kommungruppen, både när man jämför per brukar och för hela befolkningen samt om lokalkostnader exkluderas. Även standardkostnaden och nettokostnaden för insatser enligt LSS ligger högre än jämförbara kommuner. Däremot när det gäller personlig assistans har Gällivare haft högre kostnader än kommungruppen men för år 2013 har kostnaderna minskat och nu ligger de under kommungruppen.





