

Revisionsrapport

Uppföljning av tidigare granskning –
LSS-verksamheten i Söderköping

Socialnämnden

Mars – maj 2010

Ingrid Norman, certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning.....	3
1 Bakgrund.....	5
1.1 Uppdrag och revisionsfråga.....	5
1.2 Metod och avgränsning	5
2 Granskningsresultat.....	6
2.1 Nämndens styrning av LSS-verksamheten.....	6
2.1.1 Mål för insatsen personlig assistent	6
2.1.2 LSS-sektorns målarbete	7
2.1.3 Målarbetet inom enheten personlig assistent	7
2.2 Iakttagelser och bedömning.....	7
2.3 Planering av framtida behov.....	8
2.4 Iakttagelser och bedömning.....	8
2.5 Nämndens uppföljning och kontroll.....	9
2.6 Iakttagelser och bedömning.....	10
2.7 Samverkan LSS-sektorns utförare och LSS-handläggare	10
2.8 Iakttagelser och bedömning.....	11
2.9 Handläggning och utförande av insatsen personlig assistent	12
2.9.1 Nuvarande LSS-handläggning	12
2.9.2 Verifiering av handläggningen	13
2.10 Iakttagelser och bedömning	14
2.10.1 Verksamhetsområdet personlig assistent.....	14
2.11 Iakttagelser och bedömning	16

Sammanfattande bedömning

Våren 2007 genomfördes en granskning av LSS¹-verksamheten i Söderköping med inriktning mot LSS- insatsen biträde av personlig assistent, både avseende handläggning samt utförande och uppföljning (verksamhetsmässig och ekonomisk). Granskningen visade på ett antal brister. Vintern 2010 beslutade revisorerna i Söderköping att följa upp samt granska om nämnden vidtagit åtgärder för att förbättra framför allt den verksamhetsmässiga styrningen och uppföljningen av LSS-verksamheten.

Granskningen har utgått från revisionsfrågan: **Har socialnämnden vidtagit åtgärder i syfte att bedriva LSS-insatsen biträde av personlig assistent ändamålsenligt?** Revisionsfrågan har haft sin utgångspunkt i ett antal kontrollmål.

Har nämndens övergripande mål konkretiserats och förankrats inom LSS-verksamheten? Nämnden har minskat antalet övergripande mål och arbetat för att göra dem mätbara. Det finns nu ett övergripande mål för LSS-verksamheterna samt ett specifikt och konkretiserat för LSS-insatsen personlig assistent. Arbetsordningen för målarbetet, som beskrivs i den förvaltningsövergripande verksamhetsplanen, anger att målen ska diskuteras samt därefter formuleras i en verksamhetsplan. Det finns en sektorövergripande verksamhetsplan och måldiskussioner har förts även inom verksamhetsområdet personlig assistans. Det saknas en verksamhetsplan för enheten. Vi rekommenderar att en sådan upprättas för att tydliggöra och stödja enhetens målarbete.

Finns en strategisk plan för framtida behov av LSS-insatser? Vi har tagit del av de båda behovsutredningarna, *Behovsutredningen för bostäder* och *Behovsutredningen för daglig verksamhet* som upprättats under förra året. Underlagen, som är sammanställda utifrån professionella bedömningar, beskriver behoven dels utifrån kända personers framtida behov, dels utifrån kommande lagförändring. De har redan använts som underlag för planerings- och budgetarbetet.

Vilken återrapportering av LSS- verksamheten har nämnden begärt? Fortfarande har nämndens fokus funnits på den månatliga ekonomiska uppföljningen. Den har nu kompletterats med en hel del verksamhetsstatistik/nyckeltal från LSS-verksamheterna och som lämnas kvartalsvis. På så sätt kan nämnden följa den verksamhetsmässiga utvecklingen och få underlag för att ställa frågor. Nämnden ska två gånger per år informeras om hur målarbetet lyckats. Efter att ha tagit del av LSS-sektorns delårsrapport och nämndens årsbokslut är vår bedömning att det framför allt är aktiviteter som redovisats och inte i vad mån man nått målen, d v s måluppfyllelsen. Här finns ett förbättringsområde.

¹ LSS = Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Har den interna kontrollen inom LSS-verksamheten utvecklats? Nämnden fattar årligen beslut om internkontrollplan med ett antal interna kontroller som ska genomföras och återrapporteras. Vi har tagit del av aktuell internkontrollplan och kunde konstatera att några av kontrollmomenten hade direkt bäring på LSS-verksamheten. Vår bedömning är att nämnden nu har en struktur för metodik och tillämpning för den interna kontrollen. Vi kan även konstatera att LSS- sektorn tillgodogjort sig ett metodiskt sätt att formulera rutiner för områden där väsentliga fel kan uppstå och vår bedömning är att den interna kontrollen inom verksamhetsområdet personlig assistent betydligt har förbättrats.

Har åtgärder vidtagits för att utveckla samverkan och gemensam kompetensutveckling över berörda verksamhetsområden? Den organisationsstruktur som fanns vid det förra granskningstillfället har tillfälligt förändrats och LSS-handläggarna hör sedan drygt ett år tillbaka till LSS-sektorn. Det förekommer regelbundna möten och diskussioner inom sektorn mellan handläggare och enhetschefer. Ett strukturerat arbetssätt har etablerats och deras olika roller har tydliggjorts. Granskningen visar enligt vår bedömning att det finns en bra struktur för samverkan internt inom sektorn och även mellan de två sektorerna.

Finns ett kvalitetssystem för LSS-handläggning och dokumentation? Granskningen visar att handläggningen utvecklats sedan det förra granskningstillfället. Det finns nu en hel del dokumenterade rutiner för handlägningsprocessen. Vi saknar fortfarande en *Vägledning* för bedömning av behov samt för val av insats och omfattning av denna. Vid granskningstillfället deltog handläggarna i handledning av extern handledare för LSS-handläggning och behovsbedömning. Ett av syftena med denna handledning var att få ett underlag för att kunna upprätta en vägledning till stöd för bedömningar. Arbetet med att upprätta ett förvaltningsövergripande kvalitetssäkringssystem påbörjades under år 2009 som ett ärende i nämnden. Arbetet pågår för närvarande och kommer även till vissa delar att beröra LSS-handläggningen.

Finns en styrning och uppföljning (både verksamhetsmässig och ekonomisk) för utförandet av insatsen biträde av personlig assistent? Vår bedömning är att styrning och uppföljning (både verksamhetsmässig och ekonomisk) för utförandet av insatsen biträde av personlig assistent påtagligt har förbättrats sedan den förra granskningen. Det finns nu en hel del upprättade rutiner som stöd för administrationen inom verksamhetsområdet, men även för styrning och uppföljning av utförandet. Inom verksamhetsområdet har en del kontroller utförts, bl a när det gäller utförandet av kommunala beslut. Det finns nu även en rutin att inte lägga ut all beslutad tid i assistenternas schema i syfte att kunna använda en del tid flexibelt och för oplanerade aktiviteter. Även den ekonomiska uppföljningen har utvecklats.

Sammanfattningsvis och som svar på revisionsfrågan är vår bedömning att nämnden tillsammans med verksamhetsansvariga vidtagit åtgärder för att förbättra styrning och uppföljning för verksamhetsområdet personlig assistent. Vår bedömning är dock att det fortfarande finns en del förbättringsområden innan styrning och uppföljning fullt ut bedrivs ändamålsenligt. Det pågår visst förvaltningsövergripande utvecklingsarbete som bör bidra till detta.

1 Bakgrund

Våren 2007 genomfördes en granskning av LSS-verksamheten i Söderköping med inriktning mot LSS- insatsen biträde av personlig assistent, både avseende handläggning samt utförande och uppföljning (verksamhetsmässig och ekonomisk). Syftet var att bedöma om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig organisation och intern kontroll för styrning och uppföljning för LSS-handläggningen.

Vid granskningstillfället genomgick förvaltningsorganisationen en omfattande förändring och LSS-verksamheten samlades inom en särskild sektor. Granskningen pekade på ett antal utvecklingsområden.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Söderköping har i sin väsentlighets- och riskbedömning bestämt att följa upp samt granska om nämnden vidtagit åtgärder för att förbättra framför allt den verksamhetsmässiga styrningen och uppföljningen av LSS-verksamheten.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har socialnämnden vidtagit åtgärder i syfte att bedriva LSS-insatsen biträde av personlig assistent ändamålsenligt?

Våra kontrollmål har varit:

- Har nämndens övergripande mål konkretiserats och förankrats inom LSS-verksamheten?
- Finns en strategisk plan för framtida behov av LSS-insatser?
- Finns ett kvalitetssystem för LSS-handläggning och dokumentation?
- Vilken återrapportering av LSS- verksamheten har nämnden begärt?
- Har åtgärder vidtagits för att utveckla samverkan och gemensam kompetensutveckling över berörda verksamhetsområden?
- Finns en styrning och uppföljning (både verksamhetsmässig och ekonomisk) för utförandet av insatsen biträde av personlig assistent?
- Har den interna kontrollen inom LSS-verksamheten utvecklats?

1.2 Metod och avgränsning

Granskningen har avgränsats till socialnämnden och LSS-insatsen biträde av personlig assistent. Den har genomförts genom intervjuer med tf socialchef, sektorchef för LSS- sektor, ekonom, enhetschef för utförande av insatsen personlig assistent och två LSS-handläggare samt dokumentgranskning av verksamhetsplan, handlingsplaner, delegationsordning, internkontrollplan, rutinbeskrivningar mm. För att verifiera handläggningen av LSS-insatser har vi genom stickprov och kontrollmål granskat 10 personakter (utredning, journalanteckningar och utlåtande).

2 Granskningsresultat

Till den förra revisionsrapporten fogades ett antal förslag på åtgärder för att minska de iakttagna bristerna. Nu aktuell uppföljning har utgått från de förslag som lämnades. För att underlätta läsandet har vi inom varje avsnitt angett respektive kontrollmål som utgår från förslaget till åtgärd, och därefter beskrivit vad som gjorts.

2.1 Nämndens styrning av LSS-verksamheten

Vid det förra granskningstillfället konstaterades att nämnden fattat beslut om övergripande verksamhetsidé och verksamhetsmål som spände över flera områden. Det var svårt att uttala sig om vilken effekt nämndens styrning lett till eftersom förvaltningsorganisationen var ny och det saknades dokumenterade planer för hur verksamheterna skulle arbeta för att nå målen. Det saknades även uppföljnings- och utvärderingsdokument för de nya målen.

- Har nämndens övergripande mål konkretiserats och förankrats inom LSS-verksamheten?

Nämnden har minskat antalet övergripande mål och arbetat för att göra dem mätbara. I den förvaltningsövergripande verksamhetsplanen, som antas av socialnämnden och lämnas till kommunstyrelsen, framgår målen och nämndens styrning av verksamheten. Förutom de förvaltningsövergripande och verksamhetsriktade målen framgår även hur målen ska uppnås och hur de ska följas upp. Det finns även en gemensam värdegrund inom nämndens ansvarsområde.

Det **övergripande målet för LSS- verksamheten** är uppdelat i tre delar som sammantaget överensstämmer väl med målen i LSS. Det övergripande målet har också konkretiserats till de tre större verksamhetsinriktningarna, d v s LSS-boende, daglig verksamhet och personlig assistans.

2.1.1 Mål för insatsen personlig assistent

Nämndens specifika och konkretiserade **mål för personlig assistans** är:

- **Att utveckla den kommunalt utförda assistansen så att brukarna är nöjda och assistenterna kan erbjudas goda anställningsvillkor.**

Målet ska uppnås genom att brukarna bl a får möjlighet att påverka vilka assistenter som erbjuds anställning och ska följas upp genom brukarundersökningar och enkät till personal.

I den **förvaltningsövergripande verksamhetsplanen** finns också en arbetsordning för målarbetet. Verksamheter och enheter ska diskutera hur de övergripande målen kan förverkligas samt därefter ska egna verksamhetsplaner formuleras. Uppföljning av arbetet ska ske vid dialogmöten mellan verksamhetsansvariga och nämndsledamöter.

2.1.2 LSS-sektorns målarbete

Inom LSS-sektorn finns ett dokument ”**Struktur för Målarbete – Värdegrund och Brukarundersökningar**” som redovisar hur arbetet med att förankra och processa verksamhetsmålen och värdegrunden ska ske bland all personal inom sektorn. Förankringsarbetet sker framför allt på arbetsplatsmöten och terminsvisa planeringsdagar. Respektive enhetschef ansvarar för att utföra arbetet och ska sedan återrapportera till sektorchef.

Vi har tagit del av verksamhetsplanen för LSS-sektorn avseende åren 2009 - 2011. Den beskriver bl a utvecklingsområden samt aktiviteter för att nå de förvaltningsövergripande målen och specifika målen för LSS. Beträffande det konkretiserade målet för personlig assistent skrivs att *det ska nås genom att verksamhetens behov av ledningsstöd, administrativt stöd och datastöd ska tillgodoses. Behoven ska beaktas i samband med budgetarbetet för år 2009.*

Sektorplanen för år 2010 är mycket kortfattad, strukturen överensstämmer med tidigare års med undantag av målprocessen. Planen har nu ett mycket starkt ekonomifokus. Det saknas dokumenterade enhetsplaner. Vi får veta att sektorchefen genom muntliga kontroller till enhetscheferna följer upp att all personal varit delaktig i värdegrunds- och måldiskussioner.

Under år 2009 har man inom LSS-sektorn också arbetat med att utveckla ekonomistyrningen. Med stöd av extern konsult har ett antal ekonomiska uppföljningsrapporter tagits fram samt att enhetschefens roll i samband med ekonomisk uppföljning har gjorts tydligare. Resultatet av arbetet har lett till större kostnadsmedvetenhet inom sektorn.

2.1.3 Målarbetet inom enheten personlig assistent

På planeringsdagar och i samband med regelbundna arbetsplatsmöten har enhetschefen tillsammans med de personliga assistenterna diskuterat mål och värdegrund.

Måldiskussionerna har formulerats till *aktiviteter* för hur brukares delaktighet ska öka, hur man kan utveckla brukarens möjlighet att få leva ett självständigt liv och till ökade kontakter med andra. Chef och assistenter har också formulerat hur de gemensamt ska skapa attraktiva arbetsplatser.

Brukarmålet har följts upp genom enkät till åtta vuxna brukare med kommunal utförare. Sju av dem som besvarade enkäten var helt nöjda med stödet. Endast en av de tillfrågade hade avvikande uppfattning och ansåg att han inte kunde delta i samhällslivet i den utsträckning han ville. Han kunde inte redogöra för vad som skulle göras annorlunda.

2.2 Iakttagelser och bedömning

Vi bedömer att nämndens målstyrning har utvecklats. Det finns nu mätbara mål och en struktur för hur arbetet ska ske i verksamheterna för att nå målen. Hur arbetet ska ske framgår av den förvaltningsgemensamma verksamhetsplanen. Det finns en sektorövergri-

pande verksamhetsplan, men det saknas en verksamhetsplan för LSS-enheten personlig assistent. Vi har uppfattat att måldiskussioner har pågått och vi har tagit del av dokument som visar resultatet av personalens/assistenternas diskussioner vid förankring och medvetandegörande av det specifika målet. Vi har även tagit del av enhetens uppföljning av målet. Vår bedömning är att nämndens övergripande mål konkretiserats och förankrats inom LSS-enheten personlig assistent. Vi rekommenderar att respektive enhet fullföljer arbetet med att upprätta en enhetsplan som tydliggör och stödjer det återkommande målarbetet.

2.3 Planering av framtida behov

Vid det förra granskningstillfället konstaterades att antalet barn och unga med funktionshinder var ovanligt högt i Söderköpings kommun. Vi rekommenderade till ett mer långsiktigt planeringsarbete i form av en strategisk plan för framtida målgruppers behov av insatser, verksamhetsutveckling samt behov av kompetensutveckling hos personalgrupper.

- Finns en strategisk plan för framtida behov av LSS-insatser?

Inom LSS-sektorn är det sektorchefen som är ansvarig för den strategiska planeringen. Under år 2009 har ett planeringsunderlag arbetats fram och de behov som kan komma inom de närmsta åren har identifierats. Planeringen utgår från en rent professionell bedömning beträffande behov av bostäder och behov av daglig verksamhet för målgruppen.

Vi har tagit del av de båda behovsutredningarna. *Behovsutredningen för bostäder* beskriver behoven dels utifrån kända personer framtida behov, dels utifrån kommande lagförändring. Underlaget redovisar ett framtida behov (inom tre år) för någon form av LSS-bostad eller boendestöd för mellan 13-19 personer. *Behovsutredningen för daglig verksamhet* har gjorts på ett liknande sätt och beskriver framtida behov utifrån kända personer samt tillkommande målgrupp med anledning av framtida lagförändring. Utredningen redovisar ett framtida behov (inom tre år) motsvarande 10 – 15 personer för start inom befintlig verksamhet eller motsvarande. Framtiden, med en utvidgad målgrupp, visar även stora behov av att utveckla befintlig verksamhet och arbetssätt så att verksamheten i ännu högre grad blir individanpassad.

Behovsutredningarna är sammanställda och presenterade för nämnden under våren respektive senhösten 2009, vilket blev till ett politiskt beslut om att projektera för en ny gruppbostad år 2012 samt för inrättande av en tjänst som arbetslivskonsulent inom daglig verksamhet år 2010.

2.4 Iakttagelser och bedömning

Det finns nu ett underlag för planering utifrån beräknade framtida behov för de två största verksamhetsinriktningarna inom LSS-sektorn. I de underlag som arbetats fram har hänsyn tagits till dels redan kända personer med funktionshinder, dels till omvärldsförändringar som förändrad lagstiftning med nya målgrupper samt kända målgruppers förändrade önskemål. Vi tycker det är mycket positivt att de framtida behoven nu tydliggjorts. Vår be-

dömning är att det bör vara mycket värdefullt för nämnden att med stöd av behovsinventeringarna kunna diskutera verksamheternas behov och göra prioriteringar.

2.5 Nämndens uppföljning och kontroll

Vid det förra granskningstillfället påpekades att den regelbundna återrapporteringen till nämnden framför allt var av ekonomisk karaktär. Nämndens ledamöter hade inom sig utsett kontaktpolitiker samt genomförde regelbundna dialogmöten.

Ett av de förslag vi lämnade vid det förra granskningstillfället gällde den interna kontrollen. Verksamhetsområdet personlig assistans hade fått fungera mycket självständigt och det saknades upprättade rutiner för olika väsentliga moment. Bl a så hade assistenterna själva lagt sina scheman för när assistansen skulle utföras. I några fall fanns schematimmar som översteg antalet beslutade timmar vilket ledde till höga kostnader för enheten.

- Vilken återrapportering av LSS-verksamheten har nämnden begärt?

Fortfarande har nämnden sitt största fokus på den månatliga ekonomiska uppföljningen. Men denna har kompletterats med en hel del verksamhetsstatistik/nyckeltal från LSS-verksamheterna och som lämnas till nämnden varje kvartal. På så sätt kan politiken följa verksamhetsutvecklingen och förändringar som uppstår. Behov finns av att ytterligare utveckla nyckeltalen eftersom de för närvarande endast anger antal ärenden och inget om omfattningen. De har ännu inte tagit fram några kompletterande nyckeltal för att beskriva kvantitet och omfattning, men är på gång. Genom kontaktpolitikerna och de återkommande dialogmötena, två gånger per år, kan nämnden också följa verksamhetsutvecklingen.

Nämnden får även regelbunden information om antalet ej verkställda beslut. Inom LSS-området har det varit svårt att verkställa insatsen kontaktperson eftersom det varit svårt att rekrytera lämpliga kontaktpersoner. Vid granskningstillfället fanns det två beslut om daglig verksamhet och ett om kontaktperson som inte var verkställt.

Två gånger per år, vid delåret och bokslutet, ska nämnden informeras om hur målarbetet lyckats.

- Har den interna kontrollen inom LSS-verksamheten utvecklats?

Nämnden fattar numer årligen beslut om internkontrollplan med ett antal interna kontroller som ska genomföras och återrapporteras. De kontroller som direkt berörde LSS-verksamheten gällde upprättande av genomförandeplaner, vikarieanskaffning samt efterlevnaden av rutiner för privata medel.

Ett av kontrollmomenten i den förvaltningsövergripande internkontrollplanen är att följa upp brukares/gode mans delaktighet vid upprättande av genomförandeplaner. Inom enheten personlig assistans finns genomförandeplaner upprättade för samtliga brukare. Det är assistenterna tillsammans med brukare som ansvarar för att sådana planer upprättas inom

två månader efter det att insatsen startat. Det finns standardiserade formulär för genomförandeplaner och assistenterna har fått en riktad utbildning. Det planeras ytterligare utbildning för arbetsuppgiften.

Inom LSS-sektorn arbetas systematiskt med diskussioner och uppföljningar. Sektorchef och enhetschefer träffas regelbundet för verksamhetsfrågor och dessutom tillkommer mötet "ärendegrupp" en gång varje månad, där även handläggarna ingår. På så sätt är ansvarig sektorchef väl informerad om situationen och eventuella utvecklingsbehov.

Vi har tagit del av hur sektorchefen inom LSS kontrollerat vikarieanskaffningen inom olika enheter och att de kommundemensamma rutinerna efterlevts. Vi har även tagit del av hur enhetschef för personliga assistenter tagit initiativ till att upprätta rutiner för väsentliga områden där brister kan uppstå inom den kommunala personliga assistansen. En del rutiner finns nu även för samarbetet med privata assistansutförare. Vi har informerats om hur uppföljning sker i verksamheten så att rutiner tillämpas som det är bestämt.

2.6 Iakttagelser och bedömning

Vi har gått igenom den verksamhetsstatistik som lämnats till nämnden för år 2009. Statistikuppgifterna lämnas kvartalsvis och vid årets slut finns hela årets statistik samlade. På så vis har uppföljningen till nämnden utvecklats till att även gälla verksamhetsmål. Vi instämmer i de iakttagelser som gjorts inom LSS-sektorn och av ekonomen om att nyckeltalen för LSS-verksamheten endast beskriver antalet beslut/insatser och inget om omfattningen i besluten. Här ser vi ett utvecklingsbehov och rekommenderar en diskussion med nämnden om deras önskemål.

Vi har tagit del av sektorns delårsrapport för 2009. Vår bedömning är att delårsrapporten kan utvecklas till sin struktur så att den även innehåller uppföljning av nämndens mål för verksamheten. I bokslutsdokumentet, som visar förvaltningens/nämndens resultat återges nämndens mål och vad som gjorts för att nå målet. Vår bedömning är att det fortfarande mest är aktiviteter som redovisats och inte i vad mån man nått målet, måluppfyllelsen. Här ser vi ett förbättringsområde.

Beträffande arbetet med den interna kontrollen är vår bedömning nämnden nu har en struktur för metodik och tillämpning av vissa kontrollmoment som ska utföras och sedan återrapporteras till nämnden. Vi kan även konstatera att LSS-sektorn tillgodogjort sig ett metodiskt sätt att formulera rutiner för områden där väsentliga fel kan uppstå och vår bedömning är att den interna kontrollen inom verksamhetsområdet personlig assistent betydligt har förbättrats.

2.7 Samverkan LSS-sektorns utförare och LSS-handläggare

Vid det förra granskningstillfället hade en organisationsförändring precis genomförts och samtliga LSS-insatser samlats i en gemensam sektor. LSS-sektorn organiserade endast utfördelen och LSS-handläggarna, de som skötte myndighetsutövningen och utredde LSS-insatserna, hörde till en annan sektor kallad sektor Utredning. Det fanns farhågor att sättet att organisera skulle kunna leda till brister i samsyn mellan handläggare och utförare.

- Har åtgärder vidtagits för att utveckla samverkan och gemensam kompetensutveckling över berörda verksamhetsområden?

Sedan år 2009 har avsteg gjorts från den ursprungliga organisationen med fyra sektorer, där myndighetsutövningen legat åtskild från dem som ansvarar för att verkställa insatserna. Förvaltningen har under en tid varit utan socialchef och avsikten är att först rekrytera en ny socialchef som sedan kan vara delaktig i utformandet av den nya organisationen.

Vid nu aktuell granskning består förvaltningsorganisationen av tre sektorer. Sektor Utredning har temporärt delats upp och LSS-handläggarna ingår nu i LSS-sektorn. Det finns lite olika åsikter om det är positivt eller negativt att myndighetsdelen och utförardelen hör till samma sektor.

Ärendegrupp, d v s form för samverkan mellan sektor Utredning/LSS-handläggare och utförare inom LSS, har pågått sedan samverkansforumet etablerades år 2007. Resultatet har bl a lett till att praktiska rutiner (vem ansvarar för vad) upprättats beträffande ”ärendebeställningar”, d v s processen från handläggning till utförande av insats.

Ur det gedigna arbetet och diskussionerna i ärendegruppen har det vuxit fram ett förtroende, och en struktur för samarbetet har utvecklats. Även från handläggarsidan tycker man att samarbetet har blivit bättre mellan dem och utförarna. De har fått igång ett bra arbetssätt, de har nära till varandra (sitter i gemensamma lokaler), men har ändå en tydlig uppdelning på rollerna. De har återkommande och gemensamma uppföljningsmöten, och utifrån individuella behov kan de bestämma om gemensamma introduktioner/informationer och hur ”överlämningar” ska göras rent praktiskt. Numer använder man tiden i ärendegrupp framför allt till gemensamma principiella diskussioner.

Inom sektorn finns en gemensam utbildningsplan riktad mot personal och uppdragstagare. Varje enhetschef har möjlighet att utifrån utbildningsplanens utbud ange verksamhetspersonalens behov av fortbildning. De personliga assistenterna har haft tillgång till en del kortare föreläsningar, bl a hjärt- och lungräddning, neuropsykiatriska sjukdomar, hot och våld, förflyttningsteknik, brand och datautbildning. Nu ska de genomgå dokumentationsutbildning.

2.8 Iakttagelser och bedömning

Den organisationsstruktur som fanns vid det förra granskningstillfället har tillfälligt förändrats och LSS-handläggarna hör sedan drygt ett år tillbaka till LSS-sektorn. Granskningen visar enligt vår bedömning att det finns en bra struktur för samverkan internt inom sektorn och även mellan de två sektorerna.

2.9 Handläggning och utförande av insatsen personlig assistent

2.9.1 Nuvarande LSS-handläggning

Vid det förra granskningstillfället konstaterades att det inte fanns några särskilda styrdokument för handläggning av LSS-insatser. Det saknades även vägledning för behovsbedömning beträffande val av insats och omfattning i insatsen. Handläggarna hade en omfattande delegation för att fatta beslut om olika insatser. Den personaktsgranskning som gjordes visade att handläggarnas sätt att utreda inte var enhetligt. Vi efterlyste bl a en bedömning av de grundläggande behoven vid utredning av insatsen personlig assistent.

- Finns ett kvalitetssystem för LSS-handläggning och dokumentation?

Med LSS-handläggning arbetar fn en ordinarie handläggare (sedan 2003) och en vikarie (sedan januari 2010). De handlägger tillsammans LSS-insatser till cirka 160 personer med funktionshinder.

Det finns nu två dokument med särskilda rutiner för stöd till handlägningsprocessen. Det ena dokumentet beskriver allmänt vilka rutiner som gäller vid myndighetsutövning, samt hur befintliga rutiner ska kontrolleras. Det finns också ett specifikt dokument ”Myndighetsrutin LSS-handläggning”. Där beskrivs hela handlägningskedjan inklusive överlämnande till utförare.

Arbetet med att upprätta ett förvaltningsövergripande kvalitetssäkringssystem har påbörjats under år 2009 som ett ärende i nämnden. I kvalitetssäkringssystemet ska ingå rutiner för handläggning och dokumentation. I det beskrivna kvalitetssäkringssystemet ingår även en kvalitetsplan som beskriver olika kvalitetsområden, d v s vad som avses, vem som ansvarar och hur uppföljning/återrapportering ska ske. Arbetet med att beskriva och dokumentera olika processer och rutiner pågår alltså och en del processbeskrivningar finns. Som ytterligare stöd för handläggningen finns ett databaserat verksamhetssystem och tillgång till en digital databas med rättspraxisutveckling.

Det saknas fortfarande en vägledning för behovsbedömning beträffande val av insats och omfattning i insatsen, ett behov vi påtalade vid det förra granskningstillfället. Sedan mars 2010 har LSS- handläggarna tillgång till extern handledare ca en halv dag per 14 dag under tio tillfällen. Målet med denna externa handledning är bl a för att diskutera bedömningar, så att de handläggs i enlighet med lagstiftningen och rättspraxis. Syftet är även att få ett underlag för att kunna upprätta en vägledning till stöd vid bedömningar.

Handläggarna har inte full delegation på samtliga insatser utan delegationsnivån har höjts från handläggare till sektorchef, bl a för insatsen biträde av personlig assistent. Varannan vecka träffas handläggarna med sektorchefen för att gå igenom aktuella utredningar. Det händer att handläggarna blir uppmanade att ytterligare motivera sina förslag till beslut.

2.9.2 Verifiering av handläggningen

Granskning har skett av tio olika personakter genom kontroll av utredningens innehåll, journalanteckningar och beslut. För att kunna ta del av utredningar som gjorts under det senaste tre månaderna valdes utredningar som i fem fall gällde insatsen personlig assistent, tre för bostad med särskild service, en kontaktperson och en korttidsvistelse. Granskningen gjordes utifrån ett antal kontrollmål:

- Finns utredning och finns personkretsen angiven i utredningen?
- Framgår om samtycke avgivits – att ta kontakt med andra för inhämtning av uppgifter?
- Finns i utredningen en beskrivning av funktionshindret och konsekvenserna av det?
- Finns ett utlåtande som styrker personkretstillhörigheten?
- Framgår i utredningen av behov finns av insatsen?
- Om insatsen är personlig assistent = redovisas de grundläggande behoven, anges timantal och vad de andra timmarna ska användas till?
- Finns det mål att uppnå genom insatsen?
- Finns ett tydligt beslut med motivering resp tydligt avslag med motivering?
- Har utredningen kommunicerats?
- Framgår att beslut har skickats?
- Framgår att insatsen verkställts?

Personaktsgranskningen visade:

- Det fanns i samtliga fall en utredning med en tydlig struktur samt rubriker för olika delar i utredning och behovsbedömning.
- Det var dock lite olika vad handläggarna redovisade under respektive rubrik - förslagsvis bör handläggarna gemensamt diskutera innehållet under respektive rubrik.
- Det fanns mycket tydliga och utförliga journalanteckningar och det var lätt att följa handlägningsprocessen inklusive om samtycke inhämtats (tveksamt om det inhämtats i 2-3 av ärendena) samt om kommunikation genomförts och beslut skickats.
- I samtliga fall fanns en beskrivning av funktionshindret och vilka konsekvenser det ledde till. I åtta av personakterna fanns även aktuella utlåtanden som styrkte personkretstillhörigheten. I ett fall hittades inte något utlåtande och i det andra fallet konstaterades i utredningen att personen var känd sedan tidigare.
- I tre av utredningarna framgick att behov saknades vilket ledde till avslag på deras ansökningar.
- I de fall ansökan avsåg insatsen personlig assistent/tillfällig utökning framgick grundläggande behov.
- I sju av utredningarna fanns beskrivet mål som skulle uppnås med stöd av insatsen. För övriga var det inte aktuellt eftersom utredningen ledde till avslag.
- I samtliga fall framgick att beslut skickats, i sju av fallen hade även utförare fått en beställning. Det framgick även att tre av besluten skulle komma att överklagas.

2.10 Iakttagelser och bedömning

Granskningen av handläggningen visar att den utvecklats sedan det förra granskningstillfället. Det finns nu en hel del rutiner för handläggningsprocessen och vad som ska ingå i en utredning, men vi rekommenderar återigen att handläggarna gemensamt går igenom vad som bör skrivas under respektive rubrik i utredningen. Vid utredande och bedömning av behovet av insatsen personlig assistent gjorde handläggarna nu en beräkning och bedömning av de grundläggande behoven.

Det saknas fortfarande en vägledning för bedömning av behov av insats, förhoppningsvis kommer en sådan att kunna ställas samman efter den handledningsomgång som pågår vid granskningstillfället. Sektorn har själva iakttagit att de har en stor andel beslut om kommunalt beviljad personlig assistans och länsstyrelsen har i samband med en tillsyn påtalat att en del av beviljade LSS-insatser snarare har karaktären av insatser enligt Socialtjänstlagen. Dessa iakttagelser och påpekanden talar för behovet av både handledning, dokumenterad vägledning samt att handläggarna gemensamt diskuterar sina bedömningar. Numer är även sektorchefen mer involverad i handläggningen utifrån att delegationen höjts beträffande vissa beslut samt att organisationen är förändrad.

Vår bedömning är att det pågår ett arbete med att upprätta ett förvaltningsgemensamt kvalitetssäkringssystem som bl a ska innehålla rutiner för handläggning och dokumentation.

2.10.1 Verksamhetsområdet personlig assistent

Vår förra granskning visade att verksamhetsområdet personlig assistans fått fungera mycket självständigt och att det fanns stora behov av att styra upp verksamheten, samt att upprätta rutiner för administration, verksamhet och kvalitetsarbete samt för uppföljning och kontroll.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Finns en styrning och uppföljning (både verksamhetsmässig och ekonomisk) för utförandet av insatsen biträde av personlig assistent? |
|---|

Nuvarande enhetschef för personlig assistans har tillsammans med andra genomfört ett gediget utvecklingsarbete för att strukturera upp styrning och uppföljning under de tre år som gått sedan organisationsförändringen. Inom verksamhetsområdet förekommer en hel del administration i kontakterna med försäkringskassa och privata utförare, och inom verksamhetsområdet behövs som regel även vikarie rekryteras vid vakans, d v s arbetsuppgifter som prioriterar sig själva. Inledningsvis arbetade enhetschefen ensam med dessa arbetsuppgifter med visst stöd av den sektorgemensamma administrativa resursen (1,6 assistent för samtliga chefer inom sektorn). Därefter har den administrativa resursen för verksamhetsområdet personlig assistans successivt utökats från 0,5 administrativ assistent i november 2008 och nu till 0,75 assistent från och med maj 2010.

Arbetsituationen har varit ansträngd och enhetschefen har varit sjukskriven under några månader, men är nu på gång att successivt återgå till sina arbetsuppgifter. Olika former av stöd har lämnats från andra verksamhetsområden inom sektorn, bl a för det akuta behovet

av vikarierekrytering vid helger. Sektorchefen har också parallellt med det utökade administrativa stödet jobbat för att få till en förvaltningsgemensam/kommungemensam vikarierekrytering. Förhoppningsvis kommer en sådan att starta under hösten 2010.

Det finns numer en hel del upprättade rutiner, både för administrationen av assistansersättning och för omkostnader samt beträffande utförandet av insatsen. Det finns bl a avtal för utförandet, upprättande och uppföljning av genomförandeplan, rutiner för dokumentation, checklista för information till nyanställda, rutiner för riskbedömning vid förändring av verksamheten, överenskommelse med brukaren vid ansökan om förhöjt timbelopp, ansvarsfördelning vid bilkörning, vad som gäller beträffande omkostnadsersättning, rutiner för tidsredovisning vid administration av assistansersättningen, arbetsgång vid vikarietillsättning, etc.

Inom kommunen finns 10 brukare med kommunalt beslut om personlig assistent (kommunen står för hela kostnaden) och 29 brukare med personlig assistent som finansieras med statlig assistansersättning (LASS) för timantal överstigande 20 tim/vecka. Av dessa 39 beslut har brukaren begärt att kommunen ska utföra insatsen i 14 av fallen medan övriga 25 brukare begärt privat utförare.

Enhetschefen har bl a följt upp samtliga kommunala beslut och jämfört omfattning i beslutet i förhållande till utförd tid. Det visade i något av fallen att mer tid utförts än vad som gällde i beslutet, vilket kommer att återkrävas. Tidigare granskning visade att det i några fall hade lagts ut fler timmar för assistansen i schemat än vad beslutet angav. Man har kommit tillrätta med detta genom att enhetschefen numer lägger schema efter att först ha resonerat med brukaren och blivande assistenter. Efter överenskommelse med brukaren läggs inte alla assistanstimmar ut i schemat utan vissa timmar sparas för att användas flexibelt för spontana utflykter och annat oplanerat.

Inom verksamhetsområdet har arbetats fram en struktur för stöd till assistenter och det hålls nu regelbundna arbetsplatsmöten för gemensam information samt gruppvisa möten. Vid behov kan även handledning ges till assistenterna. Det erbjuds även regelbunden fortbildning. Enligt uppgift har man inte någon anmärkningsvärd sjukfrånvaro bland assistenterna. Samarbetet med övriga enhetschefer fungerar bra och för att hålla nere kostnaderna samarbetas bl a när behov finns av dubbelbemanning eller av nattliga insatser.

Varje månad gör enhetschefen en ekonomisk uppföljning som även stäms av tillsammans med ekonom och sektorchef. Här nedan ses att kostnaderna för personlig assistans LASS svängt en del mellan åren, lite beroende på antalet beslut och vem som utför assistansen.

Kostnaderna för personlig assistent enligt LSS (kommunalt beslut) har ökat stadigt under åren, se nedan. Verksamhetsstatistiken visar att antalet beslut inte ökat, men däremot har antalet timmar per beslut ökat. Det är också känt att försäkringskassan i sina beslut om assistansersättning blivit mer restriktiva beträffande vad som ska ingå i assistansen.

Nettokostnadsutveckling							
LSS/LASS; personlig assistent							
	Budget	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall	Utfall
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
LSS	3 628	3 300	2 538	2 485	2 011	2 215	1 756
<i>Förändr %</i>	<i>10%</i>	<i>30%</i>	<i>2%</i>				
LASS	7 996	6 551	6 336	5 193	8 749	5 996	3 164
<i>Förändr %</i>	<i>22%</i>	<i>3%</i>	<i>22%</i>				

2.11 Iakttagelser och bedömning

Vår bedömning är att styrning och uppföljning (både verksamhetsmässig och ekonomisk) för utförandet av insatsen biträde av personlig assistent påtagligt har förbättrats under de tre år som gått sedan den förra granskningen.

Fortfarande saknas dokumentation för en del väsentliga rutiner, men vår bedömning är att det finns en medvetenhet om behovet av styrning, uppföljning och kontroll i verksamhetsutövandet. En risk vi kan se i utförandet av insatsen personlig assistent är att enhetschefen fortsätter att ta ett alltför stort ansvar för att upprätthålla verksamheten. Vi har förstått att detta uppmärksammats av övergripande chefer som regelbundet följer upp verksamhetsområdet och chefens arbetsmiljö. Överordnade chefer har också vidtagit en del åtgärder för att underlätta och förbättra arbetsmiljön inom verksamhetsområdet.

2010-05-20

Ingrid Norman, projektledare

Håkan Lindahl, uppdragsledare