

Revisionsrapport

Uppföljande granskning av LSS-verksamheten

Gällivare kommun

*Jenny Krispinsson
Cert. kommunal revisor*

*Emil Ekbohm
Revisionskonsult*

Maj 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och bedömning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Metod och avgränsning	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Organisation	4
3.2.	Åtgärder sedan 2014 års granskning av LSS-verksamheten.....	4
3.2.1.	Implementering och utvärdering av den nya organisationen	4
3.2.2.	Enhetschefernas förutsättningar och tillgång till stödfunktioner	4
3.2.3.	Kostnader avseende LSS-verksamheten	5
3.2.4.	Myndighetsutövning LSS.....	6
3.3.	Synpunkter och klagomål	7
3.4.	Överklaganden.....	9

Maj 2017

Jenny Krispinsson

Projektledare

Hans Forsström

Uppdragsledare

1. Sammanfattning och bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av LSS-verksamheten.

Vår **revisionella bedömning** är att socialnämnden till övervägande del har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som beskrivs i 2014 års granskning av LSS-verksamheten. Vi bedömer även att det finns förutsättningar för att de åtgärder som hittills har genomförts och som planeras framöver ska bidra till att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vidare bedömer vi att det till övervägande del har säkerställts att brukare har möjligheter att framföra synpunkter på verksamheten samt att dessa tillvaratas inom ramen för kvalitets- och förbättringsarbetet. Ett utvecklingsområde är dock att säkerställa att personal som får till sig synpunkter och klagomål muntligen vidarebefordrar dessa till berörd chef så att synpunkterna kan dokumenteras och vid behov utredas.

De synpunkter och klagomål som inkommer redovisas för socialnämnden vid tre tillfällen per år. Sammanställning per enhet tas upp i respektive enhet/arbetsgrupp inom avdelningen.

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.

År 2014 granskade revisorerna i Gällivare kommun om socialnämnden säkerställt att LSS-verksamheten bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen var tillräcklig. Den sammanfattande bedömningen var att LSS-verksamheten till stor del bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen i huvudsak var tillräcklig. Dock identifierades en del utmaningar som revisorerna ansåg att nämnden borde utreda vidare. Exempelvis om den nya organisationen för LSS-verksamheten motsvarade de förväntningar som fanns samt om enhetscheferna har tillräckliga förutsättningar att bedriva ett aktivt och verksamhetsnära ledarskap.

2.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som lyftes fram i 2014 års granskning av LSS-verksamheten.

Följande revisionsfrågor/kontrollmål skulle besvaras genom granskningen:

- Vilka åtgärder har socialnämnden vidtagit utifrån resultatet av 2014 års granskning?
- Är dessa åtgärder tillräckliga?
- Säkerställs att brukare har möjlighet att framföra synpunkter på verksamheten samt tillvaratas dessa inom ramen för nämndens kvalitets- och förbättringsarbete?

2.3. Revisionskriterier

- Lagen om stöd- och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
- SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

2.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med avdelningschef och tre enhetschefer inom avdelningen för funktionsnedsättning samt kvalitetsutvecklare och controller inom socialförvaltningen. Totalt sex intervjuer.
- Telefonintervju med två representanter från Rådet för funktionshinderfrågor.
- Granskning och analys av relevant dokumentation och annat granskningsmaterial.
- Upprättande av revisionsrapport.
- Faktakontroll av revisionsrapport.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Organisation

Sedan 2014 års granskning har LSS-verksamheten i Gällivare kommun bytt namn från handikappomsorgen till avdelningen för funktionsnedsättning. Avdelningen leds av en avdelningschef och, som vid 2014 års granskning, är avdelningen uppdelad i sju områden med vardera en enhetschef. Varje enhetschef har mellan 15 och 28 underställda. Vid granskningstillfället var en enhetschefstjänst vakant i väntan på att en nyanställd chef skulle tillträda sina tjänst. Enligt de intervjuade är fem av de sju cheferna nya sedan revisionsgranskningen 2014.

3.2. Åtgärder sedan 2014 års granskning av LSS-verksamheten

3.2.1. Implementering och utvärdering av den nya organisationen

I socialnämndens svar (Sn/2015:37-007) på revisorernas granskning 2014 anges bl.a. att implementering av den nya organisationen pågick samt att en riskanalys och en handlingsplan tagits fram och arbetats efter. Kartläggning av behov om kompetenshöjning hos enhetscheferna samt framtagande av en utbildningsplan beskrivs också ha genomförts liksom samverkansmöten mellan enhetschefer, controller och bemanningsenheten. Vidare anges i svaret samt i intervjuer att uppföljning av organisationen skett, både på ledningsnivå och i förvaltningens övergripande samverkansgrupper. Även träffar i "internkontrollgruppen" skedde under och efter implementeringen för att tydliggöra och kvalitetssäkra den nya organisationen.

Genom de intervjuer som genomförts för denna uppföljande granskning framgår att den nya organisationen nu har satt sig och att själva implementeringen av organisationen är genomförd. Vidare har implementeringen beskrivits och sammanställts i dokumentet *Sammanställning – Implementering av ny ledningsorganisation 2014 – 2015 – 2016*.

3.2.2. Enhetschefernas förutsättningar och tillgång till stödfunktioner

I socialnämndens svar (Sn/2015:37-007) framgår att socialförvaltningen följer upp riskanalys, handlingsplan samt internkontroll och att enhetscheferna är delaktiga i detta arbete. Inom ramen för detta har en process arbetats fram för rekrytering av sommarvikarier samt revidering och framtagande av rutiner och riktlinjer skett. Vidare anges att vid frånvaro mer än två veckor ska en vikarierande enhetschef rekryteras. Chefer inom LSS ska ha tillgång till pedagoger som har i uppdrag att tillsammans med brukaren och personal ta fram stöddokument och pedagogiska hjälpmedel.

Kvalitet- och bemanningsenheten är en enhet inom socialförvaltningen som bl.a. ansvarar för att tillsätta vikarier vid personals korttidsfrånvaro. Genom intervjuer beskrivs att tillgången till vikarier inte alltid är god, vilket ibland leder till avslag på vikariebeställningar. Det är då enhetschefernas ansvar att omfördela personal eller ta ut personal på övertid. Enligt uppgifter från avdelningen för funktionsnedsättning har 1901 vikariebeställningar gjorts inom avdelningen under perioden 1/1 2017 och 8/5 2017. Av dessa vikariebeställningar kunde kvalitet- och bemanningsenheten tillsätta vikarier till 1618 av beställningarna. Det innebär att avdelningen totalt har fått avslag på 283 beställningar under perioden.

Av intervjuer framgår att enhetscheferna fortfarande upplever att de till viss del saknar stöd, framförallt avseende daglig personalplanering och bemanning vid korttidsfrånvaro, vilket uppges ta en stor del av enhetschefernas arbetstid. De intervjuade upplever att den dagliga personalbemanningen/planeringen upptar tid från andra arbetsuppgifter såsom exempelvis att stödja personal, arbeta med utveckling av verksamheterna samt kvalitets- och förbättringsarbete på enheterna.

Inom en del verksamheter har baspersonal som arbetar närmast brukarna utbildats i de system som används och sedan i perioder kunnat stötta berörd enhetschef med en del administrativa arbetsuppgifter, bland annat vad gäller personalplanering.

Vidare anges i intervjuer att det är positivt att enhetscheferna nu får rutiner och riktlinjer på remiss innan de fastställs av nämnden eller ledningsgruppen. Det uppges även finnas tydliga rollbeskrivningar för bland annat avdelningschefers samt enhetschefernas roller och ansvarsområden, vilket ses som positivt av de intervjuade.

3.2.3. Kostnader avseende LSS-verksamheten

I socialnämndens svar (Sn/2015:37-007) beskrivs att kostnaderna för LSS-området har fortsatt att stiga. Vidare anges att det i det strategiska arbetet ingår att både myndighetsutövningen och verkställigheten ska arbeta med att följa upp och vidta åtgärder utifrån resultatet från kostnad per brukare (KPB).

Enligt uppgifter från avdelningen för funktionsnedsättning har avdelningen haft ett negativt resultat de senaste tre åren, vilket även framgår av nedanstående tabell. Enligt uppgift från avdelningschefen beror ca 2 mnkr av 2016 års underskott på eftersläpning av intäkter som kommunen får enligt Socialförsäkringsbalken.

Tabell 1. Budget och utfall för avdelningen för funktionsnedsättning 2014-2016, tkr

	2014	2015	2016
Total budget	92 403	96 384	100 929
Utfall	94 080	96 598	103 243
Avvikelse i procent	- 1,8 %	- 0,2 %	- 2,3 %
Avvikelse i tkr	-1 677	- 214	- 2 314

Av de intervjuer som genomförts för granskningen framgår att kostnaderna för LSS-verksamheten har stannat av något det senaste året och att den tidigare trenden med ökande kostnader sakta håller på att vända. Samtidigt lyfts fram att det fortfarande finns behov av att arbeta för att avdelningen ska nå en ekonomi i balans. Utifrån detta sker uppföljning och analys av KPB samt översyn av vilka förändringar som kan göras inom avdelningen för att minska kostnaderna. Bland annat finns planer på en förändrad struktur för de lokaler som nyttjas av avdelningen för funktionsnedsättning, vilket bedöms kunna generera minskade kostnader för verksamheten. Den planerade förändringen har dock inte kunnat genomföras på grund av att lokaler ännu inte har anpassats efter behov. Tidsplanen för att anpassa lokalerna uppges ligga utanför avdelningens kontroll.

Avdelningen för funktionsnedsättning uppges till viss del ha svårt att själva påverka en del av LSS-kostnaderna. Detta utifrån att avdelningens uppdrag är att verkställa myndighetsbeslut som fattats av biståndsavdelningen.

I intervjuerna lyfts fram att avdelningen för funktionsnedsättning ska gå in i avancerad resursplanering, den så kallade "Arpen", under 2018. Förhoppningar finns om att detta ska bidra till minskade personalkostnader samt underlätta personalplaneringen inom avdelningens verksamheter.

3.2.4. Myndighetsutövning LSS

I socialnämndens svar (Sn/2015:37-007) anges att det pågår ett arbete med att kvalitetssäkra handläggning/dokumentation så att det bl.a. tydligt framgår till vilken verkställare handläggaren har överlämnat sitt beslut. Även hur uppföljningen av beslut utförts liksom datum för detta ska framgå. Inom socialförvaltningen har även en process för socialtjänsten tagits fram och rutiner för uppföljning av beslut har setts över. Handläggare och enhetschefer har genomgått utbildning i dokumentation utifrån nya dokumentationsföreskrifter.

Av intervjuer framgår att interna granskningar av akter genomförts som ett led i att kontrollera kvaliteten i utredningar om insatser enligt LSS. Detta för att bl.a. säkerställa att datum för omprövning av beslut, datum för verkställighet av beslut samt att verkställare av beslut framgår.

Bedömning

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi att socialnämnden till övervägande del har vidtagit åtgärder för att möta de utmaningar som lyftes fram i 2014 års revisionsgranskning av LSS-verksamheten. Bland annat har implementeringen av den nya organisationen följts upp, åtgärder för att minska kostnader inom funktionsnedsättningsområdet planeras och åtgärder för att öka kvaliteten inom handläggningen har genomförts. Till viss del har även åtgärder för att öka enhetschefernas förutsättningar för att bedriva ett tillräckligt ledarskap vidtagits, även om det fortfarande finns utmaningar kopplat till detta.

Vi bedömer att det finns förutsättningar för att de åtgärder som hittills har genomförts och som planeras framöver ska bidra till att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

3.3. Synpunkter och klagomål

Sedan några år tillbaka finns ett kvalitetsledningssystem inom socialförvaltningen i Gällivare kommun. De synpunkter och klagomål som inkommer till socialförvaltningen, och däribland till avdelningen för funktionsnedsättning, ska hanteras inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs inom förvaltningen. Dokumenterade rutiner för hantering av synpunkter och klagomål finns.

Brukare, anhöriga och andra intressenter har möjlighet att lämna synpunkter via kommunens hemsida samt via en blankett som personal har lämnat hos de som får insatser via SoL och/eller LSS. De intervjuade beskriver att synpunkter och klagomål även inkommer muntligen via telefon samt vid möten mellan personal eller enhetschef och brukare. Alla synpunkter och klagomål som inkommer ska dokumenteras i IT-systemet Lex och enligt de intervjuade är denna rutin för dokumentation känd och implementerad hos chefer inom avdelningen. Som tack för synpunkten eller klagomålet skickas ett tack-kort ut till de som valt att inte vara anonyma.

Det uppges dock vara svårt att säkerställa att baspersonal alltid för fram klagomål och synpunkter till sin chef, även om det är något som tas upp på bland annat arbetsplatsträffar. De intervjuade menar att personal ibland vidtar åtgärder direkt efter att de fått till sig klagomål/synpunkter och att detta då inte syns i statistiken för synpunkter och klagomål. De synpunkter och klagomål som inkommer till respektive enhet tas upp vid arbetsplatsträffar inom enhet/arbetsgrupp som berörs.

De klagomål och synpunkter som inkommer och som dokumenteras åtgärdas direkt om det är möjligt, vilket är berörd enhetschefs ansvar. Vid behov utreds synpunkten eller klagomålet och kan sedan resultera i att en handlingsplan tas fram. I de fall en synpunkt är av en sådana karaktär att det inte ligger inom enhetens, avdelningens, socialförvaltningens eller kommunens påverkansmöjlighet lämnas ett svar på synpunkten men åtgärder vidtas inte. I intervjuer framhålls att svar alltid ska lämnas till den, om personen inte valt att vara anonym, som inkommit med synpunkter och klagomål. De intervjuade beskriver att synpunkter och klagomål är viktiga för det systematiska kvalitets- och förbättringsarbetet och att de tas på allvar inom avdelningen. Vidare beskrivs att såväl chefer som personal försöker göra allt de kan för att brukarna ska vara nöjda med de insatser dessa får av kommunen.

De synpunkter och klagomål som inkommer sammanställs per enhet av respektive enhetschef och sedan för hela avdelningen av avdelningschefen. Socialnämnden får redovisat de synpunkter och klagomål som inkommit för hela socialförvaltningen tre gånger per år, i samband med kvalitetsberättelsen i februari/mars, delårsrapportering september/oktober och årsredovisning i januari/februari. Enligt de intervjuade händer det även att socialnämnden begär in ytterligare redovisningar under året.

Genom intervjuerna lyfts fram att avdelningen för funktionsnedsättning har arbetat mycket med brukarnas delaktighet de senaste åren. Detta eftersom avdelningen legat lågt avseende detta område i kvalitetsmätningar. Bland annat har en service-deklaration arbetats fram och avdelningen har arbetat mycket med genomförandeplaner för brukare. I intervjuerna framhålls att de inom avdelningen behöver bli än bättre på att dokumentera om och på vilket sätt brukaren varit delaktig i framtagandet av sin genomförandeplan. Vidare beskrivs att personal inom avdelningen utbildats i modellerna/metoderna Funca¹ och Delaktighetsmodellen² och att dessa ska användas inom enheterna.

År 2016 var Gällivare kommun med på prov i en brukarundersökning inom LSS-området där enkätverktyget Pict-O-Stat³ användes. Enligt uppgift kommer kommunen vara med ”på riktigt” 2017. I intervjuer beskrivs att resultatet av brukarundersökningen 2016 har använts inom respektive enhet för att lyfta områden som behöver utvecklas.

För granskningen har två brukarföreträdare från Rådet för funktionshinderfrågor intervjuats. Av dessa intervjuer framgick att de intervjuade upplevde att rådet är ett bra forum där synpunkter kan lämnas till kommunen. Genom de intervjuade får vi en bild av att kommunen är intresserad av de synpunkter som inkommer samt tar synpunkterna på allvar. Vi får en bild av att kommunen försöker återkomma med exempelvis svar på frågor som ställs i rådet till nästkommande möte samt att kommunen där det är möjligt vidtar åtgärder utifrån synpunkter och diskussioner som förs i rådet.

Bedömning

Vi bedömer att det till övervägande har säkerställts att brukare har möjligheter att framföra synpunkter på verksamheten samt att dessa tillvaratas inom ramen för kvalitets- och förbättringsarbetet. Detta genom att det finns möjlighet att lämna synpunkter både elektroniskt via kommunens hemsida, genom en blankett som lämnas hos brukarna samt muntligen till personal och chefer. Synpunkter och klagomål som inkommer ska enligt rutin dokumenteras och vid behov utredas. Om möjligt ska även åtgärder vidtas. Detta är berörd enhetschefers ansvar och utifrån vad vi kunnat se i granskningen är detta känt av cheferna.

Ett utvecklingsområde är att säkerställa att personal som får till sig synpunkter och klagomål muntligen vidarebefordrar dessa till berörd chef så att de kan dokumenteras och vid behov utredas.

De synpunkter och klagomål som inkommer redovisas för socialnämnden vid tre tillfällen per år. Sammanställning per enhet tas upp i respektive enhet/arbetsgrupp inom avdelningen.

¹Funca <http://funca.nu/om-funca>

²Delaktighetsmodellen <http://www.fouvalfard.se/delaktighetsmodellen-1>

³ Pict-O-Stat <http://neonova.se/pictostat>

3.4. Överklaganden

Om en brukare inte är nöjd med det beslut enligt LSS som kommunens LSS-handläggare fattar kan beslut överklagas till Förvaltningsrätten. I tabellen framgår vilka insatser som överklagats 2014-2017, datum för överklagande samt Förvaltningsrättens dom och om prövningstillstånd givits i Kammarrätten. Av tabellen framgår att 30 ärenden överklagats under åren 2014 till 2017 och att Förvaltningsrätten ändrade beslutet i sju av ärendena. Två ärenden beviljades prövningstillstånd i Kammarrätten och i dessa ärenden ändrar Kammarrätten Förvaltningsrättens dom. I sex av de 30 ärendena hade Förvaltningsrätten, vid granskningstillfället, ännu inte fattat något beslut.

Tabell 2. Överklagade LSS-beslut

Överklagad insats	Datum	Dom i Förvaltningsrätten	Prövningstillstånd
Boende för vuxna	2017-01-24	Uppgift saknas	
Daglig verksamhet och boende för vuxna	2017-02-10	Uppgift saknas	
Boende för vuxna	2017-03-10	Uppgift saknas	
Kontaktperson	2017-05-02	Uppgift saknas	
Utökning av p-ass	2017-05-10	Uppgift saknas	
Korttidsvistelse	2017-05-16	Bifall 2017-05-24	Begäran om prövningstillstånd och inhibition till kammarrätten 2017-05-30
Kontaktperson och ledsagning, 9 beslut	2017-05-18	Uppgift saknas	
Korttidsvistelse	2016-03-04	Avslag 2016-03-23	
Personlig assistans	2016-02-16	Avslag 2017-02-07	
Personlig assistans	2016-03-29	Avslag 2016-11-22	
Ledsagning 3 beslut	2016-07-12	Återtagna 2016-08-31	
Ledsagning och kontaktperson	2016-06-14	Avslag 2016-12-19	

Bostad och daglig verksamhet	2016-06-27	Överenskommelse gällande bostad avvisad, daglig verksamhet tillbaka för ny handläggning	
Personlig assistans	2016-05-18	Bifall 2016-07-25,	Prövningstillstånd i Kammarrätten 2016-08-17 dom från Kammarrätten avslag 2017-03-29
Bostad	2015-06-25	Avslag 2015-08-13	
Personlig assistans	2015-04-14	Bifall 2016-02-01	
Personlig assistans	2015-06-12	Bifall 2016-03-21	
Personlig assistans	2015-08-28	Avslag 2016-03-15	
Ledsagning	2015-08-28	Avslag 2016-03-15	
Ledsagning	2015-12-15	Avslag 2016-05-12	
Ledsagning	2015-05-08	Avslag 2015-08-13	
Kontaktperson	2015-01-12	Avslag 2015-11-11	
Ledsagning	2015-04-10	Avskrivs från vidare handläggning 2015-07-31	
Korttidsvistelse	2014-05-26	Bifall 2015-05-05	Kammarrätten ändrar förvaltnings-rättens dom och fastställer kommunens beslut 2015-12-11
Personlig assistans	Uppgift saknas	Avslag 2014-05-02	Ej prövningstillstånd i Kammarrätten 2015-03-26
Ledsagning	2014-06-26	Avslag 2014-12-04	Ej prövningstillstånd i Kammarrätten 2015-03-27
Kontaktperson och ledsagning	2015-07-08	Återtagen 2015-09-07	
Personlig assistans	2014-09-06	Bifall 2015 05-22	Ej prövningstillstånd 2015 06-23
Personlig assistans	2014-04-14	Avslag 2014-08-26	
Daglig verksamhet	2014-03-04	Bifall 2015-01-22	

Källa: Gällivare kommun 2017-05-31