

Kommunrevisionen
Hofors kommun

Socialnämnden
Kommunfullmäktige

2014-02-20

Granskning av styrning och organisation av LSS-verksamheten

Kommunens revisorer har granskat styrning och organisation av LSS-verksamheten.

Sammanfattningsvis, efter genomförd granskning och utifrån syftet med granskningen gör vi följande bedömning:

- Den organisationsmodell som finns inom LSS-verksamheten uppfattar vi som i grunden ändamålsenlig. Vår bedömning är dock att ledningsorganisationen inom avdelningen är otydlig. I praktiken finns tre chefsnivåer, fyra inklusive socialchef, och även om samordnarna formellt inte är chefer så uppfattas de många gånger av medarbetarna i verksamheten som chefer. Vår rekommendation är att socialförvaltningen i samband med att man under våren tar beslut om man ska tillsätta vakant enhetschef eller ej beslutar om hur en lämplig ledningsorganisation kan se ut. Frågan som blir väsentlig att diskutera är samordnarnas funktion. Om inte de finns måste det med största sannolikhet finnas fler enhetschefstjänster. Det är ett vägval förvaltningen måste göra här. Vi bedömer också att det är väsentligt att organisationsstrukturen ser likadan ut inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionsnedsatta.
- Socialnämnden har tagit beslut om ett nytt kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta är ett mycket viktigt beslut och att ett mycket viktigt arbete nu tar sin början. Den ledningsstruktur som finns idag med mål och verksamhetsplaner uppfattar vi som otydlig och ett ej väl fungerande system.
- Vi bedömer att uppföljning av verksamheten kan utvecklas betydligt och att det är väsentligt att detta görs snarast. I ett kommande kvalitetsledningssystem kan rutinerna struktureras och vi bedömer detta som nödvändigt för att få en kontinuitet och säker struktur i de uppföljningar som görs. För att kunna följa upp verksamhet måste det också tydligt finnas definierat vad som ska följas upp, nyckeltal med mera. Detta brister idag.

- I Hofors finns det riktlinjer/rutiner för handläggning. Vår uppfattning är att det är fullt möjligt att utveckla riktlinjerna till att även omfatta vilka nivåer eller vad som kan beviljas i Hofors kommun. Detta skulle kunna innebära att det blir en större samsyn vid beslut i ärenden.
- Vid en jämförelse av de totala kostnaderna har Hofors högre kostnader än andra. Däremot vid en jämförelse av standardkostnaden har Hofors förhållandevis låga kostnader. Kostnader för personlig assistans ligger högt och sticker ut jämfört med andra siffror. Vår rekommendation är att kommunen analyserar detta, med stor sannolikhet är det fel vid inrapportering i databasen.
- Vi bedömer det som positivt med en biståndshandläggargorganisation d.v.s. både för LSS och för äldreomsorgen. Viktigt är också att det finns mer än en handläggare som besitter kunskaper i handläggning enligt LSS. Detta behov kommer att tillgodoses vid en pågående rekrytering.

Revisorerna önskar att socialnämndens yttrande senast den 20 maj 2014.

Enligt uppdrag från Hofors kommuns revisorer



Anders Brenander
Ordförande



Hofors kommun

Granskning av styrning och
organisation av LSS-verksamheten
Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-01-20
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Metod	3
5.	Projektorganisation	4
6.	Ekonomi och jämförelser	4
6.1	Ekonomi	4
6.2	Hofors i jämförelse med andra	5
6.3	<i>Våra kommentarer</i>	6
7.	Organisation och ansvarsfördelning	6
7.1	Politisk	6
7.2	Socialtjänsten	6
7.2.1	LSS/Psykiatrienheten	6
7.2.2	Biståndshandläggare	7
7.3	<i>Våra kommentarer</i>	8
8.	Styrning av verksamheten	8
8.1	Mål för verksamheten	8
8.2	Budgetarbete	8
8.3	Styrning inom socialtjänsten	9
8.4	Riktlinjer och rutiner för handläggning	10
8.5	<i>Våra kommentarer</i>	10
9.	Från ansökan till verkställighet	11
9.1	<i>Våra kommentarer</i>	12
10.	Uppföljning av verksamheten	12
10.1	Uppföljning av ekonomi	12
10.2	Uppföljning av verksamhet	13
10.3	<i>Våra kommentarer</i>	13
11.	Framtid	13

1. Sammanfattning

Vi har av Hofors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning och organisation av omsorgen om funktionsnedsatta. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om omsorgen om funktionsnedsatta, eller LSS-verksamheten, bedrivs på bästa möjliga sätt och därmed uppfyller anspråk på effektivitet och kvalitet. Häri ingår socialnämndens förmåga att styra, leda och följa upp LSS-verksamheten så att efterfrågade behov och krav uppfylls.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

Hofors har lägre andel personer med insatser enligt LSS jämfört med länet och riket som helhet. Vad avser kostnader så avviker Hofors från den nationella standardkostnaden och har lägre kostnader än vad som förväntas utifrån kommunens relativa struktur. Om man däremot tittar på vissa enskilda kostnader som personlig assistans så har Hofors förhållandevis höga kostnader.

Organisationen, både den politiska och förvaltningsorganisationen, är som vi bedömer funktionell. Dock bedömer vi ledningsfunktionen inom LSS/psykiatrienheten som otydlig i och med att det finns många chefs/ledarnivåer.

Styrningen av verksamheten sker via politiskt antagna mål av kommunfullmäktige, nedbrutna till mål för socialnämndens verksamheter. Det finns politiskt antagna rutiner för handläggning inom LSS. Verksamheten ska bygga på individuell prövning. Uppföljningen av verksamheten kan utvecklas. Socialnämnden har tagit beslut om att införa ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och förvaltningen har stor tilltro till detta arbete som nu ska inledas.

Biståndsbedömning är en mycket viktig funktion i den kommunala verksamheten. Här genereras den verksamhet som ska bedrivas och därmed även kostnader. Vår bedömning är att handläggning av LSS-ärenden är väl fungerande.

Sammanfattningsvis, efter genomförd granskning och utifrån syftet med granskningen gör vi följande bedömning:

- Den organisationsmodell som finns inom LSS-verksamheten uppfattar vi som i grunden ändamålsenlig. Vår bedömning är dock att ledningsorganisationen inom avdelningen är otydlig. I praktiken finns tre chefsnivåer, fyra inklusive socialchef, och även om samordnarna formellt inte är chefer så uppfattas de många gånger av medarbetarna i verksamheten som chefer. Vår rekommendation är att socialförvaltningen i samband med att man under våren tar beslut om man ska tillsätta vakant enhetschef eller ej beslutar om hur en lämplig ledningsorganisation kan se ut. Frågan som blir väsentlig att diskutera är samordnarnas funktion. Om inte de finns måste det med största sannolikhet finnas fler enhetschefstjänster. Det är ett vägval förvaltningen måste göra här. Vi bedömer också att det är väsentligt att

organisationsstrukturen ser likadan ut inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionsnedsatta.

- Socialnämnden har tagit beslut om ett nytt kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta är ett mycket viktigt beslut och att ett mycket viktigt arbete nu tar sin början. Den ledningsstruktur som finns idag med mål och verksamhetsplaner uppfattar vi som otydlig och ett ej väl fungerande system.
- Vi bedömer att uppföljning av verksamheten kan utvecklas betydligt och att det är väsentligt att detta görs snarast. I ett kommande kvalitetsledningssystem kan rutinerna struktureras och vi bedömer detta som nödvändigt för att få en kontinuitet och säker struktur i de uppföljningar som görs. För att kunna följa upp verksamhet måste det också tydligt finnas definierat vad som ska följas upp, nyckeltal med mera. Detta brister idag.
- I Hofors finns det riktlinjer/rutiner för handläggning. Vår uppfattning är att det är fullt möjligt att utveckla riktlinjerna till att även omfatta vilka nivåer eller vad som kan beviljas i Hofors kommun. Detta skulle kunna innebära att det blir en större samsyn vid beslut i ärenden.
- Vid en jämförelse av de totala kostnaderna har Hofors högre kostnader än andra. Däremot vid en jämförelse av standardkostnaden har Hofors förhållandevis låga kostnader. Kostnader för personlig assistans ligger högt och sticker ut jämfört med andra siffror. Vår rekommendation är att kommunen analyserar detta, med stor sannolikhet är det fel vid inrapportering i databasen.
- Vi bedömer det som positivt med en biståndshandläggareorganisation d.v.s. både för LSS och för äldreomsorgen. Viktigt är också att det finns mer än en handläggare som besitter kunskaper i handläggning enligt LSS. Detta behov kommer att tillgodoses vid en pågående rekrytering.

2. Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

LSS ger rätt till särskilt stöd och särskild service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning. LSS är ett komplement till andra lagar och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger. En begäran om stöd och service från en person som ingår i lagens personkrets bör i första hand prövas enligt LSS om det är en insats som regleras i lagen. Motivet till detta är att det i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. Kommunerna är normalt huvudman för de rättigheter/insatser som lagen möjliggör för personkretsen.

Lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer (LSS 1 §) enligt följande personkretsar:

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknade tillstånd

2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Insatserna för stöd och särskild service är (LSS 9 §)

1. Rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder.
2. Biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap socialförsäkringsbalken.
3. Ledsagarservice.
4. Biträde av kontaktperson.
5. Avlösarservice i hemmet.
6. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet.
7. Korttidsstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov.
8. Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.
9. Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.
10. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att följa upp socialnämndens LSS-verksamhet för att bedöma möjligheter och förmåga att driva en effektiv verksamhet. Här ingår socialnämndens förmåga att styra, leda och följa upp LSS-verksamheten så att efterfrågade behov och krav uppfylls. Vi har därför belyst:

- Socialnämndens ansvar och roll gällande LSS-verksamhet.
- Nämndens interna organisation utifrån sitt ansvar.
- Styrning och ledning av LSS-verksamheten.
- Administrativa system och effektivitet.
- Uppföljnings- och utvärderingssystem inkl. kvalitetssäkring.
- Förebyggande och preventivt arbete med särskilt fokus på LSS.
- Samverkan med interna och externa intressenter.
- Utvecklings- och framtidsfrågor.

4. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Insamling av och dokumentstudie och analys av relevanta styrdokument.
- Övergripande kartläggning och analys av nuvarande resultatnivå, med stöd av analyser av kommunens ekonomiska utveckling inom området, omvärlds- och behovsanalys samt

jämförelser med andra kommuner har en bedömning gjorts av nuvarande resultatnivå inom LSS-verksamheten.

- Intervjuer med berörda tjänstemän och ansvariga politiker.

5. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Camilla Karlsson, kundansvarig i Hofors kommun.

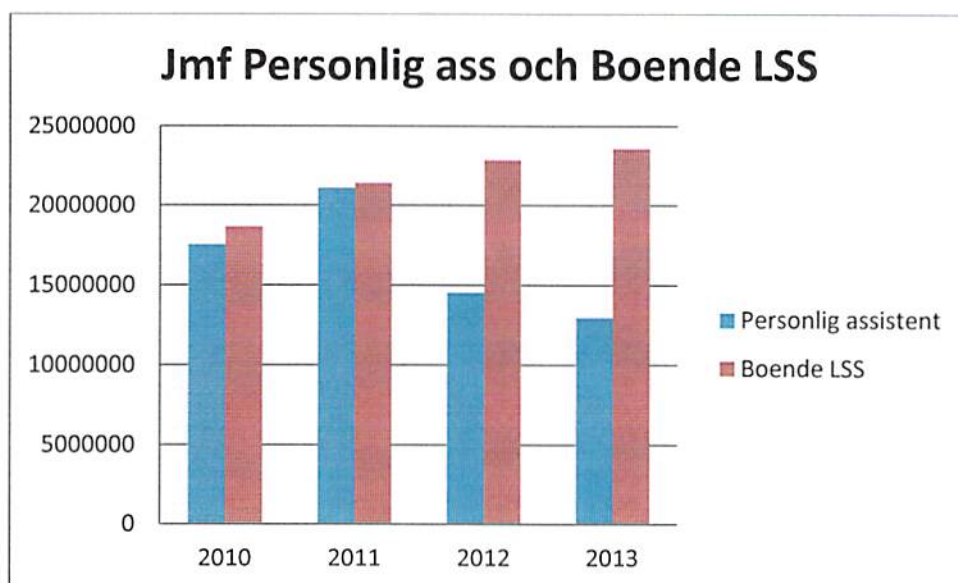
6. Ekonomi och jämförelser

6.1 Ekonomi

Omsorgen om funktionsnedsatta inom LSS redovisar för 2013 ett överskott enligt preliminära bokslutssiffror. Detta beror på att man har avslutat ett antal ärenden d v s man har en mindre omfattning än budgeterat. Tidigare år har det varit underskott. Kostnaderna för boende är förhållandevis jämna och enkla att ha kontroll över medan kostnaderna för personlig assistans och andra insatser som kontaktpersoner, ledsagning, korttidsvistelse med mera varierar utifrån behov som kan ändras snabbt.

Försäkringskassan har blivit tuffare i sina bedömningar om assistansersättning för personlig assistans och detta påverkar kommunens ekonomi då kommunen får ta en större del av kostnaden. Hofors har ett ökat antalet boendeplatser vilket också har påverkat utjämningsbidraget i en positiv riktning.

Tidigare var Hofors en kommun som betalade in i LSS utjämningsbidrag. Kommunen har nu gjort en genomgång av hur kostnader bokförs och får nu istället bidrag från utjämningsystemet.



Tabell 1. Källa: Kommunens egen redovisning

Tabellen ovan visar förändringen i kostnader mellan boende och personlig assistans. Man kan tydligt se att det är mindre kostnader för personlig assistans 2013 jämfört med 2010 och att kostnaderna för boende istället har ökat. Utjämningsbidraget finns inte med i dessa siffror.

6.2 Hofors i jämförelse med andra

En jämförelse med andra kommuner vad gäller några LSS-kostnader redovisas nedan. Uppgifterna avser år 2012.

	Andel pers m LSS ins %	Tot kostn LSS kr/inv 0-64 år	Boende kr/brukare	Pers ass kr/inv 0-64 år	Avvikelse fr stand kostn
Hofors	0,73	13 705	703 032	2 262	-3,7
Gävleborg	0,87	8 840	711 600	1 518	-5,4
Riket	0,82	8 431	785 024	1 320	
Jämfö kom	0,74	8 962	729 640	1 475	-2,6

Tabell 2. Källa: Kolada. Vad kostar verksamheten i din kommun 2012.

Det finns en mängd olika jämförelsesiffror, i denna granskning har vi valt ovanstående.

Hofors har en lägre andel personer med insatser enligt LSS än de vi jämfört med och riket som helhet. Den totala kostnaden för LSS-insatser mätt i kr/inv, 0-64 år visar att Hofors har väsentligt högre kostnader än andra kommuner samt riksgenomsnittet. Vad avser boendekostnad så har Hofors lägre kostnader än de vi jämfört med men vad avser kostnader för personlig assistans så har Hofors höga kostnader.

Vad gäller avvikelse från standardkostnad så ligger Hofors lågt med 3,7 % lägre kostnader än rikets standardkostnad. Hofors har alltså en lägre kostnad än vad som förväntas utifrån kommunens relativa struktur.

Siffrorna är från 2012 och är motsägelsefulla men är det som finns för 2012.

År 2012 hade Hofors, enligt socialstyrelsens statistik, totalt 56 personer med insats enligt LSS. (2010 58 personer och 2011 56 personer). Om man räknar om dessa till antal per 10 000 av befolkningen så ser det ut enligt följande för år 2012:

	Personkrets 1+2	Personkrets 3	Samtliga
Hofors	50	8	59
Gävleborg	66	9	75
Riket	59	8	67

Tabell 3. Källa: Socialstyrelsen

Jämförelsen med läns-genomsnittet och riket visar att Hofors ligger lägre än genomsnittsvärdet. Närmare beskrivning av personkrets i avsnitt 2. Hofors har alltså färre antal personer med insats än jämförbara kommuner och riket som helhet.

Antalet personer med insatser enligt LSS har ökat från 2009. 2007 och 2008 hade Hofors 45 personer per 10 000 insatser. Efter detta har det ökat.

6.3 *Våra kommentarer*

Vi bedömer att verksamheten har god kontroll över budget och kostnader. Att det uppstått överskott 2013 är beroende på mindre omfattning och då ska det också bli ett överskott. 2013 års bokslut är ej färdigt vid tidpunkten för denna granskning.

De siffror vi redovisar ovan är motsägelsefulla vad avser jämförelser med andra kommuner. Vid en jämförelse av de totala kostnaderna har Hofors högre kostnader än andra. Däremot vid en jämförelse av standardkostnaden har Hofors förhållandevis låga kostnader. Kostnader för personlig assistans ligger högt och sticker ut jämfört med andra siffror. Vår rekommendation är att kommunen analyserar detta, med stor sannolikhet är det fel vid inrapportering i databasen.

7. Organisation och ansvarsfördelning

7.1 Politisk

Ansvar för omsorgen om funktionshindrade finns under socialnämndens som ansvarar för övergripande ledning, styrning och samordning av verksamheten och har ett övergripande ansvar för ekonomin.

7.2 Socialtjänsten

Socialtjänsten ansvarar förutom om omsorgen om funktionsnedsatta också för individ- och familjomsorgen, äldreomsorgen, psykiatrien samt Centrum för arbete. Socialtjänsten leds av socialchef.

7.2.1 LSS/Psykiatrienheten

Omsorg om funktionsnedsatta, LSS/Psykiatrienheten bildades 2009 genom en sammanslagning av psykiatrien och enheten LSS. *”Verksamheten ska tillgodose den enskildes grundläggande behov samt bedriva förebyggande så att skälig levnadsnivå alternativt goda levnadsvillkor erbjuds. Verksamheten ska kännetecknas av ett vänligt bemötande, trygghet och delaktighet”* allt enligt kommunens hemsida.

LSS/Psykiatrienheten leds av LSS/psykiatrichef. Två enhetschefstjänster finns inrättade, en för boende och daglig verksamhet och en för personliga assistenter. Tre samordnare finns.

Under de bägge enhetschefstjänsterna finns verksamheter, fyra gruppboenden, två dagcentraler, boendestöd, personliga assistenter samt övriga insatser enligt LSS. Inom personlig assistans finns idag ca 25 brukare med personlig assistans. Dessutom finns ca 10 brukare med privat utförare.

LSS/Psykiatrienheten sitter i gemensamma lokaler vilket man bedömer som positivt.

Ansvarsfördelningen vad avser enhetschefer och samordnare är att enhetschefen har chefsansvaret för enheterna innebarande personalansvar, ekonomiskt ansvar och arbetsmiljöansvar. Enhetscheferna deltar ibland på personalmöten.

Samordnarna stöttar enhetscheferna i deras arbete. De sköter lönehanteringen, vikariehantering, schemaläggning, granskar fakturor, håller i personalmöten mm. Enligt det organisationsschema som finns på förvaltningens hemsida så lyder samordnarna direkt under avdelningschef. Samordnarna sköter också hanteringen av assistansersättning från Försäkringskassan d v s kontroll av de medel som kommunen erhåller från Försäkringskassan i samband med verksamhet personlig assistans.

Vikariehanteringen sköts många gånger i grupperna direkt då man i grupperna vet vilka vikarier som är inskolade på respektive verksamhet. Tidigare fanns i kommunen en bemanningscentral men den är numera borttagen.

Schemaläggning sker manuellt i Excelark som samkörs med lönesystemet. Samordnarna är ansvariga för att lägga scheman men ibland gör grupperna sina egna scheman inom givna ramar.

Totalt arbetar ca 150 tillsvidareanställd personal inom verksamheten och de ska ge stöd till ett 100-tal brukare.

Vid tidpunkten för denna granskning fanns en vakans som enhetschef då en enhetschef var utlånad till hemtjänsten. Även en samordnartjänst var utlånad till hemtjänsten. Diskussioner pågår om och hur ledningsorganisationen inom LSS/Psykiatrienheten ska se ut. Beslut kommer att tas under våren. Under tiden upprätthålls ledningsfunktionen som enhetschef av avdelningschef och kvarvarande enhetschef i samverkan.

Förvaltningen samverkar vid behov med andra intressenter, både externt och internt. Externa kan vara landstinget och internt inom kommunen är det främst med skolans område när det gäller barn och ungdomar. Förvaltningen bedömer att man har god samverkan.

Förebyggande och preventivt arbete med fokus på LSS förekommer ej. Detta är heller inget som är relevant när det gäller LSS-området.

7.2.2 Biståndshandläggare

Socialtjänstens samtliga handläggare inom äldreomsorgen, psykiatri och omsorgen om funktionsnedsatta, är organiserade inom en enhet som leds av samordnare. Enheten finns organisatoriskt inom äldreomsorgen. Totalt finns 1,0 årsarbetare handläggare enligt LSS samt för socialpsykiatri. Vid intervjuer framkommer att det är sårbart med bara en handläggare som kan LSS-lagstiftningen. Därför kommer man nu i samband med rekrytering av ny handläggare välja någon som har både LSS och SoL¹ kompetens. Inom biståndsenheten finns också en funktion som boendesamordnare.

Biståndsenhetens uppgift är att utreda, bedöma och besluta om behov av insats till personer i kommunen. De insatser som man kan söka enligt LSS framgår i avsnitt 2.

¹ SoL = Socialtjänstlagen

Biståndsbedömning är lika med myndighetsutövning innebärande att beslut kan överklagas.

7.3 **Våra kommentarer**

Vår bedömning är att ledningsorganisationen inom LSS/Psykiatrienheten är otydlig. I praktiken finns tre chefsnivåer, fyra inklusive socialchef, och även om samordnarna formellt inte är chefer så uppfattas de många gånger av medarbetarna i verksamheten som chefer. Vår rekommendation är att socialförvaltningen i samband med att man under våren tar beslut om man ska tillsätta vakant enhetschef eller ej beslutar om hur en lämplig ledningsorganisation ska se ut. Frågan som blir väsentlig att diskutera är samordnarnas funktion. Om inte de finns måste det med största sannolikhet finnas fler enhetschefstjänster. Det är ett vägval förvaltningen måste göra här. Vi bedömer också att det är väsentligt att organisationsstrukturen ser likadan ut inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionsnedsatta.

Vi bedömer det som positivt med en biståndshandläggargrupp d.v.s. både för LSS och för äldreomsorgen. Viktigt är också att det finns mer än en handläggare som besitter kunskaper i handläggning enligt LSS. Detta behov kommer att tillgodoses vid en pågående rekrytering.

8. **Styrning av verksamheten**

8.1 **Mål för verksamheten**

Kommunfullmäktige antar varje år strategiska mål för hela den kommunala verksamheten inom ett antal fokusområden. Socialnämnden anger med de strategiska målen effektmål med åtföljande nyckeltal och aktiviteter.

Ovanstående utgör Socialnämndens verksamhetsplan. Målen finns samlade i det kommunövergripande ledningssystemet Stratsys. Vid intervjuer framkommer att man anser att detta system för tillfället är svårarbetat och att man behöver utbildning. Gemensamma mål finns för hela LSS-verksamheten och dessa mål förmedlas till personalgrupperna.

Socialnämndens delegationsordning styr beslutsordningen. LSS-handläggare har i delegationsordningen tydlig delegation i ärenden som handlar om biståndsbeslut enligt LSS.

Socialnämnden har ett reglemente, senast reviderat av kommunfullmäktige 2013-12-16 § 144.

8.2 **Budgetarbete**

Förvaltningen gör en budget för respektive verksamhet med stöd av de ramar man erhåller. Enhetscheferna är delaktiga i budgetarbetet och gör sin egen budget utifrån givna förutsättningar, med stöd av ekonom.

Budgeten görs enligt traditionellt budgetarbete, d v s förra årets utfall ligger till grund för nästkommande års budget.

8.3 Styrning inom socialtjänsten

För närvarande arbetar man med att ta fram ett kvalitetsledningssystem. Socialnämnden har beslutat 2013-09-19, om ett "Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete inom socialnämnden". Att det ska finnas ett kvalitetsledningssystem är lagstadgat. I socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd² regleras att ledningssystem ska finnas och vad det ska innehålla.

Ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete innebär att skapa en struktur för verksamhetens ledning och styrning samt att bedriva ett kontinuerligt förbättringsarbete av dessa strukturer. Ledningssystemet ska omfatta verksamhetens alla delar och användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla verksamhetens kvalitet. Ledningssystemet gör det möjligt för ledningen att styra verksamheten så att rätt sak görs på rätt sätt.

I ledningssystemet ska förutom gällande lagstiftning även mål beslutade av kommunfullmäktige och socialnämnd ingå.

Nämnden har tagit beslut om att detta ledningssystem ska inrättas, nu återstår arbetet att genom processer införa systemet. Socialtjänstens ledning avser att driva detta arbete nu men räknar med att det tar lång tid att få det färdigställt då det till stor del handlar om att implementera via processer. Socialtjänstens ledningsorganisation ansvarar för att driva processerna.

Vid intervjuer med flera tjänstemän framkommer att man har en stor tilltro till det nya systemet som nu ska tas fram och att det finns ett stort behov av det.

En ledningsgrupp, lilla ledningsgruppen, finns inom förvaltningen bestående av socialchef samt avdelningschefer för respektive verksamhet. Stora ledningsgruppen, bestående av socialchef, avdelningschefer samt enhetschefer och ekonom finns också inom förvaltningen.

Inom LSS/Psykiatrienheten förmedlas information via samverkansgruppens möten som sker 6-8 gånger per år. Dessutom hålls personalmöten regelbundet. Alla grupper har ej tillgång till datorer, då ingen arbetsgrupp inom personlig assistans har dator. På LSS/Psykiatrienhetens kontot finns två datorer som är till för alla och dessa kan arbetstagare från de enheter som inte har datorer använda.

Socialtjänsten använder verksamhetssystemet Treserva för all handläggning av ärenden. Biståndshandläggning sker i detta system och så även uppföljning. Dessutom dokumenterar personalen med dagliga anteckningar väsentliga händelser under dagen. Detta kan ej göras regelbundet inom personlig assistans då tillgång till datorer saknas. Istället förs manuella anteckningar som vid tillfälle förs in i datasystemet.

Alla information som behövs i personalgrupperna såsom policys, riktlinjer mm förvaras på varje arbetsplats i en pärm. Enhetschef ansvarar för aktualitet. När det nya kvalitetsledningssystemet är färdigt är tanken att allt ska samlas på intranätet och vara tillgängligt för alla.

² SOSFS 2011:9

8.4 Riktlinjer och rutiner för handläggning

Det finns politiskt antagna riktlinjer för handläggning inom LSS. De riktlinjer som finns är en beskrivning av hur handläggning av insatser enligt LSS ska handläggas. Riktlinjerna tydliggör arbetsfördelningen mellan handläggare och utförare. Hofors kommuns riktlinjer gäller enbart för själva handlägningsrutinerna.

Riktlinjerna upprättades första gången 2005. Riktlinjerna har sedan reviderats med början 2009 och finns sen 2012 upplagd som separata dokument på intranätet. Socialnämnden har fattat beslut 2012-01-09.

Verksamheten ska bygga på individuell prövning och riktlinjerna innehåller inget om vilka insatser eller nivåer på insatser som är möjliga. Riktlinjer inom LSS är en aktuell fråga och som diskuteras i många kommuner. Framst har socialstyrelsen i några sammanhang sagt att det finns risker med riktlinjer inom denna verksamhet. Vi anser inte att det är någon risk om det görs på rätt sätt. Riktlinjer eller vägledning som många kommuner väljer att kalla det handlar inte om att ersätta befintliga lagar utan handlar främst om att ge en samsyn i hanteringen av ärenden. Samsynen i sig innebär att risken för godtycke i samband med handläggning minskar. Möjligheten till att fokusera på vissa områden som t ex barnperspektivet blir också viktiga vid denna typ av riktlinjer. Dessutom är denna typ av riktlinjer/vägledning viktiga då nya handläggare kommer och blir ett verktyg i deras introduktion. Argumenten som vissa påtalar till varför det inte ska finnas riktlinjer är att verksamheten bygger på individuell bedömning och att riktlinjer kan försvåra detta. Vi delar inte den uppfattningen. Individuell prövning är grunden i biståndshandläggning och riktlinjer ger handläggarna vägledning i ärendet.

LSS-handläggarna har full delegation i beslut om alla insatser förutom vid externa placeringar. Vid särskilt kostsamma beslut "signalerar" handläggarna vidare inom organisationen, detta är enkelt då man sitter nära varandra. Handläggarna har kunskap om den ekonomiska utvecklingen i och med de arbetsplatsträffar man är delaktig i. Biståndshandläggning ska i grunden ej ta hänsyn till det ekonomiska läget utan ska vara individuellt behovsprövade. Vår uppfattning är dock att det är viktigt att biståndshandläggarna har kunskap om helheten, d v s även om ekonomin.

8.5 Våra kommentarer

Socialnämnden har tagit beslut om ett nytt kvalitetsledningssystem. Vår uppfattning är att detta är ett mycket viktigt beslut och att ett mycket viktigt arbete nu tar sin början. Den ledningsstruktur som finns idag med mål och verksamhetsplaner uppfattar vi som otydlig och ett ej väl fungerande system.

Med ett fungerande kvalitetsledningssystem bedömer vi att det blir en bättre tillgänglighet för samtliga medarbetare vad avser information och tillgång till befintliga policies, riktlinjer, rutiner med mera.

Den ledningsorganisation med ledningsgrupper man har inom socialtjänsten bedömer vi som god.

I Hofors finns det riktlinjer/rutiner för handläggning. Vår uppfattning är att det är fullt möjligt att utveckla riktlinjerna till att även omfatta vilka nivåer eller vad som kan beviljas i Hofors

kommun. Detta skulle kunna innebära att det blir en större samsyn vid beslut i ärenden. Se vidare 8.4 ovan.

9. Från ansökan till verkställighet

Vi har genom intervjuer med handläggare, samordnare och enhetschef försökt följa och kartlägga processen kring ansökningar, bedömning och beslut, verkställighet samt uppföljning av LSS-insatser.

Ansökan inkommer från den enskilde eller dess företrädare och är vanligtvis skriftlig. Ärendet aktualiseras och utredning startar. Handläggaren träffar den enskilde och ärendet kompletteras med de intyg etc. som är nödvändiga.

En personkretsbedömning görs av handläggaren i de fall det inte redan är gjort. Personkretsbedömningen är grunden till vilken insats som kan bli aktuell.

Den mesta tiden läggs på utredningsfasen. Då det finns bara en handläggare inom LSS så är handläggaren ensam i sina beslut men vid mer komplicerade ärenden finns samordnaren som stöd. Handläggaren diskuterar också ofta svårare ärenden med kollegor i andra kommuner. Det finns även en länsövergripande nätverk.

Mallar för handläggningen finns i det databaserade verksamhetssystemet Treserva men handläggarna har också riktlinjer för handläggning³ som stöd i handlägningsprocessen.

Efter slutförd utredning avges beslut. Inriktningen är att besluten ska tydliggöra vilka insatser den enskilde kan erhålla. Besluten är tillsvidare i vissa fall och tidsbegränsade i vissa fall, t ex vid beslut om ledsagning. Daglig verksamhet och boende är ej tidsbegränsade. Övriga beslut är vanligtvis på ett år, ibland på sex månader och ska då omprövas. Den enskilde erhåller alltid ett skriftligt beslut. Vid avslag lämnas besvärshänvisning.

När beslutet är fattat överlämnas ärendet till enheterna för verkställighet. Överlämnandet sker via datasystemet och enhetschef i aktuellt område tar emot beslutet. Biståndshandläggaren kontrollerar regelbundet att beslut verkställts. Utifrån underlaget genomförs en planering i verkställigheten tillsammans med den enskilde och berörd personal. I detta skede upprättas genomförandeplaner. I vår granskning har vi fått olika uppgifter om genomförandeplaner finns hos alla eller ej. Det ska finnas hos alla. En individuell plan erbjuds alla som fått ett beslut om insats. Vissa vill ha det andra inte.

Man har beslut som överklagas och som går till förvaltningsrätt för avgörande. De beslut som överklagas gäller främst personlig assistans.

I vissa ärenden görs också en utredning av Försäkringskassan. Kommunens och försäkringskassans utredning görs oberoende av varandra. Om försäkringskassans beslut skulle vara ett annat än kommunens så får kommunen ta hela kostnaden. I Hofors är det idag 19 brukare som också har ett assistansbeslut från försäkringskassan av totalt ca 25 brukare.

³ Se vidare avsnitt 8.4

Försäkringskassan har blivit hårdare i sina bedömningar vilket bl a innebär att man under 2013 har dragit in assistansersättningen för tre personer i Hofors kommun.

I och med att det finns två myndigheter inblandade så förutsätts ett gott samarbete och detta fungerar bättre och bättre i Hofors enligt handläggaren.

Uppföljning av insatser är en mycket viktig fråga inom ramen för handlägningsprocessen såväl för den enskilde som för socialnämnden. Här möjliggörs uppföljning av om målet för de insatser som beslutats uppnåtts och om de utförts till en rimlig kvalitet. Vid tidsbegränsade beslut signalerar datasystemet när det är dags för uppföljning. Mot bakgrund av omprövningen fattas ett nytt beslut som meddelas verkställigheten. Det nya beslutet ligger sen till grund för nya/justerade genomförandeplaner.

9.1 *Våra kommentarer*

Biståndsbedömning är en mycket viktig funktion i den kommunala verksamheten. Här genereras den verksamhet som ska bedrivas och därmed även kostnader.

Vår bedömning är att handläggning av LSS-ärenden är väl fungerande och att det finns en hög kompetens bland biståndshandläggarna.

10. Uppföljning av verksamheten

10.1 Uppföljning av ekonomi

Enhetschefer är ansvariga för uppföljning av ekonomin i sina respektive enheter. Samordnare gör vissa kontroller men enhetschef ansvarar för uppföljningen. Uppföljning ska göras varje månad. Ekonom är delaktig i uppföljningen på alla nivåer.

Från och med 2013 är det nya rutiner för uppföljning av ekonomin då det införts att uppföljning ska ske varje månad med kommentarer till eventuella avvikelser från budget. Från början tyckte de som var ansvariga för uppföljning att det var för ofta och att det blev en extra arbetsbörda men man har nu ändrat åsikt då man anser att det är mycket bra med täta uppföljningar. "Man får bättre kontroll och kunskap om ekonomin".

Prognoser görs regelbundet under året och för framtagandet av dessa ansvarar ekonom.

Socialnämnden får redovisning varje månad och vid intervjuer framkommer att nämnden tycker att den uppföljning man har är bra.

Samordnare sköter de ekonomiska transaktionerna mellan kommunen och Försäkringskassan vad avser personlig assistans. Varje månad kan avdelningen exakt se per individ både kostnader och intäkter. Man har en manuell uppföljning där all statistik redovisas. Det finns en stor svårighet att planera och prognostisera ekonomin kring denna hantering då Försäkringskassans handläggningstider ibland är lång.

10.2 Uppföljning av verksamhet

Verksamhetsberättelse görs årligen för hela socialtjänsten och följs upp och diskuteras främst i ledningsgrupperna. Uppföljningen sker i ledningssystemet Stratsys. Man använder sig inte av nyckeltal i sin uppföljning och vid intervjuer framkommer att uppföljningen har brister och kan förbättras betydligt.

Verksamhetsberättelsen och uppföljning av mål sker en gång per år till socialnämnden samt till kommunfullmäktige.

10.3 Våra kommentarer

Vår bedömning är att man arbetar med uppföljning av ekonomi utifrån tydliga strukturer där enhetschefer har sitt ansvar i uppföljningen.

Vi bedömer att uppföljning av verksamheten kan utvecklas betydligt och att det är väsentligt att detta görs snarast. I ett kommande kvalitetsledningssystem kan rutinerna struktureras och vi bedömer detta som nödvändigt för att få en kontinuitet och säker struktur i de uppföljningar som görs. För att kunna följa upp verksamhet måste det också tydligt finnas definierat vad som ska följas upp, nyckeltal med mera. Detta brister idag.

Vår uppfattning är att rutinerna kring ekonomiska transaktionerna mellan kommunen och Försäkringskassan är tillförlitliga. En god kontroll finns. Det är stora pengar det handlar om varför säkra rutiner är ett måste. Rutiner som dessa bör dokumenteras i möjligaste mån och vår rekommendation är att detta görs.

11. Framtid

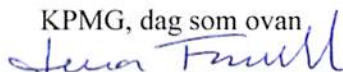
LSS/Psykiatrienheten gör bedömningen att det finns ett antal utvecklingsfrågor inom LSS-området som man vill arbeta vidare med.

Vad avser behovet av insatser framöver så gör man bedömningen att det kommer att behövas nya platser i boende. I dagsläget är det känt att det saknas två platser och avdelningen undersöker möjligheterna att starta ett nytt boende.

Man anser sig ha god beredskap framåt i tiden utifrån kunskap om vilka personer som finns i kommunen idag. Man vet bl.a. vilka personer som går på särgymnasiet och som kan bli aktuella för boende eller annan insats. LSS är dock en verksamhet som snabbt kan förändras så säkra prognoser kan inte göras.

Man bedömer att i framtiden kan det komma brukare med svårare diagnoser än idag och ser problem med att anpassa boenden till de nya målgrupperna.

KPMG, dag som ovan



Lena Forssell

Certifierad kommunal yrkesrevisor



Camilla Karlsson

Kundansvarig Hofors kommun