
REVISIONSRAPPORT

Granskning av LSS

Kvalitetssäkring av genomförandeplaner

Emmaboda kommun

9 oktober 2012

Jard Larsson, certifierad kommunal revisor



Innehållsförteckning

1	Inledning	1
	1.1 Uppdrag, revisionsfråga och kontrollfrågor	1
	1.2 Metod och avgränsning	1
2	Bakgrund till granskningen	2
	2.1 Socialstyrelsens handbok ”Handläggning och dokumentation”	2
3	Granskningsresultat	4
	3.1 Nämndens styrning	4
	3.1.1 Verifiering - aktgranskning	4
	3.1.2 Bedömning	5
	3.2 Finns rutiner för överlämnande av beslut från handläggarna till ”verkställaren” ute i verksamheten och hur tillämpas dessa?	5
	3.2.1 Bedömning	6
	3.3 Hur omsätter ”verkställaren” beslutet till konkreta insatser?	6
	3.3.1 Bedömning	6
	3.4 Finns rutiner för upprättande av genomförandeplaner?	7
	3.4.1 Bedömning	7
	3.5 Tillämpas rutinerna och är brukaren och/ eller närstående delaktig i utformandet av en genomförandeplan?	7
	3.5.1 Bedömning	7
	3.6 Dokumenteras verkställigheten av beslutet i enlighet med de krav som finns i LSS-lagen och enligt Socialstyrelsen?	8
	3.6.1 Bedömning	8
4	Sammanfattande bedömning	8

1 Inledning

1.1 Uppdrag, revisionsfråga och kontrollfrågor

Insatser såsom bostad med särskild service kan beviljas efter en personkrets- och behovsbedömning i enlighet med LSS. Alla beslutade insatser ska dokumenteras under utförandet liksom väsentliga händelser. För att säkerställa att dokumentation i utförandet genomförs, krävs att det finns säkra rutiner, som är väl kända av all involverad personal.

Socialstyrelsen har vid sin tillsyn av kommunernas LSS-verksamhet konstaterat att genomförandeplaner, som är grunden för en individuell planering och ett individualiserat arbetssätt, saknas i många verksamheter. Den enskildes delaktighet i upprättandet av genomförandeplaner är också bristfällig.

Revisorerna i Emmaboda kommun har uppdragit åt PwC att granska om socialnämnden säkerställt att utförandet av LSS-insatser dokumenteras i enlighet med riktlinjer och rutiner.

Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer socialnämnden att processen från beslut till utförande av beslut om insats är ändamålsenlig och kvalitetssäkrad?

Kontrollmål/granskningsmål

- Finns rutiner för överlämnade av beslut från handläggarna till ”verkställaren” ute i verksamheten och hur tillämpas dessa?
- Hur omsätter ”verkställaren” beslutet till konkreta insatser?
- Finns rutiner för upprättande av genomförandeplaner?
- Tillämpas rutinerna och är brukaren och/eller närstående delaktig i utformandet av en genomförandeplan?
- Dokumenteras verkställigheten av beslutet i enlighet med de krav som finns i LSS-lagen och enligt Socialstyrelsen?

1.2 Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till bostäder med särskild service.

Granskning av styrdokument och riktlinjer samt rutinbeskrivningar. Stickprovsvis granskning av LSS-utredningar och genomförandeplaner. Intervjuer med chefer, biståndshandläggare och omsorgspersonal.

Följande dokument har granskats:

- Utvecklings- och förbättringskunskap – individuell inlämningsuppgift angående bl a förbättrat arbete med genomförandeplaner

- 10 akter bestående av LSS-utredning/beslut och genomförandeplaner

Intervjuer/ gruppintervjuer har genomförts med:

- Förvaltningschefen
- Biståndshandläggare
- Två enhetschefer
- Ekonomen på förvaltningen
- Fem omsorgsassistenter från Emmaboda tätort
- Fem omsorgsassistenter från Emmaboda ytterområde.

Rapporten har kvalitetsgranskats inom PwC och faktagranskats av förvaltningschefen.

2 Bakgrund till granskningen

2.1 Socialstyrelsens handbok ”Handläggning och dokumentation”

Att genomföra och dokumentera en utredning

Dokumentationen av ett ärende ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (21 a § LSS). Ett krav är att handlingar som upprättas ska innehålla tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga uppgifter. De ska också vara väl strukturerade och tydligt utformade. Av handlingen ska även framgå varifrån uppgifterna i handlingen kommer, vad som är faktiska omständigheter och vad som är bedömningar. Handlingar ska vidare hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt och överskådligt går att följa och granska handläggningen av ett ärende.

De vanligaste informationskällorna i samband med utredning och behovsbedömning är personliga samtal med i första hand den enskilde men även anhöriga och representanter för andra myndigheter kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas ge värdefull information.

Under senare år märks också ett ökat intresse för att använda systematiska bedömningsinstrument. Socialstyrelsens undersökning (2003) visade bl a att användningen av systematiska bedömningsinstrument leder till mer enhetliga bedömningar, bättre struktur i informationsinsamlingen och en ökad tydlighet för den enskilde.

De uppgifter som bedöms ha betydelse för ett beslut om en insats bör sammanställs till ett beslutsunderlag. Av beslutsunderlaget bör det bl a framgå:

- Vem eller vilka personer ärendet avser

- Vad ärendet gäller
- Vad som har framkommit under utredningen
- Den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses och
- Utredarens bedömning och i förekommande fall förslag till beslut

Det kan vara bra att synliggöra utredarens bedömning genom att den dokumenteras under en särskild rubrik, då det ofta är denna bedömning som senare ligger till grund för motivering av beslutet.

Enligt 7 § FL ska ett ärende handläggas så snabbt som möjligt utan att rätts-säkerheten eftersätts. Enligt 27 § fjärde stycket LSS ska ett beslut om insats enligt LSS verkställas omedelbart.

En form av förbehåll avser tidsbegränsning av beslut, dvs. en redovisning av datum när ett beslut börjar gälla, datum för när det upphör att gälla eller en redovisning av den tidsperiod under vilket beslutet gäller. Ett tidsbegränsat beslut kan även innehålla ett förbehåll om att beslutet kan komma att omprövas om det sker väsentliga förändringar. Det kan vara lämpligt att tidsbegränsa beslut om sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tiden, medan det är mindre lämpligt med tidsbegränsning för andra former av insatser. Om ett beslut tidsbegränsas har nämnden ansvar för att en uppföljning av insatsen och att det fattas ett nytt beslut i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla.

Dokumentation under genomförandet

Enligt intentionerna i LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. För att uppnå bästa möjliga resultat och att insatsen får avsedd effekt är det viktigt att planera både på kort och på lång sikt. Planeringen syftar till att tydliggöra mål och medel genom att ge svar på frågor om vad som ska göras, vem som ska göra vad, när och hur. Planeringen ska dokumenteras i en sk genomförandeplan.

De övergripande målen i LSS är alltför allmänt hållna för att kunna användas som mål för genomförande och uppföljning av individuellt behovsprövade insatser. De måste därför brytas ner till konkreta mål som klart och tydligt anger vad som är önskvärt att uppnå med den insats som har beviljats den enskilde. En insats kan ha flera mål. Det är viktigt att målen är realistiska och svarar mot den enskildes behov och förutsättningar både på kort och lång sikt. Ibland måste planeringen ske i stegvis korta etapper. Det är viktigt att målen går att följa upp.

Syftet med en genomförandeplan är att skapa en tydlig struktur för det praktiska genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. En genomförandeplan bedöms också kunna underlätta och effektivisera arbetet med

dokumentation under pågående insats genom att den används som utgångspunkt för vad som bör antecknas i journalen. Det är viktigt att arbetet planeras, bedrivs målinriktat och följs upp.

När en genomförandeplan upprättas handlar det inte om att på nytt ta ställning till vilka behov som ska tillgodoses hos den enskilde utan att konkret beskriva hur beslutet ska omsättas i praktisk handling. Det kan många gånger vara betydelsefullt att den tjänsteman som har handlagt ärendet medverkar i arbetet.

I planen ska även framgå på vilket sätt den enskilde har utövat inflytande över planeringen, vilka personer som har deltagit i planeringen, när planen har fastställts och när planen ska följas upp.

Det är viktigt att målen i genomförandeplanen är individuellt utformade och bygger vidare på de mål som redan har fastställts för handläggning av ärendet. Det är ofta lämpligt att målen i en plan har en tydlig koppling till den enskildes vardagssituation och ger uttryck för vad som är önskvärt och realistiskt att uppnå i fråga om den enskildes förmåga.

3 Granskningsresultat

3.1 Nämndens styrning

3.1.1 Verifiering - aktgranskning

LSS-utredning med beslut

Utredningen är uppdelad under följande rubriker (vissa avvikelser förekommer):

- Ansökan – vad avser ansökan
- Nuvarande och tidigare insatser
- Social situation
- Den enskildes beskrivning av sina behov
- Bedömning
- Mål
- Kommunikering
- Beslut
- Besvärshänvisning

Några LSS-uppföljningar har undertecknad inte tagit del av.

Genomförandeplan

Genomförandeplanen innehåller följande rubriker (vissa avvikelser förekommer):

- Basinformation

-
- Beviljat bistånd
 - Mål
 - Genomförandet
 - Uppföljning och utvärdering

Vid aktgranskningarna kan även följande konstateras:

- I flera av akterna saknas LSS-utredningar. 6 av 10 akter har gamla landstingsbeslut från 1980 och början av 1990-talet
- I samtliga 10 akter saknas LSS-uppföljningar
- Genomförandeplanerna är överlag av mager karaktär
- I genomförandeplanerna anges ofta standardtexter. Det saknas som regel när, var och hur insatser skall genomföras. Olika datum på olika ställen vilseleder, underskrifter saknas och det framgår inte på ett tydligt sätt vilka som har deltagit.

3.1.2 Bedömning

Den nu gällande styrningen beträffande dokumentation avseende utredningar och beslut samt genomförandeplaner svarar inte upp mot lagstiftarens och Socialstyrelsens krav.

Det finns ett, stort, behov av att utveckla riktlinjer och vägledning som anger:

- Vad LSS-utredningarna ska innehålla inklusive struktur
- Det bör genomföras en översyn av rubriker och innehåll i upprättade genomförandeplaner
- I genomförandeplanerna ska det anges när, var och hur olika insatser skall utföras samt på ett tydligt sätt framgå vilka som har deltagit i upprättandet av planerna
- Det bör genomföras LSS-utredningar på samtliga "gamla landstingsärenden" från 1970- och 1980-talet
- LSS-uppföljningar av beslutade insatser bör göras regelbundet.

3.2 Finns rutiner för överlämnande av beslut från handläggarna till "verkställaren" ute i verksamheten och hur tillämpas dessa?

Nya ärenden överlämnas oftast skriftligt från biståndshandläggare till enhetschef. Omsorgsassistenterna har som regel inte någon kontakt med biståndshandläggaren.

Då utredningarna är delvis standardiserade innebär detta att det finns ett relativt stort utrymme för utförarna att själva tolka behov och den tid som dessa kommer att ta i anspråk.

3.2.1 Bedömning

Det bedöms som otillfredsställande att det i de granskade akterna saknas utredningar med tillhörande beslut och/eller LSS-uppföljningar.

Kommande LSS-utredningar och LSS-uppföljningar bör tydliggöra behov och individanpassas även vad gäller brukarnas behov av psykiska och sociala insatser samt behov av aktivering och stimulering.

3.3 Hur omsätter ”verkställaren” beslutet till konkreta insatser?

Som underlag för verkställaren saknas ofta en akt med utredning med tillhörande beslut.

Ansvar för upprättandet av respektive brukares genomförandeplan är dennes kontaktperson. Kontaktpersonen stämmer, vid behov av denna, med någon av sina kollegor. Kontaktpersonen är också ansvarig för att revidera genomförandeplanen när så är av behovet påkallat. Respektive enhetschef är, som regel, ej delaktig i upprättande av eller revideringar av gjorda genomförandeplaner.

Kommunen har sedan två år tillbaka köpt in en modul i Procapitasystemet. De intervjuade påtalar att trots detta används inte detta system. Delvis beror det på bristande IT-stöd.

Mycket av dagens dokumentation görs i handskrift. Brukarnas behov och insatser tas som regel upp på de återkommande arbetsplatsträffarna (APT) där enhetschefen deltar.

3.3.1 Bedömning

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv bedöms det som tveksamt att genomförandeplanen upprättas enbart av respektive kontaktperson (oftast en undersköterska). Nämnden måste säkerställa att brukarna får så likvärdiga bedömningar och insatser som möjligt. Idag skall samma person både bedöma omsorgstagarens behov och vara ansvarig för utförandet av dessa. Det finns viss risk för att aktuell arbetssituation för personalen kan påverka brukarnas insatser via genomförandeplanerna. Det måste bedömas som väsentligt att även ange när, var och hur olika insatser skall genomföras.

Vi bedömer att enhetscheferna bör var mer delaktiga i hur beslut från myndighetsfunktionen omsätts till konkreta stödinsatser. Cheferna bör framöver ha en mer aktiv roll i upprättandet av och revideringar av genomförandeplaner. Den interna kontrollen måste vara aktiv och systematisk. Det måste säkerställas att någon som kan företräda den enskilde är med vid upprättandet.

Vi bedömer det som otillfredsställande att det i de granskade genomförandeplanerna oftast saknas när, var, hur och av vem olika insatser skall utföras.

Fokus på livskvalitet och vad som skapar förutsättningar för ett meningsfullt liv bör lyftas fram.

Det bedöms som otillfredsställande att det inköpta datasystemet Procapita inte används för det ändamål som det har inköpts till. Utbildningsinsatser för att få igång användningen på bred front bör prioriteras.

3.4 Finns rutiner för upprättande av genomförandeplaner?

Någon skriftlig rutin eller vägledning för upprättande av genomförandeplaner, antagen av nämnden, finns inte. Det finns dock ett icke antaget tjänstemannaförslag (uppsats på högskolan) för förändring av arbetet med genomförandeplaner.

Enligt de intervjuade skulle en rutinbeskrivning och vägledning vara till stöd för upprättande av genomförandeplaner.

3.4.1 Bedömning

Det bedöms som mycket angeläget att socialnämnden upprättar en fungerande rutinbeskrivning och vägledning för hur verksamheten ska arbeta med genomförandeplaner och uppföljningar av dessa. Detta är en viktig del av nämndens interna kontroll.

3.5 Tillämpas rutinerna och är brukaren och/eller närstående delaktig i utformandet av en genomförandeplan?

Personalen tar upp att det är besvärande att saknas fungerande rutiner.

Som regel är brukaren och/eller närstående inte delaktig i utformandet av genomförandeplaner.

I de tio granskade akterna går det inte att utläsa om brukaren och/eller närstående varit delaktig i upprättandet av genomförandeplaner.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det är otillfredsställande att det ej finns riktlinjer och rutiner som säkerställer arbetet med genomförandeplaner. Brukaren och/eller närstående ska delta i utformandet av genomförandeplaner. De bör även vara delaktiga i de uppföljningar och revideringar som görs av genomförandeplanerna.

I dokumentationen måste det framöver mer tydligt framgå vilka som har deltagit i utformandet av respektive uppföljningarna av genomförandeplanerna.

3.6 Dokumenteras verkställigheten av beslutet i enlighet med de krav som finns i LSS-lagen och enligt Socialstyrelsen?

Enligt den skriftliga dokumentationen och enligt intervjuerna dokumenteras verkställigheten inte enligt de krav som finns.

3.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns ett stort behov av att utveckla den befintliga dokumentationen. Detta gäller avseende både LSS-utredningar och uppföljningar av dessa samt upprättande av och uppföljningar av genomförandeplaner.

4 Sammanfattande bedömning

Revisionsfråga: Säkerställer socialnämnden att processen från beslut om insats till verkställighet och utförande av beslut om insats är ändamålsenlig och kvalitetssäkrad?

Revisions svar: Mot bakgrund av genomförd granskning är svaret på revisionsfrågan att nämnden inte säkerställer processen för dokumentation i utförandet. Nämnden måste framöver på ett mer aktivt sätt följa upp att brukarna får samtliga sina behov bedömda och utförda. Detta är en viktig del av nämndens interna kontroll.

Det finns några områden som särskilt bör uppmärksammas och förbättras:

- Arbeta fram tydliga rutiner och vägledning för LSS-handläggning och för dokumentation i utförandet
- Se över och upprätta LSS-utredningar i samtliga "gamla" ärenden
- LSS-uppföljningar bör genomföras på samtliga brukare framöver samt genomföras med viss regelbundenhet
- Förbättra arbetet med och innehållet i genomförandeplaner samt genomför regelbundet uppföljningar av dessa
- Brukare och anhöriga ska vara delaktiga i framtagandet av genomförandeplaner samt uppföljningar av dessa
- Nämnden bör mer regelmässigt följa utvecklingen inom LSS framöver
- Tillämpa innehållet i Socialstyrelsens handbok "Handläggning och dokumentation"
- Använd det inköpta Procapitasystemet på ett ändamålsenligt sätt.

9 oktober 2012

Jard Larsson

Uppdragsledare
Certifierad kommunal revisor