

# Revisionsrapport

## *Ledning, styrning och kvalitet inom LSS*

Emmaboda kommun

Josefine Palmqvist  
Schultz  
20 januari 2017

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1. Bakgrund .....	6
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	6
1.3. Revisionskriterier .....	6
Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS .....	6
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete .....	6
Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder .....	7
1.4. Kontrollmål .....	7
1.5. Metod och avgränsning .....	8
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>9</b>
2.1. Kontrollmål 1 – Ändamålsenlig målkedja från kommunfullmäktige till verksamheterna .....	9
2.1.1. Iakttagelser .....	9
2.1.2. Bedömning.....	11
2.2. Kontrollmål 2- Regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse med eventuella åtgärder som följd .....	12
2.2.1. Iakttagelser .....	12
2.2.2. Bedömning.....	13
2.3. Kontrollmål 3- Tydlig, dokumenterad och ändamålsenlig ansvars- och uppgiftsfördelning samt samverkan mellan nämnderna och verksamheterna .....	13
2.3.1. Iakttagelser .....	13
2.3.2. Bedömning.....	16
2.4. Kontrollmål 4- Ändamålsenliga, uppdaterade och tillämpade styrdokument såsom reglementen, delegationsordningar, dokumenterade mål, strategier, riktlinjer och rutiner .....	17
2.4.1. Iakttagelser .....	17
2.4.2. Bedömning.....	18
2.5. Kontrollmål 5- Ändamålsenliga och dokumenterade rutiner för att säkerställa att omsorgspersonalens kompetens i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd .....	18
2.5.1. Iakttagelser .....	18
2.5.2. Bedömning.....	19
2.6. Kontrollmål 6- Dokumenterat kvalitetssystem som omfattar de områden som anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd .....	20
2.6.1. Iakttagelser .....	20
2.6.2. Bedömning.....	21

---

2.7.	Kontrollmål 7- Rimlig hantering från beslut till verkställighet alternativt beslutade avslag.....	22
2.7.1.	Iakttagelser .....	22
2.7.2.	Bedömning.....	23
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>24</b>
3.1.	Rekommendationer.....	24

# Sammanfattning

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslagstiftning. Detta medför krav på kommunen att bedöma, besluta och genomföra insatser till de personer som omfattas av lagstiftningen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. För att kunna uppfylla kraven krävs att kommunen kontinuerligt planerar, leder, kontrollerar, följer upp och utvärderar LSS-verksamheten.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra följande granskning.

## Revisionsfrågan

- Säkerställer bildningsnämnden och socialnämnden att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig styrning och intern kontroll?

## Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att bildningsnämnden och socialnämnden inte helt säkerställer att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig styrning och intern kontroll.

**Kontrollmål 1** – Finns det en ändamålsenlig målkedja från kommunfullmäktige till verksamheterna?

Under 2015 och första halvåret 2016 har det inte fullt ut funnits en ändamålsenlig målkedja från kommunfullmäktige till verksamheterna. Framöver är det därför av vikt att arbeta för att inom de båda nämnderna bryta ner politikernas övergripande visioner och fokusområden till mål på förvaltnings-, verksamhets- samt enhetsnivå utifrån LSS-verksamheten.

**Kontrollmål 2** – Genomförs regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse med eventuella åtgärder som följd?

Under 2015 och första halvåret 2016 har uppföljning med återkommande kontinuitet och utvärdering av måluppfyllelse inte fungerat fullt ut eftersom detta är ett område som hänger ihop med kontrollmål 1, d.v.s. en ändamålsenlig målkedja från politikernivå ner till verksamhetsnivå. Det finns därför skäl att i samband med ett framtida arbete med framtagande av relevanta målvärden, aktiviteter och indikatorer inkludera en analys av hur uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse ska ske. Detta är viktigt för att säkerställa att tillräckliga styrsystem finns utarbetade så att eventuella åtgärder kan vidtas.

**Kontrollmål 3** – Finns det en tydlig, dokumenterad och ändamålsenlig ansvars- och uppgiftsfördelning samt samverkan mellan nämnderna och verksamheterna?<sup>1</sup>

Det nuvarande samverkansdokumentet är framtaget 2010 och reviderat senaste gången 2012. I dokumentet framgår inte ansvars- och uppgiftsfördelning mellan nämnderna och verksamheterna. I ett annat dokument som benämns "Handläggning enligt LSS Riktlinjer" framkommer dock att "Bildningsnämnden ansvarar för utförande av insatser enligt

<sup>1</sup> Här ingår att kartlägga vilka insatser som verkställs per nämnd samt om insatserna kan erbjudas i den omfattning de beviljas. Här ingår även att ta reda på om ansvarig för anmälan till IVO är utsedd.

*LSS för barn och ungdomar och Socialnämnden ansvarar för insatser för vuxna. Övergången sker när den enskilde fyller 20 år, eller vid den tidigare eller senare tidpunkten då den enskilde slutar gymnasiet*.<sup>2</sup> Därutöver beskrivs insatserna enligt LSS som finns utifrån ett generellt perspektiv. Det faktum att dokumentet är allmänt hållet utifrån lagstiftningen, snarare än lokalt anpassat och inte uppdaterat sedan 2014 innebär dock att det är rimligt att se över ansvars- och uppgiftsfördelningen för att säkerställa att denna är tydlig och ändamålsenlig.

Kopplat till huruvida insatserna kan erbjudas i den omfattning de beviljas finns det en allmän syn hos de intervjuade personerna att så är fallet. Under 2015 och första halvåret 2016 fanns inga icke verkställda beslut, exklusive fyra ärenden som inväntar ny gruppbostad. I dessa fall har vårdnadshavare valt att tacka nej till befintliga bostäder och i stället invänta färdigställande av nytt gruppboende.

**Kontrollmål 4**– Finns ändamålsenliga, uppdaterade och tillämpade styrdokument såsom reglementen, delegationsordningar, dokumenterade mål, strategier, riktlinjer och rutiner?

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett stort antal styrande och stödjande dokument. Vår bedömning är att det finns utrymme för utveckling när det gäller översyn och revidering av styrande och stödjande dokument i Emmaboda kommun för att säkerställa att väsentliga dokument är ändamålsenliga och därmed relevanta att tillämpa i förvaltningarna. Ett exempel på detta är ”Handläggning enligt LSS Riktlinjer”, ett dokument som är upprättat i mars 2014 och därefter inte reviderat.

**Kontrollmål 5**– Finns ändamålsenliga och dokumenterade rutiner för att säkerställa omsorgspersonalens kompetens i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd?

Ingen rutin finns tillgänglig för att säkerställa omsorgspersonalens kompetens i enlighet med de allmänna råden från Socialstyrelsen. Däremot finns det krav på utbildning som innebär treårigt omsorgsprogram för omsorgsassistenterna inom socialförvaltningen. Inom bildningsförvaltningen har det funnits en medveten strategi att rekrytera personer med olika kompetensbakgrund.

**Kontrollmål 6**– Finns det ett dokumenterat kvalitetssystem som omfattar de områden som anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd?

Det finns ett dokumenterat kvalitetssystem som innefattar tre delar (dokumenten ”Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Del1” samt ”Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Styrkort Del 2”, samt handboken på kommunens intranät där alla processer och rutiner ska finnas dokumenterade). Dokumenten är inte uppdaterade sedan framtagande (våren 2014) och det framkommer i intervjuer att intranätet inte är användarvänligt samt att resurser saknas för tillräcklig uppdatering av de dokument som återfinns där. Därutöver saknas en lokal anpassning av ledningssystemet.

**Kontrollmål 7**– Finns det en rimlig hantering från beslut till verkställighet alternativt av beslutade avslag?

Arbetsbelastningen bedöms vara rimlig inom biståndshandläggningen och kompetensen god liksom hantering av utredning och beslut i enlighet med uppsatta riktlinjer. Det som behöver vidareutvecklas utifrån det urval av biståndsprocesser som granskats inom den

<sup>2</sup> Sid. 3.

här granskningen är skillnaden mellan ett emottagande av ett beslut från LSS-handläggare till utförare och verkställighet av beslut. Denna problematik påtalas av LSS-handläggare och syns i it-stödsystemet ProCapita i några fall, så till vida att datum för beslut och verkställighet är samma i systemet, men av anteckningar framgår samtidigt att insats ej är verkställd det utsatta datumet.

### **Rekommendationer**

Socialnämnden och bildningsnämnden bör se över målkedjan från kommunfullmäktige till verksamhets- och enhetsnivå för att säkerställa att det finns en röd tråd genom alla nivåer. I detta arbete ingår att se över målutformning, inklusive aktiviteter och indikatorer för att säkerställa möjlighet till att mäta resultat över tid.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör därutöver säkerställa att det finns en uppbyggd struktur för att genomföra regelbunden uppföljning och utvärdering av måloppfyllelse.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör vidare uppdatera de befintliga samverkansdokumenten för att säkerställa att dessa är applicerbara på verksamheterna och kan verka såväl styrande som stödjande på chefs- och medarbetarnivå. I dessa dokument bör en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning framgå.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör säkerställa att det finns en rutin alternativt strategi inom respektive nämnd för att öka möjligheterna att rekrytera personer med de kompetenser som Socialstyrelsen fastställt för LSS-verksamheterna. Alternativt bör en nämndsövergripande rutin eller strategi, med olika inriktningar beroende på vilken typ av personal som ska rekryteras, finnas.

För att undvika en intern spridning och dubbelarbete bör en dialog ske mellan socialnämnd och bildningsnämnd kring kvalitetssystemets kommunspecifika anpassning, omfattning och inriktning. Inom ramen för denna dialog vill vi betona vikten av att arbetet med att tydliggöra roller och ansvar i såväl det strategiska som operativa/stödjande kvalitetsarbetet prioriteras.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör därutöver säkerställa att de styrande och stödjande dokument som återfinns inom handboken på intranätet (som är en del av ledningssystemet) är uppdaterade.

Socialnämnden bör även säkerställa att kunskap finns i organisationen rörande skillnad mellan emottagande av beslut och verkställighet av beslut i it-stödsystemet ProCapita.

Socialnämnden bör även säkerställa att rutin för inrapportering av icke verkställda beslut finns framtagen.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslagstiftning. Den medför krav på kommunen att bedöma, besluta och genomföra insatser till de personer som omfattas av lagstiftningen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

För att detta ska fungera behöver LSS-verksamheten kontinuerligt planeras, ledas, kontrolleras, följas upp och utvärderas. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) ska det finnas ett ledningssystem för dessa uppgifter. Systemet ska även användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra följande granskning.

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer bildningsnämnden och socialnämnden att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig styrning och intern kontroll?

## 1.3. Revisionskriterier

### *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS*

I paragraf 6 i lagen anges att verksamheter ”skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter”. Vidare ska det finnas ett system som säkerställer en utveckling av verksamhetens kvalitet. Det ska även finnas personal som kan ge gott stöd samt god service och omvårdnad.

Särskilda uppgifter för kommunen fastslås i paragraf 15 och utgörs bland annat av:

- fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är
- verka för att de personer som har rätt till stöd får sina behov tillgodosedda
- informera om mål och medel för verksamheten

I paragraf 21 a framgår att handläggning samt genomförande av beslut om insatser och åtgärder som vidtas i ärendet ska dokumenteras. I dokumentationen ska även kunna utläsas faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

### *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*

Det är ”vårdgivaren eller den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS [som] ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten”.

Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Det skall även användas för att planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

*Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder*

I den här föreskriften ges allmänna råd om lämplig nivå på utbildning och erfarenhet hos personal som ska kunna ge ett gott stöd och god service enligt bestämmelserna i paragraf 6 i LSS. Den som ska arbeta med stöd, service eller omsorg till personer med funktionsnedsättning bör ha en viss nivå av utbildning eller erfarenhet inom:

- grundläggande värden
- regelverk
- kommunikation
- hälsa
- funktionsnedsättningar och dess konsekvenser
- förhållningssätt och bedömningsförmåga
- personlig omsorg
- social gemenskap och sysselsättning
- aktiviteter i vardagen

#### **1.4. Kontrollmål**

- Finns det en ändamålsenlig målkedja från kommunfullmäktige till verksamheterna?
- Genomförs regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse med eventuella åtgärder som följd?
- Finns det en tydlig, dokumenterad och ändamålsenlig ansvars- och uppgiftsfördelning samt samverkan mellan nämnderna och verksamheterna?<sup>3</sup>
- Finns ändamålsenliga, uppdaterade och tillämpade styrdokument såsom reglementen, delegationsordningar, dokumenterade mål, strategier, riktlinjer och rutiner?

<sup>3</sup> Här ingår att kartlägga vilka insatser som verkställs per nämnd samt om insatserna kan erbjudas i den omfattning de beviljas. Här ingår även att ta reda på om ansvarig för anmälan till IVO är utsedd.



- Finns ändamålsenliga och dokumenterade rutiner för att säkerställa omsorgspersonalens kompetens i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd?
- Finns det ett dokumenterat kvalitetssystem som omfattar de områden som anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd?
- Finns det en rimlig hantering från beslut till verkställighet alternativt av beslutade avslag?

### **1.5. Metod och avgränsning**

Granskningen har genomförts genom att relevant dokumentation har samlats in. Dokumentationen har därefter analyseras och sammanställs utifrån kontrollmålen. Därefter har följande funktioner intervjuats:

- Telefonintervju med bildningschef
- Intervju med socialchef
- Intervju med verksamhetschef barn och unga
- Gruppintervju med 3 enhetschefer LSS vuxen, 1 enhetschef LSS barn och unga samt 2 handläggare LSS

Ett urval biståndsbeslut har även granskats avseende processen efter bifall respektive avslag.

Rapporten har skickats ut på faktakontroll i verksamheten, inga synpunkter har inkommit under perioden för faktakontroll. Rapporten har kvalitetssäkrats internt enligt vår modell för att säkerställa god kvalitet. Granskningen avgränsas till LSS-verksamheterna inom socialnämnden och bildningsnämnden under 2015 samt första halvåret 2016.

## 2. *Iakttagelser och bedömningar*

### 2.1. *Kontrollmål 1 – Ändamålsenlig målkedja från kommunfullmäktige till verksamheterna*

#### 2.1.1. *Iakttagelser*

I Emmaboda kommun återfinns ansvaret för LSS-verksamheterna i två nämnder: socialnämnden och bildningsnämnden. På socialnämnden återfinns biståndshandläggning och utförardelar för målgruppen vuxna. På bildningsnämnden återfinns verkställigheten kopplat till målgruppen barn och ungdomar. Enligt de riktlinjer som finns i Emmaboda rörande handläggning enligt LSS<sup>4</sup> ska en brukare gå över till socialnämndens ansvar från bildningsnämnden när den enskilde fyller 20 år, eller när den enskilde slutar gymnasiet.

I Emmaboda kommun finns ett dokument som innehåller vision, utvecklingsområden och målområden under åren 2015-2018 framtagen av kommunstyrelse och antagen av kommunfullmäktige 2015-03-24. I dokumentet som benämns "Emmaboda vår framtid" finns fem utvecklingsområden:

- Emmaboda kommun som attraktiv knutpunkt och mötesplats
- Näringslivsfrämjande aktiviteter- stöd och service till företag
- Boende, fritid, kultur och miljö
- Sysselsättning, integration, jämlikhet, jämställdhet och mångfald
- Infrastruktur- förutsättningar för att bo och verka i hela kommunen

Utvecklingsområdena har brutits ner i olika målområden som i sin tur har brutits ner i nämnd- och bolagsspecificerade åtaganden. Det är främst inom målområde "*Fler i egen försörjning*" samt "*Främja relevanta utbildningar som leder till anställning*" som socialnämnden och bildningsnämnden har åtaganden att utföra.

I dokumentet är det omkring en handfull åtaganden som skulle kunna sägas gälla för olika delar av LSS-verksamheten. Det finns dock inte något specificerat åtagande kopplat till LSS-verksamheten, vare sig för barn och ungdomar eller vuxna.

Däremot skulle delar av LSS-målgrupperna kunna sägas rymmas inom följande åtagande som är riktat mot socialförvaltningen och Möjligheternas hus: "*Utveckla samarbetet mellan socialförvaltningen, Möjligheternas hus<sup>5</sup> och Arbetsförmedlingen som syftar till ökad egen försörjning hos kommuninvånare som står utanför arbetsmarknaden*" samt "*Satsning på fler praktikplatser inom organisationen*" som är riktad mot samtliga förvaltningar och bolag.

<sup>4</sup> Handläggning enligt LSS riktlinjer, 2014-03-20.

<sup>5</sup> Möjligheternas hus är kommunens arbetsmarknadsenhet som organiserats i ett kommunalt bolag.

Enligt uppgift från bildningsförvaltningen arbetar förvaltningen utöver de nämnds-specifika åtagandena i ”Emmaboda vår framtid” med de mål som återfinns i skollagen.<sup>6</sup> Därutöver finns ett dokument som benämns ”Verksamhetsplan 2013-2015” som innehåller tre prioriterade områden under perioden:

- Likvärdighet och likabehandlande
- Utveckling av undervisningen, utveckling och lärande i förskolan och utveckling av övrig verksamhet
- Systematiskt kvalitetsarbete

I dokumentet framgår att *”[D]et åligger respektive enhet och dess chef att utifrån de prioriterade områden som anges i detta dokument formulera mål och upprätta en verksamhetsplan och en aktivitetsplan för den egna enhetens målarbete. Varje verksamhet ska vid årets slut göra en resultatredovisning som sänds till förvaltningen för analys och direktiv om fortsatta utvecklingsinsatser”*<sup>7</sup>.

I ett dokument som benämns ”Kvalitetsredovisning Korttidsboendet Kotten 2015” framkommer ett antal målformuleringar men det saknas mätbara indikatorer och därmed försvåras möjligheterna till resultatuppföljning av målens utfall. Det finns därutöver ingen utskreven koppling till bildningsförvaltningens fokusområden vilket gör att det blir ottydligt för läsaren vilket område i kvalitetsredovisningen som hör till vilket fokusområde.

2015 och 2016 fanns inga enhetsmål uppsatta och inga enhetsplaner framtagna i socialförvaltningen. Däremot har vi tagit del av ett dokument som benämns ”Verksamhetsplaner” men utifrån texterna handlar det snarare om beskrivande texter av fyra olika enheter inom LSS för år 2015 (en enhet inom daglig verksamhet, två enheter inom personlig assistans och enhet där ansvarsområden är oklara). I dessa dokument förs en del målformuleringar fram men i ett antal fall saknas indikatorer och målen är av beskrivande karaktär, t.ex. *”Förbättra överföringen av ungdom från LSS barn till LSS vuxen”* samt *”Vidare mål är att ha ett fortsatt gott men också ett utvecklat samarbete med de hemtjänstgrupper som ger stöd till de ärenden vi har gemensamt”*.<sup>8</sup>

I dokumentet ”Socialnämndens mål” för 2016 läggs fokus på nämnds-specifika mål. Fokus har enligt genomförd intervju med ledningsrepresentant varit på att ha få mål med måttal som är möjliga att i hög utsträckning få från nationell statistik.

Fyra övergripande mål som gäller för samtliga verksamheter inom socialnämndens ansvarsområden finns formulerade:

- Gott bemötande- minst nio av tio personer som får insatser skall uppleva ett gott bemötande av personalen
- Känsla av delaktighet- minst åtta av tio personer skall uppleva delaktighet i utformningen av insatserna

<sup>6</sup> Mejl från nämndsekreterare 2016-09-22.

<sup>7</sup> Verksamhetsplan 2013-2015, Bildningsförvaltningen, s. 2.

<sup>8</sup> Verksamhetsplaner, s. 2, 4.

- Nöjdhet i insatserna- minst nio av tio personer skall vara nöjda med de insatser de får
- Upplevd trygghet i livssituationen- minst nio av tio personer skall uppleva trygghet i sina livssituationer

För att mäta måluppfyllelsen ska en kombination av källor användas inom de olika verksamhetsområdena. Inom LSS och socialpsykiatri ska egna mätningar kombineras med Öppna jämförelser, Öppna jämförelser Äldreomsorg samt KKIK<sup>9</sup>. I nämndsplanen framgår inte vilka resultat socialtjänsten i Emmaboda kommun haft i föregående års mätningar. Därmed är det svårt att utröna riktning och ambitionsnivå med målen (är det t.ex. en förbättring från föregående år som eftersträvas och i så fall hur stor?).

Utöver de fyra övergripande målen som gäller för all verksamhet har de olika verksamhetsområdena verksamhetsspecifika mål uppsatta. För LSS- och socialpsykiatri finns tre uppsatta målformuleringar:

- Öka utbud av sysselsättning
- Öka utbud av fritidsaktiviteter
- Information från förvaltningen ska vara tillgänglig för människor med funktionsnedsättning

Samtliga tre målformuleringar ska mätas genom egna mätningar. Vilka faktorer dessa mätningar ska baseras på framkommer inte. Inte heller när uppföljning av målen ska ske eller vilken/vilka funktioner som ansvarar för måluppföljningen. Därutöver är det utifrån de valda formuleringarna inte möjligt att få en bild av från vilken nivå till vilken nivå utbudet av sysselsättning och fritidsaktiviteter ska öka.

I dokumentet som benämns ”Socialnämndens mål- Handlingsplan- Aktivitetsplan 2015-2016” (som dock är upprättad i januari 2016) finns en tydlig koppling till de fyra övergripande målen för all verksamhet i socialnämnden. Ett antal aktiviteter är specificerade under respektive övergripande mål, varav några har en direkt koppling till LSS, såsom ”Införa delaktighetsmodellen Slingan för personer med utvecklingsstörning” (under Känsla av delaktighet). På respektive aktivitet finns tidsaspekt, vem/vilka som är ansvariga, när uppföljning/mätning ska ske, liksom analys och åtgärd samt rapport till utskrivet. Däremot är kopplingen till kommunfullmäktiges utvecklingsområden inte helt tydlig. Istället är det snarare två parallella system med målformuleringar och åtaganden som ska följas upp.

### **2.1.2. Bedömning**

Som även framkommer längre fram i rapporten är det vår bedömning att arbetet med en ändamålsenlig målkedja från politiker ner till verksamhetsnivå behöver vidareutvecklas. Under 2015 och 2016 är det vår bedömning att målkedjan inte full ut varit ändamålsenlig. Det arbete som har påbörjats i kommunen med att skapa en gemensam grupp för verksamhetsutvecklarna i socialnämnd, bildningsnämnd och kommunstyrelse för att kunna

<sup>9</sup> KKIK står för KommunensKvalitet i korthet.

nyttja kommunens resurser på ett effektivt sätt, kopplat till bl.a. målstyrning i kommunen kan ge förutsättningar för ett gemensamt arbete med att bryta ner politikernas övergripande visioner och fokusområden till mål på förvaltnings-, verksamhets- samt enhetsnivå.

I detta arbete är det av stor vikt att sätta upp mätbara mål med aktiviteter som fungerar som indikatorer och fortsätta på den inslagna vägen att nyttja redan tillgänglig statistik i måluppföljningen. Vår bedömning är att det finns risker med nuvarande parallella system eftersom det kan bli många faktorer att följa upp. Samtidigt är det av vikt att LSS-verksamheten har målvärden som är relevanta för verksamheten, varpå en dialog och avvägning bör göras gemensamt inom förvaltningarna, samt mellan socialförvaltning och bildningsförvaltning, kopplat till hur många mål, aktiviteter och indikatorer som är relevanta och rimliga att fokusera på och följa upp under ett verksamhetsår.

Sammantaget är vår bedömning att kontrollmål 1 är delvis uppfyllt, d.v.s. brister finns enligt ovanstående bedömning.

## **2.2. *Kontrollmål 2- Regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse med eventuella åtgärder som följd***

### **2.2.1. *Iakttagelser***

Att genomföra regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse är ett område som flera av de intervjuade cheferna för fram som ett utvecklingsområde.

Inom socialnämnden har det beslutats att det ska finnas s.k. analysdagar för att analysera verksamheternas resultat och utifrån dessa analyser revidera handlingsplanen. Det finns enligt intervjuuppgift ett starkt intresse för att utveckla målstyrningen i kommunen och det är ett område som nu prioriteras. Men utifrån intervjuer har målstyrningen och resultatuppföljningen haltat under 2015, fr.a. förs detta fram inom socialnämnden. I den delårsuppföljning som skickats från socialförvaltningen kopplat till uppföljning inkluderas en statusrapport relaterad till åtagandena riktade till socialförvaltningen från dokumentet ”Emmaboda vår framtid”. Men av fem åtaganden står det under tre av dessa att arbetet ska påbörjas när bildningschef tillträder.<sup>10</sup> I årsredovisningen för socialförvaltningen 2015 gås de övergripande fyra målen för hela socialtjänsten igenom, men endast resultat för äldreomsorgen redovisas.<sup>11</sup>

Renodlad ekonomiuppföljning görs på enhetschefs nivå var tredje månad men utvärdering kopplad till verksamhet och måluppfyllelse har inte gjorts under 2015 eller första halvåret 2016. Under samma period har det inte funnits några enhetsplaner och målen har därmed endast varit nedbrutna till verksamhetsnivå.

I delårsbokslut 2015 för bildningsnämnden fram att en väsentlig händelse varit att antalet barn med stödinsatser ökat under året, från vad till vad framgår dock inte.<sup>12</sup> En beskrivande text om framtid lyfts också och längre fram i dokumentet ges en statusrapport till de övergripande målområden som bildningsnämnden ansvarar för. Exempelvis framgår

<sup>10</sup> Delårsuppföljning 2015, Socialnämnden, s. 43.

<sup>11</sup> Årsredovisning 2015, Socialnämnden, s. 40-41.

<sup>12</sup> Delårsuppföljning 2015, Bildningsnämnden, s. 15.

att en färdig plan skulle finnas i juni 2016 för hur förvaltningen skall arbeta med barn och ungdomar som har behov av stöttning/behandling/studier samt förbättring av det drogfö-rebyggande arbetet (tillsammans med bl.a. socialnämnden). Denna aktivitet skulle kunna ha en koppling till LSS men vi har inte tagit del av planen.<sup>13</sup> I årsbokslutet för bildnings-nämnden hittar vi ingen återkoppling till LSS-verksamheten i texterna om förvaltningens arbete under 2015, förutom en kommentar kring utfallet gentemot budget (ca 700 tkr i positiv avvikelse vilket enligt förvaltningen till största del beror på att beslut från Försäkringskassan inte utfallit enligt prognosen).<sup>14</sup> Längre fram i samma dokument ges också en övergripande kort statusrapport kopplat till nämndens övergripande åtaganden från do-kumentet ”Emmaboda i våra hjärtan”.<sup>15</sup> Som tidigare förts fram är det dock inga av dessa som fullt ut är kopplade till LSS.

Bildningsnämnden har enligt uppgift från ett par av intervjuerna tagit fram ett årshjul som reglerar när olika verksamheter som ligger inom nämndens ansvarsområden kom-mer till nämnden och presenterar verksamheten för politiken. Årshjulet togs fram utifrån att det fanns en gemensam önskan från chefer och politiker om att ha en direktkontakt. LSS-verksamheten har ännu inte varit hos bildningsnämnden, detta kommer att ske un-der hösten 2016.

### *2.2.2. Bedömning*

Utifrån de uppgifter som framkommer i intervjuerna samt de granskade dokumenten är det vår bedömning att uppföljning med återkommande kontinuitet och utvärdering av måluppfyllelse är ett område som hänger ihop med kontrollmål 1, d.v.s. en ändamålsenlig målkedja från politikernivå ner till verksamhetsnivå. Vår bedömning är att det finns an-ledning att i samband med en översyn av målvärden, aktiviteter och indikatorer inkludera en analys kring hur uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse ska gå till. Detta för att säkerställa att tillräckliga styrsystem finns utarbetade så att eventuella åtgärder kan vidtas om det finns behov därutav. Givet att såväl socialnämnd som bildningsnämnd är involve-rade i LSS-verksamheterna bör det ske en förvaltningsövergripande dialog kring detta arbete, exempelvis via verksamhetsutvecklare.

Vi bedömer kontrollmål 2 som delvis uppfyllt, d.v.s. det finns brister i enlighet med vår bedömning.

## **2.3. *Kontrollmål 3- Tydlig, dokumenterad och ändamålsenlig ansvars- och uppgiftsfördelning samt samverkan mellan nämnderna och verk-samheterna***

### *2.3.1. Iakttagelser*

I Emmaboda kommun återfinns ansvaret för LSS-verksamheterna som tidigare förts fram på två nämnder: socialnämnden och bildningsnämnden. Att denna organisering är rela-tivt ovanlig är något som flera intervjuade personer lyfter fram. Såväl positiva aspekter som utvecklingsområden förs fram kopplat till den valda organiseringen bland de inter-

<sup>13</sup> Ibid, s. 40-42.

<sup>14</sup> Årsredovisning 2015, Bildningsnämnden 2015, s. 16-21.

<sup>15</sup> Ibid, s. 38-39.

vjuade cheferna i respektive nämnd. Av vikt att framhålla är att inga medarbetare från verksamheterna intervjuats inom ramen för granskningen. Bland de positiva aspekter som förs fram återfinns bl.a. tanken om ett helhetsgrepp eller helhetsperspektiv gentemot de unga som faller inom ramen för LSS-verksamhet, d.v.s. att den unge har en kontinuitet inom skola, fritidshem och LSS-verksamhet och att detta i sin tur innebär få kontakter för barnet och dennes föräldrar. För att barnen ska möta samma personal både i skolan och på fritiden har det funnits en strategi med samma assistent- och pedagogtjänster i skola och på korttidsboende. Detta har enligt uppgift från en av intervjuerna organiserats på olika sätt, bildningsförvaltningen har provat dubbla anställningar (d.v.s. en anställning för korttids- och en för uppdraget i skolan) men gått ifrån detta till förmån för delade tjänster (som var den tidigare strukturen). Detta har i sin tur resulterat i en diskussion kring arbetstid och arbetstidsavtal. Diskussionen har mynnat ut i att det är 37 timmars arbetstid som gäller för personalen med delad anställning.

Därutöver förs också fram att det inom bildningsförvaltningen varit en utmaning att få till en positiv dialog på chefsnivå så att gemensamma frågor kan lösas genom dialog med berörda chefskollegor, istället för att involvera högsta chefsnivå. Ett arbete har initierats för att få till stånd en sådan kontinuerlig dialog.

Det förs också fram att det finns en utmaning kopplat till kompetensutveckling. Det är lätt att hamna i förvaltningsspecifika stuprör och det är av stor vikt att säkerställa att all personal kopplad till LSS omfattas av kompetensutveckling.

Samtidigt förs fram det endast är delar av barnverksamheterna som samlats inom bildningsförvaltningen, eftersom det exempelvis finns barn- och unga gruppen på individ- och familjeomsorgen.

Bland utmaningar framkommer även det faktum att en nämnd (socialnämnden) ansvarar för myndighetsutövningen, vilket får ekonomiska konsekvenser för en annan nämnd (bildningsnämnden). *”Vi går ju till utskottet i socialnämnden men konsekvenserna får ju bildningsnämnden”*.<sup>16</sup>

Det är tydligt att det finns olika åsikter representerade bland de intervjuade funktionerna kring huruvida den nuvarande organiseringen av LSS inom två nämnder är ändamålsenlig eller om LSS framöver bör organiseras på något annat sätt för att uppnå en högre grad av ändamålsenlighet.

Därutöver förs en generell utmaning fram kopplat till socialtjänstens organisering i Emmaboda kommun. Detta utifrån det faktum att man i Emmaboda kommun anammat en platt organisation med få chefsled inom socialnämndens verksamhetsområden. Utöver enhetschefsnivå finns inget mellanled under förvaltningschef. Avstånden till närmsta och högsta chef är därmed korta men samtidigt finns en risk att frågor av mer operativ karaktär tar tid från strategiska utvecklingsfrågor.

Organisationen i bildningsförvaltningen har till skillnad från socialförvaltningen en funktion som benämns verksamhetschef och har olika ansvarsområden, däribland ett övergripande ledningsansvar för nämndens ansvarsområden kopplat till LSS.

<sup>16</sup> Citat från en genomförd intervju.

Inom socialförvaltningen har det fattats ett beslut om att samla all verksamhet relaterat till LSS. Tidigare har daglig verksamhet legat utlagd på chefer inom äldreomsorgen men nu samlas allt inom LSS på ett antal enhetschefer och en ny chef har rekryteras. Den beslutade förändringen ses som en förändring i positiv riktning av de intervjuade cheferna som också haft möjlighet att tycka till om den förändring som nu är beslutad.

Det finns ett dokument som benämns ”Samverkan mellan socialnämnden och bildningsnämnden avseende barn och unga i behov av insatser- handlingsplan” som antogs av socialnämnden 2010-04-28 och reviderades 2012-10-24. Det framkommer inte om dokumentet är antaget även av bildningsnämnden. I dokumentet finns under rubriken Mål ett antal punkter uppställda, såsom: *”[E]n utvecklad samverkan mellan bildningsnämnd och socialnämnd inom berörda områden, främst IFO skola och LSS”* och *”[E]n systematisk implementering av planens innehåll och intentioner i berörda nämnder och verksamheter”*. Därutöver specificeras formerna för samverkan och ett antal fokusområden för kommande utveckling, däribland: *”[T]illsätta arbetsgrupp för att utreda hur och vilka förutsättningar som krävs för att förvaltningarna i högre grad ska kunna ta hänsyn till socioekonomisk problematik i sitt arbete”*. Eftersom planen inte reviderats på nästan fyra år är det rimligt att anta att den inte varit ett levande dokument samt att de mål och utvecklingsområden som förs fram inom ramen för dokumentet förändrats över tid.

I de genomförda intervjuerna hänvisas delvis till ovanstående dokument men det finns samtidigt en vetskap om att dokumentet inte är uppdaterat. I en av intervjuerna konstateras att resurser saknas för att ha möjlighet att uppdatera alla styrande och stödjande dokument. I en av intervjuerna lyfts dock en osäkerhet kring huruvida det finns ett samverkansavtal. Utifrån de genomförda intervjuerna är också användandet av samverkansavtalet i den faktiska samverkan mellan nämnderna begränsat. Det hänvisas också till ytterligare ett samverkansdokument, ”Unga mobila teamet. Samverkan Social- och Bildningsförvaltning”. Det här dokumentet är dock daterat 2012-01-30 och därefter finns inga revideringar. Unga mobila teamet är en verksamhet i samverkan som *”ger hjälp och stöd till ungdomar i ordinärt boende som är beviljade insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller Socialtjänstlagen (SoL). Syftet är att kunna möta ungdomars behov på hemmaplan och därmed undvika dyra placeringar”*.<sup>17</sup> I dokumentet förs också fram att verksamheten haft utmaningar eftersom *”det ofta saknas formaliserade arbetssätt för ansvarsfördelning, arbetsmiljöansvar etc”* men eftersom dokumentet inte är reviderat på 4,5 år är det svårt att veta hur relevant den utmaningen är idag, hur verksamheten arbetar, till vilken kostnad och med vilka resultat.<sup>18</sup>

Givet att det saknas uppdaterade, relevanta interna samverkansavtal har samverkan istället formats utifrån andra aspekter. Såsom att respektive nämnds presidier träffas. Här finns dock olika åsikter rörande huruvida denna dialog kommit igång respektive är önskvärd. Det uttrycks också att det finns en ambition att utveckla samverkan mellan nämnderna ytterligare eftersom *”[D]et finns en poäng att det ska vara formaliserat, att vi ska ha mer regelbundna möten mellan presidierna, att frågor ställs till verksamhetsnivån, att vi den vägen formaliserar det, så att vi inte bara blir händelsestyrda”*<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Unga mobila teamet. Samverkan Social- och Bildningsförvaltning, s. 3.

<sup>18</sup> Ibid, s. 15.

<sup>19</sup> Citat från en genomförd intervju.



Vad som däremot förs fram med tydlighet är att förvaltningscheferna träffas ofta för att diskutera aktuella frågor med beröringspunkter inom båda nämnderna samt att det finns en andra kontaktytor mellan bildningsnämnden och socialnämnden, exempelvis kopplat till orosanmälningar.

På enhetschefsnivå framkommer att det tidigare fanns återkommande samverkansträffar som var mindre forum för att diskutera olika samverkansfrågor men att detta har försvunnit och att det även saknas på medarbetarnivå. Enhetscheferna anser att samverkansarbetet behöver drivas på. Samtidigt menar enhetscheferna att det finns flera exempel på samverkan, såsom Slingan (som är en delaktighetsmodell) och SIP (Samordnad individuell planering), och att det är tydligt vilket var och ens uppdrag är. Det faktum att cheferna sitter i samma hus underlättar även samverkan i aktuella frågor.

När det gäller utbudet i Emmaboda återfinns det en specifikation i dokumentet som benämns ”Handläggning enligt LSS. Riktlinjer. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade”. Häri framkommer att utbudet enligt LSS är:

- Rådgivning och annat personligt stöd (som Landstinget ansvarar för)
- Biträde av personlig assistent
- Ledsagarservice
- Biträde av kontaktperson
- Avlösarservice i hemmet
- Korttidsvistelse utanför hemmet
- Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet
- Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar
- Bostad med särskild service för vuxna
- Daglig verksamhet

I dokumentet framkommer också att bildningsnämnden ansvarar för utförande av insatser enligt LSS för barn och ungdomar och socialnämnden ansvarar för utförande av insatser till vuxna.<sup>20</sup>

När det gäller utförande av insatser är den generella bilden som framträder i de genomförda intervjuerna samt i genomgången av ett urval biståndsbeslut (se kontrollmål 7) att insatser kan utföras i den omfattning de beviljas. Det förs fram att det finns ett fåtal ärenden som väntar på ny gruppboende (ett nytt gruppboende håller på att byggas). I dessa fall har föräldrarna tackat nej till befintlig bostad för att invänta färdigställandet av det nya boendet. Därutöver förs fram att det kan vara svårt att få fram kontaktperson och stödfamilj men under första halvåret 2016 finns inga icke verkställda beslut. Däremot framkommer i en av de genomförda intervjuerna att det saknas en rutin för att rapportera icke verkställda beslut till nämnd.

### 2.3.2. *Bedömning*

För att ett samverkansavtal ska vara fungera såväl styrande som stödjande för medarbetare och chefer inom de förvaltningar som skrivit under avtalet krävs att avtalet är uppdaterat och applicerbart på nuvarande förhållanden. Det dokument som benämns ”Samverkan mellan Socialnämnden och Bildningsnämnden avseende barn och unga i behov av insatser- handlingsplan” skulle kunna utgöra grunden i ett internt samverkansavtal men

<sup>20</sup> Handläggning enligt LSS. Riktlinjer. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 2.

då är det vår bedömning att vissa delar behöver förtydligas alternativt tillkomma, såsom bakgrund, avtalets syfte och mål kopplat till verksamheternas respektive politiska uppdrag och ansvarsområden, att uppsatta mål är uppföljnings- och mätbara, beskrivning av samverkan på olika nivåer, rutin för revidering av avtalet samt giltighetstid och underskrifter. I en sådan översyn bör även de nu förekommande värdeorden konkretiseras och specificeras, exempelvis bör framgå vad det innebär att förberedelser ska börjas ”i god tid” innan en brukare övergår från bildningsnämnden till socialnämnden?

I nuläget anges samtidigt att samverkan och ansvarsfördelning mellan de två nämnderna fungerar och att det är tydligt vad som är respektive nämnds ansvarsområde kopplat till LSS. Vår bedömning är dock att det är av vikt att säkerställa ett uppdaterat internt samverkansavtal för att minimera risken för att samverkan är byggd på personliga relationer snarare än processer och funktioner.

Att socialförvaltningar samlar ihop sina delar av LSS-verksamheten ser vi som en positiv förändring liksom det faktum att det funnits möjlighet inom förvaltningen att tycka till om förändringen. Däremot ser vi ett behov av att analysera möjligheten att införa ett chefsled under förvaltningschefen för att säkerställa att utrymme finns för arbete med strategiskt viktiga frågor, bl.a. kopplat till LSS-verksamheten.

Vi bedömer att kontrollmål 3 är delvis uppfyllt, d.v.s. vi har identifierat brister enligt ovanstående bedömning.

## **2.4. *Kontrollmål 4- Ändamålsenliga, uppdaterade och tillämpade styrdokument såsom reglementen, delegationsordningar, dokumenterade mål, strategier, riktlinjer och rutiner***

### **2.4.1. *Iakttagelser***

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av ett stort antal dokument från båda förvaltningarna. Det lyfts en utmaning i olika intervjuer kopplat till att ha resurser för att säkerställa att styrdokument för LSS-verksamheten (och socialtjänsten i stort) är uppdaterade.

Kopplat till kontrollmålet nämns att de styrande dokumenten ska återfinnas i den del av kvalitetsledningssystemet som utgörs av kommunens intranät. Enhetscheferna säger att systemet började implementeras för två år sedan men konstaterar också att uppföljningen kopplat till de dokument som ska återfinnas på intranätet brister. Därutöver är det oklart hur förändringar i dokumenten kommuniceras ut i organisationen.

Bildningsnämnden för fram att det pågår ett arbete med att uppdatera styrdokument kopplat till skolan eftersom dessa har ett behov av att bli enklare och mer kända.

Flera av de dokument som vi samlat in och analyserat i den här granskningen bekräftar intervjuernas bild av att uppföljningen brister eftersom det är flera år sedan en del av dokumenten upprättades alternativt reviderades. Flera dokument saknar därutöver datering, inklusive datum för eventuell revidering (samt vilken version av dokumentet innevarande utgåva utgör) och information om vilken funktion samt vilken verksamhet som tagit fram dokumentet. Som läsare blir det därför ibland otydligt att veta vad det är för typ av

dokument och utifrån vilket perspektiv dokumentet är framtaget, d.v.s. vem eller vilka är tänkta mottagare av ett dokument (exempelvis om det är en intern verksamhetsrutin eller om det är information till externa parter och i så fall vilka)? Det saknas också information om när dokument är antagna av nämnd(er), såsom i fallet med "Socialtjänstplanen" där det inte framgår när planen är antagen av socialnämnden, samt under vilken period planen gäller. Ett antal dokument saknar även kommunens grafiska profil vilket ytterligare försvårar för en läsare att förstå avsändare av ett dokument. Därutöver har en del dokument rubriker som delvis är missvisande. Det gäller till exempel dokumentet som benämns "Samverkan mellan Socialnämnden och Bildningsnämnden avseende barn och unga i behov av insatser-handlingsplan". En handlingsplan är en samling av aktiviteter som tillsammans ska leda till att uppnå ett definierat mål. Handlingsplanen ska visa konkret vem som ska göra vad och vem eller vilka som ansvarar för uppgiften, samt när uppgiften ska vara klar alternativt följas upp.

### **2.4.2. Bedömning**

För att de styrande dokumenten ska kunna sägas vara ändamålsenliga och tillämpade krävs att de är uppdaterade. Det som framkommer i flera av intervjuerna, d.v.s. att det finns en medvetenhet kring att uppdateringen brister, håller vi med om utifrån den genomgång och den analys som gjorts av de dokument som granskningen har innefattat och som tillhandahållits av såväl socialförvaltningen som bildningsförvaltningen. Tidigare nämnda exempel är de två dokumenten som rör samverkan mellan dessa två förvaltningar och riktlinjerna för handläggning enligt LSS. Inom ramen för granskningen har vi identifierat ytterligare exempel.

Därutöver krävs en tydlighet i styrdokumentens basala delar såsom när ett dokument är framtaget, av vem/vilka, när det har antagits politiskt, under vilka perioder dokumentet är applicerbart samt att rubriksättningen speglar innehållet i dokumentet.

Vår bedömning är sammantaget att detta är ett utvecklingsområde som bör prioriteras framgent för att säkerställa att LSS-verksamheterna har styrande dokument som är ändamålsenliga och som används på olika nivåer i förvaltningarna, och därigenom de facto fungerar som styrande dokument.

Vår bedömning är att kontrollmål 4 delvis är uppfyllt, d.v.s. brister finns enligt ovanstående bedömning.

## **2.5. Kontrollmål 5- Ändamålsenliga och dokumenterade rutiner för att säkerställa att omsorgspersonalens kompetens i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd**

### **2.5.1. Iakttagelser**

Vi har inte tagit del av några dokumenterade rutiner för att säkerställa omsorgspersonalens kompetens. Däremot förs fram att vid rekrytering av omsorgsassistenten (som är benämningen som används i Emmaboda för personal ute i verkställigheten inom LSS-verksamheterna, detta för att betona att det är omsorg uppdraget handlar om) ställs krav på genomfört omsorgsprogram (treårig gymnasiekompetens). En utmaning som förs fram i en av intervjuerna kopplat till utbildning är att det saknas en utbildning med funktions-

hinderinriktning. Historiskt sett har det enligt de genomförda intervjuerna varit relativt lätt att rekrytera personal med rätt kompetens. Det förs också fram att en viktig aspekt utöver formella kompetenser, inom exempelvis personlig assistans, är att det måste fungera på ett relationsplan mellan brukare och utövare för att verksamheten ska vara väl fungerande.

Inom bildningsnämndens ansvarsområden inom LSS är det en blandad kompetens som återfinns såsom förskolelärare, barnskötare, fritidspedagog etc. Här förs också fram att personalen i nuläget fungerar väl och har formella kompetenser som fungerar för funktionerna. Däremot lyfts även inom Bildningsnämnden en oro inför framtida rekryteringar eftersom det generellt blivit svårare att attrahera sökande med rätt profil till utannonserade tjänster inom såväl skola som omsorgsverksamhet. De nuvarande delade tjänsterna ses som ett sätt att ha möjlighet att erbjuda tjänstegrad i den utsträckning som personalen önskar, i linje med ett politiskt fattat beslut i Emmaboda kommun rörande rätten till heltid.

Det finns också personal inom verksamheterna som inte har rätt formella kompetenser, inom hela socialtjänstens område rör det sig enligt uppgift från en av de genomförda intervjuerna om totalt 92 personer. Det pågår en diskussion om hur förvaltningen och kommunen ska hantera frågan om möjlighet till kompetenshöjande utbildningsinsatser för att även denna personal (som har tillsvidareanställning) i framtiden ska ha rätt formell kompetens.

I linje med detta resonemang lyfts en farhåga bland de intervjuade enhetscheferna att rekryteringarna framöver kommer att bli tuffare. Under 2015 har det funnits exempel på befintlig personal som gått vidare till annan verksamhet i Emmaboda eller annan kommun och därmed höjt lönenivån med flera tusen kronor.

Samtidigt förs också fram att det finns ett starkt engagemang hos personalen inom LSS i Emmaboda. Sjuktalet är också enligt en av de intervjuade cheferna lågt och ligger omkring 5 procent. Som arbetsgivare arbetar också Emmaboda kommun med att vara en attraktiv arbetsgivare utifrån olika aspekter såsom lön, arbetsmiljö, ledarskap och organisationskultur.

### **2.5.2. Bedömning**

Det finns ingen formaliserad rutinstruktur för att säkerställa att de personer som rekryteras till LSS-verksamheterna inom socialnämndens- och bildningsnämndens ansvarsområden har kompetenser som går i linje med de allmänna råd som Socialstyrelsen ställt upp. Däremot finns en uttalad strategi rörande att det är omsorgsprogrammet som gäller inom socialnämndens ansvarsområden medan en mer blandad kompetens eftersöks inom bildningsnämndens ansvarsområden eftersom olika, kompletterande kompetenser, har setts som en positiv aspekt för verksamheterna. Det lyfts också att det finns ett antal personer med tillsvidareanställning som saknar de uppställda formella kompetenskraven för att arbeta som omsorgsassistent. Exakt hur många det rör sig om saknar vi uppgifter om men diskussioner pågår rörande hur dessa personer på sikt ska uppnå rätt formell kompetens.

Vår sammantagna bedömning är att det utifrån det påtalade svårare rekryteringsläget behöver finnas en rutin eller nedskrivna strategier inom respektive nämnd för att öka möj-

ligheterna att rekrytera personer med de kompetenser som Socialstyrelsen fastställt till LSS-verksamheterna. I en sådan rutin alternativt strategi bör även arbetet med attraktiv arbetsgivare ingå och de båda förvaltningarna bör ha en dialog om framtida strategi för att säkerställa kompetensen. Alternativet är en gemensam förvaltningsövergripande rutin eller strategi med olika inriktningar beroende på vilken typ av personal som ska rekryteras.

Vi bedömer kontrollmål 5 som delvis uppfyllt, d.v.s. det finns identifierade brister utifrån vår bedömning.

## **2.6. *Kontrollmål 6- Dokumenterat kvalitetssystem som omfattar de områden som anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd***

### **2.6.1. *Iakttagelser***

Som tidigare förts fram ska ledningssystemet användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Det skall även användas för att planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Det råder en viss osäkerhet hos ett par av de intervjuade cheferna rörande huruvida det finns ett dokumenterat kvalitetssystem som omfattar områdena som anges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Vi kan dock konstatera efter att ha fått en förevisning att ett it-stödsystem finns tillgängligt. Därutöver finns det två dokument framtagna som benämns: "Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Del1" samt "Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Styrkort Del 2". Under rubriken Syfte och ansvar framkommer att ledningssystemet i Emmaboda kommun består av: det övergripande dokumentet med grundläggande information om ledningssystemet (d.v.s. dokumentet som benämns Del 1), ett styrkort som beskriver de viktigaste processerna/aktiviteterna, rutinerna i verksamheten (d.v.s. dokumentet som benämns Styrkort Del 2), samt handboken på kommunens intranät där alla processer och rutiner ska finnas dokumenterade.

Dessa två dokument är upprättade av dåvarande verksamhetsutvecklare 2014-02-14 och dokumentet som benämns Del 1 är antaget av socialnämnden 2014-03-19. Dokumentet som benämns Styrkort Del 2 är inte antaget av socialnämnden. I det första dokumentet (Del 1) framgår att socialnämnden är ytterst ansvarig för verksamheten samt att socialnämnden ansvarar för att det finns ett ledningssystem för verksamheten (däribland LSS-verksamheten). De två dokumenten är inte antagna av bildningsnämnden.

Dokumentet "Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Del1" är av allmänt hållen karaktär och inte anpassat utifrån de lokala förhållandena i Emmaboda.

I det andra dokumentet, d.v.s. styrkortet, förs fram att dokumentet "*redovisar de processer och rutiner som kvalitetssäkrar lagkraven som finns i hälso- och sjukvårdslagen, lagen om stöd- och service till vissa funktionshindrade samt socialtjänstlagen*".<sup>21</sup> Utifrån olika rubriker (Kvalitetssäkring av sociala tjänster, Samverkan, Riskanalys, Egenkontroll, Utredning av avvikelser, Personalens deltagande i kvalitetsarbetet, Dokumentationsskyl-

<sup>21</sup> Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9, Styrkort Del 2, s. 1.

dighet, Rapportering samt Övriga processer och rutiner) formuleras ett antal processer, aktiviteter, rutiner kopplat till olika verksamhetsområden där det också ska framgå vem eller vilka som ansvarar samt hur/uppföljning ska ske.

Kopplat till LSS-verksamheterna saknas dock en del information. Under Samverkan framkommer bl.a. att en aktivitet ska vara *Samverkan bildningsnämnden* och rutinen är att det ska finnas en *Handlingsplan för samverkan mellan socialnämnd och bildningsnämnd* men under rubriken Uppföljning är det tomt. Som ansvarig står dock socialnämnd.<sup>22</sup> Som vi tidigare konstaterat finns det ett dokument som benämns "Samverkan mellan Socialnämnden och Bildningsnämnden avseende barn och unga i behov av insatser- Handlingsplan" men detta dokument är inte reviderat sedan 2012-10-24.

Inom rubriken Kvalitetssäkring av sociala tjänster framgår också att det ska göras en checklista för introduktion av nyanställda omsorgsassistenten men det saknas uppgift om vilken/vilka funktioner som följer upp detta samt vilken/vilka funktioner som har det övergripande ansvaret.

Styrkortet reglerar att anmälan till IVO ska ske av socialchef<sup>23</sup>.

Inget av de två dokumenten är reviderade sedan de togs fram i början av 2014. Rimligtvis har det skett förändringar i Emmaboda kommun kopplat till de processer och rutiner som styrkortet ska kvalitetssäkra. Graden av relevans i dokumentet därför delvis ifrågasättas givet att ingen ändring skett på 2,5 år. Ytterligare en fråga blir då i vilken grad styrkortet används som ett verktyg i ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet i LSS-verksamheterna.

I intervjuer med enhetschefer framkommer också att ett förbättringsområde är att följa upp kvalitet i de olika insatserna. Kopplat till intranätet som en del i ledningssystemet i Emmaboda kommun förs också fram att systemet behöver förenklas för att underlätta användande av systemet. I nuläget upplevs det krångligt och oöverblickbart med väldigt många dokument. Samt att delar av dokumenten inte är uppdaterade eftersom det saknas tillräckliga resurser (inom socialnämnden finns en tjänst som verksamhetsutvecklare) för att ha möjlighet att i tillräcklig utsträckning följa upp de dokument som återfinns i systemet.

### 2.6.2. Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden till viss del har ett kvalitetssystem som på ett systematiskt och sammanhållet sätt omfattar de områden som anges i SOSFS 2011:9.

Samtidigt är vår bedömning att ledningssystemets olika delar, d.v.s. både de två dokumenten samt intranätet bör anpassas till lokala förhållanden och omfattning och inriktning behöver framkomma mer tydligt. Inte minst utifrån det faktum att två nämnder är involverade i LSS-verksamheten i Emmaboda kommun och det är av stor vikt att reglera ansvarsförhållanden.

Utmaningen i att enas om kvalitetssystemets omfattning och huvudsakliga tillämpningsområde är något som flertalet kommuner och landsting i landet enligt vår uppfattning

<sup>22</sup> Ibid, s. 8.

<sup>23</sup> Ibid, s. 11.

brottas med. Kombinationen av att systemet ska vara ett relevant stöd till medarbetarna och samtidigt utgöra ett tillräckligt signalsystem för att ge såväl nämnd som ledning information och underlag är och kommer att vara en utmaning i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Avsaknaden av ett system i enlighet med föreskriften riskerar att medföra att socialnämnden, som har det övergripande ansvaret, inte kan säkra, följa och reagera på signaler om kvalitetsbrister i verksamheten. Utifrån detta är det av stor vikt att samtliga chefer med ansvar för olika delar av LSS-verksamhet har en kunskap både om vad Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd fastställer, samt att dessa personer är insatta i hur ledningssystemet fungerar i Emmaboda. Därutöver är det av stor vikt att förvaltningarnas chefer har tillräcklig kunskap om ledningssystemet för att kunna förmedla vikten av ett fungerande kvalitetssystem ut i organisationen.

Därutöver behöver även de olika delarna i ledningssystemet (de två dokumenten samt delarna som återfinns på intranätet) kontinuerligt revideras för att säkerställa att dokumentens innehåll är applicerbart på nuläget i Emmaboda kommun. Vidare bör det finnas en koppling till bildningsnämnden i de delar av dokumenten som rör LSS, inte minst för att möjliggöra ett tydligt ansvars- och rollperspektiv kopplat till de två involverade nämnderna.

Vi bedömer att kontrollmål 6 är delvis uppfyllt, d.v.s. identifierade brister finns enligt ovanstående bedömning.

## **2.7. Kontrollmål 7- Rimlig hantering från beslut till verkställighet alternativt beslutade avslag**

### **2.7.1. Iakttagelser**

I de genomförda intervjuerna framkommer en generell tilltro till hantering av LSS-handläggning från beslut till verkställighet alternativt beslutade avslag. Bilden som förmedlas är vidare att handläggningstiderna hålls men att det är sårbart att ha en LSS-handläggare. I en av intervjuerna förs ett alternativ till denna organisering fram, att dela LSS och socialpsykiatri på två tjänster. Detta för att minska sårbarheten och för att säkerställa att det finns en kollega att diskutera tillsammans med. I nuläget är det två LSS-handläggare på plats. En vikarierande och en nyrekryterad. Den vikarierande handläggaren introducerar den nyrekryterade resursen till LSS-området (som är nytt för den nya handläggaren).

Det finns ingen metodhandledare men däremot ett LSS-nätverk i södra länsdelen.

Bilden som förs fram är att det är en rimlig arbetsbörda inom LSS i Emmaboda. Handläggningstiderna hålls (Försäkringskassan har satt en maxtid på fyra månaders handläggningstid) eftersom inflödet är relativt stabilt. På LSS-handläggare återfinns också socialpsykiatri och boendestöd. Som stöd för handläggningen anges socialdokumentationsboken (utkom 2006) och tillhörande proposition, samt JP-socialnet. Den riktlinje som finns framtagen i kommunen anser handläggarna mer har karaktären av en vägledning för handläggning.

Under första halvåret 2016 var 24 ärenden aktuella. 5 stycken fick avslag. 3 av dessa gick till process och ett ärende omvandlades till ett bifall. Enligt det dokument som benämns riktlinje bör beslut fattas inom en månad efter att utredning påbörjats. Av de ärenden som gått igenom (ett urval av de ärenden som varit aktuella under första halvåret 2016) skiftar handläggningstiden mellan 8 dagar upp till knappt två månader.

Det som förs fram som ett utvecklingsområde är skillnaden mellan emottagande och verkställighet i it-stödsystemet ProCapita. När LSS-handläggaren skickar ett beslut för verkställighet i ProCapita med beslutsdatum händer det att mottagaren (ansvarig enhetschef) trycker på verkställighetsknappen fastän verkställigheten ännu inte påbörjats (som en bekräftelse på att beslutet mottagits). Detta medför att statistiken riskerar att bli missvisande och att icke verkställda beslut riskerar att falla mellan stolarna eftersom detta datum har en direkt koppling till icke verkställda beslut (som ska rapporteras till socialnämnden en gång per kvartal). I flera av de granskade besluten är beslutsdatum och verkställighetsdatum desamma, trots att det via anteckningar framkommer att verkställigheten inte är påbörjad.

I ett fall har drygt 90 dagar passerat från beslut till verkställighet. 25 januari fattades beslutet och 27 april påbörjades verkställigheten (trots att det i systemet står att verkställigheten startade 25 januari, d.v.s. samma dag som beslutet). Detta ärende är enligt LSS-handläggare inte inrapporterat som icke verkställt.

Därutöver saknas en uppföljningsrubrik i ProCapita så att det är lättare att lägga in anteckningar kopplade till de uppföljningar av beslut som Socialstyrelsen kräver in (d.v.s. oavsett om beslutet är tidsbegränsat eller tillsvidare).

### *2.7.2. Bedömning*

Utifrån de genomförda intervjuerna och de biståndsbeslut som har granskats avseende processen kopplat till bifall respektive avslag är det vår bedömning att skillnaden mellan ett emottagande av ett beslut och verkställighet behöver tydliggöras. Inte minst för att säkerställa att statistiken kopplad till icke verkställda beslut (samt den rapportering till socialnämnd som ska ske rörande detta) är rättvisande.

Vi bedömer att kontrollmål 7 är delvis uppfyllt, d.v.s. brister finns i enlighet med vår bedömning



## **3.      *Revisionell bedömning***

Vår samlade bedömning är att bildningsnämnden och socialnämnden inte helt säkerställer att LSS-verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig styrning och intern kontroll.

Vår bedömning grundar sig på slutsatser och bedömningar för respektive kontrollmål.

### **3.1.    *Rekommendationer***

Socialnämnden och bildningsnämnden bör se över målkedjan från kommunfullmäktige till verksamhets- och enhetsnivå för att säkerställa att det finns en röd tråd genom alla nivåer. I detta arbete ingår att se över målutformning, inklusive aktiviteter och indikatorer för att säkerställa möjlighet till att mäta resultat över tid.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör därutöver säkerställa att det finns en uppbyggd struktur för att genomföra regelbunden uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör vidare uppdatera de befintliga samverkansdokumenten för att säkerställa att dessa är applicerbara på verksamheterna och kan verka såväl styrande som stödjande på chefs- och medarbetarnivå. I dessa dokument bör en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning framgå.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör säkerställa att det finns en rutin alternativt strategi inom respektive nämnd för att öka möjligheterna att rekrytera personer med de kompetenser som Socialstyrelsen fastställt till LSS-verksamheterna. Alternativt bör det finnas en nämndsövergripande rutin eller strategi med olika inriktningar beroende på vilken typ av personal som ska rekryteras.

För att undvika en intern spridning och dubbelarbete bör en dialog ske mellan socialnämnd och bildningsnämnd kring kvalitetssystemets kommunspecifika anpassning, omfattning och inriktning. Inom ramen för denna dialog vill vi betona vikten av att arbetet med att tydliggöra roller och ansvar i såväl det strategiska som operativa/stödjande kvalitetsarbetet prioriteras.

Socialnämnden och bildningsnämnden bör därutöver säkerställa att de styrande och stödjande dokument som återfinns inom handboken på intranätet (som är en del av ledningssystemet) är uppdaterade.

Socialnämnden bör även säkerställa att kunskap finns i organisationen rörande skillnad mellan emottagande av beslut och verkställighet av beslut i it-stödsystemet ProCapita.

Socialnämnden bör även säkerställa att rutin för inrapportering av icke verkställda beslut finns framtagen.

2017-01-20

***Josefine Palmqvist Schultz***

*Projektledare*

***Caroline Liljebjörn***

*Uppdragsledare*