



Granskning av LSS- verksamheten

Revisionsrapport
Emmaboda kommun

KPMG AB

2021-12-16

Antal sidor 13



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Lagstiftning	4
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Organisation	6
4.2	Omorganisationen	7
4.3	Styrning och ledning av LSS-verksamheten	7
4.4	Myndighetsutövningen	9
4.5	Uppföljning och kontroll gällande kvalitet	10
4.6	Prognos och planering och planering för framtida behov av insatser och boende	10
5	Slutsats och rekommendationer	11
5.1	Rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom LSS. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten med en tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden inte har en tillräckligt ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten. Vi grundar bedömningen på att socialnämndens mål har bäring på LSS-verksamheten, men att de, för att bli tillräckligt tydliga, behöver brytas ned inom verksamhetsområde funktionsstöd. Detta så att det framgår vad nämndsmålen innebär för just den verksamheten. Vidare bedömer vi att det inte finns en tydlig struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet. Detta då det inom verksamhetsområdet funktionshinder saknas en struktur för hur nämndens mål ska brytas ned och följas upp. Det är en brist att inte nämndsmålen löpande (exempelvis årligen) följs upp avseende måluppfyllelse.

Samtidigt gör vi bedömningen att verksamheten i många avseenden är välfungerande. Vi bedömer till exempel att det genomförs prognoser över och planering för framtida behov av insatser och boende samt att det finns en strukturerad uppföljning och kontroll gällande kvalitet och verksamhet. Vidare bedömer vi utredningstiderna generellt som acceptabla och att beslutade insatser regelbundet följs upp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att

- Utveckla en struktur för hur nämndsmålen bryts ned och följs upp inom verksamhetsområde funktionsstöd.
- Bryta ned socialnämndens mål inom verksamhetsområde funktionsstöd.
- Säkerställa att prognoser över framtida behov av insatser sammanställs och kommuniceras inom förvaltningen och delges socialnämnden.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom LSS.

Lagen (1993:387) 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 få påverka vilket stöd och vilken service de får. LSS ger rätt till tio insatser för särskilt stöd och särskilt service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning. Insatser som regleras är bland annat personlig assistans och boende med särskild service. Av LSS 6 § framgår bland annat att verksamheten skall vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Samarbete med andra samhällsorgan framhålls och kommunen ska enligt LSS 10 § verka för att insatserna till den enskilde samordnas.

Ansvaret för personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Socialnämnden fullgör kommunens uppgifter inom LSS, samt Socialförsäkringsbalken (SFB). Detta innebär att nämnden ansvarar för målformulering, effektivitet och uppföljning av verksamheten men även för att säkerställa att verksamhetens målgrupp får adekvat information.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att nämndens styrning och uppföljning samt även samverkan bör bli föremål för granskning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten med en tillräcklig intern kontroll.

Som stöd för den övergripande revisionsfrågan finns följande delfrågor:

- Finns det tydliga mål för LSS-verksamheten?
- Finns en tydlig struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet/utförare?
- Vilka effekter har omorganisationen genom vilken socialnämnden övertagit all LSS-verksamhet fått?
- Har nämnden acceptabla utredningstider? Följs beslutade insatser upp med tillräcklig regelbundenhet?
- Finns det en strukturerad uppföljning och kontroll gällande kvalitet såväl inom verksamhet som bedrivs i egen regi som sådan som bedrivs av privata utförare?
- Görs prognoser över och planering för framtida behov av insatser och boende?

Granskningen avgränsas till socialnämndens verksamheter som fattar beslut och utför insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

2.2 Revisionskriterier

Granskningen kommer att utgå ifrån:

Kommunfullmäktiges beslut rörande mål och uppdrag som berör granskningsområdet.

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).
Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Socialstyrelsens föreskrifter inom området

2.3 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom intervjuer och analys av dokumentation inom ovan angivna områden. Intervjuer har genomförts med socialnämndens ordförande, socialchef, verksamhetschef funktionsstöd, två enhetschefer, LSS-handläggare, samordnare team myndighetsutövning och verksamhetsutvecklare.

3 Lagstiftning

Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan personer som omfattas av

personkretsen erhålla olika insatser om behov av dessa finns. I 9 § redovisas de insatser som kan

erhållas enligt denna lag;

- Råd eller annat personligt stöd
- Biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans
- Ledsagarservice
- Biträde av kontaktperson
- Avlösarservice i hemmet
- Korttidsvistelse utanför det egna hemmet
- Korttidstillsyn för skolungdomar över 12 år
- Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar
- Boende med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
- Daglig verksamhet

2021-12-16

Till personkretsen hör personer

- med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
- med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
- 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.

Enligt Socialförsäkringsbalken (SFB) som trädde i kraft 2011-01-01, och som ersatte tidigare Lagen om assistansersättning, krävs för rätt till assistansersättning att den enskilde har sådana grundläggande behov som anges i 9 a § LSS. Det krävs dessutom att den enskilde har grundläggande behov som överstiger 20 tim/vecka.

Grundläggande behov innebär hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Kommunen har alltid kostnadsansvar för grundläggande behov upp till 20 timmar i veckan. Om de grundläggande behoven överstiger i genomsnitt 20 tim/vecka svarar staten genom Försäkringskassan för assistansersättningen. På begäran av den enskilde får Försäkringskassan betala ut assistansersättningen till kommunen eller till någon annan som har tillstånd enligt LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans.

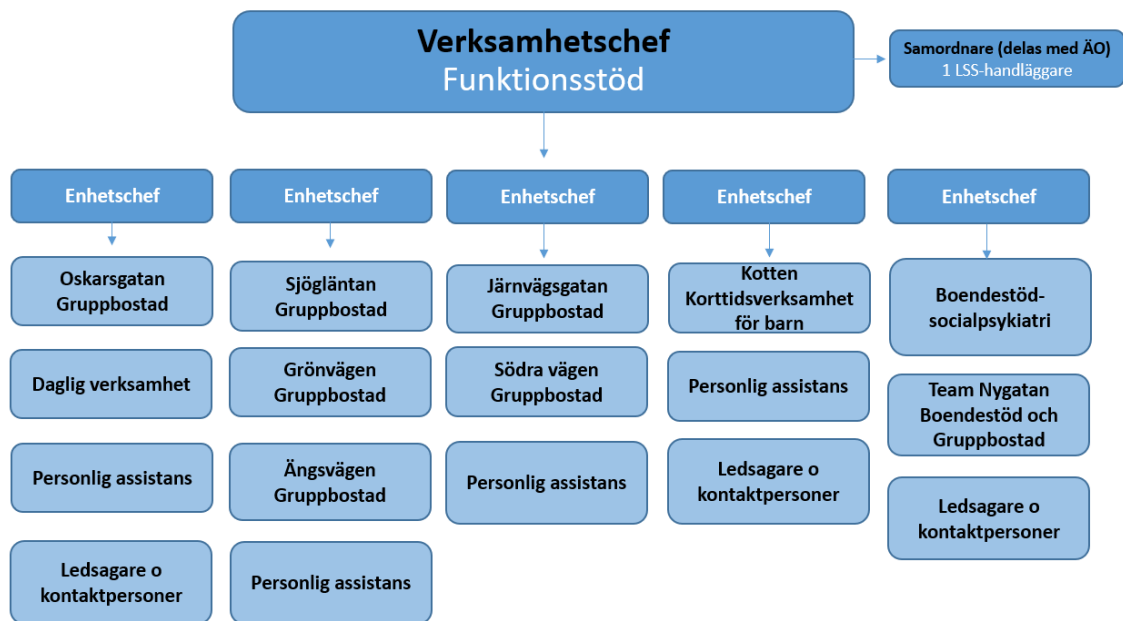
En ansökan om personlig assistans kan lämnas till kommunen och eller till Försäkringskassan. I de fall som kommunen bedömt och beslutat om grundläggande behov överstigande 20 timmar och Försäkringskassan beslutar om färre timmar får kommunen hela kostnadsansvaret.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation

Enligt nämndens reglemente åligger socialnämnden ansvaret för att kommunens verksamhet genomförs i enlighet med LSS¹. I juni 2020 beslutade Kommunfullmäktige om en omorganisation som grundat i riskanalyser och utredningsarbete ämnades förbättra samordningen av LSS-verksamheten. Omorganisationen trädde i kraft 1 juli 2020 och innebar att LSS-verksamheten barn och unga med budgetram förflyttades från bildningsnämnden till socialnämnden². Den nya organisationen illustreras nedan.

Socialförvaltningens organisation inom funktionsstödsområdet



Det är inom teamet för myndighetsutövning som beslut om LSS-insats fattas och inom verksamhetsområde funktionsstöd som LSS-insatser utförs. Verksamhetsområde funktionsstöd leds av en verksamhetschef med fem enhetschefer. Verksamhetschefen är även chef för verksamhetsområde äldreomsorg. Enhetscheferna har uppdelat ansvar för gruppbostäder, daglig verksamhet, boendestöd (socialpsykiatri), personlig assistans för både barn och vuxna samt korttidsverksamhet för barn.

¹ Reglemente socialnämnden, 2020-06-15

² Sammanträdesprotokoll Kommunfullmäktige, 2020-06-15, §55

4.2 Omorganisationen

Genom att LSS-verksamheten barn och unga flyttat till socialförvaltningen är all LSS-verksamhet samlad på samma ställe. Av intervju framgår att detta ger en möjlighet att på ett annat sätt kunna följa individen, övergångarna mellan enheterna underlättas. Vidare framgår fördelar med att ha enheten barn och unga med dess chef inom organisation, t.ex. med enhetschefen i funktionsstöds ledningsgrupp. Det framförs att det därigenom blir lättare att skapa en helhetssyn för hela LSS-verksamheten. Vidare lyfts det fram att det är lättare för enheterna som arbetar gentemot vuxna brukare att planera för framtiden när kunskapen om de brukare som snart ska bli vuxna finns inom förvaltningen. Vidare lyfts fördelar med att enheten barn och unga kommit närmare andra verksamheter som den har nära samarbete med t.ex. teamet för myndighetsutövning och hälso- och sjukvårdsverksamheten.

Av intervjuerna framgår att övergången av personal i stort har fungerat. Personalen med kombinationstjänster har fått behålla dessa även om deras tjänster numera är hos två olika förvaltningar. Personal som arbetar med korttidsvistelse inom LSS kan kombinera sitt arbete på Kotten med arbete på förskola och särskola. På detta sätt kan arbetsgivaren erbjuda heltidstjänster samtidigt som kontinuiteten för barnen blir bättre, när de i större utsträckning möter samma personal både på Kotten och i skolan. Vidare framförs att kombinationstjänsterna, och det nära samarbetet, har inneburit att personal från LSS-verksamheten och skolan har lärt av varandras kunskaper och erfarenheter.

Av våra intervjuer framgår att ovanstående samarbete inte har påverkats av flytten till socialförvaltningen, detta bland annat på grund av det upparbetade kontakterna mellan enhetschefen barn och unga och ledningspersonal inom bildningsförvaltningen. Det framförs att det finns risk för att samarbetet blir för personberoende och inte förblir detsamma när nyckelpersonal slutar. Enhetschefen har därför börjat ett arbete med att ta fram en skriftlig rutin för samarbetet.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att omorganisationen, genom vilken socialnämnden övertagit all LSS-verksamhet, i huvudsak har haft positiva effekter. Befarade negativa effekter på samarbetet mellan korttidsverksamheten och förskola/särskola har undvikits.

4.3 Styrning och ledning av LSS-verksamheten

LSS-verksamheten omfattas främst av två styrdokument, Socialtjänstplanen och Socialnämndens mål 2020-2032.

4.3.1 Socialtjänstplanen

En ny socialtjänstplan blev klar under våren 2021. Planen är en värdegrundsbeskrivning av nämndens arbete och är menad att vara ett levande dokument som ska revideras vid varje ny mandatperiod. Planen innehåller nämndens grundsyn, vision och verksamhetsidé.

Socialtjänstplanen är en övergripande styrning av verksamheten som ska genomsyra socialnämndens verksamhet över mandatperioderna. Av intervju framgår att planen är

2021-12-16

vedertagen i LSS-verksamheten och att planen även skickas ut till alla hushåll i kommunen för att öka insynen och medvetenheten kring socialnämndens arbete och värdegrund.

Av planen framgår strukturen för implementeringen i organisationen, ner på verksamhets- och enhetsnivå. I ett första steg kommer chef eller samordnare överens om att fokusera på ett eller två teman utifrån socialtjänstplanen. Därefter förs en dialog mellan och inom verksamheterna om utvalda teman. Dialogerna följs därefter upp per verksamhet och följs av gemensam genomgång av resultaten och eventuella indikationer kring områden som är i behov av ytterligare fördjupning³. Av intervju framgår att arbetet är pågående och den nya planen ännu ej är helt genomarbetad och integrerad i verksamheten.

4.3.2 Socialnämndens mål

Nämnden antog i oktober 2020 mål för nämndens samtliga verksamheter. Målen är till antalet tre och gäller för perioden 2020–2032. Målen ämnar främja en meningsfull vardag för människor genom

- Riktade insatser för att människor ska komma i egen försörjning och/eller sysselsättning
- Att använda digitala hjälpmedel för stöd och hjälp till kommuninvånare och medarbetare
- Att öka möjligheten till stöd och hjälp på hemmaplan som alternativ till placering

I våra intervjuer framförs att alla tre målen har bäring på verksamhetsområde funktionsstöd. Däremot har målen inte brutits ned inom verksamhetsområde funktionsstöd.

4.3.3 Struktur för styrning, ledning och uppföljning

Av beslutet om socialnämndens mål framgår inte riktlinjer för hur målen ska brytas ned inom organisationen. När det gäller LSS-verksamheten framgår av våra intervjuer att arbetet att nedbrytningen av målen inte sker på verksamhetsnivå utan endast på enhetsnivå. Vidare framgår att det inte finns en gemensam rutin för uppgiften. Arbetssätten varierar mellan enheterna och det samlas inte uppgifter om vilka nedbrutna mål eller aktiviteter som tas fram på enheterna.

Det framgår inte heller ur nämndbeslutet hur nämndsmålen ska följas upp. Vidare kan det konstateras att målen i sig inte är mätbara och att det inte finns några nyckeltal eller dylikt kopplade till dem som gör att det går att följa måluppfyllelsen. Uppföljning av verksamheten presenteras i nämndens kvalitetsbokslut och kvalitet- och patientsäkerhetsberättelse. Dessa analyseras utförligare i avsnitt X.X. I dokumenten presenteras information och nyckeltal om verksamheten på olika sätt, men någon uppföljning av nämndsmålen sker inte.

³ Upplägg och struktur levande dialog om Socialtjänstplanen

4.3.4 Bedömning

Vi bedömer att socialnämndens mål har bäring på LSS-verksamheten men att de inte är tillräckligt tydliga gällande den verksamheten. Nämndsmålen behöver brytas ned och förtydligas inom verksamhetsområde funktionsstöd så att det förtydligas vad de innebär för just LSS-verksamheten.

Vidare bedömer vi att det inte finns en tydlig struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet. Detta då det inom verksamhetsområdet funktionshinder saknas en struktur för hur nämndens mål ska brytas ned och följas upp. Det är en brist att inte nämndsmålen löpande (exempelvis årligen) följs upp avseende måluppfyllelse.

4.4 Myndighetsutövningen

Emmaboda kommun har tagit fram ett dokument för riktlinjer för handläggning enligt LSS. I riktlinjerna anges hur man i verksamheten ska arbeta utifrån LSS, vilka insatser som finns och vem som har rätt till dessa, samt vägen från ansökan till beslut om insats⁴.

Beslut om insats enligt LSS fattas inom teamet för myndighetsutövning som samlar all handläggande personal. Inom teamet finns en heltidstjänst LSS-handläggare för handläggning av LSS-ärenden. Utöver LSS-handläggaren handlägger teamets samordnare LSS-ärenden. De intervjuade gör bedömningen att det finns tid till att genomföra utredningar inom LSS på ett kvalitativt sätt, utan att det drar ut på tiden. När uppgifter om utredningstider från Kolada analyseras framgår att Emmaboda har kortare utredningstider än både liknande kommuner och riket. År 2020 hade Emmaboda 19 dagars kortare utredningstider än riket och 15 dagar kortare än liknande kommuner.

Utredningstid i antal dagar från ansökan till beslut om LSS-insats (alla insatser), medelvärde

	2018	2019	2020
Emmaboda kommun	43	30	33
Liknande kommuner	37	36	48
Alla kommuner (ovägt medel)	44	48	52

Källa: Kolada

Enligt riktlinjerna är målsättningen att biståndshandläggarna ska följa upp biståndsbeslut en gång om året. Biståndshandläggarna försöker följa upp samtliga insatser fortlöpande med olika bestämda tidsintervall beroende på insats. Tillsvidarebeslut följs upp minst en gång var 12:e månad. När beslut om kortare insats fattats genomförs en tidigare uppföljning om insatsen ska fortgå. Av intervju framgår att tidsspannet för uppföljning för det mesta går att hålla. Det framförs att det särskilt är uppföljning av tillsvidarebeslut gällande gruppboende som kan halka efter.

⁴ Handläggning enligt LSS – riktlinjer, Emmaboda kommun, 2018

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att socialnämnden har acceptabla utredningstider och att beslutade insatser regelbundet följs upp. Emmaboda kommuns handläggningstider är kortare än jämförbara kommuner. Däremot framgår av intervju att arbetet med att följa upp beslut om gruppboendestad är ett utvecklingsområde.

4.5 Uppföljning och kontroll gällande kvalitet

Uppföljningen och kontroll av kvalitet inom LSS-verksamheten sker i huvudsak inom kvalitetsarbetet och internkontrollarbetet.

Sedan verksamhetsåret 2019 redovisas kvalitets- och utvecklingsarbetet och patientsäkerhetsarbetet i en gemensam sammanställning, kallad Kvalitets- och patientsäkerhetsberättelse. Vidare sammanställs ett så kallat kvalitetsbokslut, ett dokument som görs mer lättillgängligt text- och bildmässigt.

Kvalitetsbokslutet innehåller mätpunkter och nyckeltal som syftar till att beskriva verksamhetens kvalitet. I kvalitetsbokslutet presenteras när det gäller LSS-verksamheten 12 nyckeltal utifrån genomförd brukarundersökning. Brukarna hade fått svara på frågor om bland annat kommunikation med personalen, självbestämmande och trivsel.

Av kvalitets- och patientsäkerhetsberättelsen framgår främst en redogörelse över förvaltningens kvalitets- och utvecklingsarbete under året. Av den senaste, den för år 2020, framgår gällande verksamhetsområde funktionsstöd bland annat att fokus varit på att utveckla den sociala dokumentationen, införandet av IBIC och nytt verksamhetssystem. Vidare presenteras uppgifter om avvikelser, fallolyckor, rapportering enligt Lex Maria och Lex Sarah.

Inom ramen för internkontrollarbetet sker kontroller och uppföljning. Nämndens internkontrollplan för 2021 innehåller tre kontrollaktiviteter. En av dem har direkt bäring på kontroll av LSS-verksamhetens rutiner, nämligen upprättande och uppdaterande av genomförandeplaner. Genom kontrollaktiviteten undersöks om det finns aktuella genomförandeplaner. Kontrollen genomförs två gånger per år.

4.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en strukturerad uppföljning och kontroll gällande kvalitet och verksamhet. Detta då LSS-verksamheten följs upp både inom ramen för kvalitetsarbetet och internkontrollarbetet.

4.6 Prognos och planering och planering för framtida behov av insatser och boende

En gång per år går träffas LSS-handläggaren och enhetschef LSS barn och unga för att särskilt analysera främst behovet av boendeinsatser framöver. LSS-bostad är den insats som är mest kostsam och svårplanerad. Behovet av LSS-bostad är i hög grad beroende av när och hur unga brukare som bor kvar i föräldrahemmet kommer att flytta därifrån ut till en LSS-bostad. Därför går handläggaren och enhetschefen igenom alla

2021-12-16

ärenden gällande unga som den närmaste tiden kan tänkas vilja flytta hemifrån. Utifrån denna analys sker en rapportering till verksamhetschef funktionsstöd. I våra intervjuer framförs att arbetssättet upplevs som ändamålsenligt och att då antalet ärendet inte är större finns en god bild av situationen hos handläggare och enhetschef. Förutom ovanstående årliga genomgång förs dessutom löpande diskussioner inom ledningsgruppen för verksamhetsområde funktionsstöd.

4.6.1 Bedömning

Vi bedömer att det genomförs prognoser över och planering för framtida behov av insatser och boende. Samtidigt anser vi att resultatet av arbetet bör sammanställas och kommuniceras inom förvaltningen och delges socialnämnden.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden inte har en tillräckligt ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten. Vi grundar bedömningen på att socialnämndens mål har bäring på LSS-verksamheten, men att de, för att bli tillräckligt tydliga, behöver brytas ned inom verksamhetsområde funktionsstöd. Detta så att det framgår vad nämndsmålen innebär för just den verksamheten. Vidare bedömer vi att det inte finns en tydlig struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet. Detta då det inom verksamhetsområdet funktionshinder saknas en struktur för hur nämndens mål ska brytas ned och följas upp. Det är en brist att inte nämndsmålen löpande (exempelvis årligen) följs upp avseende måluppfyllelse.

Samtidigt gör vi bedömningen att verksamheten i många avseenden är välfungerande. Vi bedömer till exempel att det genomförs prognoser över och planering för framtida behov av insatser och boende samt att det finns en strukturerad uppföljning och kontroll gällande kvalitet och verksamhet. Vidare bedömer vi utredningstiderna generellt som acceptabla och att beslutade insatser regelbundet följs upp.

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Utveckla en struktur för hur nämndsmålen bryts ned och följs upp inom verksamhetsområde funktionsstöd.
- Bryta ned socialnämndens mål inom verksamhetsområde funktionsstöd.
- Säkerställa att prognoser över framtida behov av insatser sammanställs och kommuniceras inom förvaltningen och delges socialnämnden.



Emmaboda kommun
Granskning av LSS-verksamheten

2021-12-16

Datum som ovan

KPMG AB

A handwritten signature in blue ink that reads 'Fredrik Ottosson'. The signature is written in a cursive, flowing style.

Fredrik Ottosson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.