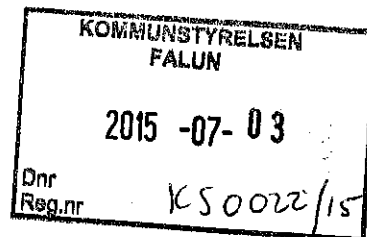


Kommunrevisionen
Falun kommun

För yttrande:
Socialnämnden



2015-06-24

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport – Granskning av LSS-verksamheten avseende styrning, ledning och uppföljning

På uppdrag av Falu kommuns revisorer har KPMG gjort en granskning av LSS-verksamheten avseende styrning, ledning och uppföljning i Falu kommun.

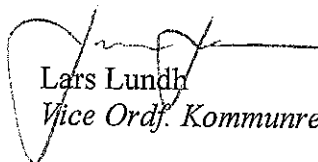
I revisionsrapporten som bifogas framgår några väsentliga iakttagelser och rekommendationer. Vår förhoppning är att socialnämnden snarast möjligt följer de lämnade rekommendationerna.

Några rekommendationer är:

- Utveckla resursfördelningssystemet inom enskilda områden för att ta med variabeln värde tyngd i samband med fördelning av medel inom verksamheterna
- Tydliggör rutiner för hantering av arbetsmiljöproblem och följ upp årligen
- Ändra delegationsordningen så att individbeslut inte fattas av ansvarig sektionschef
- Upprätta en långsiktig plan för åtgärder som förbättrar arbetsmiljön och stärker ledarskapet
- Genomför uppföljning årligen av den egna handläggningen
- Målformuleringar för insatser måste bli tydligare

Revisionen önskar att socialnämnden lämnar ett yttrande över bifogad revisionsrapport senast den 24 september 2015.

På uppdrag av Falu kommuns förtroendevalda revisorer.


Lars Lundh
Vice Ordf. Kommunrevisionen



Falu Kommun

**Granskning av LSS-verksamheten
avseende styrning, ledning och
uppföljning**

Revisionsrapport

Advisory/Offentlig sektor

KPMG AB

Datum: 2015-06-24

Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Inledning	4
9.1	Organisation	4
9.2	Ekonomi och budgetuppföljning	5
9.3	Kommentarer.....	5
10.	Styrning av verksamheten	6
10.1	Nämndens och kommunens styrning.....	6
10.2	Förvaltningens styrning.....	7
10.3	Sektionens styrning	7
10.4	Enheternas styrning	8
10.5	Kritik mot styrning av verksamheten	8
10.6	Kommentarer.....	10
11.	LSS-handläggning.....	11
11.1	Delegation myndighetsutövning (2015-01-07)	11
11.2	Uppföljningar	12
11.3	Riktlinjer	12
11.4	Tidsbegränsade beslut	12
11.5	Genomförandeplaner	12
11.6	Akt granskning	13
11.7	Kommentarer.....	13

1. Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska LSS-verksamheten i kommunen avseende styrning, ledning och uppföljning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015. Revisionen har inriktat sig mot huruvida det finns tydliga riktlinjer och rutiner avseende medarbetarens mandat och delegation inom myndighetsutövning samt rutiner utifrån ett arbetsmiljöperspektiv.

Utifrån granskat material och genomförda intervjuer kan konstateras att de ekonomiska uppföljningsrutiner som finns inom LSS-verksamheten är tillfredsställande. Vi anser att vår granskning visar på tydliga rutiner och uppföljningar inom det ekonomiska området inom den granskade nämnden. Vi anser också att vår granskning visar på att både förvaltning och nämnd hanterar denna del på ett tillfredsställande sätt. Dock bör nämnden utveckla resursfördelningssystemet i LSS-verksamheten inom enskilda områden för att om möjligt ta med variabeln värdtyngd i samband med fördelning av medel inom verksamheterna.

Det finns en flerårig dokumentation på ett stort antal områden där det övertydligt framgår att den miljö som både individer inom myndighetsutövning samt enhetschefer inom LSS-verksamheten har är oacceptabel. De insatser som har gjorts från socialchef för att komma till rätta med problemen har varit otillräckliga. Vår bedömning är att socialchefen kraftigt brustit i att hantera de problem som framkommit och att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot socialchefen för detta.

Sektionschefen inom LSS har inte hanterat sin arbetsledning på ett acceptabelt sätt. Massiv kritik från merparten berörda anställda, fackliga organisationer och internt av personalavdelningen (HR) visar på att denna verksamhet ur ett ledarperspektiv på sektionnivå inte fungerat.

Det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot tidigare nämnd för bristande åtgärder. Nuvarande nämnd har sedan tillträdet ställt tydligare krav på förvaltningen i syfte att vidta åtgärder mot de missförhållanden som finns.

Den delegationsordning som finns inom LSS-verksamheten där sektionchef har ansvar för att skriva förslag till beslut och där myndighetsutövare inte har mer än begränsad delegation ser vi som oerhört viktig för nämnden att förändra. Denna delegation innebär att vi ser uppenbara risker för att rättssäkerheten äventyras samt att ekonomiska hänsyn överordnas individens behov. Nämnden bör tydliggöra rutiner för hantering av arbetsmiljöproblem samt ha årlig insyn i denna del.

Nämnden bör genomföra en långsiktig planering där det framgår hur man avser att komma tillrätta med de arbetsmiljöproblem som finns inom förvaltningen. Vidare bör man redogöra för hur man avser att stärka ledarskapet inom förvaltningen då förtroendet inom LSS-verksamheten på chefsidan är väldigt lågt för förvaltnings- och nämndledning. Nämnden bör vidare införa rutiner som följer upp den egna handläggningen minst en gång per år. Detta är viktigt för att nämnden skall få en bild av om de beslut som fattas är likvärdiga och tydliga.

Idag finns en tydlig utvecklingsmöjlighet för nämnden att utveckla målskrivningar. Merparten av de granskade målformuleringarna är av allmän och väldigt generell karaktär. Detta innebär att det inte blir en tydlighet till utförarna vad man vill åstadkomma med insatsen. Detta ser vi som en stor utvecklingsmöjlighet för nämnden.

2. Bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens LSS-verksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Kommunen ansvarar för att beslut utformas i enlighet med LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

LSS är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Ansvar för LSS-verksamheten ligger på kommunerna. Det kommunala ansvaret innebär att man ansvarar för handläggning, förebyggande arbete och utförande av insatser. Kommunens ansvar innefattar även uppföljning och avvikelshantering inom denna verksamhet.

Granskningen fokuserade på följande delar:

- Intern styrning med fokus på ledningsorganisation, verksamhets- och ekonomistyrning inom LSS-verksamheten.
- Uppföljning och utvärdering av ansökningar, verkställighet och beslut inom LSS samt Assistansersättning.

3. Syfte

Syftet med granskningen var att beskriva och bedöma kommunens LSS-verksamhet enligt ovan.

Granskningen har omfattat

LSS-bedömning inom LSS-verksamheten

- Fungerar LSS-bedömningen inom LSS-verksamheten? Är den saklig och rättssäker? Finns relevant uppföljning av LSS-bedömningen inom verksamhetens olika delar?
- Finns relevanta samverkansrutiner mellan handläggare och LSS-verksamhetens utförare?
- Finns en tydlig styrning och ledning?

LSS-verksamhet

- Är LSS-verksamheten i Falu Kommun effektiv? Finns instrument för uppföljning?
- Är organisationen för LSS-verksamheten optimal och väl fungerande?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat LSS-Sektionen inom socialförvaltningen.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunens egen internkontrollplan
- Interna uppföljningsdokument
- Kommunens egna kvalitetsdokument

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett socialnämnden Falun kommun.

Saklighetskontroll av granskningen har utförts av Ingalill Frank Socialchef, Ylva Renström t.f. Socialchef samt kommundirektör Dan Nygren. Socialchef Ingalill Frank har i denna granskning avstått från att lämna synpunkter och meddelat detta skriftligt till utredarna.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studium av relevanta dokument
- Intervjuer med tjänstemän och politiker (ett 40-tal personer)
- Akt granskning

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Tommy Nyberg, seniorkonsult. Magnus Larsson har deltagit i granskningen genom sin roll som kundansvarig och som certifierad kommunal yrkesrevisor.

9. Inledning

9.1 Organisation

Organisationen i Falun följer en traditionell modell i den mening att verksamheten har en myndighetsutövning som fattar beslut som effektueras av enheter inom LSS-verksamheten. Ansvar för både utförare och myndighetsutövning ligger inom samma enhet med en sektionschef som ansvarig. En stor skillnad gentemot andra organisationer är delegationsordningen där sektionschef är ansvarig för att fatta beslut som går upp till socialt utskott. Detta innebär att merparten beslut som går till utskott har förslag till beslut (i individärenden) som kommer från samma chef som har ansvaret för ekonomin (se delegationsordning 11:1) och de utförare som effektuerar besluten. Personalavdelningen ligger centralt men har medarbetare som sitter i olika förvaltningar. Dessa är då anställda både i förvaltningen och i personalavdelningen. I rapporten kommer dessa medarbetare att benämnas personalavdelningen.



Källa: Socialförvaltningen Falun

Samtliga intervjuade påtalar att verksamheten under en lång tid haft en turbulent arbetssituation. Stark kritik av sektionschef samt hård arbetsbörda har inneburit en mycket stor personalomsättning.

9.2 Ekonomi och budgetuppföljning

Nämnden har det senaste året haft ett underskott i sin verksamhet. Underskottet var 11.3 mkr vilket är att hänföra till verksamheten inom IFO (Barn-, ungdoms- och familjesektionen och Vuxensektionen) samt LSS. Då vi granskar uppföljning tittar vi dock enbart på hur den formella uppföljningen av ekonomin ser ut.

De dokument vi granskat och de intervjuer vi gjort visar på att nämnden får en uppföljning av budget minst fem gånger per år. Socialnämnden får ytterligare muntligare uppföljningar. Vi har granskat samtliga nämnds protokoll från 2013-2014. Dessa visar att månatliga uppföljningar sker frekvent i socialnämnden och i socialnämndens protokoll finns fem noteringar där prognoser av resultat redovisats.

Flertalet enhetschefer uppger i intervjuer att de deltar i den vardagliga uppföljningen av budget. Dessutom säger enhetscheferna att de kan träffa ekonomen en gång per månad där de kan få hjälp med tolkning av ekonomiska siffror. Flertalet intervjuade inom nämnden anser att uppföljning av ekonomin prioriteras och att de får adekvat stöd vid behov av hjälp.

Flertalet intervjuade uppger att del av arbetet kring ekonomin idag sköts av ekonomerna vilket man anser vara bara bra så länge man kan påverka och vara delaktig.

Intervjuer med ekonomer visar på att man upplever att det ekonomiska resursfördelningssystem som finns inom nämnden måste utvecklas. Inom socialnämnden saknas en resursfördelning inom vissa verksamheter och det saknas även en vårdtyngdsbaserad resursfördelning. Här påtalas dock att man har mycket samverkan och samarbete och att en resursfördelning inom vissa områden är mer eller mindre omöjlig att genomföra. Det viktiga anser man vara att man har en ständig dialog om fördelning av resurser i samband med förändrade behov.

9.3 Kommentarer

Utifrån genomgången material och genomförda intervjuer kan konstateras att de ekonomiska uppföljningsrutiner som finns inom LSS-verksamheten är tillfredsställande. Vi anser att vår granskning visar på tydliga rutiner och uppföljningar inom det ekonomiska området inom den granskade nämnden. Vi anser att vår granskning visar på att både förvaltning och nämnd hanterar denna del på ett tillfredsställande sätt.

Nämnden bör utveckla resursfördelningssystemet i LSS-verksamheten inom enskilda områden för att om möjligt ta med variabeln vårdtyngd i samband med fördelning av medel inom verksamheterna. Inom LSS/verksamhet saknas fördelning av medel baserat på vårdtyngd. Idag fördelas medel traditionellt efter anslag. Här påtalar man dock också att det är förknippat med svårigheter att ha en generell resursfördelningsmodell och detta anser man inte heller gagnar verksamheten.

10. Styrning av verksamheten

10.1 Nämndens och kommunens styrning

Socialnämnden har ett internkontrolldokument antaget 2014-12-17 där ett antal områden granskas varje år. Nämnas kan att man under 2015 vill granska ärendehantering, delegationsordning samt rutiner för säker hantering av inkommen handling. Ett område där vi inte kunnat se någon intern uppföljning är en stickprovskontroll av myndighetsutövningen inom LSS-verksamheten. Genom en sådan anser vi att man kan få en tydligare bild av ärenden inom LSS både hur de handläggs men också om det finns likvärdiga bedömningar mellan olika handläggare. Vår granskning har visat på att nämnden inte följer upp enskilda insatser och inte heller jämför insatser i stickprovskontroller eller i annan form inom den antagna internkontrollplanen.

Nämndens styrning av ledningsfrågan inom socialförvaltningen är svår att följa då dokumentation kring detta saknas. I intervjuer påtalas att de brister som finns inom förvaltningen har kommit nämndens ledamöter tillhanda men den har där valt att följa den linje som socialchefen haft, vilken redovisat förtroende för sektionschef inom LSS-verksamheten. Nämnden har under de år som kritik framkommit inte vidtagit några konkreta åtgärder. Det har inte getts några uppdrag till socialchef skriftligt och inte heller redovisats i nämndsprotokoll. I intervju med tidigare nämndsordförande och i skrivelse från tidigare nämndsordförande visar man att nämnden haft fullt förtroende för socialchefen. Först i samband med en dokumenterad kränkande särbehandling har nuvarande nämnd med kraft agerat. I denna skrivelse daterad 2014-12-23 framgår bland flera delar att socialchefen ges i uppdrag att säkerhetsställa insatser för att säkra arbetsmiljö för alla anställda inom socialförvaltningen.

Vad gäller kommunledningens styrning så visar intervjuer att man varit medveten om flera av de brister som påtalats men att den delegationsordning som finns i kommunen inte gett möjlighet för kommunledningen att vidta några åtgärder då man inte har mandat att besluta om åtgärder mot socialchefer eller sektionschefer. Detta ansvar finns på politisk nivå (se delegationsordning kommunledning 11:1:2). Vad gäller ansvar för chef på sektionsnivå så ligger ansvaret för denna på socialchef.

10.1.1 Kränkande särbehandlingsområde

I en utredning gjord av en extern utredare framgår med tydlighet att en enskild person som arbetar inom LSS-verksamheten blivit systematiskt kränkt. Hantering och styrning vad gäller denna händelse hänvisar vi till en separat granskning.

10.1.2 Samverkansavtal

Det finns ett samverkansavtal (2007-05-07) i kommunen. Det innebär att man som komplement till MBL ges möjlighet på arbetsplatsträffar att lyfta frågor som kan gå vidare i organisationen för vidare hantering. Syftet är att enskilda skall ges möjlighet att skriftligt skicka vidare frågor som man anser att man vill diskutera eller utreda vidare. Våra intervjuer visar att kunskapen kring detta samverkansavtal är dåligt. Flera intervjuade vet inte vad det innebär eller vilka möjligheter som detta ger.

10.2 Förvaltningens styrning

Ledningsgruppen träffas regelbundet i träffar där verksamheten behandlas. Merparten intervjuade som suttit i denna grupp riktar stark kritik mot det samverkansklimat som man haft. Flertalet intervjuade inom LSS-verksamheten samt nyckelpersoner inom socialförvaltningen påtalar att det helt saknas strategiskt arbete och att styrningen är bristfällig. En annan del som tas upp av många intervjuade är det verbala klimat som finns där både tjänstemän och politiker helt öppet baktalas av socialchef.

Merparten intervjuade påtalar att ekonomi finns med som diskussionspunkt i samtliga möten och att det finns en stark ekonomisk medvetenhet inom ledningsgruppen vilket påverkar alla led i verksamheten. Intervjuerna påtalar att detta i sig inte är konstigt men att allt annat i verksamheten får en underordnad betydelse.

10.3 Sektionens styrning

Samtliga intervjuade enhetschefer inom LSS påtalar att ledningsmandatet är oerhört otydligt och att man som enhetschef inte upplever sig betrodd. Från ledningens (både socialchef samt sektionschefer) sida har man öppet vid flera tillfällen påtalat sitt bristande förtroende för enhetscheferna samt deras oförmåga i enskilda delar. En stark rädsla präglar de människor vi mött i intervjuerna och i flertalet intervjuer efterfrågas anonymitet då man är orolig för repressalier om det framkommer att man gett kritik. En uppgivenhet präglar också många intervjuer. Det har varit så stora problem under så lång tid, utan att vare sig politisk ledning eller socialchef gjort något åt detta, trots oerhört många signaler. Många intervjuade berättar om det omöjliga samarbetsklimatet där de inte har möjlighet att påverka enskilda beslut och att de öppet baktalas av sektionschef. De har vid åtskilliga tillfällen påtalat detta genom sina fackliga organisation till socialchef men socialchef har öppet yttrat att man har förtroende för sektionschef. I samband med förlängning av förordnande av sektionschef skulle socialchefen diskutera problem som man ansåg fanns med sektionschefen. Dessa samtal genomfördes med sektionschef närvarande vilket flera intervjuade är mycket kritiska till då det innebär att man inte vågade uttrycka sina synpunkter p.g.a. rädsla för repressalier.

10.3.1 Förlängning av förordnande för sektionschef

I en skrivelse daterad 2013-08-20 påtalar socialchef att man avser att anställa sektionschef i fyra år. Skrivelsen visar tydligt på att information gått ut från flera fackliga organisationer om de problem som upplevs. Socialchef avser att hantera detta genom att bl.a. komma ut till enhetschefer en gång per månad vilket framgår i denna skrivelse.

I samband med förlängning av förordnande av sektionschef påtalades skriftligt 2013-09-17 från fackliga organisationer (Ledarna, Kommunal och Vision) en omfattande kritik på en mängd punkter. Som tidigare nämnts redovisades uppenbara brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, uteblivna MBL-förhandlingar i flera fall, och en total avsaknad av förtroende för sektionschef i dennes ledarskap. Även personalavdelningen redovisar denna bild i en muntlig föredragning för nämnden. De lämnar dock inte detta skriftligt till nämnden. I skriftligt svar framgår att socialchef anser att mycket av den kritik som kommit fram egentligen är riktad mot socialchef då sektionschefen inom LSS arbetar på uppdrag av politiker och socialchef. Man menar vidare i sitt svar att man uppfattar stämningen som bättre och att man kommer att bevaka och träffa arbets-

gruppen för att visa att man tar kritiken på allvar. Vidare påtalas i svar att det till en del av orsaken till problemen har att göra med att enskilda chefer inte tagit del av den skriftliga information som finns utan att de vill ha information muntligt och att detta då missuppfattats. Vidare påtalas att socialchefen har förtroende för sektionschef då denna lyckats sänka kostnader i verksamheten på ett föredömligt sätt. Denna förhandling avslutades i oenighet med Ledarna, Kommunal samt med Vision.

10.4 Enheternas styrning

Samtliga intervjuade LSS-handläggare har uttryckt ett stort förtroende för sin närmaste enhetschef. Man har dock varit mycket bekymrad i intervjuer för att hon inte ges möjlighet till att agera som chef då hon idag inte anses ha möjlighet att styra och bestämma över den verksamhet som hon är chef över. Vidare påtalas stor oro för att hon skall sluta då man upplevt henne som en person som stått upp för enhetens verksamhet under en väldigt turbulent period.

I flera skrivelser från fackliga förvaltningar har påtalats om brist på stöd till chefer inom LSS-verksamheten. Detta har också från personalavdelningen påtalats utifrån de signaler som de har fått från medarbetare. Socialchefen har inte vidtagit åtgärder eller gjort några handlingsplaner utan konsekvent gett sektionschef sitt fulla stöd. Samtliga enhetschefer vi intervjuat utom en uttrycker en total brist på upplevelse av stöd från sektionschef och att man inte längre påtalar detta för fackliga organisationer eller chefer då ändå inget görs. I intervju med socialchef och med sektionschef känner man inte igen denna bild av arbetsklimatet. Samtliga intervjuade med koppling till personalavdelningen (HR-avdelningen) bekräftar att dessa signaler frekvent kommit upp och också redovisats till socialchef.

10.5 Kritik mot styrning av verksamheten

10.5.1 Fackliga organisationer

Samtliga berörda fackliga organisationer med medarbetare inom LSS-verksamheten har till personalavdelningen och till socialchefen inom socialförvaltningen påtalat stora brister inom flera delar rörande sektionschefens ledarskap. Vi har tagit del av många olika skrivelser där man påtalat stora brister i arbetsklimat och i samverkansfrågor. Dessa har förmedlats till socialchef som dock vid samtliga tillfällen gett sektionschef sitt fulla stöd och inte heller vidtagit några åtgärder.

Vi har tagit del av fyra skriftliga redovisningar från olika fackliga organisationer där det skriftligt påtalats om allvarliga brister både vad gäller styrningen av enhetschefernas arbete men också vad gäller myndighetshandläggares vardag. Nämnas kan en skrivelse från kommunal 2012-11-19 där det påtalas från personalavdelningen att arbetsmiljöfrågor enligt arbetsmiljölagen § 66a blivit liggande helt utan åtgärd.

10.5.2 Personalavdelningen i Falu kommun

Granskningen har fått bekräftelse från personalavdelningen att det föreligger underlåtenhet att svara på framställan om MBL-förhandlingar samt underlåtenhet att kalla till MBL-förhandlingar 2011-2012-2014 vid minst tre tillfällen. Detta har dokumenterats av personalavdelningen och också förmedlats till socialchefen utan åtgärd. I våra intervjuer med sektionschef och socialchefen så anser man att denna redogörelse inte helt stämmer. Visserligen instämmer man i att det varit konfliktfyllt med fackliga organisationer men att orsaken till detta beror på att man har olika uppdrag.

Personalavdelningen har vid ett flertal (minst sex dokumenterade) tillfällen haft avslutningssamtal med medarbetare som valt att avsluta sina anställningar inom LSS-verksamheten. Det har berört både chefer och handläggare men även administrativ personal. Detta är rutin i Falun för att man

skall fånga upp eventuella problem i samband med att enskilda medarbetare slutar. Dessa avslutningssamtal har visat på en total brist på förtroende för både sektionschef och socialchef. Dessa samtal har sedan rutinmässigt förmedlats till socialchef där allvaret påtalats men inga åtgärder har vidtagits. I samtal med sektionschef och socialchef medges att kritik framkommit i dessa avslutningssamtal men att det funnits andra skäl till att dessa valt att avsluta sin anställning.

10.5.3 IVO (Inspektion för Vård och Omsorg)

Enligt uppgift från enhetschefer har Lex Sarah anmälningar gjorts där det redovisats att brukare åsamkats onödigt lidande p.g.a. dålig samordning inom förvaltningen. I samband med en IVO-granskning har förvaltningen redovisat ett svar där det redovisas vilka åtgärder som vidtagits. Från IVO påtalas att man inte var nöjd med de åtgärder som vidtagits. Fler åtgärder har därefter inte vidtagits. I intervjuer med socialchefen och sektionschef ser man inte att dessa frågor lämnats obesvarade utan man anser att man gjort tillräckligt i de krav som ställts på dem.

10.5.4 Arbetsmiljöverket och arbetsklimat

Arbetsmiljöverket har gjort granskningar inom LSS-verksamheten. Både personalavdelningen och enhetschefer som vi intervjuat påtalar att detta inte följts upp i av vare sig sektionschef eller socialchef i tillräcklig utsträckning. Vidare påtalas från flertalet chefer inom LSS-verksamheten som vi intervjuat att i stället för att arbeta med de frågor som uppkommit i granskningar har ledningen påtalat att de som genomfört granskningarna har fel eller är inkompetenta.

Det finns inom kommunen ett systematiskt arbetsmiljöarbete och rutiner för detta. Vår granskning visar att detta inte följs inom LSS-verksamheten. Detta har också från personalavdelningen påtalats för socialchef, dock utan åtgärd. Det påtalas från flera intervjuade att sektionschef öppet förklarar att de inte kan följa arbetsmiljölagen p.g.a. tidsbrist. Dessa problem har enligt intervjuer som vi haft med representanter för personalavdelningen bekräftats och man konstaterar att vare sig socialchef eller sektionschef inom LSS vidtagit några åtgärder eller åtgärdsplaner.

Vi har i rapporten tidigare påtalat upplevelse från merparten av anställda som vi intervjuat inom LSS-verksamheten är att arbetsklimatet är mycket dåligt. Tilläggas kan att anställda i intervjuer beskriver verksamheten som sluten och att ett syndabockstänk präglar arbetsklimatet. I intervju med sektionschef samt med socialchef så delar men inte denna bild. Man påtalar att det varit en verksamhet med stora ekonomiska bekymmer tidigare och att det krävts en tydlighet för att komma tillrätta med detta. Nuvarande nämnsordförande har fått flera signaler om att det inte varit bra på flera områden och medger i intervjuer att tillräckliga insatser inte gjorts förrän på senare tid för att komma tillrätta med dessa problem. I skrivelse från tidigare nämnsordföranden och i intervju med tidigare nämnsordförande ser man inte att dessa problem synliggjorts och man anser, till skillnad mot nuvarande nämnsordförande, att arbetsmiljön varit god. Dessutom påtalas från tidigare nämnsordföranden att uppdraget varit att minska kostnaden inom LSS-verksamheten vilket förvaltningen också lyckats med.

10.6 Kommentarer

I samband med att en granskning görs av ledarskap och arbetsmiljö skall påtalas att ord oftast står mot ord när man har olika syn på hur en verksamhet skall skötas. Även i denna granskning går det att påtala detta faktum då berörd socialchef samt sektionschef har en annan bild än sina medarbetare. Dock har vi i vår granskning aldrig tidigare upplevt en sådan massiv kritik mot både ledarskap och arbetsmiljöhantering samt samverkan. Vidare finns en flerårig dokumentation på ett stort antal områden där det övertydligt framgår att den miljö som både individer inom myndighetsutövning samt enhetschefer inom LSS-verksamheten har är oacceptabel. De insatser som har gjorts från socialchef för att komma till rätta med problemen har varit otillräckliga. Den fleråriga massiva kritik, från medarbetare, fackliga organisationer, arbetsmiljöverket samt från personalavdelningen har inte hanterats från ledningen på ett vederbörligt sätt. Trots alla signaler som har redovisats till socialchef och sektionschef så har inga långtgående åtgärder vidtagits. Tvärtom har totalt förtroende för sektionschef inom LSS uttryckts från socialchef, både verbalt och i skrift. Det har också i skrift påtalats att den kritik som kommer från verksamheten har sin grund i de uppdrag som socialchef och politiker lämnat till LSS-verksamheten. Vår bedömning är att socialchef kraftigt brustit i att hantera de problem som framkommit och det finns anledning att rikta allvarlig kritik.

Sektionschefen har inte hanterat arbetsledningen på ett acceptabelt sätt. Massiv kritik från merparten berörda anställda samt från fackliga organisationer men även internt av personalavdelningen visar på att denna verksamhet ur ett ledarperspektiv på sektionsnivå inte fungerat.

Vi anser också att det finns ett långtgående ansvar från nämnden i dessa frågor. Dokumentation och intervjuer visar på att nämnden i flera delar varit informerade om de missförhållanden som funnits. Det finns anledning att till tidigare nämnd rikta allvarlig kritik för bristande åtgärder. Först sen slutet på förra mandatperioden samt tillträdet för nuvarande nämnd har nämnden gett tydligare krav till förvaltningen att vidta åtgärder mot de missförhållanden som finns.

Personalavdelningen har vid upprepade tillfällen vidtagit åtgärder för att informera socialchefen om de missförhållanden som finns. Personalavdelningen har inget mandat att själva vidta åtgärder trots svåra missförhållanden inom LSS-verksamheten. Det finns dock möjlighet att informera nämnden skriftligt i officiell skrivelse för att på detta sätt uppmärksamma upprepade förseelser som fått stor konsekvens för många medarbetare. Att detta inte gjorts är förståeligt då man internt arbetat mycket med att få socialchefen att vidta åtgärder. Granskningen vill ändå rikta viss kritik mot personalavdelningen avseende detta.

Kommunledning har till viss del varit medveten om den problematik som funnits. Svårigheten för kommunledning att agera är uppenbar i den ansvarsdelegation som finns. Precis som för personalavdelningen har samtal förts med socialchefen men i övrigt har inga andra konkreta åtgärder vidtagits. Även i detta avseende finns anledning att rikta viss kritik.

11. LSS-handläggning

11.1 Delegation myndighetsutövning (2015-01-07)

Vår genomgång av delegationsordning inom LSS-verksamheten visar att handläggarna har en mycket liten beslutanderoll vad gäller myndighetsutövningen. Ett fåtal insatser ligger inom ramen för deras ansvar och övriga insatser skall gå via sektionschef samt socialt utskott. Inte heller enhetschef inom myndighetsverksamheten har någon delegation. Handläggarnas ansvar ligger i att skriva utredning och att sedan lämna detta vidare till sektionschef. Ibland skriver man ett förslag till beslut och ibland inte. Stark kritik riktas från anställda inom LSS myndighetsutövning då de menar att denna rutin innebär att deras profession helt ignoreras och att man från sektionschef inte alls litar på dem. Vidare påtalas att en stor mängd beslut, utan motivering, ändrats då de gått upp till sektions- chef och att beslut helt utan motivering ändrats. Då de intervjuade anser att sektionschefen suttit på både ansvar för ekonomi samt fattat beslut i individärenden ser man en stor risk att den enskilde drabbats av denna rutin. Sektionschefen är inte av samma åsikt har det framkommit i vår intervju. Intervjun visar att man ser denna rutin som fungerande och att förslag till beslut gått till socialt utskott innan beslut och att det inte bara varit sektionschef som fattat beslut. Då vi för en diskussion med ledning om huruvida beslut ändrats till mer tid eller till mindre tid medger man att det inte är vanligt att beslut ändras till att bli mer tid än de beslut som fattats av handläggare. De intervjuade handläggarna samt enhetschef kan inte minnas ett enda ärende som gynnat den enskilde i samband med att sektionschef och utskott fattat beslut i ett individärende. Vidare påtalas från merparten handläggare att det öppet påtalats från sektionschef och socialchef att beslut inom LSS-verksamheten har varit för generösa och att de därför inte kan ha delegation i individärenden. I vår akt granskning har vi inte kunnat se att besluten i Falun är mer generösa än i andra kommuner.

11.1.1 Rättssäkerhet i individärenden inom LSS

Samtliga intervjuade inom myndighetsdelen ser att rättssäkerhet på ett allvarligt sätt äventyras med nuvarande rutin och delegation. De anser att det inte skall vara så att man både fattar beslut i individärenden, har det operativa ansvaret för utförarverksamheten samt har ansvaret för ekonomin i densamma.

11.1.2 Utdragna handläggningstider

Flertalet intervjuade påtalar att gällande delegation medför långdragna handläggningstider. Då beslut ifrågasätts och förslag till beslut skall diskuteras och gå i flera chefsled blir processen i samband med beslut lång. Enhetschef fungerar som länk mellan sektionschef och handläggare innan besluten också ibland går vidare till socialt utskott.

11.1.3 Delegation i chefsansvar för kommunledning

I delegationsordningen i Falun kommun framgår att kommundirektör idag inte har ett huvudansvar för förvaltningschefer. Detta innebär att denne inte har mandat till att avsluta anställningar och inte heller att förlänga anställningar. Vidare framgår att kommundirektör i dennes mandat inte kan vidta arbetsdisciplinära åtgärder som exempelvis varningar då detta ansvar ligger på en speciell nämnd vad gäller t.ex. socialchef.

11.2 Uppföljningar

Samtliga intervjuade tjänstemän uppger att uppföljningar av LSS-beslut som skall genomföras inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

De uppföljningar som påtalas av enskilda medarbetare eller av anhöriga prioriteras. De hinner med uppföljningar i samtliga ärenden där det påkallats av någon enskild eller annan medarbetare i kommunen. Flera påtalar att de ärenden där hjälpbehoven eventuellt minskat är ärenden där det saknas rutiner för uppföljning och att man därmed inte gör uppföljningar på ett tillfredsställande sätt. Dessa ärenden påtalas inte automatiskt av anhöriga, den enskilde eller medarbetare i verksamheten. Medvetenheten om denna brist i organisationen finns och ett arbete är påbörjat för att få till stånd snabbare och mer rutinmässiga uppföljningar. Detta är ett utvecklingsarbete för nämnden och detta kan förbättras genom interna kontroller av detta område.

Uppföljningar gjorda av nämnden av hur hanteringen av LSS-bedömningen fungerar och om det finns en enhetlighet i bedömningar har inte gjorts enligt de intervjuade tjänstemännen. Denna interna uppföljning är ett utvecklingsområde för nämnden.

11.3 Riktlinjer

Det saknas aktuella riktlinjer inom LSS-verksamhetens handläggning. Detta är inte unikt för Falu kommun då flera kommuner gör tolkningen att riktlinjer inom denna verksamhet inte alltid är av godo. Det är viktigt att ha ett individuellt perspektiv och då menar man i Falun att detta skulle innebära en styrning som ger sämre möjlighet till individuell prövning.

11.4 Tidsbegränsade beslut

Våra intervjuer med handläggarna samt vår akt granskning visar på att merparten beslut som finns inom LSS-handläggningen är satta med tillsvidarebeslut. Detta gäller inte beslut inom personlig assistans då dessa beslut är tidsbegränsade i enlighet med Försäkringskassans beslut. Det finns även andra enskilda beslut (korttidsvistelse) där alltför långa tider har satts. Vår akt granskning bekräftar den bild som uppgetts i intervjuerna. Speciellt korttidsvistelse vill vi kommentera. Nämnden bör granska detta då alltför långa beslut ger konsekvenser för den enskilde i att beslutet inte blir korrekt i förhållande till behovet. Det kan av denna anledning också få en ekonomisk påverkan på nämnden då korrekt beslut saknas. Kortare beslut inom en verksamhet där förändringar i den enskildes livssituation eller hos anhöriga sker frekvent borde vara rutin. Vi uppmanar nämnden att internt granska detta. Vår granskning visar på att det saknas rutiner för hur och när beslut skall begränsas i tid.

11.5 Genomförandeplaner

Varje ärende skall i enlighet med socialstyrelsens rekommendationer ha en genomförandeplan på varje individ. Detta framgår också i SoL 3 kap 5§, vilket innebär att man tillsammans med individen sätter upp en handlingsplan för hur biståndet skall utformas. Där kan också redovisas enklare mål som man vill sätta upp och eventuella riktade insatser för individen. Sedan skall denna genomförandeplan skrivas under av individen och av en verksamhetsföreträdare. Vidare skall genom-

förändring utifrån gemensam överenskommelse följas upp kontinuerligt (6 mån). De intervjuade påtalar att det skrivs genomförandeplaner. De används dock inte frekvent i alla ärenden i vardagsarbetet. Våra intervjuer visar på att man från förvaltningens sida inte följer upp genomförandeplaner minst var sjätte månad och att det inte redovisas till nämnden och inte heller finns med som en internkontrollpunkt.

11.6 Akt granskning

Akt granskning har gjorts av 29 ärenden inom LSS-verksamheten. Detta innebär att resultatet endast går att betrakta som ett stickprov samt att det inte kan tas som helhetsbild för hur LSS-handläggningen dokumenteras och fungerar. Dock bekräftas våra slutsatser från denna akt granskning i våra intervjuer varför resultatet ger stor tillförlitlighet. Merparten granskade utredningar visar på korrekta och välskrivna utredningar. Tonen är myndighetsmässig och korrekt. Vi anser att nivån på utredningarna är hög. Dock har vi inom enskilda områden sett utvecklingsmöjligheter.

Uppföljningar saknas i många ärenden. Detta är en stor brist och här finns anledning att rikta kritik mot nämnden. Här har intervjuerna påtalat det faktum att man inte hinner med uppföljningar i vardagsarbetet. Dessutom vill vi påtala möjligheten att använda underlag från arbetsterapeuter och sjukgymnaster i samband med hantering av LSS-beslut. Detta är ett viktigt underlag för att LSS-handläggarna skall kunna hitta "rätt" LSS-beslut.

Det saknas tydliga målformuleringar i besluten. Då detta inte är rutin finns inte heller målformuleringar i genomförandeplaner som är en direkt koppling till biståndsbesluten. Vad vill man med insatsen och vad är målet för kunden med insatsen?

Diskussion har förts med flera tjänstemän om hur social dokumentation fungerar i verksamheten. Enligt flertalet intervjuade inom socialnämnden är detta ett utvecklingsområde för förvaltningen. Det finns enligt de intervjuade inom socialnämnden rutiner för den sociala dokumentationen. Dock finns ingen rutin för uppföljning av den sociala dokumentationen inom förvaltningen.

11.7 Kommentarer

Den delegationsordning som finns inom LSS-verksamheten där sektionschef har ansvar för att skriva förslag till beslut och där myndighetsutövare inte har mer än begränsad delegation ser vi som oerhört viktig för nämnden att förändra. Denna delegation innebär att vi ser uppenbara risker för att rättssäkerheten äventyras. Det kan inte anses rimligt att man som sektionschef, där man har ansvar för utförarverksamhet och det direkta ansvaret för ekonomin, också sitter och beslutar i individärenden. Även om denna del kan hanteras professionellt så föreligger stora risker att man tar ekonomiska hänsyn i sina beslut. Besluten skall fattas utifrån en individuell hänsyn och ekonomi skall inte vara en variabel då man fattar beslut. För att hantera detta måste det finnas ett led mellan ekonomiskt ansvar och mellan ansvar för myndighetsbeslut i individärenden.

Nämnden bör införa rutiner som följer upp den egna handläggningen minst en gång per år. Detta är viktigt för att nämnden skall få en bild av om de beslut som fattas är likvärdiga och tydliga. Nämnden bör också på årlig basis göra stickprov av de genomförandeplaner som finns i kommunen för att på detta sätt få en tydlig bild av hur detta arbete bedrivs. Vad gäller arbetet med genomförandeplaner i övrigt så kan vi bara konstatera att det fungerar tillfredsställande.

Vi anser att nämnden bör införa korta tidsbegränsade beslut då detta medför en garanti för att ärenden följs upp och detta kommer på kort sikt att ge en bättre och tydligare handläggning. Detta hanteringssätt ger förutsättningar för den enskilde att ha ett aktuellt biståndsbeslut med rätt insats.

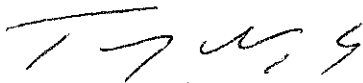
Dock kan konsekvenserna för den enskilde och för socialnämnden bli betydande kostnadsmissigt om uppföljningen har brister. Uppföljningen blir svårare med rutiner som innebär att man sätter väldigt långa beslut. Nämnden bör överväga om denna rutin skall ändras snarast. Speciellt viktigt anser vi detta vara inom LSS-bedömningar på barnsidan då behov inom detta område kan förändras mycket och snabbt.

Riktlinjer inom LSS-verksamheten är något som diskuteras intensivt i många sammanhang. Framst har Socialstyrelsen i några sammanhang sagt att det finns risker med riktlinjer inom denna verksamhet. Vi anser inte att det är någon risk om det görs på rätt sätt. Riktlinjer eller vägledning som vissa kommuner väljer att kalla det handlar inte om att ersätta befintliga lagar. Det handlar främst om att få en samsyn i hanteringen av ärenden. Samsynen i sig innebär att risken för godtycke i samband med handläggning minskar. Möjligheten till att fokusera på vissa områden som t.ex. barnperspektivet blir också viktiga i denna typ av riktlinjer. Dessutom är denna typ av riktlinjer/vägledning viktiga då nya handläggare kommer och blir ett viktigt verktyg i deras introduktion. Argumenten som flera påtalar till varför detta inte skall finnas är att verksamheten bygger på individuell prövning och att riktlinjer kan försvåra detta. Vi delar inte den uppfattningen. Individuell prövning är grunden i LSS-handläggning och riktlinjer ger bara handläggarna rutiner att följa i ärenden.

Mål är en viktig del i arbetet med LSS-beslut. Idag finns utvecklingsmöjlighet inom nämnden för att utveckla målskrivningar. Merparten av de granskade målformuleringarna är av allmän och väldigt översiktlig karaktär. Detta innebär att det inte blir en tydlighet till utförarna vad man vill åstadkomma med insatsen. Detta ser vi som en stor utvecklingsmöjlighet för nämnden.

Socialnämnden bör se över vilka rutiner som finns för den sociala dokumentationen. Detta är viktigt utifrån uppföljningssynpunkt. Samtidigt skall mallar för detta vara tydliga och enkla så att personalen inte får en alltför tung administrativ belastning. Nämnden bör frekvent följa upp och internt granska den sociala dokumentationen.

KPMG, dag som ovan



Tommy Nyberg
Seniorkonsult/Verksamhetsspecialist