

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

# Revisionsrapport

## Älvkarleby kommun

Uppföljning avseende granskning av LSS – verksamheten med inriktning på personlig assistans

September 2008

Karin Bohlin

Revisionsrapport .....	1
1. Inledning .....	3
1.1 Uppdrag och revisionsfråga .....	3
1.2 Syfte .....	3
1.3 Avgränsning och metod .....	3
2. Lagrum .....	4
2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS .....	4
3. Resultat av granskningen .....	4
3.1 Organisation och mål .....	4
3.2 Riktlinjer och rutiner avseende LSS – insatser .....	5
3.3 Användning av databaserat verksamhetssystem .....	6
3.4 Revidering av handbok för personlig assistans .....	6
3.5 Ekonomiska rutiner .....	6
4. Iakttagelser och bedömning .....	7

## 1. Inledning

### 1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Verksamhet som bedrivs enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, har ökat kraftigt inom många kommuner och vissa kommuner har även svårt att styra, följa upp och analysera såväl verksamhets- som kostnadsutvecklingen.

Komrev har i slutet av år 2004, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Älvkarleby kommun genomfört en granskning av LSS – verksamheten inom Socialnämndens ansvarsområde. Syftet med granskningen var att studera hur kommunen säkrar att organisationen för LSS - verksamheten är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen omfattade i huvudsak organisation och ansvarsfördelning, mål, kostnader samt organisation för handläggning av LSS - insatser. Resultatet av granskningen visade på några områden inom verksamheten som behövde utvecklas.

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har av kommunens revisorer fått uppdrag att genomföra en uppföljning på den tidigare granskningen.

### 1.2 Syfte

Syftet är att undersöka vilka åtgärder som vidtagits i verksamheten för att utveckla de områden som uppmärksammades vid den tidigare granskningen.

### 1.3 Avgränsning och metod

Aktuella revisionsfrågor är:

- Finns en övergripande verksamhetsplan för hela socialtjänsten?
- Har varje område inom LSS - verksamheten utvecklat egna verksamhetsplaner?
- Finns riktlinjer och rutiner för handläggning och dokumentation av LSS – insatser?
- Finns ett riktlinjedokument som är riktat mot verksamhet inom LSS?
- Har användandet av databaserade verksamhetssystemet utvecklats så att det används av både handläggare och områdeschefer?
- Är handboken som vänder sig till kunder och personliga assistanser reviderad?
- Budgeteras insatsen för personlig assistans på individnivå?
- Finns riktlinjer för hur stor del av assistansersättningens timpris som bedöms vara övriga kostnader?
- Har områdescheferna adekvat utbildning i ekonomi och data?
- Finns rutinbeskrivningar i hantering av medel mellan kommunen och försäkringskassan?
- Vilket administrativt stöd ges till områdescheferna för att stärka kontrollen i den administrativa hanteringen av personlig assistans?

Granskningen bygger på den tidigare gjorda granskningsrapporten. Intervjuer har genomförts med vård- och omsorgschef samt områdeschefer inom handikappomsorgen. Mot bakgrund av revisionsfrågorna har adekvata dokument granskats.

## 2. Lagrum

### 2.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

LSS kom 1994 och ersatte till stora delar tidigare omsorgslag. Landstinget hade varit huvudman för den mesta verksamheten (omsorgsverksamheten). Ansvaret överfördes till kommunerna och är huvudmän för samtliga LSS – insatser med undantag från ”Rådgivning och annat personligt stöd” som ligger kvar på landstinget (undantag förekommer). LSS är en rättighetslag och innehåller ett antal specificerade insatser vars syfte är att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder *goda levnadsvillkor*. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov och ge det stöd och den service en funktionshindrad person kan vara i behov av i det dagliga livet. Den enskilde skall ha rätt att påverka utformningen av den hjälp de får. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

Socialtjänstlagen (SoL) är en omfattande lag. Den behandlar mycket i kommuninvånarnas vardag, deras väl och ve. Den berör människor i olika åldrar och i olika skeenden i livet. LSS – insatser är endast förbehållet personer med stora och varaktiga funktionshinder. Innan någon kan beviljas en LSS – insats måste därför särskild prövning om personkretstillhörighet göras. Personen i fråga skall dels *ha ett behov* av insatsen och dels höra till någon av de *personkretsar* som beskrivs i LSS, § 1. En så kallad personkretsbedömning är alltid en del i utredningen om behov av LSS – insats.

Genom 1994 års handikappreform infördes en rätt för personer med svåra funktionshinder att få personlig assistans. Personlig assistans innebär ett personligt stöd som knyts till individen och finns tillgänglig i olika verksamheter och under olika tider på dygnet. Assistansen kan beviljas enligt två olika lagstiftningar, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS). Kostnaderna för den huvudsakligen statligt finansierade assistansen enligt LASS steg dock snabbare än beräknat. Reglerna för assistansersättningen har därför utretts och ändrats många gånger. Kommunernas kostnadsansvar har ökat, ersättningssystemet har ändrats liksom målgruppen och bedömningsprinciperna.

Kommunerna finansierar de 20 första timmarna per vecka och staten de resterande timmarna. Kommunen har dock ett basansvar för personlig assistans vilket innebär att den t.ex. även får ersätta vissa kostnader som uppstår i samband med att den ordinarie assistenten är sjuk. Assistansersättningen betalas normalt ut som en schablonersättning per timme. Hur stor denna ersättning är beslutas varje år av regeringen efter förslag från Försäkringskassan i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

## 3. Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och mål

Socialnämnden i Älvkarleby kommun har år 2007, utformat en Verksamhetsplan för Funktionshindradeomsorgen. Av verksamhetsplanen framgår att syftet med planen är att översiktligt beskriva vad som ska utföras inom socialtjänstens olika verksamheter under

året. Detta har gjorts genom att verksamheterna definierats och beskrivits, och att mål och uppdrag fastställts, liksom att de ekonomiska ramarna för verksamheterna angetts. Planen har formen av en överenskommelse mellan den politiska nivån och verksamhetsnivån. Ambitionen är att tydliggöra de båda nivåernas roller, dvs. den politiska i formen av uppdragsgivare (vad) och verksamhetsnivån i form av verkställare av uppdragen (hur). I arbetsprocessen har medarbetare diskuterat fram de uppdrag som kan vara rimliga utifrån de övergripande mål som gäller och de resurser som tilldelats. Av dokumentet framgår att det i tertial- och delårsrapport samt årsredovisning utvärderas måluppfyllelse och vidtagna åtgärder. Uppföljning av verksamhetsplanerna ska redovisas till socialnämndens årsredovisning.

Enligt intervjuade pågår ett arbete inom socialnämnden med att förnya den gemensamma verksamhetsplanen som beräknas vara färdig vid årsskiftet 2008/2009.

Verksamhetsplan har upprättats för år 2007/2008 inom följande verksamhetsområden:

- bostad med särskild service för vuxna, enligt 9 § punkt 9. Av planerna framgår verksamhetsbeskrivningar avseende boendet på Håstagatan 7B och Borgsgatan 6.
- korttidsvistelse utanför det egna hemmet, enligt 9 § punkt 6. Av planen framgår verksamhetsplan avseende Skärboda korttids Hårstagatan 10 E.
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig, enligt 9 § punkt 10.

Av verksamhetsplanerna inom boende framgår övergripande förutsättningar för verksamheten, övergripande mål för funktionshinderomsorgen. Vidare framgår en beskrivning och syftet med verksamheten, hur arbetet skall utföras och vilka metoder som ska användas. I planen finns en personalarbetsplan och information om ansvarsområden, dokumentation, personliga planer och anmälningsskyldighet.

Av verksamhet inom daglig verksamhet framgår övergripande förutsättningar, övergripande mål för funktionshinderomsorgen, beskrivning av verksamheten, syftet, verksamhetsmål, hur målen uppnås, personalplan, ansvarsområden, dokumentation och anmälningsskyldighet.

Av verksamhetsplanen inom korttidsvistelse framgår övergripande förutsättningar, övergripande mål, beskrivning och syftet med verksamheten samt verksamhetsidé/mål. Vidare framgår hur verksamheten arbetar med föräldrarsamverkan, personalarbetet, ansvarsområden, personlig plan, dokumentation och anmälningsskyldighet

## **3.2 Riktlinjer och rutiner avseende LSS – insatser**

Riktlinjer och rutiner specifikt för handläggning och verksamhet inom LSS – området har inte utarbetats men arbetet har enligt intervjuade påbörjats och beräknas vara färdigställt vid årsskiftet 2008/2009.

Riktlinjer har utarbetats inom följande områden:

- riktlinjer för utredning och beslut om kontaktperson enligt LSS och SoL
- riktlinjer av verkställighet av insats vård – och omsorg
- riktlinjer för handläggning av beslut om insatser enligt socialtjänstlagen (SoL), främst riktat mot äldreomsorg.

### **3.3 Användning av databaserat verksamhetssystem**

Från och med år 2007 har det databaserade verksamhetssystemet införts i områdeschefernas arbetsområde.

### **3.4 Revidering av handbok för personlig assistans**

Den handbok som vänder sig till personlig assistans är reviderad år 2008.

Det framgår av dokumentet att syftet med ”Handbok för personlig assistans i Älvkarleby kommun” är att samlat beskriva insatser enligt LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1992/93:159) i Älvkarleby kommun. Dokumentet innehåller information om handläggning och praktisk tillämpning av personlig assistans som ska bidra till att en jämn kvalitet säkerställs vad gäller utredning och utförande. Dokumentet ska årligen ses över och uppdateras. Ansvariga är områdeschef för funktionshindrade inom LSS.

### **3.5 Ekonomiska rutiner**

Vid genomförd intervju framkom att budgetering av personlig assistans görs i samverkan med ekonom och områdeschef. Budgeten görs individuellt till varje assistansanvändare utifrån beviljade timmar och följs upp varje månad av områdeschefen och ekonom.

Det har dock inte upprättats riktlinjer om hur stor del av assistansersättningen som ska disponeras för omkostnadsersättning.

Den ekonomiska uppföljning som visar prognoser i dataprogrammet är enligt områdescheferna inte lätt att hantera då de upplevs som svårtolkade i verksamheten.

För att stärka kontrollen i hanteringen av medel mellan försäkringskassan och kommunen har områdescheferna stöd av en administrativ personal som sköter hanteringen av dessa medel. Det har dock inte upprättats skriftliga rutinbeskrivningar inom dessa arbetsuppgifter.

## 4. Iakttagelser och bedömning

Vår bedömning är att det finns en struktur för arbetet med verksamhetsplaner. Vi ser positivt på att de verksamhetsplaner som har upprättats inom verksamhetsområden i huvudsak bygger på socialnämndens mål och lagstiftning. Granskningen visar dock på att det saknas en gemensam verksamhetsplan som har förnyats av socialnämnden för innevarande år men arbete har påbörjats och planen beräknas vara färdig vid årsskiftet 2008/2009.

Vid tiden av granskningen fanns inga övergripande handläggningsrutiner och riktlinjer dokumenterade specifikt för handläggning och utförande av LSS – insatser. Vid intervju framkom att det pågår ett arbete med att upprätta rutiner och riktlinjer inom detta område. Vi ser positivt på det pågående arbete som genomförs.

Bedömningen är att Socialnämnden för att kunna påverka styrningen av LSS - verksamheten och inom varje verksamhetsområde, kontinuerligt upprättar verksamhetsplaner och diskuterar kvalitetsnivån i verksamheten för riktlinjer och handläggningsrutiner.

Granskningen visade på att områdeschefer och handläggare använder det databaserade verksamhetssystem som har införts i kommunen. Av intervjuerna framkom att den ekonomiska uppföljningen i datasystemet upplevdes svårtolkad av områdescheferna och vår uppfattning är att det bör föras en diskussion om hur detta område kan utvecklas.

Handboken för personlig assistans har reviderats för år 2008 där det framgår mål för insatserna enligt LSS samt information av insatsens utförande.

Budgetering och redovisning av personlig assistans sker idag på individnivå. Områdeschef tillsammans med ekonom gör en ekonomisk uppföljning varje månad av insatsen. Viss del av assistansersättning ska användas till kostnader för arbetsledning, administration och omkostnader. Det har dock inte inom förvaltningen diskuterats riktlinjer om hur stor del av assistansersättning som ska disponeras till omkostnadsersättningen.

Hantering av medel mellan kommun och försäkringskassan har förstärkts med stöd av en administrativ resurs som har kontroll över beslut och utförda timmar för personlig assistans. Granskningen visade på att det fortfarande saknas dokumenterade rutinbeskrivningar i hanteringen av medel mellan kommunen och försäkringskassan