



Datum

Yttrande

Adress

205 80 Malmö

Diarienummer

FSN-2018-1284

Till

Revisorskollegiet

Granskning av LSS-verksamheten SR-2018-122

Funktionsstödsnämnden lämnar följande yttrande:

Yttrande

Stadsrevisionens övergripande bedömning efter granskningen är att funktionsstödsnämnden i huvudsak säkerställer att det bedrivs en ändamålsenlig styrning och ledning samt uppföljning av LSS-verksamheten. Revisionen anser att det finns en fungerande uppföljning, utvärdering och återrapportering av LSS-verksamheten som särskilt innefattar handläggningstider, beaktande av barnperspektivet, uppföljning av insatser, kompetensförsörjning samt klagomål och synpunkter.

I rapporten framförs dock en del synpunkter och rekommendationer. Stadsrevisionen vill få redogjort för vilka åtgärder funktionsstödsnämnden avser vidta utifrån dessa synpunkter och rekommendationer. Det ska även framgå när åtgärderna ska vara genomförda. Rapportering av genomförda åtgärder ska lämnas av nämnden till revisorskollegiet senast 2019-09-02.

Nämnden redovisar planerade åtgärder i punktform under respektive rekommendation.

Utöver planerade åtgärder till rekommendationerna, bemöter nämnden även synpunkterna i rapporten avseende handläggning av bistånd, personlig assistans, brist på ändamålsenliga bostäder och lokaler, färdtjänst, utdrag ur belastningsregister, uppföljning av insatser samt kompetensförsörjning. I vissa fall redovisas åtgärder även till dessa.

Rekommendationer och åtgärder

Nämnden avser att vidta följande åtgärder för att säkerställa styrning, ledning och uppföljning utifrån stadsrevisionens rekommendationer:

Åtgärder för att öka måluppfyllelsen avseende de mål som antagits för att stärka brukarnas delaktighet (målområde 5 En jämlik stad).

Nämnden arbetar vidare med att anpassa forumen för brukarinflytande utifrån brukarnas olika behov och förutsättningar. Öppna nämndssammanträden är ett forum för att skapa delaktighet i den politiska processen.

Nämnden ser också nämndsbeslutet, taget i april 2018, att höja habiliteringsersättningen som ett sätt att stärka brukarnas delaktighet i samhällslivet genom att det uppmuntrar till deltagande i daglig verksamhet enligt LSS. Nämnden upplever att en bredd av metoder är fördelaktigt för att nå olika målgrupper och provar olika verktyg och arbetsätt, som exempelvis samarbete med brukarorganisationer, boenderåd och återkoppling av resultat av brukarundersökning. Att arbeta med frågan både på ett organisatoriskt plan och i de enskilda verksamheterna har gett god effekt. Inför valet 2018 har även nämnden arbetat aktivt för att främja ett ökat valdeltagande, bland annat genom att anordna valverkstad och ta fram lättlästa valguider. Brukardelaktighet vid rekrytering, som skett inom LSS-boenden för personkrets 3, ska införas även hos personlig assistans och LSS-boenden för personkrets 1 och 2. I vardagsarbetet sker dialoger, diskussioner och samtal mellan medarbetare och brukare som utgår ifrån att möjliggöra en större delaktighet. Sammantaget bedöms dessa arbetsätt bidra till att främja inkludering och delaktighet för nämndens målgrupper.

Nämnden arbetar med olika former av digitalisering för att förbättra och effektivisera processer som ska komma brukaren till godo i slutändan. Nämnden har arbetat med att hitta nya kanaler för att sprida information digitalt men också med att skapa ökade möjligheter för brukare att använda välfärdsteknologiska hjälpmedel och digital teknik. Den fortsatta utvecklingen av välfärdsteknologi i verksamheterna är viktig för att främja livsvillkoren och delaktigheten för nämndens målgrupper.

Under 2018 har ett arbete pågått för att öka samarbetet med brukarorganisationer. Samverkan kan utvecklas genom forum i form av föreningsträffar, brukarråd och dialogseminarium. Efter önskemål från brukarorganisationer planerar förvaltningen en träff för att ge dem information om arbetet med mål och budget 2019.

Ett omfattande arbete har bedrivits under 2018 för att skapa en tydlig struktur och kontinuitet i arbetet med genomförandeplaner. Det är ett långsiktigt arbete men effekter kan redan ses, såsom en gemensam viljeriktning och att det finns ett större lärande och stöd mellan verksamheterna. Genomförandeplanerna är viktiga för att skapa möjligheter till självbestämmande och delaktighet. Det behöver säkerställas att alla medarbetare ser betydelsen av genomförandeplanen. Planen ska vara av hög kvalitet och hållas levande. Brukaren ska kunna känna igen beskrivningarna av sina egna önskemål, behov och förmågor i det som dokumenteras i planen. Genomförandeplanen ska vara tillgänglig. Tillgänglighet handlar också om formen för dokumentationen – bildbaserad dokumentation, fotografering från samtalsmatta osv.

- Under 2019 ska avdelningarna stöd, hälsa och daglig verksamhet samt LSS bostäder vidareutveckla arbetet för att tillgodose brukarens behov av kommunikativt och kognitivt stöd. Åtgärden följs upp till delår och årsanalys.
- Under 2019 ska avdelning myndighet och socialpsykiatri fördjupa samverkansstrukturer med idéburna organisationer och genom det stärka brukarinflytandet. Åtgärden följs upp till delår och årsanalys.

- Under 2019 ska stabsavdelningarna utveckla metoder för ökad användning av välfärdsteknologi genom kommunikativa och digitala lösningar. Åtgärden följs upp till delår och årsanalys.

Åtgärder för att höja kvaliteten på brukarnas genomförandeplaner

Genomförandeplaner spelar stor roll för att säkerställa att brukare ska få rätt stöd och förutsättningar till delaktighet och inflytande över sin vardag och som samhällsmedborgare. Arbetet med att granska och kvalitetssäkra genomförandeplanerna under 2018 bedöms generellt ha höjt kvaliteten i planerna men ett stort arbete kvarstår.

Resultatet i målindikatorn *Andel kvalitetssäkrade genomförandeplaner* stärker denna bedömning, då en positiv förflyttning har skett sedan tertiäl 1 2018 men sammantaget är andelen kvalitetssäkrade genomförandeplaner lägre än målvärdet för året. Nämndens målsättning var att 90 % av genomförandeplanerna skulle vara kvalitetssäkrade vid årsskiftet. Under 2018 har 78 % av genomförandeplanerna kvalitetssäkrats, vilket motsvarar en måluppfyllelse på 87 %. Detta är en förbättring jämfört med tidigare mätning, då andelen kvalitetssäkrade genomförandeplaner var 43 % tertiäl 1, vilket motsvarade en måluppfyllnad på 48 %.

Granskning inom ramen för internkontrollplan 2018 har skett i avdelningarna LSS bostäder och stöd, hälsa och daglig verksamhet. Resultatet visade på avvikelser i vissa verksamheter. I avdelning stöd, hälsa och daglig verksamhet har en pedagogisk samordnare anställts från september 2018 med speciellt fokus på genomförandeplaner. Åtgärden följdes upp i november 2018 och visade på en förbättring av kvaliteten i genomförandeplanerna. Ytterligare uppföljning kommer att ske inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Avdelning LSS bostäder ska utifrån granskningen arbeta med genomförandeplaner i målkedja 2019.

Det har skett ett arbete för att få en kvalitetsförbättring i genomförandeplanerna avseende kommunikativt och kognitivt stöd. Fungerande kommunikation är en förutsättning för delaktighet i vardagsliv och på samhällsnivå. För att en individ ska kunna uttrycka sig och förstå utifrån sina förutsättningar kan det kommunikativa och kognitiva stödet vara avgörande. Behovet av stöd ska framgå i genomförandeplanerna, och nämnden vill fortsätta utveckla och kvalitetssäkra planerna.

- Under 2019 kommer mallen för kvalitetssäkring och bedömningsgrund avseende genomförandeplanerna att omarbetas och förenklas för att bättre svara mot verksamheternas och brukarnas behov. Åtgärden följs upp till delår och årsanalys.
- Under 2019 ska mätning avseende andel personer med aktuella genomförandeplaner genomföras. Åtgärden följs upp till delår.

Åtgärder för att förstärka det förebyggande arbetet kring hot och våld i LSS-verksamheterna

Förvaltningens verksamheter arbetar med hot och våld inom det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Utifrån identifierade risker på arbetsplatsen ska vid behov särskilda rutiner upprättas och dessa ska vara väl kända och hållas aktuella i enlighet med föreskriften *Våld och hot i arbetsmiljön*. Förvaltningen följer regelbundet sjukfrånvaro och avvikelser gällande arbetsskador och tillbud.

Förvaltningsledningen har även beslutat om *Strategisk handlingsplan för utveckling av arbete med personer med utmanande beteende*. I arbetet med personer med utmanande beteende är det även viktigt att arbeta med arbetsmiljön ur ett medarbetarperspektiv med målet att skapa en trygg och säker miljö. I planen ingår aktiviteter för att minska hot och våld, som exempelvis riskanalyser, ett lågaffektivt förhållningssätt samt säkerställande av att medarbetare får introduktion och vidareutbildning vid behov. Genom aktiviteterna ska medarbetarna på ett mer säkert sätt kunna identifiera och undvika att utsätta sig själva eller andra för risker samt kunna bidra i det förebyggande arbetsmiljöarbetet.

Utifrån den brukarundersökning som genomfördes i LSS-boenden 2017 har diskussion förts under 2018 med brukare i grupp eller enskilt kring rädsla och trygghet med utgångspunkt i frågan ”Är du rädd för någon hemma?”. Utifrån diskussionerna har samtalsstödjare tillsammans med brukare tagit fram förslag på åtgärder. Dialog har också förts i LSS-boendena under året kring trygghet och insatser har genomförts för att öka tryggheten i boendemiljön, detta är ett långsiktigt arbete. Dialogen i verksamheterna är viktig för att komma åt orsakerna till upplevd känsla av otrygghet.

- Avdelning LSS bostäder ska genom att skapa en hållbar organisation för arbetet med brukare med särskilt utmanande beteende ge högre kompetens och bättre arbetsvillkor för medarbetarna vilket ger högre kvalitet för brukarna. Arbetet under 2019 med att planera för den nya organisationen följs upp till delår och årsanalys.
- Nämnden föreslås ha en indikator som mäter *Upplevelse av trygghet* i målkedja 2019. Mätningen bygger på frågor ställda till brukare gällande trygghet och upplevd rädsla i nationella brukarundersökningar samt trygghetsundersökning inom socialpsykiatri. Åtgärden (indikatorn) följs upp till årsanalys.

Säkerställa att nämndens riskanalys omfattar de största riskerna inom LSS-verksamheten

Förvaltningen ändrade arbetssättet för riskanalys i internkontrollprocessen inför framtagande av internkontrollplan 2019. Förändringen är en del i arbetet med att utveckla styrprocesserna för intern kontroll, planering och uppföljning av mål samt ledningssystem enligt SOSFS 2011:9. Istället för att göra riskanalyser som enbart syftar till att få fram underlag till internkontrollplanen genomfördes under hösten 2018 riskdialoger med syfte att inventera och riskbedöma risker samt föra dialog kring hur riskerna ska hanteras för att få bäst resultat. Riskerna sammanställdes i en risklista där hanteringen av riskerna beskrivs.

Riskdialogerna upplevdes skapa diskussion på en mer övergripande nivå kring hur verksamheten ska prioritera, hantera och följa upp för att få så bra resultat som möjligt. Det innebär att risker hanteras och följs upp inom ramen för internkontrollplan, målkedja eller ledningssystem enligt SOSFS 2011:9. Hantering och uppföljning kan också ske genom annan styrprocess, som t. ex. det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Nämnden bedömer att det nya arbetssättet i högre grad medför att de största riskerna inom LSS-verksamheten lyfts i riskdialogerna och därmed också dokumenteras i risklistan som biläggs internkontrollplanen. Effekten av det nya arbetssättet är helhetssyn och ett samlat grepp om hur förvaltningen hanterar och följer upp risker.

- Inför riskdialogerna som ska genomföras i september 2019 ska förvaltningen se över och utveckla arbetssättet för att säkerställa att de största riskerna inom LSS-verksamheten omfattas av riskanalysen. Åtgärden följs upp i höst efter genomförda riskdialoger.

Säkerställa att de största riskerna inom LSS-verksamheten hanteras inom ramen för nämndens internkontrollplan för att stärka nämndens uppföljning och kontroll

Nämnden väljer risker till internkontrollplanen främst utifrån att de:

- Är stora och förvaltningsövergripande
- Genererar kostnader
- Skadar förtroendet
- Behöver granskas för att visa i vilken omfattning och var i processerna avvikelserna finns
- Behöver åtgärdas direkt

Nämnden bedömer att det nya arbetssättet med riskdialoger i högre grad medför att de största riskerna inom LSS-verksamheten lyfts i riskdialogerna. Det i sig ger förutsättningar för att kunna hantera dessa risker inom ramen för intern kontroll. I förslaget till internkontrollplan 2019 föreslås också att flera stora risker, med ett högt riskvärde, tas med. (Nämnden beslutar om internkontrollplan på sitt nämndssammanträde i februari.) Exempel är *Risk för resursbrist avseende HSL-personal*, *Brister i patientjournal*, *Risk att beslut om LSS-boende inte verkställs inom tre månader* och *Risk för felaktiga fakturor/ utbetalningar avseende personlig assistans*. Förslag till internkontrollplan tas tillsammans med risklistan upp i arbetsutskottet för dialog inför att nämnden ska besluta om planen.

Av olika skäl kan det dock vara effektivt att hantera en risk i en annan styrprocess, som ledningssystemet enligt SOSFS 2011:9 eller planering och uppföljning av mål. Även i dessa styrprocesser hanteras riskerna systematiskt genom att åtgärder planeras, genomförs och följs upp. Egenkontroller på verksamhetsnivå kan anpassas i högre utsträckning i de fall det är olika typer av avvikelser som identifierats kring samma risk. Risker som hanteras inom ledningssystemet på verksamhetsnivå av medarbetarna kan vid behov lyftas till riskdialogerna för ny bedömning av hantering. Uppföljning sker till nämnden i form av delårsuppföljning, årsanalys, kvalitetsberättelse och patientsäkerhetsberättelse.

- Inför riskdialogerna som ska genomföras i september 2019 ska förvaltningen se över och utveckla arbetssättet för att säkerställa att de största riskerna inom LSS-verksamheten omfattas av riskanalysen och beaktas vid framtagande av internkontrollplan. Åtgärden följs upp till årsanalys.

Synpunkter och åtgärder

Handläggning av bistånd

Nämnden har under 2018 vidtagit en rad åtgärder för att minska handläggningstiden och för att säkra likvärdiga bedömningar, som exempelvis utökning av antalet biståndshandläggare, översyn av rutiner för handläggningsprocessen för samtliga insatser, utbildning med extern jurist och regelbunden ärendehandledning.

I kommunfullmäktiges budget 2019 har funktionsstödsnämnden fått förstärkning för att korta handläggningstiderna inom personlig assistans.

- Handläggningstider kommer under 2019 att redovisas kvartalsvis till nämnden.
- Förvaltningsjurist kommer att närvara vid respektive myndighetssektions veckomöte samt bistå vid kollegiegranskning för att säkra likvärdiga bedömningar i myndighetsutövningen.

Risk för bedrägeri inom personlig assistans

I rapporten lyfts risken för bedrägerier inom personlig assistans. I förslag till internkontrollplan 2019 är risken medtagen.

- Granskning avseende risk för att leverantörsfakturor och utbetalningar avseende personlig assistans innehåller felaktiga uppgifter på grund av bristande underlag vilket kan leda till felaktiga utbetalningar och felaktigheter i redovisningen. Uppföljning görs till nämnden i maj och i samband med årsanalys.

Antal personer med gynnande beslut som väntar på en bostad

Antal personer med gynnande beslut som väntar på en bostad med särskild service enligt LSS har minskat (per den 31 december 2018 är det totalt 27 personer som väntar på LSS-bostad, att jämföra med 31 personer oktober 2018). Minskningen kan förklaras med att nya boendeenheter öppnades under hösten 2018. Nämnden prioriterar arbetet med att minska kön och ser att det finns ett fortsatt behov av utbyggnad. För 2019 planeras fyra nya boenden enligt LSS med totalt 24 lägenheter. För år 2020 planeras nio nya boenden enligt LSS och för år 2021 planeras sex nya boenden enligt LSS. För att minska kön arbetar även myndighetsenheten för att minska handläggningstiderna och BoLSS med processen för tilldelning av lägenhet.

Placering och utformning av boenden

Placering och utformning av boenden och verksamheter är av vikt för att kunna erbjuda ändamålsenliga lokaler och bostäder. För personer med omfattande funktionsnedsättningar är bostaden betydelsefull, då många tillbringar stor del av sin tid i hemmet. Boende som möjliggör en hög grad av självständighet för den enskilde personen med funktionsnedsättning ska därför eftersträvas.

I juni 2018 antog nämnden reviderat funktionsprogram avseende bostad med särskild service enligt LSS. Syftet med revideringen var att modernisera programmet, anpassa det till de krav och behov som nämndens verksamheter har i dag samt att förtydliga eventuella oklarheter i programmet. Ambitionen med funktionsprogrammet, som i första hand vänder sig till byggbranschens aktörer, är att på ett samlat och lättillgängligt sätt förmedla bestämmelser, krav och erfarenheter som ska beaktas. Nämnden tog dessutom i augusti 2018 beslut om en checklista för etisk granskning vid planering av nya LSS-boenden. Checklistan är ett komplement till funktionsprogrammet och Boverkets regler och innehåller en rad aspekter som ska beaktas, såsom boendets utformning i förhållande till brukarens behov, antal lägenheter för att motverka institutionsprägel, samboende brukares behov, risker och möjligheter i kringliggande fysisk miljö samt tillgänglighet utifrån funktionsförmåga.

Kvaliteten i bostadsbeståndet håller generellt sett en god nivå. Dock finns det fortfarande äldre boenden som är byggda enligt en äldre standard och därför inte är lika väl anpassade till olika brukares behov. Ett arbete har påbörjats med att identifiera och anpassa bostäder utifrån brukarnas behov, vilket är ett långsiktigt arbete. Vid inflyttning till LSS-boende görs riskbedömning.

Arbete pågår även med att analysera gemensamma ytor i boendena då otryggheten upplevs som stor där. Merparten av bostäderna är byggda kring gemensamhetsutrymmet, varför det är viktigt att utforma nya bostäder på ett annat sätt för att undvika konfliktytor. Nämnden ser även ett ökat behov av att skapa bostäder som är anpassade för brukare som blir äldre och utvecklar demenssjukdomar. Ett nytt boende projekteras för närvarande, vilket är särskilt anpassat för personer med utmanande beteende och är placerat i en stimuleringsanpassad miljö.

- Förvaltningen ska revidera underhållsbehovet för LSS-boenden, för att ha ett aktuellt underlag för prioritering av underhåll. Uppföljning av åtgärden sker till delår.

Färdtjänst

Vid granskningen lyftes vissa problem med färdtjänst. Två av förvaltningens avdelningschefer har fått i uppdrag att titta vidare på avvikelser avseende färdtjänst. Förvaltningen kommer att ta kontakt med serviceförvaltningen för att hitta bra sätt att överföra klagomålen på.

Utdrag ur belastningsregister

När det gäller utdrag ur belastningsregister följer nämndens verksamheter Malmö stads rekryteringsprocess, vilken anger att utdrag ska begäras vid anställning i verksamheter som arbetar med barn. Granskning har gjorts i förvaltningen avseende referenstagning av minst två referenser vid rekrytering. Granskningen visade inga avvikelser. Nämnden bedömer att detta är en viktig lämplighetsprövning för att säkra en god rekrytering.

Uppföljning av insatser

Nämnden bedömer att uppföljningen av insatser kommer att förbättras då myndighetsenheten har förstärkts med fler handläggartjänster. Detta ger förutsättningar för att följa upp insatser tidigare och samarbeta med verksamheten. Exempelvis har daglig verksamhet och myndigheten påbörjat gemensam uppföljning av insatser. För att nämnden ska få en mer samlad rapportering av insatser kommer handläggningstider att redovisas per kvartal till nämnden under 2019.

- Handläggningstider kommer under 2019 att redovisas kvartalsvis till nämnden.

Beaktande av barnrättsperspektivet

Funktionsstödsförvaltningen har under 2018 drivit ett utvecklingsarbete inom barnrättsområdet och arbetat med att stärka verksamheternas kunskap och kompetens inom barnkonventionen i förhållande till barn med funktionsnedsättning. Chefer och medarbetare har deltagit i utbildningar inom barnrättsområdet anordnade både av förvaltningen och centralt av Malmö stad samt i externa konferenser och seminarier på temat. Arbetet har genomförts med att identifiera särskilt relevanta rättighetsområden för nämnden utifrån en genomlysning av barnkonventionen. Ytterligare en del av utvecklingsarbetet har varit genomförandet av en nulägesanalys av förvaltningens arbete inom barnrättsområdet som syftade till att fånga upp utmaningar och utvecklingsbehov. Utifrån nulägesanalysen har flera gemensamma utvecklingsområden identifierats, som är prioriterade i, och skapar en struktur för, det fortsatta utvecklingsarbetet. De insatser som genomförts under 2018 har medfört en kunskapshöjning och samsyn inom barnrättsområdet, men har också lagt grunden för en långsiktig struktur i nämndens barnrättsarbete.

Den nya enheten för barnverksamheter har varit ett viktigt steg för att kunna skapa förutsättningar och en plattform för barnfrågor och barnrätt. Effekten av denna organisering förväntas bland annat resultera i att barnrättsperspektivet ska bli tydligare i arbetet med de barn som kommer i kontakt med nämndens verksamheter. Samarbetet mellan barnenheten, andra verksamheter som möter barn samt myndighetsenheten har stärkts, och ytterligare samverkan kommer att ske 2019 för att på bästa sätt möta barnens behov från ansökan till insats.

Fokus på arbetet under 2019 är att barnets bästa ska komma i främsta rummet genom att barnets eget perspektiv införlivas i processer, helhetssyn kring barnets hela livssituation och fortsatt kompetensutveckling kring barns utveckling och barns rättigheter. Ett utvecklingsarbete är också att säkerställa att barnets perspektiv tydligare införlivas vid myndighetsutövning och utredningar. Uppföljning av insatser som genomförs inom barnrättsarbetet görs till nämnden till delår och årsanalys.

Kompetensförsörjning

När granskningen genomfördes var nämndens kompetensförsörjningsplan ännu inte antagen av nämnden. Planen beslutades av nämnden 19 december 2018. Uppföljning av arbetet sker under sommaren. I december 2019 beslutar nämnden om ny plan.

Ordförande

.....
Roko Kursar
.....

Nämndsekreterare

.....
Jesper Salö
.....

Josefin Anselmsson (M), Albin Schyllert (M), Gharib Aly (M) och Sapko Sinani (C)
reserverar sig mot beslutet
(Bilaga 11 till protokollet)

Lisbeth Persson Ekström (SD) och Stefan Claesson (SD) reserverar sig mot beslutet
(Bilaga 12 till protokollet)