



**Datum**

2025-03-31

**Adress**

205 80 Malmö

**Diarienummer**

FSN-2023-5449

**Yttrande**

**Till**

Stadsrevisionen

## **Stadsrevisionens granskning av LSS-bostäder SR-2023-46**

Funktionsstödsnämnden lämnar följande yttrande:

### **Sammanfattning**

Under hösten 2023 granskades LSS-boenden för vuxna i funktionsstödsförvaltningen av Malmö stadsrevision. Granskningen genomfördes av PwC på uppdrag av stadsrevisionen. Syftet med granskningen var att bedöma om funktionsstödsnämnden genom styrning, uppföljning och kontroll säkerställer att bostäder enligt LSS för vuxna bedrivs kostnadseffektivt och i enlighet med lagstiftning, föreskrifter och andra relevanta styrdokument.

Utifrån genomförd granskning var den sammanfattande bedömningen att funktionsstödsnämnden inte helt har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av att verksamhetsområdet LSS-bostäder för vuxna bedrivs kostnadseffektivt och i enlighet med lagstiftning, föreskrifter och andra relevanta styrdokument.

Bedömningen var att nämnden, utifrån rådande ekonomisk situation, borde få uppföljning av ekonomi oftare, med tydliga beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Vidare var bedömningen att funktionsstödsnämnden inte till fullo följer Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd kring att erbjuda individuella planer, upprätta genomförandeplaner samt att erbjuda handledning till berörd personal. Bedömningen var även att brukarundersökningar inom LSS-boenden inte har genomförts enligt upprättad plan.



Mot bakgrund av genomförd utredning rekommenderades funktionsstödsnämnden att säkerställa att:

- individuella planer avseende beslutade och planerade insatser erbjuds i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter
- genomförandeplaner upprättas i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter
- brukarundersökningar inom LSS-boende genomförs och rapporteras till nämnden enligt upprättad plan
- beakta Socialstyrelsens allmänna råd kring att erbjuda handledning till berörd personal
- nämnden erhåller en månatlig rapportering som omfattar en ekonomisk uppföljning och prognos i syfte att säkerställa att åtgärder vidtas löpande och att åtgärder ger önskad effekt.

Efter granskningen ombads funktionsstödsnämnden att yttra sig vid två tillfällen. Det första yttrandet, som behandlades i mars 2024, innefattade redogörelse för redan vidtagna och planerade åtgärder utifrån granskningens slutsatser, samt förväntad effekt av dessa åtgärder. I detta andra uppföljande yttrande lämnar funktionsstödsnämnden redogörelse för uppföljning av de vidtagna åtgärderna samt utfall och effekt av dessa åtgärder.

## Yttrande

Utifrån tidigare identifierade utvecklingsområden samt utifrån genomförd granskning har funktionsstödsnämnden påbörjat och genomfört förbättringsarbete inom de områden som ingår i funktionsstödsnämndens verksamhets- och ansvarsområde.

I detta yttrande redovisas uppföljning av de åtgärder som har vidtagits utifrån bedömning och rekommendationer efter genomförd granskning.



## Uppföljning av åtgärder avseende styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet

### Individuella planer

- **Revisionens bedömning:** Bedömningen enligt revisionen är att nämnden inte till fullo erbjuder individuella planer avseende beslutade och planerade insatser i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.
- **Revisionens rekommendation:** Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas att funktionsstödsnämnden säkerställer att individuella planer avseende beslutade och planerade insatser erbjuds i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

### Sammanfattning av funktionsstödsnämndens åtgärder som redovisades i första yttrandet

Funktionsstödsnämndens åtgärder utifrån granskningen innefattade att säkerställa att individuella planer avseende beslutade och planerade insatser erbjuds i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter. Det planerades att göras genom att utveckla dialogen mellan myndighet och utförare i syfte att tydliggöra ansvarsfördelningen i arbetet med planering och samordning av beslutade insatser för brukaren.

### Uppföljning av åtgärderna

Under 2024 har representanter från myndighetsenheten bjudits in till ledningsgrupper i avdelningarna LSS-bostäder och myndighet, socialpsykiatri och barn för dialog om individuella planer. I dialogen framkom att information om individuella planer ges till brukare av handläggare på myndighetsenheten i samband med beslut om insats. Information från dialogen har spridits till samtliga sektionschefer i avdelningarna.

Alla brukare har en genomförandeplan för att beskriva hur stödet ska utformas och följas upp för att säkerställa att brukaren får sina behov tillgodosedda utifrån beslutade insatser.



## Uppföljning av åtgärder avseende styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet

### Genomförandeplaner

- **Revisionens bedömning:** Bedömningen enligt revisionen är att nämnden inte till fullo upprättar genomförandeplaner i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd samt att genomförandeplanerna inte innehåller information om hur planerna ska följas upp.
- **Revisionens rekommendation:** Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas att funktionsstödsnämnden säkerställer att genomförandeplaner upprättas i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

### Sammanfattning av funktionsstödsnämndens åtgärder som redovisades i första yttrandet

Att stärka kvaliteten i social dokumentation och genomförandeplaner är ett prioriterat område i hela förvaltningen, där flertalet förbättringsåtgärder har påbörjats och genomförts under 2024. Funktionsstödsnämndens åtgärder utifrån granskningen innefattade att arbeta vidare med påbörjade åtgärder, både på lång och kort sikt. På kort sikt planerades revidering av det förvaltningsgemensamma utbildningsmaterialet om social dokumentation. På lång sikt planerades en kartläggning av de olika processtegen för brukarens väg genom förvaltningen, från ansökan och beslut om insats till verkställighet och uppföljning. Syftet med kartläggningen är att identifiera eventuella glapp i processkedjan som behöver åtgärdas för att stärka den röda tråden i den sociala dokumentationen genom hela processen.

### Uppföljning av åtgärderna

Under 2024 har ett förvaltningsgemensamt utbildningsmaterial om social dokumentation tagits fram i syfte att stärka kompetensen kring genomförandeplaner och löpande anteckningar i utförarverksamheterna. Materialet består av tre delar: en kort introduktionsfilm, ett fördjupningsmaterial med praktiska övningar samt en lättläst broschyr som kan användas vid dokumentation i det dagliga arbetet. Materialet kommer att implementeras i alla berörda verksamheter under hösten 2025.

Den mall som finns i verksamhetssystemet Lifecare som utförarverksamheterna använder för att upprätta genomförandeplaner innehåller de rubriker och områden som rekommenderas enligt Socialstyrelsens föreskrifter. I Enhetsundersökning LSS, som är en del av Socialstyrelsens öppna jämförelser, framgår att andelen aktuella genomförandeplaner inom LSS-boende för vuxna i funktionsstödsnämndens verksamheter ligger på 97 procent.



För att ytterligare stärka den röda tråden kring dokumentation från beslut till verkställighet och uppföljning har funktionsstödsnämnden under hösten 2024 gjort en kartläggning av brukarens väg genom förvaltningen. I arbetet med brukarens väg genom förvaltningen har förbättringsåtgärder identifierats i de olika processtegen, bland annat avseende uppföljning av brukarens insatser där genomförandeplanen är ett viktigt verktyg för att följa upp och utvärdera stödet som ges till brukare.

För att ytterligare utveckla och stärka ledning och styrning av kvalitetsarbetet har avdelning LSS-bostäder under 2024 arbetat fram en struktur för uppföljning inom flera områden som har fått namnet ”Huset”. Ett av områdena enligt denna struktur är kvalitet, där arbetet med genomförandeplaner kommer att följas upp kontinuerligt på olika nivåer i avdelningen för att identifiera utvecklingsbehov och förbättrande åtgärder. Som en del av uppföljningen, och för att kunna mäta utvecklingen över tid, kommer avdelningen att använda den förvaltningsgemensamma mallen för egenkontroll av social dokumentation för att genomföra självskattningar avseende genomförandeplaner och dess innehåll.

Inom avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn har arbetet med social dokumentation fortsatt vara ett prioriterat område. I avdelningens LSS-boenden för vuxna har samtliga brukare en genomförandeplan. Avdelningen har en särskild handledare som arbetar med att utveckla kompetensen kring social dokumentation och genomförandeplaner inom socialpsykiatrin, vilket har gett positiva effekter i verksamheterna. Handledaren kommer därför fortsätta arbeta tätt tillsammans med sektionschefer och medarbetare för att säkerställa ökad kvalitet i den sociala dokumentationen inom samtliga verksamheter.



## Uppföljning av åtgärder avseende styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet

### Brukarundersökning

- **Revisionens bedömning:** Bedömningen enligt revisionen är att nämnden inte har genomfört brukarundersökningar i enlighet med upprättad plan. Orsaken till detta är att tidsplanen har förskjutits på grund av rådande pandemi.
- **Revisionens rekommendation:** Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas att funktionsstödsnämnden säkerställer att brukarundersökningar inom LSS-boenden genomförs och rapporteras till nämnden enligt upprättad plan.

### Sammanfattning av funktionsstödsnämndens åtgärder som redovisades i första yttrandet

Funktionsstödsnämndens åtgärder utifrån granskningen innefattade att säkerställa att nämnden fortsätter följa den beslutade strukturen för genomförandet av brukarundersökningen i funktionsstödsnämndens verksamheter. Enligt den beslutade strukturen planerades brukarundersökningen att genomföras i avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn under hösten 2024, med efterföljande resultatredovisning för nämnden.

### Uppföljning av åtgärderna

Den nationella brukarundersökningen, som tillhandahålls av Sveriges kommuner och regioner (SKR), genomförs årligen under perioden september till oktober och det nationella resultatet presenteras i december varje år. Funktionsstödsnämnden har sedan januari 2019 en beslutad struktur för genomförandet av den nationella brukarundersökningen inom funktionshinderområdet i nämndens verksamheter. Enligt beslutad struktur genomförs brukarundersökningar verksamhetsvis i de olika avdelningarna vart tredje år.

I enlighet med funktionsstödsnämndens struktur genomfördes brukarundersökningen inom avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn under hösten 2024.

Undersökningen genomfördes inom avdelningens boenden för vuxna enligt LSS och SoL under perioden september och oktober 2024. Resultatet av 2024 års undersökning har presenterats för förvaltningsledningen i mars 2025 och kommer att presenteras för funktionsstödsnämnden i april 2025. I samband med den årliga åiterrapporteringen av resultatet sker även en redogörelse för planerade åtgärder utifrån de handlingsplaner som verksamheterna tar fram för att arbeta vidare med åtgärder utifrån resultatet.



För att ytterligare stärka funktionsstödsnämndens arbete med brukarundersökningar har en ny struktur för genomförandet tagits fram. Den nya strukturen, med start 2025, innebär att undersökningen genomförs varje år men uppdelat på insatser, vilket innebär att respektive insats/verksamhet genomför undersökningen vart tredje år. Den nya strukturen syftar till att förbättra arbetet både före, under och efter genomförd undersökning. Den nya strukturen innebär även att verksamheterna kommer att genomföra årliga ”temperaturmätningar” kring utvalda frågor under de åren som den nationella undersökningen inte genomförs inom just den verksamheten. Genom att följa den beslutade strukturen för brukarundersökningar säkerställer funktionsstödsnämnden fortsatt att brukarundersökningar genomförs samt att resultat och åtgärder återrapporteras till nämnden enligt plan.



## Uppföljning av åtgärder avseende styrning och uppföljning av verksamhetens kvalitet

### Handledning

- **Revisionens bedömning:** Bedömningen enligt revisionen är att nämnden inte till fullo erbjuder handledning till berörd personal i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.
- **Revisionens rekommendation:** Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas att funktionsstödsnämnden säkerställer att Socialstyrelsens allmänna råd kring att erbjuda handledning till berörd personal beaktas.

### Sammanfattning av funktionsstödsnämndens åtgärder som redovisades i första yttrandet

Funktionsstödsnämndens åtgärder utifrån granskningen innefattade att säkerställa att berörd personal erbjuds handledning i det vardagliga, brukarnära arbetet. Intern handledning säkerställs genom att omsorgspedagoger och stödpedagoger med utökad uppdrag finns tillgängliga för stöd och vägledning i det brukarnära arbetet samt att det, vid behov, anlitas extern handledare genom upphandling.

### Uppföljning av åtgärderna

I funktionsstödsnämnden finns det ett handledande och konsultativt team, bestående av sjuksköterskor och undersköterskor med specialistkompetens inom beteende som utmanar, psykiatriska tillstånd och kognitiv svikt. Teamet finns tillgängligt för alla verksamheter i förvaltningen och erbjuder konsultativt stöd, handledande insatser, kunskapsutveckling samt handledning utifrån behov. Teamets uppdrag är att arbeta för att förbättra omvårdnaden och livskvaliteten för personer i särskilt eller ordinärt boende. Målet är att teamet ska vara ett verksamhetsstöd till hela förvaltningen.

I funktionsstödsnämnden finns även enheten Centrum För Lärande, som ansvarar för funktionsstödsförvaltningens övergripande utbildningsinsatser och kompetensutveckling. Enheten erbjuder även verksamhetsanpassade utbildningsinsatser och handledning för arbetsgrupper kring bland annat funktionsnedsättningar, metoder och arbetssätt.

De senaste åren har avdelning LSS-bostäder arbetat med pedagogisk struktur och teambaserade arbetssättet. Arbetet med strukturer för den lärande arbetsplatsen har påbörjats i hela förvaltningen och kommer att genomsyra alla verksamheter framöver. Den lärande arbetsplats innebär att under hela arbetslivet ha en arbetsmiljö som aktivt främjar kontinuerligt lärande och utveckling för förvaltningens chefer och medarbetare. Även i det fortsatta arbetet med den lärande arbetsplatsen har omsorgspedagoger en pedagogisk och handledande funktion i det vardagliga arbetet.





I de fall det behövs särskild kompetens inom något område i en verksamhet, kan kollegor i något av avdelning LSS-bostäders omsorgspedagognätverk tillfrågas. Vid situationer som inte kan hanteras internt inom avdelningen används det handledande och konsultativa teamet.

Inom avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn är handledning ett prioriterat område och handledning erbjuds samtliga medarbetare vid behov. I det dagliga brukarnära arbetet har avdelningens stödpedagoger med utökat uppdrag ansvar för att handleda kollegor utifrån sin kompetens och erfarenhet. Stödpedagogerna med utökat uppdrag har tillgång till nätverk med övriga stödpedagogkollegor för input och stöd. Inom barnenheten finns det två pedagogiska samordnare som ansvarar för motsvarande verksamhetsnära handledning.

Vid behov av extern handledning i verksamheterna ges handledning genom upphandlade ramavtal genom kommunförbundet. Handledningen är då brukarorienterad och syftar till att ge medarbetarna verktyg i sitt arbete med brukare. Handledningen initieras internt och utifrån verksamheternas behov, men ska ske regelbundet. Avdelningarnas utvecklingssekreterare är behjälplig med att söka fram lämplig handledare på kommunförbundets hemsida utifrån behov och kompetens.



## Uppföljning av åtgärder avseende styrning och uppföljning av kostnader för LSS-bostäder

### Ekonomisk uppföljning

- **Revisionens bedömning:** Bedömningen enligt revisionen är att nämnden endast delvis bedriver en tillräcklig styrning och uppföljning av kostnaderna för LSS-bostäder, där korrigerande åtgärder vidtas efter behov.
- **Revisionens rekommendation:** Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderas att funktionsstödsnämnden säkerställer att nämnden erhåller en månatlig rapportering som omfattar en ekonomisk uppföljning och prognos i syfte att säkerställa att åtgärder löpande vidtas och att åtgärder ger önskad effekt.

### Sammanfattning av funktionsstödsnämndens åtgärder som redovisades i första yttrandet

Funktionsstödsnämndens åtgärder utifrån granskningen innefattade att säkerställa att nämnden informeras varje månad om ekonomiska förflyttningar som skett, för hela förvaltningen men också nedbrutet per enhet. Förändringen med månadsvis rapportering har förts in i nämndens riktlinje för ekonomisk styrning vid revideringen i januari 2024. Utöver det sker en fördjupad rapportering av nyckeltal till nämnden vid ordinarie uppföljningstillfällen (efter april månad, efter augusti månad och i bokslut). Funktionsstödsnämnden planerade även att fortsätta utveckla omvärldsanalys- och prognosarbetet avseende framtida behov av förvaltningens insatser, vilket utgör underlag för verksamhets- och ekonomistyrning. Åtgärderna under 2024 innefattade även ett arbete för att jämföra kostnad per brukare inom förvaltningens alla insatser med andra kommuner i syfte att utgöra ett underlag för framtida ställningstaganden.

### Uppföljning av åtgärderna

Från och med januari 2024 informeras funktionsstödsnämnden varje månad om ekonomiska förflyttningar som skett, för hela förvaltningen men också nedbrutet per enhet. Redovisningen innehåller såväl personalnyckeltal som volymutvecklingen inom nämndens målgrupper. Utöver det sker en fördjupad rapportering av nyckeltal till nämnden vid ordinarie uppföljningstillfällen (efter april månad, efter augusti månad och i bokslut). Under hela 2024 har förvaltningen arbetat i enlighet med en åtgärdsplan (Plan för ekonomisk balans 2023 och 2024 (FSN-2023-4416)) och förflyttningen i uppsatta ekonomiska mål har följts upp månadsvis. Fokus på lednings- och styrningsförmåga samt kontinuerlig uppföljning har förtydligats under året för att säkerställa långsiktiga och hållbara resultat. Vidare har befintliga åtgärder med utgångspunkt i denna plan korrigerats för att hitta nya sätt att minska kostnaderna med hänsyn till medarbetarnas arbetsmiljö och Malmöbors rätt till insats, kontinuitet och kvalitet.



Funktionsstödsnämnden har också fortsatt att utveckla omvärldsanalys- och prognosarbetet över framtida behov av förvaltningens insatser, vilket utgör underlag för verksamhets- och ekonomistyrning. Ett arbete för att jämföra kostnad per brukare inom förvaltningens alla insatser med andra kommuner genomfördes och redovisades under 2024, i syfte att utgöra ett underlag för framtida ställningstaganden. Till grund för arbetet stod kostnadsutfall och verksamhetsstatistik avseende åren 2022 och 2023. Under 2025 fortsätter arbetet med utgångspunkt i redovisat utfall och verksamhetsstatistik för helåret 2024.

De behovsbedömningar som genomförts inom insatsen LSS-boenden för vuxna har varit ett verktyg för beräkningar och utgjort en del av den resursfördelningsmodell som använts för tilldelning av resurser inom insatsen under 2024. Behovsbedömningarna ger underlag till stödbehovet, möjliggör jämförelser över tid och möjliggör att rätt insats, i rätt tid och på rätt sätt ges till den enskilde. I de verksamheter där det i samband med behovsbedömningarna konstaterades en diskrepans mellan det bemanningsbehov som bedömts och den faktiska bemanningen har ett omfattande omställningsarbete genomförts från hösten 2023 och under hela 2024, gällande såväl insatsplanering utifrån brukarnas behov av stöd som medarbetarnas schemaläggning.

Inom ramen för omställningsarbetet har avdelning LSS-bostäder under 2024 följt den framtagna processen för arbetet med resursfördelningen. Processen innefattar månadsvisa möten mellan avdelningschef, enhetschefer, kvalitetscontroller och ekonomisamordnare där en avstämning av en i förväg framtagna planerings- och utfallssammanställning sker. Avstämningen har fokus på medarbetarantalet och innefattar såväl en analys av föregående månads utfall som en prognos för nästkommande månad. Inom verksamheter med negativt resultat sker vidare möten för djupanalys och för att identifiera eventuella särskilda omständigheter. Arbetet är lösningsfokuserat och stöd erbjuds enhetschefer och sektionschefer.

Inom avdelning myndighet, socialpsykiatri och barn visar det sammanlagda resultatet av behovsbedömningarna inte på någon större diskrepans mellan bedömt bemanningsbehov och faktisk bemanning. Det finns dock vissa skillnader åt båda hållen på ett antal boenden, där omfördelning av resurser inom enheterna har gjorts. Planering av bemanningens omfattning görs löpande i verksamheterna. Avdelningens budget är i paritet med vad behovsbedömningen anger att behoven är och avdelningen gick med överskott budgetåret 2024.

Det genomförda omställningsarbetet i förvaltningen har gett resultat och personalresurser i verksamheterna motsvarar i högre grad den enskildes behov av stöd. Takten i omställningsarbetet har samtidigt varit en utmaning under 2024. Det har skapat en osäkerhet vad gäller den ekonomiska utvecklingen, framför allt från



delårsrapporten och framåt, kring att uppnå en ekonomi i balans vid årets slut. Syftet med förvaltningens utvecklingsarbete är att åstadkomma en varaktig förändring med den minsta möjliga negativa påverkan på medarbetarnas arbetsmiljö såväl som på kvaliteten för brukarna, vilket alltid måste beaktas när det gäller takten i omställningarna.

Trots utmaningar som verksamheterna mött i omställningsarbetet och trots den negativa budgetavvikelse som redovisades för 2024 påvisar den förflyttning som skett när det gäller kostnadsutvecklingen mellan 2023 och 2024 att årets intensiva utvecklingsarbete gett resultat. Såväl den totala kostnaden för LSS-boende i egen regi som kostnaden per brukare har minskat mellan åren, där kostnaden per brukare minskade med 3 procent. Samtidigt har den negativa budgetavvikelsen minskat från 114 miljoner kronor 2023 till 35 miljoner kronor 2024.

I Plan för ekonomisk balans 2023 och 2024 bedömdes omställningen inom LSS-boenden för vuxna, med de successiva anpassningar som genomförts, ge helårseffekt 2025. Enligt planen uppskattades den totala kostnadsminskningen i förvaltningen till 115 miljoner kronor på årsbasis där LSS-boendena står för den största delen om cirka 100 miljoner kronor. För 2024 uppskattades att de anpassningar som förvaltningen påbörjat under 2023 och successivt genomfört under 2024 sammanlagt lett till kostnadsminskningar om cirka 80 miljoner kronor på årsbasis för hela förvaltningen och cirka 70 miljoner kronor för enbart LSS-boendena. Vid en jämförelse av totala personalkostnader och övriga kostnader för samtliga LSS-boenden för vuxna i egen och extern regi mellan 2023 och 2024, efter omräkning till 2023 års pris- och lönenivå och med hänsyn till nystart och avveckling av platser konstateras en minskning med cirka 63 miljoner kronor. Detta innebär att kostnadsminskningen understiger målsättning för 2024 med 7 miljoner kronor.

Ordförande

Roko Kursar (L)

Utredare

Cassandra Lundvall