
Revisionsrapport

***Insatser för personer
med psykiska
funktionshinder***

Botkyrka kommun

*Lars Högberg
Certifierad kommunal
revisor
December 2012*



2012-12-11

Lars Högberg

Projektledare

Jan Nilsson

Uppdragsledare

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund och uppdrag.....	2
2.1.	Fastställd revisionsfråga.....	2
2.2.	Revisionskriterier	2
2.3.	Metod.....	2
3.	Socialpsykiatri i Botkyrka kommun.....	4
3.1.	Organisation.....	4
3.2.	Pågående utvecklingsarbete	5
3.3.	Mål och riktlinjer för verksamheten.....	6
3.4.	Riktlinjer.....	7
3.5.	Volymer och verksamhetsmått.....	7
3.6.	Samverkansformer	9
3.7.	Insatsutbud.....	10
3.8.	Nämndens uppföljning.....	10
4.	Bedömning	12

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun har PwC genomfört en granskning av socialnämndens insatser till psykiskt funktionshindrade.

Följande revisionsfråga ska besvaras:

Har socialnämnden en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av den verksamhet som riktar sig till personer med långvarigt psykiskt funktionshinder?

Granskningen visar att socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll är tillräcklig och ändamålsenligt utformad. Både nämndens och förvaltningens styrning följer den styrmodell som är fastställd i kommunen. Nämndens styrning konkretiseras i den handlingsplan som ligger till grund för socialpsykiatrienhetens arbete.

I den löpande uppföljningen till nämnden redovisas genomförda aktiviteter och uppnådda resultat och effekter i förhållande till handlingsplanen och övergripande mål.

Sammantaget visar den genomförda granskningen att verksamheten innehållsmässigt bedrivs på ett målinriktad och strukturerat sätt.

De närmaste utmaningarna för nämnden och socialpsykiatrienheten handlar om:

- Att skapa förutsättningar för att kunna genomföra verksamheten inom fastställda budgetramar
- Fortsatt fokus på och säkerställande av att enhetens samlade arbete och processer hålls samman så att de lever upp till de krav som gäller för ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

2. Bakgrund och uppdrag

Psykiatrireformen, som genomfördes 1995, syftade till att reformera vården och omsorgen av de psykiskt funktionshindrade. Målsättningen var att höja kvaliteten i de psykiskt funktionshindrades liv och främja jämlikhet i levnadsförhållandena. Socialtjänstlagen (SoL) förstärktes med ytterligare en lagstiftning, en så kallad rättighetslagstiftning, LSS (lagen om stöd och service) för gruppen funktionshindrade. Den reform som den nya lagstiftningen innebär kännetecknas av en humanistisk människosyn. Valfrihet och integritet är två viktiga begrepp i lagarna.

Vården och stödet till psykiskt funktionshindrade förutsätter ett nära samarbete mellan kommunen och landstinget. Enligt SoL ansvarar kommunen för stöd till personer med långvarigt psykiskt funktionshinder.

Mot ovanstående bakgrund och utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer gett PwC:s specialistenhet Kommunal Sektor i uppdrag att genomföra en granskning.

2.1. Fastställd revisionsfråga

Har socialnämnden en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av den verksamhet som riktar sig till personer med långvarigt psykiskt funktionshinder?

2.2. Revisionskriterier

- Verksamhetsinriktningen motsvarar de behov som finns av stödinsatser till olika grupper av psykiskt funktionshindrade
- Verksamheten bedriver ett målinriktat och individuellt utformat klientarbete
- Typ av insatser som ges för att stimulera till en meningsfull sysselsättning och fritid
- Tillräcklig kompetensutveckling av personalen
- Verksamheten bedriver ett ändamålsenligt utåtriktat och uppsökande arbete
- Verksamheten genomförs utifrån gällande lag, lokala mål och riktlinjer
- Uppföljningar av verksamheten genomförs
- Ändamålsenlig samverkan och samarbetsformerna med landstingshuvudmannen

2.3. Metod

Granskningen baseras på:

- Intervjuer med bland annat socialpsykiatrienhetens verksamhetschef och sektionschefer

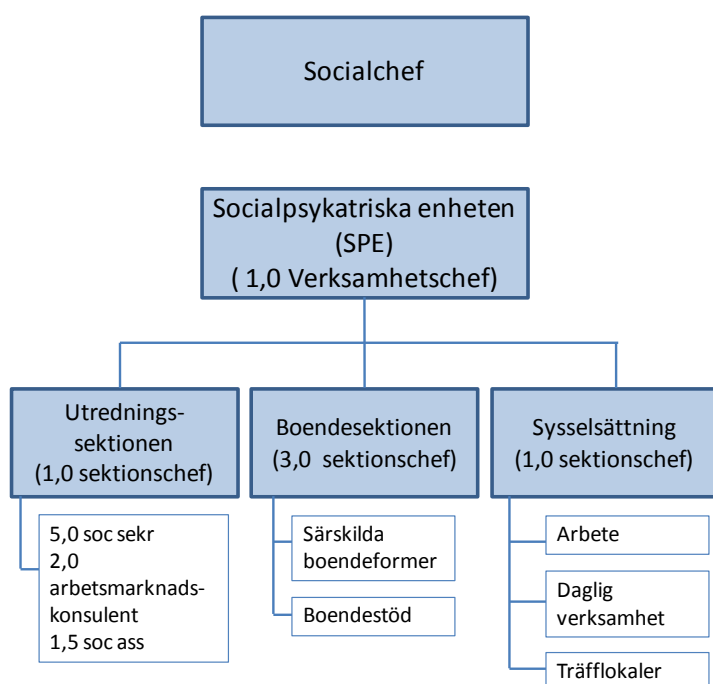
- Studie av styrande dokument, rutinbeskrivningar, riktlinjer samt uppföljningsrapporter

Granskningsrapporten har varit föremål för sakavstämning med verksamhetschef och sektionschefer inom socialpsykiatriska enheten.

3. Socialpsykiatrin i Botkyrka kommun

3.1. Organisation

Den socialpsykiatriska enheten (SPE) är organiserad som en egen enhet inom socialförvaltningen.



Enheten är indelad i tre sektioner där utredningssektionen har ansvar för den myndighetsutövande delen. Det vill säga att genomföra en utredning, biståndsbedöma och fatta beslut om insatser i de ärenden som aktualiseras vid enheten, vilket huvudsakligen sker genom ansökan eller anmälan.

Enheten har vidare två sektioner som ansvarar för utförande av beslutade biståndsinsatser, boende- respektive sysstelsättningssektionen.

Enhetens målgrupp är personer, från 18 år ålder och äldre, som har en allvarlig och långvarig funktionsnedsättning till följd av en psykisk sjukdom och som behöver stöd i boende, sysstelsättning och för sin fritid. Kommunens ansvar och uppdrag är att underlätta för den enskilde att kunna leva ett självständigt liv och kunna delta i samhällslivet. Ansvaret omfattar även att erbjuda ett individuellt utformat stöd när det gäller meningsfull sysstelsättning samt boende.

SPE utreder behov, beslutar om biståndsinsatser och verkställer beslutade insatser med stöd av Socialtjänstlagen (SoL) och lagen om särskilt stöd och service (LSS).

Inom de särskilda boendeformerna har även enheten ett ansvar enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) upp till sjuksköterskenivå.

Årsarbetare	Särskiltboende	Syssel-	Utredning	Ledning	Antal
Tjänstekategori	Boendestöd	sättning		Utveckling	
Verksamhetschef				1	1
Sektionschef	4	1	1		6
Socialassistenter			1,5		1,5
Socialsekreterare o kurator			5		5
Föreståndare	3				3
Socialpedagoger		1			1
Boendestödjare/CM	62				62
Timanställda boendestödjare	2,75				2,75
Handledare syssels.		13			13
Vaktmästare	1				1
Sjuksköterska	3				3
Arbetskonsulent			1+1		2
Metodutvecklare/-stödjare				1	1
Summa	72,25	15	9,5	2	98,75

Kommentar

Sedan psykiatrireformen genomfördes har kommunens verksamhet successivt kommit att utökats. En klar majoritet av enhetens anställda, 70 %, finns inom de särskilda boendeformerna och boendestödet. Vilket är en avspeglning av behovsutvecklingen och den utbyggnad som skett av de särskilda boendeformerna samt möjligheten att kunna erbjuda boendestöd till enskilda brukare som har ett eget boende eller ett så kallat andrahandskontrakt genom förvaltningen. Idag finns i kommunen åtta särskilda boendeformer. Ett av dessa är bemannat med personal dygnet runt. Utanför den ordinarie personalens arbetstider finns vid behov ett mobilt boendestödsteam tillgängligt för brukare inom de övriga särskilda boendeformerna samt brukare med insats boendestöd.

En motsvarande utveckling och successiv utökning av verksamheten har skett när det gäller daglig verksamhet och sysselsättning.

Inom utredningssektionen finns idag två arbetskonsulenter. En av dessa är finansierad av samordningsförbundet. Arbetskonsulenternas uppgift är att stödja enskilda som vill komma igång i arbete genom att söka praktik- och arbetsplatser.

Även en av sektionschefsfunktionerna inom boendesektionen samt 0,5 sjukskötersketjänst inom de särskilda boendeformerna är finansierade genom statsbidrag.

3.2. Pågående utvecklingsarbete

Inom enheten finns flera olika utvecklingsprojekt pågående, samt planering för start av ytterligare två projekt under 2013.

Aktiviteter	Start	Slutfört
Målgruppsinventering	Påbörjat	2013
Utvecklad brukarmedverkan	Påbörjat	2014
Utveckla anhörigstödet och anhörigmedverkan	Påbörjat	2014
Framtagande av aktivitets- och tidsplan för att motverka stigma avseende personer med psykisk	2013	2013
Implementering av socialstyrelsen rekommenderade arbetsmetoder inom utredning, boendestöd och sysselsättning	Påbörjat	2014
Omorganisation inom särskilt boende så att personer med samtidigt allvarlig somatisk sjukdom och psykisk funktionsnedsättning får ett tryggt boende	Påbörjat	2014
Planering/samverkan med andra berörda enheter start av boende för personer med komplexa vårdbehov, missbruk och psykisk sjukdom	2013	2016
Utveckla kompetensteg för personalen inom sysselsättningen	Påbörjat	2013
Budgeten i balans	Pågående process	2014

Kommentar

Två av de pågående projekten har en direkt koppling till ökad rättssäkerhet och enskildas möjligheter till delaktighet och medverkan.

Projekten som avser målgruppsinventering och kompetensutveckling inom sysselsättningen kommer enligt planeringen att slutföras under 2012.

Enheten har under de senaste åren uppvisat negativa avvikelser i förhållande till fastställda budgetramar. Vidtagna och pågående åtgärder inom enheten har ett tydligt fokus på att uppnå balans med bibehållet kvalitativt verksamhetsinnehåll.

3.3. Mål och riktlinjer för verksamheten

Styrningen i kommunen utgår ifrån de övergripande mål och målområden samt resurser som fullmäktige fastställer. Socialnämnden konkretiserar dessa som nämndsmål i nämndens ettårsplan. Denna plan inkluderar också förvaltningens åtaganden.

Utifrån nämndens ettårsplan formulerar socialförvaltningens enheter egna åtaganden vilka framgår av respektive enhets handlingsplan. Handlingsplanen är det dokument som styr enhetens arbete. Till enhetens handlingsplan finns bilagor som beskriver enhetens arbetsätt, aktivitetsplaner, rutinbeskrivningar och riktlinjer.

I handlingsplanen anges också hur enheten avser att följa upp sina åtagande och vilken uppföljning och kontroll av arbetsätt det är som ska genomföras under verksamhetsåret.

Socialchefen bedömer årligen trovärdigheten i enheternas handlingsplaner och åtaganden.

Kommentar

I delårsrapport och årsbokslut sker en redovisning av enhetens åtaganden, genomförda aktiviteter och uppnådda resultat i förhållande till som fullmäktige och nämnden fastställt.

3.4. Riktlinjer

Inom enheten finns fastställda rutinanvisningar och riktlinjer för såväl den myndighetsutövande delen av verksamheten som den utförande, samt för roll och ansvarsfördelningen mellan dessa:

- Handläggning av enskilda ärenden
- Utredningsmall
- Instrument för självskattning
- Genomförandeplan

För samverkan med sjukvårdshuvudmannen finns fastställda rutiner gällande:

- Samordnad vårdplan
- Samordnad individuell plan

Kommentar

Som framgår ovan pågår också ett arbete inom enheten med att implementera olika utredningsverktyg och arbetsmetoder.

Enligt fastställd roll och ansvarsfördelning mellan enhetens sektioner gäller att handläggare inom utredningssektionen har det övergripande ansvaret för ett ärende, från aktualisering till beslutfattade och till att den beslutade insatsen överlämnas till utförande inom SPE. Det fortsatta samordningsansvaret i ärendet övertas då av case manager. När en enskild beviljas och flyttar in i något av enhetens särskilda boenden övertas samordningsansvaret av personal i boendet.

Då en beslutad insats överlämnas till extern utförare är det handläggaren inom utredningssektionen som har ett fortsatt ärende- och samordningsansvaret under insatsens genomförande.

3.5. Volymer och verksamhetsmått

Målgruppens storlek sammantaget och åldersindelad framgår av nedanstående sammanställning. Uppgifterna är hämtade från den senaste nyckeltalsjämförelsen som genomförts för södertörnskommunerna.

Kommun	18-24 år	25-34	35-44	45-54	55-64	65 år och äldre	Andel aktuella av 1000 personer i befolkningen
Botkyrka	6,8	11,2	8	8,8	7,4	1,5	7,4
Haninge	2,1	5,1	6,4	7,8	8,6	2,8	5,5
Huddinge	2	3,4	3,2	7,8	8,5	0,9	4,3
Nacka	1,3	3,5	3,2	6,2	7,8	0,4	3,7
Nynäshamn	8,2	10,2	8,3	8,5	10,2	0	6,8
Salem	2,1	5,5	2,7	8,6	4,5	1,2	3,9
Södertälje	3,1	9	10,7	15,8	13,1	1,5	8,8
Värmdö	12,5	38,2	4,1	0,5	0	0	5,4
Jämförelsekommuner	3,1	8,3	5,9	8,5	8,3	1,2	5,8
Storkommun	3,1	6,5	6,1	9,2	9,1	1,4	5,9
Småkommun	8,8	22	5	4,5	4,4	0,2	5,6

Kommentar

Målgruppen har i Botkyrka kommun en högre andel i förhållande till befolkningen totalt som åldersindelad.

Nyckeltal och mått	Utfall 2010	Utfall 2011	Utfall tom aug 2012	Mål 2012	Prognos delår 2
<i>Antal boendedygn</i>					
Särskilt boende egen regi	27 415	30 862	19 352	31 320	29 222
Särbo o HVB, externa	17 861	13 857	6 270	7 700	9 405
Träningslägenheter			3 763	4 680	5 200
Summa dygn Särbo o HVB	45 276	44 719	29 385	39 020	43 827
<i>Antal årsboenden</i>					
Särskilt boende egen regi	75,1	84,6	53	85,8	80,1
varav för män	57%	56%	51%		
varav för kvinnor	43%	44%	49%		
Särbo o HVB, externa	49	38	17,2	22	25,8
varav för män	59%	54%	66%		
varav för kvinnor	41%	46%	34%		
Summa årsboende Särbo o HVB	124	123	70,2	108	105,8
<i>Nettokostnad per årsplats (tkr)</i>					
Särskilt boende egen regi	339	322		334	363
Särbo o HVB, externa	401	442		495	464
Summa boende	322	349	377	365	388
<i>Kontaktperson, ledsagning o pers ass</i>					
Antal dygn	21 652	16 833	10 860	16 500	16 800
varav för män	25%	26%	27%		
varav för kvinnor	75%	74%	73%		
Nettokostnad per dygn (kr)	130	176	162	153	175
<i>Antal pågående utredningar</i>					
varav för män	84	99	77		
varav för kvinnor	33	46	26		
Antal avslutade utredningar	51	53	51		
Antal avslutade inom fyra månader	73	80	62		
Antal avslutade inom fyra månader	72	77	58		
Andel avslutade inom fyra månader	99%	96%	94%		

Kommentar

Ovanstående uppgifter är hämtade från enhetens delårsrapport 2012. Av denna framgår bland annat att:

- Antalet externt köpta boendeplatser har minskat mellan åren 2010-2011. Prognos för år 2012 pekar på en fortsatt minskning
- Inflödet av ärenden ökar i termer av pågående utredningar.

3.6. Samverkansformer

Samverkansform	Syftet	Parter	Avtal/ överenskommelse
Samverkansgrupp	Säkra och samordna socialomsorg och vård för personer i målgruppen	Landstinget och kommunen, Socialförvaltningen och Psykiatri Sydväst	Både ett övergripande avtal och ett lokalt avtal finns.
Primärvårdsteam/ bedömningsteam	Säkra och samordna social omsorg och vård för personer med samsjuklighet i missbruk och psykisk sjukdom.	Landstingets vuxenpsykiatri och beroendevård samt vuxenenheten	Ett samverkansavtal finns.
Samverkan med intresseföreningarna/ och brukarna	Ta in synpunkter och diskutera utvecklingsområden	IFSAP, RSMH, Attention och/eller NSPH, brukare och ev. brukarrevisorer	En muntlig överenskommelse finns
Samverkansgruppen / gråzonsgrupp	Säkra och samordna omsorg för personerna i målgruppen	Vård- och omsorgsförvaltningen	Överenskommelse finns
Vårdkedja	Säkra och samordna insatserna för personer i målgruppen	Socialförvaltningen och Landstingets beroendecentrum	Samverkansavtal finns
Arbetsgruppen Våld i nära relationer	Säkra och samordna insatserna för personer som blivit utsatta för våld i nära relationer	Förvaltningens olika enheter	Ett styrdokument finns

Kommentar

Enheten har utvecklade samverkansformer både med externa parter, framför allt sjukvårdshuvudmannen, samt med kommun- och förvaltningsinterna verksamheter. Flertalet av dessa bygger på skriftliga avtal.

3.7. Insatsutbud

De särskilda boendeformerna har sedan psykiatrireformen kommit att successivt byggas ut. Idag finns inom enheten åtta särskilda boenden med varierande tillsyn och personell bemanning. Ett av de boendena har bemanning hela dygnet. Utökningen av de förvaltningsinterna särskilda boendeformerna har inneburit att antalet externa köpta platser har minskat.

Boendestöd är en insats som har ökat kraftigt under de senaste åren. Det hänger samman med den personal- och kompetensmässiga förstärkning som skett inom denna verksamhet. Men också att boendestödet som insats kan utformas på ett flexibelt och anpassat sätt utifrån den enskildes behov och säkerställande av en skälig levnadsnivå. Enhetens boendestödsinsatser är många gånger kompletterad med andra insatser gällande daglig verksamhet och sysselsättning. Inom boendestödet finns ett nära samarbete med den lokala psykiatrins öppenvård. Möjlighet till boendestöd dygnet runt finns.

För sysselsättning och daglig verksamhet finns idag i fem verksamheter:

- Axet, 20 platser
Bedriver en arbetsinriktad verksamhet.
- Chicita, 12 platser
Riktat sig till brukare i åldrarna 18-35 år, ofta med avbruten skolgång.
- Enter, åtta platser
En rehabiliteringsverksamhet riktad mot brukare i de yngre åren som vill få ett arbete. Verksamheten har som Axet ett nära samarbete med utredningssektionens arbetskonsulenter.
- Bryggan och Fyren,
Båda är träfflokaler som har en öppen verksamhet som sammantaget har 140 aktuella brukare. Fyren bedriver även verksamhet under helger. Bryggan har ett nära samarbete med RSMH¹. Verksamheten omfattar bland annat aktiviteter som friskvård, utflykter och studiecirklar.

3.8. Nämndens uppföljning

Uppföljningen av verksamheten i förhållande till kommunövergripande och nämndsspecifika mål sker huvudsakligen vid tre tillfällen. I samband med delårsrapport 1 och 2 samt vid årsbokslut.

Den ekonomiska uppföljningen följer fastställda rutiner i förvaltningen.

Samtliga beslut om insatser eller avslag anmäls månatligen till nämnden och nämndens utskott på särskild delegationslista. Utskottet väljer regelbundet

¹ RSMH = Riksförbundet social och mental hälsa

slumpmässigt ut ett antal ärenden och beslut som senare redovisas av förvaltningen.

Resultat av genomförd intern kontroll i förhållande till den internkontrollplan som nämnden fastställt redovisas vid bokslut.

Sektionschef vid utredningssektionen genomför regelbundet kontroller av ärendedokumentation och beslutsfattade i förhållande till fastställda handlägningsrutiner och riktlinjer. Inom förvaltningen genomförs också kollegiegranskningar.

Kommentar

Socialstyrelsen har tidigare i år genomfört en tillsyn. I tillsynsrapporten pekas på att nämnden behöver vidta åtgärder när det gäller socialpsykiatrin:

- Ta fram en plan för hur nämnden ska arbeta med att ta emot och utreda klagomål och synpunkter
- Säkerställa att rutiner för att anmäla allvarliga missförhållanden är kända av all personal i verksamheten
- Säkerställa att handlägningsprocess och dokumentation är rättssäker och följer gällande regelverk

Nämnden har i svar redovisat vilka utvecklingsinsatser som är pågående och vidtagna åtgärder. När det gäller rättssäkerhet har handlägningsprocessens riktlinjer tydliggjorts.

4. *Bedömning*

Sammantaget visar den genomförda granskningen att verksamheten bedrivs på ett målinriktad och strukturerat sätt.

- Verksamheten motsvarar i allt väsentligt målgruppens behov. Insatserna har över tid sedan psykiatrireformen kommit att både byggas ut och utvecklas. Det finns idag inom enheten ett differentierat utbud av olika stödinsatser. Det finns uppbyggda och fungerande samverkansformer mellan socialpsykiatrienhetens olika sektioner och med förvaltningens övriga verksamheter.
- Genomförda intervjuer pekar samstämmigt på att samverka med landstingshuvudmannen, den slutna och öppna hälso- och sjukvården, fungerar både på ett övergripande plan som i individärenden. Samarbetet mellan enheten och den psykiatriska öppenvården uppges som väl fungerande.
- För att tydliggöra hur en beslutad stödinsats ska utformas och genomföras finns genomförandeplaner. Dessa har utformats i dialog med den enskilde och av samtliga i ärendet inblandade aktörer inom enheten.
- Utbudet av insatser för att stimulera till en meningsfull sysselsättning och fritid bedöms som väl utvecklat, flexibelt och ändamålsenligt.
- Det genomförs medvetna satsningar på kompetensutveckling inom enheten. Bland annat för personal som arbetar inom sysselsättningen. Kompetensmässiga krav, motsvarande högskoleutbildning, ställs för anställda inom boendestödet. Även när det gäller metodmässiga frågor pågår kompetensmässiga satsningar.
- När det gäller utåtriktat och uppsökande arbete finns ett identifierat behov av utvecklingsinsatser och pågående samverkansprojekt med intresse- och brukarorganisationer.
- Verksamhetsuppföljningen och rapporteringen till nämnden följer den struktur som gäller för förvaltningen som helhet. Det finns utarbetade former för så kallad kollegiegranskning inom förvaltningen. Inom enhetens utredningssektion genomförs regelbundet olika uppföljningar och kontroller av den myndighetsutövande delens handläggningsprocess. Resultat av genomförd intern kontroll redovisas i samband med bokslut.

Verksamhetens utmaningar:

- Att kunna genomföra verksamheten inom fastställda budgetramar

- Fortsatt fokus på och säkerställande av att enhetens samlade arbete och processer hålls samman så att de lever upp till de krav som gäller för ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.