



2017-05-29

Socialnämnden

Dnr Son 2017/191

Genomlysningar LSS

Förslag till beslut

Socialförvaltningens förslag

1. Socialnämnden godkänner PwC:s rådgivningsrapport ”*Genomlysning LSS Järfälla kommun*” och lägger den till handlingarna.
2. Socialnämnden godkänner rapporten ”*Genomlysning*” (gällande utredningar om personlig assistans) och lägger den till handlingarna.

Ärendet i korthet

Kommunens revisorer har gett KPMG i uppdrag att göra en översyn av kommunens uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS. Socialförvaltningen har valt att därutöver beställa två genomlysningar av LSS i allmänhet och personlig assistans enligt LSS i synnerhet. I den ena är fokus brett och omfattar hela LSS och handläggningsprocessen i stort. I det andra har fokus lagts på handläggningsprocessen gällande personlig assistans utifrån ett stickprov på tio akter.

Handlingar

1. Socialförvaltningens tjänsteskrivelse 2017-05-29
2. PwC:s rådgivningsrapport ”*Genomlysning LSS Järfälla kommun*”, maj 2017
3. Lindblads Juristbyrå AB, ”*Genomlysning*” (gällande utredningar om personlig assistans)¹

Bakgrund

Järfälla kommun har haft en stor ökning av kostnaderna gällande personlig assistans under flera år. Bedömningen har hittills varit att ökningen till stor del har berott på de ändrade regler för bedömning som Försäkringskassan tagit fram och som i nästa steg orsakat kostnadsövervältring på kommunal verksamhet.

¹ Initialerna som är kopplade till ärendena har avmarkerats för att inte avslöja vilka personer som är kopplade till respektive utredning.



KPMG har därför fått revisionens uppdrag att göra en översyn av kommunens uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS. Fokus i deras rapport har, utifrån de ökade assistanskostnaderna, blivit just personlig assistans. Denna rapport och socialförvaltningens förslag till svar går upp till socialnämnden som en egen rapport, dnr Son 2017/101.

Socialförvaltningen har velat ta ett brett grepp och har därför valt att se över hela myndighetsutövningen inom LSS i syfte att utreda handläggningsprocessens kvalitet och påverkan på den volymutveckling som har varit, främst inom personlig assistans. Detta uppdrag har gått till PwC och deras rådgivningsrapport medföljer handlingarna i detta ärende.

Dessutom har en juristbyrå som är kunnig inom området handläggning LSS, Lindblad Juristbyrå AB, fått uppdraget att gå igenom tio akter (stickprov) för att granska om handläggningen har skett på rätt sätt i dessa fall.

De två rapporterna kan ses som ett komplement till den granskning som kommunens revisorer gjort genom KPMG.

Analys och överväganden

PwC: Rådgivningsrapport "Genomlysning LSS Järfälla kommun", maj 2017

PwC har på uppdrag från socialförvaltningen genomfört en översyn av Järfälla kommuns myndighetsutövning inom LSS i syfte att utreda handläggningsprocessens kvalitet och påverkan på den volymutveckling som har varit, främst inom personlig assistans. Uppdraget omfattade genomlysning av handläggningsprocessen, organisation och arbetssätt och deras konsekvenser för volymutvecklingen. Uppdraget innebar också en granskning av Järfällas lokala regelverk för biståndsbedömning samt jämförelse mot andra kommuner, handläggningsprocessens följsamhet till nationellt och lokalt regelverk samt en identifiering av utvecklingsbehov i handläggningsprocessen. Allt har utmynnat i förslag till förändringsåtgärder.

Flera positiva områden lyfts i rapporten:

- Nuvarande handläggningsprocess med tillhörande utredningar bedöms sammantaget vara av god kvalitet och bedöms inte utgöra förklaring till volymökningen
- Handläggningsprocessen har strukturerats upp under de senaste åren och ett arbete med att öka kvaliteten i myndighetsutövningen har genomförts
- Handläggarna får stöd i handläggningsprocessen genom regelbundna och ledningsledda ärendedragningar. Kommunens nyligen uppdaterade riktlinjer och rutiner uppfattas vid en jämförelse med andra kommuner vara tydliga och utgöra ett gott stöd för handläggarna i bedömningen. De utgör, enligt PwC:s bedömningar, inte heller en förklaring till den ökade volymen.
- PwC har gjort en granskning av ett urval (stickprov) av utredningarna. Utredningarna bedöms hålla en god kvalitet och följa en struktur som säkrar att de övervägningar som behöver göras för att komma fram till beslut om insats också görs.
- PwC gör bedömningen att handläggningsprocessen i allt väsentligt följer nationellt och lokalt regelverk.



- Ledningsstödet bedöms som gott och gruppledaren uppfattas vara delaktig i utredningar och bedömningar i förhållandevis stor utsträckning och är därmed ett stort stöd till många handläggare.

Det finns också flera risker och förbättringsområden:

- Personalomsättningen bland LSS-handläggarna har varit hög under den period som volymutvecklingen har varit. Därmed har det blivit en ökad arbetsbelastning på kvarvarande handläggare. Detta kan påverka kvaliteten i utredningarna.
- Personalomsättningen på ledningsnivå har också varit hög. Bristande kontinuitet på ledningsnivå kan medföra risk för bristande stöd till handläggare samt att utvecklings- och förbättringsarbete avstannar.
- Att mycket av ledningsstödet kommer från gruppledaren kan innebära en viss sårbarhet, då gruppledaren blir avgörande för handläggningsprocessen i många fall.
- Det idag pågående utvecklingsarbetet bör fortsätta
- Handläggarna bör även fortsättningsvis få möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling för en ökad säkerhet i bedömningen av assistansärenden samt övriga insatser enligt LSS
- Det uppfattas inte som att dagens verksamhetssystem används ändamålsenligt eller att det möjliggör tillförlitliga analyser.
- Det finns problem med att få fram kvalitetssäkrad statistik för enhetens olika insatser, även om det under de senaste åren har förts manuell statistik som medger bättre uppföljning och kontroll. Dubbel registrering i verksamhetssystem och excel-fil innebär dubbelarbete och en viss sårbarhet, då det kräver stor kunskap och kvalitetskontroll för att ha stora mängder statistik i olika excel-dokument.

PwC konstaterar att antalet brukare med assistans samt antalet assistanstimmar enligt Socialförsäkringsbalken, SFB, har minskat samtidigt som brukare och timmar enligt LSS har ökat. Det sker alltså en övervältring från Försäkringskassan och den leder till att kommunen i större utsträckning får det fulla kostnadsansvaret. Det är också så att antalet timmar per brukare med assistans enligt LSS ökar, det vill säga att en brukare beviljas i genomsnitt fler timmar än tidigare.

Då det finns brist på viss statistik kan man inte göra en djupare analys inom vilka grupper assistanstimmarna har ökat och vad som orsakar ökningen.

PwC anser att Järfälla bör utreda om det är möjligt att tydligare definiera målgrupper inom brukarkollektivet som har insatsen personlig assistans för att se om det finns några speciella målgrupper som står för huvuddelen av volymökningen.

PwC konstaterar också att intervjuer och stickprov visar att den enskilde som ansöker om personlig assistans i många fall tar hjälp av privata företag i sin ansökan, vilket har gjort att ansökningarna blir mer professionella och svårare att ifrågasätta. Andelen timmar som utförs av privata assistansutförare har också ökat under de senaste åren. PwC föreslår en fördjupad analys av denna koppling.

**Lindblad Juristbyrå AB: ”Genomlysning” (gällande utredningar om personlig assistans)**

Lindblad Juristbyrå AB har gjort en genomgång av utredningarna utifrån Socialstyrelsens författningssamling med titeln ”*Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS*”, SOSFS 2014:5. Områdena som genomlysts är huvudsakligen aktualisering av ärende, samtycke, bedömning av behov, sammanställning av beslutsunderlag. Genomlysningen omfattar också frågan om bedömningarna gällande de grundläggande behoven är i linje med rättsliga förutsättningar. Den ser också över om bedömningarna är rimliga vad gäller övriga behov och ledsagning och om bedömningarna är generösa i jämförelse med rådande rättspraxis. En annan infallsvinkel är om de tillfälliga utökningarna (till exempel under sjukhusvistelse) kan anses juridiskt korrekta eller om en annan bedömning kunde göras. Därutöver har barnperspektivet i utredningar som berör barn granskats.

Utredningarnas styrkor

- Utredningarna har en väsentligen god harmonisering med SOSFS 2014:5
- Utredningarna är tydliga med ett klart och precist språk, är genomarbetade och innehållandes relevanta fakta
- Den enskildes bedömning av sina behov är genomgående tydligt framställt
- Nämndens bedömning av den enskildes behov är tydliga, vilket innebär att det är enkelt att identifiera behovsbedömningen både från den enskildes och från myndighetens sida
- Utredningarna har lättbegripligt språk och följer enhetlig och tydlig formalia
- Omfattningen på utredningarna rimliga
- Den enskilde ges en central roll i utredningarna och utrymme ges för att beskriva dennes behov och önskemål på individnivå
- Utredningarna är tydliga i hänvisning till relevanta underlag för bedömningarna
- Tidsberäkningarna är tydligt preciserade både vad gäller den enskilde samt nämndens bedömningar
- Sammantaget framstår utredningarna som väldisponerade och väl underbyggda.

Förbättringsområden och områden att förtydliga

- I vissa fall kan nämnden förtydliga att samtycke och bruten sekretess finns då någon annan för den enskildes talan än denne själv
- Målsättningar bör förtydligas och individanpassas i linje med lagens syfte om individuellt utformat stöd
- Rätt till hjälp för övriga grundläggande behov tar sikte på individer med psykiska funktionsnedsättningar
- Egenvård är inte att betrakta som ett grundläggande behov
- Det är väsentligt att vid bedömningen identifiera på vilket sätt den enskilde deltar i hushållsgemensamma sysslor
- Vid assistans under sjukhusvistelse kan en analog tolkning av 106 kap. 25 § SFB vara vägledande. Särskilda skäl krävs enligt SFB för att assistans ska vara aktuell, men individuell prövning ska alltid göras.
- I utredningar som gäller barn bör nämnden så långt som möjligt försöka identifiera barnets bästa samt beskriva på vilket sätt en sådan identifiering har gjorts. Barnets rätt till insatsen och rätt till delaktighet bör också kartläggas.



- I de fall den enskilde kan omfattas av fler än en av lagens tre personkretsar kan det vara lämpligt att överväga vilken personkretstillhörighet den enskilde ska tillskrivas.
- Omfattningen av beviljad assistans för hushållsgemensamma insatser bör hållas så lika som möjligt för alla ärenden där detta är aktuellt. Om särskilda skäl talar för en annan bedömning bör skälen beskrivas i utredningen.
- För att få en så jämlik behandling av kommuninvånarna som möjligt rekommenderas enhetliga beslutslängder för beslut om personlig assistans om det inte finns särskilda skäl för annan bedömning. De beslut som inte varierar över tid bör vara tillsvidarebeslut.

Sammanfattningsvis bedöms utredningarna hålla en god kvalitet i utförande och bedömning.

Utvecklingsarbete på enheten funktionsnedsättning

Enheten funktionsnedsättning har tagit del av rapporten. Enhetschef och gruppledare har gjort en planering gällande förbättringsområden, där fokus kommer att ligga på målformuleringar, rutiner, uppföljning och barnperspektiv. Alla LSS-handläggare har fått rapporten skriftligt och har också gått igenom den under en ärendedragning med gruppledaren. De kommer att fortsätta att arbeta med rapporten och fokusområdena under samtliga ärendedragningar framöver.

På enheten finns även en utvecklingsgrupp som består av en gruppledare och fyra LSS-handläggare. De arbetar specifikt med insatsen personlig assistans och kommer att arbeta ingående med resultatet av rapporten och de valda förbättringsområdena.

Barnkonsekvensanalys

Personlig assistans kan ges till personer i åldrarna 0 – 65 år. De som har fått personlig assistans före 65 års ålder behåller också den personliga assistansen efter 65 år. Vid ökat behov av stöd efter 65 år kan man inte få personlig assistans, utan då får man andra insatser, till exempel hemtjänst enligt SoL.

Både barn och vuxna berörs av handläggning gällande personlig assistans LSS. Barnperspektivet berörs som ett förbättringsområde i genomlysningen, men barn och ungdomar har inte deltagit i genomlysningen och därför inte fått säga sin mening.

Ekonomiska konsekvenser

I dagsläget kan de ekonomiska konsekvenserna inte bedömas. Handläggningsprocessen, och de förbättringar som föreslås, bedöms inte i sig påverka kostnadsutvecklingen för personlig assistans. De ökade kostnaderna bedöms främst bero på övervälningskostnader som uppstått i samband med förändrade tolkningar av socialförsäkringsbalken. Dessa tolkningar påverkar i sin tur Försäkringskassans bedömningar av vilka som ska få personlig assistans enligt SFB.

Däremot kan utvecklingen mot fler personer som får personlig assistans enligt LSS i förlängningen innebära både ökade kostnader och att fler handläggare kan behöva anställas framöver för att säkra fortsatt god handläggning samt för utveckling och uppföljning.



Slutsatser

Socialförvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner de båda rapporterna och lägger dem till handlingarna. Socialförvaltningen kommer att använda resultatet av rapporterna i det fortsatta förbättringsarbetet.

Johan Bergman
Socialdirektör

Jenny Wilhelmsson
Avdelningschef Äldreomsorg och Funktions-
hinder

Expedieras

Johan Bergman
Stefan Lidsten
Jenny Wilhelmsson
Rosanna Stenström
Annika Midén
Inger Brandell