

Rådgivningsrapport

Genomlysning LSS

Järfälla kommun

*Oskar Lannerhjelm
Joanna Hägg
Carina Altius*

Maj 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund och uppdrag	3
2.2.	Genomförande.....	3
2.3.	Insatser enligt LSS – lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.	4
3.	Kostnads- och volymutveckling.....	5
3.1.	Personlig assistans	5
3.1.1.	Reflektioner och förslag på åtgärder	9
4.	Myndighetsprocessens utformning.....	11
4.1.	Organisation och förutsättningar	11
4.1.1.	Riktlinjer och rutiner	11
4.1.2.	Handläggning och ledningsstöd i processen	13
4.1.2.1.	Fördjupning: personlig assistans	13
4.1.3.	Granskning av utredningar.....	15
4.1.4.	Reflektioner och förslag på åtgärder	15
4.2.	Processen för volym- och kostnadsuppföljning	16
4.2.1.	Reflektioner och förslag på åtgärder	18
5.	Bilagor	19
5.1.	Bilaga 1.....	19
5.1.1.	Kostnader för LSS-boende.....	19
5.1.2.	Kostnader för daglig verksamhet	20
5.1.3.	Kostnader för övriga insatser	20

1. *Sammanfattning*

PwC har genomfört en översyn av Järfälla kommuns myndighetsutövning inom LSS, i syfte att utreda handlägningsprocessens kvalitet och påverkan på den volymutveckling som har varit, främst inom personlig assistans.

Sammantaget bedöms nuvarande handlägningsprocess med tillhörande utredningar vara av god kvalitet och anses därmed inte kunna utgöra en förklaring till den identifierade volymökningen inom personlig assistans. Det har under de senaste åren varit ett stort fokus på personlig assistans inom LSS-teamen och handlägningsprocessen har strukturerats upp och ett arbete med att öka kvaliteten i myndighetsutövningen har genomförts. Det finns idag stöd till handläggarna i handlägningsprocessen, via exempelvis regelbundna och ledningsledda ärendedragningar och nyligen uppdaterade riktlinjer och rutiner. Dessa uppfattas vid en jämförelse med andra kommuner vara tydliga och utgöra ett gott stöd för handläggarna i bedömningarna och uppfattas därmed inte utgöra en förklaring till den ökade volymen. Utredningarna konstateras via stickprov hålla en god kvalitet och följa en struktur som innebär att de övervägningar som behöver göras för att komma fram till beslut om insats görs. PwC bedömer i och med ovanstående att handlägningsprocessen i allt väsentligt följer nationellt och lokalt regelverk.

Det noteras att personalomsättningen bland LSS-handläggarna har varit hög under den period som volymutvecklingen har varit, vilket har medfört ökad arbetsbelastning för kvarvarande handläggare. Detta kan påverka kvaliteten i utredningarna. Även personalomsättningen på ledningsnivå har varit hög. Bristande kontinuitet också på ledningssidan medför risk för bristande stöd till handläggare samt att utvecklings- och förbättringsarbete avstannar. Idag pågående utvecklingsarbeten bör fortsätta och det bör säkerställas att handläggarna har möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling för en ökad säkerhet i bedömningen av assistansärenden samt övriga insatser enligt LSS. Ledningsstödet idag bedöms som gott och gruppledaren uppfattas vara delaktig i utredningar och bedömningar i förhållandevis stor utsträckning och därmed utgöra ett stort stöd till många handläggare. Det finns i och med detta också en viss sårbarhet, då gruppledaren blir avgörande för handlägningsprocessen i många fall.

Dagens verksamhetssystem uppfattas inte användas ändamålsenligt eller möjliggöra 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. Däremot förekommer dubbelarbete när beslut ska registreras både i verksamhetssystemet och i en separat Excelfil. Det bedöms också vara sårbart att bygga upp stora mängder statistik i olika Exceldokument eftersom hanteringen kräver god kunskap och regelbunden kvalitetskontroll. Det bör säkerställas att verksamhetssystemet kan användas på önskat vis för att minska dubbelarbetet och sårbarheten med separata filer.

Det kan konstateras att antalet brukare med assistans samt antalet assistanstimmar enligt SFB har minskat samtidigt som antalet brukare och timmar med enligt LSS

har ökat. Det sker alltså en övervältring från Försäkringskassan där kommunen i större utsträckning får det fulla kostnadsansvaret. Samtidigt noteras också att antalet timmar per brukare med assistans enligt LSS ökar, dvs. en brukare beviljas i genomsnitt fler timmar än tidigare. På grund av bristen på viss statistik har det dock varit svårt att göra en djupare analys av vad som har skett sedan 2014, av till exempel inom vilka grupper assistanstimmarna har ökat samt därmed vad det kan bero av. Järfälla bör utreda om det är möjligt att tydligare definiera målgrupper inom brukarkollektivet som har insatsen personlig assistans, samt identifiera om det finns någon/några av dessa som står för huvuddelen av volymökningen.

Det noteras av intervjuer samt i stickproven av utredningar att den enskilde i många fall tar hjälp av privata företag i sin ansökan, vilket har gjort ansökningarna mer professionella och detaljerade, och därmed svårare att ifrågasätta. Andelen timmar som utförs av privata assistansutförare har ökat under de senaste åren. En fördjupad analys av denna koppling föreslås.

2. Inledning

2.1. Bakgrund och uppdrag

Från och med våren 2016 har volymerna inom LSS och främst inom personlig assistans ökat. Det har av förvaltningsledningen konstaterats att dessa volymer inte föranleds av ett större antal brukare och att flera av brukarna har fått avslag från Försäkringskassan vad gäller statlig assistansersättning då de inte ansetts kvalificera sig för sådan. Förvaltningsledningen önskar nu genomföra en analys av verksamheten.

Kommunen gjorde en genomlysning av biståndsbedömningen inom äldreomsorgen våren 2013. Det konstaterades i utredningen att rådande handlägningsprocess medförde oönskade volymer med påverkan på förvaltningens ekonomiska resultat samt att det fanns utvecklingsområden. Förvaltningsledningen önskar nu att en motsvarande genomlysning görs avseende myndighetsutövningen kopplad till LSS-området.

Genomlysningen syftar till att utreda möjligheterna för förvaltningen att påverka nuvarande volymutveckling inom LSS. Områden och processer som kommer belysas är:

- Genomlysning av handlägningsprocessen, organisation och arbetssätt och deras konsekvenser för volymutvecklingen
- Järfällas lokala regelverk för biståndsbedömning samt jämförelse mot andra kommuners
- Handlägningsprocessens följsamhet till nationellt och lokalt regelverk
- Identifiera utvecklingsbehov i handlägningsprocessen och föreslå förändringsåtgärder

2.2. Genomförande

I uppdraget har intervjuer genomförts med Tf. enhetschef, gruppleddare, platssamordnare, handläggare inom LSS-team för barn respektive vuxen, avgiftshandläggare, controller och enhetschef, enheten för ekonom/systemförvaltning.

Statistik och ekonomiska underlag har efterfrågats och analyserats. Styrande dokument, riktlinjer med mera har inhämtats.

2.3. Insatser enligt LSS – lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LSS-lagstiftningen¹ syftar till att säkerställa att personer med utvecklingsstörning eller andra stora och varaktiga funktionshinder bereds möjlighet att leva så likt andra som möjligt. Lagen är en rättighetslag och indelad i tre s.k. personkretsar. Personer tillhörande någon av dessa tre personkretsar har rätt till en eller flera av de tio insatser lagen omfattar om brukaren behöver det och behovet inte är tillgodosett på annat sätt.

De tre personkretsarna beskrivs i 1 § LSS där insatser beviljas under förutsättning att de har behov av insatserna, som är följande:

- Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1).
- Betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (personkrets 2),
- Andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stor och försorsaker betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (personkrets 3).

¹ Enligt LSS-lagen skall insatserna säkerställa att brukaren erhåller goda levnadsvillkor till skillnad från SoL där insatserna skall säkra att den enskilde erhåller en skälig levnadsnivå.

3. *Kostnads- och volymutveckling*

Järfälla kommun har under de senaste tre åren haft kostnadsökningar för omsorg avseende personer med funktionsnedsättning med i snitt 10 procent per år, enligt kommunens interna budgettilldelning och utfall. Den genomsnittliga kostnaden per brukare har ökat. Uppgifterna i tabellen nedan är hämtade från förvaltningens verksamhetsberättelser och innefattar både SoL-insatser och LSS-insatser inom funktionshinderområdet.

Tabell 1. Kostnad funktionshinder, 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nettokostnad, mkr	320	340	341	372	415	454
Antal med insats	1 098	1 143	1 246	1 233	1 343	1 177
Snittkostnad	291 292	297 078	273 718	301 703	309 010	385 726

De relativa kostnadsökningarna har varit större inom LSS än inom SoL-insatser. Kostnaderna för LSS-insatser har ökat med ca 14-15 procent årligen.

Det är främst inom personlig assistans som kostnaderna har ökat. Kostnadsutvecklingen för LSS-boende och daglig verksamhet visar inte samma utveckling, även om kostnaderna för LSS-boende har ökat 2016 (särskilt för de externa boendena). Även kostnaderna för daglig verksamhet ökade något 2016. Kostnaderna för LSS-boende, daglig verksamhet och övriga LSS-insatser redovisas i bilaga 1.

3.1. *Personlig assistans*

Kommunen och Försäkringskassan ett delat kostnadsansvar för personlig assistans. Försäkringskassan utreder den enskildes behov och fattar beslut om den enskilde är assistansberättigad. Om det grundläggande behovet uppgår till högst 20 timmar/vecka är det kommunen som bär kostnadsansvaret (personlig assistans enligt LSS). Om behovet av grundläggande stöd uppgår till mer än 20 timmar/vecka är den tid som överstiger 20 timmar en kostnad för Försäkringskassan (personlig assistans enligt SFB, socialförsäkringsbalken). Ökningen av antal timmar för personlig assistans enligt LSS slår igenom på kostnaden då kommunen har hela kostnadsansvaret. Kostnaderna för personlig assistans enligt LSS ökade kraftigt både 2015 och 2016.

Tabell 2. Kostnader för personlig assistans, 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Netto, tkr	15 774	16 475	29 720	47 603
Ökning i procent jmf föregående år		4 %	80 %	60 %

Av statistiken över antal timmar, i tabellen nedan, framgår att antalet totala timmar för personlig assistans har ökat med närmare 60 procent mellan år 2012 och år 2016. Detta beror främst på en ökning av antalet timmar enligt LSS, som driver kostnadsökningen ovan. Statistiken kommer från socialförvaltningens verksamhetsberättelser.

Tabell 3. Utveckling timmar personlig assistans, 2012-2016.

	Timmar enligt LSS	Timmar enligt SFB
2012	51 303	136 724
2013	59 864	117 703
2014	54 997	153 632
2015	130 244	124 144
2016	180 800	118 889

I samband med ökningen av antalet timmar enligt LSS minskade antalet timmar enligt SFB, dock inte i samma utsträckning som ökningen av timmar enligt LSS. Minskningen av timmar enligt SFB uppgår till ca 18 000 timmar, medan ökningen av timmar enligt LSS uppgår till 130 000 timmar. Förskjutningen kan dels vara ett resultat av en ökning av ”nya” timmar enligt LSS till individer som Försäkringskassan inte bedömer ha grundläggande behov, alternativt ärenden som tidigare bedömdes ha grundläggande behov hos Försäkringskassan men idag inte bedöms ha det (kommunen har alltid kostnadsansvar för de första 20 timmarna i veckan, vilket kan förklara en viss differens).

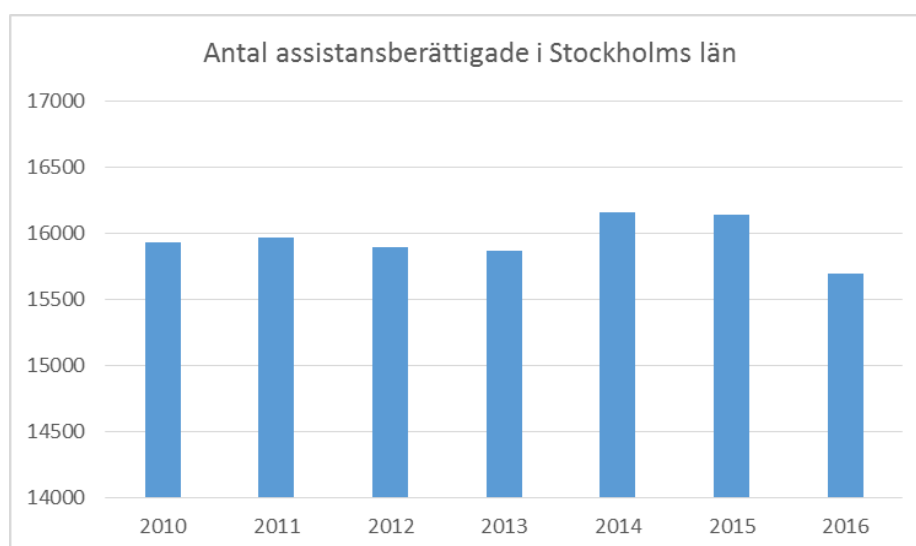
Av tabellen nedan framgår att antalet brukare med assistans enligt SFB minskat med 13 personer, medan antalet brukare med assistans enligt LSS ökat med 25. I februari 2017 har brukare med assistans enligt LSS ökat ytterligare till 69 personer medan brukare med assistans enligt SFB har minskat till 101 personer.

Det sker alltså enligt den interna statistiken en överföring av timmar och brukare som tidigare har haft assistans enligt SFB till LSS.

Tabell 4. Antal brukare personlig assistans, 2012-2016, intern statistik exkl. tillfälliga utökningar

	Totalt antal brukare	Brukare med assistans enl. LSS	Brukare med assistans enl. SFB
2012	155	31	124
2013	141	31	110
2014	137	25	112
2015	155	44	111
2016	167	56	111

Även andra kommuner i landet står inför en liknande utveckling. Diagrammet nedan visar antal personer med assistans enligt SFB² för Stockholms län, där det framgår att antalet assistansberättigade enligt SFB har minskat 2016. Dessa brukare antas i första hand få assistansbehovet tillgodosett via LSS istället.

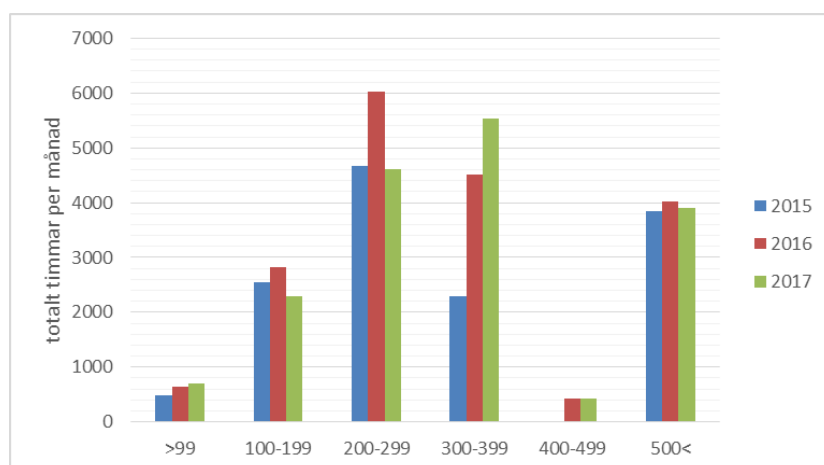


Ytterligare statistik har inhämtats för att belysa vilka målgrupper som ökar och på så vis eventuellt kunna identifiera utvecklingsområden.

Diagrammet nedan visar fördelningen av antalet timmar personlig assistans uppdelat på olika intervall enligt statistik från förvaltningen. Exempelvis utgör insatser i intervallet >500 timmar per månad ca 4 000 timmar totalt per månad. Det framgår av diagrammet att det är antalet timmar främst i intervallet 300-399 timmar per månad som har ökat mest, från att sammantaget utgöra ca 2 300 timmar utgör de nu ca 5 500 timmar per månad. Uppgifterna för 2017 är baserade på ett nuläge i mitten av mars.

² Försäkringskassans nationella statistik och analys

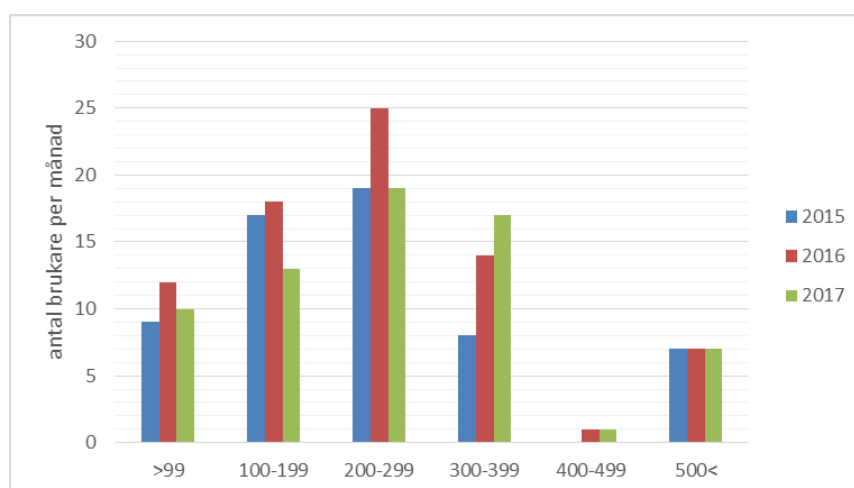
Diagram 1. Fördelning av antal assistanstimmar, 2015-2017



Antal brukare³ inom respektive tidsintervall visar ett liknande mönster som det totala antalet timmar ovan. Det är främst en ökning av antalet brukare i intervallet med 300-399 timmar per månad. Ökningen av antalet timmar i intervallet ovan förklaras därmed av fler brukare i det intervallet. Det noteras samtidigt att det har skett minskningar i andra intervall, antingen jämfört med 2015 eller 2016. Det är sammantaget färre brukare i de lägre intervallen. Den enskilda brukaren tycks därmed få fler timmar per månad än tidigare. I genomsnitt beviljades en brukare 232 timmar per månad år 2015 och i mars år 2017 uppgick genomsnittet till 257 timmar per månad.

Det är ett fåtal brukare som finns i intervallet över 500 timmar och den gruppen har inte förändrats nämnvärt under perioden.

Diagram 2. Fördelning av antal assistanstimmar, 2015-2017



PwC har efterfrågat ytterligare information och statistik från kommunen för att kunna göra en djupare analys av inom vilka ålderskategorier samt brukarkategorier antalet timmar och/eller brukare ökar. Den individstatistik från verksamhets-

³ Antalet brukare kan skilja sig med ett fåtal personer eftersom det material som har tillhandahållits har haft avkodade personuppgifter.

systemet som har tillhandahållits är dock inte helt tillförlitlig enligt uppgift, varför en sådan analys inte kan göras. Det är därmed svårt att med säkerhet uttala sig vidare om i vilka grupper ökningen har skett. En översyn av den statistik som har tillhandahållits från verksamhetssystemet tyder dock på att de ökade timmarna till del är hänförliga till barnärenden. För barnärenden ökade antalet beviljade timmar per barn med 43 procent mellan år 2015 och år 2016, enligt verksamhetsstatistiken. Även antalet barn har ökat. Av de totala antalet beviljade timmar uppgick timmar för barnärenden till ca 30 procent 2014 och 2017 hade andelen ökat till ca 35 procent. Det totala antalet timmar som utgörs av barnärenden bör inte utläsas ur verksamhetsstatistiken.

Tabell 5. Personlig assistans enligt LSS, barn, 2014-2016, statistiken kommer från verksamhetssystemet Procapita.

	2014	2015	2016
Antal unika barn (0-20 år)	14	19	26
Nya barn per år	5	10	9
Ca beviljade timmar/år	21 000	26 000	52 000
Ca snitt timmar/barn/månad	125	115	165

Det noteras att utförare av personlig assistans enligt LSS till största delen är privata aktörer. Kommunens egenregi utförde under år 2016 ca 17 procent av den totala tiden. Det är en minskning från 2015 då andelen i egen regi var 24 procent, det vill säga de privata assistansutförarna har ökat sin andel av utförda timmar. Kommunen betalar ut samma ersättning till egenregin som till privata utförare. Det kan noteras att den faktiska ersättningen per timme är något högre för de privat utförda timmarna. Timersättningen kan variera mellan olika utförare då kommunen har kostnadsansvar för sjuklönersättning etc.

3.1.1. Reflektioner och förslag på åtgärder

Det noteras att antalet brukare med assistans enligt SFB har minskat, och att antalet som istället beviljas assistans enligt LSS ökar. Det sker alltså en överföring av ärenden från SFB till LSS. Ökningen av LSS-timmar är dock så omfattande (jämfört minskningen av timmar enligt SFB) att det även bör röra sig om nya ärenden/ fler timmar i befintliga ärenden. Det har skett en förflyttning från brukare med färre timmar per månad till brukare med fler timmar per månad, främst har ökningen skett i intervallet 300-399 timmar per månad.

Det är med nuvarande statistik från som tidigast 2015 inte möjligt att uttala sig om vilka grupper som ökningen av personlig assistans finns inom samt vilka mönster som finns historiskt (från 2014 och tidigare). Det uppfattas dock som att antalet barn samt antalet timmar per barn med personlig assistans har ökat under de senaste åren och står för en del av den totala ökningen.

Det noteras att andelen assistans som utförs i privat regi har ökat. Det framgår vid granskningen av akter att i flera av de ansökningar som avser personer som haft externa företag som utförare, har brukaren redan vid ansökningstillfället haft stöd av juridiskt ombud. Brukarna har i de granskade fallen sökt mycket omfattande insatser (stor volym timmar per månad) till en hög detaljeringsgrad avseende behov som ligger till grund för ansökan. Kommunen har genomgående gjort avvikande bedömningar jämfört vad som söks. Detta till trots har dessa beslut oavkortat inneburit omfattande insatser. Förehavandet uppfattas av PwC som relativt nytt, och kan bidra till att förklara den totalt sett ökade volymen timmar personlig assistans.

Förslag till åtgärder:

- Järfälla bör utreda om det är möjligt att tydligare definiera målgrupper inom brukarkollektivet som har insatsen personlig assistans, samt identifiera om det finns någon/några av dessa som står för huvuddelen av volymökningen.
- Förvaltningen bör vidare analysera fördelningen av de personer som under det senaste året bidragit till den totala volymökningen mellan egenregin och externa utförare.

4. *Myndighetsprocessens utformning*

4.1. *Organisation och förutsättningar*

Inom avdelningen för äldre- och funktionshinderomsorg finns två enheter: en enhet för äldreomsorg och en för funktionshinderomsorg. Respektive enhet leds av en enhetschef. Avdelningen som helhet leds av en avdelningschef.

Inom enheten för funktionshinder hanteras LSS och SoL under 65 år. Biståndshandläggarna inom LSS är organiserade i två team: ett barnteam och ett vuxenteam. Barnteamet hanterar barn och ungdomar upp till 25 år och består av fyra heltidstjänster. Vuxenteamet består av fem heltidstjänster. Enheten har också två platssamordnare. En av platssamordnarna hanterar boende och korttidsvistelse/korttidstillsyn och den andra samordnaren hanterar daglig verksamhet och dagverksamhet. En gruppledare finns för de två LSS-teamen. Gruppledaren ger bland annat stöd till handläggarna i det dagliga arbetet och håller i ärendedragningar. Inom avdelningen finns ytterligare gruppledare, för äldreomsorg och socialpsykiatri.

Personalomsättningen har under de senaste åren varit hög på avdelningen för funktionshinder. I genomsnitt har personalomsättningen uppgått till 28 procent per år de senaste tre åren, enligt uppgifter från förvaltningen. Särskilt hög var omsättningen år 2015, då mer än tredjedel av personalen byttes. Enheten för funktionsomsorg och de två LSS-teamen har påverkats av den höga personalomsättningen. Den höga personalomsättningen och vakanser i grupperna medför exempelvis en ökad arbetsbelastning för handläggare som är kvar i organisationen. Även på ledningsnivå har kontinuiteten påverkats och enheten har haft fyra enhetschefer under de senaste åren. Nuvarande enhetschef är tillförordnad. Idag finns dock gruppledare och tf. enhetschef på plats. Det uppfattas av det intervjuade som att läget har stabiliserats och att förutsättningarna för utrednings- och utvecklingsarbete därmed har förbättrats. Det förs fram att det är av vikt att säkerställa en god introduktion för de många nyanställda som har tillkommit och för framtida rekryteringar, samt att det finns behov av att fortsätta utveckla introduktionen.

Också omprövningar av ärenden uppges ha påverkats av den höga arbetsbelastningen och att omprövningar har fått stå tillbaka för mer akuta utredningar och beslut. Idag uppges dock att omprövningar i huvudsak hinns med.

4.1.1. *Riktlinjer och rutiner*

Under det senaste året har det pågått ett utvecklingsarbete inom avdelningen för funktionshinder för en budget i balans och en handlingsplan för 2016-2017 har tagits fram. Av handlingsplanen framgår att särskilda insatser har gjorts exempelvis avseende insatsen personlig assistans samt för boende LSS. Insatserna innefattar exempelvis uppdatering av schabloner och tillämpningsanvisningar samt analys

av de nya kunder som har tillkommit inom personlig assistans, liksom en boendeinventering för boende enligt LSS

Nya riktlinjer för myndighetsutövningen inom LSS antogs av socialnämnden 2016-12-15: *Riktlinjer för myndighetsutövning, öppen verksamhet och avgifter inom äldreomsorg och funktionshinder*. Riktlinjerna är avsedda att fungera som socialnämndens styrdokument för handläggare som utreder och fattar delegationsbeslut inom socialförvaltningens avdelning för äldreomsorg och funktionshinder. Riktlinjerna ska också tjäna som information till allmänheten om vilket stöd som finns att ansöka om. Med utgångspunkt från de nya riktlinjerna har mera detaljerade anvisningar och rutiner för handläggning arbetats fram inom avdelningen för äldreomsorg och funktionshinder. Dessa utgör interna arbetsdokument som avser att effektivisera handläggningen och säkerställa enhetliga bedömningsgrunder för att garantera likställighet och rättssäkerhet för den enskilde, enligt vad som beskrivs i riktlinjerna.

PwC har jämfört Järfälla kommuns riktlinjer med riktlinjer i ett antal andra kommuner. Följande framkommer av jämförelsen:

- Järfälla kommuns nuvarande riktlinjer uppfattas vara av högre detaljeringsgrad för hur lagar ska tolkas och vem som har rätt till insats än de jämförda.
- Riktlinjerna uppfattas som enkla att läsa och förstå.
- Det noteras att särskilt avsnittet kring personlig assistans har utökats i samband med att riktlinjerna reviderades 2016. Bedömningskriterier och beskrivning av handlägningsprocessen har utvecklats och uppfattas ge gott stöd.

Vid sidan av riktlinjer finns även rutiner i olika former. Det finns också en manual för tidsberäkning av behov av personlig assistans, med schabloner för olika behov, som nämns ovan. Dokumentet är daterat 2015-09-28. En beskrivning över föräldraansvaret utifrån Försäkringskassans ställningstaganden finns också i manualen. Just föräldraansvaret uppges ha tydliggjorts relativt nyligen, för att ge handläggarna ytterligare stöd i hur de ska bedöma i barnärenden.

Huruvida riktlinjerna uppfattas vara ett stöd i handlägningsprocessen skiljer sig något åt mellan handläggare. Generellt anses det vara bra att riktlinjer och tillämpningsanvisningar finns, särskilt för nyanställda. Riktlinjerna uppfattas också generellt sett vara stödjande. Det noteras dock att dessa inte är levande hos alla handläggare idag, samt att det kan vara svårt att navigera i de dokument som finns (var hittar man vad). Det finns också ett behov av tydliggöra hur och var den senaste versionen av dokumenten finns. I samband med att nya riktlinjer togs fram uppges att handläggarna fick tillfälle att se över dem med kort varsel, men att det inte fanns någon större möjlighet att påverka innehållet.

4.1.2. *Handläggning och ledningsstöd i processen*

Ärenden fördelas mellan handläggarna utifrån brukarnas födelsedatum. Trots detta varierar antalet ärenden per handläggare och arbetsbelastningen uppfattas därmed som något skev. En ögonblicksbild i mars månad visar att antalet pågående ärenden varierar mellan 80 och 100 st. för en heltidstjänst, samt att antalet omprövningar också varierar. Det uppges att ärendefördelningen ska justeras för att skapa en jämnare arbetsbelastning. Det noteras att det saknas en rutin för överflytt av ärenden från barnhandläggare till vuxenhandläggare uppges saknas, men vara under arbete. Det förs fram ett behov av att säkerställa ett möte och en formell överflytt. I vuxenteamet upplevs ett stort inflöde av ärenden från barnteamet.

Handläggarna har delegation på i stort sett samtliga insatser med undantag av beslut om boende med särskild service och personlig assistans över 120 timmar per månad. I dessa fall fattas beslut av gruppledaren. Nya handläggares delegation är begränsad under deras första tid, ca tre månader. Delegationen utökas när gruppledaren bedömer att det är lämpligt och handläggaren redo.

I handlägningsprocessen säkerställs idag att myndighetsutövningen genomförs i enlighet med kommunens riktlinjer i första hand via återkommande ärendedragningar. Ärendedragningar genomförs varje vecka på en fast tid, med barnteamet och vuxenteamet var för sig. Ärendedragningarna leds av gruppledaren. Handläggarna uppfattar att dessa ärendedragningar är värdefulla och ger stöd i utredningsarbetet. Det uppfattas vara upp till handläggarna vilka ärenden de vill diskutera, men ärenden där handläggaren är osäker ska lyftas upp. Också samtliga ansökningar om boende (utifrån begränsad delegation) samt personlig assistans ska tas upp. Gruppledaren uppfattas också finnas tillgänglig utanför ärendedragningar för frågor och stöd i det löpande arbetet. Gruppledaren uppfattas dock ha en förhållandevis omfattande arbetsbelastning och vara delaktig i utrednings- och bedömningsarbete.

Vidare förekommer kollegiegranskningar i samtliga typer av ärenden med undantag av personlig assistans. Vanligen görs kollegiegranskningar inom respektive team, men det kan även göras av andra handläggare inom enheten vid behov. Detta uppges fungera bra och vara en god hjälp i formuleringar, struktur, resonemang etc.

Stöd i handläggningen ges också via handledning. Juridisk handledning ges regelbundet, och utgör en av insatserna i den handlingsplan som togs fram för år 2016-2017 för en budget i balans. Den juridiska handledningen ska ha fokus på personlig assistans. Handläggarna har även extern handledning 3-4 gånger per termin. Den juridiska handledningen upplevs överlag som bra, medan åsikterna är mer blandande om den externa handledningen. Kvaliteten på den externa handledningen beror av vem som handleder, och där uppges det fungera mindre bra idag.

4.1.2.1. *Fördjupning: personlig assistans*

Det noteras att i ärenden om personlig assistans involveras gruppledaren via ärendedragningarna i samtliga fall, även om omfattningen bedöms uppgå till mindre än 120 timmar per månad. I nuläget är det dessutom ett stort fokus i

organisationen på personlig assistans och den ökning som har skett, vilket också är skäl till att just dessa utredningar hanteras på särskilt vis. Det framkommer att gruppledarens synpunkter ofta berör tydligheten i utredningen, för att säkerställa att utredningen ska klara en granskning i förvaltningsrätten. Vanligen ifrågasätts inte handläggarens bedömning.

Ett utvecklingsarbete riktat mot personlig assistans pågår, med en utsedd utvecklingsgrupp som inkluderar gruppledaren. Utvecklingsarbetet genomförs i enlighet med den handlingsplan som har tagits fram och syftar bland annat till att säkerställa utredningar av god kvalitet, genom nya frastexter, tillämpningsanvisningar och rutiner. Utvecklingsarbetet ska också se över de tidsschabloner som finns för insatserna inom personlig assistans, där kommunen har gjort en beräkning av varje moment. Kommunen har idag detaljerade underlag som ska ge handläggaren stöd i att bedöma tidsåtgången för särskilda insatser och hjälpa till att bedöma rimligheten i tidsåtgången. När handläggarna gör avsteg mot schablonerna ska det motiveras i utredningen. Det uppges dock att utvecklingsarbetet har avstannat på grund av arbetsbelastningen både hos gruppledare och handläggare, eftersom det inte skapas utrymme inom ordinarie arbetsuppgifter för detta. Det upplevs finnas ett behov av att fortsätta arbetet med att utveckla stödet inom personlig assistans.

Sammantaget noteras att det har vidtagits ett antal åtgärder för att begränsa volymutvecklingen inom personlig assistans, bland annat via handlingsplanen samt beslutet att samtliga ärenden ska redovisas på ärendedragning innan beslut. Förvaltningen har även under vintern 2016-2017 anlitat en jurist för en genomgång av utredningar inom personlig assistans, i enlighet med beslut i handlingsplanen.

Den största ökningen av volymerna skedde innan nuvarande gruppledare var på plats, och många handläggare har bytts ut under de senaste åren. Under intervjuerna diskuteras volymutvecklingen och dess orsaker med handläggare, gruppledare och övriga intervjuade. I första hand förs fram att volymökningen beror av en övervältring från Försäkringskassan på grund av förändrad praxis och förändrade bedömningsgrunder, där kommunen har fått till sig fler nya ärenden. Såväl barnteamet som vuxenteamet upplever ett inflöde av nya personer. Handläggarna upplever dock inte att timmarna per person ökat särskilt mycket. I statistiken noteras dock att timmarna för barnärenden har ökat med över 40 procent per person, även antalet timmar per vuxen har ökat. I handlingsplanen framgår att en analys av de nya kunderna ska göras, men det uppfattas inte som att denna analys har kommunicerats till berörd personal då en djupare analys av målgruppen inte är känd.

Det förs också fram från gruppledaren att de som ansöker om personlig assistans vanligen har stöd av ett ombud, där privata bolag åtar sig att hjälpa den enskilde med sin ansökan. Detta gör vanligen att ansökan är mer detaljerad och kräver ett större arbete från handläggaren för att kunna ifrågasätta bedömningarna.

4.1.3. *Granskning av utredningar*

Som en del i arbetet har PwC granskat ett antal LSS-utredningar för att bedöma om det finns förklaringar till volymökningen som kan kopplas till utredningskvalitet eller utredningsarbetet.

Generellt konstateras att utredningarna bedöms hålla en hög kvalitet. Samtliga granskade utredningar följer en logisk och ändamålsenlig struktur. Fasta rubriker medför att handläggaren tydliggör relevanta förhållanden och bedömningar i det enskilda fallet. Samtliga granskade utredningar bedöms på ett bra sätt möta de formella krav regelverket ställer såsom att det finns en ansökan, vad ansökan avser, att det framgår vem som är beslutsfattare och att denne har formell rätt att fatta det aktuella beslutet m.m. I samtliga granskade utredningar görs en tydlig personkretsbedömning inklusive motivering till varför den enskilde bedöms tillhöra personkretsen. För alla personer som bedöms tillhöra personkrets 3 LSS görs ett avvägande kring om det aktuella funktionshindret möter upp till var och ett av de rekvisit som skall föreligga för att erhålla personkretstillhörighet enligt denna punkt.

För de utredningar som avser insatsen personlig assistans konstateras att flera av dessa uppfattas som mycket specifika då det kommer till den tid brukaren ansöker om. I flera av ansökningarna specificeras moment som personen uppger sig behöva hjälp med och en exakt tidsåtgång för dessa. Summan av momenten ackumuleras och den totala tidsåtgången skattas i många av utredningarna till relativt omfattande summor per månad. I samtliga av de granskade utredningarna har handläggaren värderat den äskade tiden och i flera fall gjort bedömningar som avviker mot sökt bistånd. Det noteras dock att då den ansökta volymen varit väldigt omfattande har beviljad tid, även om annan bedömning gjorts, ändå inneburit gynnande beslut om 200 timmar eller mer.

Det har uppmärksammats i arbetet är att det i flera av utredningarna framgår att sökande har haft stöd av juridiskt ombud vid ansökningstillfället. Det är vanligen dessa utredningar som har behandlat de volymmässigt mest omfattande ansökningarna. En ytterligare notering som görs är att i det granskade urvalet sammanfaller nämnda utredningar med de ansökningar där externa leverantörer av personlig assistans har uppdraget att leverera den beslutade insatsen.

4.1.4. *Reflektioner och förslag på åtgärder*

Det kan konstaterats att det under det senaste året har skett ett stort utvecklingsarbete på avdelningen. Den framtagna handlingsplanen för budget i balans bedöms innehålla relevanta åtgärder för att öka stödet och begränsa volymutvecklingen inom personlig assistans. Det finns nyligen reviderade riktlinjer som uppfattas som detaljerade och informativa. Stödet till handläggarna i handlägningsprocessen har även utvecklats med ärendedragningar, rutiner och kollegiegranskningar. Idag gällande utredningar konstateras via stickprov hålla en god kvalitet och följa en struktur som innebär att de övervägningar som behöver göras för att komma fram till beslut om insats erhålls.

Den tidigare höga personalomsättningen bland LSS-handläggare och ledning som påverkat arbetsbelastningen och förutsättningarna för utrednings- och

utvecklingsarbeten har idag begränsats. Detta bedöms ha varit av stor vikt för utvecklingen av handlägningsprocessen. Det noteras att grupplederen har en viktig roll och att samtliga ärenden avseende personlig assistans passerar grupplederen. Grupplederen uppfattas vara delaktig i utredningar och bedömningar i förhållandevis stor utsträckning och utgöra ett stort stöd till många handläggare. Det finns i och med detta en viss sårbarhet, då grupplederen blir avgörande för handlägningsprocessen i många fall. Grupplederens möjligheter att värdera assistansbehovet hos den enskilde är också begränsat till den information som tillhandahålls i utredningen.

Sammantaget görs bedömningen att nuvarande handlägningsprocess och utredningskvalitet inte förklarar den identifierade volymökningen. Myndighetsprocessens utformning idag bedöms innehålla viktiga kontrollmoment och stöd för att säkerställa bedömningar i enlighet med det lokala regelverket. I jämförelse med PwC:s tidigare gjorda utredning inom äldreomsorgen noteras inom LSS en tydligare struktur och arbetsprocess. Det finns dock behov av att fortsätta det pågående utvecklingsarbetet och säkerställa en kontinuerlig kompetensutveckling hos handläggarna för en ökad säkerhet i bedömningen av assistansärenden.

Vidare förordas att en djupare analys av målgruppen (nya kunder) görs för att ytterligare identifiera eventuella utvecklingsområden. Det noteras exempelvis att den enskilde i många fall tar hjälp av privata företag i sin ansökan, vilket har gjort ansökningarna mer professionella och detaljerade, dvs. svårare att ifrågasätta. Andelen som utförs av privata assistansutförare har ökat under de senaste åren. PwC har liknande erfarenheter från andra kommuner. En fördjupad analys av denna koppling kan därmed eventuellt motiveras inom enheten.

Förslag till åtgärder:

- Det pågående utvecklingsarbetet bör fortsätta i enlighet med handlingsplanen, med särskilt fokus kring att utvecklingsarbetet rörande personlig assistans når önskat resultat.
- De stödinsatser som finns för handläggarna i form av handledning och ärendedragningar bör fortsätta, med syfte att stärka handläggarnas bedömningar av personlig assistans.
- Fortsatt arbeta med utveckla en process för god introduktion av nya medarbetare samt aktivt arbeta för att begränsa personalomsättningen hos handläggare samt ledning. Bristande kontinuitet på ledningssidan medför risk för bristande stöd till handläggare samt att utvecklings- och förbättringsarbete avstannar.

4.2. *Processen för volym- och kostnadsuppföljning*

Volymuppföljning sker främst i särskilda filer som verksamheten hanterar. Alla ärenden registreras i verksamhetssystemet Procapita, men eftersom verksamheten

anser att det finns brister i systemet läggs även ärendena in i ett Exceldokument. Det är respektive handläggare som lägger in uppgifterna i Excel och uppgifterna som manuellt förs in i Exceldokumentet motsvarar i princip de uppgifter som läggs in i verksamhetssystemet. Bland annat ingår uppgifter om individen, omfattning och insats, utförare, adresser och omprövningsdatum. Det finns ett dokument för ärenden gällande barn och ett för ärenden gällande vuxna. I intervjuerna förs fram att verksamhetssystemet inte är tillförlitligt, och att alla nödvändiga parametrar inte finns med. Dessutom förs fram att handläggarna vanligen inte sätter ett slutdatum i verksamhetssystemet, eftersom en insats avslutas om datumet passeras. Exceldokumentet har en flik med sammanställd information och statistik där antal personer med viss insats, antal beslut, åldersfördelning, ärendefördelning per handläggare med mera framgår.

Därtill finns andra Excellistor över externa placeringar per verksamhet, så kallade placeringslistor. Interna boenden följs inte upp via placeringslistor utan där har verksamheten fasta abonnemangsplatser. Beläggningsstatistik finns inte framtagen, men enligt intervjuer är platserna belagda i stort sett. Daglig verksamhet har fasta priser beroende på vårdtyngdsnivå enligt LOV-avtal. För externa placeringar finns Excellistor på samma sätt som för bostad med särskild service.

Alla ärenden avseende personlig assistans följs även i ytterligare ett Exceldokument av avgiftshandläggaren. När en brukare tillkommer eller avslutas ska handläggaren meddela avgiftshandläggaren. I huvudsak fungerar detta men med den stora personalomsättningen har det ibland varit svårt, enligt intervjuer. I detta Exceldokument skiljs på personlig assistans enligt LSS och enligt SFB, samt på assistans för barn respektive vuxna. Det är emellertid ett relativt nytt att även följa upp vilka personer som har insatser enligt SFB. Det förs fram att det tidigare har varit svårt att få en korrekt bild över utvecklingen av personlig assistans totalt sett, men att det sedan 2016 nu finns en tydligare struktur för uppföljning och bättre underlag för att göra prognoser. Det finns inga skriftliga rutiner för hur uppföljningen och hanteringen av detta ska gå till. För närvarande är det avgiftshandläggaren som kan hantera filen och uppföljning, där gruppleddare tillfälligt kan gå in och stötta upp. Avsaknaden av skriftliga rutiner samt ensamarbetet medför en sårbarhet.

Ekonomisk uppföljning med årsprognos görs månatligen, med undantag av januari och juni. Inför månadsrapporten träffas controller, avdelningschef och enhetschef i så kallade ekonomialoger, då görs en nulägesanalys av aktuella ärenden och verksamheten uppmärksammar eventuella nya placeringar eller placeringar som ska avslutas. Efter sammanställningen görs en prognos för helåret som ligger till grund för ekonomialogen med socialchefen. Efter slutgiltig årsprognos lämnas månadsrapporten till socialnämnden och kommunstyrelsen. I intervju med controller framkommer att från och med 2016 har man startat med ekonomialoger även med kommunens egenregi. Uppföljningen innefattar intäkter och kostnader per verksamhet, samt volymutveckling för insatserna. Det finns inga nyckeltal med i rapporten som visar kostnad per brukare för en viss insats.

4.2.1. Reflektioner och förslag på åtgärder

Socialförvaltningens centrala ekonomiska uppföljning och uppföljningsfrekvensen bedöms ge förutsättningar för att snabbt kunna identifiera eventuella förändringar på ett övergripande plan idag. Det finns möjligheter att utveckla rapporteringen med ytterligare nyckeltal. Ekonomidialoger ses som ett bra verktyg för att ha kontroll över den ekonomiska och volymmässiga utvecklingen.

Det kan dock konstateras att verksamhetssystemet inte används ändamålsenligt och inte anses vara tillförlitligt, vilket medför att ett flertal Exceldokument har byggts upp för uppföljning. Det är sårbart att bygga upp stora mängder statistik i olika Exceldokument då hanteringen kräver god kunskap och kontroll. Det medför även en del dubbelarbete då samma statistik förs på olika håll.

Detta medför också att det är svårt att få en tillförlitlig överblick av historiken och utvecklingen av de olika insatserna då statistikällorna ger olika bilder, vilket också blir tydligt nedan. Det är därmed också svårt att säkerställa tillförlitliga kvalitetssäkrade underlag för beslut.

Förslag till åtgärder:

- Säkerställa att verksamhetssystemet kan användas på ett ändamålsenligt sätt för att undvika dubbelarbete och öka möjligheten till enhetlig och tillförlitlig statistik. Excelfilerna med verksamhetsuppgifter är sårbara och behöver i annat fall kontrolleras löpande.

5. Bilagor

5.1. Bilaga 1

5.1.1. Kostnader för LSS-boende

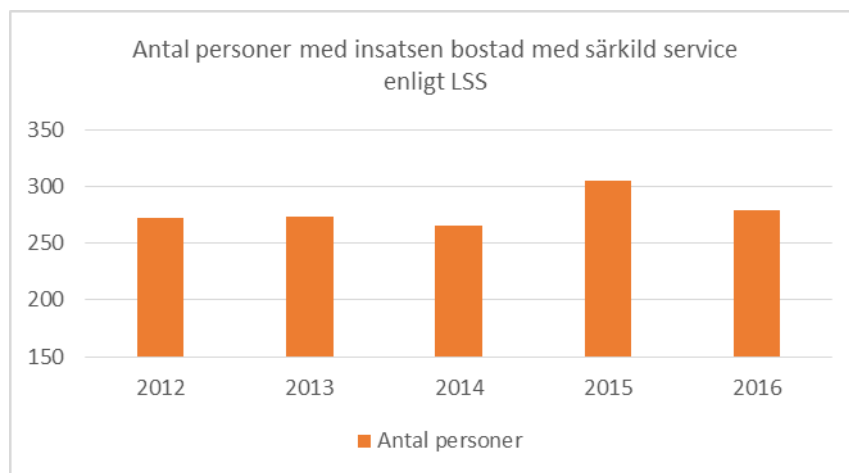
Tabellen nedan visar nettokostnad för interna respektive externa boenden med särskild service för vuxna. Det finns 74 platser på interna gruppboenden och 86 serviceboende platser internt. 2016 köptes 23 externa platser i bostad med särskild service för vuxna. De interna boendena är klart fler till antalet, och bedöms ha en lägre kostnad per plats än de externa. Det är främst mer komplicerade placeringar som görs externt. Boende för barn köps externt och 2016 fanns åtta placeringar. I snitt kostar dessa boendeplatser ca 5 000 kr per dygn.

Tabell 6. Nettokostnad boende enligt LSS, vuxna, 2013-2016

Nettokostnad, tkr	2013	2014	2015	2016
Boende vuxen, interna	87 034	97 423	103 695	109 202
Boende vuxen, extern	10 275	18 973	23 819	38 965
Totalt	97 309	116 396	127 514	148 167

Totalt antal personer med insatsen bostad med särskild service har minskat år 2016 jämfört med år 2015 trots att kostnaden har ökat. Samtidigt har antal personer med insats av boendestöd ökat något.

Diagram 3. Antal personer med bostad enligt LSS, 2012-2016



5.1.2. Kostnader för daglig verksamhet

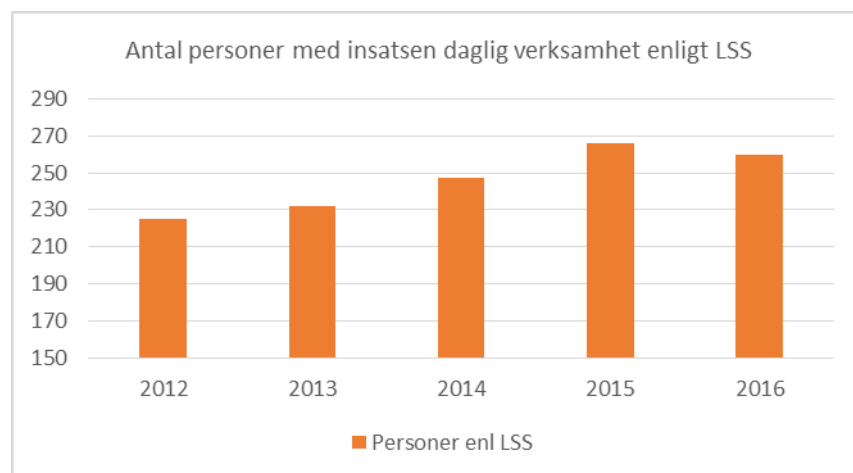
Personer med daglig verksamhet kan ha insats av externa utförare eller kommunens egenregi. Det kan konstateras att kostnaden för daglig verksamhet i extern regi har minskat sedan 2013. Daglig verksamhet i egenregi uppgår till 90 procent av de totala kostnaderna för daglig verksamhet år 2016.

Tabell 7. Nettokostnad daglig verksamhet enligt LSS, 2013-2016

Nettokostnad, tkr	2013	2014	2015	2016
Daglig verksamhet, intern	35 158	43 295	46 417	50 433
Daglig verksamhet, extern	10 659	3 984	4 446	5 350
Totalt	45 817	47 279	50 863	55 783

Precis som för boende noteras en högre kostnadsökning 2016 än tidigare, men inte i samma omfattning som för bostad med särskild service. Antal personer med daglig verksamhet har också minskat sedan 2015, kostnaderna per person har därmed blivit högre för insatsen.

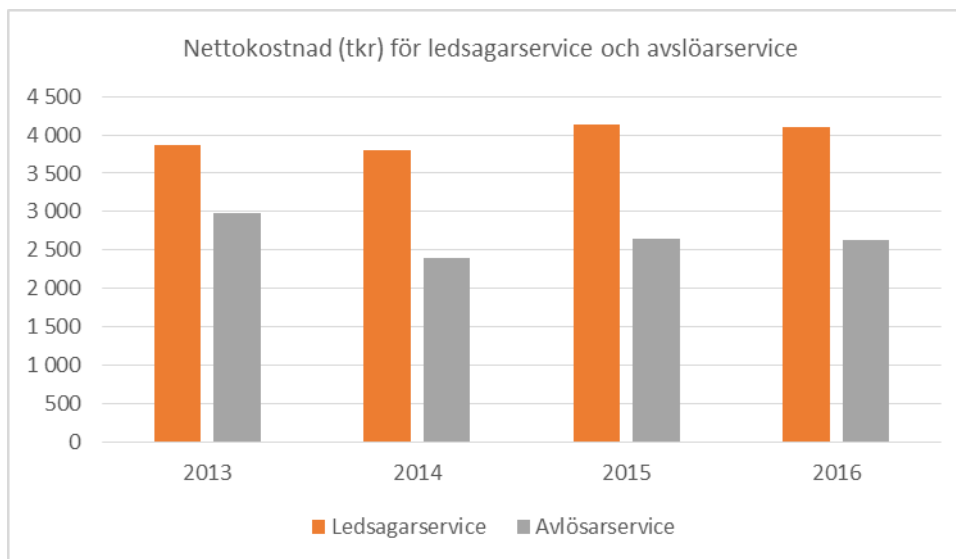
Diagram 4. Antal personer med daglig verksamhet LSS, 2012-2016



Järfälla har haft en lägre ökning av andelen invånare med insats av daglig verksamhet enligt LSS än strukturellt jämförbara kommuner och riket.

5.1.3. Kostnader för övriga insatser

Övriga insatser inom LSS är ledsagarservice, avlösarservice och kontaktperson samt korttidsverksamhet och kollo. Ungefär 230 personer per år har haft insatsen ledsagarservice i genomsnitt 2013-2016. Antal personer som haft insatsen avlösarservice ökade något 2016 till 90 personer mot tidigare runt 80 personer per år. Kostnadsmässigt är det ingen större skillnad under åren.

Diagram 5. Nettokostnad för ledsagarservice och avlösarservice, 2013-2016

Kontaktperson är en insats som varit stabil de senaste åren, men minskat något 2016. Korttidsverksamhet och kollo har ökat 13 procent jämfört med 2016. Ökningen sedan 2013 är dock endast 8 procent, en viss variation mellan åren är naturlig. Kostnader för ledning och administration minskade 2016 med 14 procent jämfört med året innan. Tidigare har kostnadsökningen varit 12 procent per år 2014 och 2015.

Sammantaget noteras att kostnaderna för övriga insatser är förhållandevis låga.