

Revisionsrapport

Granskning av LSS- verksamheten

Uppsala kommun

*Fredrik Markstedt,
certifierad kommunal
revisor
Sofia Regnell*

Mars 2015

pwc

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfrågor.....	3
2.3.	Metod och genomförande	4
2.4.	Avgränsning.....	4
3.	Organisation	5
4.	Granskningsresultat	6
4.1.	Styrning av LSS-verksamheten	6
4.2.	Myndighetsutövning	7
4.3.	Synpunkter från brukarföreträdare	10
4.4.	Jämförelse av volym- och kostnadsutveckling.....	11
4.4.1.	Bostad med särskild service.....	11
4.4.2.	Personlig assistans	12
4.5.	Budgetering och uppföljning.....	13
4.5.1.	Verksamhets- och avtalsuppföljningar	15

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida ansvariga nämnder (tidigare nämnden för hälsa och omsorg och nu omsorgsnämnden), säkerställt en ändamålsenlig LSS-verksamhet. Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att ansvariga nämnder inte fullt ut säkerställer en ändamålsenlig LSS-verksamhet.

Inledningsvis kan konstateras att nämnden framöver har stora utmaningar i att tydliggöra, prioritera och ge tillräckliga förutsättningar till verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Den nya organisatoriska strukturen som nu sätts ger enligt vår bedömning bättre förutsättningar för styrning och ledning av verksamheten. Samtidigt genererar inte organisatoriska förändringar i sig de önskade resultaten. Resultaten från denna granskning ger en tydlig indikation på behovet av att fokusera på myndighetsutövningen och aktivt följa utvecklingen utifrån de aktiviteter och åtgärder som vidtagits/planerats in kopplat till handlägningsprocessen.

Utifrån de kontrollmål granskningen baseras på grundar sig bedömningen ovan på följande observationer;

- Verksamheten saknar en verksamhetsplan för år 2014 och 2015. Vi är dock medvetna om att det finns förmildrande omständigheter som måste beaktas. Här kan till exempel nämnas de organisationsförändringar som genomförts och politiskt skifte. Samtidigt är vår bedömning att arbetet med verksamhetsplanen måste intensifieras för att ge verksamheten en tillräcklig vägledning inför kommande prioriteringar.
- Det saknas stöd till handläggarna i form av vägledning med tillhörande tillämpningsanvisningar. Vi bedömer att detta bör prioriteras och aktivt följas upp av nämnden.
- Det saknas heltäckande skriftliga rutiner som är kända och tillämpas för handläggning, uppföljning och informationsöverföring. Rutiner och mallar tillämpas i vissa delar av handlägningsprocessen medan det i flera fall saknas tydliga och dokumenterade rutiner.
- Brukarföreträdarnas synpunkter bekräftar till stor del de utvecklingsområden och brister såväl ledning som handläggare uppmärksammat. Det är sammantaget tydligt att det finns en frustration över brist på dialog och delaktighet.
- Övergripande systematisk uppföljning av kritiska moment i handlägningsprocessen genomförs inte i den utsträckning som det bör.

Enligt vår bedömning har det vidare funnits ett påtagligt glapp mellan de aktiviteter som beslutats och verksamhetens förmåga att vidta tillräckliga åtgärder. Flera av aktiviteterna har varit allt för vida till sin karaktär vilket gjort det svårt att dels initialt värdera eventuella effekter av dess genomförande och dels försvårat möjligheten att följa utvecklingen.

Det är i denna granskning inte möjligt att bedöma kvalitén i biståndsbedömningen. Tidigare erfarenhet visar emellertid att avsaknad av vägledning, rutiner och andra stödfunktioner till handläggarna, i kombination med långtgående delegering ofta leder till mer individuella bedömningar handläggare emellan. Sammantaget innebär detta svårigheter att upprätthålla rättsäkerheten för den enskilde och ökar risken för felaktiga beslut.

Förutsättningarna för handläggarna i Uppsala kommun att bedriva ändamålsenlig och rättsäker biståndsbedömning kan därför förbättras i flera avseenden, vilket i sin tur bör leda till att nämnden ökar sina förutsättningar att aktivt styra verksamheten i önskvärd riktning.

Slutligen bör nämnas att berörda personer är medvetna om problematiken och att ett viktigt utvecklingsarbete har påbörjats. Det kan också nämnas att flera av de observationer som ovan redovisas inte är nya, men att åtgärder inte har vidtagits i tillräcklig utsträckning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

LSS¹ kostnaderna har ökat markant inom Uppsala kommun på senare år och från ett kund- och brukarperspektiv finns uppgifter om att verksamheten inte lever upp till lagstiftningens krav. En granskning har därför föreslagits av om LSS verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt ur både ett kostnadsperspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde i kraft 1994. Samtliga dåvarande riksdagspartier stod bakom lagen med rättigheter för personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar. Lagen ska garantera dessa personer stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen. Målet är att den enskilde med omfattande funktionshinder upplever att de får möjlighet att leva som andra, ha inflytande över sin tillvaro och vara delaktiga i samhällslivet.

Under de senaste åren har många brukarföreträdare påtalat en utveckling där insatser enligt LSS på ett godtyckligt sätt har dragits undan och att människor som under många år har haft insatser enligt lagen plötsligt bedöms, utan att något förändrats i hälsotillståndet, inte längre ha en betydande funktionsnedsättning och omfattande behov av stöd. Insatser dras in, helt eller delvis enligt brukarföreträdare. Från brukarrepresentanter framhålls att för att belysa kvalitén i verksamheten så måste man fråga brukarna själva om de upplever goda levnadsvillkor.

Nämnden själv framhåller att LSS-kostnaderna har ökat mycket och att kommunbidraget ej räcker. Nämnden är frågande till om omsorgsförvaltningen (dåvarande kontoret för hälsa, vård och omsorg) är för generösa i sina bedömningar eller om beror det på annat. Nämndens förslag till mer återhållsamma riktlinjer för bistånd upphävdes år 2009 efter överklagan till Länsrätten.

2.2. Revisionsfrågor

Revisorerna i Uppsala kommun har gett PwC i uppdrag att granska om omsorgsnämnden bedriver en ändamålsenlig LSS-verksamhet. Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen

- Bedrivs kommunens LSS-verksamhet på ett för brukarna tillfredställande sätt?
- Bedrivs biståndsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt utifrån lagens intentioner och de ekonomiska förutsättningarna?
- Fungerar nämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet och ekonomi på tillfredställande?

¹ Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

- Är nämndens budget anpassad till verksamhetens omfattning?

Följande revisionskriterier är de bedömningsgrunder som ligger till grund för granskningsinsatsen.

- Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (2011:9)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för barn och ungdom enligt LSS (SOF 2012:6)
- Personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder (2008:32)
- Nämndens antagna policies och mål inom området

2.3. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med förvaltningschef, ekonom/controller, LSS-handläggare, förvaltningsjurist, avdelningschefer samt en enhetschef för LSS området. Dessutom genomfördes intervjuer med brukarföreträdare. Totalt har 14 personer intervjuats inom ramen för granskningsinsatsen.

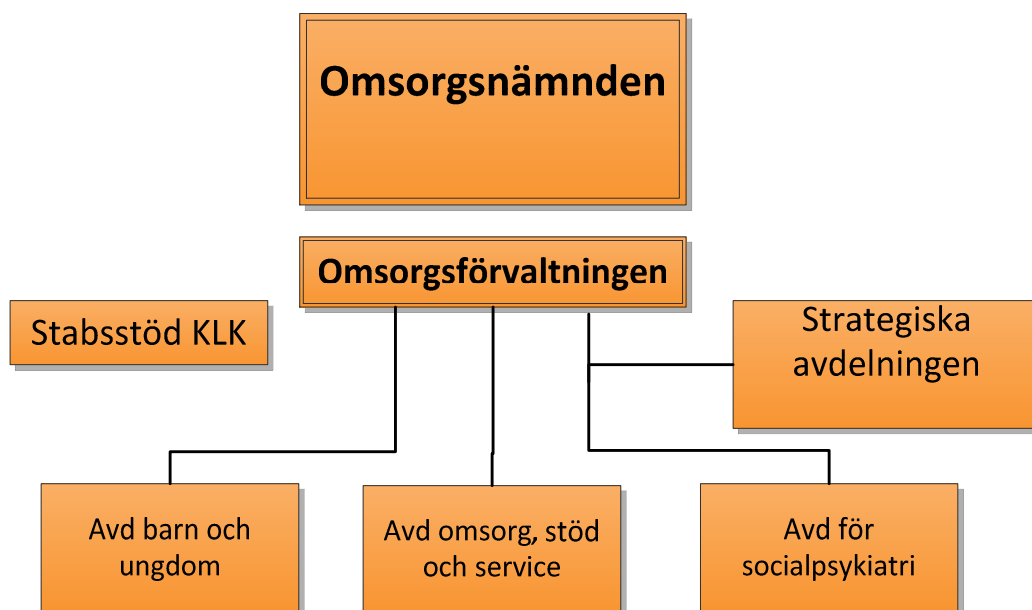
Dokumentgranskningen har omfattat omsorgsnämndens reglemente, bokslutshandlingar 2013, nämnden för hälsa och omsorgs budget 2014, delårsbokslut 2014, samt uppdragsplan 2014-2017, nämndsprotokoll för år 2014, omsorgsnämndens delegationsordning. Samverkansprotokoll omsorgsförvaltningen 2015-01-29. Vidare har en jämförelse och analys avseende kostnader med tre liknande kommuner genomförts utifrån uppgifter hämtade från Kolada.se.

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till omsorgsnämndens ansvarsområde avseende strategisk planering och avtal med olika utförare samt den LSS-handläggning med inriktning mot insatserna bostad med särskild service och personlig assistent som bedrivs på omsorgsförvaltningen. Granskningen fokuserar också på LSS-verksamhet som bedrivs för vuxna personer som är mellan 21 år och 64 år.

3. Organisation

Under 2014 beslutades det dels om en förändring av Uppsala kommuns nämndsorganisation, där en förvaltning svarar mot en nämnd, dels om en omorganisation av kontoret för hälsa, vård och omsorg. Nedan följer den nya organisationen för omsorgsförvaltningen från 2015-01-01. I den nya organisationen handlägger avdelningen för omsorg, stöd och service insatser enligt LSS för personer 21 år och äldre. Vid avdelningen handläggs också ärenden rörande vård och omsorg enligt SoL² i ordinärt boende och särskilt boende för personer upp till 65 år som har behov av sådana insatser på grund av funktionsnedsättning eller sjukdom.



Myndighetsutövningen omfattar idag cirka 1 450 ärenden³. Nedan framgår ett axplock av beslutade insatser som hanteras inom förvaltningen;

- Daglig verksamhet (LOV) – ca 770 brukare
- Bostad med särskild service - ca 600 brukare
- Personlig assistans – ca 250 personer (varav drygt 50 LSS och resten Försäkringskassan)
- Hemtjänst (somatik) – knappt 400 brukare

Avdelningen omsorg, stöd och service som omfattas av denna granskning leds av en avdelningschef med ett samordnat ansvar för en budget på ca 900 miljoner.

Myndighetsutövningen för LSS insatser är indelad i två enheter, västra och östra, med en ansvarig enhetschef för respektive enhet. Enhetscheferna har i den nya organisationen personal- och budgetansvar för cirka 10 biståndshandläggare vardera. Den strategiska avdelningen ska bland annat arbeta med strategisk utveckling, planeringsfrågor, internt verksamhetsstöd och samarbetsformer.

² Socialtjänstlagen

³ Varje ärende kan innehålla flera insatser.

4. Granskningsresultat

4.1. Styrning av LSS-verksamheten

I och med bildandet av omsorgsnämnden från och med 1 januari 2015 kommer en ny uppdragsplan att tas fram. Enligt de intervjuade kommer nämnden att anta planen vid sammanträdet i mars 2015. Enligt de intervjuade kan fördröjningen i framtagandet av uppdragsplanen framförallt förklaras med de omorganiseringar som genomförts på såväl den politiska nivån som på verksamhetsnivå. Även det politiska maktskiftet uppges som orsak till fördröjningen. Utifrån den politiska viljeinriktningen i kommande uppdragsplan kommer därefter en verksamhetsplan att tas fram för omsorgsförvaltningen. Här noteras även att ingen verksamhetsplan finns upprättad för år 2014.

I avvaktan på ny uppdragsplan har nämnden för hälsa och omsorgs uppdragsplan 2014-2017 varit styrande för LSS-verksamheten. I planen nämns bland annat att utifrån strategierna i boendepplanen tänker kommunen under planperioden bygga omkring 120 bostäder med särskild service. Enligt flera av de intervjuade har kommunen i nuläget många icke verkställda beslut inom särskilt boende vilket huvudsakligen kan förklaras av att det inte byggts tillräckligt många boenden under de senaste 6-7 åren. Synpunkter framförs att politiken hade kunnat göra mer i den frågan.

Vi har också noterat att nämnden för hälsa och omsorg i september 2014 beslutade att stoppa arbetet med att ta fram nya riktlinjer, vägledning och information om insatser enligt SoL och LSS för personer mellan 21 och 64 år och att överlämna frågan om eventuellt framtagande av nya riktlinjer på området till den nya omsorgsnämnden i januari 2015.

Motivet för att stoppa arbetet är enligt beslutet den nya nämndsorganisationen från 2015-01-01 och att ansvaret för LSS-insatser då kommer att ligga på omsorgsnämnden för alla åldersgrupper. I sammanhanget bör nämnas att tidigare beslutade riktlinjer från 2009 efter överklagan upphävdes av Länsrätten i Uppsala län (2009-11-27). Av domen framgår att riktlinjerna begränsade den individuella prövningen som ska göras i varje enskilt ärende. Begränsningar som inte står i överensstämmelse med LSS och SoL.

Bedömning avseende styrning av LSS-verksamheten

Vår granskning visar att det saknas en övergripande strategi som bryts ner till mål och aktiviteter i en verksamhetsplan. Risken är stor för att de aktiviteter och åtgärder som vidtas inte är tillräckligt koordinerade och förankrade. Det i sin tur riskerar att bidra till att vare sig verksamhetens ledning eller berörda medarbetare ser kopplingen mellan önskat resultat och beslutade åtgärder.

Vi är medvetna om att det finns omständigheter som måste beaktas vid bedömning av att verksamheten saknat en verksamhetsplan för 2014 och att framtagandet av en verksamhetsplan för år 2015 fördröjts. Här kan till exempel nämnas de

organisationsförändringar som genomförts och politiskt skifte. Samtidigt är vår bedömning att detta arbete måste intensifieras för att ge verksamheten en tillräcklig vägledning inför kommande prioriteringar.

Vidare saknas stöd till handläggarna i form av vägledning för att säkerställa en rättsäker handläggning. Hur vägledningen ska utformas i detalj ingår inte i det revisionella uppdraget men vi kan konstatera att handläggarna är i stort behov av stöd och vägledning i den individuella prövningen. Vi bedömer att detta måste prioriteras omgående och aktivt följas upp av nämnden. Utifrån bland annat tidigare överklagande av vägledning för utredning och behovsbedömning är det vidare av yttersta vikt att utvecklingsarbetet sker i nära dialog och samverkan med brukare, anhöriga och berörda medarbetare.

4.2. Myndighetsutövning

En rad åtgärder och aktiviteter har enligt de intervjuade vidtagits för att säkerställa en rättssäker handläggning och en tillfredsställande arbetsmiljö för de berörda handläggarna inom avdelningen för omsorg, stöd och service, tidigare avdelning för individuellt stöd. Exempelvis har processer och rutiner för myndighetsutövning reviderats och kompletteras i projekt Rättsäker och effektiv myndighetsutövning (REM). Sammantaget är dock uppfattningen bland de intervjuade att de åtgärder som vidtagits inte genererat önskat resultat. Orsakerna till detta uppges bland annat vara att;

- Handläggarna saknat ett chefsstöd i det vardagliga arbetet
- Det saknats tydlig vägledning i form av rutiner, mallar och anvisningar. Det har även funnits svårigheter i att fånga upp och tydliggöra de skillnader som finns mellan handläggning på äldre och funktionshindersidan i den tidigare organisationen
- Avdelningen under förhållandevis lång tid präglats av hög personalomsättning
- Det saknas en strukturerad introduktion för nyanställda
- Det varit för stort fokus på projekt och utvecklingsarbete på bekostnad av själva grunduppdraget

Samtliga intervjuade är positiva till den nya organisationen då upplevelsen är att det blir en tydligare koppling till uppdraget. Det finns även förhoppningar om att organisationsförändringen i sig kan ge bättre förutsättningar för såväl den interna som externa samverkan. Den tidigare teamtanken i handläggningen av ärendena var att skapa en bättre arbetsmiljö och mindre ensamarbete. Resultatet från tidigare genomförd utredning synliggjorde emellertid att kontinuiteten i förhållande till den enskilde brukaren och dess anhöriga blev lidande. Nu arbetar handläggarna efter principen en brukare, en handläggare.

Tabell 1 visar en sammanställning över fördelningen av LSS-ärenden per handläggare och ärendetyp på avdelningen för omsorg, stöd och service, som den såg ut i januari 2015.

Tabell 1 Sammanställning av LSS-ärenden per handläggare och ärendetyp

Befattning	Boende	Pers. ass	Övrigt	Totalt
Enhet Västra				
Handläggare 1	40	16	24	80
Handläggare 2	34	18	29	81
Handläggare 3	38	17	26	81
Handläggare 4	37	16	28	81
Handläggare 5	27	13	27	67
Handläggare 6	34	17	30	81
Handläggare 7	44	16	21	81
Totalt	254	113	185	552
Enhet Östra				
Handläggare 1	24	13	29	66
Handläggare 2	32	17	32	81
Handläggare 3	34	16	31	81
Handläggare 4	32	16	32	80
Handläggare 5	22	5	19	46
Handläggare 7	32	16	33	81
Handläggare 8	25	14	12	51
Totalt	208	99	208	515

Totalt fanns i januari 2015 1 067 aktuella ärenden, varav 462 var inom boende med särskilt stöd och 212 inom personlig assistans. Utifrån sammanställningen kan konstateras att handläggare med en heltidstjänst hanterar cirka 80 ärenden.

Utifrån tidigare avsaknad av ett nära ledarskap framhåller flera av de intervjuade att de nya enhetschefernas roll och ansvar blir centrala i det fortsatta utvecklingsarbetet. Sett ur ett arbetsmiljöperspektiv lyfts bland annat förhoppningen att de via sin dagliga närvaro har förutsättningarna att hantera såväl den faktiska som upplevda arbetsbelastningen. Via vägledning och struktur för handledning via berörd enhetschef är även förhoppningen att handläggarna kan få tydligare direktiv i handläggningen av vissa typer av ärenden.

Arbetet med vägledning har som tidigare nämnts stoppats. Samtliga handläggare upplever att detta arbete måste återupptas och då inte minst som stöd för de nyanställda. Att enhetscheferna endast kommer ha ca tio underställda medarbetare och inte 45 som tidigare talar enligt de intervjuade för att ovan nämnda förhoppningar även kommer att resultera i faktisk handling.

Kopplat till handlägningsprocessen som den ser ut för närvarande framgår av intervjuerna att;

- Åtgärder vidtagits för att öka tillgängligheten med ”en väg in” per telefon, och bättre telefontider samt öppettider för reception. Samtidigt finns det mer att göra i det avseendet enligt flera av de intervjuade
- Utredning om behov av personlig assistent generellt upplevs som svårast och mest tidsödande. På grund av den turbulens som varit upplever flera av de intervjuade att avdelningen i flera fall varit för generösa i beslut rörande personlig assistans
- Utredningar och stickprov på handläggning genomförts men att de brister som uppmärksammats inte resulterat i konkreta förändringar. Önskemål framförs om en mer strukturerad uppföljning och efterföljande lärande från de eventuella brister som påvisas
- Flera av de intervjuade gör bedömningen att de inte skulle klara en tillsyn från IVO som läget ser ut idag
- Genomförandeplanen som ska upprättas för brukaren ska svara mot beställning, som ett sorts kvitto. En sådan plan upprättas inte alltid och det följs inte heller upp på ett systematiskt och samordnat sätt att plan upprättas
- Det finns en eftersläpning på uppdatering av beställningar. Många bor till exempel på boenden utan aktuell beställning

Ett sätt att värdera rättsäkerheten är att studera andel överklagade myndighetsbeslut som bifalles av förvaltningsdomstolen till den klagandes fördel. Via uppdragsplanen 2014-2017 framgår att andelen succesivt ska minska från 10 % 2014 till 4 % 2017.

Under 2014 har 11 stycken beslut av totalt 87 överklagade beslut bifallits av förvaltningsdomstolen (13 %). För 2013 var andelen 13,7% och för 2012 var andelen 18 % (9 av 50 överklagade beslut).

Bedömning avseende myndighetsutövning

Från såväl ledningen som från berörda handläggare ges en entydig bild över att verksamheten inte haft ett tillräckligt ledningsstöd. Otydliga direktiv i kombination med en hög personalomsättning har enligt vår bedömning bidragit till att verksamheten i flera avseenden inte haft förutsättningar för att utveckla verksamheten i önskvärd riktning.

Vidare saknas heltäckande skriftlig vägledning och rutiner som är kända och tillämpas för handläggning, uppföljning och informationsöverföring. Rutiner och mallar tillämpas i vissa delar av handlägningsprocessen emedan det i flera fall saknas. Sammantaget innebär detta svårigheter att upprätthålla rättsäkerheten för den enskilde vilket ökar risken för felaktiga och ibland för generösa beslut.

Antalet överklagade beslut har ökat under perioden 2012 till 2014. Sett till antalet och andelen bifall av förvaltningsdomstolen till den klagandes fördel kan vi

konstatera att andelen varit förhållandevis konstant under de senaste åren men att nämnden inte når sitt mål om högst 10 % bifall på överklagade beslut för 2014 .

4.3. Synpunkter från brukarföreträdare

Den tidigare teamindelningen, vars syfte var att minska ensamarbetet och sårbarheten vid personalomsättning medförde enligt ledningen att kontinuiteten blev lidande sett ur ett brukar och anhörigperspektiv. Nu tillämpas principen en brukare, en handläggare.

I intervjuer med brukarorganisationer inom området lyfts ett flertal områden som pekar på att LSS-verksamheten inom vissa delar inte bedrivs på ett för brukarna tillfredställande sätt. Exempelvis framförs att;

- Bristen på bostäder under de senaste åren varit ett stort problem. Fördröjningen i verkställandet av beslut har enligt företrädarna negativa konsekvenser på individens personliga utveckling samt dennes familj om personen i större uträkning tvingas bo kvar hemma
- Den höga andelen tidsbegränsade beslut om LSS-insatser inte är acceptabel. Utöver diskussionen kring ändring av gynnande beslut skapar detta en stor oro och otrygghet hos såväl den enskilde brukaren som hos berörda anhöriga
- Avsaknad av dokumenterade riktlinjer skapat starkare informella riktlinjer vilket bidrar till en bristande rättsäkerhet
- Upphandling av boenden sker utan att de boende och anhöriga har möjlighet till inflytande. Detta har i vissa fall skapat otrygghet hos brukare som haft samma personal under flera år som byts ut utan att de känt sig delaktiga eller fått tillräcklig information om vad som ska hända.

Slutligen har även brukarföreträdarna uppmärksammat bristen på uppföljning av beviljade insatser. I sin vilja att säkerställa uppföljning upplever några av de intervjuade företrädarna att tidsbegränsning av beslut nyttjats som ett administrativt medel för att uppföljning av besluten inte ska försummas.

Bedömning avseende synpunkter från brukarföreträdare

Brukarföreträdarnas synpunkter bekräftar till stor del de utvecklingsområden och brister såväl ledning som handläggare uppmärksammat. Det är sammantaget tydligt att det finns en frustration över brist på dialog och delaktighet.

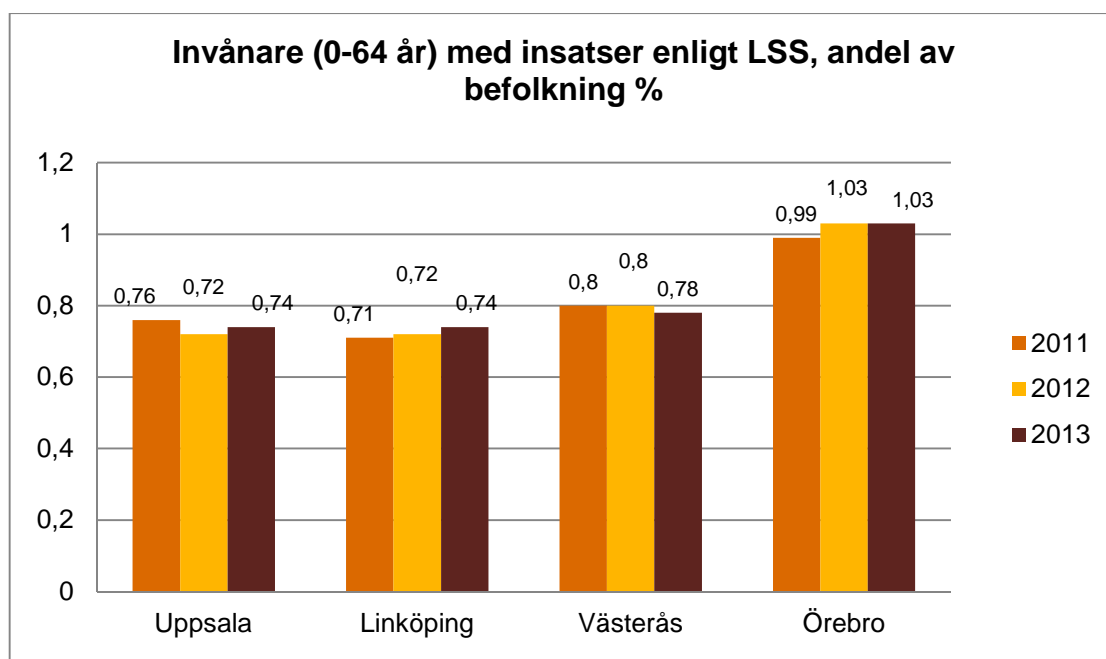
Komplexiteten i utformningen av riktlinjer/vägledning förstärks ytterligare utifrån de synpunkter som framförts. Generellt kan vi bara bekräfta vikten av att riktlinjer/vägledning inte utformas och tolkas på ett sådant sätt att de begränsar enskilda personers rättigheter, utöver vad som anges i lagen. I lagen anges att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Angående tidsbegränsning har det inte inom ramen för denna granskning genomförts några stickprov på utredningar och beslut. I vissa fall kan tidsbegränsning vara motiverad, till exempel om brukarens insatsbehov varierar med tiden. Enligt vår erfarenhet är det mer vanligt vid beslut om ledsagarservice och hjälp från en kontaktperson. I andra situationer, såsom när det rör sig om ett boendebeslut, finns det skäl att ifrågasätta behovet av tidsbegränsning.

4.4. Jämförelse av volym- och kostnadsutveckling

Nedan visas volym- och kostnadsutvecklingen för andel av befolkningen med insats enligt LSS, kostnad för boende inom LSS samt personlig assistans för Uppsala samt tre liknande kommuner uttaget från Kommun- och landstingsdatabasen. Urvalet av kommuner har gjorts utifrån jämförelsegruppen *Liknande kommuner LSS* vilket är de kommuner som är mest lik fokuskommunen (Uppsala) utifrån struktur-årsjusterad standardkostnad för LSS samt befolkningsstorlek.

Andelen av befolkningen med insatser enligt LSS för åren 2011-2013 (statistik för år 2014 finns ännu inte tillgänglig) har minskat något under perioden i Uppsala. I jämförelse med de andra kommunerna har andelen i Uppsala i stort legat i nivå med Linköping och Västerås men lägre än Örebro under perioden.

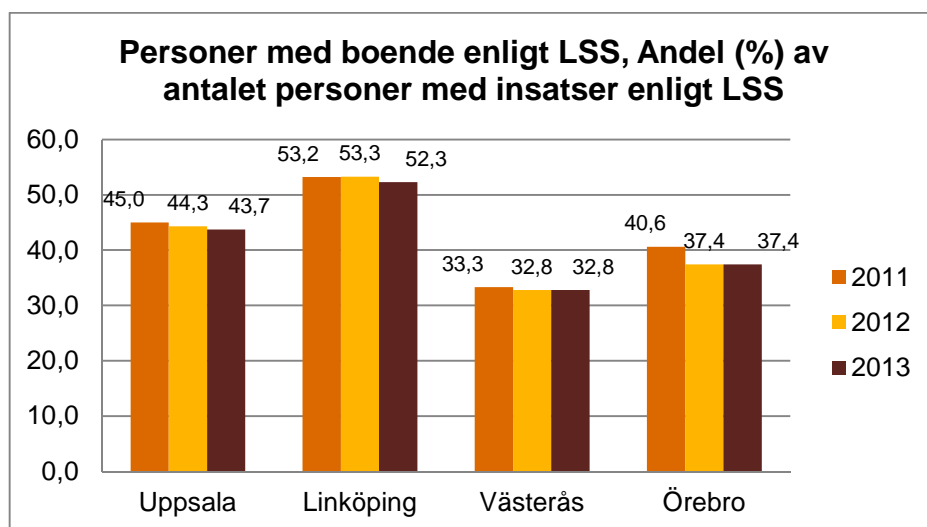


Källa : Kolada.se

4.4.1. Bostad med särskild service

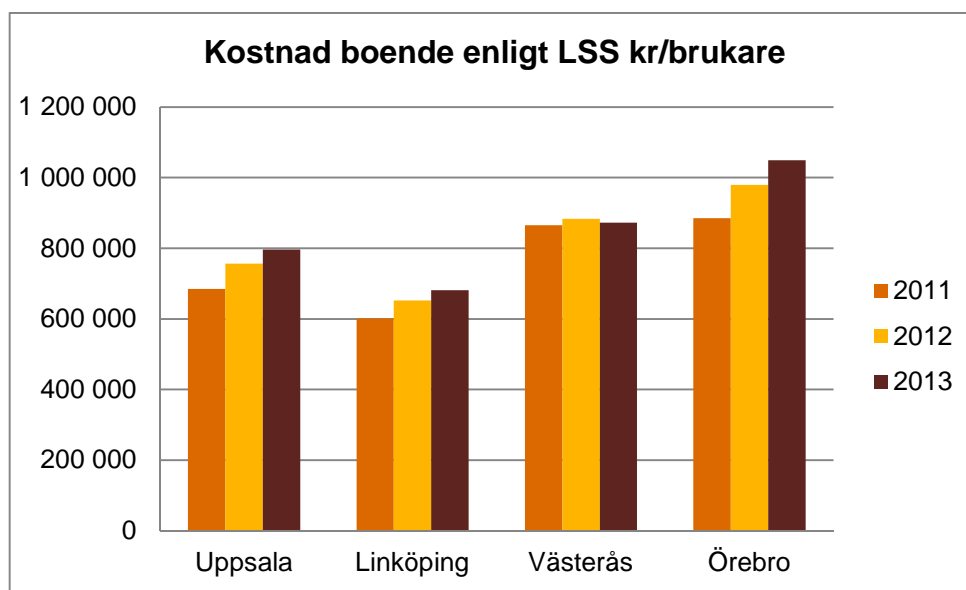
Diagrammen nedan visar att kostnaden för boende enligt LSS successivt har ökat från 684 849 till 796 239 kr per brukare under perioden samtidigt som personer med boende enligt LSS som andel av antalet personer med insatser enligt LSS har minskat från 45 till 43,7 procent.

Personer med boende enligt LSS som andel av antalet personer med insatser enligt LSS har totalt legat högre än i Västerås och Örebro med lägre än i Linköping under hela perioden.



Källa: Kolada.se

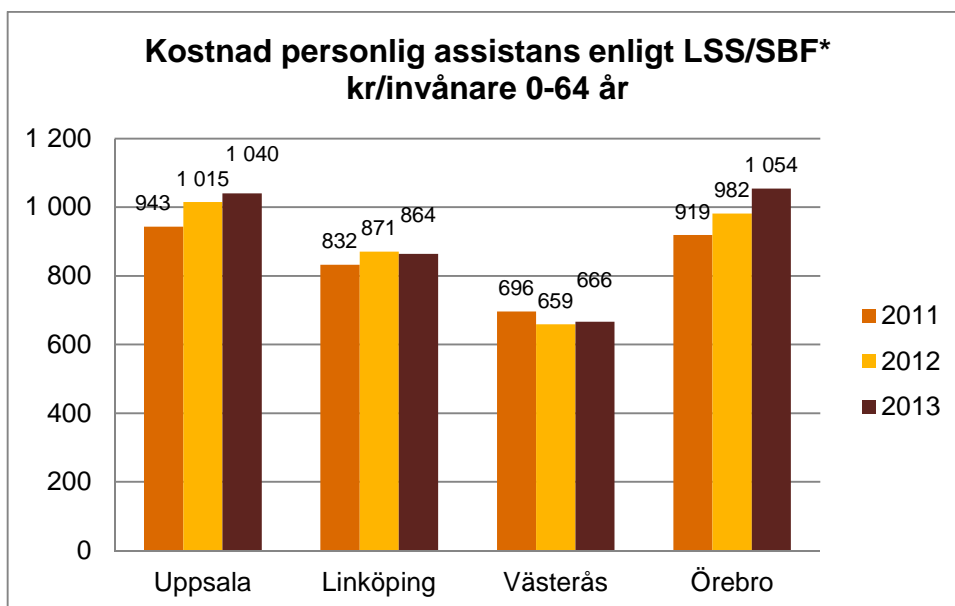
Kostnaden för boende har i Uppsala har legat högre än Linköping men lägre än Västerås och Örebro under hela perioden.



Källa: Kolada.se

4.4.2. Personlig assistans

Diagrammet nedan visar att kostnaden för personlig assistans enligt LSS/SBF räknat i kronor per invånare har ökat från 943 kr år 2011 till 1040 kr år 2013 i Uppsala. Kostnaden har legat högre än i Linköping och Västerås men i stort i nivå med Örebro under perioden. Kolada redovisar inte volymutveckling för personlig assistans och därför går det inte att koppla kostnadsutvecklingen till denna gällande insatsen.



Källa: Kolada.se. * Kostnad personlig assistans enligt LSS och SBF (Tidigare lagen om assistansersättning) exklusive ersättning från Försäkringskassan

Bedömning avseende jämförelse av volym och kostnadsutveckling

Resultatet från jämförelsen med jämförbara kommuner påvisar inte några påtagliga skillnader. Det som om möjligt kan föranleda vidare diskussion är kostnadsnivån och kostnadsutvecklingen för personlig assistans. Vi kan även konstatera att det i Kolada saknas uppgifter om Uppsalas standardkostnad inom LSS området. D.v.s. det saknas underlag för analys av eventuell avvikelse mellan redovisad kostnad och standardkostnad (kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen).

4.5. Budgetering och uppföljning

Nämnden för hälsa och omsorg uppvisade vid bokslut 2013 ett negativt resultat på 48,4 mnkr varav LSS och LASS visade ett negativt resultat på 45,9 mnkr. Det kostnadsåtgärdsprogram som tidigare utarbetats bedömdes då resultera i kostnadsminskningar på 38,5 mnkr. Vid uppföljning konstaterades en kostnadsminskning på 11,4 mnkr. Sammantaget har en rad åtgärder vidtagits under de senaste åren för att uppnå en ekonomi i balans kopplat till LSS området. Här kan exempelvis nämnas att;

- Rutiner och mallar införts/förbättrats för att säkerställa kontroll av utförd tid i förhållande till beslutad tid
- Ny metod och mallar utarbetats för att säkerställa rätt beslutsnivå där brukare med stora beslut fått hjälp att ansöka om assistans från Försäkringskassan
- Rutiner och mallar införts/förbättrats för att säkerställa återkrav, återsökning och beräkning av sjuklöner

Vidare kan vi konstatera att flera av åtgärderna för att hantera volym- och kostnadsökningarna sker genom förändringar i ersättningsnivåerna. Här kan exempelvis nämnas minskad ersättning;

- Inom personlig assistans med 5 kr till 248 kr/timme, beräknad effekt 1,4 mnkr.
- Till utförarna för ledsagarservice med 5 %, beräknad effekt 0,9 mnkr

I budgeten för 2014 finns en rad antaganden om kostnadsminskningar som direkt berör LSS-verksamheten utifrån den handlingsplan som arbetats fram. Här nämns bland annat att;

- Arbetet med att säkerställa arbetet med ej verkställda beslut kommer att minska kostnaderna för sanktionsavgifter med 3,4 mnkr.
- En översyn av daglig verksamhet och personlig assistans under sommarmånaderna kommer att innebära en kostnadsminskning med 0,5 mnkr.
- Arbetet med att förbättra verksamhetsstyrningen kommer att innebära kostnadsminskningar med 10,2 mnkr.

I budgetmissiv för 2014 konstateras övergripande att den största risken i lagd budget är kostnadsutvecklingen av de verksamhetsanpassningar budgeten baseras på. Vid granskningens genomförande låg det prognostiserade underskottet på ca 15 mnkr i förhållande till det befarande underskottet på ca 40 mnkr vid ingången av 2014. Flera av de intervjuade lyfter att en grundförutsättning för att uppnå en ekonomi i balans är att förvaltningen lyckas med styrningen och ledningen av myndighetsutövningen. Lösningen för ekonomin är som någon av de intervjuade specifikt lyfter att se till att använda resurserna till rätt saker, i enlighet med lagen.

Samtidigt poängterar flera av de intervjuade att kostnadsutvecklingen till största del påverkas av rättighetslagar vilket gör det svårt att påverka volymerna, d.v.s. att antalet brukare blir fler eller att behovet ökar. Specifikt framförs ekonomiska utmaningar på boendesidan och i det ligger även svårigheter att verkställa beslut. Under 2014 har Uppsala kommun dömts till sanktionsavgifter på ca 5,5 mnkr för ej verkställda LSS 9§ 9 boende. Motsvarande kostnad var för 2013 ca 1,6 mnkr och för 2012 ca 620 tkr. I sammanhanget bör nämnas att det är en påtaglig eftersläpning av sanktionsavgifter då eventuellt beslut om avgift föregås av en lång utredningsprocess hos Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) och förvaltningsdomstolen inkluderat yttranden och överklaganden från kontoret.

Samtliga intervjuade framhåller bristen på bostäder som huvudorsak till ovan nämnda utveckling. Utöver detta lyfter några av de intervjuade att en del av de ej verkställda besluten kan hänföras till att brukarna har specifika önskemål om ett specifikt geografiskt område vilket försvårar verkställandet. Några vill även avvakta eller ha en specifik utförare och tackat därför nej till erbjudanden.

Vidare framhåller flera av de intervjuade att en av de största förändringarna i och med införandet av den nya organisationen är att budgetansvaret nu är närmare myndighetsutövningen.

4.5.1. Verksamhets- och avtalsuppföljningar

Ett av effektmålen i uppdragsplanen 2014-2017 är att nämndens uppföljning säkerställer att dess service är kvalitetssäkrad ur både ett brukar- och ett avtalsperspektiv. En av indikatorerna för att bedöma måluppfyllelse är antal årligen genomförda individuppföljningar enligt strukturerad blankett. Detta gäller personer som har stödinsats i det egna hemmet alternativt bostad med särskild service enligt SoL eller LSS.

Genomförandeplanen ska svara mot beställning, som ett sorts kvitto, men denna görs inte alltid enligt flera av de intervjuade. På grund av de svårigheter som funnits i myndighetsorganisationen har inte heller arbetet med individuppföljningen fungerat som det är tänkt. Det finns sammantaget ett behov av stabilitet och tydlighet i organisationen.

Avtalsuppföljningen görs av den strategiska avdelningen och är uppdelad i två spår. Avdelningen gör planerade uppföljningar halvårsvis och då är strategerna bland annat ute på plats och gör intervjuer med berörda chefer. Sen görs också oanmälda uppföljningar i de fall strategerna fått synpunkter kring avvikelser från avtalet. I dessa fall genomförs intervjuer med personalen på plats samt individer som bor i verksamheten. En kvalitetsrapport lämnas till nämnden varje tertiäl samt att en årsrapport produceras (mars). Vidare genomförs kontinuerligt (tertiälvis) en enkätundersökning till samtliga utförare.

Om brister uppmärksammas hos en utförare får de svara med en handlingsplan med efterföljande uppföljningsmöte. Det finns även en möjlighet att återkalla ersättning om ingen förändring kan påvisas. Senast, under 2014, uppmärksammades att en gruppbostad inte tillgodosåg behov av kultur och fritid fast de fått ersättning för detta.

Under 2014 har nämnden för hälsa och omsorg begärt att få ytterligare återkoppling på sex avtalsuppföljningar (av totalt 17) som redovisats i nämnden. Av dessa har två uppföljningar varit inom boende socialpsykiatri, en inom ledsagarservice och tre inom bostad med särskild service LSS.

Områdena som nämnden önskat följa har vid:

- Två tillfällen varit att verksamheten fortsätter utvecklas i önskad riktning och vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med konstaterade brister
- Ett tillfälle varit att följa vilka åtgärder kontoret vidtar gentemot utföraren (återkrav av ersättning vid brist på kultur och fritidsaktiviteter)
- Ett tillfälle fanns önskemål om tidigare uppföljning/återkoppling p.g.a. stora brister i verksamheten

- Två tillfällen önskemål om förtydliganden kring innebörden av utförarens svar/vidtagna åtgärder

Bedömning avseende budgetering och uppföljning

Den nya organisatoriska strukturen som nu sätts ger enligt vår bedömning bättre förutsättningar för styrning och ledning av verksamheten. Samtidigt genererar inte organisatoriska förändringar i sig de önskade resultaten. Resultaten från denna granskning ger en tydlig indikation på behovet av att fokusera på myndighetsutövningen och aktivt följa utvecklingen utifrån de aktiviteter och åtgärder som vidtagits/planerats in kopplat till handlägningsprocessen. Åtgärder som enligt vår bedömning även ger utrymme för ekonomisk effektivisering.

Vidare är vår bedömning har det funnits ett påtagligt glapp mellan de aktiviteter som beslutats och verksamhetens förmåga att vidta tillräckliga åtgärder. Flera av aktiviteterna har varit allt för vida till sin karaktär vilket gjort det svårt att dels initialt värdera eventuella effekter av dess genomförande och dels försvårat möjligheten att följa utvecklingen.

Mars 2015

Fredrik Markstedt

Projektledare

Roger Burström

Uppdragsledare