

Omsorgsnämnden
Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS

Kommunrevisionen i Uppsala har gett KPMG i uppdrag att granska uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS.

Omsorgsnämnden ansvarar för verksamhet enligt LSS i Uppsala kommun. LSS är en rättighetslagstiftning som garanterar personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

Biståndshandläggare beslutar om insatser samt följer upp insatser för särskilt stöd och särskild service. I samband med att beslut har tagits om insats ställs stora krav på uppföljning av en insats ur ett internt kontrollperspektiv och även vad avser ekonomirutiner.

Granskningen rekommenderar att omsorgsnämnden

- Säkerställer att påbörjad vägledning färdigställs och implementeras
- Säkerställer att myndighetsutövningen likställs mellan biståndshandläggarna både inom avdelningar men också mellan avdelningar
- Säkerställ att en systematisk uppföljning inrättas
- Säkerställ att den interna kontrollen även fokuserar på kunderna och kvaliteten i de insatser som beviljas

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning, senast 2016-11-30

För kommunrevisionen


Cecilia Hamenius

ordförande



Uppsala kommun

**Granskning av uppföljningsrutiner vid
myndighetsbeslut inom LSS**

Revisionsrapport

Advisory/Offentlig sektor

KPMG AB

31 maj 2016

Antal sidor: 17

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Ansvarig nämnd	3
2.6	Metod	3
2.7	Projektorganisation	3
3.	Organisation, styrning och uppföljning	3
3.1	Organisation	3
3.1.1	Omsorgsnämnden	4
3.1.2	Individutskott	4
3.1.3	Omsorgsförvaltningen	5
3.2	Styrning och uppföljning	5
3.2.1	Verksamhetsplan 2015 – 2018	5
3.2.2	Delegationsordning	6
3.2.3	Intern kontroll	6
3.3	Kommentarer	7
4.	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	7
4.1	Introduktion till LSS	7
4.2	Personlig assistans (LSS 9 § 2)	8
4.3	Myndighetsutövning	9
4.3.1	Biståndshandläggning personlig assistans	9
4.3.2	Samverkan med utförare	10
4.3.3	Genomförandeplaner	10
4.3.4	Aktgranskning	11
4.4	Uppföljning	12
4.5	Kommentarer	12
5.	Kostnadsutveckling	13
5.1	Kommentarer	14
6.	Slutsats	15
6.1	Revisionsfrågor	15
6.2	Rekommendationer	15

1. Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Omsorgsnämnden ansvarar för verksamhet enligt LSS i Uppsala kommun. LSS är en rättighetslagstiftning som garanterar personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

Biståndshandläggare beslutar om insatser samt följer upp insatser för särskilt stöd och särskild service. I samband med att beslut har tagits om insats ställs stora krav på uppföljning av en insats ur ett internt kontrollperspektiv och även vad avser ekonomirutiner.

Som ett led i Uppsala kommuns förändrade nämnd- och förvaltningsorganisation har 2015 präglats av en uppbyggnad av omsorgsförvaltningens organisation. Personal har rekryterats till alla avdelningar och roller samt ansvar har förändrats. En vägledning och information om handläggning enligt SoL och LSS har påbörjats. Nämndens internkontroll har fokuserat på den egna organisation och ekonomin och inte så mycket på kunderna. Vid intervjuer framkommer att biståndshandläggarna önskar en mer likvärdig myndighetsutövning och en systematisk uppföljning. För vuxna är besluten satta på mycket lång tid och endast om det påkallas av en eller annan anledning görs det någon form av uppföljning. Försäkringskassan gör en utvärdering vartannat år, men det har Uppsala kommun, enligt uppgift, inte resurser att göra.

En jämförelse av kostnadsutvecklingen visar att den ökar i Uppsala kommun, som i så många andra kommuner. När man jämför kostnader för personlig assistans enligt LSS/SFB exkl. ersättning från Försäkringskassan mellan de åtta kommuner som ingår i R8-nätverket så ligger Uppsala kommun dock bland de lägre. En analys av antalet kunder med utförda timmar över 201 timmar per månad och 401 timmar eller mer per månad som Socialstyrelsen har gjort visar på en uppåtgående trend över hela landet. Dessutom pågår processer om att kommuner måste ha lika ersättning som Försäkringskassan, vilket kommer att öka kostnaderna för personlig assistans i Uppsala kommun.

Granskningen rekommenderar att omsorgsnämnden

- Säkerställer att påbörjad vägledning färdigställs och implementeras
- Säkerställer att myndighetsutövningen likställs mellan biståndshandläggarna både inom avdelningar men också mellan avdelningar
- Säkerställ att en systematisk uppföljning inrättas
- Säkerställ att den interna kontrollen även fokuserar på kunderna och kvaliteten i de insatser som beviljas

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska uppföljningsrutiner vid myndighetsbeslut inom LSS. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Omsorgsnämnden ansvarar för verksamhet enligt LSS i Uppsala kommun. LSS är en rättighetslagstiftning som garanterar personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

Biståndshandläggare beslutar om insatser samt följer upp insatser för särskilt stöd och särskild service. I samband med att beslut har tagits om insats ställs stora krav på uppföljning av en insats ur ett internt kontrollperspektiv och även vad avser ekonomirutiner.

Uppsala kommuns revisorer bedömer att det kan föreligga en *risk* för att det kan finnas brister i kommunens uppföljning av myndighetsbeslut och bedömer att god intern kontroll inom området är *väsentligt* för att verksamheten ska bedrivas på ett tillfredsställande sätt.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om omsorgsnämnden har tydliga och säkra rutiner för att följa upp beslut inom LSS. Vi har också gjort en jämförelse med likartade kommuner avseende kostnadsutvecklingen de senaste fem åren.

Vi har därför granskat följande:

- Har omsorgsnämnden säkerställt att det finns formellt beslutade rutiner för biståndsbedömning, handläggning och uppföljning?
- Hur ser genomförandeplaner ut i verksamheten och hur ser kopplingen till beslut ut?
- Har omsorgsnämnden säkerställt att verksamheterna följt beslutade rutiner?
- Hur ser kostnadsutvecklingen ut de senaste fem åren i Uppsala kommun i jämförelse med likartade kommuner?

2.3 Avgränsning

Granskningen har omfattat år 2015. Granskningen avser myndighetsuppföljning och kostnadsutveckling inom insatsområdet personlig assistans.

2.4 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS 9 § 2
- Nämndens delegationsordning
- Interna regelverk och policys
- Fullmäktigebeslut
- Kommunallagen 6 kap 7 §
- SOSFS 2014:5

2.5 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett omsorgsnämnden.

Rapporten är saklighetsgranskad av biståndshandläggare, enhetschefer, avdelningschefer och verksamhets controller.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument såsom nämndens delegationsordning, internkontrollplan 2015, rapport om intern kontroll 2015, verksamhetsplan för 2015, årsredovisning 2015 mm.
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Stickprov på ett urval personakter. Totalt 20 st. varav 15 vuxna och 5 barn med insatsen personlig assistans.
- Jämförelse av kostnadsutvecklingen under de senaste 5 åren i Uppsala kommun och likartade kommuner.

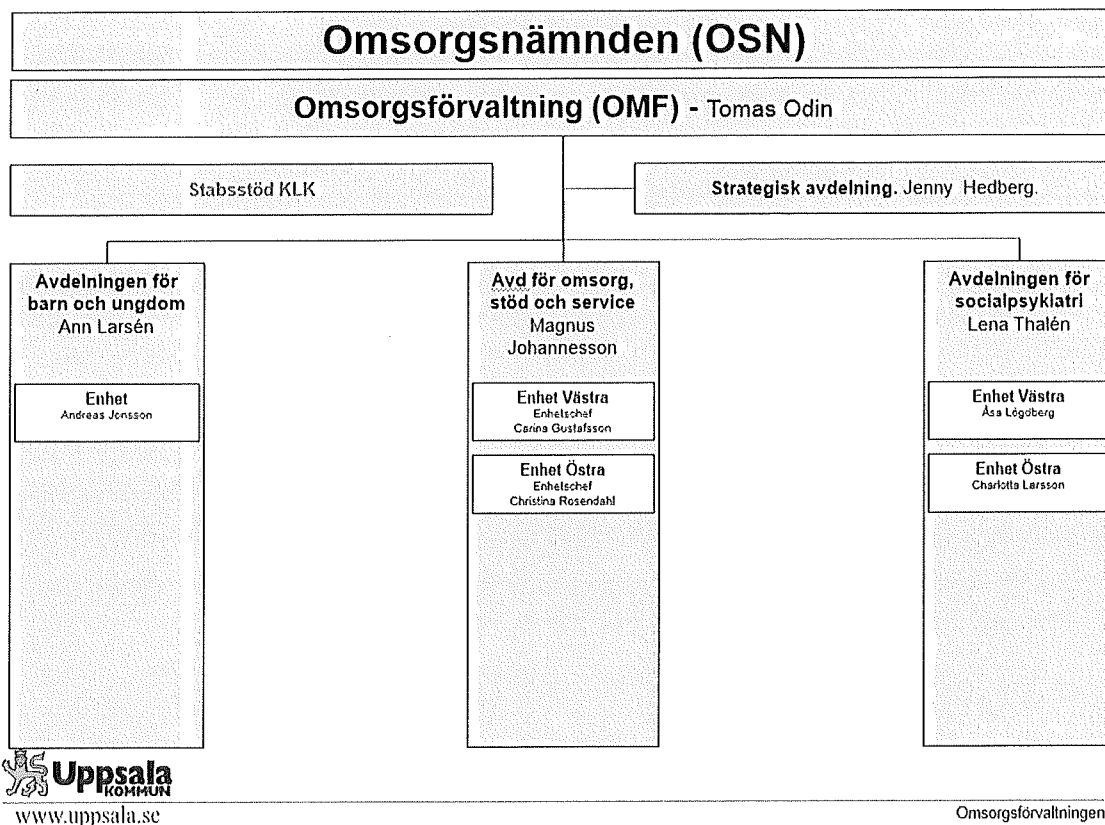
2.7 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Marita Castenhag, revisor under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal yrkesrevisor. Granskningen är kvalitetssäkrad av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor och specialist.

3. Organisation, styrning och uppföljning

3.1 Organisation

Den nuvarande organisationen i Uppsala kommun trädde i kraft i januari 2015 och följer en traditionell beställar-/utförarmodell.



3.1.1 Omsorgsnämnden

Omsorgsnämnden är ny från 1 januari 2015 och ansvarar för omsorg, service och viss sysselsättning inom socialpsykiatri och verksamheter enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Nämnden ansvarar också för service, vård och omsorg enligt socialtjänstlagen i ordinärt och särskilt boende för personer upp till 65 år med funktionsvariation eller sjukdom. Nämnden ansvarar för uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen samt bostadsanpassningsbidrag inom ovanstående områden.

3.1.2 Individutskott

I delegationsordningen från 2015-01-05 framgår att Omsorgsnämnden enligt 6 kap 20 § kommunallagen bestämt att det ska finnas ett utskott för socialpsykiatri samt ett utskott för stöd, service och omsorg. Dessa utskott behandlar också ärenden inom barn- och ungdom beroende på målgrupp (LSS/somatik eller socialpsykiatri). Nämnden har enligt 10 kap 4 § socialtjänstlagen uppdragit åt utskotten att besluta på nämndens vägnar i individärenden inom socialtjänstlagstiftningens och angränsande lagars ram inom nämndens behörighetsområde. Utöver ovanstående delegering har nämnden valt att enligt 6 kap 33 § kommunallagen till individutskott också delegera övriga individärenden inom socialtjänstlagens och angränsande lagars ram, såvida inte dessa delegerats till tjänsteman enligt dessa delegationsbestämmelser.

3.1.3 Omsorgsförvaltningen

Omsorgsförvaltningen är uppdelad i fyra avdelningar:

1. avdelningen för barn och ungdom
2. avdelningen för omsorg, stöd och service
3. avdelningen för socialpsykiatri
4. strategisk avdelning

Omsorgsförvaltningen stödjer omsorgsnämnden genom att ta fram underlag till beslut samt genomför och följer upp besluten. På omsorgsförvaltningen finns de biståndshandläggare man kontaktar om man har en funktionsnedsättning och behöver stöd och service.

I Uppsala kommun beslutar LSS- handläggare på avdelningen för barn och ungdom om insatser till barn och ungdomar mellan 0-21 år. LSS-handläggare på avdelningen för omsorg, stöd och service beslutar om insatser för vuxna från 21 år. Enligt uppgift vid intervjuer har varje handläggare ca 80 ärenden att handlägga och målet är att reducera antalet ytterligare.

3.2 Styrning och uppföljning

3.2.1 Verksamhetsplan 2015 – 2018

Verksamhetsplanen visar vilka nödvändiga beslut nämnden behöver fatta för att säkerställa att kommunfullmäktiges övergripande styrdokument ”Inriktning, verksamhet, ekonomi (IVE) 2015-2018 förverkligas”.

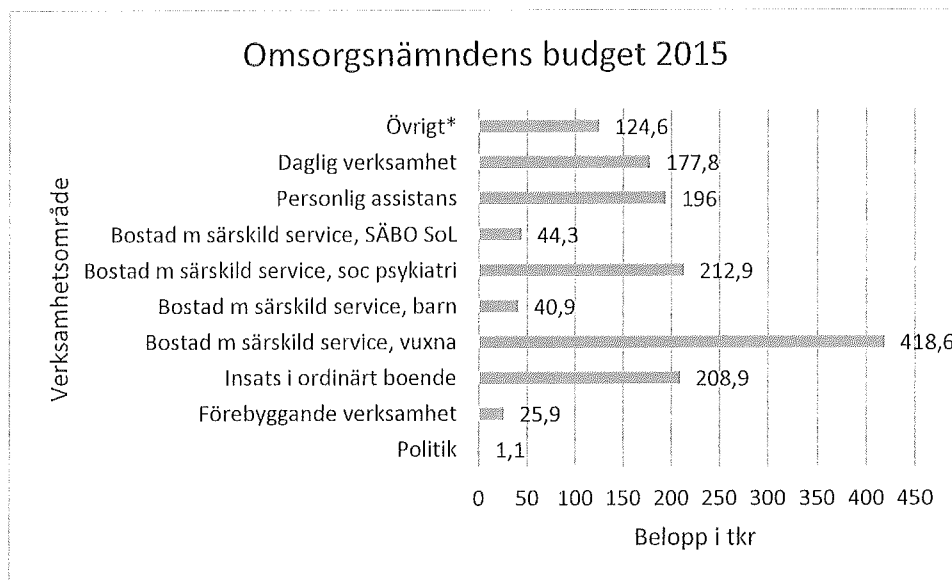
När det gäller nämndens ekonomiska förutsättningar så har nämnden totalt tilldelats 1449 mkr för 2015. Man poängterar att fokus är ”ekonomi i balans” och man måste vara återhållsam i flera avseenden.

Nämnden har delat upp sin verksamhet i ett antal verksamhetsområden varav personlig assistans är ett område. Utifrån de förutsättningar som man fått från kommunfullmäktiges ”IVE” budgeterar man med 196 mkr i nettokostnad för personlig assistans för år 2015. Inom personlig assistans har man brutit ned kostnaderna ytterligare:

5520	Personlig assistans enl LSS	94 mkr	Kostnad för personlig assistans enligt LSS beslutad av kommunen.
5521	Personlig assistans enligt ASS	102 mkr	Avser kommunens kostnad för de första 20 timmarna i ärenden som är beslutade av Försäkringskassan.

När det gäller nämndens styrning för år 2015 nämns **inriktningsmål 11: Inflytande och delaktighet ökar för medborgarna i välfärden.** *Den enskilde bestämmer om personlig assistans enligt LSS eller ASS ska utföras av kommunens egen regi eller av annan assistans-anordnare. Den assistansberättigade kan även själv vara anordnare och anställa sina assistenter.*

I figuren nedan framgår hur omsorgsnämnden har fördelat sin budget på de olika verksamheterna.



Källa: Omsorgsnämndens verksamhetsplan 2015. Posten "övrigt" utgörs av ledar-/medarbetarskap (attraktiv arbetsplats) och gemensamma områden (jämlighet).

3.2.2 Delegationsordning

Delegationsordningen för omsorgsnämnden fastställdes 2015-01-05. Av den framgår följande delegat: biståndshandläggare, enhetschef, avdelningschef, särskilt utsedd administratör och IU (Individutskottet). Här är reglerat i vilken omfattning respektive delegat får fatta beslut inom myndighetsutövning.

3.2.3 Intern kontroll

Den interna kontrollen 2015 "fokuserar på ordning och reda, tydliggöranden av ansvarsområden samt kontroll på volymförändringar". Huvudområden som identifierades var:

- Organisationsförändringen 2015 vilken hade påverkan på en hel del områden.
- Ej likställd myndighetsutövning. Säkra detta genom ärendedragningar, införande av BIC eller riktlinjer.

Vid uppföljningen av internkontrollplanen 2015 konstateras att det behövs ett mer strukturerat arbetssätt, en långsiktig ledning/styrning samt realistiska mål för att klara de besparingskrav som finns på nämnden.

Under året har även myndighetsprocessen påbörjats och interna rutiner och samverkansrutiner håller på att framarbetas. Under hösten påbörjades också ett arbete med att ta fram en vägledning och information om handläggning enligt SoL och LSS. Detta tillsammans med regelbundna

ärendedragningar och införande av extern handledning för biståndshandläggarna, ska säkra en likriktad myndighetsutövning.

3.3 Kommentarer

Som ett led i Uppsala kommuns förändrade nämnd- och förvaltningsorganisation har en uppbyggnad av omsorgsförvaltningens organisation pågått under 2015. Medarbetare, enhetschefer och avdelningschefer har rekryterats till alla avdelningar och roller och ansvar har förändrats. Interna rutiner och samverkansrutiner håller på att framarbetas och en vägledning och information om handläggning enligt SoL och LSS är påbörjad. Både nämnden och de intervjuade anser att regelbundna ärendedragningar är mycket viktiga för att säkra en likriktad myndighetsutövning. Att ha nedskrivna riktlinjer råder det dock delade meningar om bland de intervjuade. Vid myndighetsutövning är det lagar, förarbeten och rättspraxis man tillämpar. Skriver man egna riktlinjer finns det risk att de i något avseende avviker från lagen. Motivet till införandet av personlig assistans var att öka den enskildes självbestämmande och inflytande över sin vardag och den egna livssituationen. Riktlinjer som i detalj redogör för vad som kan ingå i personlig assistans kan, enligt de intervjuade, motverka syftet med assistansen. Vår bedömning är dock att riktlinjer, eller vägledning som vissa kommuner väljer att kalla det, inte handlar om att ersätta befintliga lagar. Det handlar främst om att få en samsyn i hanteringen av ärenden.

När det gäller nämndens uppföljning så är vår bedömning att nämnden inte i tillräcklig omfattning följer upp att myndighetsutövningen är likställd. Nämnden följer heller inte upp att uppföljningar görs av biståndshandläggarna avseende beslutade insatser och dess utförande. Fokus har under 2015 legat på den egna organisationen istället för kunderna, förutom målet att *öka delaktigheten och inflytandet för medborgarna i välfärden* (mål 11). Där bedömer nämnden att målet för 2015 på det stora hela är uppnått men att det finns delar att arbeta vidare med.

Nämnden överskrider år 2015 budget med 31,9 miljoner kronor enligt årsredovisningen och därför når nämnden inte upp till en ekonomi i balans. Den större delen av underskottet beror på att nämnden utökat antalet platser inom bostäder med särskild service enligt LSS men också på en volymökning inom hemvården.

4. Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

4.1 Introduktion till LSS

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får.

LSS ger rätt till särskilt stöd och särskild service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning. LSS är ett komplement till andra lagar och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger. En begäran om stöd och service från en person som ingår i lagens personkrets bör i första hand prövas enligt LSS om det är en insats som regleras i lagen. Motivet till detta är att det i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Varje kommun skall, om inte något annat avtalats enligt 17 §, svara för insatser enligt 9 § 2--10. Lag (2005:125).

Insatserna för stöd och särskild service är (LSS 9 §)

1. Rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder.
2. Biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap socialförsäkringsbalken.
3. Ledsagarservice.
4. Biträde av kontaktperson. En kontaktperson ska kunna ge råd till den enskilde i situationer som inte är av komplicerad natur. En viktig uppgift är att hjälpa till att bryta den enskildes isolering genom samvaro och hjälp till fritidsverksamhet.
5. Avlösarservice i hemmet.
6. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet.
7. Korttidstillsyn för skolgång över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagensamt under lov.
8. Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.
9. Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna.
10. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

4.2 Personlig assistans (LSS 9 § 2)

Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer, till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Dessa kriterier ligger till grund för bedömning av personlig assistans. Den som har rätt till personlig assistans för sina grundläggande behov har rätt till att få hela hjälpbehovet tillgodosett genom denna insats. I begreppet personlig assistans ligger att det ska vara fråga om ett personligt stöd som ger den funktionshindrade ökade möjligheter till ett självständigt liv. Det ska alltså vara fråga om hjälp och stöd som knyts till den enskilde och finns tillgängligt för honom eller henne i olika verksamheter och under olika tider på dygnet.

4.3 Myndighetsutövning

Det som kännetecknar myndighetsutövning mot enskild är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Arbetsmoment som kännetecknar myndighetsutövning är t ex. mottagande av ansökan, utreda, föredra ärendet för nämnden samt fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

4.3.1 Biståndshandläggning personlig assistans

I Uppsala kommun görs ansökan om personlig assistans hos kommunens biståndshandläggare. Enligt delegationsordningen kan i vissa fall biståndshandläggaren själv fatta beslut om insats, medan i andra fall måste ärendet föredras för enhetschef, avdelningschef eller individskottet. Ärendedragningar hålls veckovis för att säkerställa likvärda bedömningar. Om antalet timmar för grundläggande behov beräknas överstiga 20 timmar kan ansökan göras hos Försäkringskassan. Tillsammans med Socialstyrelsen och handikapporganisationer har Försäkringskassan tagit fram ett bedömningsinstrument som används vid utredning och bedömning av grundläggande behov hos den sökande. Detta för att uppnå en rättssäker och ändamålsenlig handläggning som också tar hänsyn till kundens rätt att bestämma över sitt liv. Uppsala kommun tillämpar samma kriterier som Försäkringskassan vid utredning av personlig assistans.

I Uppsala kommun finns det idag 437 personer som har insatsen personlig assistans. Av dessa har kommunen handlagt 107 ärenden enligt LSS.

Kommunen saknar aktuella riktlinjer inom LSS-verksamhetens handläggning. Detta är inte unikt för Uppsala kommun då flera kommuner gör tolkningen att riktlinjer inom denna verksamhet inte alltid är av godo. Det är viktigt att ha ett individuellt perspektiv och då menar man i Uppsala att riktlinjer skulle innebära en styrning som ger sämre möjlighet till individuell prövning. Dock arbetar en arbetsgrupp inom kommunen med att ta fram en vägledning för biståndshandläggning inom LSS. Det finns många aspekter att ta hänsyn till vid biståndsbedömningen och det skiljer sig lite för vuxna jämfört med barn och ungdomar, då särskild hänsyn tas till föräldransvaret när man utreder barn och ungdomar.

Tillfällig utökning kan medges vid en tillfällig förändring i en persons tillvaro under en kortare tid som gör att det behövs mer personlig assistans eller fler personer för att tillgodose behovet. Det kan till exempel vara under en semesterresa eller rehabiliteringsresa. Ansökan görs hos LSS-handläggaren. I Uppsala kommun har man ungefär 36 ärenden som avser tillfälliga utökningar av assistans.

Efter en prövning av ärendet formuleras ett beslut från omsorgsnämnden. Beslutet kan vara bifall, delvis bifall eller avslag på den enskildes ansökan eller begäran, och det måste alltid vara skriftligt. Om ansökan avslås helt eller delvis ska beslutet innehålla information om hur det kan överklagas.

Intervjuer med biståndshandläggare från avdelningen för vuxna (omsorg, stöd och service) samt avdelningen för barn och ungdom visar på att ett större fokus måste läggas på att få bedömningar mera likställiga. Speciellt när en kund ska flyttas från barn och ungdomsavdelningen till vuxenavdelningen. Handläggarna på vuxenavdelningen anser det i vissa fall vara problematiskt att ta

över dessa kunder. Diskussioner borde börja föras tidigare och förbereda kunderna inför vuxenlivet. Just nu uppfattar de intervjuade att det är ett glapp mellan avdelningarna och att man borde börja samverka tidigare om kunderna.

4.3.2 Samverkan med utförare

När en person beviljats personlig assistans skickar LSS-handläggaren en beställning till den utförare som personen har valt. Utföraren kontaktar den enskilde för att upprätta skriftliga avtal gällande insatsens genomförande. Utföraren kan vara kommunen, privat assistansanordnare eller att den enskilde själv är arbetsgivare.

Siebel är Uppsala kommuns verksamhetssystem inom vård och omsorg. Siebel är byggt och uppdelat i olika moduler anpassade för olika professioner. Användare av Siebel är bl.a. biståndshandläggare, utförare och ekonomer/debiteringsassistenter. Med andra ord är Siebel det dokumentationssystem som används och är också kommunikationsvägen mellan beställare och utförare inom lagrummen SoL/LSS och HSL.

På kommunledningskontoret har man upprättat ett dokument som heter ”Ersättningsrutiner för utförare av personlig assistans” (2015-05-29). Detta dokument tydliggör för utföraren exakt hur fakturan till Uppsala kommun ska se ut, vilka underlag som ska medfölja samt när och till vem fakturan ska ställas.

Nämnden beslutar inför varje år om hur stor ersättningen för personlig assistans ska vara enligt LSS. Därefter informeras alla utförare om nämndbeslutet. I Uppsala kommun har man legat lite lägre i ersättning än schablonen. Under både 2014 och 2015 uppgick ersättningen för personlig assistans till 253 kr/h medan schablonen uppgick till 284 kr/h år 2015. För år 2016 har nämnden höjt ersättningen för personlig assistans till 258 kr/h (288 kr/h vid vaken natt eller jour). Medan schablonen har höjts till 288 kr år 2016.

På Uppsala kommun har man utsett personer som sakgranskar alla inkomna fakturor. Dessa personer har access till Siebel och kontrollerar att kunden har ett giltigt beslut, att timsättningsbeloppet stämmer, att bifogad tredovisning överensstämmer med fakturerade timmar osv. Dessutom, om det är en utförare som fakturerar kommunen för första gången, kontrolleras att utföraren har tillstånd hos IVO¹ att bedriva verksamhet. Från 1 januari 2011 ska nämligen alla assistansbolag ha tillstånd från Socialstyrelsen för att bedriva personlig assistans. IVO har på sin hemsida anvisningar till verksamheter som vill bedriva LSS-insatser.

4.3.3 Genomförandeplaner

Vid andra insatser än personlig assistans gäller att utföraren, tillsammans med kunden, ska upprätta en genomförandeplan. Av 1 kap 4 § SOSFS 2014:5 framgår att den assistansberättigade vid tillämpningen av 6 kap 1 § ska betraktas som uppdragsgivare och jämfällas med den beslutande nämnden. Det innebär att det är den assistansberättigade och inte den beslutande nämnden som bestämmer vad som ingår i uppdraget till utföraren.

¹ Inspektionen för vård och omsorg

Vid intervjuer med biståndshandläggarna i Uppsala kommun säger alla enhälligt att genomförandeplaner aldrig inkommer från utförarna avseende personlig assistans. Inte heller i de fall där kommunen utför insatsen. Just vid insatsen personlig assistans så är det kunden själv som väljer utförare. Därmed är det deras ansvar att säkerställa att de får den insats de har blivit beviljad. Är de inte nöjda med insatsens utförande står det dem fritt att välja en annan utförare. Om kunden inte kan tala för sig själv så är det viktigt att de har en god man som för deras talan.

4.3.4 Aktgranskning

Akt granskning har utförts av 20 ärenden inom LSS-verksamheten där samtliga hade beslut om insatsen personlig assistans. Detta innebär att resultatet endast går att betrakta som ett stickprov samt att det inte kan tas som helhetsbild för hur LSS-handläggningen dokumenteras och fungerar. Dock bekräftas våra slutsatser från denna aktgranskning i våra intervjuer varför resultatet ger stor tillförlitlighet. Merparten granskade utredningar visar på korrekta och välskrivna utredningar. Tonen är myndighetsmässig och korrekt. Vi anser att nivån på utredningarna är hög och ordningen i akterna god. Dock har vi inom enskilda områden sett utvecklingsmöjligheter. Uppföljningar saknas i ett flertal ärenden. Här har de intervjuade påtalat det faktum att man inte hinner med systematiska årliga uppföljningar.

I ett flertal fall konstaterar vi att personer fått avslag på sin ansökan till Försäkringskassan där Försäkringskassans motivering är att enligt deras bedömning understiger de grundläggande behoven 20 h/vecka. De intervjuade hävdar att Försäkringskassan inte är strängare i sin bedömning än vad kommunen är. Lika ofta är det omvända förhållanden hävdar de.

Vi konstaterar också att i något fall har assistansersättningen från kommunen överklagats till förvaltningsdomstolen då den understiger den statliga assistansersättningen. Uppsala kommun har två ersättningsnivåer för ekonomisk ersättning för personlig assistans beroende på om assistans finns beviljat för natten eller inte. Den lägre ersättningsnivån är 253 kr/h för år 2015 och den högre motsvarar samma belopp som Försäkringskassans schablon på 284 kr/h.

För år 2016 har Uppsala kommun höjt den lägre assistansersättningen till 258 kr/h och den högre assistansersättningen till 288 kr/h där den högre motsvarar Försäkringskassans schablon.

Akter vuxna (21-65 år), 15 akter

Besluten är tidsbegränsade. Vi hittade endast ett tillsvidarebeslut. När det gäller beslut för vuxna är besluten på mycket lång tid. T ex till 251130. Detta förklaras med att en person inte kan beviljas insats om personlig assistans efter att personen har fyllt 65 år, men en person får behålla sin insats även efter 65 års ålder om insatsen beviljats tidigare. Uppföljning görs när en ansökan kommer in, t ex om utökad insats. Vi fann tre akter där beslut om insats fattades i början av 2014 och där ingen uppföljning har utförts sedan dess.

Akter barn (0-21 år), 5 akter

Samtliga beslut är tidsbegränsade. När det gäller beslut för barn så är samtliga beslut på ca två år. Alla beslut, utom ett, var fattade under 2015 och de flesta innehöll även utökade insatser vilket borgar för regelbundna uppföljningar. I två fall har kommunen fattat beslut med en omfattning på insats som är lägre än den ansökta. Här åberopas det omfattande föräldraansvaret.

4.4 Uppföljning

I LSS finns inga bestämmelser som anger hur ofta nämnden ska följa upp ett beslut om insatser enligt 9 § LSS. Den enda bestämmelsen där någon tidsram anges är 10 § som gäller nämndens skyldighet att erbjuda en individuell plan. En sådan plan ska fortlöpande och minst en gång om året omprövas (källa: Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, sid 447).

I Uppsala kommun berättar biståndshandläggarna att uppföljning av beslut sker när ett beslut är på väg att löpa ut, eller om kunden ansöker om utökade insatser. Det finns inte resurser att göra uppföljningar mer systematiskt, t ex. årligen. Försäkringskassan gör dock vartannat år en omprövning av assistansersättningsärendena för att se om de assistansberättigades hjälpbehov har förändrats åt något håll.

Vid intervjuer framkommer att ett systematiskt uppföljningsarbete måste komma igång.

4.5 Kommentarer

Syftet med uppföljningar är att säkerställa att personer med funktionshinder får stöd, service och en omsorg av god kvalitet. Här läggs ansvaret på kunden i och med att kunden själv väljer utförare. Några genomförandeplaner inkommer inte till biståndshandläggare och insatsen kan således inte jämföras med beslutet.

Nämnden bör införa rutiner som följer upp den egna handläggningen minst en gång per år. Detta är viktigt för att nämnden skall få en bild av om de beslut som fattas är likvärdiga och tydliga.

Våra intervjuer med handläggarna samt vår akt granskning visar på att merparten beslut som finns inom LSS-handläggningen är satta med tillsvidarebeslut på ganska lång tid. Uppföljningen blir svårare med rutiner som innebär att man sätter väldigt långa beslut. Nämnden bör överväga om denna rutin skall ändras men samtidigt beakta tryggheten hos kunden i att få beslut som gäller för lång tid. Just långsiktigheten påtalas av de intervjuade som en trygghet hos kunderna.

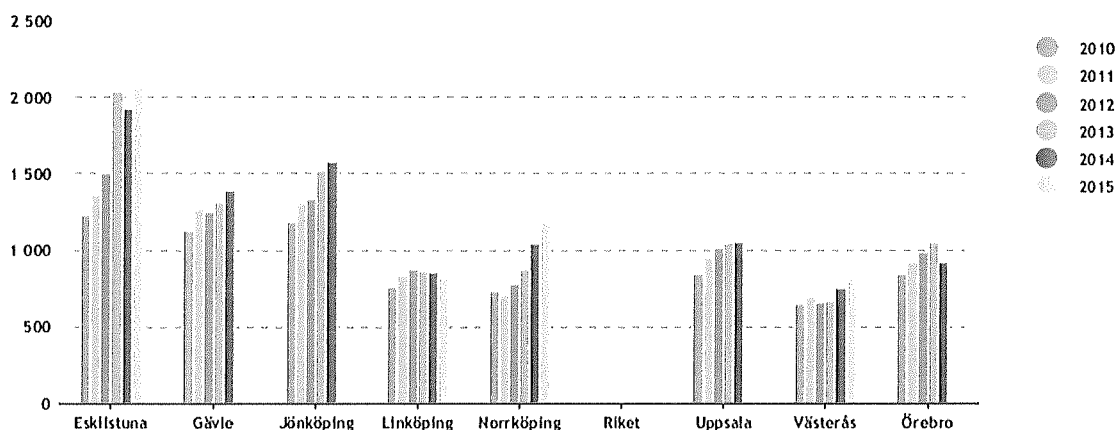
Riktlinjer inom LSS-verksamheten är något som diskuteras intensivt i många sammanhang. Främst har Socialstyrelsen i några sammanhang sagt att det finns risker med riktlinjer inom denna verksamhet. Riktlinjer eller vägledning som vissa kommuner väljer att kalla det handlar inte om att ersätta befintliga lagar. Det handlar främst om att få en samsyn i hanteringen av ärenden. Samsynen i sig innebär att risken för godtycke i samband med handläggning minskar. Möjligheten till att fokusera på vissa områden som t.ex. barnperspektivet blir också viktiga i denna typ av riktlinjer. Dessutom är denna typ av riktlinjer/vägledning viktiga då nya handläggare kommer och blir ett viktigt verktyg i deras introduktion. Argumenten som flera påtalar till varför detta inte skall finnas är att verksamheten bygger på individuell prövning och att riktlinjer kan försvåra detta. Vi delar inte den uppfattningen. Individuell prövning är grunden i LSS-handläggning och riktlinjer ger bara handläggarna rutiner att följa i ärenden.

5. Kostnadsutveckling

Ekonomidirektörerna i åtta kommuner, Eskilstuna, Gävle, Jönköping, Linköping, Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro, beslutade år 2012 att det skulle skapas ett nätverk för kommunernas resultatjämförelser. Resultatnätverket har fått namnet R8 och består av deltagare från de åtta kommunerna. R8 har i uppdrag att ta fram ett litet antal mått som kan användas för att följa och jämföra utvecklingen i de åtta kommunerna ur ett kommunledningsperspektiv. Resultatmåttarna ska publiceras i en rapport i slutet av varje år. Inget av de nyckeltal i bilagan ”Funktionsnedsättning” härrör till insatsen och kostnadsutvecklingen inom personlig assistans.

Vid en jämförelse i Kolada av deltagande kommuner inom R8 framgår att alla kommuner ännu inte har rapporterat in statistik för år 2015. Dock ser man tydliga skillnader mellan kommunerna och för Uppsala kommun kan konstateras att kostnaden tyvärr har ökat mellan åren.

Kostnad personlig assistans enl. LSS/SFB exkl. ersättning från Försäkringskassan, kr/inv 0-64 år (Värde)



Budgetansvaret ligger på respektive avdelningschef inom omsorgsförvaltningen. I verksamhetsplanen för 2016 finns några indikatorer nämnda för att följa kontrollerad kostnadsutveckling, men ingen som avser insatsen personlig assistans. Som tidigare har nämnts uppgår budget för 2015 avseende personlig assistans till drygt 196 mkr.

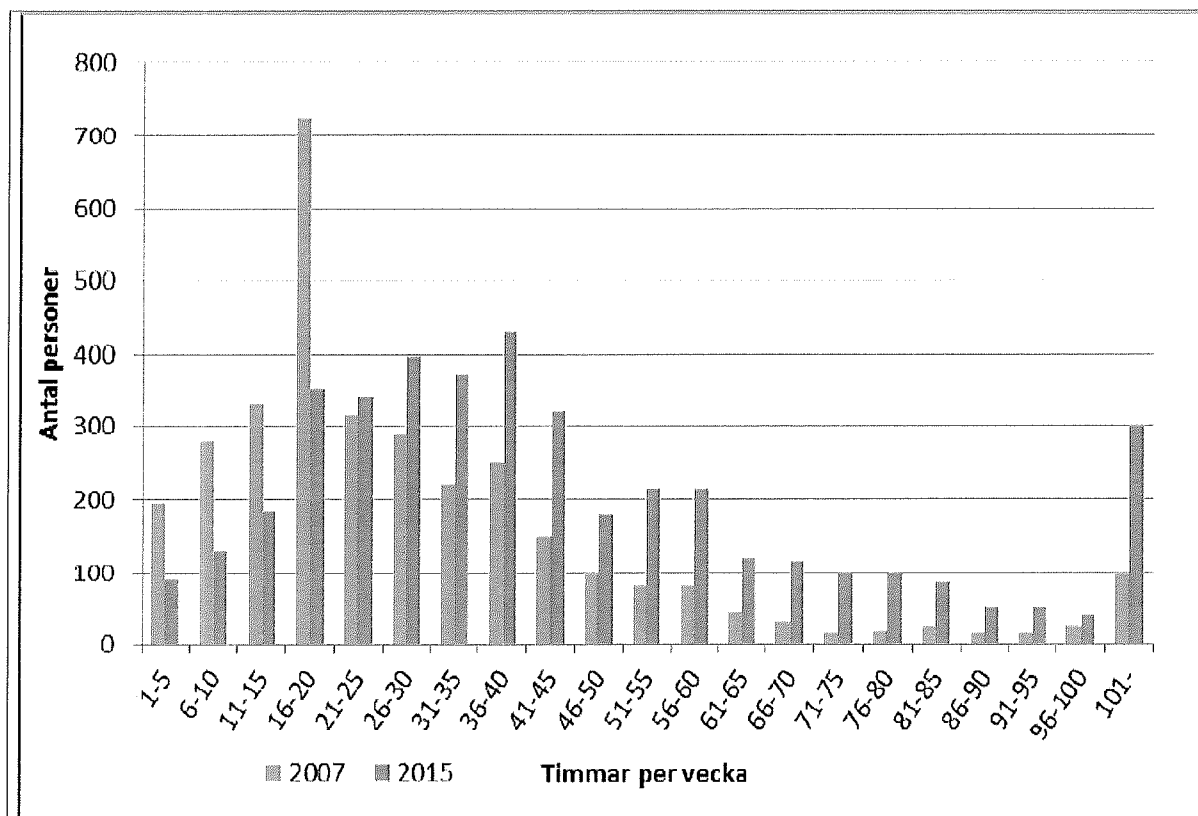
Enligt en sammanställning av nettokostnaderna nedan från Uppsala kommun, så framgår det att kostnaderna ökar för personlig assistans, både avseende LSS och assistansersättningen enligt socialförsäkringsbalken.

I jämförelse med april föregående år är antalet personer med assistansersättning 14 personer fler. Nämnden erfar att det har tillkommit fler personer där kommunen får fatta beslut om personlig assistans i och med att Försäkringskassan har blivit mer restriktiva i sina bedömningar. Detta gäller framför allt mindre barn. Det här innebär att kommunen får bära hela kostnaden för assistansen. Kommunen påtalar också att i och med avgöranden från förvaltningsdomstolen, vars utslag är till Försäkringskassans fördel, ser nämnden en risk i att kostnaderna för personlig assistans kommer att fortsätta öka.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5520 Personlig assistans	48 835 686	61 182 260	72 758 820	68 299 462	69 409 180	94 205 240
5521 Assistersättning	66 428 952	68 165 583	63 800 019	71 719 949	81 537 294	101 875 799
Totalt	115 264 638	129 347 843	136 558 839	140 019 412	150 946 474	196 081 039

Antalet kunder med utförda timmar över 201 timmar per månad har ökat på ett år, liksom de som har 401 timmar eller mer i månaden. Med utgångspunkt i april 2014 syns en uppåtgående trend när det gäller personer som är beviljade mer än 401 timmar per månad. Detta följer utvecklingen i landet i övrigt, enligt statistik från Socialstyrelsen i tabellen nedan.

Tabell 15 Antal timmar personlig assistans per vecka, samtliga kommuner



Källa: registret över insatser enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade, Socialstyrelsen

5.1 Kommentarer

Inom personlig assistans LSS finns utmaningar om Försäkringskassan förändrar sitt regelverk och blir hårdare i sina bedömningar. Det pågår även processer i landet om att kommunerna måste ha lika ersättning som Försäkringskassan. Som framgår ovan har kostnaderna för personlig assistans ökat i Uppsala kommun. Det är heller inte unikt för dem utan antalet beviljade assistanstimmar har ökat totalt sett i Sverige.

Intervjuerna påtalar att deras upplevelse är att ekonomi är i fokus och att allt annat i verksamheten får en underordnad betydelse.

6. Slutsats

6.1 Revisionsfrågor

Har omsorgsnämnden säkerställt att det finns formellt beslutade rutiner för biståndsbedömning, handläggning och uppföljning?

En vägledning och information om handläggning enligt SoL och LSS har påbörjats.

Hur ser genomförandeplaner ut i verksamheten och hur ser kopplingen till beslut ut?

Enligt uppgift från biståndshandläggarna, vilket bekräftades av aktgranskningen, har inga genomförandeplaner inkommit från utförarna.

Har omsorgsnämnden säkerställt att verksamheterna följt beslutade rutiner?

Nämndens internkontroll har fokuserat på den egna organisation och ekonomin och inte så mycket på kunderna.

Hur ser kostnadsutvecklingen ut de senaste fem åren i Uppsala kommun i jämförelse med likartade kommuner?

Vid en jämförelse mellan Uppsala kommun och de övriga deltagande kommunerna i R8-nätverket, framgår att Uppsala kommun ligger ungefär på fjärde plats avseende kostnader för LSS. Dock framgår av jämförelsen att kostnaderna i Uppsala kommun ökar från år till år. En utveckling som kommunen själv tror kommer fortgå.

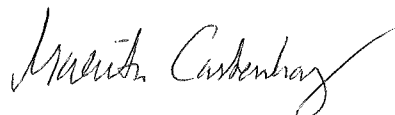
6.2 Rekommendationer

Granskningen rekommenderar att omsorgsnämnden

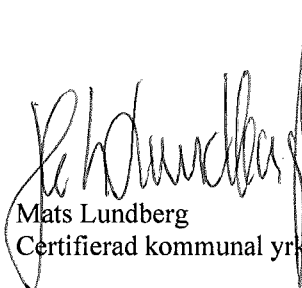
- Säkerställer att påbörjad vägledning färdigställs och implementeras
- Säkerställer att myndighetsutövningen likställs mellan biståndshandläggarna både inom avdelningar men också mellan avdelningar
- Säkerställ att en systematisk uppföljning inrättas
- Säkerställ att den interna kontrollen även fokuserar på kunderna och kvaliteten i de insatser som beviljas

Datum som ovan

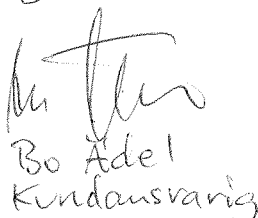
KPMG AB



Marita Castenhag
Revisor



Mats Lundberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Bo Adel
Kundansvarig