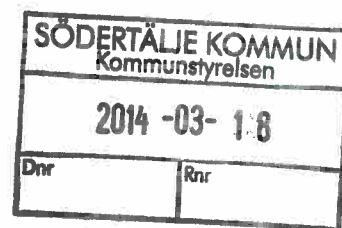


2014-03-14

Tjänsteskrivelse

Kontor
Kommunstyrelsens
kontor/social- och
omsorgskontoret

Handläggare
Annica Åström
Petra Asplund Eriksson
Johan Ward



Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden

Rapport om orsaker till kostnadsökningen inom Omsorgsnämndens verksamheter samt redovisning av åtgärder

Dnr
OMS 14/031
KS 13/268

Sammanfattning

Med anledning av att omsorgsnämndens verksamheter har uppvisat en kraftig kostnadsökning de senaste åren gavs stadsdirektören i uppdrag i juni 2013 att undersöka orsakerna bakom utvecklingen och till kommunstyrelsen återrapportera de åtgärder som social- och omsorgskontoret avser vidta. Mot den bakgrunden påbörjades ett genomlysningsarbete hösten 2013. I genomlysningen har flera olika kompetenser inom kommunen och en extern konsult deltagit. Genomlysningen visar att volymerna ökar kontinuerligt och därmed även kostnaderna. De senaste åren ökar dock kostnaderna i snabbare takt än volymerna.

Det är svårt att exakt förklara kostnadsutvecklingen över tid men tre övergripande områden urskiljer sig: bostad med särskild service enligt LSS (vuxna), daglig verksamhet enligt LSS och personlig assistans. Förvaltningen har utifrån resultaten av analysarbetet arbetat fram åtgärdsförslag inom dessa tre områden. Vidare föreslås flera åtgärder som syftar till ökad struktur i meningen förbättrad dokumentation, tydligare vägledning genom tydligare rutiner och riktlinjer.

Respektive nämnd föreslås godkänna rapportering samt uppdra till förvaltningen att månadsvis återrapportera åtgärdsplanens status.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, 2014-03-14

PM: Rapport om orsaker till kostnadsökningen inom omsorgsnämndens verksamheter samt redovisning av åtgärder, 2014-03-14

Ärendet

Med anledning av att omsorgsnämndens verksamheter har uppvisat en kraftig kostnadsökning de senaste åren gavs stadsdirektören i uppdrag i juni 2013 att undersöka orsakerna bakom utvecklingen och till kommunstyrelsen återrapportera de åtgärder som social- och omsorgskontoret avser vidta. Mot den bakgrunden påbörjades ett genomlysningsarbete hösten 2013. I genomlysningen har flera olika kompetenser inom kommunen och en extern konsult deltagit.

Genomlysningen visar att volymerna ökar kontinuerligt och därmed även kostnaderna. De senaste åren ökar dock kostnaderna i snabbare takt än volymerna. Det är svårt att exakt förklara kostnadsutvecklingen över tid men tre övergripande områden urskiljer sig: bostad med särskild service enligt LSS (vuxna), daglig verksamhet enligt LSS och personlig assistans. I arbetet med att undersöka och analysera varför kostnaderna ökar i högre takt än volymerna har vi inte lyckats fullt ut. En orsak till det är att uppföljning och dokumentation av volymer kopplat till aktuella lagrum historiskt sett inte har genomförts på tillfredställande sätt.

En del av förklaringen är dock att en stor del av verksamheten inom bostad med särskild service enligt LSS och daglig verksamhet enligt LSS utförs av externa utförare, och att uppräknigen till dessa har varit högre än kommunens egen uppräknigen. Befintliga avtal löper ut i juni 2014. Förvaltningen har för avsikt att genomföra upphandling enligt LOU då det är viktigt att det finns avtal som reglerar uppräknigen och andra krav kommunen har.

En annan orsak till kostnadsökningen är ökade volymer inom personlig assistans enligt LSS, som delvis är ett resultat av Försäkringskassans restriktivare bedömningsgrunder.

Förvaltningens gemensamma arbete siktar in sig på åtgärdsförslag kring dessa tre områden. Utöver det föreslås ytterligare åtgärder som syftar till ökad struktur i meningen förbättrad dokumentation, tydligare vägledning genom tydligare rutiner och riktlinjer.

Respektive nämnd föreslås godkänna rapporten samt uppdra till förvaltningen att månadsvis återrapportera åtgärdsplanens status. Åtgärdslistan kommer att utvecklas allteftersom kunskapen inom respektive åtgärdsområde ökar.




Förslag till beslut till omsorgsnämnden och kommunstyrelsen

- 1 Kommunförvaltningens rapport godkänns
- 2 Kommunförvaltningen ges i uppdrag att månadsvis rapportera arbetet utifrån åtgärdslistan



Martin Andrae
Stadsdirektör



Gilda Johansson
Socialdirektör

2014-03-14

PM

Dnr
OMS 14/031
KS 13/268Kontor
Kommunstyrelsens
kontor/Social- och
omsorgskontoretHandläggare
Annica Åström
Petra Asplund Eriksson
Johan Ward

Sammanställning av orsaker till kostnadsökningen inom omsorgsnämndens verksamheter samt redovisning av åtgärder

Innehåll

1. BAKGRUND.....	2
1.1 SYFTE OCH FRÅGEOMRÅDEN	3
2. VOLYMUTVECKLING ÖVER TID - LSS.....	4
2.2 Andel invånare med LSS-insatser.....	4
2.3 Antal invånare med LSS-insatser	5
2.3 Antal LSS-insatser	6
2.3.1 Bostad med särskild service enligt LSS	8
Förhandsbesked – flytta till en annan kommun.....	9
2.3.2 Daglig verksamhet enligt LSS	12
Turbundna resor enligt SoL.....	12
2.3.3 Personlig assistans enligt SFB	13
Försäkringskassans striktare bedömningsgrunder.....	13
2.3.4 Personlig assistans enligt LSS.....	14
Granskning av extern konsult	14
3. DET STATLIGA UTJÄMNINGSSYSTEMET FÖR LSS I KORTHET	16
Kommunens resursfördelningsmodell för LSS i korthet.....	17
4. KOMMUNENS AVTALSSITUATION MED EXTERNA UTFÖRARE AV LSS.....	17
5. VOLYMUTVECKLING SOL	18
5.1 Personligt utformat stöd - PUS	18
5.2 Boendestöd	19
5.3 Hemtjänst	20
6. ARBETSPROCESSER – MYNDIGHET	21
7. STATISTIKPROBLEM	22

Sammanfattning

1. Bakgrund

Med anledning av att omsorgsnämndens verksamheter har uppvisat en kraftig kostnadsökning de senaste åren gavs stadsdirektören i uppdrag i juni 2013 att undersöka orsakerna bakom utvecklingen och till kommunstyrelsen återrapportera de åtgärder som social- och omsorgskontoret avser vidta. Mot den bakgrunden påbörjades ett genomlysningsarbete hösten 2013. I genomlysningen har flera olika kompetenser inom kommunen och en extern konsult deltagit.

Genomlysningen visar att volymerna ökar kontinuerligt och därmed även kostnaderna. De senaste åren ökar dock kostnaderna i snabbare takt än volymerna. Det är svårt att exakt förklara kostnadsutvecklingen över tid men tre övergripande områden urskiljer sig: bostad med särskild service enligt LSS (vuxna), daglig verksamhet enligt LSS och personlig assistans.

Omsorgsnämndens nettokostnad 2013 låg på 662,6 miljoner kronor, varav 578,2 avsåg verksamhetsområde LSS. Södertäljes bidrag ifrån utjämningsystemet för LSS var 2013 183,6 miljoner kronor.

Arbetet med att undersöka och analysera varför kostnaderna ökar i högre takt än volymerna har inte lyckats fullt ut. En orsak till det är att uppföljning och dokumentation av volymer kopplat till aktuella lagrum historiskt sett inte har genomförts på tillfredställande sätt.

Förvaltningens gemensamma arbete siktar in sig på åtgärdsförslag kring dessa tre områden men utöver det föreslås flera åtgärder som syftar till ökad struktur i meningen förbättrad dokumentation, tydligare vägledning genom tydligare rutiner och riktlinjer.

1.1 Syfte och frågeområden

Det övergripande syftet med genomlysningen har varit att undersöka orsakerna till kostnadsökningen och undersöka de bakomliggande faktorerna. Frågan har ställts om något kan förändras som kan förbättra den ekonomiska situationen. Rapporten omfattar följande områden

- Volymutvecklingen över tid – vilka orsaker kan vi se till volymökningen och vad kan vi påverka?
- En kartläggning och analys av de faktiska kostnaderna som relaterar utjämningsystemet för LSS.
- Kommunens avtalssituation med externa utförare av LSS.
- Arbetssättet; myndighetsutövningen i relation till riktlinjer, handläggning, delegation och juridik.

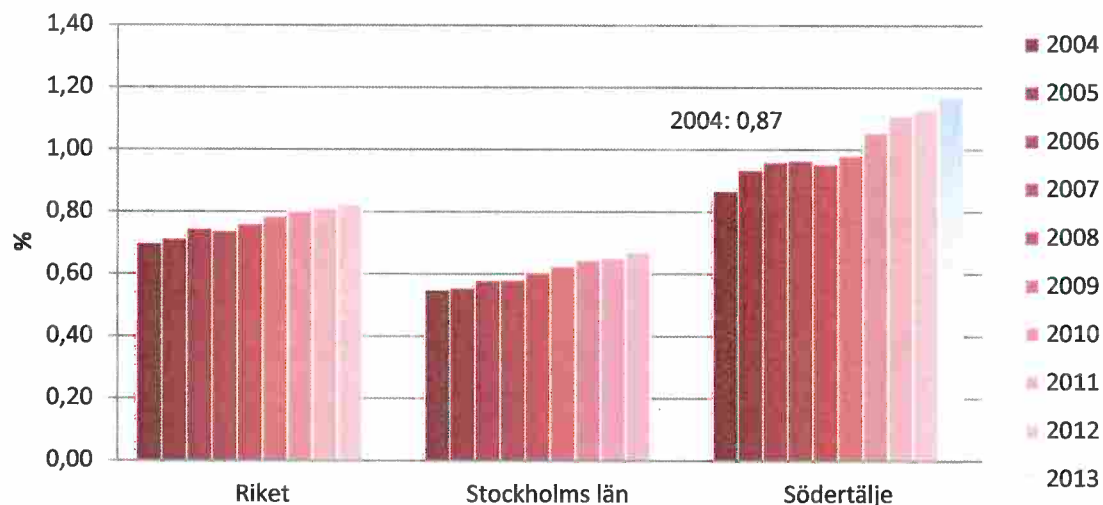
Vi har också, inom vissa insatser, försökt att klarlägga om det finns skillnader i handläggarnas tolkning av lagen för att undersöka i vilken grad en hög rättssäkerhet garanteras. Vi har även försökt att skapa oss en bild av hur Försäkringskassans agerande kan påverka beslutsfattandet och därmed även kostnadsbilden.

- Under arbetet har också formerna för insamling och inrapportering av uppgifter till SCB och Socialstyrelsen undersökts. Detta beror på att det är mycket angeläget att säkerställa en hög kvalitet med perspektiv på utjämnningen av LSS-kostnader.

2. Volymutveckling över tid - LSS

2.2 Andel invånare med LSS-insatser

Diagram 1. Andel invånare 0-64 år med insatser enligt LSS (%)



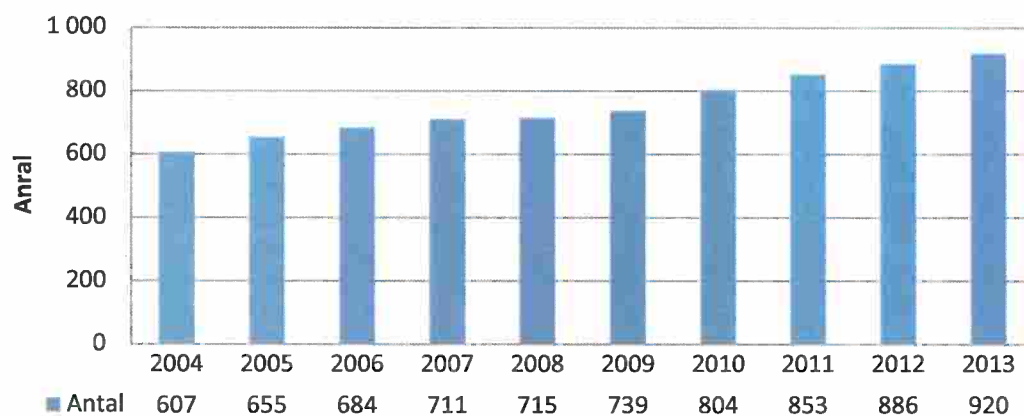
Andelen invånare i Södertälje kommun med insatser enligt LSS har ökat under mätperioden. Södertäljes ökning är högre än ökningen i såväl genomsnittskommunen i riket som Stockholms län.¹ Ökningstakten ser inte ut att mattas av.

Förklaringen till att Södertälje hade en hög andel invånare med insatser enligt LSS redan vid utjämningsystemets införande 2004 är att det under lång tid har funnits ett stort utbud och en koncentration av alternativa verksamheter som bygger på antroposofisk grund i Järna.

¹ Det finns ännu inga publicerade nyckeltal för 2013. Nyckeltalen är baserade både på befolkningsstorleken i åldersgruppen 0-64 år per den 31 december samt på antalet personer 0-64 år med LSS-insats per den 1 oktober. Uppgifterna för Södertälje 2013 kan komma att ändras marginellt.

2.3 Antal invånare med LSS-insatser

Diagram 2. Antal invånare i Södertälje med insatser enligt LSS 2004-2013

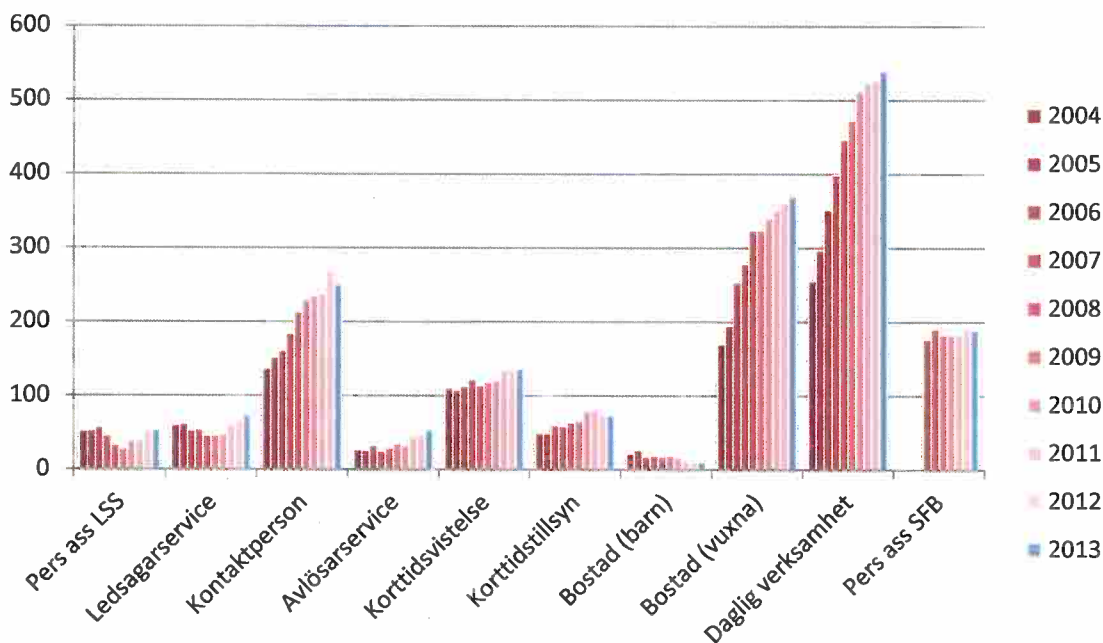


1 oktober 2013 omfattades 920 personer av LSS vilket är en ökning med drygt 300 personer sedan 2004. Detta betyder att cirka 30 personer tillkommer per år. I analytiska sammanhang är 30 personer en mycket liten population som inte räcker till för att dra statistiskt säkerställda slutsatser baserat på förändringar mellan åren. För att analysera förändringar i målgruppen krävs djupare kvalitativa analyser.

2.3 Antal LSS-insatser

En person kan ha en insats eller flera parallellt därför är det viktigt att följa hur antalet insatser förändras över tid. Det är också viktigt att försöka reda klarhet i omständigheterna till förändringarna.

Diagram 3. Utveckling av antal insatser i Södertälje enligt LSS 1 oktober 2004-2013²



Ovanstående diagram visar hur antalet insatser har förändrats sedan 2004. Uppgifterna ligger till grund för det statliga utjämningsystemet för LSS.

Den insats som har störst betydelse för omsorgsnämndens ekonomi är *bostad vuxna* och antalet med insatsen ökar varje år. En mycket stor del av omsorgsnämndens resurser går till denna insats och ett beroendeförhållande mellan externa leverantörer och kommunen har vuxit fram under lång tid. Idag verkställs 62 procent av boendeinsatserna i extern regi.

Antalet personer med daglig verksamhet ökar också och någon avmattning kan inte ses. Ofta ges insatserna bostad vuxna och daglig verksamhet parallellt med varandra. Även när det gäller daglig verksamhet verkställs en stor del av insatserna med hjälp av externa leverantörer.

En annan insats som har stor påverkan på ekonomin är *Personlig assistans*. Personlig assistans kan beviljas den som behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider,

² Källa: Socialstyrelsen

att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Behoven beskrivs i lagen som grundläggande hjälpbehov. Uppgår de grundläggande behoven till mer än 20 timmar per vecka har personen rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB). I dessa fall ansvarar Försäkringskassan för handläggning och myndighetsutövning. Kommunen finansierar endast de 20 första timmarna varje vecka oavsett hur många timmar som beviljas av Försäkringskassan. Understiger de grundläggande behoven 20 timmar kan personlig assistans beviljas av kommunen enligt bestämmelserna enligt LSS. Då finansierar kommunen hela insatsen. För personer med funktionsnedsättning, som inte anses uppfylla kriterierna för att beviljas assistansersättning eller insatser enligt LSS, kan liknande insatser med stöd av reglerna om annat bistånd i socialtjänstlagen (SoL) bli aktuellt.

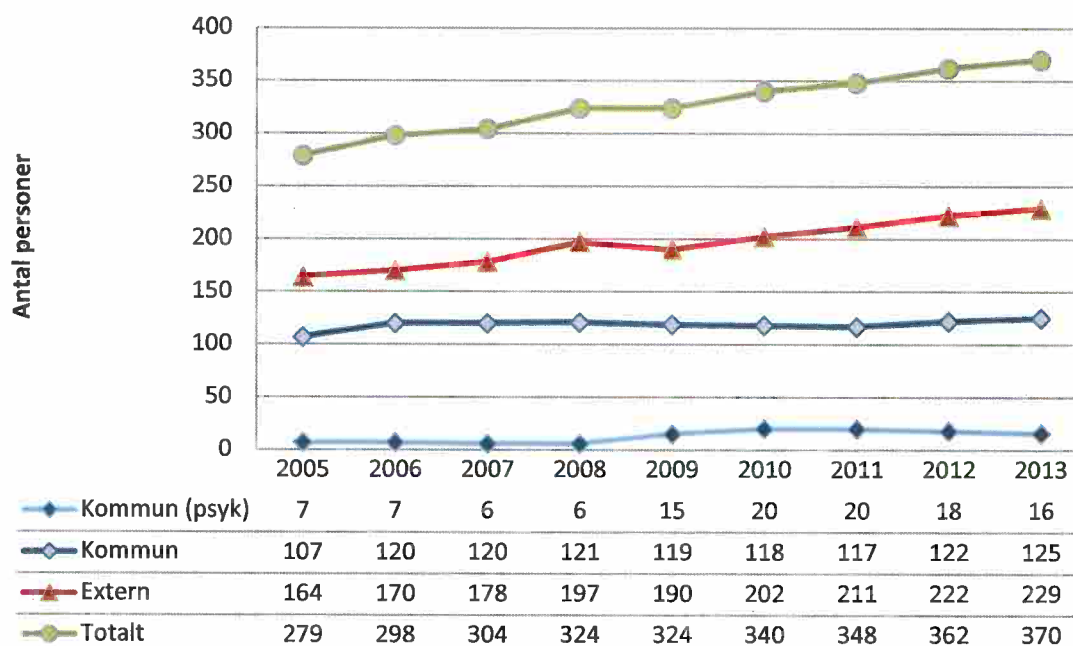
Personlig assistans beviljas *alltid* i timmar. Eftersom kommunen får stå för hela kostnaden om besluten fattas enligt LSS så är utvecklingen av antal beviljade timmar mycket viktiga att ha kontroll på.

Det är viktigt att framhålla att kommunens resursfördelning inom LSS är rörlig och stäms av två gånger per år. En ökning av volymerna ökar kommunbidraget. För varje insats social- och omsorgskontoret rapporterar vid de två avstämningarna ersätts omsorgsnämnden med riksgenomsnittliga kostnader för respektive insats justerat med kompensation för överskjutande personalkostnader (se avsnitt om kommunens resursfördelningsmodell för LSS).

Det är framförallt insatserna *bostad vuxna*, *daglig verksamhet* och *personlig assistans* som har haft stor påverkan på omsorgsnämndens nuvarande ekonomiska situation inom LSS-området.

2.3.1 Bostad med särskild service enligt LSS

Diagram 4. Antal personer med bostad med särskild service enligt LSS fördelat på regi/utförare 1 oktober



De senaste årens ökning av bostad vuxna visar att det har funnits ett behov av omkring tio nya platser per år. I sammanhanget är det viktigt att poängtera att varje nytt gynnande beslut om bostad vuxna ska verkställas skyndsamt annars riskerar kommunen en särskild avgift.³ Den särskilda avgiften fastställs till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara.

Eftersom antalet platser i kommunal regi har varit begränsat och omsättningen på platser är låg, har det under lång tid inte funnits något annat alternativ än att lösa situationen med hjälp av externa leverantörer när nya gynnande beslut om bostad har fattats. Diagrammet visar också tydligt att ökningen har skett i extern regi. Idag verkställer de externa leverantörerna 62 procent av alla boendeinsatser.

³ En kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § som någon är berättigad till ska åläggas att betala en särskild avgift. Detsamma gäller en kommun eller ett landsting som inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller insatsen efter det att verkställigheten av ett sådant beslut avbrutits. Avgiften tillfaller staten. Lag (2011:329).

Den förändring av platser i kommunal regi som kan ses mellan åren beror dels på att två nya gruppbestäder tillkom 2006. Genom åren har också några icke fullvärdiga boenden lämnats. Definitionen på fullvärdig är att den enskilda lägenheten har både kokmöjligheter och hygienrum. Detta gäller både gruppbestäder och servicebestäder.

Ökningen i kommunal regi (sedan 2011) beror på att kontoret har fått tillgång till några nya fristående fullvärdiga lägenheter i form av servicebostad. En ny gruppbestad tillkom också under våren 2013. Under våren/sommaren 2014 utökas det kommunala utbudet med ytterligare platser i gruppbestad i Ronna. I samband med detta kommer sannolikt en annan gruppbestad i Ronna behöva evakueras på grund av att fastigheten är drabbad av fuktskador.

Förhandsbesked – flytta till en annan kommun

I de antroposofiska verksamheterna finns ett stort utbud av insatser som riktar sig till funktionsnedsatta barn- och ungdomar (elevhem, barnboenden) och vuxna (bostad vuxna, daglig verksamhet). Upptagningsområdet är hela Sverige.

Insatser enligt LSS ska i första hand tillgodoses i den kommun där en person är bosatt.⁴ Ett beslut om boende i en annan kommun får bara fattas om det finns särskilda skäl.⁵ Särskilda skäl kan till exempel råda när personen har en ovanlig diagnos eller en komplicerad funktionsnedsättning som det kan vara svårt att hitta en anpassad boendelösning för i en mindre kommun. Den kommun som fattar beslut om barn- eller vuxenboende i Järna har fortsatt ansvar för placeringen och ska se placeringen som tillfällig tills ett lämpligt boende kan erbjudas på hemmaplan.

För att undvika att en kommun där en enskild är bosatt eller vistas inte känner till detta förhållande infördes den 1 januari 2011 en underrättelseskyldighet för den placerande kommunen. Detta betyder att den kommun som träffar avtal om barn- eller vuxenboende med utförare i Järna är skyldiga att underrätta Södertälje kommun om detta.⁶ För att inte inskränka den enskildes rätt att själv bestämma var han eller hon vill bosätta sig permanent infördes samtidigt en utökad möjlighet till förhandsbesked.⁷ Denna utökade möjlighet riktar sig till personer som redan är bosatta i en kommun men där huvudansvaret ligger på en annan kommun. Skälet till den utökade möjligheten är att om man har vuxit upp i familjehem eller i bostad med särskild service, så kan det kännas naturligt att få bo kvar i

⁴ 16 § första stycket LSS

⁵ 16 c §

⁶ 16 § andra stycket LSS

⁷ 16 § tredje stycket LSS

kommunen även som vuxen.⁸ Av den anledningen förstärktes rätten att ansöka om förhandsbesked till att även omfattat personer som redan var bosatta i en kommun.

De personer som idag bor i Järna, som andra kommuner har ansvaret för, kan ansöka om förhandsbesked i Södertälje. Ett exempel när den enskilde kan utnyttja möjligheten till förhandsbesked kan vara om den kommun som beslutat om boende i en annan kommun efter en tid har byggt upp och erbjuder ett boende i den egna kommunen. Om den enskilde då inte önskar flytta åter till ursprungskommunen kan han ansöka om förhandsbesked i Södertälje. När förhandsbeskedet ges har han möjlighet att välja vilken kommun som fortsättningsvis ska vara hans bosättningskommun.

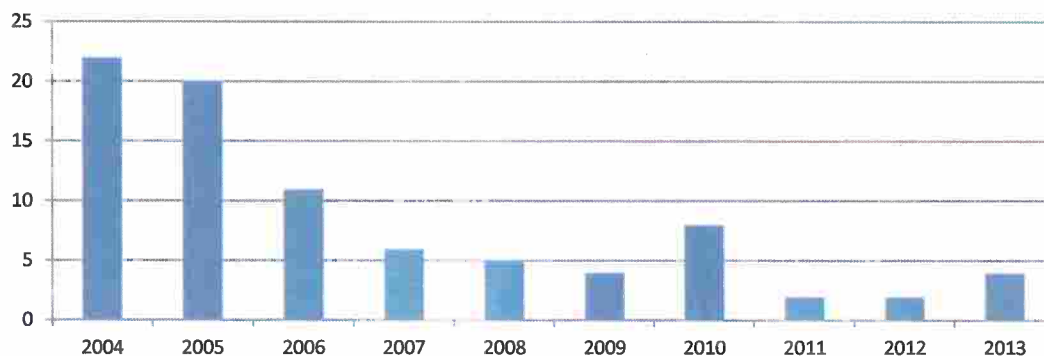
Inflyttning från andra kommuner som inleds med en ansökan om förhandsbesked är ett område som Södertälje kommun har mycket svårt att påverka.

Då de antroposofiska verksamheterna har en omfattande verksamhet som riktar sig till barn och ungdomar (elevhem, barnboenden) som ofta används av kommuner i hela riket så inträffar det emellanåt att myndigheten får ansökningar om förhandsbesked när det är dags att flytta till bostad vuxna. Om personen på grund av sitt funktionshinder har rätt till insatser enligt LSS är det mycket svårt att fatta beslut om avslag på ett förhandsbesked.

Överföring till Södertälje 2004-2013

När det gäller insatsen bostad vuxna, har det funnits en överföring till Södertälje från andra kommuner.

Diagram 5. Antal insatser som verkstälts om bostad med särskild service enligt LSS genom inflyttning från andra kommuner 2004-2013



⁸ Källa: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18783/2012-6-57.pdf>

Mellan åren 2004-2006 överfördes ett stort antal insatser från andra kommuner till Södertälje vilket hade ett samband med att utjämningsystemet infördes. I stort sett alla överföringar 2004-2006 berodde på att personerna redan hade insatsen bostad vuxna i Järna och att Södertälje kommun tog över kostnadsansvaret från andra kommuner i landet. Om man bortser från dessa år så har det från och med år 2007 verkställts fyra till fem nya boendeinsatser om året som inlets med ett gynnande förhandsbesked.

När det gäller inflyttningen efter 2007 så har majoriteten av personerna som barn placerats av andra kommuner i elevhem, barnboende eller HVB-hem i Järna och överföringen har kommit när det är dags att ansöka om bostad vuxna. En mindre del har tidigare varit placerade av andra kommuner i bostad vuxna. Omkring en tiondel ser ut att vara "naturlig inflyttning" det vill säga ansökan om förhandsbesked har kommit som en följd av att man av olika skäl har valt att flytta till Södertälje.

Antalet verkställda beslut om förhandsbesked efter 2007 motsvarar en volymökning av en ny gruppboende per år. I princip hälften av den totala ökningen av verkställda beslut inom bostad vuxna inleds med ett gynnande förhandsbesked. Som regel ansöker också personen om andra insatser enligt LSS som han eller hon har rätt till. Den mest vanligt förekommande parallella insatsen är daglig verksamhet enligt LSS, men det förekommer även att andra insatser enligt LSS eller enligt SoL beviljas.

Om personen på grund av sitt funktionshinder har rätt till insatser enligt LSS är det mycket svårt att fatta beslut om avslag på ett förhandsbesked.

Det är däremot rimligt att myndigheten vid ansökningar om förhandsbesked undersöker orsaken till ansökan när det rör personer som redan är boende hos privata leverantörer i Järna.

- Har ursprungskommunen byggt upp ett boende som är ändamålsenligt för den aktuella personen och lämnat ett erbjudande om hemflytt? Om så inte är fallet – vilka möjligheter har Södertälje då?
- Följs underrättsskyldigheten av andra kommuner? Har myndigheten kontroll på vilka som är placerade och var de är placerade av andra kommuner?

2.3.2 Daglig verksamhet enligt LSS

Diagram 6. Antalet insatser i Södertälje om daglig verksamhet enligt LSS

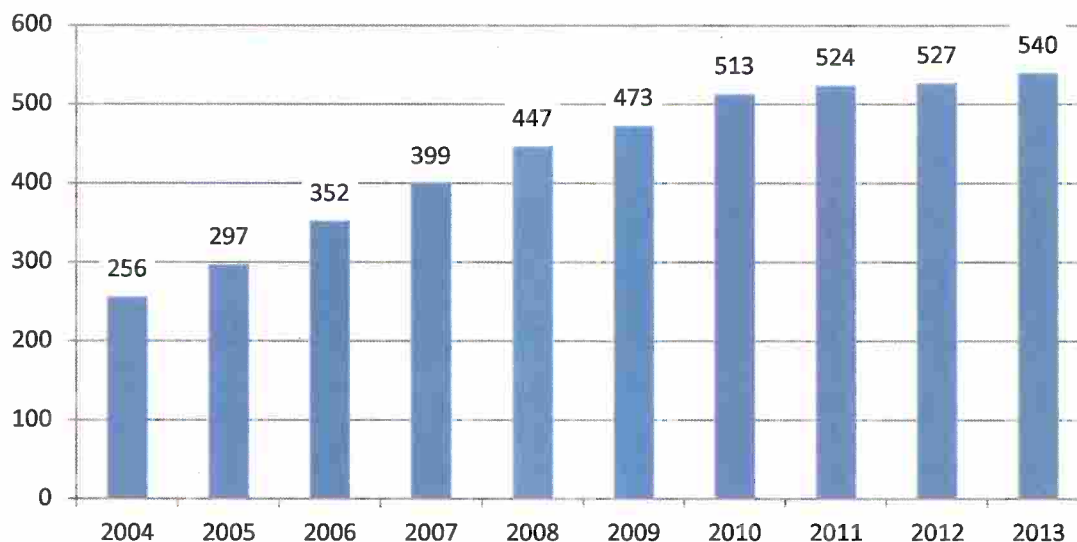


Diagram 6 visar utvecklingen av antalet verkställda insatser inom daglig verksamhet. Drygt hälften av insatserna (53 procent) verkställs i kommunal regi. Övriga insatser verkställs med hjälp av privata leverantörer.

Turbundna resor enligt SoL

Kontoret har höga kostnader för turbundna resor (transporter) till och från daglig verksamhet. Ett stort antal brukare med daglig verksamhet har beviljats ”turbunden resa enligt SoL”. De turbundna resorna är upphandlade enligt LOU. Målet med LSS-lagstiftningen är att varje individ ska leva så självständigt som möjligt. Det är viktigt att se över i vilken utsträckning det är möjligt att ge uppdrag till samtliga utförare, utifrån självständighetsperspektivet i LSS-lagstiftningen, att ha som mål att brukarna ska kunna åka kommunalt till och från sin bostad när denna är på daglig verksamhet. Då varje individ bedöms individuellt är det idag inte rimligt att avgöra hur många som beviljats turbunden resa enligt SoL, men som egentligen skulle kunna tränas i att åka kommunalt ur ett självständighetsperspektiv.

2.3.3 Personlig assistans enligt SFB

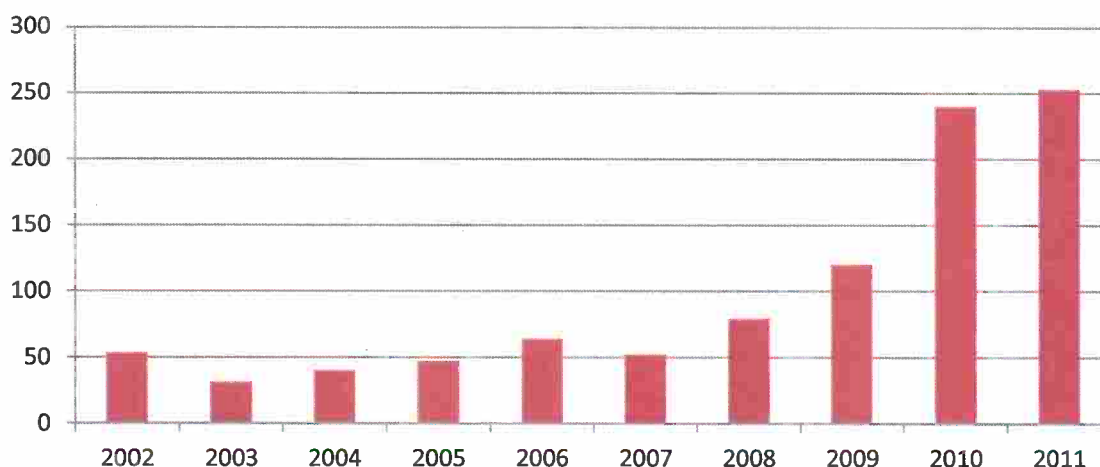
Personlig assistans kan beviljas till den person som behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Dessa hjälpbehov beskrivs i lagen som grundläggande hjälpbehov. Uppgår dessa behov till mer än 20 timmar per vecka har personen rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) som administreras av Försäkringskassan.

Försäkringskassans striktare bedömningsgrunder

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) kom 2012 ut med en delrapport som svar på ett regeringsuppdrag att analysera utfallet av Försäkringskassans beslut om assistansersättning.⁹

Rapporten visar att assistansersättningen till och med år 2007 har haft en stabil ökning vad avser både antal mottagare och beviljade timmar per mottagare. Därefter minskar antalet personer som nybeviljades assistansersättning samtidigt som antalet avslag ökar.

Diagram 7. Antal personer i riket som vid Försäkringskassans omprövning har fått avslag på assistansersättningen



Det har skett ganska stora förändringar sedan 2007 när det gäller hur många som får sin statliga assistansersättning indragen vid en omprövning av Försäkringskassan. ISF håller för sannolikt att förändringarna beror på att begreppet ”grundläggande behov” stegvis har förtydligats. Regeringsrätten fattade 2009 en prejudicerande dom, som innebär att endast hjälpbehov av personlig och integritetsnära slag skulle bedömas som grundläggande.

⁹ Källa: Delrapport ”Utfall av beslut om statlig assistansersättning” ISF

Det är värt att uppmärksamma att när Försäkringskassan bedömer att en person har ett grundläggande behov på minst 20 timmar per vecka så passeras en viktig gräns genom att Försäkringskassan även beräknar tiden för övriga personliga behov av assistans och inte bara de grundläggande behoven. Effekterna kan således bli dramatiska om man vid bedömningen passerar 20-timmarsgränsen, eftersom även andra personliga behov då berättigar till statlig assistansersättning. På samma sätt kan effekten bli dramatisk om man vid en omprövning inte längre bedöms ha grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka. Detta betyder att personer som får avslag vid omprövning kan förlora ett mycket stort antal timmar personlig assistans. Vid ett sådant beslut bör det finnas ett samarbete mellan Försäkringskassan, individen och kommunen för att få en smidig övergång.

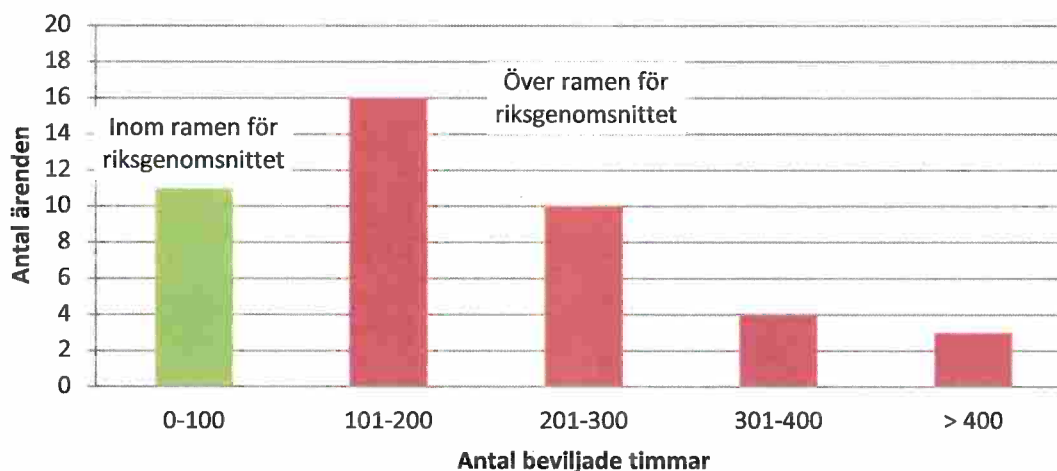
Då Försäkringskassan enligt lag ska ompröva sina beslut vartannat år (s.k. tvåårsprövning) finns det en stor risk att fler statliga assistansersättningar kommer att avslås framöver. Med anledning av detta är det mycket viktigt att myndigheten har en beredskap och en bra samverkan med Försäkringskassan.

2.3.4 Personlig assistans enligt LSS

Granskning av extern konsult

I oktober 2013 fanns det 55 pågående insatser personlig assistans enligt LSS. I majoriteten av dessa insatser var ett stort antal timmar beviljade som medför att kommunens genomsnittliga kostnader överstiger riksgenomsnittliga kostnader för insatsen. Av den anledningen gavs en extern konsult uppdraget att granska de ärenden där ett stort antal timmar var beviljade.

Diagram 8. Antal insatser personlig assistans enligt LSS fördelat på timmar per månad



Totalt granskades 33 ärenden. Granskningen visade att flera av besluten har fattats som ett resultat av Försäkringskassan striktare bedömningsgrunder för ”grundläggande behov”. I en tredjedel av de 33 ärendena har tidigare personlig assistans enligt SFB varit aktuellt men personerna har fått dessa beslut indragna.

Granskningen visar också att det i ett antal ärenden har fattats beslut om personlig assistans enligt LSS istället för insatsen bostad LSS. Insatsen bostad LSS ser i dessa fall ut att ha varit mer ändamålsenlig i förhållande till brukarens utvecklingsstörning och personkretstillhörighet. Valet av beslut beror på att familjerna med hänvisning till kulturell bakgrund har föredragit personlig assistans enligt LSS istället för insatsen bostad LSS.

I några av ärendena har beslut om personlig assistans enligt LSS fattats i väntan på att ett gynnande boendebeslut LSS ska verkställas. Dessa beslut har varit tvungna att fattas med tanke på att brukarna som beviljats bostad LSS har ett omfattande behov av stöd som måste lösas i avvaktan på att boendebeslutet kan verkställas.

Granskaren menar att det finns en viss olikhet i bedömningarna mellan handläggarna. Det behövs därför klargörande riktlinjer för när insatsen ska eller inte ska beviljas och hur gränsdragningen ska se ut till andra insatser enligt LSS eller SoL.

Det finns anledning att se över hur tid beviljas både för att a) främja likställigheten mellan handläggarna men också för att b) möta eventuellt kommande omprövningar från Försäkringskassan.

3. Det statliga utjämningsystemet för LSS i korthet

Alla kommuner redovisar hur många verkställda beslut man har per LSS-insats varje år per den 1 oktober. Denna rapportering sker på personnummernivå och överförs genom säker filöverföring till Socialstyrelsen. Kommunerna redovisar också till Statistiska centralbyrån (SCB) i det så kallade räkenskapssammandraget (RS) kostnaderna man har haft för LSS.

När alla kommuner är klara med sina rapporteringar räknar SCB ut den riksgenomsnittliga kostnaden för insatserna bostad vuxna, daglig verksamhet, personlig assistans och korttidsvistelse. Övriga insatser schablonberäknas. Som exempel kan nämnas att boende barn förutsätts kosta 40 procent mer än boende vuxna.

Den grundläggande standardkostnaden (kommunens teoretiska kostnad för LSS) beräknas genom att den enskilda kommunens individstatistik multipliceras med de riksgenomsnittliga kostnaderna för respektive insats. Det finns en eftersläpning i systemet på två år och för att kompensera för detta justeras standardkostnaden med en uppräkningsfaktor som bygger på generella kostnadsökningar.

Då en kommun i praktiken kan ha brukare med större omvårdnadsbehov än andra och således också befogade högre kostnader justeras också standardkostnaden med ett personalkostnadsindex (PK-IX). För att undvika att en kommun kompenseras för kostnader som beror på högre ambitionsnivåer eller ineffektivt bedriven verksamhet så ersätts kommunen endast för 70 procent av överskjutande personalkostnader.

Kommunens resursfördelningsmodell för LSS i korthet

Kommunens resursfördelningsmodell för LSS bygger i princip på det statliga utjämningsystemet för LSS. Avstämningen sker två gånger per år – 1 oktober och 1 april. Kortfattat kan man säga att kommunens resursfördelning till social- och omsorgskontoret bygger på riksgenomsnittliga kostnader för respektive insats med justering för 70 procent av överskjutande personalkostnader och en kompensation för de eftersläpningseffekter som finns i det statliga utjämningsystemet för LSS. Då social- och omsorgskontoret har en stor volym brukare inom LSS så finns det många möjligheter att kostnaderna för olika insatser jämnar ut sig. Trots det är det angeläget att hålla kontroll på de faktiska genomsnittliga kostnaderna för respektive insats så att de inte stiger utan att det finns motiverade skäl till det (se jämförelse 2.3.4).

4. Kommunens avtalssituation med externa utförare av LSS

Prisbilden för befintliga avtal är idag komplex. Sedan 2012 är uppräknings till de externa utförarna baserad på omsorgsprisindex (OPI). Utfallet av OPI har varit större än kommunens egen uppräkning, vilket är en del av förklaringen till omsorgsnämndens stora kostnadsökningar.

Då 62 procent av alla insatser i bostad vuxna verkställs med hjälp av externa leverantörer och strax under 50 procent av alla insatser i daglig verksamhet, är det oerhört viktigt att det finns avtal som reglerar uppräknings och andra krav kommunen har. Dessa insatser lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU).

På denna marknad finns det en mycket begränsad konkurrens samtidigt som upphandling enligt LOU ska göras. Uteblir upphandling enligt LOU kan kommunen åläggas upphandlingsskadeavgift.

Kontoret har för avsikt att genomföra upphandling enligt LOU. För att det ska vara möjligt krävs ett omfattande förberedande arbete. Eftersom vi har begränsat med tid innan de nuvarande avtalen löper ut så kommer förvaltningen att:

- Erbjuder en förlängning av alla avtal med externa leverantörer året ut (*detta gäller alla leverantörer som idag har reglerat avtal eller en placering och därmed någon form av kommersiell överenskommelse inom LSS vuxen boende*).
- Direktupphandla alla nytillkomna från och med nu enligt överenskommen direktupphandlingsprocess.

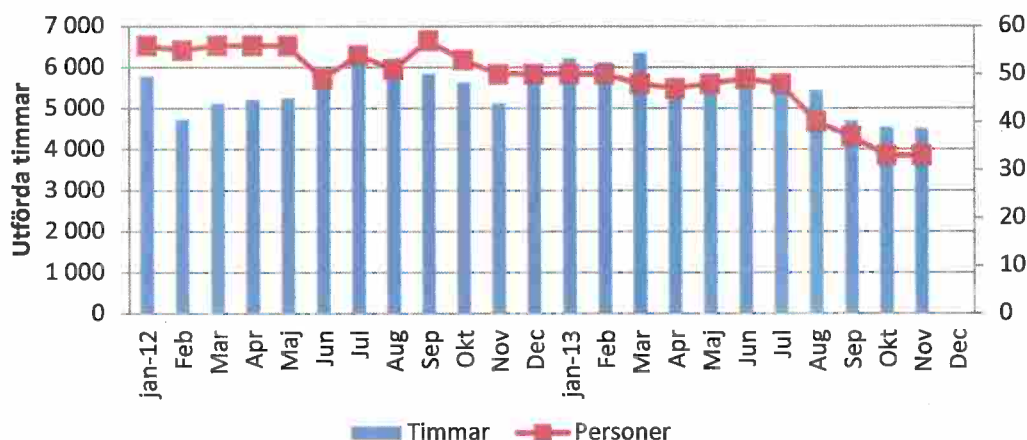
När det gäller långsiktig strategi så avser förvaltningen att återkomma med ett förslag som utgår ifrån att kommunen ska upphandla i enlighet med LOU.

5. Volymutveckling SoL

De insatser som har störst påverkan på ekonomin inom SoL-området är personligt utformat stöd (PUS) boendestöd, och sedan mars 2012 även hemtjänst.

5.1 Personligt utformat stöd - PUS

Diagram 9. Utförda timmar PUS 2012 - 2013



Personligt utformat stöd (PUS) kan beskrivas som hemtjänst i assistansliknande form. Enligt nuvarande riktlinjer (2012) kan insatsen bli aktuell när den enskilde brukaren har behov av omfattande omsorg och stöd i hemmet utan att tillhöra personkretsen enligt LSS. I första hand ska hemtjänst provas enligt riktlinjerna.

I nationell statistik redovisas insatsen som hemtjänst. Många kommuner har dock skapat PUS-liknande insatser för personer under 65 år som har ett omfattande behov av stöd - men vad man kallar insatsen varierar. I Stockholms stad finns insatsen "Hemtjänst i assistansliknande form" som kan beviljas när personlig assistans enligt LSS eller LASS inte är tillämpligt och om personen ändå har ett stort behov av kontinuitet eller personlig omvårdnad.

Antalet utförda PUS timmar har befunnit sig på 5 000 till 6 000 timmar per månad de senaste åren. Insatserna har omfattat 50-60 personer. Från och med våren 2013 har antalet utförda timmar och antalet personer som har beviljats insatsen minskat. Detta sammanfaller med de besparingsplaner som togs fram i samband med sammanslagningen av äldreomsorgskontoret och social- och omsorgskontoret, där kontoret bland annat skulle se över insatsen PUS. Diagrammet visar tydligt att det totala antalet utförda timmar minskar. Det genomsnittliga antalet timmar per person tenderar dock att öka. Att insatser har

avslutas kommer som en följd av att man i 2012 års riktlinjer förtydligade att insatsen hemtjänst i första hand skulle prövas. Ett litet urval av de avslutade PUS-insatserna visar att en del av de avslutade insatserna har övergått till hemtjänst, några har övergått till personlig assistans enligt LSS och någon enstaka till boendestöd. Flera insatser har avslutats på grund av att personerna har avlidit.

5.2 Boendestöd

Diagram 10. Utförda timmar boendestöd och antal personer 2012 - 2013

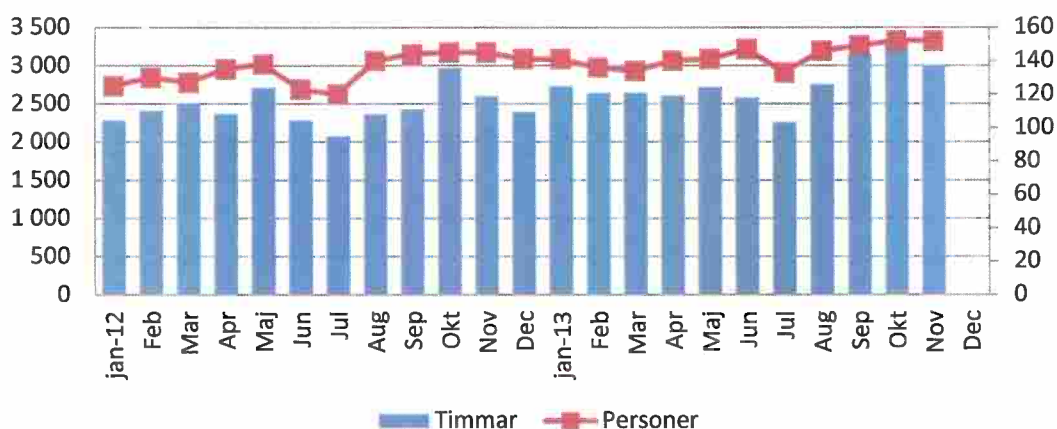
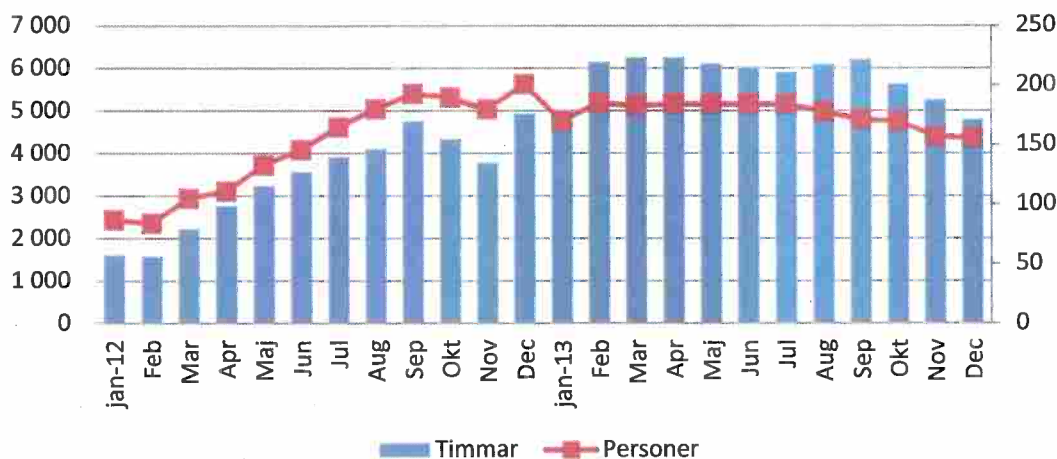


Diagram 10 visar att såväl antalet utförda timmar boendestöd som antalet personer med insatsen boendestöd ökar. Personer som beviljas boendestöd inom omsorgsnämndens område tillhör i regel LSS personkrets. Dessa personer har behov av stöd i sitt boende dock inte ett så omfattande behov att gruppboende eller serviceboende enligt LSS behöver bli aktuellt. Ökningen sammanfaller med att allt fler får diagnoser inom det neuropsykiatriska området.

5.3 Hemtjänst

Diagram 11. Utförda hemtjänsttimmar 2012 - 2013



Sedan införandet av LOV i mars 2012 har antalet utförda timmar inom hemtjänst ökat. Antalet utförda hemtjänsttimmar har minskat från och med oktober 2013. Detta sammanfaller med att kontoret har sagt upp avtalen med två privata hemtjänstutförare.

Under våren 2013 genomfördes en granskning av verkställda hemtjänstbeslut av externa konsulter. Granskarnas bedömningar skiljde sig från de bedömningar som biståndshandläggarna gjort och hemtjänsttimmarna minskade under en period. När granskningen avslutades började timmarna åter stiga. Att timmarna åter ökade när granskningen var klar har varit speciellt framträdande när det gäller personer över 65 år.

Till skillnad mot LSS justeras inte kommunbidraget för SoL automatiskt med ökade volymer. Resurstilldelningen för SoL prövas istället i det årliga budgetarbetet.

6. Arbetsprocesser – myndighet

Under genomlysningen har myndigheten arbetsprocesser sonderats i olika utsträckning. Dels har riktlinjerna som antogs av omsorgnämnden hösten 2012 granskats. I detta arbete har den centrala frågan varit i vilken utsträckning riktlinjerna idag fungerar som en praktisk vägledning i den dagliga handläggningen bland annat för att säkerställa att det finns en grundläggande likhet i bedömningarna mellan handläggarna. Under detta arbete har vi konstaterat att dagens riktlinjer inte i önskad utsträckning fungerar som ett hjälpmedel i handläggningen. Riktlinjerna behöver ses över så att tillämpningen blir mer förutsägbar. Detta skulle framförallt främja rättsäkerhetsperspektivet men också göra handläggningen enklare och mer effektiv.

Under genomlysningen har även delegationsordningen uppmärksammats. Den samlade bedömningen är att delegationsordningen idag är otydlig. Enkelt uttryckt fattas svåra beslut av handläggare och enkla beslut fattas av överordnade chefer. Vår bedömning är att det borde vara tvärtom för att säkerställa en god rättsäkerhet och tydliga rutiner.

Det saknas också rutiner för att ta hand om inkomna domar från domstolarna. Det finns inte rutiner för systematisk genomgång i avsikt att bedöma vilka domar som är prejudicerande för handläggningen och vilka domar som bör överklagas av myndigheten. Detta är en brist som bör åtgärdas. Domar är ett viktigt stöd i handläggningen. Rutiner och system för detta skulle minska risken att myndigheten förlorar ny kunskap alternativt underminerar möjligheten att överklaga tveksamma avgöranden till högre instans. Yttranden till domstol och medverkan vid muntliga förhandlingar handläggs i huvudsak av handläggarna själva. Det varierar också i vilken omfattning handläggarna efterfrågar kommunjuristens stöd. Det finns exempel på yttranden som inte håller en fullgod juridisk kvalitet. Som det ser ut bemöts som regel inte heller vad den klagande har anfört innan ärendet skickas vidare till domstol för prövning. Beroende på vad som anförs kan det definitivt finnas skäl att skriva ett mer utförligt yttrande till domstolen. I syfte att säkerställa likformighet och en jämn kvalitet bör det finnas en rutin för hur ärenden i domstol ska hanteras.

Genomlysningen visar också att det finns ett tydligt utbildningsbehov i förvaltningsrätt, förvaltningsprocessrätt, offentlighet och sekretess. Specialkunskaperna i LSS verkar generellt sett vara goda. Sammanfattningsvis bör fokus på förändringsarbetet ligga på den interna handläggningen av ärenden. Det finns behov av rutiner för att arbeta med att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i arbetet.

7. Statistikproblem

Social- och omsorgskontoret har ofta problem med att leverera tillförlitliga och kvalitetssäkrade volymuppgifter. Det uppstår ofta differenser beroende på vilken funktion som lämnar uppgifter men också från vilken källa uppgifterna hämtas. De flesta uppgifter har till och med idag hämtats från olika källor oftast manuellt upprättade Excelfiler.

När det gäller insatser enligt LSS är kommunen ytterst beroende av att tillförlitliga personnummerbaserade uppgifter lämnas avseende verkställda insatser enligt LSS per den 1 oktober. Dessa individuppgifter blir, tillsammans med de kostnader för LSS som redovisas i de årliga räkenskapssammandragen, underlag för utjämningen av LSS-kostnader i Sverige. På grund av att verksamhetssystemet i ett långt historiskt perspektiv inte hanterats korrekt så är uppgifterna kring LSS-insatser i verksamhetssystemet bristfälliga. När kontoret levererar uppgifter sammanställs oftast uppgifter från olika källor i form av manuellt upprättade Excellistor (debiteringslistor, beläggningslistor etc.), vilket både är tidskrävande och ökar risken för felrapporteringar. I dessa olika listor har vi under hösten till exempel upptäckt att lagrummet inte urskiljs. Personer som inte tillhör LSS personkrets och har insatser enligt SoL återfinns ibland i beläggningslistor för LSS. Detta betyder även att kostnader som rör SoL emellanåt bokas på fel verksamhet, vilket måste åtgärdas. Detta ger upphov till bristande kontroll överlag och medför att analysutrymmet blir inskränkt.

Bedömningen är dock att de personnummerbaserade uppgifterna som tas fram till den 1 oktober har varit förhållandevis korrekta. Uppgifterna som levereras till staten per den 1 oktober tas fram manuellt och mycket stor tid avsätts för att kontrollera varje individ och aktuellt lagrum. De filer som överförs till staten genomgår dessutom en hel del kontroller och blir justerade på vägen.

Inledande felsökningar av verksamhetssystemet visar att hanteringen av systemet har varit otillräcklig i ett historiskt perspektiv, men att det går att komma till rätta med de problem som nu finns. Omfattningen av problem är i sammanhanget stor när det gäller LSS och kräver insatser både av systemförvaltarorganisationen och av användarna. För att åtgärda problemen behöver arbetet prioriteras och tid avsättas i organisationen för detta.

Vinsten med att prioritera detta arbete är att kontoret får mycket större kontroll och snabbt kan leverera tillförlitliga uppgifter. På sikt kommer det också att innebära att tid frigörs då den manuella hanteringen inte längre behövs.

Nr	Aktivitet	Påbörjad	Färdigt	Effekt
1	Inrätta ett system för inkommande domar – vilka domar ska överklagas	Nej	Våren 2014.	Ökad rättsäkerhet Ökad effektivitet Likformighet Avsnitt 6
2	Regelbundet juridiskt stöd inom lagstiftning och praxis genom utbildningar	Nej	Pågår löpande under 2014.	Ökad rättsäkerhet Kompetens Avsnitt 6
3	Korrekt koppling mellan handläggprocessen med och myndighetens verksamhetssystem	Nej	En första avrapportering beräknas kunna genomföras under hösten 2014.	Ökad tydlighet i handläggningen. Ökad rättsäkerhet Ökad effektivitet Likformighet Säkerställa tillförlitlig statistik Avsnitt 7
4	Framtagande av riktlinjer inom omsorgsnämndens områden	Ja	Löpande under 2014. Utredningsarbetet med riktlinjer inom LSS beräknas kunna slutföras i april.	Ökad tydlighet i handläggningen Ökad effektivitet Avsnitt 6
5	Förslag till en ny delegationsordning inom omsorgsnämndens områden	Ja	Löpande under 2014. I ett första steg hanteras delegationen inom LSS. Utredningsarbetet beräknas vara klart i mars.	Förtydligande av roller och ansvar. Förtydligande på vilken nivå olika beslut ska fattas. Avsnitt 6

6	Framtagande av långsiktig strategi av upphandling (bostad och dv) i enlighet med LOU	Nej (påbörjas efter beslut i omsorgsnämnden och kommunstyrelsen)	Oktober 2014	Ökad kostnadskontroll Ordning och struktur Avsnitt 4
7	Rekrytering av en avtalssamordnare	Nej	Våren 2014	Förbättrad ordning och struktur. Avsnitt 4
8	Formalisera/tydliggöra samverkan med Försäkringskassan	Ja	Hösten 2014	Tydliggörande av roller. Avsnitt 2.3.3
9	Turbundna resor	Nej	Hösten 2014	Stärka självständighetsperspektivet utifrån LSS lagstiftningen. Ordning och struktur Avsnitt 2.3.2