



**Umeå kommunrevision**

**Granskning av LSS- verksamhet**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**  
*2015-06-15*  
*Antal sidor: 16*

## **Innehåll**

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Ansvarig nämnd och avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Metod	4
7.	Lagstiftning	4
8.	Organisation	5
9.	Ekonomiskt utfall	6
10.	Granskningsresultat	6
10.1	Riktlinjer och rutiner	6
10.2	Förutsättningar för utveckling	8
10.3	Uppföljning	8
10.4	Ekonomisk uppföljning	8
10.5	Antal avslagsbeslut och överklagningar som resulterat till nackdel för kommunen under 2014?	9
10.6	Kostnadsjämförelse med jämförbara kommuner	10
10.7	Aktstudier	11
10.8	Angivna orsaker till kostnadsökningar	12
11.	Sammanfattande kommentarer	12

## 1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Umeå kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av verksamheten enligt lagen som stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inom individ- och familjenämndens ansvarsområde. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Det övergripande syftet med granskningen är att belysa vilka förklaringar det kan finnas till de ökade kostnaderna för LSS.

Vår granskning har visat på att kostnadsökningen ligger inom området personlig assistans och att kostnadsökningen kan främst härledas till att kommunen och försäkringskassan gör olika bedömningar om insatsbehov. Ej tidsatta beslut samt avsaknad av uppföljning i pågående ärenden kan även bidra till kostnadsökning.

Våra väsentligaste iakttagelser och rekommendationer utifrån respektive revisionsfråga som granskningen ska besvara sammanfattas nedan:

### ***Finns tydlig vägledning för beslut enligt LSS?***

Vi bedömer att rutinen för handläggning av LSS-insatser uppställd på ett enkelt och tydligt sätt och torde utgöra ett bra stöd för handläggarna vid beslut enligt LSS. Rutinen behöver dock uppdateras för att överensstämma med de förändringar som skett sedan 2008. Vi menar också att det av styrande dokument bör framgå vem som antagit dokumentet. I nämndens kvalitetsledningssystem är en viktig del att rutiner och riktlinjer är uppdaterade och vi anser att styrande dokument regelbundet bör revideras och antas av nämnden.

### ***Finns rutiner för myndighetsutövningen/handläggningen inkluderat delegation att yttra sig över ett överklagande?***

Enligt individ- och familjenämndens delegationsordning har delegaten i ursprungsbeslutet även delegation att besluta om yttrande till förvaltningsdomstol gällande nämndens inställning i överklagningsärenden. Enligt vår mening bör det vara ansvarig nämnd eller dess utskott som är delegat för yttranden till domstol. Därigenom ökar nämndens insyn och kontroll över beslut och överklaganden.

### ***Hur följs att vägledning och rutiner efterlevs?***

Vår granskning har inte visat på att det görs någon uppföljning av att rutiner och riktlinjer för handläggning och beslut följs. För en rättssäker och ändamålsenlig myndighetsutövning bör handläggningen kvalitetssäkras genom bland annat uppföljning av att rutiner och riktlinjer efterlevs.

### ***Hur följer nämnden upp ekonomin inom LSS-verksamheten?***

Ekonomidirektören och socialdirektören redovisar varje månad en det ekonomiska utfallet och en jämförelse mot budget till nämnden.

Vid varje tertialbokslut deltar även verksamhetscheferna vid nämndssammanträdet för att kunna ge mer detaljerade förklaringar. Den ekonomiska informationen presenteras i tabellform där individ- och familjenämndens kostnadsutveckling och budgetavvikelse redovisas. Den ackumulerade budgetavvikelsen och prognos redovisas uppdelat på olika verksamheter. I rapportering ingår också en analys av behovsutvecklingen med en jämförelse mot budget. Varje tertial sammanställs en mer utförlig verksamhetsrapport som även inkluderar uppföljning av yttre kvalitet (brukarperspektiv) och inre kvalitet (personaluppföljning).

Det presentationsmaterial vi tagit del av gällande ekonomisk uppföljning till nämnden är på en aggregerad nivå. Bilderna beskriver inte förhållanden som påverkar det ekonomiska resultatet inom respektive verksamhet på ett tydligt sätt. Bilderna kompletteras med en muntlig presentation av tjänstemännen. Den muntliga informationen till nämnden kan vi av förklarliga skäl inte bedöma. Vi ser dock en fördel att verksamhetscheferna deltar regelbundet för mer detaljerad information till nämnden.

***Antal avslagsbeslut; helt eller delvis, och antal överklagningar som resulterat till nackdel för kommunen under 2014?***

Enligt socialnämndens verksamhetsuppföljning per 2014-12-31 hade totalt 18 myndighetsbeslut överklagats och ett av dessa resulterat i dom mot kommunens beslut. Inom LSS-verksamheten i Umeå kommun uppgick antal avslagsbeslut under 2014 till 37 st. Av dessa avslagsbeslut har fyra beslut överklagats och ett av dessa har resulterat till nackdel för kommunen.

***Kostnadsjämförelse med jämförbara kommuner?***

Utifrån kommunens egna jämförelser som vi tagit del samt av den jämförelse vi gjort kan vi konstatera att Umeå kommun har en något större andel personer med insatser enligt LSS och SFB. Kostnaderna ligger dock i nivå med riksgenomsnittet och ett genomsnitt i Västerbottens län. De interna jämförelserna av kostnadsutvecklingen inom Umeå kommun visar däremot på en tydlig trend med ökade kostnader och antalet individer med insatser enligt LSS.

## 2. Bakgrund

KPMG har på uppdrag av Umeå kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av verksamheten enligt lagen som stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) inom individ- och familjenämndens ansvarsområde. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade kom år 1994 och reglerar insatser till svårt funktionshindrade personer. Målet är enligt lagen att funktionshindrade ska ha möjlighet att leva som andra, i gemenskap med andra.

Kostnaderna för LSS-verksamheten har för många kommuner ökat kraftigt och i Umeå kommun noterade revisorerna under verksamhetsåret 2014 en kraftig ökning av kostnader för insatser enligt LSS. Förklaringen till kostnadsökningen som gavs vid ett dialogmöte med ansvarig nämnd var att antalet överklagningar av nämndens beslut har ökat markant under året och att överklagningarna vanns till fördel för den enskilde.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att en granskning bör göras om det kan finnas andra orsaker än antalet överklagningar till kostnadsökningen inom LSS-verksamheten.

## 3. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att belysa vilka förklaringar det kan finnas till de ökade kostnaderna för verksamhet enligt LSS. Syftet är också att belysa styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi för LSS-verksamheten.

Granskningen belyser följande revisionsfrågor:

- Finns tydlig vägledning för beslut enligt LSS?
- Finns rutiner för myndighetsutövningen/handläggningen inkluderat delegation att yttra sig över ett överklagande?
- Hur följs att vägledning och rutiner efterlevs?
- Hur följer nämnden upp ekonomin inom LSS-verksamheten?
- Antal avslagsbeslut; helt eller delvis, och antal överklagningar som resulterat till nackdel för kommunen under 2014?
- Kostnadsjämförelse med jämförbara kommuner?

## 4. Ansvarig nämnd och avgränsning

Ansvarig nämnd är individ- och familjenämnden. Granskningen har avgränsats till verksamhet enligt LSS.

## 5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterier i denna granskning har främst utgjorts av Socialtjänstlagen (SoL), LSS och internt fastställda regelverk.

## 6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studier av styrande och stödjande dokument
- Intervjuer med berörd personal inom LSS-verksamheten
- Aktstudier

Rapporten har sakavstämts med socialdirektören, chef för bistånd och prevention Vuxna, verksamhetschef personlig assistans Vuxna, ekonom och socialt ansvarig samordnare. Även övriga intervjuade tjänstemän har getts möjlighet att sakavstamma rapporten.

## 7. Lagstiftning

Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan personer som omfattas av personkretsen erhålla olika insatser om behov av dessa finns. I 9§ redovisas de insatser som kan erhållas enligt denna lag;

- Råd eller annat personligt stöd
- Biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans
- Ledsagarservice
- Biträde av kontaktperson
- Avlösarservice i hemmet
- Korttidsvistelse utanför det egna hemmet
- Korttidsstillsyn för skolungdomar över 12 år
- Boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar
- Boende med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
- Daglig verksamhet

Till personkretsen hör personer

- med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
- med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom
- 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.

Enligt Socialförsäkringsbalken (SFB) som trädde i kraft 2011-01-01, och som ersatte tidigare Lagen om assistansersättning, krävs för rätt till assistansersättning att den enskilde har sådana grundläggande behov som anges i 9 a § LSS. Det krävs dessutom att den enskilde har grundläggande behov som överstiger 20 tim/vecka. Grundläggande behov innebär hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Kommunen har alltid kostnadsansvar för grundläggande behov upp till 20 timmar i veckan. Om de grundläggande behoven överstiger i genomsnitt 20 tim/vecka svarar staten genom försäkringskassan för assistansersättningen. På begäran av den enskilde får försäkringskassan betala ut assistansersättningen till kommunen eller till någon annan som har tillstånd enligt LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans.

En ansökan om personlig assistans kan lämnas till kommunen och eller till försäkringskassan. I de fall som kommunen bedömt och beslutat om grundläggande behov överstigande 20 timmar och försäkringskassan beslutar om färre timmar får kommunen hela kostnadsansvaret.

Enligt socialförsäkringsbalken skall rätten till assistansersättning omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden.

## 8. Organisation

Ansvar för verksamhet enligt LSS i Umeå kommun åligger individ- och familjenämnden. Kommunens förvaltningsorganisation består av en förvaltning med tre områden;

- Samhällsbyggnad
- Tillväxt och Valfärd Vuxna
- Tillväxt och Valfärd Unga

Verksamhet enligt LSS bedrivs till stor del inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna men viss del återfinns även inom område Tillväxt och Valfärd Unga.

En socialdirektör är högsta ansvariga tjänsteman inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna och är den som har det ekonomiska ansvaret gentemot individ- och familjenämnden när det gäller verksamhet för vuxna personer med funktionsnedsättning. Verksamheten är indelad i tre verksamhetsområden; psykisk funktionsnedsättning, intellektuell funktionsnedsättning och personlig assistans. Verksamhetsområde Personlig assistans bedrevs tidigare i en intraprenad, dvs.

genom avtal med anställda. En intraprenad har utökade befogenheter samt utökat ansvar för verksamhet, ekonomi och personal och drivs oftast i företagsliknande former. I Umeå kommun tilldelades de ekonomiska resurserna genom ett köp- och säljsystem mellan intraprenaden och enheten för bistånd och prevention baserat förväntade intäkter utifrån nyttjade timmar, plus kompensation för löner samt avdrag för overheadkostnader. Sedan 2014 drivs verksamheten för personlig assistans i vanlig förvaltningsform och budgeten baseras på tidigare års intäkter.

Biståndsbedömningen inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna är sedan oktober 2013 ett eget verksamhetsområde och omfattar både enligt LSS och enligt SoL. Handläggarna har sedan mars 2015 en tydlig uppdelning sinsemellan, där fyra av handläggarna arbetar med ärende enligt LSS.

Skoldirektör är högsta ansvarig tjänsteman inom område Tillväxt och Valfärd Unga och har det ekonomiska ansvaret gentemot nämnden för unga personer med funktionsnedsättning. Funktionsnedsättning inom område tillväxt och välfärd unga utgör en egen verksamhet bestående av enheterna psykiskt funktionsnedsättning, intellektuellt funktionsnedsättning och personlig assistans. Verksamheten leds av verksamhetschef och inom de olika enheterna handläggs ansökningar om insats enligt LSS.

## **9. Ekonomiskt utfall**

I verksamhetsuppföljningen per 2014-12-31 visar handikappomsorgen ett budgetöverskridande med 17,5 mkr. I verksamhetsuppföljningen per 2015-04-30 visar handikappomsorgen en ackumulerad avvikelse mot budget med -16,8 mkr exkl. projektmedel. Personlig assistans LSS står för 12,1 mkr och personlig assistans SFB för 2,8 mkr av avvikelsen. I aprilrapporten lämnas en prognos för helåret 2015 exkl. projektmedel med -43,5 mkr för handikappomsorgen, inkl. projektmedel uppgår prognosen för helåret till -31,5 mkr.

## **10. Granskningsresultat**

### **10.1 Riktlinjer och rutiner**

Vi har tagit del av ett dokument som heter "LSS-rutiner" daterat 2008-02-12. Det framgår inte av dokumentet vem som antagit det. Sedan dokumentet upprättades har det skett förändringar i såväl lagstiftning som inom kommunens organisation och systemstöd.

Rutinen är uppställd på ett enkelt och tydligt sätt och anger vad handläggaren har att förhålla sig till i utredningen kring olika ansökningar om insats.

Kommunen har bytt verksamhetssystem till Treserva från och med januari 2015. I systemet finns också ett visst stöd i handläggningen, exempel som anges är att en bedömning av personkrets måste göras innan handläggarna kan gå vidare i ärendet. Annat som lyfts fram som stödande för handläggningen är att en ansvarig handläggare måste väljas i systemet.



Att byta systemstöd är sällan helt smärtfritt och handläggarna menar att det nya systemet innebär att vissa moment är krångliga, särskilt sådana moment som inte ingår i det vardagliga arbetet. De menar också att systemet inte fullt ut är anpassat efter kommunens organisation och arbetssätt men tror att det blir bra på sikt.

Enligt individ- och familjenämndens delegationsordning har delegaten i ursprungsbeslutet även delegation att besluta om yttrande till förvaltningsdomstol gällande nämndens inställning i överklagningsärenden. Enligt delegationsordningen är det handläggare/socialsekreterare som har delegation i samtliga beslut förutom beslut om arvoden/ersättning där beloppet överstiger SKL:s riktlinjer. Beslut om återbetalningsskyldighet för felaktig eller för hög assistansersättning beslutas också enligt delegationsordningen av nämndens arbetsutskott. Enligt våra intervjuer kvalitetssäkrar en coach yttrandena innan de skickas.

Vid beräkning av tidsinsatser avseende personlig assistans finns inga riktlinjer eller schabloner som stöd för handläggarna inom vare sig tillväxtområde vuxna eller unga. Enligt LSS-handläggarna inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna har personerna som ansöker om stöd vitt skilda funktionsnedsättningar och behov varför en individuell bedömning behöver göras. De anger vidare att de försöker beräkna tider på liknande sätt som försäkringskassan gör, vilket kräver att de är uppdaterade på hur försäkringskassan bedömer och beräknar. Som ytterligare stöd kan även hemtjänstens schabloner användas. Handläggare inom område Tillväxt och Valfärd Unga uppger att tiden för LSS-insats skattas, rimlighetsbedöms, och att besluten oftast är tillsvidarebeslut. Tidsatta beslut förekommer dock.

### ***Bedömning och kommentarer***

Vad vi kan bedöma är rutinen för handläggning av LSS-insatser uppställd på ett enkelt och tydligt sätt och torde utgöra ett bra stöd vid handläggningen. Rutinen behöver dock uppdateras för att överensstämma med de förändringar som skett sedan 2008. Vi menar också att det av styrande dokument bör framgå vem som antagit dokumentet. I nämndens kvalitetsledningssystem är en viktig del att rutiner och riktlinjer är uppdaterade och vi anser att styrande dokument regelbundet bör revideras och antas av nämnden.

Vi har inte gjort någon genomgång av datasystemet som används vid dokumentation av ärendena. Vi noterar dock att systemet som används idag är ett känt system som används av många kommuner. Enligt uppgift ska systemet stödja handläggning enligt lagstiftningen på ett lämpligt sätt. För att kunna nyttja systemet till fullo menar vi att det är väsentligt att användarna får tillräckligt stöd genom väldokumenterade instruktioner och utbildning. Vi anser också att det är viktigt att se över att systemstödet harmoniserar med kommunens riktlinjer för handläggning enligt LSS.

Enligt vår mening bör det vara ansvarig nämnd eller dess utskott som är delegat för yttranden till domstol. Därigenom ökar nämndens insyn och kontroll över beslut och överklaganden.

Även om det alltid krävs en individuell bedömning i biståndsbedömningen menar vi att avsaknad av schabloner ökar risken att insatsen kan bedömas olika beroende på vilken handläggare som beslutar i ärendet. Vår rekommendation är att nämnden, precis som för hemtjänsten, fastställer schabloner som stöd vid tidsberäkning.

## 10.2 Förutsättningar för utveckling

Enligt våra intervjuer har flertalet av LSS-handläggarna inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna bytts ut under de senaste åren. De tidigare handläggarna hade arbetat lång tid som LSS-handläggare i Umeå kommun och rutinerna var väl inarbetade. Handläggarna har stöd vid svårare bedömningar via en coach som finns i handläggargruppen. Denne har dock mestadels erfarenhet från biståndsbedömning enligt SoL. Det som särskilt uppmärksammats är ett behov av juridisk specialistkompetens inom LSS-området.

Enligt de uppgifter vi fått till oss från LSS-handläggarna fanns det i mars 2015 totalt 1 030 ärenden inom område Tillväxt och Valfärd vuxna. Handläggarna bedömer sin arbetsbörda som stor och menar att de inte har tillräckligt med tid för uppföljning, omvärldsbevakning och vidareutveckling.

### *Bedömning och kommentar*

Ett totalt antal ärende på 1 030 på fyra handläggare ger ett genomsnittligt antal ärende per handläggare på 240 ärende. Då handläggarna upplever att arbetsbelastningen inte medger utrymme för uppföljning, omvärldsbevakning och vidareutveckling synes ärendemängden per handläggare vara i största laget.

Vår bedömning är att avsaknad av uppföljning av tidsbestämda beslut riskerar att vara kostnadsdrivande.

## 10.3 Uppföljning

Enligt våra intervjuer görs inte någon uppföljning av att riktlinjerna för handläggning och beslut följs.

Enligt individ- och familjenämndens internkontrollplan för 2015 finns heller inte något moment som visar på att kontroll av att rutiner och riktlinjer efterlevs planeras att göras.

### *Bedömning och kommentar*

För en rättssäker och korrekt myndighetsutövning bör handläggningen kvalitetssäkras genom bland annat uppföljning av att rutiner och riktlinjer efterlevs.

## 10.4 Ekonomisk uppföljning

Budgetprocessen inleds med att förvaltningsledningen beskriver nämndernas budgetbehov för planeringsperioden utifrån behovsplaner, servicenivåer mm. Dessa underlag behandlas i budgetberedningen som tar fram förslag på budgettram. Kommunfullmäktige fördelar en budgettram till nämnderna. Inför individ- och familjenämndens budgetdialog tar tjänstemännen fram ett förslag på budgetfördelning inom nämndens verksamhetsområde.

Ekonomidirektören och socialdirektören redovisar varje månad en ekonomisk utfallet och en jämförelse mot budget till nämnden. Vid varje tertialbokslut deltar även verksamhetscheferna vid nämndssammanträdet för att kunna ge mer detaljerade förklaringar. Den ekonomiska informationen

presenteras i tabellform där individ- och familjenämndens kostnadsutveckling och budgetavvikelse redovisas. Den ackumulerade budgetavvikelsen och prognos redovisas uppdelat på olika verksamheter. I rapportering ingår också en analys av behovsutvecklingen med en jämförelse mot budget. Varje tertial sammanställs en mer utförlig verksamhetsrapport som även inkluderar uppföljning av yttre kvalitet (brukarperspektiv) och inre kvalitet (personaluppföljning).

Varje enhetschef har budgetansvar och ska rapportera utfall, prognos och åtgärder i ett system som heter Beslutsstöd. I nästa steg i systemet rapporterar respektive verksamhetschef utfall, prognos och åtgärder för sitt verksamhetsområde. Därefter sammanställs periodens utfall och prognos utifrån inre kvalitet, yttre kvalitet och ekonomi uppdelat på nämndens verksamheter.

Socialdirektören har det ekonomiska ansvaret mot individ- och familjenämnden avseende den del av verksamheten som avser vuxna. Varje enhetschef har budgetansvar för sin enhet men enligt socialdirektören har verksamhetscheferna ett särskilt uttalat ansvar för ekonomi inom sitt verksamhetsområde. Det ställs därför högre krav på ekonomisk uppföljning och analys på verksamhetscheferna. Enligt socialdirektören är enhetschefernas viktigaste uppdrag ansvaret för verksamheten och personalen. Enligt våra intervjuer ändrar inte verksamhetscheferna i prognoserna som enhetscheferna lagt. Har verksamhetschef och enhetschef olika åsikter om prognos bakas det in i verksamhetsområdets totala prognos.

Verksamhetscheferna har ekonomisk genomgång med ekonomidirektören och socialdirektören vid varje tertialbokslut. Enhetscheferna har ekonomiska genomgångar med sin verksamhetschef i samband med månadsrapporteringen. För att underlätta den ekonomiska uppföljningen för enhetscheferna pågår ett projekt att ta fram nyckeltal som ska användas för att analysera det ekonomiska utfallet för verksamheten. Tanken är att fokus för enhetschefernas ekonomiska uppföljningar ska vara nyckeltalsuppföljningen istället för att fokusera på uppföljning enligt en resultaträkning.

### ***Bedömning och kommentar***

Det presentationsmaterial vi tagit del av gällande ekonomisk uppföljning till nämnden är på en aggregerad nivå. Bilderna beskriver inte förhållanden som påverkar det ekonomiska resultatet inom respektive verksamhet på ett tydligt sätt. Bilderna kompletteras med en muntlig presentation av tjänstemännen. Den muntliga informationen till nämnden kan vi av förklarliga skäl inte bedöma. Vi ser dock en fördel att verksamhetscheferna deltar regelbundet för mer detaljerad information till nämnden.

## **10.5 Antal avslagsbeslut och överklagningar som resulterat till nackdel för kommunen under 2014?**

Enligt socialnämndens verksamhetsuppföljning per 2014-12-31 hade totalt 18 myndighetsbeslut överklagats och ett av dessa resulterat i dom mot kommunens beslut. Inom LSS-verksamheten i Umeå kommun uppgick antal avslagsbeslut under 2014 till 37 st. Av dessa avslagsbeslut har fyra beslut överklagats och ett av dessa har resulterat till nackdel för kommunen.

### *Bedömning och kommentarer*

Mot bakgrund av att det endast är ett överklagande som har resulterat till nackdel för kommunen anser vi att förlorade fall i domstol torde inte utgöra det främsta skälet till kostnadsökningen inom kommunens LSS-verksamhet.

## **10.6 Kostnadsjämförelse med jämförbara kommuner**

När Umeå kommun gör egna jämförelser väljer de ofta att jämföra sig med Lunds kommun och Uppsala kommun. Anledningen till val av jämförelsekommuner är att de har en liknande befolkningsstruktur.

Vi har tagit del av en statistiksammanställning över personer med olika insatser enligt LSS och SFB som ekonomienheten, inom område Tillväxt och Valfärd Vuxna, har upprättat. Utifrån sammanställningen kan konstateras att Umeå kommun har en högre andel personer med insatserna ledsagning och kontaktperson än riket i genomsnitt och jämförelsekommunerna. Andelen personer med personlig assistans LSS är något högre än riket i genomsnitt men något lägre än Uppsala kommun. Lunds kommun har ännu lägre andel. Avseende andelen invånare med insats personlig assistans enligt SFB ligger Umeå kommun högre än riket i genomsnitt och jämförelsekommunerna.

Vi har gjort en nyckeltalsjämförelse med Lunds kommun, Uppsala kommun, ett snitt från kommunerna i Västerbottens län och genomsnittligt värde från samtliga kommuner i riket. Vi har i vår jämförelse utgått från SKL:s databas, Kolada. Av jämförelsen kan vi konstatera att Umeå kommun har högre kostnader för personlig assistans enligt LSS/SFB än jämförelsekommunerna. Jämförs kostnader för samtliga insatser enligt LSS och SFB ligger Umeå kommun högt men det är i nivå med ett snitt av kommunerna i Västerbottens län.

Vi har också tagit del av en av kommunen upprättad sammanställning över kommunens kostnadsutveckling för personlig assistans. Denna sammanställning visar att årskostnaden för personlig assistans enligt LSS ökade mellan 2012 och 2013 med 16,7 mkr och mellan 2013 och 2014 var ökningen 15,0 mkr. Tidigare år var ökningen betydligt mindre, t.ex. mellan 2010 och 2011 var ökningen bara 3,4 mkr. Kostnadsökningen inom personlig assistans SFB är i snitt 3-4 mkr/år. I samma presentation sammanställs också volymförändringar i kommunen. Denna visar att trots befolkningsökningar har antalet brukare med assistanssättning via försäkringskassan minskat med 25 personer från och med 2011. Under samma period har antal brukare med personlig assistans LSS ökat med 20 personer.

### *Bedömning och kommentarer*

Utifrån kommunens egna jämförelser som vi tagit del samt av den jämförelse vi gjort kan vi konstatera att Umeå kommun har en något större andel personer med insatser enligt LSS och SFB. Kostnaderna ligger dock i nivå med riksgenomsnittet och ett genomsnitt i Västerbottens län. De interna jämförelserna av kostnadsutvecklingen inom Umeå kommun visar däremot på en tydlig trend med ökade kostnader och ökat antalet individer med insatser enligt LSS.

## 10.7 Aktstudier

Aktgranskning, studier av utredningar och beslut, har genomförts i 10 LSS-ärenden. Detta innebär att resultatet endast går att betrakta som ett stickprov samt att de inte kan tas som helhetsbild för hur biståndshandläggningen dokumenteras.

Biståndsbedömning är myndighetsutövning. Vid myndighetsutövning är kraven på rättsligt och i övrigt korrekt handlande av största vikt för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet.

Vi har gjort följande iakttagelser från aktgranskningen:

- Datum för när en utredning öppnats framgår inte alltid och därmed är det svårt att se om utredningen bedrivits skyndsamt i enlighet med lagstiftning. Ej heller går att se om kommunens riktlinje avseende när utredning skall påbörjas efter inkommen ansökan (inom tre veckor) efterlevs.
- Målsättningen för insats är av övergripande karaktär, t ex att personen får den personliga omvårdnad och tillsyn han/hon är i behov av.
- Merparten av besluten är tillsvidare och inte tidsatta.
- Dokumenterade uppföljningar saknas.

I övrigt är utredningarna väl dokumenterade, lätta att följa med adekvata journalanteckningar.

### *Bedömning och kommentar*

De utredningar vi har granskat har brister där vi bedömer tillsvidarebeslut samt avsaknad av uppföljningar som förbättringsområden, vilket bör åtgärdas omgående.

Konsekvensen av dessa brister kan bli att individen har fel insats och/eller att beslutet/insatsen blir mer kostsam för kommunen än vad som kan anses rimligt. Uppföljningar fyller flera ändamål. Det viktigaste är att den enskilda individen skall ha rätt bistånd i förhållande till de behov den har. Vare sig behoven ökat eller minskat så är uppföljningar viktiga för att korrigera de biståndsbeslut som finns.

Vi anser att i princip alla beslut skall tidsbegränsas. Självklart går det att motivera att enskilda beslut inte tidsbegränsas då de kan anses ha en väldigt långvarig karaktär. Anledning till att inte tidsbegränsa ett beslut bör tydligt framgå av dokumentationen.

Nämnden bör också 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.

En förutsättning för att kvalitetssäkra myndighetsutövningen är att det finns en aktuell och dokumenterad rutin med utgångspunkt i lagstiftningen. Därefter måste det säkerställas att handläggningen sker i enlighet med rutinen.

Vi anser att mål för insatser behöver tydliggöras; visa på vad som skall uppnås med insatsen.

## 10.8 Angivna orsaker till kostnadsökningar

Den största orsaken till kostnadsökningarna förklaras av att kommunen fått högre kostnader för personlig assistans. Enligt de som vi har intervjuat förekommer det att Försäkringskassan och kommunen gör olika bedömningar avseende grundläggande behov. När Försäkringskassans beslut resulterar i att grundläggande behov understiger 20 tim./vecka övergår kostnadsansvaret till kommunen. Denna förklaring lämnas från såväl Tillväxt och välfärdsområde Vuxna som Tillväxt och Välfärdsområde Unga. Någon statistik över antal ärenden där försäkringskassan gjort en annan bedömning än kommunen saknas dock.

Flera av de som vi har intervjuat menar att kommunen i sina beslut väger in arbetsmiljöaspekter för personalen. Detta kan t.ex. resultera i dubbelbemanning eller beslut om fler timmar för att få en dräglig arbetsmiljö för personalen. Målet med verksamhet enligt LSS är att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Flera intervjuade menar att det är svårt att ändra beslut där sammanhanget runt den enskilde individen fungerar bra för såväl den enskilde, medarbetare och anhöriga.

Verksamhet Personlig assistans prognostiserar ett budgetöverskridande med 7,0 mkr för helåret 2015. Detta beror bl.a. på att uppräkningskostnaden av ersättning från försäkringskassan inte täcker personalens löneökningar. Andra förklaringar är att det finns personal utan fast placering. De flesta av de personliga assistenterna är anställda på avtal enligt huvudöverenskommelsen (HÖK). De är knutna till en brukare men har en grundanställning i kommunen. Ändras förutsättningarna t.ex. att brukaren byter till ett privat assistansbolag, flyttar eller avlider har personalen kvar anställningen men ingen fast placering. Inför 2014 fanns inom verksamheten 42 personer utan fast placering. Ett arbete med att omplacera personalen inom hela vård- och omsorgsområdet pågår. Enligt uppgift har antalet personer utan fast placering nu sjunkit till 20 personer. Det har också uppmärksammats att det har funnits brister i rutinen för återsökning av ersättning från försäkringskassan. Det är många personer inblandade och roller och ansvar i processen har inte varit tydligt. En rutinbeskrivning har tagits fram som verksamheten ska börja arbeta efter.

## 11. Sammanfattande kommentarer

Den största orsaken till kostnadsökningarna inom LSS-verksamheten som anges är ökade kostnader för personlig assistans. Enligt de som vi har intervjuat har de ökade kostnaderna uppkommit genom att försäkringskassan har gjort en annan bedömning av grundläggande behov än kommunen och att kostnadsansvaret i flera fall övergått till kommunen. Vår granskning har inte på ett tydligt sätt kunnat visa på att kostnadsökningarna uppkommit på andra vis. Detta är en trend som vi erfar finns i landet. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har uppmärksammat detta och belyser frågan kring helt eller delat huvudmannaskap för assistans och Umeå kommun deltar aktivt i nätverk i SKLs regi kring frågan.

De utredningar vi har granskat har brister där vi bedömer tillsvidarebeslut samt avsaknad av uppföljningar som förbättringsområden, vilka bör åtgärdas omgående. Konsekvensen av dessa brister kan bli att individen har fel insats och/eller att beslutet/insatsen blir mer kostsam för kommunen än vad som kan anses rimligt.

Uppföljningar fyller flera ändamål. Det viktigaste är att den enskilda individen skall ha rätt bistånd i förhållande till de behov den har. Vare sig behoven ökat eller minskat så är uppföljningar viktiga

för att ompröva de biståndsbeslut som finns. Vi anser att i princip alla beslut skall tidsbegränsas. Självklart går det att motivera att enskilda beslut inte tidsbegränsas då de kan anses ha en väldigt långvarig karaktär. Nämnden bör också 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.

Inom område Tillväxt Valfärd Vuxna fanns i mars 2015 totalt 1 030 LSS-ärenden. Fördelat på fyra handläggare ger ett genomsnittligt antal ärende per handläggare på 240 ärenden. Då handläggarna upplever att arbetsbelastningen inte medger utrymme för uppföljning, omvärldsbevakning och vidareutveckling synes ärendemängden per handläggare vara i största laget. Vår bedömning är att avsaknad av uppföljning av tidsbestämda beslut riskerar att vara kostnadsdrivande.

Som en del i att komma tillrätta med de ekonomiska förutsättningarna inför 2015 gav individ- och familjenämnden förvaltningen i uppdrag att ta fram servicenivåer för samtliga verksamheter. Detta arbete pågår och ska redovisas för nämnden innan sommaren.

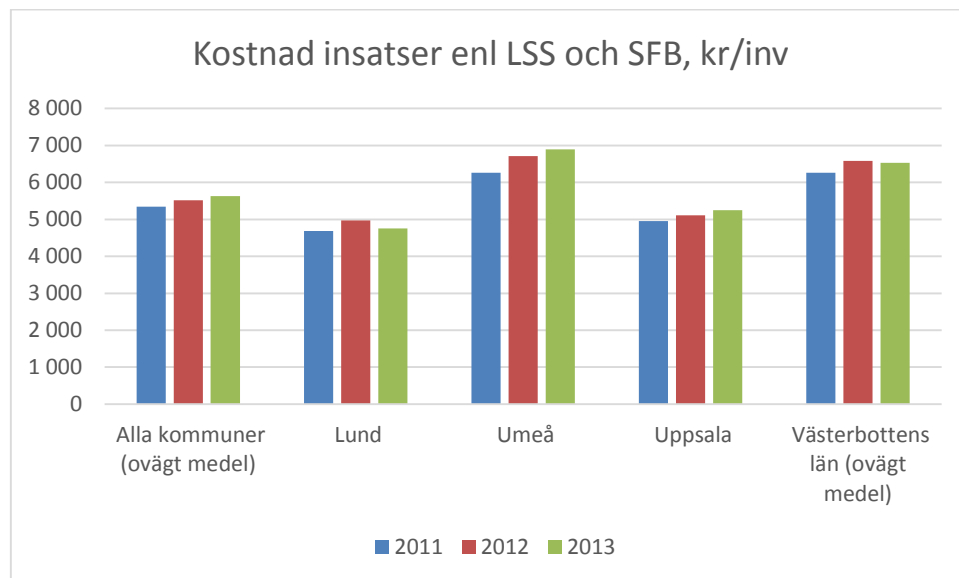
KPMG AB, dag som ovan

Kerstin Ingvarsson  
*Konsult*

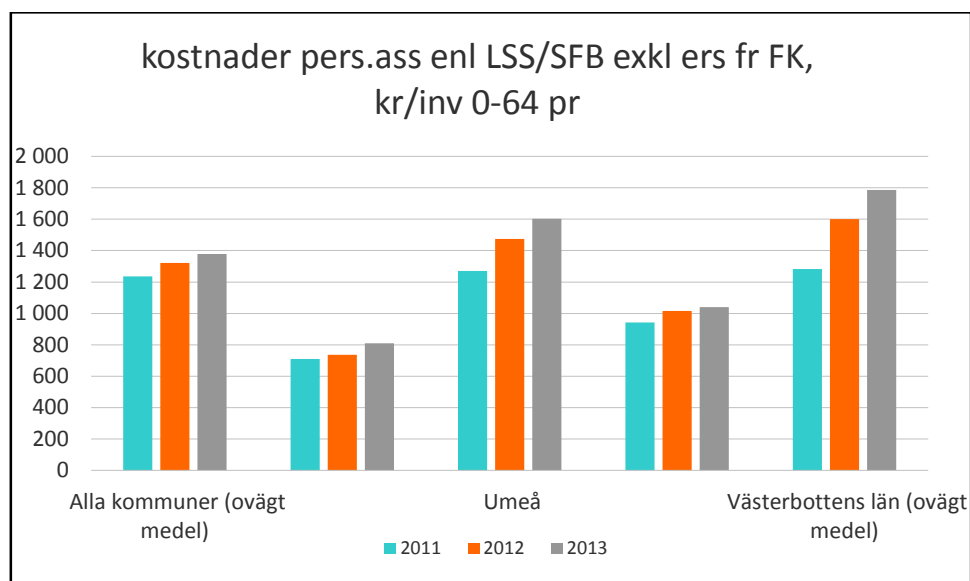
Sofie Tauson  
*konsult*

Per Skalk  
*Kundansvarig*

## Bilaga 1



Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för insatser enl. LSS och SFB (tidigare LASS), dividerat med antal invånare totalt 31/12. Avser insatser som ges med stöd av LSS, assistansersättning enligt SFB och HSL (hemsjukvård) i samband med LSS-insatser. Gäller följande insatser: Rådgivning och annat personligt stöd (råd och stöd), personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt SFB, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför hemmet, korttidsstillsyn för skolungdomar över 12 år, boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdom, boende i bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna samt daglig verksamhet. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapsammandrag.



Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för personlig assistans enligt LSS/SFB exkl. ersättning från Försäkringskassan, dividerat med antal invånare 0-64 år 31/12. Avser samtlig regi. Källa: SCB.