

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Revisionsrapport

# LSS-verksamheten i Vallentuna kommun

(Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)

### *Insatsen biträde av personlig assistent*

## Socialnämnden

Juni 2009

Inger Kullberg  
certifierad kommunal revisor

Carin Hultgren  
certifierad kommunal revisor

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning.....	3
2	Revisionsfråga.....	4
2.1	Revisionsmetod .....	4
2.2	Avgränsning .....	4
3	Bakgrund.....	4
3.1	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	4
3.2	Organisation och ansvarsfördelning .....	5
3.3	Den ekonomiska utvecklingen .....	5
3.4	Kommunens kostnadsansvar för insatsen personlig assistans.....	6
4	Granskningsresultat.....	7
4.1	LSS-handläggning - organisation och ansvarsfördelning.....	7
4.1.1	Iakttagelser och kommentarer.....	8
4.2	Insatsen biträde av personlig assistent.....	8
4.2.1	Handläggning.....	8
4.2.2	Beslut .....	9
4.2.3	Utförande .....	9
4.2.4	Ej verkställda beslut och domar.....	9
4.3	Rutiner för ekonomisk uppföljning av insatsen biträde av personlig assistent .....	10
4.3.1	Iakttagelser och kommentarer.....	10
4.4	Riktlinjer och rutiner för handläggning .....	10
4.4.1	Efterlevnad av riktlinjer och rutiner.....	11
4.5	Nämndens styrning och kontroll .....	11
4.5.1	Iakttagelser och kommentarer.....	12

### **Bilaga 1**                      Beskrivning av kostnadsansvar och betalningsflöden insatsen personlig assistans, LASS

## 1 Sammanfattande bedömning

De förtroendevalda revisorerna i Vallentuna kommun har gett Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att granska kommunens LSS<sup>1</sup>-verksamhet med inriktning på insatsen biträde av personlig assistent.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att socialnämnden har tillförlitliga och säkra handläggnings- och uppföljningsrutiner för LSS-verksamheten i den del som avser insatsen biträde av personlig assistent.

Vi gör även bedömningen att organisationen för LSS-verksamheten i den del som avser insatsen biträde av personlig assistent är ändamålsenlig och effektiv. Vår bedömning bygger på att ansvarsfördelningen för handläggningen är tydlig och handläggarna har alla god kompetens för sitt uppdrag. Däremot saknas dokumenterade riktlinjer för bedömningar.

Handläggarnas arbetsbelastning, är enligt vår bedömning acceptabel. Vilket ger förutsättningar för en god kvalitet. Arbetssättet med regelbundna möten och handledning ger förutsättningar för att handläggningen är enhetlig och rättssäker. I datasystemet finns en mall för utredningar. Den är flexibel och säkerställer därmed inte att utredningarna görs på samma sätt.

Uppdelningen av det ekonomiska ansvaret/uppföljningsansvaret för insatsen personlig assistans är tydlig, men har inte dokumenterats. Den löpande ekonomiska uppföljningen som görs idag tillsammans med verksamhetens omfattning innebär att uppföljningen bedöms ändamålsenlig och tillräcklig.

Som förbättringsåtgärder föreslår vi att:

- Riktlinjerna för biståndsbedömning inom LSS-verksamheten dokumenteras.
- En skriftlig rutin/lathund för vad som ska ingå i utredningen tas fram som komplement till mallen i ärendesystemet.
- Riktlinjer som tydliggör vem som ansvarar för de olika delarna i den ekonomiska uppföljningen.

---

<sup>1</sup> LSS = Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

## 2 Revisionsfråga

Revisionsfrågan som ska besvaras i granskningen är om socialnämnden har tillförlitliga och säkra handlägnings- och uppföljningsrutinerna för LSS-verksamheten? Säkerställer socialnämnden att organisationen för LSS-verksamheten är ändamålsenlig och effektiv?

För att svara på revisionsfrågan har följande granskats:

- Finns riktlinjer och rutiner för biståndsbedömning, handläggning och uppföljning?
- Hur ser efterlevnaden av riktlinjer och rutiner ut?
- Finns ändamålsenliga rutiner för ekonomisk uppföljning av verksamheten inklusive LASS?

### 2.1 Revisionsmetod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med LSS-handläggare, enhetschef för Kompassen där ansvaret för personliga assistenter finns, enhetschef för barn- och familjenheten samt förvaltningens ekonom. Granskning av 10 personakter har genomförts samt av styrande dokument och ekonomiska uppföljning som presenteras och beslutas av socialnämnden<sup>2</sup>

### 2.2 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till handläggning av insatserna biträde av personlig assistent, enligt LSS och LASS, samt till utförande av insatsen personlig assistent.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag med målet att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för funktionshindrade. Lagen innehåller ett antal insatser i form av stöd och service. Kostnaderna, speciellt för insatsen personlig assistent som är en av dessa insatser, har ökat och många kommuner saknar tillräcklig kontroll över utvecklingen. För insatsen personlig assistent kan kommun och stat ha ett delat kostnadsansvar.

---

<sup>2</sup> Månadsuppföljning och VASARU-rapport samt Socialnämndens fördjupade analys i samband med delårsrapport 1 och 2.

Insatserna i LSS riktar sig till personer som har stora och varaktiga funktionshinder. I lagens § 1 beskrivs vilka grupper som kan ha rätt till insatser enligt lagstiftningen, under förutsättning att behov av insatserna finns. Dessa tre grupper benämns personkretsar i lagtexten och indelas enligt nedan.

Det är personer med:

1. Utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd (personkrets 1)
2. Betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (personkrets 2)
3. 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 och service (personkrets 3)

### 3.2 Organisation och ansvarsfördelning

I Vallentuna kommun är det socialnämnden som ansvarar för LSS-verksamheten.

Socialförvaltningen har en socialchef med totalt ansvar för förvaltningen. Direkt underställd finns tre enhetschefer och sju verksamhetschefer. Enheten Barn och familj har ansvar för individ och familjeomsorg riktad till barn och unga samt LSS vad det gäller myndighetshandläggning. Den kommunala utförarverksamheten enligt LSS är indelad i fyra ansvarsområden. Den verksamhet/ansvarsområde som ansvarar för utförandet av personlig assistans är Västamrapasset - Kompassen.

### 3.3 Den ekonomiska utvecklingen

Nedan redovisas den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen i Vallentuna kommun för några olika LSS- insatser. Den aktuella granskningen är avgränsad till insatserna biträde av personlig assistent, men eftersom insatserna biträde av personlig assistent och bostad med särskild service delvis inverkar på varandra, har vi valt att även redovisa kostnadsutvecklingen för bostäder och dagverksamhet. Socialnämndens budget och utfall för åren 2005-2009 för Funktionshindrade enligt LSS, fördelat på verksamheterna nedan.

Verksamhet	2005 Budget	Avvik- else	2006 Budget	Avvik- else	2007 Budget	Avvik- else	2008 Budget	Avvik- else	2009 Budget	Avvik- Else
Bostad med särskild service	36,6	1,6	46,4	-3,4	54,5	0,6	58,7	0,6	60,5	0,6
Daglig verksamhet	16,8	-0,9	21,1	-0,4	22,1	0,6	23,0	-1,1	25,3	1,3
Assistansverksamhet	8,3	-0,6	8,7	-1,2	10,2	0,0	9,6	2,7	11,2	-0,7
Verksamheter för barn	15,5	-0,2	16,9	0,8	16,4	-0,5	19,2	1,2	18,2	-1,2

LSS-verksamheten, insatsen biträde av personlig assistent, slutex.

- Totalt:**            77,2    -0,2    93,1    -4,2    103,3    0,6    110,4    -2,0    115,2    -0,2
- Antalet vuxna i särskilt boende enligt LSS har legat på ungefär samma nivå, 96-98 under åren 2006-2009.
  - Dagligverksamhet, antalet brukare har ökat med ett tiotal från 94 till 103 åren 2006-2009. Antalet säger inte så mycket då vårdtyngden/behoven hos brukarna kan se väldigt olika ut.
  - Insatsen personlig assistent har ökat från 35 brukare till ca 45 brukare mellan åren 2006-2009.

I tabellen nedan åskådliggörs antalet ärenden med beslut om insatsen personligt biträde fördelat på beslut enligt LSS och LASS. Vidare redovisas om dessa insatser utförs av kommunen respektive privata utförare.

	2005	2006	2007	2008	2009*
Kommunala beslut, LSS	5	6	6	5	5
Statlig assistansersättning utgår, LASS	28	35	34	41	45
<b>Summa beslut om personlig assistans</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>50</b>
<b>Utfall nettokostnad</b>	<b>7,6</b>	<b>8,5</b>	<b>8,9</b>	<b>10,7</b>	<b>-</b>
Varav brukare som valt privat utförare	14	21	27	32	34
Varav brukare som valt kommunen som utförare	19	20	13	14	16

\*) Avser budget.

- Antalet beslut där LASS-ersättning utgår har ökat från 28 år 2005 till ca 50 enligt budget 2009.
- Antalet brukare som valt privata utförare har under samma period ökat från 14 till 34 personer, medan antalet brukare som valt kommunen som utförare minskat från 19 till 16 personer.

### 3.4 Kommunens kostnadsansvar för insatsen personlig assistans

När en person har behov av personlig assistans enligt LSS har kommunen hela kostnadsansvaret. I de fall en person ansöker om insatsen biträde av personlig assistent, och har stora behov av grundläggande karaktär och som överstiger 20 timmar/vecka, delar kommunen och staten genom Försäkringskassan på kostnadsansvaret.

Enligt Lagen om assistansersättning (LASS) har kommunen alltid kostnadsansvaret för de första 20 timmarna per vecka oavsett vem brukaren väljer som utförare. Kostnadsansvaret

motsvarar således 20 timmar per vecka och timbeloppet<sup>3</sup> som för 2009 uppgick till 247 kronor.

I bilaga 1, figur 1 åskådliggörs hur det delade kostnadsansvaret för insatsen personlig assistans, LASS fördelas mellan kommunen och staten (Försäkringskassan).

Kommunen har även ett kostnadsansvar för den externa utförarens eventuella merkostnader i samband med ordinarie assistents sjukdom (sjukfrånvaro).

I det fall kommunens egna utförare inte klarar att utföra insatsen för den ersättning som erhålls från Försäkringskassan innebär det en kostnad för kommunen.

## **4 Granskningsresultat**

### **4.1 LSS-handläggning - organisation och ansvarsfördelning**

För handläggning av insatser till funktionshindrade finns tre LSS-handläggare och en samordnare som på en del av sin tjänst även handlägger ärenden. Vid tillfället för granskningen var en tjänst vakant, men skulle tillsättas inom ett par veckor.

De handlägger LSS-insatser samt vissa SoL-insatser för personer som tillhör LSS personkrets. Alla handläggare är tillgängliga per telefon, utom då de har besök. De tar emot ansökningar som sedan fördelas en gång per vecka. Det är samordnaren som ansvarar för ärendefördelningen. Alla handlägger alla slags ärenden, de fördelas så att den handläggare som har utrymme tar nya ärenden. Hänsyn tas så att den som är ny i yrket har något färre ärenden än de övriga.

Handläggarna har delegation på att bevilja personlig assistent upp till 20 timmar/vecka, därutöver är det enhetschef som är delegat. Efter tre månaders anställning får handläggarna delegation.

Till stöd för sin handläggning har de ett verksamhetsbaserat datasystem, Sofia Omfale.

Sammantaget handlägger, utreder och behovsbedömer de insatser till drygt 250 personer.

---

<sup>3</sup> Regeringen fastställer timbeloppet för statlig assistansersättning enligt LASS årligen. För år 2009 motsvarar timbeloppet 247 kronor.

Handläggarna har alla adekvat utbildning för arbetsuppgifterna, i gruppen fanns en samlad stor kompetens både av handläggning och inom verksamhetsområdet.

Handläggargruppen träffas cirka tre timmar varje vecka för att diskutera ärenden och bedömningar. De har extern handledning tre timmar varje månad. Det är de forum som finns för att säkerställa att de har liknande förhållningssätt och bedömningsgrunder.

Inom enheten finns också en bedömningsgrupp dit handläggare kan vända sig med komplicerade ärenden som upplevs svårbedömda och/eller kostnadskrävande. Bedömningsgruppen består av chefer och samordnare.

#### **4.1.1 Iakttagelser och kommentarer**

Organisationen är ändamålsenlig och ansvarsfördelningen för handläggning av LSS-ärenden är tydlig. Handläggarna har alla god kompetens för sitt uppdrag och deras arbetsbelastning, är enligt vår bedömning acceptabel. Vilket ger förutsättningar för att kvaliteten är god. Deras arbetssätt med regelbundna möten och handledning ger förutsättningar för att handläggningen är enhetlig och rättssäker.

## **4.2 Insatsen biträde av personlig assistent**

### **4.2.1 Handläggning**

För insatsen personlig assistent kan ett delat kostnadsansvar, mellan stat och kommun, bli aktuellt som tidigare beskrivits. När en person, som ansöker om insatsen biträde av personlig assistent, har stora behov av grundläggande karaktär och som överstiger 20 timmar/vecka, anmäls ärendet/beslutet av kommunens LSS-handläggare till försäkringskassan för prövning där, för en insats enligt LASS. Med grundläggande behov avses personlig hygien, matintag, av- och påklädning samt kommunikation. Assistansersättning är det statliga bidraget som utbetalas av försäkringskassan till kostnaderna för personlig assistent.

Den enskilde kan själv ansöka om LASS hos Försäkringskassan, vilket medför att kommunen inte får kännedom om denne förrän Försäkringskassan skickar faktura på de 20 först timmarna.

Handläggarna har ett mycket gott samarbete med Försäkringskassans handläggare och de gör som regel gemensamma hembesök inför utredning, bedömning och beslut. Ett gott samarbete borgar för att kommunen har en god kännedom om aktuella brukare. Vilket i sin tur underlättar uppföljningen av verksamheten.



Brukarna kan antingen välja en privat utförare av assistansen eller den kommunala utföraren, Kompassen.

#### **4.2.2 Beslut**

När beslut är fattat brukar handläggarna kontakta Kompassen eller den privata utföraren, samt komplettera med muntlig information. Det finns en dokumenterad rutin för hur ärenden förs över från handläggarna till utförarverksamheten. Den är tydlig och väl känd, personaktsgranskningen visade också att den efterföljs. Handläggarna tycker att samarbetet med Kompassen fungerar bra. De har regelbundna träffar, minst var 6:e månad då de går igenom alla ärenden.

Handläggaren gör en uppföljning tillsammans med brukaren/dess företrädare minst en gång/år.

#### **4.2.3 Utförande**

Fram till dess att försäkringskassan genomfört egen utredning och fattat beslut i ärendet är kommunen skyldig att tillhandahålla stödet. Om de grundläggande behoven inte uppnår 20 timmar per vecka har kommunen hela kostnadsansvaret. Om det utgår statlig assistansersättning har kommunen alltid kostnadsansvaret för de första 20 timmarna. Den enskilde har själv rätt att välja assistansanordnare.

Vid tiden för granskningen fanns i Vallentuna kommun 47 beslut om personlig assistans. Det var 4 kommunala beslut där kommunen stod för hela kostnaden och 43 beslut där statlig assistansersättning utgick. Det var 33 personer som begärt privat utförare och kommunen utför insatsen för resterande 13 personer. Det är Kompassen som utför den kommunala personliga assistansen.

Kompassen är en del av enheten Västhamrapasset, som omfattar personlig assistans och två gruppboheter. Enheten leds av en enhetschef. Det finns en samordnare för personlig assistans som sköter den dagliga planeringen av arbetet såsom schemaläggning och rekrytering. Det finns cirka 15 personliga assistenter. Det finns även anhöriganställda, de har ett annat anställningsavtal och den enda kontakten Kompassen har med dem är att administrera löner.

#### **4.2.4 Ej verkställda beslut och domar**

Det finns inga ej verkställda domar avseende LSS-insatser. Det finns inte heller några beviljade beslut som inte har verkställts. Vid den senaste rapporteringen till länsstyrelsen och revisorerna fanns två beslut om kontaktman som inte verkställts, de var verkställda vid granskningstillfället.

### **4.3 Rutiner för ekonomisk uppföljning av insatsen biträde av personlig assistent**

Handikappomsorgen (LSS) ekonomi följs upp månatligen. Vid dessa uppföljningsstillfällen träffas enhetschef, samordnare och administrativ assistent. Enhetschefen träffar dessutom förvaltningens ekonom en gång i månaden för att stämma av utfall och lämnad årsprognos.

Budgeringsprinciperna skiljer sig åt mellan de olika verksamheterna inom handikappomsorgen. För insatsen personlig assistans tillämpas anslagsbudgetering som utgår från kända ärenden vid årets början och i förekommande fall känd volymökning.

Löpande individuppföljningar avseende insatsen personlig assistans enligt LSS såväl som LASS görs i ett sidordnat system. Avstämning görs månatligen.

Den löpande uppföljning av LASS-ärenden där Försäkringskassan är inblandad bygger på faktiska intäkter från Försäkringskassan och kostnader per individ.

Kommunens kostnad för de 20 första timmarna följs upp löpande av enhetschefen vid Västhamrapasset, Kompassen. Kostanden för sjukfrånvaro, i det fall brukaren valt en extern anordnare, följs däremot upp av myndighetskontoret.

#### **4.3.1 Iakttagelser och kommentarer**

Enhetschefen har god kontroll över verksamheten och dess ekonomi. Den del av verksamheten som avser personlig assistans har en samordnare och personalgruppen har sådan storlek att den är hanterbar. Det är möjligt för samordnaren att ge stöd och uppföljning i ärendena.

Rutinerna för den ekonomiska uppföljningen har inte dokumenterats, vilket bör göras. Vi anser däremot att den löpande uppföljning som görs idag tillsammans med verksamhetens omfattning innebär att uppföljningen är tillräcklig.

### **4.4 Riktlinjer och rutiner för handläggning**

Riktlinjer och rutiner är ämnade att vara ett stöd för handläggare och utförare och för att säkerställa att kommunallagens likställhetsprincip efterföljs. En individuell bedömning måste dock, i enlighet med lagstiftningen alltid göras.

Det saknas dokumenterade riktlinjer för bedömningar. Handläggarna har gemensamma möten varje vecka där de diskuterar bedömningar. Det är ett sätt att säkerställa att bedömningarna är likvärdiga oavsett handläggare. Lagstiftningen och praxis upplevs som så tydlig att handläggarna inte anser att det finns behov av ytterligare riktlinjer.

LSS-verksamheten, insatsen biträde av personlig assistent, slutex.

Det finns en skriftlig rutin ”Rutiner LSS handläggare – utförarverksamhet”. Det är en tydligt formulerad skrivelse som anger hur samarbetet ska utformas mellan handläggare och utförare. Där anges hur uppdrag till utförarna ska formuleras och hur ansvaret fördelas. Även hur uppföljning av ärenden ska ske, den första uppföljningen ska ske senast tre månader efter verkställt beslut, därefter en individuell bedömning av behovet av uppföljning, dock minst en gång varje år. Där anges också att beslut oftast ska vara tidsbestämda.

I datasystemet finns en mall för utredningar. Den är flexibel och säkerställer därmed inte att utredningarna görs på samma sätt.

#### **4.4.1 Efterlevnad av riktlinjer och rutiner**

Vi har granskat och verifierat handläggningen genom ett stickprovsmässigt urval av tio personakter. Vi granskade framför allt den senast skrivna utredningen i respektive personakt. Vi granskade fyra utredningar beträffande insatsen biträde av personlig assistent och sex ärenden avseende LASS.

Efter genomförd granskning kan vi konstatera att det är god ordning i de granskade akterna.

#### Vi konstaterar följande:

- I samtliga personakter fanns aktuella utredningar och i samtliga fall var personkretsbedömningen angiven i utredningen.
- I samtliga akterna fanns utlåtande som kunde bestyrkta personkretstillhörighet.
- De grundläggande behoven utreds och tidsätts vid ansökan om personlig assistent.
- I samtliga fall redovisades och bedömdes i utredningen att behov fanns av insatsen.
- Det fanns beslut som inte var tidsbegränsade, men de var av äldre datum. Ett sådant beslut hade omprövats och insatsen hade upphört.
- Handläggningstiderna var acceptabla.
- Insatserna följdes inte upp såsom de ska enligt rutinerna.

#### **4.5 Nämndens styrning och kontroll**

Kommunfullmäktige och socialnämnden i Vallentuna kommun har antagit mål/ledord; Välskött kommun, Nöjda kunder, Den trygga kommunen, Valfrihet, Kontinuerlig förbättring av verksamheternas resultat. Vidare har nämnden antagit kvalitetsdeklarationer för

LSS-verksamheten, insatsen biträde av personlig assistent, slutex.

2009. Enheterna har därefter upprättat mål och även angivit vilken aktivitet som ska göra att målen uppfylls samt vem som har ansvar för genomförandet. Detta har redovisats och fastställts av nämnden. Enheternas mål följs upp på personalens planeringsdagar. Graden av måluppfyllelse återrapporteras löpande till socialnämnden i VASARU-rapporterna månatligen.

Det finns inget aktuellt handikappolitiskt program, men det är under utarbetande. I enlighet med kommunens uppföljningssystem fattar nämnden beslut om de månatliga ekonomiska uppföljningarna och VASARU-rapporterna samt Socialnämndens fördjupade analyser i samband med delårsrapporterna per sista april respektive augusti.

Förvaltningen genomför även årligen brukarundersökningar inom samtliga verksamheter som redovisas för nämnden i samband med bokslutet.

#### **4.5.1 Iakttagelser och kommentarer**

Socialnämndens mål/ledord är av en allmängiltig karaktär. Detsamma gäller för de kvalitetsdeklarationer som nämnden antagit för 2009. Vilket innebär att de inte har någon direkt styreffekt på verksamheten. Enheterna utarbetar dock mål som nämnden tar del av.

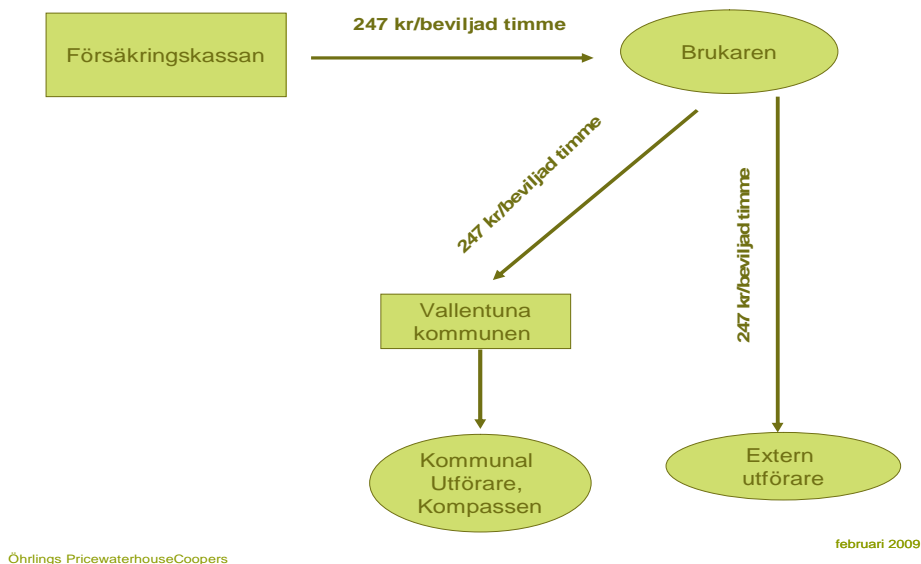
Vi bedömer att den ekonomiska uppföljning som redovisas för socialnämnden ger ett korrekt beslutsunderlag.

## Bilaga 1

I figur 1 nedan åskådliggörs hur det **delade kostnadsansvaret** för insatsen **personlig assistans, LASS** fördelas mellan kommunen och staten (Försäkringskassan).



I figur 2 nedan åskådliggörs **betalningsflödet** från Försäkringskassan till brukaren och därefter till kommunen.



LSS-verksamheten, insatsen biträde av personlig assistent, slutex.