



Granskning av personlig assistans

Jönköpings kommun

Juni 2019 – Torbjörn Bengtsson och Revsul Dedic

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun fått uppdraget att genomföra en granskning av LSS-verksamheten avseende personlig assistans.

Revisionsfråga

Säkerställer socialnämnden att LSS-verksamheten avseende personlig assistans bedrivs på ett ändamålsenligt sätt ur både ett verksamhets- och ett kostnadsperspektiv.

Svar på revisionsfråga

Vår bedömning är att socialnämnden huvudsakligen bedriver LSS-verksamheten avseende personlig assistans på ett ändamålsenligt sätt ur ett verksamhetsperspektiv.

Vår bedömning är att socialnämnden endast till viss del bedriver LSS-verksamheten avseende personlig assistans på ett ändamålsenligt sätt ur ett kostnadsperspektiv.

Iakttagelser

- De totala antal personer med personlig assistans (SBF+LSS) har minskat de senaste åren och är i linje med jämförbara kommuner och något under snittet för R9 kommunerna. Försäkringskassans restriktivare bedömningar av personlig assistans har dock mycket tydligt påverkat antal ärenden personlig assistans enligt SFB. Andel personlig assistans enligt LSS har ökat kraftigt i Jönköpings kommun de senaste åren. Jönköping har väsentligt fler beslut om personlig assistans enligt LSS än jämförbara kommuner.
- Antal assistanstimmar per brukare (LSS-beslut) har ökat kraftigt i Jönköping de senaste 3 åren. I genomsnitt har en brukare med personlig assistans i Jkpg ca 66 % fler timmar än brukare i jämförbara kommuner. Ingen större förändring i antal assistanstimmar vid övergång från SFB till LSS-beslut noteras, ca 15 timmar mindre per brukare och månad. Totala kostnader för personlig assistans (SFB/LSS) är högre i

JKPG kommun än i riket och R9-kommunerna. Kostnad per brukare med personlig assistans enligt LSS har ökat kraftigt de senaste åren. Genomsnittlig kostnad för nya (2018) brukare ligger på 1,6 - 1,7 mnkr/år.

- Enligt Socialstyrelsens Lägesrapport 2018;
 - ✓ Efter ett år har 55 % av de personer i riket vars statliga assistansersättning upphört återfått sin statliga assistansersättning. Andelen som återfått sin statliga assistansersättning i Jönköping är betydligt lägre än i riket.
 - ✓ I Jönköpings kommun fick en majoritet av de vars statliga assistansersättning upphört personlig assistans enligt LSS. Övriga R9-kommuner ger andra LSS och SoL insatser utöver personlig assistans i högre utsträckning när SFB upphör.
- Jönköpings kommun utförde 31,4 % av all personlig assistans (SBF & LSS) i egen regi. Utförande av PA i egen regi är väsentligt dyrare än den som utförs av annan utförare.
 - ✓ Kommunens egna kostnader för personlig assistans var 2018 ca 352 kr/timme, vilket är 58,6 kr högre än schablonbeloppet som beviljas av Försäkringskassan. År 2018 utförde Jönköping 283 143 assistanstimmar inom ramen för SBF beslut. Detta innebär att kommunen gick ca 16,6 mnkr back mot schablonbeloppet.
 - ✓ Ca 40 % av assistansen enligt LSS utförs i egen regi. Under 2018 utförde kommunen 192 731 assistanstimmar, resten av privata utförare. Jönköpings genomsnittliga ersättning till privata utförare uppgick till 290 kr/timme. Om privata utförare utfört de 192 731 assistanstimmarna hade kommunen sparat 11,9 mnkr.
 - ✓ Om Jönköpings kommun hade lagt ut all assistans på entreprenad hade kommunen kostnader för personlig assistans varit ca 28,5 mnkr lägre år 2018. Besparingen är dock något lägre i praktiken då kommunen står för vissa kostnader även när assistans läggs på entreprenad.
- Ökade kostnader för personlig assistans förbättrar utfallet i LSS utjämnningssystemet. Jönköpings kommun har erhållit bidrag ut systemet de senaste åren. För år 2019 får

Jönköping 69 mnkr i utjämningsbidrag. Den preliminära utfallet visar att Jönköping får ca 100 mnkr i utjämningsbidrag år 2020.

- Antal överklaganden av beslut rörande personlig assistans har ökat väsentligt mellan 2016 - 2018. Av 29 domar som rör personlig assistans, gick domstolen på Jönköpings linje i 26 och av 9 domar under 2019 fick Jönköping rätt i alla 9.
- Socialnämnden har inte fastställt några mål och prioriteringar inom LSS för personlig assistans.
- Socialnämnden får löpande information om volym- och kostnadsutvecklingen inom personlig assistans och har goda förutsättningar för styrning av verksamheten. Vår bedömning är att nämnden inte agerar i tillräcklig utsträckning för en ekonomi i balans.
- Myndighetsutövning har väl genomarbetade, dokumenterade och aktuella vägledningar för handläggning. Vägledningen baseras på gällande praxis, lagtext och prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen.
- JKPG har fått utmärkelse – bästa LSS kommun 2018 med bl.a. motiveringen att kommunen trots stora underskott i budgeten, visat att problemen går att lösa, bland annat genom att klokt använda det ekonomiska utjämnningssystemet för LSS, vilket innebär att en generös politik inte ger sämre ekonomi för den enskilda kommunen.
- Enligt senaste månadsuppföljningen prognoserar socialnämnden ett underskott på en miljon kronor för personlig assistans för år 2019.

Rekommendationer

- Fastställa tydliga mål och strategier inom LSS-verksamheten för personlig assistans.

- Överväga att lägga ut assistans på entreprenad alternativt sträva efter att närma kommunens kostnadsnivå Försäkringskassans fastställda nivå.
- Analysera och göra jämförelse med andra kommuner gällande antal assistanstimmar per brukare inom LSS.
- Tillämpa fler alternativa lösningar till personlig assistans.
- Agera mer kraftfullt i att undvika ekonomiska underskott inom personlig assistans.
- Beakta riskerna med framtida förändringar av LSS utjämnningssystemet.
- Fortsätt stärka stödet avseende handläggarnas förutsättningar att beakta rättsliga, individuella samt ekonomiska aspekter avseende personlig assistans.
- Nogsamt följa den nationella diskussionen om assistansersättning och vilka effekter den kan få för kommunen.

Jönköping den 2019-06-03

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal revisor

Revsul Dedic
Verksamhetskonsult

1. Inledning

1.1 Bakgrund

En genomgång av kommunens räkenskapssammandrag visar att totala kostnader (kostnad för eget åtagande) för LSS verksamheten har ökat med 14,2 % (ca 100 mnkr) perioden 2013 och 2017. Kostnadsökning (totalt och i storleksordning) noteras för insatserna vuxna i bostad med särskild service, daglig verksamhet, ledsagarservice/kortidsvistelse/Kontaktperson, avlösarservice/kortidstillsyn samt personlig assistans. Minskning noteras endast för insatsen barn i bostad med särskild service. Även räknat per brukare noteras kostnadsökningar för perioden. Under samma period har vissa typer av LSS-insatser ökat och vissa minskat. Ökning noteras för vuxna i bostad med särskild service och daglig verksamhet och minskning för övriga insatser.

Antal beslut avseende personlig assistans (enligt LSS/SBF) har minskat med ca 8 % (från 286 till 262) från 2014 till 2017. Antalet beslut enligt LSS har ökat (med 77 %) och enligt SFB minskat (41 %). Statistik visar att Jönköping har en hög andel beslut gällande personlig assistans enligt LSS jämfört med andra kommuner. Av räkenskapssammandraget framgår också att nettoersättningen från Försäkringskassan (ersättning från - ersättning till) har minskat med ca 50 mnkr mellan 2013 och 2017. Totalt sätt har kostnaderna för LSS-verksamheten ökat med ca 150 mnkr mellan 2013 och 2017.

Enligt officiell statistik hade Jönköpings kommun en nettokostnadsavvikelse för LSS (faktisk kostnad i förhållande till referens/förväntad kostnad) på + 3,3 % år 2017, dvs. LSS-kostnaderna i Jönköpings kommun var ca 3,3 % högre än referenskostnaden/standardkostnaden.

Mot bakgrund av ovan och de risker som identifierats i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av LSS-verksamheten i Jönköpings kommun.

1.2 Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att granska och bedöma om personlig assistans i Jönköpings kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt ur både ett kostnads- och ett verksamhetsperspektiv. Granskningen har begränsats till Socialnämnden och personlig assistans enligt LSS.

1.3 Revisionsfråga

Säkerställer socialnämnden att LSS-verksamheten avseende personlig assistans bedrivs på ett ändamålsenligt sätt ur både ett kostnads- och ett verksamhetsperspektiv.

1.4 Underliggande frågeställningar

- Ligger volym- och kostnadsutvecklingen inom LSS-verksamheten för personlig assistans i linje med jämförbara kommuner och riket?
- I vilket utsträckning har Försäkringskassans restriktivare bedömningar av personlig assistans påverkat volym- och kostnadsutvecklingen?
- Är organisationen inom LSS-verksamheten för personlig assistans ändamålsenlig (*inkl. samverkan mellan handläggare, ekonomi och verksamhet*) med avseende på verksamhetsvolym och omfattning?
- Är mål, strategier och riktlinjer för LSS-verksamheten för personlig assistans fastställda?
- Finns ändamålsenliga processer, rutiner/handledning/vägledning som säkerställer samstämmighet och rättssäkerhet i samband med handläggning och bedömningar?
- Verkställs beslutade insatser kvalitetssäkert och kostnadseffektivt?

- Sker det tillfredställande uppföljning och utvärdering av hur lagstiftningen, nationella och lokala riktlinjer samt rutiner kopplade till LSS efterlevs? Agerar ledningen i tillräcklig utsträckning vid ev. avvikelser?
- Har ekonomiskt utfall och ekonomiska risker kopplat till LSS analyserats? Har några åtgärder har beslutats om mot bakgrund av de ökade kostnaderna för LSS-verksamheten?

1.5 Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, statistiska analyser samt genom intervjuer med följande befattningshavare:

- Biträdande socialchef
- Ekonomichef
- Förvaltningsekonom
- Funktionschef – funktionshindersomsorg
- Myndighetschef
- Enhetschef – myndighet
- Intern konsult
- Områdeschef – personlig assistans
- Ordförande socialnämnden.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

1.6 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av personlig assistans gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

2.1 Allmänt om LSS och personlig assistans

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

LSS trädde i kraft 1994 och syftade till att stärka svårt funktionshindrade personens rätt till insatser från samhället. Syftet med lagen är att svårt funktionshindrade personer ska ges stöd att leva ett normaliserat liv samt delta i samhällsgemenskapen. I samband med att lagen trädde i kraft överfördes även ansvaret för omsorgsverksamheten från landstingen till kommunerna. Enligt LSS kan särskilt stöd och service ges med tio olika insatser. LSS innefattar tio olika typer av hjälp för att ge stöd och service och det är i huvudsak kommunen som har ansvar för att lagen följs och att erbjuda det stöd och den service som individen behöver. En av dessa insatser är personlig assistans.

Syftet med Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är att individer med en omfattande funktionsnedsättning ska kunna leva som andra och uppnå goda levnadsvillkor.

För att en person ska kunna komma ifråga för bedömningen av rätten till insatser enligt LSS måste personen anses tillhöra någon av personkretsarna. Det finns tre personkretsar som har rätt att ansöka om stöd och service enligt LSS, se tabell 1.

Om personen inte ingår i LSS personkrets har denne inte rätt till insatser enligt LSS. Istället kan man ansöka om insatser enligt Sol. En person som inte bedömts ingå i LSS personkrets ska alltid erbjudas prövning enligt Sol.

Tabell 1 innehåller beskrivning av de tre olika personkretsar och vilka underlag används i samband med personkretstillhörigheten.

Personkrets	Beskrivning	Bedömning styrs av
1	Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.	Medicinskt underlag/diagnos
2	Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.	Medicinskt underlag/diagnos
3	Personer 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.	Handläggarens tolkning av lag och förordning

Tabell 1:

Enligt Försäkringskassans vägledning och föreskrifter ska personkretsarna 1 och 2 grundas i första hand på medicinska underlag och andra specialistintyg som styrker personkretstillhörigheten. Exempel på medicinska underlaget är: läkarutlåtande, utlåtande av psykolog, ADL-bedömning av arbetsterapeut, bedömning av sjukgymnast och intyg från kurator. Personkrets 3 är, till skillnad från personkrets 1 och 2, inte diagnosstyrd i den meningen att en viss diagnos alltid medför att personen omfattas av LSS. Bedömningen av om en person omfattas av personkrets 3 inriktas på svårigheter i den dagliga livsföringen. Vad som orsakar dessa svårigheter är av underordnad betydelse. En person kan även ha stora svårigheter i ett avseende men klara sig normalt i ett annat.

Personlig assistans (PA)

En av de tio LSS-insatserna är personlig assistans. Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer till den som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. När det grundläggande behovet överstiger 20 tim/vecka kan assistansersättning enligt SFB beviljas. Beslut om assistans över de 20

timmar beslutas och finansieras av Försäkringskassan. I de fall de grundläggande behoven enligt Försäkringskassan understiger 20 tim/vecka är det kommunen själv som finansierar både de grundläggande behoven och alla därutöver beviljade assistanstimmar för övriga behov.

Insatsen personlig assistans är en som insats berör få personer men som ofta är omfattande i sin art.

2.2 Organisation och målsättning

Organisation

Socialförvaltningen i Jönköpings kommun arbetar med omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättningar samt arbetar för ekonomisk och social trygghet för kommunens invånare. Socialförvaltningen består av följande områden: äldreomsorg, hälso- och sjukvård, individ- och familjeomsorg, ensamkommande barn och unga och funktionshinderomsorg.

Funktionshinderomsorgen ger stöd och omsorg till personer med intellektuella, fysiska och psykiska funktionshinder i alla åldersgrupper. Från och med 1 maj 2018 har funktionshinderomsorgen en ny organisation, se figur 1. Enheten är idag organiserad i fem områden:

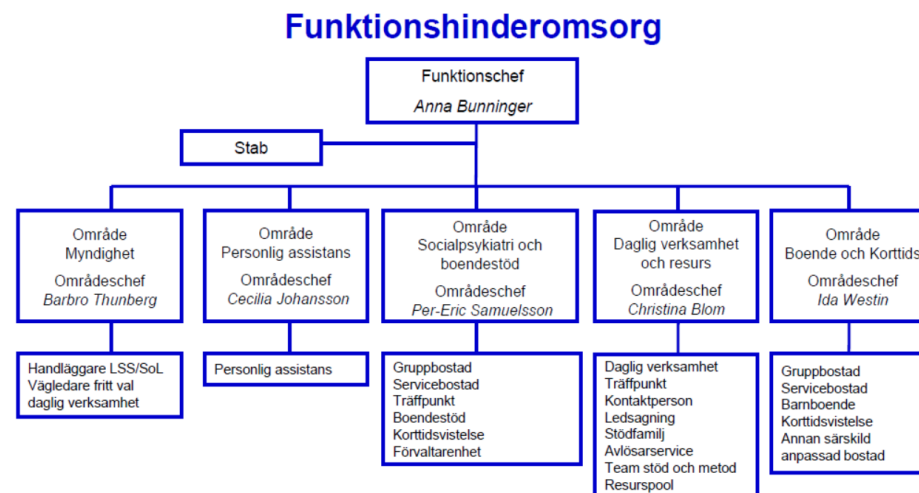
- Myndighet FO
- Socialpsykiatri och boendestöd
- Boende och korttidsboende
- Daglig verksamhet och resurs
- Personlig assistans.

Totalt antal tillsvidareanställda inom funktionshinderomsorgen uppgick i dec 2018 till 1397 (1 313,1 årsarbetare).

Ansvarsområden Myndighet FO ansvarar för utredning och beslutfattande om insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Handläggarna inom myndighet FO har, när det gäller personlig assistans enligt LSS, ansvar

för utredning, bedömning av behov och beslut om insats och omfattning i tid samt för uppföljning av insatsen.



Figur 1: (Källa: Jönköpings kommun)

Ansvarsområden personlig assistans huvuduppgift är att utföra personlig assistans som faller på kommunen i egen regi. Detta gäller assistans som ingår i det kommunala basansvaret samt assistans enligt LSS och SFB då assistansberättigad valt kommunen som utförare. Området verkställer även beslut om särskilt boende.

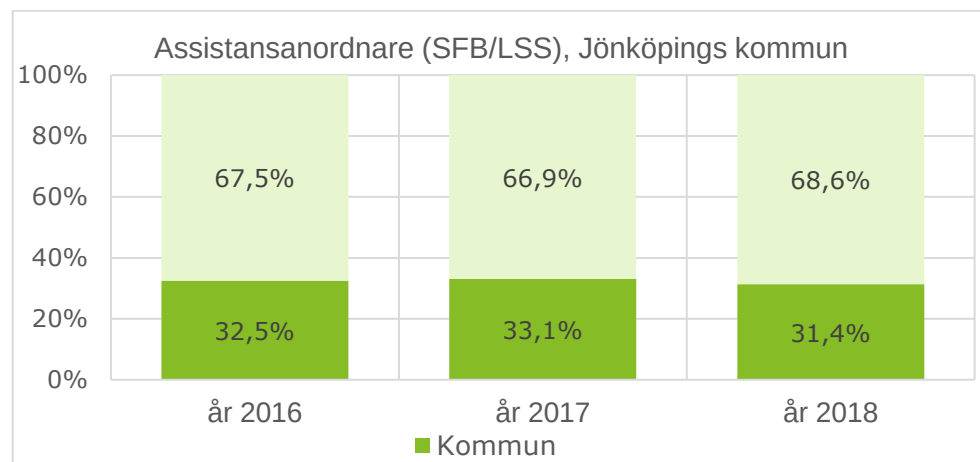
Antal tillsvidareanställda inom området personlig assistans inkl. 14 chefer och 7 administratörer uppgick i dec 2018 till 319 personer (294,3 årsarbetare). Området ansvarar även för hantering de ca 100 PAN-anställda (assistenter som väljs av brukarna själva, men får ersättning från kommunen).

Den enskilde som beviljats personlig assistans enligt LSS eller SFB har möjlighet att välja utförare. Den enskilde kan önska kommunen som utförare eller anlita ett privat assistansföretag eller själv fungera som arbetsgivare. I de fall den enskilde väljer att själv fungera som arbetsgivare eller anlita assistansföretaget och då enskilde är beviljad personlig

assistans enligt LSS, betalar kommunen och enligt SFB betalar Försäkringskassan ersättning (kommunen betalar ersättning för första 20 timmar). Om brukaren väljer en annan anordnare än kommunen då enskilde är beviljad personlig assistans enligt LSS ska kommunen lämna ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för den utförda assistansen.

I de fall då den enskilde väljer kommunen som utförare kan kommunen anordna assistansen själva, antingen genom att låta en kommunanställd assistent utföra det faktiska arbetet eller genom att avtala med en annan utförare. I detta fall är kommunen anordnare av assistansen.

Socialnämnden i JKPG utför all personlig assistans som faller på kommunen i egen regi. Andel av personlig assistans enligt LSS/SFB som utförs i kommunal regi redovisas i figur 2 nedan. Av figuren framgår att Jönköpings kommun utförde år 2018 ca 475 874 assistanstimmar i egen regi, vilket motsvarar ca 31,4 procent av totalt antal utförda assistanstimmar.



Figur 2: (Källa: Jönköpings kommun)

Styrning av LSS-verksamheten för personlig assistans

Enligt socialnämndens reglemente ska socialnämnden fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten avseende funktionshinderomsorgen, samt de övriga uppgifter inom detta

verksamhetsområde som socialtjänstlagen och andra gällande författningar anger att en socialnämnd ska ansvara för. Detta innebär också att nämnden svarar för de rättigheter som funktionshindrade personer har avseende insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387).

Styrmodellen i Jönköpings kommun utgår från 4 perspektiv. För varje perspektiv utarbetar kommunfullmäktige och resp. nämnd mål och måtindikatorer. Socialnämnden har ett antal mål och måtindikatorer. Dessa mål och indikatorer är inte alltid tydlig kopplade mot någon särskild verksamhet utan är uttryckta så att de berör alla verksamheter. Detta gäller även mål och måtindikatorer inom LSS för personlig assistans.

Målen som på ett direkt och indirekt sätt berör personlig assistans:

- Stöd till utsatta personer - Medborgarna i kommunen ska uppleva att socialtjänstens ger stöd av god kvalitet till utsatta personer.
- Övergripande jämställdhetsmål = Alla kvinnor och män, flickor och pojkar, som är invånare eller vistas i Jönköpings kommun ska ha rätt till bemötande, service och myndighetsutövning som är likvärdig oavsett kön.
- Delaktighet och inflytande = Funktionshinderomsorgen ska under året arbeta med aktiviteter som främjar delaktighet och inflytande. Medborgarna ska känna att upplevelsen av självbestämmande är i nivå med, eller högre än, jämförbara kommuner i landet.
- Psykosocial arbetsmiljö = Medarbetarna i socialtjänsten skall uppleva att arbetsmiljön är i nivå med jämförbara kommuner i landet.
- Nettokostnader = Verksamhetens nettokostnader håller sig inom tilldelade resurser.
- Kostnadsutveckling = Kostnaderna för verksamhetens tjänster utvecklas långsammare än i riket.

- Resultatenheter = Resultatenheterna samt de anslagsfinansierade enheterna håller sig inom tilldelade resurser.

Enligt de intervjuade har funktionshinderomsorgen fyra ekonomimål och ett gemensamt mål som gäller även personlig assistans. Det är målet kring delaktighet och inflytande som mäts genom brukarenkäter.

Av intervjuerna framgår att beslutade LSS insatser styrs av de nationella regelverk och riktlinjer som finns inom LSS-området. De ekonomiska ramarna har liten påverkan på resultatet, det är individens behov som styr insatserna.

Av det underlaget som vi tagit del av kunde vi inte se om socialnämnden har tagit något beslut kring hantering av de individer som tidigare har haft insatser i form av personlig assistans från SFB och som söker hjälp från kommunen.

Process och rutiner

En viktig utgångspunkt för myndighetshandläggning är att den är rättssäker, vilket bland annat innebär att den ska vara förutsägbar och lika över landet. Det förutsätter en enhetlighet i tillämpningen, till exempel oavsett handläggare och region.

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade utgör det viktigaste underlaget för myndighetsutövningen. Det kommer kontinuerligt nya prejudikat som handläggarna behöver ha tillgång till vilket de har. Därutöver finns lokala riktlinjer för handläggningen.

För att underlätta handläggningen samt öka rättssäkerhet och samstämmighet vid behovsbedömning i samband med ansökan om LSS-insats har myndighetsenheten i Jönköpings kommun tagit fram ett vägledningsmaterial. Materialet baseras på gällande praxis och innehåller utdrag ur lagtext och förarbeten, med utfyllande text om hur ärenden ska handläggas i detalj. Utöver beskrivning av hur ärenden ska handläggas och bedömas och vilka förutsättningar för rätt till personlig assistans som krävs innehåller vägledningen även redogörelse av innebörd av olika begrepp som används inom LSS.

Vägledningen beskriver även aktiviteter och livsområden som Socialstyrelsen tagit fram och som ska ligga till grund vid kommunens bedömning av personlig assistans enligt LSS.

Hur personkretsbedömning i samband med beslut om assistansersättning ska göras, bl.a. vilka "kriterier" som ska vara uppfyllda för att den enskilde ska tillhöra en personkrets finns också angivet i underlaget. Dokumentet innehåller även förklaringar för beräkning av tid för den enskilde samt hur överlämnande av beställning till verkställighet ska gå till.

Av intervjuer framgår att det sker fortlöpande arbete med utveckling av vägledningsmaterial med ny praxis och prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen, allt i syfte att skapa samsyn mellan handläggarna och för att rätts- och kvalitetssäkra handläggningen. Det aktuella vägledningsmaterialet är uppdaterat den 2018-09-19.

För att säkra en likvärdig handläggning träffas handläggarna och enhetschefen på regelbundna ärendedragningar för att diskutera ärenden och bedömningarna. Ärendedragningarna sker en gång per vecka vilket upplevs ge gott stöd utifrån det kollegiala stöd som handläggarna kan ge varandra i dessa forum. De intervjuade hävdar att det inte finns något assistansärende där en enda handläggare fattar beslut själv, utan beslutfattande sker i samråd med andra handläggare. Utöver gediget vägledningsmaterial har hela handlägningsprocessen kartlagts och dokumenterats. Detaljerande processkortar inkl. hänvisningar till olika underlag/dokument/riktlinjer kopplade till respektive processteg finns publicerade på kommunens intranät och är tillgänglig för alla medarbetare. Det sker även regelbundna revisioner av kartlagda processer.

Volym- och kostnadsutveckling inom området LSS och personlig assistans rapporteras till socialnämnden i samband med nämndens sammanträden och vid förekommen anledning.

Just nu pågår implementering av nya verksamhetssystemet inom socialförvaltningen. Enligt de interna dokument vi tagit del av kommer det nya verksamhetssystemet att innebära nytt arbetssätt inom socialförvaltningens verksamheter. I samband med byte av verksamhetssystem kommer verksamheterna inom äldre- och funktionshinderomsorgen att handlägga, utföra och dokumentera utifrån metoden Individens behov i centrum, IBIC.

Handläggning, utförande och dokumentation i det nya systemet kommer att vara processbaserat vilket innebär ett tydligt stöd och en tydlig styrning för användaren vilket ökar rättssäkerheten för den enskilde. Den enskildes behov och egen uppfattning lyfts fram på ett tydligare sätt vilket ökar möjlighet till inflytande och delaktighet.

Av verksamhetsberättelse framgår att kvalitetsrevision görs varannat år i alla verksamheter därav även avseende personlig assistans. Senast gjordes det under 2017. Senaste brukarundersökningar visar att resultaten spretar i förhållande till riket, i vissa avseenden är de bättre – i andra sämre.

Under hela 2018 har enhetscheferna inom personlig assistans jobbat med ett utvecklingsarbete och gemensamt lärande under namnet Hälsofrämjande förhållningssätt i personlig assistans. Det gavs förutsättningar att inom ramen för förvaltningens ledningssystem för kvalitet mötas i lärandemöten där följeforskare stöttat enhetscheferna att kunskapsbaserat och systematiskt utforska och organisera arbetet ur medborgarperspektiv och med fokus på det som är av värde för personer med personlig assistans och deras anhöriga. Prioriterade förbättringsområden i arbetet är hälsofrämjande möten, kommunikation och samverkan, social dokumentation och personliga assistenters yrkesroll.

Bedömning

Enligt de intervjuade råder en tydlig och ändamålsenlig organisation och befogenheter rörande ansvar och befogenheter både vad det gäller myndighetsutövning och verkställande av beslut. Med det underlag som vi har tagit del av har vi inte möjlighet att uttala oss om organisationen är ändamålsenligt eller inte.

För att säkerställa en ändamålsenlig styrning och ledning inom LSS verksamheten för personlig assistans är det väsentligt att det finns en tydlig politisk ambition för LSS verksamheten. En ändamålsenlig styrning innebär även att såväl verksamhetens ledning som berörda medarbetare ser kopplingen mellan politisk ambition/mål och beslutade åtgärder.

Utifrån gjorda iakttagelser och granskade dokument bedömer vi att socialnämnden inte har fastställt konkreta politiska ambitioner, specifika mål och prioriteringar inom LSS för personlig assistans. Framförallt mål och strategier som är tydligt kopplade till myndighetsutövningen på en övergripande nivå. Målformulering/målsättning sker inte med utgångspunkt i kommunens övergripande politiska mål och ambitioner avseende personlig assistans.

LSS är i vissa avseenden väldigt detaljerad och i vissa avseenden av utpräglad ramlagskaraktär; den beskriver vad som ska präglade verksamheten (framför allt självbestämmande, delaktighet, inflytande, kontinuitet, helhetssyn och tillgänglighet) men inte hur detta ska gå till. I praktiken är det omöjligt att i lagtext specificera individuella lösningar för att tillgodose alla de olika behov som kan finnas. Handläggarens ansvar och handlingsutrymme är med andra ord stort.

Vi ser därför som ändamålsenligt att verksamheten, vid sidan av kommunens övergripande styrmodell, på ett långsiktigt sätt formulerar mål och aktiviteter som härleds direkt från de centrala begreppen i LSS. Kopplingen mellan politisk ambition/mål och beslutade åtgärder är inte tydlig i dagsläget och politisk styrning av LSS verksamhet i allmänhet och person i synnerhet bör därför utvecklas.

Utifrån iakttagelser och granskade dokument kan vi konstatera att det finns väl genomarbetade, dokumenterade och aktuella vägledningar för handläggning. Vägledningen baseras på gällande praxis, lagtext och prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Vi noterar också att beslutsfattande sker i samråd med andra handläggare, vilket ökar sannolikhet att handläggningen bedrivs på en rättssäker och samstämmigt sätt.

Myndighetsprocessens utformning idag bedöms innehålla viktiga kontrollmoment och stöd för att säkerställa bedömningar i enlighet med det lokala regelverket. Det finns dock behov av att fortsätta det pågående utvecklingsarbetet och säkerställa en kontinuerlig kompetensutveckling hos handläggarna för en ökad säkerhet i bedömningen av assistansärenden. Sammantaget bedöms att nuvarande handläggningsprocess med

tillhörande vägledning ger förutsättningar för god kvalitet i bedömningen. Dessa uppfattas vara tydliga och utgöra ett gott stöd för handläggarna i bedömningarna och uppfattas därmed inte utgöra en förklaring till den ökade volymen inom personlig assistans.

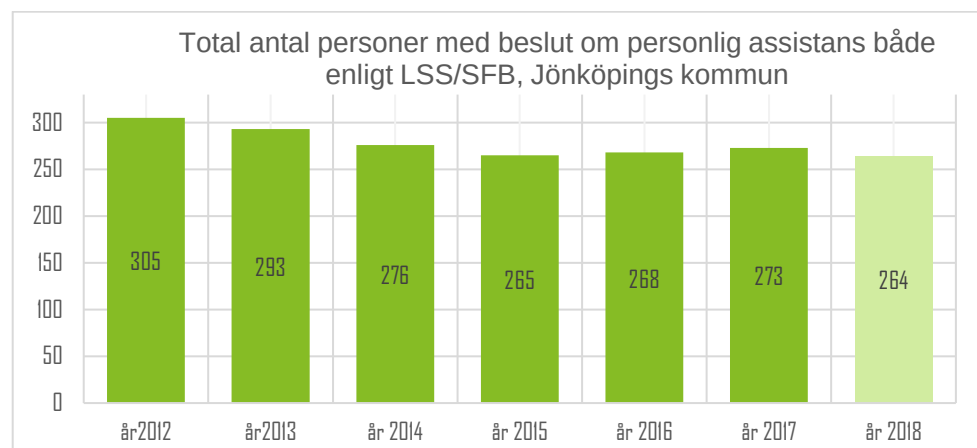
Vi bedömer att socialnämnden får löpande information om volym- och kostnadsutveckling inom personlig assistans och har goda förutsättningar för politisk styrning av verksamheten.

2.3 Volym och kostnadsutveckling

Ligger volym- och kostnadsutvecklingen inom LSS-verksamheten för personlig assistans i linje med jämförbara kommuner och riket?

Volymutveckling

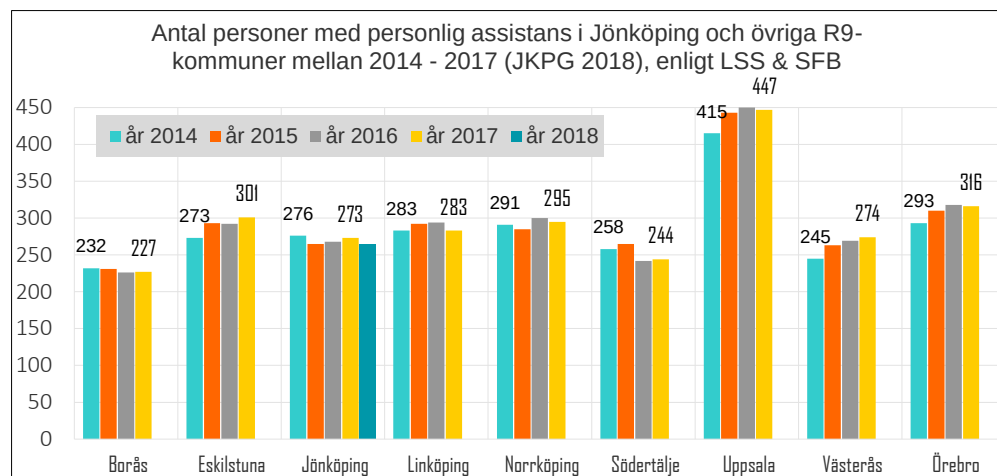
Antal personer med personlig assistans, totalt (SFB/LSS) i Jönköpings kommun har minskat med 41 personer, eller 13,5% mellan 2012 och 2018, se figur 3. Antalet har minskat stadigt mellan 2012 och 2015 för att därefter börja öka något fram till 2017. År 2018 var det 9 personer färre med personlig assistans SFB/LSS i förhållande till 2017.



Figur 3: (Källa: Kolada och Jönköpings kommun)

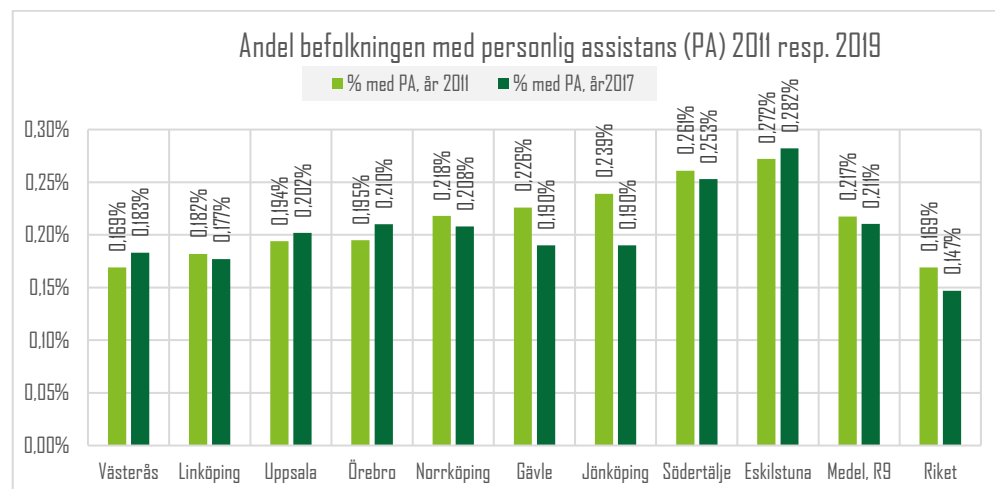
Volymutveckling av personlig assistans (SFB/LSS) inom R9 kommuner 2014-2018 visas i figur 4. Som framgår ökade antal personer med personlig assistans i R9 kommuner med 3,7

% under period 2014 och 2018. Under samma period minskade antalet i Jönköping med 1,5%.



Figur 4: (Källa: Kolada)

År 2011 hade 0,239 % av Jönköpings befolkning personlig assistans enligt SFB/LSS), se figur 5.



Figur 5: (Källa: Kolada)

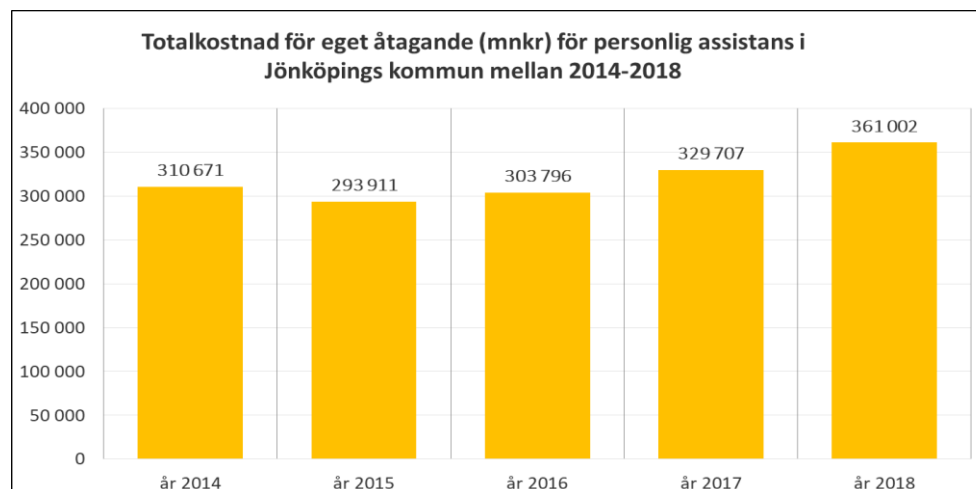
År 2017 låg denna siffra på betydligt lägre nivå, ca 0,190 %, en minskning med 20 %. Ingen av de övriga R9 kommuner har haft så stor minskning, i fyra av kommuner noterats istället en ökning, se figur 3. Närmast Jönköpings utfall noteras i Gävle kommun, minskning med 16%.

Kostnadsutveckling

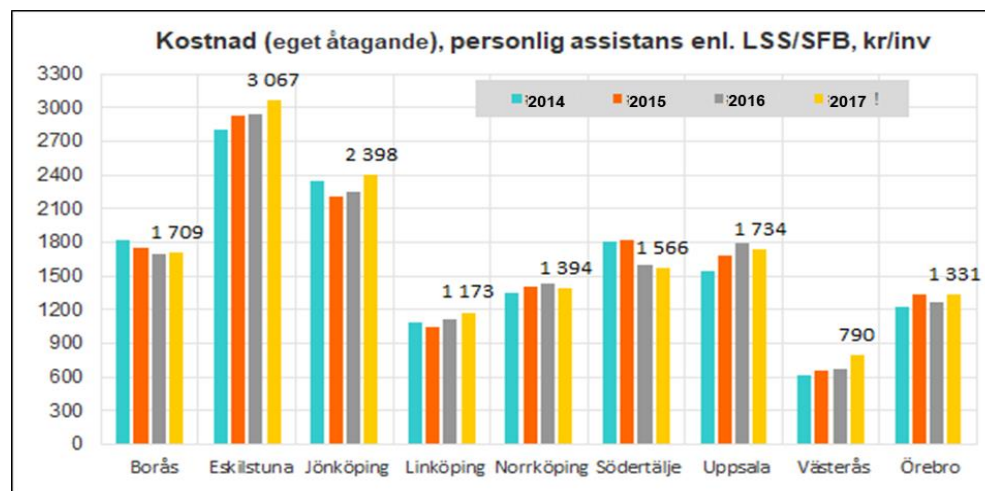
Kostnader för eget åtagande

Utveckling av totala kostnader exkl. ersättning från Försäkringskassan (s.k. kostnader för eget åtagande) för personlig assistans i Jönköpings kommun redovisas i figur 6. Av graferna framgår att kostnaderna i Jönköpings kommun ökade med ca 50 mnkr (+ 16 %) mellan år 2014 och 2018.

Jönköping hade näst högsta kostnaden per invånare (endast Eskilstuna hade högre kostnader) år 2014-2017 bland de R9 kommuner, se figur 7. De flesta av R9-kommunerna hade väsentligt lägre kostnader per invånare för personlig assistans i jämförelse med Jönköping.



Figur 6: (Källa: Räkenskapssammandraget 2014-2018)



Figur 7: (Källa: Kolada)

Nettokostnader

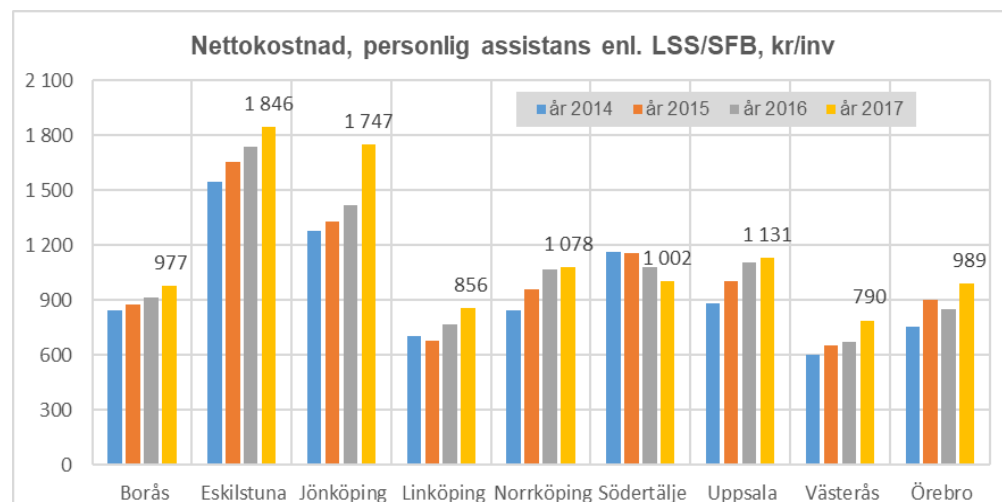
Utveckling av nettokostnader för personlig assistans i Jönköping redovisas i tabell 2. I tabellen ses att kostnaderna har ökat med 94,6 mnkr mellan 2014 och 2018. Största

ökningen noteras mellan 2016 och 2017 samt 2017 och 2018 då kostnaderna ökade med 41,9 resp. 39,5 mnkr.

	2014	2015	2016	2017	2018
Nettokostnad, mnkr	191	193,1	204,2	246,1	285,6

Tabell 2

Jämförelse av nettokostnader för personlig assistans i mellan R9-kommunerna visas i figur 8.



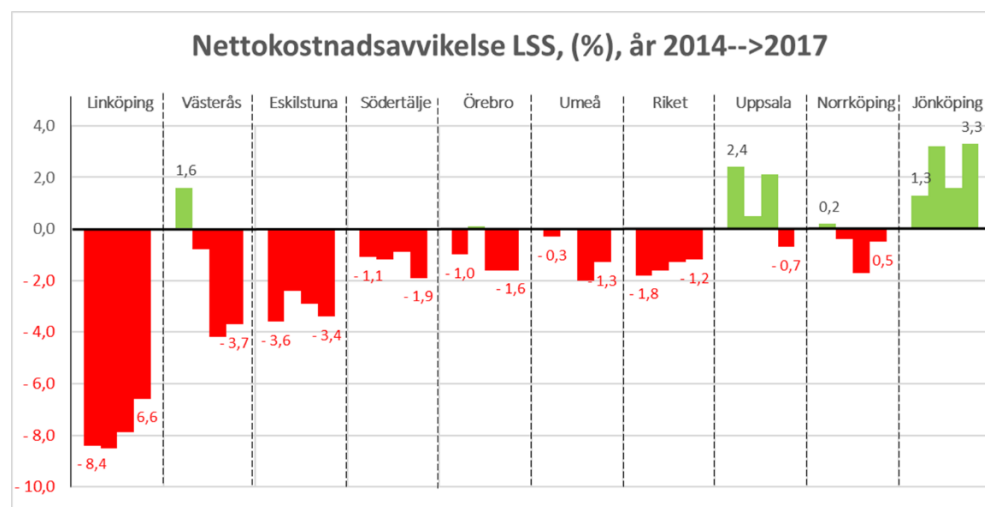
Figur 8: (Källa: Kolada)

Om vi utgår ifrån att Jönköping hade 139 000 invånare år 2017, kan vi konstatera att Jönköpings nettokostnader var ca 99 mnkr högre än genomsnittet för R9 kommunerna.

Största bidragande faktor till skillnaden är ersättning från Försäkringskassan. Ersättning från Försäkringskassan har minskat från 1075 kr/invånare till 652 kr/invånare (-40 %) i Jönköping under 2014-2017. I kronor innebär detta att Jönköping fick ca 59 mnkr mindre ersättning från Försäkringskassan 2017 i förhållande till 2014. Minskningen i övriga R9 kommuner och riket var betydligt lägre.

Nettokostnadsavvikelse

Högre kostnader för LSS verksamhet inkl. personlig assistans noteras även när vi tittar på nyckeltalen "nettokostnadsavvikelse". Nettokostnadsavvikelse är skillnaden mellan rapporterad kostnad och referenskostnad uttryckt i procent. Referenskostnaden är (enkelt uttryckt) den kostnad som en kommun bör ha givet vissa socioekonomiska faktorer. Av diagrammet i figur 9 kan utläsas att kostnader för funktionshinderomsorgsverksamhet i Jönköping ligger över såväl kommuner som har en liknande demografisk struktur som de s.k. R9-kommunerna. Jönköping kommun är den enda av R9 kommunerna som har haft positiv nettokostnadsavvikelse för LSS. Nettokostnadsavvikelsen år 2017 uppgick till 3,3 %, eller ca 9 mnkr.



Figur 9: (Källa: Kolada)

LSS utjämningssystemet

Jönköping har sedan år 2013 erhållit bidrag ur LSS utjämningssystemet. År 2019 får Jönköping 69 mnkr från utjämningssystemet. Att utjämningssystemet ger Jönköpings kommun bidrag förklaras framförallt av att Jönköping kommun har högre faktiska personalkostnader för LSS-verksamheten än den grundläggande standardkostnaden. Av

den interna utredningen framgår att skillnaden mellan Jönköping och övriga R9-kommuner avseende kostnader för personlig assistans minskar kraftigt om bidragen från utjämnningssystemet inkluderas. Den nya skillnaden blir ca 300 kr per invånare omräknat i pengar. Detta motsvarar ca drygt 40 mnkr.

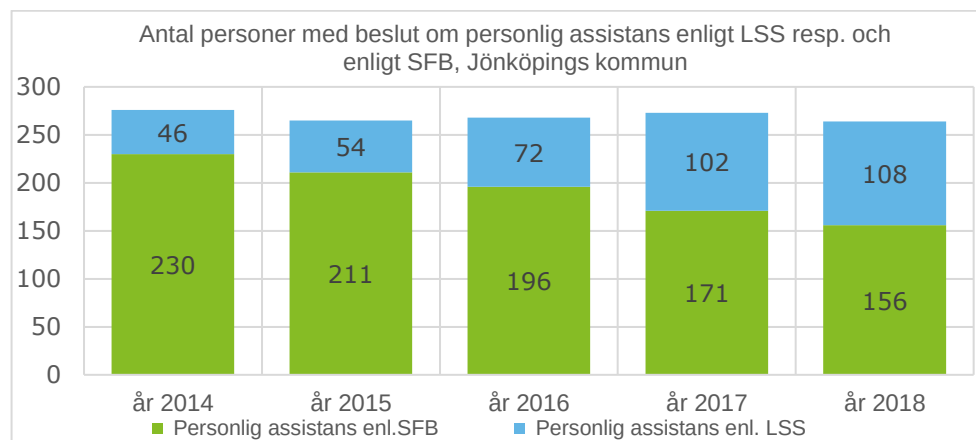
Hela bidraget från utjämnningssystemet kan inte hänföras endast till personlig assistans utan fördelas proportionellt på alla LSS insatser, även om personlig assistans är en bidragande orsak till att Jönköping erhåller bidraget. Det är också viktigt att påpeka att kommunen inte ensamt styr utfallet i utjämnningssystemet.

I vilket utsträckning har Försäkringskassans restriktivare bedömningar av personlig assistans och Jönköpings kommuns bedömning av dessa ärenden påverkat volym- och kostnadsutvecklingen?

Försäkringskassan i Jönköpings län har varit mycket restriktivare vid sina omprövningar av SFB beslut vilket har lett till att många brukare blivit av med sin assistans och därför vänt sig till kommunen i stället. Kommunens hantering av dessa ärenden har i stor utsträckning påverkat de totala kostnaderna för personlig assistans. Eftersom Jönköpings kommun har haft kraftigare ökning av kostnader för personlig assistans än övriga R9 kommunen indikerar detta att Jönköpings kommun har fattat fler beslut om assistans enligt LSS, beviljat fler assistanstimmar per brukare och/eller haft högre kostnad per assistanstimme. I detta kapitel redogörs för fakta, statistik och iakttagelser avseende antal beslut enligt LSS, antal assistanstimmar och kostnad per assistanstimme.

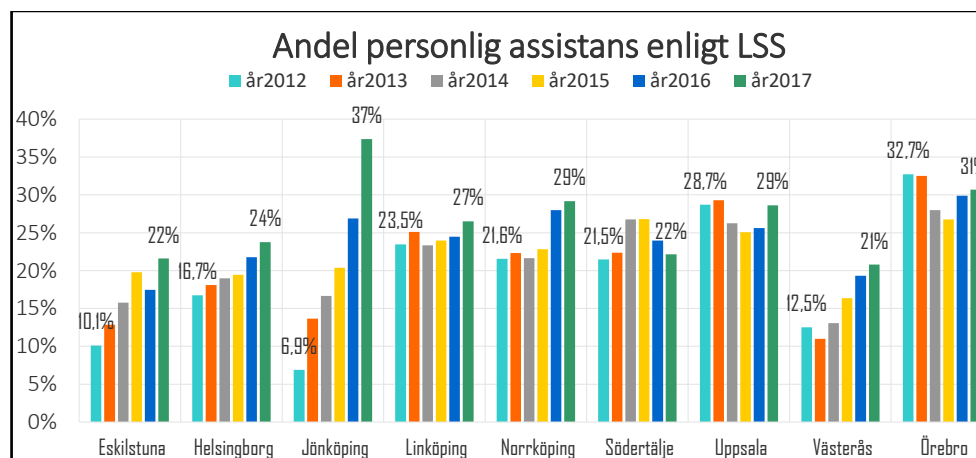
Antal beslut om personlig assistans enligt LSS

Genomgång av intern och offentlig statistik visar att antalet personer med assistans enligt SFB har minskat med 32,7% samtidigt som antalet som beviljas assistans enligt LSS har ökat kraftigt, ca 135 % mellan 2014-2018 i Jönköping, se figur 10. Största ökningen på 89 % (+48 personer) noteras mellan 2015 och 2017.



Figur 10: (Källa: Kolada och intern statistik)

Andel beslut enligt LSS i förhållande till totalt antal beslut om assistans bland R9-kommunerna redovisas i figur 11. I fem av R9 kommunerna har andel av befolkning med personlig assistans enligt LSS ökat mellan 2011 och 2017. Andel beslut enligt LSS har ökat mer i Jönköpings kommun än kommunerna i länet i genomsnitt.

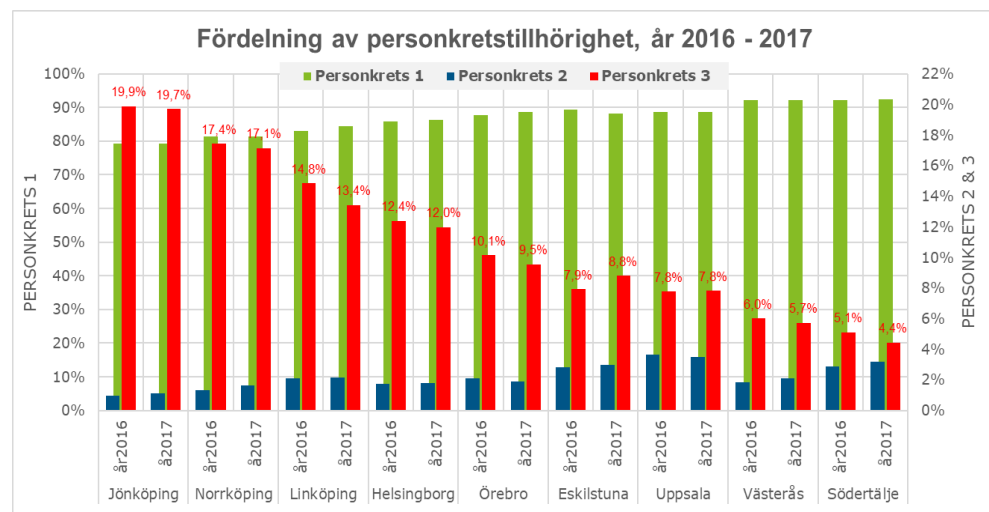


Figur 11: (Källa: Kolada)

För att bedöma hur Jönköpings kommun har hanterat brukare med avslag från Försäkringskassan gällande personlig assistans enligt SFB har vi tittat vilka insatser de personer som fått avslag från FK under år 2017 hade 2018. Av de 32 personer som fick avslag enligt SFB har kommunen tagit beslut om fortsatta LSS insatser i 27 ärenden (87,5 %). Varav 25 av dessa fick beslut om personlig assistans enligt LSS (92 %), en person avlösarservice enligt LSS och en bostad med särskild service för barn enligt LSS. Övriga 5 fick förlängt SFB-beslut.

Under 2018 beslutade Försäkringskassan om indragning av personlig assistans enligt SFB för 7 personer, varav 4 (57 %) fick fortsatt personlig assistans enligt LSS. Det saknas offentlig statistik som visar hur övriga R9 kommuner hanterat indragning av personlig assistans enligt SFB, vilka insatser dessa kommuner beslutat om, så det går ej att uttala sig hur Jönköping ligger i förhållande till övriga R9 kommuner.

Jämförelse av andel personer med personlig assistans som bedöms tillhöra någon av de tre personkretsar bland R9 kommuner visas i figur 12 nedan.



Figur 12 (Källa: Socialstyrelsen)

Av figur framgår att under 2017 hade Jönköping näst högst andel av personer med personlig assistans som bedömdes tillhöra personkrets 3, ca 19,7%. Exempelvis tillhörde 5,3 % av personer med personlig assistans i Västerås personkrets 3, dvs. 14,4% färre än i Jönköping.

Enligt de intervjuade har Jönköping ärvt personer med personlig assistans från Försäkringskassan som redan har bedömts tillhöra personkrets 3. Den förändrade praxisen avseende SFB har till stor del drabbat de individer som har psykiska funktionshinder (personkrets 3).

Samtidigt framför de intervjuade att handläggarna gör en ny bedömning och prövning av varje enskilt fall. Enligt intervjuerna gör kommunen i vissa fall liknande bedömning som Försäkringskassan. I många fall kvarstår ett stort hjälpbehov. Det finns även fall där Försäkringskassan har dragit in ersättningen och där även kommunen har gjort bedömningen att dra in den personliga assistansen. Flera av dessa har dock överklagats i rättsliga instanser.

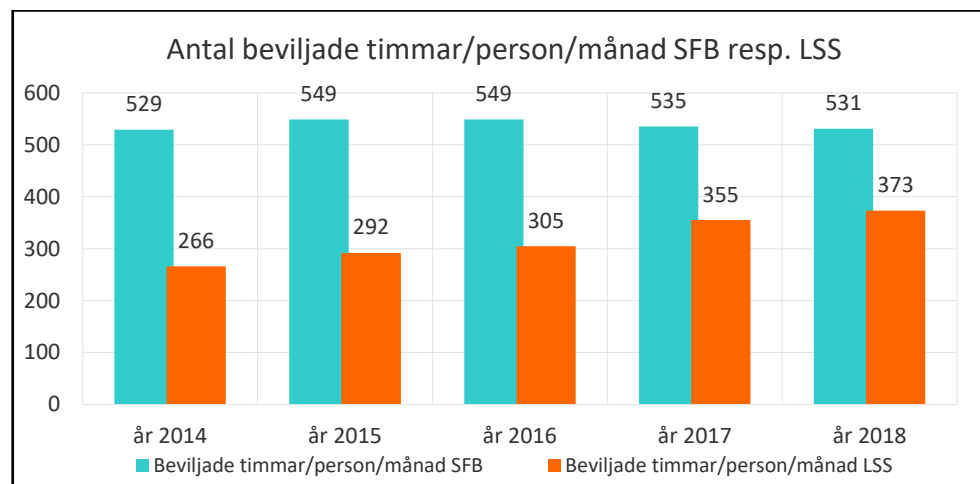
Av det underlag vi tagit del av framgår att Jönköping har mottagit 29 domar som rör personlig assistans/assistansersättning från förvaltningsrätt, kammarrätt och/eller högsta förvaltningsdomstolen under 2017. De flesta domar rör överklagat beslut då nämnden anser att man inte har rätt till personlig assistans på grund av att de grundläggande behoven ej är uppfyllda eller att ytterligare personlig assistans det vill säga en utökning av timmar ej anses kunna beviljas.

Av domar som avser personlig assistans var 3 bifall där rätten ger den enskilde rätt. I övrigt har förvaltningsrätten avslagit överklagandet. Under årets tre första månader har Jönköping mottagit 9 domar. Alla 9 har avslagits av Förvaltningsrätten.

Av intervjuer med handläggare framgår att i flera av de ansökningar har personer haft externa företag som utförare och redan vid ansökningstillfället haft stöd av juridiskt ombud. Detta har gjort att ansökningarna var mer professionella och detaljerade och svårare att ifrågasätta.

Antal beviljade assistanstimmar per brukare

Av diagrammet i figuren 13, framgår att antalet assistanstimmar (enligt LSS) per brukare i Jönköping har ökat med närmare 40 procent eller 107 timmar per månad mellan år 2014 och år 2018. Den största ökningen noteras mellan 2016 och 2017 då antal timmar ökade med 50 timmar och mellan 2017 och 2018 med 18 timmar per brukare/månad.

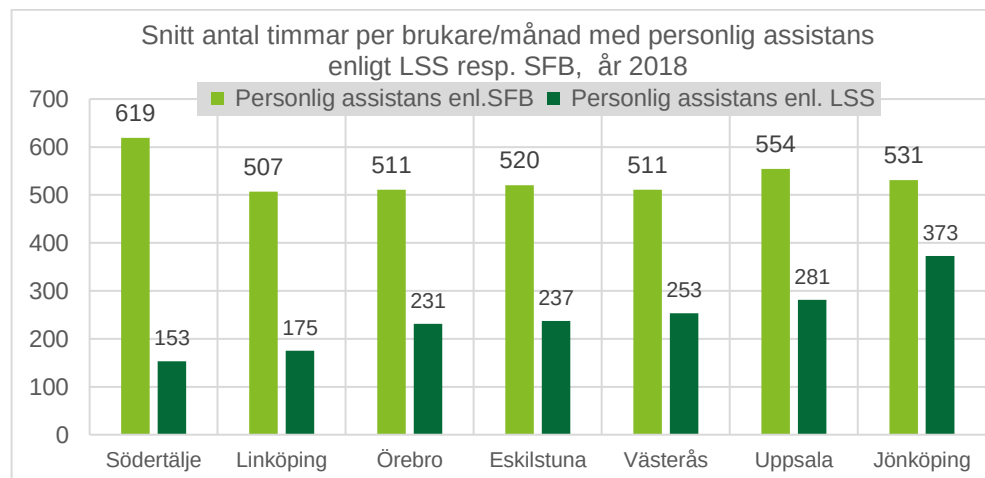


Figur 13 (Källa: Jönköpings kommun)

Ökning av antal timmar under 2017 och 2018 förklaras av ökning av "nya" timmar enligt LSS till brukare som Försäkringskassan inte bedömt ha grundläggande behov, alternativt ärenden som tidigare bedömdes ha grundläggande behov hos Försäkringskassan men som vid omprövningen inte bedömdes ha det. Ökningen av LSS-timmar är dock så omfattande (jämfört minskningen av timmar enligt SFB) att det även bör röra sig om fler timmar i befintliga ärenden. Det har alltså skett en förflyttning från brukare med färre timmar per månad till brukare med fler timmar per månad. Det är med nuvarande statistik inte möjligt att uttala sig om i vilka grupper som ökningen av personlig assistans finns.

För att jämföra utvecklingen av assistanstimmar enligt LSS med jämförbara kommuner har vi tagit del av intern statistik från några av R9 kommunerna, se figur 14.

Som diagrammet ovan visar hade Jönköping beviljat väsentligt fler assistanstimmar (LSS) per person än utvalda kommuner. En brukare med assistans enligt LSS i Jönköping hade i genomsnitt 373 assistanstimmar per person och månad, vilket är 66 % mer än genomsnittet i de utvalda kommunerna. En brukare i Jönköping hade exempelvis dubbelt så många assistanstimmar som brukare i Södertälje och Linköping.



Figur 14: (Källa: Kolada och Deloitte)

En av förklaringarna till ett högt antal assistanstimmar, är att Jönköping har mottagit personer från Försäkringskassan med mycket komplexa och omfattande behov. Till viss del bekräftas detta då vi tittar på antal timmar som de 25 personer vars SFB beslut upphört under 2017 hade. 6 av de 25 personer hade mer än 650 timmar per månad. Det genomsnittliga antalet timmar för alla 25 brukare uppgick dock till 506 timmar per månad.

Det genomsnittliga antalet timmar med LSS beslut uppgick till 481 timmar per person och månad. I vissa fall har en brukare fått fler timmar med LSS beslut än vad de hade med SFB beslut. Anledningen till detta är helt och hållet kopplat till behovet, enligt de intervjuade. Behovet av insatser ändras över tid. Om en individ t ex har en svår fysisk sjukdom som

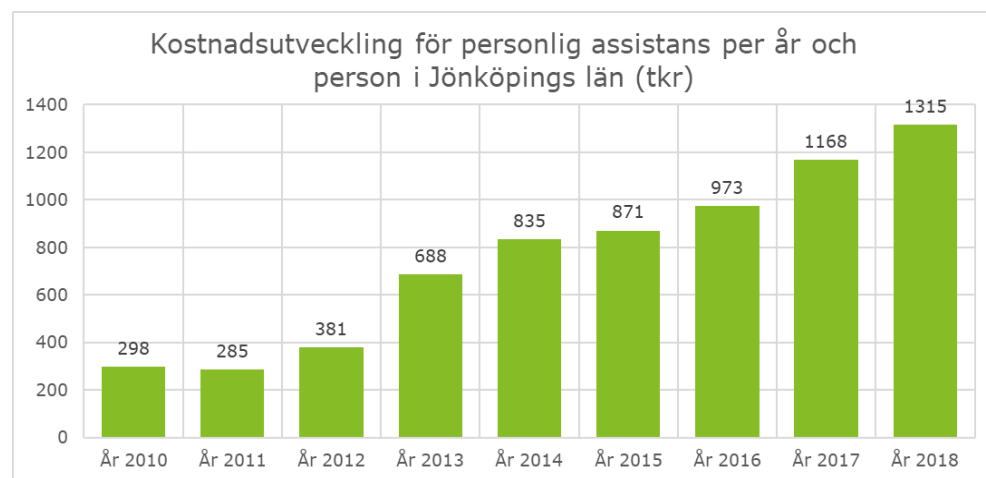
berättigar till assistans så kan behovet öka med tiden. Men det innebär inte alltid att behovet av de grundläggande timmarna överstiger 20 timmar/vecka.

Överväldningen från Försäkringskassan har stannat av under 2018. Under 2018 har 7 blivit av med SFB-beslut varav 2 fick tillbaka den efter överklagan, 4 personer har fått beslut enligt LSS och 1 person beslut om servicebostad.

Kostnader för personlig assistans enligt LSS

Ökningen av beslut för personlig assistans enligt LSS slår även igenom på kostnaden då kommunen har hela kostnadsansvaret. Kostnaderna för personlig assistans enligt LSS har ökat mycket kraftigt mellan 2010 och 2018 i Jönköpings kommun, från 298 tkr till 1315 tkr per brukare och år, en ökning med 340 %, se figur 15.

Genomsnittlig kostnad för de 25 personer som fick beslut enligt LSS under 2018 är enligt intern statistik ca 1600 -1700 tkr per person och år. Dem höga kostnaderna för dessa personer påverkar medelkostnad för alla insatser.



Figur 15 (Källa: Jönköpings kommun)

Den enskilde som beviljats personlig assistans enligt LSS/SFB har möjlighet att välja utförare. Den enskilde kan önska kommunen som utförare eller anlita ett privat assistansföretag eller själv fungera som arbetsgivare. När det gäller SFB beslut fastställer Försäkringskassan årligen en schablonersättning som assistansutförare får, oavsett vem utföraren är.

Jönköping utför all personlig assistans som faller på kommunen i egen regi. Detta gäller både assistans som ingår i det kommunala basansvaret samt assistans enligt LSS och SFB då assistansberättigad valt kommunen som utförare. För personlig assistans enligt SFB ersätts Jönköpings kommun enligt statliga schablonersättningen per utförd assistanstimme.

Den beräknade nettokostnaden per utförd assistanstimme i kommunal regi i Jönköping kommun uppgick till ca 354 kr år 2018. Detta är alltså 58,6 kr/timme eller ca 20 % högre än schablonersättningen från Försäkringskassan som är 295,4 kronor per timme.

De högre kostnaderna motiveras med större administration, högre kostnader för jourtid samt kostnader för dubbelbemanning. Vidare har administrationen under hösten 2018 utökats med resurser för att se över och förbättra hela områdets hantering av rapportering och redovisning av SFB/LSS beslut. Då en betydande del av administrativ personal var nyanställda under 2017 och 2018 hade det inneburit satsningar på introduktion och utbildning för ett stort antal medarbetare.

Av rapporten som genomförts av "assistanskollen" (www.assistanskoll.se) framgår att en kommun som utför assistans i egen regi har ca 12 % högre kostnader per timme än beloppet på schablonersättningen. Detta är dock en genomsnittlig siffra och i praktiken varierar troligtvis kostnaderna mellan olika kommuner. Om vi antar att 12 % stämmer med det faktiska kostnadsläget, kan vi konstatera att nettokostnaderna för assistans i egen regi i Jönköping var ca 8 % högre än genomsnittet för de kommuner som ingick i ovannämnda granskning. Under 2018 utförde Jönköping ca 283 143 assistanstimmar inom ramen för SFB beslut. Eftersom Jönköping "tappar" 58,6 kr/tim innebär detta att Jönköping själva täcker mellanskillnaden på ca 16,5 mnkr (=283143 tim * 58,6 kr/tim).

Utförare som utför personlig assistans enligt LSS ersätts med 269 kr per timme av Jönköpings kommun. Den genomsnittliga ersättningen är dock 290 kr per timme. De assistansutförare som kan redovisa att de har haft högre kostnad än 269 kr kan få högre ersättning, dock max upp till schablonbeloppet. Under 2018 utfördes totalt 485 649 assistanstimmar enligt LSS i Jönköpings kommun, varav 192 731 utfördes i egen regi. En översiktsberäkning visar att om alla assistanstimmar enligt LSS hade utförts av annan utförare hade kommunen sparat ca 11,9 mnkr $(=(354-290) \cdot 192\,731)$.

Om Jönköpings hade lagt ut all assistans som faller på kommunen på entreprenad hade Jönköping kommun sparat totalt 28 mnkr. Den potentiella besparingen är dock lägre i praktiken eftersom kommunen alltid måste stå för vissa kostnader även om all assistans läggs ut på entreprenad (t ex administration, ledning, samt basansvaret).

Bedömning

Vår granskning visar att Jönköpings kommun fick ta emot ett stort antal personer vars assistans drogs in av Försäkringskassan. Jönköpings kommun är en av de kommuner i Sverige som påverkats mest. Volymökningen kan i första hand förklaras av att personer som haft assistans enligt SFB fått avslag från Försäkringskassan.

Totalt antal personer med personlig assistans (SFB/LSS) har minskat med 13,5% i Jönköping kommun mellan 2012-2017. Under samma period har antal personer med personlig assistans LSS ökat kraftigt, framförallt mellan 2016-2018.

När lagstiftningen inte ger besked i det enskilda fallet måste beslutsfattarna göra en bedömning av de rättsliga, fysiska och sociala förutsättningar som finns. Det finns alltid ett handlingsutrymme när LSS tillämpas i de enskilda fallen, vilket är en förutsättning för individuella hänsyn i varje fall.

Jönköpings kommun har en stor andel personer med personlig assistans som tillhör personkrets 3. Till skillnad från personkrets 1 och 2 grundas bedömning av personkrets 3 inte enbart på medicinska underlag utan även på handläggarnas tolkningar av lagar, förordningar samt den enskildes svårigheter i den dagliga livsföringen. Att Jönköping har stor

andel personer inom personkrets 3 kan enligt de intervjuade till stor del förklara till den stora övervältringen av ärenden från Försäkringskassan. Försäkringskassan har gjort personkretsbedömningen. Samtidigt framhåller de intervjuade att handläggarna gör en ny bedömning och prövning av varje enskilt fall som överförs från Försäkringskassan.

De som intervjuats i denna granskning är av den bestämda uppfattningen att alla fattade beslut om personlig assistans enligt LSS ligger i linje med gällande lagstiftning och praxis och att den stora ökningen av beslut enligt LSS beror helt och hållet på FK:s förskjutning av komplexa ärenden till kommunen. Handläggarna arbetar för att ligga på rätt nivå, att alla ärenden är väl genomgångna innan slutligt beslut fattas samt att inget beslut fattas utan avstämning med kollegor. Vi bedömer att det även finns goda formella förutsättningarna (organisation, kompetens, vägledning) för handläggare att fatta rättssäkra och samstämmiga beslut.

Enligt Socialstyrelsens Lägesrapport 2018 hade 55 % av personer i riket vars statliga assistansersättning upphört återfått sin statliga assistansersättning efter ett år. Av de som inte återfått sin statliga assistansersättning hade 20 % personlig assistans enligt LSS, 10 % hemtjänst eller boendestöd enligt SoL, 9 % bostad med särskild service för vuxna enligt LSS, 4 % särskilt boende enligt SoL samt 1 % boende för barn enligt LSS. Flertalet kommuner ger andra typer av LSS och SoL-insatser utöver personlig assistans enligt LSS när SFB upphör. Av Jönköpings statistik framgår att 87,5% och 57 % av personer vars statliga assistansersättning upphört 2017 resp. 2018 har fått personlig assistans enligt LSS. Andelen som återfått sin statliga assistansersättning i Jönköping är lägre än i riket.

Även antal beviljade timmar enligt LSS har ökat med närmare 40 procent eller 107 timmar per månad i snitt mellan 2014 och 2018. Den största ökningen noteras mellan 2016 och 2017 då antal timmar ökade med 50 timmar per brukare/månad. Antal beviljade assistanstimmar är betydligt högre i Jönköping än i de övriga R9-kommunerna.

Både antal personer med personlig assistans enligt LSS är betydligt högre i Jönköping än i övriga R9 kommuner. Om skillnaden mellan Jönköping och övriga R9-kommuner beror på att Jönköping i större utsträckning än jämförbara kommuner fattar gynnsamma beslut

(generösare) om rätten till personlig assistans enligt LSS är svårt att uttala sig om. Det finns dock signaler på att Jönköpings kommun (på politisk nivå) har en mer generös syn på medborgarens rätt till ett självständigt liv.

Detta lyfts även upp som en av motiveringar till att Jönköping fick utmärkelse bästa LSS kommun 2018. En av motiveringar är att Jönköpings kommun trots stora underskott i budgeten, visat att problemen går att lösa, bland annat genom att klokt använda det ekonomiska utjämnningssystemet för LSS, vilket innebär att en generös politik inte ger sämre ekonomi för den enskilda kommunen.

Antal överklagandet av beslut rörande personlig assistans har ökat mellan 2016 - 2018. Det kan vara indikation på att kommunen blivit striktare i sina bedömningar.

Samtidigt visar intern statistik att få domar har gått mot Jönköpings kommun. Detta tyder på att det förfarande fanns goda marginaler i samband med bedömningar. Det är dock svårt att uttala sig om ett ökat antal överklagande innebär att kommunen är mindre generös eller inte.

Försäkringskassans restriktivare bedömningar har inneburit en del stora utmaningar och svårigheter för myndighetsutövningen i Jönköpings kommun. Några av dessa;

- ✓ Jönköpings kommun har tagit emot ett flertal personer med svåra och komplexa behov. Dessa personer vars omfattande behov inte försvinner bara för att Försäkringskassan bedömt att deras grundläggande behov är under 20 timmar per vecka.
- ✓ De som fått avslag från Försäkringskassan har i många fall stöd av ett juridiskt ombud, där privata bolag åtar sig att hjälpa den enskilde med ansökan. Detta har gjort att ansökningarna har blivit mer professionella, detaljerade och välunderbyggda. Detta ökar kraven på den enskilde handläggaren.
- ✓ Jönköpings kommun var inte förberedd på att ta emot ett så stort antal personer vars behov måste tillgodoses med mycket kort varsel. Avsaknad av andra tillgängliga LSS/SoL lösningar utöver personlig assistans kan ha påverkat antal beslut om

personlig assistans enligt LSS. Kommuner som tagit emot enstaka personer har haft lättare att tillgodose behovet.

- ✓ Jönköpings kommun är bland de första kommunerna som påverkats av Försäkringskassans förändrade tolkning av lagstiftningen. I början saknades praxis och vägledande domar vilket kan ha påverkat besluten i Jönköpings kommun.
- ✓ Jönköping kommun tog ett avsteg från praxis som tillämpas av Försäkringskassan. Jönköping har beslutat att stöd för andning och sondmatning ska räknas som grundläggande behov.
- ✓ Jönköpings kommun erhåller ett relativt högt bidrag från LSS utjämningsystemet. Utjämningsystemet omfattar endast personalkostnader och eftersom personlig assistans nästan uteslutande är personalkostnader får kommuner en bra utväxling i utjämningsystemet.
- ✓ Jönköpings kommun beviljar fler timmar av arbetsmiljöska.

Med tanke på ovanstående svårigheter och utmaningar i kombination med kommunens något mer generösa och syn på medborgarens rätt till ett självständigt liv kan vara förklaringar till fler beslut om rätten till personlig assistans enligt LSS.

De totala kostnaderna för eget åtagande för personlig assistans har ökat med ca 50 mnkr (+ 16 %) i Jönköping under år 2014 och 2018.

Nettokostnader för personlig assistans i Jönköping har ökat med 94,6 mnkr mellan 2014 och 2018. Bidragande orsak till detta är att ersättning från Försäkringskassan har minskat med 40 % mellan 2014-2017, detta motsvarar ca 59 mnkr mindre i ersättning. Minskningen i övriga R9 kommuner och riket var betydligt lägre.

Nettokostnadsavvikelsen inom LSS är förhållandevis hög i Jönköpings kommun.

Jönköping har sedan år 2013 erhållit bidrag ur LSS utjämningsssystemet. År 2019 får Jönköping 69 mnkr från utjämningsssystemet.

Kostnaderna för personlig assistans enligt LSS per brukare har ökat mycket kraftigt mellan 2010 och 2018, framförallt mellan 2016 – 2018. Genomsnittlig kostnad per brukare med LSS beslut uppskattas till 1,3 mnkr per år. Genomsnittlig kostnad för de 25 personer vars assistans enligt SFB upphört under 2017 uppgår till 1,6 - 1,7 mnkr per år.

Nettokostnaden per utförd assistanstimme i kommunal regi i Jönköping kommun under 2018 beräknas till ca 354 kr. Kommunen fick schablonersättning 295,4 kronor per timme från Försäkringskassan. Detta innebär att Jönköpings kommun "förlorade" ca 16,5 mnkr på att utföra assistans enligt SFB i egen regi. Kommunen har även kunnat "spara" 11,9 mnkr om all assistans enligt LSS hade utförts av annan utförare. Om all assistans som faller på Jönköpings kommun hade lagts på entreprenad år 2018 hade kommunen kunnat bespara max 28,8 mnkr. Potentiell besparing är dock lägre i praktiken. I beräkningen har ingen hänsyn tagits till arbetsmiljö och kvalitetsaspekter.

Vår bedömning är att högre antal LSS beslut, fler assistanstimmar per brukare samt högre kostnader per assistanstimme har lett till att de totala kostnaderna för personlig assistans i Jönköping är högre än i övriga R9 kommuner.

2.4 Uppföljning och åtgärder

Området "Personlig assistans" har redovisat budgetunderskott senaste 4 åren, se tabell 3 nedan.

Fem år i sammandrag	år 2014	år 2015	år 2016	år 2017	år 2018
Budgetavvikelse, mnkr	6,1	-2,1	-6,9	-47,2	-49,7

Tabell 3 (Verksamhetsberättelse 2018)

Av socialnämndens verksamhetsberättelse framgår att området "Personlig assistans" redovisade 2017 ett underskott om ca -47,2 mnkr. Nämnden redovisade 2018 ett underskott om ca -49,7 mnkr trots att socialnämnden inför 2018 tillförts 30 mnkr som kompensation för ökade kostnader pga. övervältringen av kostnader från Försäkringskassan.

Av VIP 2019 framgår att socialnämnden tillfördes 50 mnkr till sin budgetram för 2019 för att täcka ökade kostnader för personlig assistans.

I intervjuerna framhålls att volymerna inom personlig assistans har ökat samtidigt som budgeten ej har utökats i motsvarande uträkning vilket har inneburit snävt budgetutrymme för verksamheten. Nämnden och förvaltningen har enligt de intervjuade begärt utökad budgetram för ökade kostnader då verksamheten varit underbudgeterad. I samband med att budget för år 2017, 2018 och 2019 antagits har begäran om utökad ram enligt uppgifter inte hörtsammats fullt ut.

I de interna dokument vi tagit del av och tar upp frågan om ökade kostnader för personlig assistans framgår att kostnadsökningen uteslutande beror på förändringar som skett inom personlig assistans när Försäkringskassan i stort antal ärenden omprövat sina bedömningar.

Med anledning av ökande kostnader för personlig assistans fick förvaltningen i uppdrag att utreda kommunens kostnader för LSS i syfte att kunna jämföra kostnadsläget med andra

kommuner. Utredningen har genomförts under våren 2019 och mynnat ut i en rapport. Rapporten presenterades för socialnämnden i början av maj 2018. I rapporten konstateras att ökande kostnader för personlig assistans beror på övervältringen av assistansärenden från Försäkringskassan till kommunen. Detta ligger i linje med resultat av denna granskning.

Inför 2018 fick funktionshinderomsorgen i uppdrag att arbeta fram en insatsform enligt SoL vilken på bästa sätt tillgodoser medborgarens behov av stöd. Uppdraget gavs som en följd av att flera förlorat rätten rätt till personlig assistans enligt LSS. I verksamhetsberättelsen 2018 går att utläsa att behovet av aktiviteten upphört, eftersom regeringen i början av året 2018 genomförde vissa förändringar gällande tvåårsomprövningarna från Försäkringskassan vilket har lett till att antalet personer som blir av med sin assistans avstannat.

Av socialnämndens verksamhetsplan 2019 framgår att socialnämnden har stora utmaningar att anpassa verksamheten till budgetramarna. Funktionshinderomsorgen har fått utökad budgetram 2019 med 50 mnkr. Den tilldelade ramen kommer inte täcka verksamhetens kostnader, enligt FO. Flertal åtgärder kommer att vidtas för att på sikt nå en ekonomi i balans. I syfte att inom ett par år komma till rätta med ekonomin behöver besparingar göras redan under 2019 och då i en storleksordning om minst 13 mnkr. Åtgärder som eventuellt inte kan genomföras ska ersättas med andra åtgärder. Bland annat får förvaltningen i uppdrag att säkerställa att insatser handläggs och finansieras av rätt myndighet. En av de föreslagna åtgärderna gäller personlig assistans. Det handlar om att säkerställa en snabb återgång till FK i de fall ärenden bedöms kunna kvalificera sig till SFB igen. Beräknad besparing 2 mnkr. Av protokollet från socialnämndens maj-sammanträde framgår att för fyra ärenden gällande personlig assistans har ansökan gjorts till Försäkringskassan för återtagande. Dessa kommer troligtvis accepteras för utbetalning retroaktivt.

Jönköpings kommun har tillsammans med övriga länskommuner skrivit brev till regeringen och har haft särskilda överläggningar med Försäkringskassan. I övrigt har inga konkreta åtgärder redovisats för att vända den negativa ekonomiska trenden för verksamheten personlig assistans.

Enligt månadsrapporten (mars) som presenterats i samband med socialnämndens sammanträde i maj 2019 beräknas området personlig assistans uppnå ett nollresultat för 2019.

Jönköpings kommun fick priset som bästa LSS-kommun 2018. Juryns motiveringar till priset:

- ✓ Kommunens arbete från politiskt håll med att bevara LSS intentioner om rätten till personlig assistans även när stat och domstolar sviker.
- ✓ Att Jönköpings politiker visat ett starkt engagemang, genom ett klokt beslutsfattande kring personlig assistans när Försäkringskassan infört allt hårdare bedömningar. När en invånare förlorat den statliga assistansersättningen har kommunen interimistiskt beslutat behålla insatsen, tills en egen utredning genomförts och ett kommunalt beslut fattats.
- ✓ Att kommunen har aktivt gått emot domslut som har begränsat assistansen och som kommunen anser bryter mot 1994 års intentioner med LSS. Därmed har Jönköping inte bara uppmärksammat viktiga problem med LSS utan också visat att de går att hantera.
- ✓ Att kommunen trots stora underskott i budgeten, visat att problemen går att lösa, bland annat genom att klokt använda det ekonomiska utjämnningssystemet för LSS, vilket innebär att en generös politik inte ger sämre ekonomi för den enskilda kommunen.

Bedömning

Funktionshinderomsorgen (FO) har inför 2018 tillförts 30 mnkr och inför 2019, 50 mnkr i syfte att täcka ökade kostnader för personlig assistans. Trots detta har verksamheten haft stora underskott både 2017 och 2018. FO anser att området "personlig assistans" var underbudgeterat under 2017 och 2018, förvaltningen har äskat mer resurser för att täcka ökade kostnader.

Socialnämnden och funktionshinderomsorgen har under de senaste åren haft fokus på personlig assistans, ekonomiskt utfall samt risker kopplat till LSS. Vidare har

socialförvaltningen och funktionshinderomsorgen genomfört interna utredningar kopplade till de ökade kostnaderna för personlig assistans.

Av det underlaget vi tagit det kan vi konstatera att nämnden utöver genomförda analyser kopplade till volym- och kostnadsutveckling samt budgetutökning inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska kostnader för personlig assistans.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.