

Revisionsrapport

**Stöd och service till vissa
funktionshindrade (LSS)**

Insatsen personlig assistans

Jönköpings kommun
Socialnämnden

Jard Larsson
Certifierad kommunal revisor

9 februari 2007

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	2
1.1	Bakgrund	2
1.2	Revisionsfrågor	3
1.3	Metod och avgränsning	4
2.	Resultat av granskningen.....	4
2.1	Verksamhets- och kostnadsutveckling.....	4
2.1.1	Jämförelse med andra kommuner.....	4
2.1.2	Utvecklingen av LSS- insatser i kommunen	6
2.1.3	Ekonomi	7
2.1.4	Antal årsarbetare personliga assistenter i kommunen	8
2.2	Organisation och mål	9
2.2.1	Organisation	9
2.2.2	Verksamhetens mål och riktlinjer.....	9
2.3	Handläggning av LSS-insatser	10
2.3.1	Handläggning av personlig assistent – överlämnande av beslut till utförare	10
2.3.2	Delegationsordning.....	11
2.4	Utförande av insatsen personlig assistent.....	11
2.4.1	Arbetsledarfunktionen	11
2.4.2	De personliga assistenterna	11
2.5	Ekonomiska rutiner	12
2.5.1	Budget och uppföljningsrutiner	12
2.5.2	Uppföljning av intäkter och kostnader för personlig assistans.....	12
3.	Bedömning	13
3.1	Verksamhets- och kostnadsutveckling	13
3.2	Organisation, mål, policys och riktlinjer.....	14
3.3	Handläggning av LSS- insatser	14
3.4	Utförande av insatsen personlig assistent.....	14
3.5	Ekonomiska rutiner	15

1. Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun har givit Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att granska verksamhetsområdet LSS/ personlig assistans inom socialnämndens ansvarsområde.

1.1 Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, reglerar insatser till personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Målet med lagen är att svårt funktionshindrade skall ha möjlighet att leva som andra i gemenskap med andra. Lagen, som kom år 1994, kallas även för handikappreformen.

I förhållande till tidigare lagstiftning (omsorgslagen) innebar LSS en utökning av olika stödinsatser till svårt funktionshindrade och en utvidgning av målgrupperna som kan ha rätt till insatserna. Dessutom innebar den ett huvudmannaskapsskifte, ansvaret för omsorgsverksamheten som då innehades av landstinget, överfördes till kommunerna.

Vid granskning av kommunernas årsredovisningar, har det visat sig att många kommuner är bekymrade över kostnadsutvecklingen för LSS-insatserna. Många kommuner saknar tillräcklig kontroll över kostnads- och verksamhetsutvecklingen. Inom vissa kommuner har i synnerhet kostnaderna för personlig assistent ökat påtagligt. För den insatsen kan kommunen och staten ha ett delat kostnadsansvar. Detta medför att det förekommer omfattande ekonomiska transaktioner mellan Försäkringskassan och kommunen.

Samtidigt som LSS trädde ikraft infördes lagen om assistansersättning (LASS). Assistansersättning är det statliga bidraget till kostnaderna för personlig assistent. För närvarande har staten finansieringsansvaret för insatsen om den enskilde har behov av hjälp med de grundläggande behoven mer än 20 timmar per vecka. Med grundläggande behov avses personlig hygien (toalettbehov/blöjor, dusch, hårtvätt), matintag (uppvärmning av mat, framplockning, hjälp med att äta/finfördelning, avdukning efter måltid), av- och påklädning samt kommunikation (används alternativ kommunikation eller behövs ytterligare en person för att kommunikation skall komma till stånd).

Lagstiftningen om statens finansieringsansvar för insatsen har förändrats ett antal gånger sedan år 1994. Fram till november 1997 finansierade staten även de 20 första timmarna per vecka vid beviljad insats. Numera har kommunen alltid kostnadsansvaret för dessa 20 första timmar, även i de fall kommunen inte har utföransvaret. (Den enskilde har rätt att bestämma vem som skall utföra insatsen.) Under åren har även villkoren för att beviljas insatsen personlig assistent skärpts.

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 förutsätt-

ning 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)

De tio insatserna enligt lagen är som följer:

1. Råd och stöd (landstingets ansvar)
2. Personlig assistans
3. Ledsagarservice
4. Kontaktpersoner
5. Avlösarservice
6. Korttidsvistelse
7. Korttidstillsyn
8. Boende ungdom
9. Boende vuxna
10. Daglig verksamhet

1.2 Revisionsfrågor

Uppdraget syftar till att bedöma om nämnden säkrar att organisationen för LSS-verksamheten är ändamålsenlig och effektiv.

Revisorerna vill ha svar på följande revisionsfrågor:

- Har socialnämnden klara och tydliga mål och riktlinjer för verksamhetsområdet LSS/ personliga assistenter?
- Finns en ändamålsenlig och effektiv organisation för LSS/ personliga assistenter?
- Fungerar biståndsbedömning, handläggning och verkställighet på ett tillfredsställande sätt?
- Hur har insats- och kostnadsutvecklingen varit de senaste åren? Förklaring till förändringen? Jämförelse med några jämförbara kommuner.
- Hur omfattande är kommunens åtaganden (skyldighet) för personliga assistenter anställda av andra än kommunen?
- Fungerar samverkan (bl a avseende utredningar och ekonomisk ersättning) med försäkringskassan på ett bra sätt?
- När, var och hur genomförs uppföljningar och utvärderingar och på vilket sätt används dessa till att förändra verksamheten?

1.3 Metod och avgränsning

Granskningen berör övergripande LSS-verksamheten men inriktningen sker på LSS-insatsen personlig assistent.

Befintliga styrdokument och uppföljningsrutiner har granskats. Undertecknad har bland annat tagit del av följande dokument:

- Handikappolitiskt program för Jönköpings kommun
- LSS-policy för socialförvaltningen i Jönköpings kommun (Reviderad 2004-06-15)
- Jämförelsetal 2005 (Biträdande socialdirektören 2006-11-12)
- Utjämningsystemet inom LSS påverkan för Jönköpings kommun (Biträdande socialdirektören 2006-11-10)
- Flödesprocesser inom socialförvaltningen
- Rollbeskrivningar för olika yrkesgrupper
- Årsbudget 2006 för socialförvaltningen
- Personlig assistans – kartläggning av kommunala riktlinjer (Socialstyrelsen 2006)

Intervjuer har genomförts med följande personal från funktionerna för omsorger och för fysiskt och psykiskt funktionshindrade:

- Funktionschefer och biträdande funktionschefer
- Ekonomer
- Enhetschefer
- Handläggare
- Utvecklingsledare
- IT-personal

Rapporten är faktagranskad och avstämd med förvaltningsledningen på socialförvaltningen.

2. Resultat av granskningen

2.1 Verksamhets- och kostnadsutveckling

2.1.1 Jämförelse med andra kommuner

Enligt av biträdande socialdirektörens framtagna jämförelsetal för 2005 kan konstateras att andelen personer som får hjälp och stöd via handikappomsorgen, oavsett insats, är högre i Jönköping än för jämförbara likstora kommuner i Sverige. Av de som får hjälp och stöd får en högre andel i Jönköping stöd enligt Socialtjänstlagen. Andelen som får insatser enligt LSS är lägre i Jönköping än för jämförbara kommuner. (Cirka 60 ärenden färre än snittet.)

En anledning till att Jönköpings kommun har en högre andel SoL-beslut är enligt biträdande socialdirektören sannolikt att verksamheten boendestöd (SoL-insats) inom omsorgsfunktionen har byggts upp. Boendestöd innebär att klienten får stöd i det ordinära boendet vilket ibland kan vara ett alternativ till LSS-insatser. Detta kan enligt biträdande socialdirektören påverka det rikstäckande utjämningsystemet på ett för Jönköping negativt sätt.

Enligt berörda funktionschefer kommer Jönköpings kommun att få betala cirka 17-19 miljoner kronor till, andra kommuner i, det kommunala utjämningsystemet för i år.

Kommunens totala kostnader för handikappomsorgen utslaget per invånare överensstämmer med genomsnittet.

2005	SoL-kostnader per invånare	LSS-kostnader per invånare	Totala kostnader för handikappomsorgen per invånare
Jönköping	1 300	3 120	4 420
Jämförbara kommuner	1 000	3 410	4 410

Personlig assistans 2005

Kostnad per invånare	Personliga Assistenter
Jönköpings län i genomsnitt	994
Jönköping	743
Större städer i genomsnitt	735
Helsingborg	612
Linköping	532
Norrköping	873
Örebro	636
Västerås	452

Ur Vad kostar verksamheten i din kommun 2005.

2.1.2 Utvecklingen av LSS- insatser i kommunen

Nedan redovisas verksamhetens utveckling från år 2004 till år 2006.

Antal brukare som har LSS-insatser	Dec 2004	Dec 2005	Dec 2006	Förändring 2004-2006
Personlig assistans	247	253	270	+ 23
- varav med kommunen som utförare	162	167	164	+ 2
- varav med annan vård-givare	85	86	106	+ 21
Ledsagarservice	112	126	130	+ 18
Kontaktperson	180	196	219	+ 39
Avlösarservice	25	24	20	- 5
Korttidsvistelse	123	132	129	+ 6
Korttidstillsyn	78	77	73	- 5
Boende barn och ungdom	1	0	2	+ 1
Boende vuxna	345	353	352	+ 7
Daglig verksamhet	344	353	355	+ 11

Källa: Kommunens egen verksamhetsstatistik

Av ovanstående verksamhetsstatistik kan utläsas att antalet brukare i kommunen med beviljad personlig assistans har ökat med 23 personer mellan åren 2004 och 2006. De brukare som har valt kommunen som utförare har ökat något och de som valt annan utförare har ökat relativt kraftigt.

2.1.3 Ekonomi

Nedan redovisas den totala nettokostnadsutvecklingen för personlig assistans (LSS/LASS-verksamheten) för de senaste åren.

2004 tkr	Budget	Redovisat	Avvikelse
Personlig assistans	54 823	51 709,0	3 113,9
- varav med kommunen som utförare	43 032	32 519,2	10 512,8
- varav med annan vårdgivare	11 791	19 190,0	- 7 399,0

Enbart LASS:en kostade (2004) brutto för personlig assistans 137 085 tkr varav personalkostnaderna utgjorde 89 244 tkr. Intäkterna svarade för 93 853 tkr varav huvuddelen kom från försäkringskassan. Kommunens nettokostnader var 43 232 tkr. 209 brukare var beviljade 75 646 timmar och nettokostnaden per brukare var 207 tkr.

2005 tkr	Budget	Redovisat	Avvikelse
Personlig assistans	62 679	57 213,3	5 465,7
- varav med kommunen som utförare	51 848	37 484,2	14 363,8
- varav med annan vårdgivare	10 831	19 729,1	-8 898,1

Enbart LASS:en kostade (2005) brutto för personlig assistans 154 020 tkr varav personalkostnaderna utgjorde 104 944 tkr. Intäkterna svarade för 103 513 tkr varav huvuddelen kom från försäkringskassan. Kommunens nettokostnader var 50 507 tkr. 224 brukare var beviljade 83 650 timmar och nettokostnaden per brukare var 225 tkr.

2006 tkr	Budget	Redovisat	Avvikelse
Personlig assistans	62 962,4	65 908,2	- 2 945,8
- varav med kommunen som utförare	52 145,5	43 664,6	8 480,9
- varav med annan vårdgivare	10 816,9	22 243,6	-11 426,7

Enbart LASS:en kostade (2006) brutto för personlig assistans 183 005 tkr varav personalkostnaderna utgjorde 126 170 tkr. Intäkterna svarade för 119 490 tkr varav huvuddelen kom från försäkringskassan. Kommunens nettokostnader var 63 515 tkr. 243 brukare var beviljade 93 950 timmar och nettokostnaden per brukare var 261 tkr.

2007 tkr	Budget
Personlig assistans	66 015
- varav med kommunen som utförare	* 55 355
- varav med annan vårdgivare	* 10 660

* Enligt förvaltningens ekonomer kommer fördelningen att justeras under året så att budgeten fördelas efter beräknat antal personer som väljer kommunen respektive annan vårdgivare än kommunen som utförare.

Källa: Förvaltningens ekonomer.

Av redovisningen kan vi se att verksamheten har redovisat överskott för 2004 och 2005 och ett underskott för 2006. Personlig assistans med annan huvudman redovisar årligen underskott medan "kommunen som utförare" redovisar ett överskott. Budgeten kommer att justeras under 2007 till mer faktiska omständigheter.

Kommunen är skyldig att betala ersättning till privata assistansgivare för sjukvikarier och denna kostnad var år 2006 1,8 miljoner kr.

2.1.4 Antal årsarbetare personliga assistenter i kommunen

Antalet personliga assistenter anställda av kommunen har varierat mellan åren.

År	Antal årsarbetare
2004	273
2005	296
2006	349
2007	371

Källa: Förvaltningens ekonomer

2.2 Organisation och mål

2.2.1 Organisation

Handikappomsorgen är uppdelad i två olika funktionsområden:

- Funktionen för omsorger
- Funktionen för fysiskt och psykiskt funktionshinder

Under respektive funktionschef/ biträdande funktionschef finns ett antal biståndsbedömare/ handläggare och enhetschefer med ansvar för olika verksamhetsområden.

Ett antal enhetschefer ansvarar för de olika LSS-verksamheterna. De har sina kontor i socialförvaltningens lokaler i Juneporten. Enhetscheferna från de båda funktionsområdena sitter tillsammans.

Biståndsbedömning är skild från verkställighet och för bedömning av dessa ärenden finns ett antal handläggare. Biståndshandläggarna handlägger både insatser enligt Socialtjänstlagen och LSS. Handläggarna arbetar nära varandra och diskuterar ärenden och bedömningar. De har sina lokaler i Sofiahuset.

2.2.2 Verksamhetens mål och riktlinjer

Socialnämnden har 2004-06-15 reviderat sin LSS-policy från 2000. I policyn ges bland annat beskrivningar av olika insatser enligt LSS.

Några riktlinjer motsvarande de för socialtjänstlagen finns inte i kommunen. Vid intervjuerna framkommer att några riktlinjer inte efterfrågas och förvaltningen planerar ej heller att ta fram några.

De flesta anser att LSS-lagens starka ”rättighetsprägel” är betydligt svårare att styra upp med riktlinjer än vad som gäller socialtjänsten i övrigt.

Socialstyrelsen har nyligen genomfört en landsomfattande kartläggning av kommunala riktlinjer för personlig assistans. 297 kommuner/ stadsdelar har svarat. Socialstyrelsen har bl a konstaterat följande:

- De flesta kommuner saknar riktlinjer. 80 kommuner har utarbetat egna riktlinjer. 25 kommuner håller på att utarbeta riktlinjer.
- Av de kommuner som uppger att de har riktlinjer består dessa till stor del av utdrag ur och sammanställningar av lagar och förarbeten. I drygt 50 kommuner har gjorts tilllägg och förtydliganden främst avseende vilka insatser som kan ingå i assistansen samt hur assistansen skall utföras.

Socialstyrelsen:

- anser att kommunala riktlinjer kan ha positiva effekter. De kan bidra till ökad rättsäkerhet för den enskilde. Genom riktlinjer kan kommunerna tydliggöra inriktning och prioriteringar. Det kan dock finnas risker med riktlinjer speciellt om dessa inte tillämpas på ett flexibelt sätt.
- finner anledning att understryka att lokala riktlinjer måste vara förenliga med lag, förarbeten och rättspraxis.
- framhåller att rätten till och innehållet i insatsen i varje enskilt fall måste bedömas individuellt och vägas mot kvalitetsnivån goda levnadsvillkor.

2.3 Handläggning av LSS-insatser

Enligt lagstiftningen skall den funktionshindrade, för att ha rätt till insats enligt LSS, dels *ha ett behov* av insatsen, dels höra till någon av de *personkretsar* som beskrivs i LSS. En s.k. *personkretsbedömning* är alltid en del i utredningen om behov av LSS-insats. Handläggning av LSS-insatser ställer krav på specialkunskaper om lagen och på funktionshinder.

2.3.1 Handläggning av personlig assistent – överlämnande av beslut till utförare

Vanligtvis inleds handläggningen med att en ansökan om insatsen personlig assistent inkommer till handläggaren. Tid för personligt sammanträffande bokas, oftast hembesök eller besök på lasarett och efter detta inleder handläggaren en utredning. Vid mer omfattande och komplicerade fall arbetar handläggarna gemensamt. Underlag inhämtas för att kunna göra en personkretsbedömning. Personkretsbedömning är det första som görs i utredningen och som underlag för den bedömningen finns också i regel läkarutlåtande.

Om handläggaren i detta skede gör en bedömning att omvårdnadsbehovet är stort d v s om de grundläggande behoven bedöms överstiga 20 tim, tas kontakt med Försäkringskassan. I dessa fall görs ibland gemensamt hembesök. Samarbetet med Försäkringskassan har utvecklats under senare tid. Tidigare gjordes inte gemensamma hembesök. En målsättning är också att handläggarna vill ligga ”i fas” med Försäkringskassan d v s man vill kommunicera ofta och nära.

Handläggaren fullföljer utredningen och gör en bedömning av insats d v s hur många timmar som beviljas till i första hand de grundläggande behoven och i andra hand till övriga behov. Beslutet är tidsbegränsat i avvaktan på Försäkringskassans beslut. Beslutet kommuniceras med brukaren.

När beslut är taget av biståndshandläggare ”överlämnas” ärendet till enhetschef för verkstälighet. Enhetschef för personliga assistenter vet i regel i god tid att ett nytt ärende är på gång. Detta är en nödvändighet då rekrytering av personliga assistenter kan ta lång tid.

Handläggarna använder idag ett databaserat verksamhetssystem för dokumentation av handläggning och beslut.

Förutom handläggning av personlig assistans rör den mer omfattande handläggningen ledsagarservice, kontaktpersoner, korttidsvistelse samt omprövningar.

2.3.2 Delegationsordning

En delegationsordning finns fastställd av socialnämnden. Handläggarna får besluta i samtliga ärenden med undantag av beslut om placering i familjehem.

2.4 Utförande av insatsen personlig assistent

2.4.1 Arbetsledarfunktionen

Enhetscheferna har ett omfattande ansvarsområde. En viktig och omfattande arbetsuppgift är det ekonomiska ansvaret. Detta ansvar innefattar budgetansvar och ansvar för att verksamheten drivs inom givna ramar. Enhetscheferna har också ansvar för stora personalgrupper innefattande ansvar för rekrytering, schemaläggning, löner, medarbetarsamtal mm. Enhetschefen ska också hålla regelbunden kontakt med brukare och deras närstående.

Enhetscheferna har ansvar för stora personalgrupper. Ett stort och viktigt arbete för enhetscheferna är att i arbetsgrupperna verka för gemenskap och tillhörighet till den övriga verksamheten. Frågor om arbetsmiljö är också omfattande. Eftersom verksamheten bedrivs i den enskilde brukarens hem så är arbetsmiljöfrågor svåra att hantera.

En omfattande del av chefernas tid används till möten med anhöriga till brukare. Detta ställer stora krav på enhetscheferna då anhöriga i många fall ställer stora krav.

Administrationen av den statliga assistansersättningen från Försäkringskassan är omfattande. Ansvar för detta åligger enhetschef men utförs av funktionernas administrativa assistenter.

Enhetscheferna har ett nära samarbete med LSS-handläggarna.

2.4.2 De personliga assistenterna

I december 2006 fanns ca 500 personer anställda som personliga assistenter i kommunen. Assistenternas tjänstgöringsgrad varierar eftersom de anställs utifrån det timantal som brukaren beviljats. Scheman för de personliga assistenterna görs utifrån det behov som den enskilde brukaren har.

Enhetschefen uppger att det ibland har varit svårt att rekrytera personliga assistenter. Yrkesgruppen har en relativt stor personalomsättning med hög sjukfrånvaro. Personliga assistenter anställda av kommunen har tillsvidareanställning.

2.5 Ekonomiska rutiner

2.5.1 Budget och uppföljningsrutiner

Enhetscheferna har ett ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Detta innebär ansvar att bedriva verksamheten inom givna ramar. Till sin hjälp har enhetscheferna kontinuerlig ekonomisk redovisning via sina datorer. Dessutom finns sk analyslistor med redovisning av lönekostnader.

2.5.2 Uppföljning av intäkter och kostnader för personlig assistans

När en person, som av kommunen beviljats insatsen personlig assistent, har stora behov av grundläggande karaktär, anmäler kommunens LSS-handläggare ärendet till försäkringskassan för prövning. Fram till dess att försäkringskassan genomfört egen utredning och fattat beslut i ärendet är kommunen skyldig att tillhandahålla stödet.

Försäkringskassans handläggningstider kan vara långa. Detta innebär att kommunen kan "ligga ute" med stora belopp vilket också kan försvåra uppföljnings- och prognosarbete gentemot budget.

Om försäkringskassan beviljar statlig assistansersättning (LASS-ersättning) för personlig assistans, är kommunen berättigad till retroaktiv ersättning. Kommunen ersätts med ett schablonpris, 219 kr per timme år 2006 och med 228 kr per timme för 2007. Timpriset fastställs varje år av regeringen.

LASS-ersättningen bör täcka kommunens kostnader för löner, administration, utbildning och omkostnadsersättning som ska användas i samband med aktiviteter som genomförs under assistansen, t ex assistenternas entré vid aktiviteter eller matkostnad vid aktiviteter.

Vid budgettilldelning används följande procentsatser:

- Lönekostnader inklusive personalomkostnader 87 %
- Omkostnadsersättning 1,5 %
- Utbildning 4,5 %
- Administrationskostnader 7 %

Fördelningen finns angiven i Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2003:7 § 10 samt Svenska kommunförbundets cirkulär 1994:124 och 2003:53.

En funktionshindrad kan beviljas förhöjd ersättning ifrån försäkringskassan om det finns speciella behov som t ex kräver högre utbildad personal, dubbelbemanning och arbete på oekväm arbetstid. För att ansöka om den förhöjda ersättningen krävs en detaljerad redovisning för just den individen. Det kan även uppstå situationer där kommunen beviljar den enskilde tillfällig utökning av personlig assistent. Om sådana utökningar beviljas den enskilde vid flera tillfällen, bör försäkringskassan bli uppmärksam på situationen för prövning om behoven skall ingå i underlaget för statlig assistansersättning.

Kommunen handlägger administrationen av assistansersättning enbart för dem som valt kommunen som utförare. I de fall den funktionshindrade valt annan utförare än kommunen, har kommunen ändå ett basansvar för insatsen personlig assistans. Detta innebär bl a att kommunen har kostnadsansvaret för tillfälliga utökningar av assistansen. Om brukaren begärt annan utförare och den ordinarie personliga assistenten blir sjuk har kommunen skyldighet att på brukarens begäran praktiskt ställa upp med en vikarie eller att lämna ekonomisk ersättning om den enskilde själv ordnar en vikarie.

Funktionernas ekonomer och administrativa assistenter sköter de administrativa kontakterna med försäkringskassan vad avser ersättningar och uppföljning för assistansersättning. Ansvaret ligger dock på enhetschef. Detta är rutiner av stor och viktig omfattning.

3. Bedömning

3.1 Verksamhets- och kostnadsutveckling

LSS-lagen fokuserar starkt på individens rätt till bland annat insatser, rätt att välja tidpunkt för när olika insatser och aktiviteter skall utföras samt rätt att välja utförare där det kan vara en kombination av olika utförare hos enskilda brukare såsom kommunen, anhöriga och kooperativ eller privat företag.

Individfokuseringen gör det svårt för kommunen att styra upp och samordna olika verksamhetsdelar vilket socialtjänstlagen möjliggör på ett annat sätt. LSS-lagen beaktar ej heller någon kostnadsaspekt.

Jönköpings kommun har en relativt god kontroll över verksamhets- och kostnadsutvecklingen för handikappomsorgen som helhet, för LSS och för personlig assistans.

Kommunens handikappomsorg är ungefär av samma omfattning som i andra större jämförbara kommuner men med lite mer SoL- insatser och lite mindre av LSS- insatser. Utvecklingen av boendestöd inom omsorgerna (SoL- insats) missgynnar kommunen i det statliga utjämningsystemet men är ur både samhälls- och brukarperspektiv ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

Den personliga assistansen har ökat relativt kraftigt både ekonomiskt och antalsmässigt mellan åren 2004-2006. Ökningen av antalet brukare har främst gällt de som har valt annan utförare än kommunen.

Förvaltningen har klarat att hålla den personliga assistansverksamheten (LSS/LASS) inom givna ekonomiska ramar under 2004 och 2005 men ej under 2006. Det finns dock en felbudgetering, över åren, mellan personlig assistans utförd av kommunen och utförd av annan hu-

vudman. Budgeten bör mer fördelas utifrån föregående års olika delresultat. (Detta kommer att beaktas och genomföras under 2007.)

3.2 Organisation, mål, policys och riktlinjer

I kommunen finns en genomarbetad LSS-policy men några riktlinjer finns inte framtagna. Handläggarna följer bland annat lag och domstolsutslag samt diskuterar mycket med varandra för att finna samsyn i arbetet med att genomföra biståndsbedömningar.

Riktlinjer är ett viktigt instrument som komplettering och förtydligande till policyn. Att utforma riktlinjer är socialnämndens viktigaste möjlighet att styra verksamheten då beslutanderätten är delegerad handläggarna. Riktlinjer kan enbart vara vägledande vid bedömningar eftersom behovsbedömning alltid ska utgå från den enskildes behov. Behovet av riktlinjer gäller inte enbart för personlig assistans utan även för andra insatser såsom boende, ledsagning, kontaktpersoner m m.

3.3 Handläggning av LSS- insatser

Handläggning, behovsbedömning och beslut är en mycket viktig del inom äldre- och handikappomsorgen. Det är här framtida kostnader kan påverkas. LSS- lagstiftningen styr verksamheten i mycket hög utsträckning. LSS är en rättighetslag vars syfte är att svårt funktionshindrade skall ha möjlighet att leva som andra i gemenskap med andra.

Idag fungerar samarbetet med försäkringskassan på ett förhållandevis bra sätt. Förvaltningens handläggning av LSS- ärenden fungerar relativt väl. Det är av största betydelse att uppföljningar, på individnivå, genomförs regelbundet.

3.4 Utförande av insatsen personlig assistent

Att vara arbetsledare eller enhetschef för personliga assistenter är till vissa delar annorlunda och mer komplicerat än arbetsledarskapet inom andra verksamheter. De personliga assistenterna har sina arbetsplatser förlagda till de enskilda brukarnas hem. Enhetscheferna har också många kontakter med brukarnas anhöriga vilket många gånger kan vara krävande.

Brukarna har ett stort inflytande över vilka som skall anställas som personliga assistenter. En svår arbetsuppgift för cheferna är att rekrytera, stötta, handleda och arbetsleda personal i deras arbete. Arbetsledarrollen innebär också ett ansvar för många arbetsplatser och att finna avvägningar mellan den enskilde brukarens inflytande och arbetsgivaransvaret. Yrkesgruppen personliga assistenter har hög personalomsättning och hög sjukfrånvaro. Detta måste beaktas inför det framtida rekryteringsarbetet.

Enhetscheferna har ett stort ekonomiskt ansvar. För uppföljning av det ekonomiska utfallet finns goda hjälpmedel. Dessutom hjälper funktionernas ekonomer till vid behov.

3.5 Ekonomiska rutiner

Det sker omfattande ekonomiska transaktioner mellan Försäkringskassan och kommunen. Dessa rutiner fungerar idag väl och det finns en god kontroll över administrationen av assistansersättning.