



Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

Järfälla kommun

KPMG AB

2022-09-19

Antal sidor 15



Järfälla kommun

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

2022-09-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Jämförande nyckeltal	4
3.2	Organisation	9
3.3	Styrning, ledning och uppföljning inom LSS-verksamheten	10
4	Slutsats och rekommendationer	14
4.1	Rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrning, ledning och uppföljning av LSS-verksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Socialnämnden endast till viss del säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten med en tillräcklig intern kontroll.

Vår granskning visar att styrningen från socialnämnden i form av inriktning, uppdrag, mål med mera är svag. Detta är som vi bedömer det en konsekvens av kommunens styrmodell där mål för nämnderna sätts på fullmäktige nivå. Detta ger i sin tur att inriktning och ambition avseende delverksamheter tenderar att bli svag och vår bedömning är att socialnämnden inte har en tydlig styrning av LSS verksamheten.

I övrigt är vår bedömning att det finns en tydlig struktur för ekonomistyrning och uppföljning och även verksamhetsuppföljning och kvalitet. Det vi saknar är en tydlig koppling till nämndens mål och ambitioner inom dessa områden.

Andra utmaningar vi kan se genom vår granskning härrör sig främst till nämndens kostnadsutveckling inom LSS. Här kan vi se behov av fördjupad analys av dels kommunen nettokostnadsavvikelse och kostnadsnivåer inom enskilda verksamheter, dels en fördjupad analys av orsaker till utvecklingen av kommunens bidrag i utjämningsystemet.

Kopplat till ovanstående är vår bedömning att nämnden närmare behöver se över vilka typer av insatser som i större utsträckning bör kunna tillgodoses i kommunens egen verksamhet och vilken utveckling av såväl verksamhet som personal som krävs för att möta dessa behov.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Socialnämnden att:

- Tydliggöra sin styrning av LSS verksamheten genom konkreta mål för vad verksamheten ska uppnå
- Genomföra en analys av orsaker till nettokostnadsavvikelsen samt kostnadsnivåer inom vissa verksamheter samt utifrån vidta eventuella åtgärder.
- Tydliggöra att vid beslut om att överföra delar av verksamheten till privat regi ska även eventuella konsekvenser för intäkter/kostnader i utjämningsystem vara en del i beredningsunderlaget.
- Ta initiativ till utökad samverkan med Försäkringskassan

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om Socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet inom LSS. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan få påverka vilket stöd och vilken service de får. LSS ger rätt till tio insatser för särskilt stöd och särskilt service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning. Insatser som regleras är bland annat personlig assistans och boende med särskild service. Av LSS 6 § framgår bland annat att verksamheten skall vara av god kvalitet samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall utvecklas och säkras. Samarbete med andra samhällsorgan framhålls och kommunen ska enligt LSS 10 § verka för att insatserna till den enskilde samordnas.

Ansvar för personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Socialnämnden fullgör kommunens uppgifter inom LSS, samt Socialförsäkringsbalken (SFB). Detta innebär att nämnden ansvarar för målformulering, effektivitet och uppföljning av verksamheten men även för att säkerställa att verksamhetens målgrupp får adekvat information.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att nämndens styrning och uppföljning samt även samverkan bör bli föremål för granskning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningens övergripande revisionsfråga är om Socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten med en tillräcklig intern kontroll.

Som stöd för den övergripande revisionsfrågan finns följande delfrågor:

- Finns det tydliga mål som är kända och tillämpas inom verksamheten?
- Finns en tydlig struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet/utförare?
- Säkerställer nämnden att mål och riktlinjer följs samt har en strukturerad uppföljning av verksamhet som utförs på entreprenad eller i andra former av privata utförare?
- Finns det en strukturerad uppföljning och kontroll av ekonomi och kvalitet?
- Finns en ändamålsenlig samverkan med Försäkringskassan avseende utredningar om insatser

Granskningen omfattar Socialnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap 6 §
- KF Beslut och riktlinjer
- Socialtjänstlagen
- Lagen om särskilt stöd och service (LSS)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Allmänna krav på en god intern kontroll

2.3 Metod

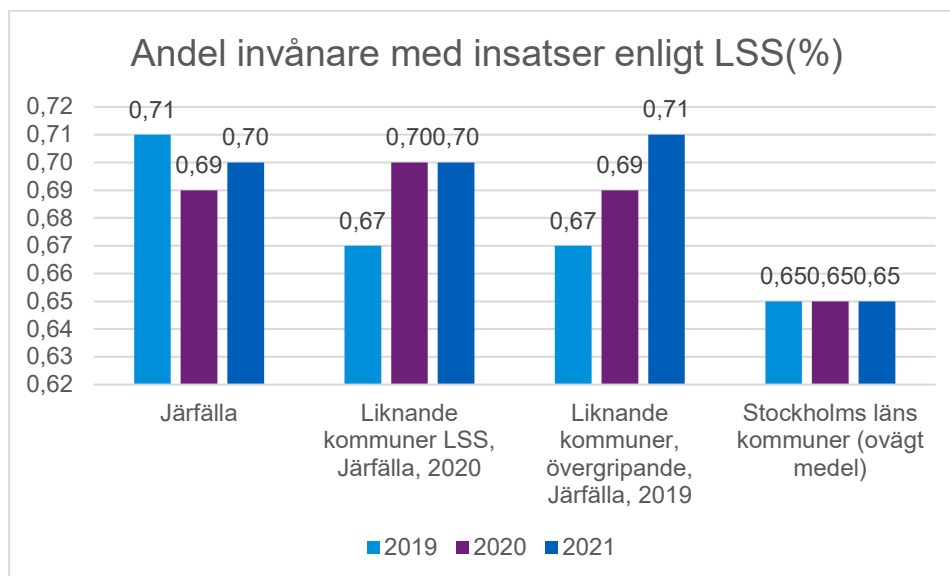
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Ett antal dokument har gått igenom och analyserats. Det har främst handlat om mål- och styrdokument, riktlinjer och rutiner. Intervjuer har genomförts med förvaltningschef socialförvaltningen, avdelningschef äldre- och funktionshinder, områdeschef myndighet och LSS, enhetschefer myndighet, boende och daglig verksamhet, controller, chef stöd och utveckling samt handläggare inom LSS.

Granskningen har varit föremål för faktakontroll av förvaltningschef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Jämförande nyckeltal

För att ge en övergripande bild av kommunens insatser inom LSS området har vi genomfört en övergripande nyckeltalsjämförelse (samtliga uppgifter hämtade från Kolada). Av denna kan vi se att kommunen i jämförelse med liknande kommuner ligger i samma nivå avseende omfattningen av insatser eller andelen i befolkningen som har insatser enligt LSS.



Järfälla kommun

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

2022-09-19

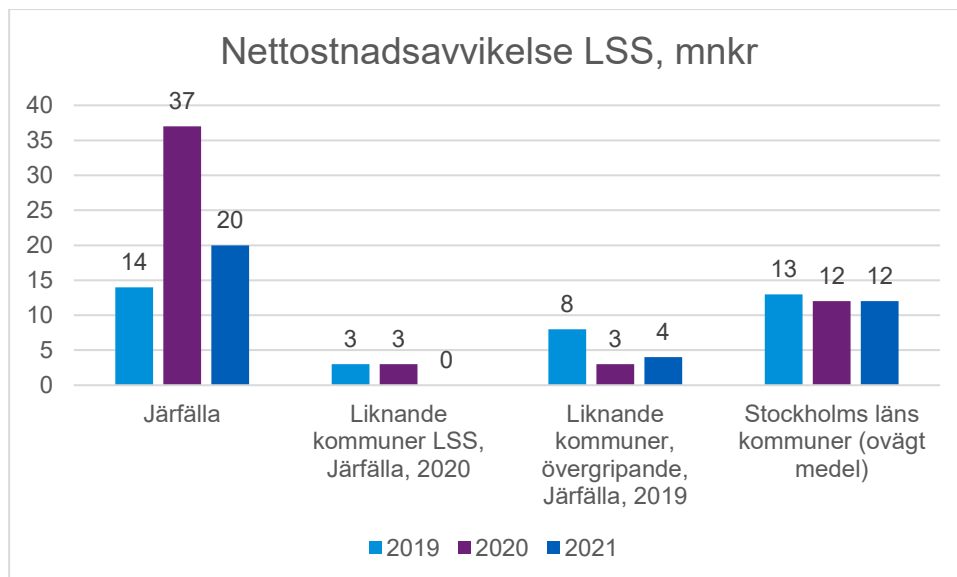
Ser vi närmare på de olika insatserna inom LSS och dess omfattning visar vår jämförelse för kommunen följande:

Personer med avlösarservice enligt LSS, antal/10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med boende enligt LSS, antal per 10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med daglig verksamhet enligt LSS, antal per 10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med kontaktperson enligt LSS, antal per 10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med korttidstillsyn enligt LSS, antal per 10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med korttidsvistelse enl. LSS, antal per 10 000 inv.	<liknande kommuner	Grön
Personer med ledsagarservice enl. LSS, antal per 10 000 inv.	>Liknande kommuner	Röd
Personer med personlig assistans enl. LSS, antal per 10 000 inv.	>Liknande kommuner	Röd
Personer med personlig assistans enl. SFB, antal per 10 000 inv.	<Liknande kommuner	Grön

I vår jämförelse har vi noterat att det främst är inom personlig assistans enligt LSS som kommunen avviker med en större omfattning av insatser än jämförbara kommuner. En viss större omfattning finns även avseende ledsagarservice, men insatsen som sådan är ändå inte en av de mer resurskrävande för kommunen.

Strukturellt är alltså bilden att kommunen inte har fler invånare med LSS insatser och att även majoriteten av insatserna ligger lägre i omfattning än jämförbara kommuner.

Med denna bakgrund noterar vi dock att kommunen ändå tycks ha utmaningar avseende kostnadsnivån inom LSS.



Järfälla kommun

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

2022-09-19

Diagrammet ovan visar den avvikelse som kommunen har i kostnader mot förväntad kostnadsnivå utifrån kommunens strukturella förutsättningar. Här kan vi notera att verksamheten, enkelt uttryckt, kostar ca 20 mnkr mer än vad den förväntas kosta 2021. Vi kan också notera att skillnaden varit betydligt högre 2020.

När vi försöker närma oss möjliga förklaringar till kommunens höga kostnader får vi följande bild. Kommunens kostnader inom boende enligt LSS ligger på en lägre nivå i förhållande till antal invånare i kommunen men däremot högre i kostnad per brukare. Samma förhållande gäller daglig verksamhet. Här skulle alltså en förklaring kunna vara att omfattningen av insatserna inte är större än jämförbara kommuner, men att Järfälla har högre kostnad för de enskilda brukarna. Detta utifrån endera mer vårdkrävande brukare alternativt en mindre kostnadseffektiv verksamhet.

Ett annat område som avviker är personlig assistans. Nedanstående tabell indikerar att det främst kan vara omfattningen av personlig assistans enligt LSS som bidrar till högre kostnader.

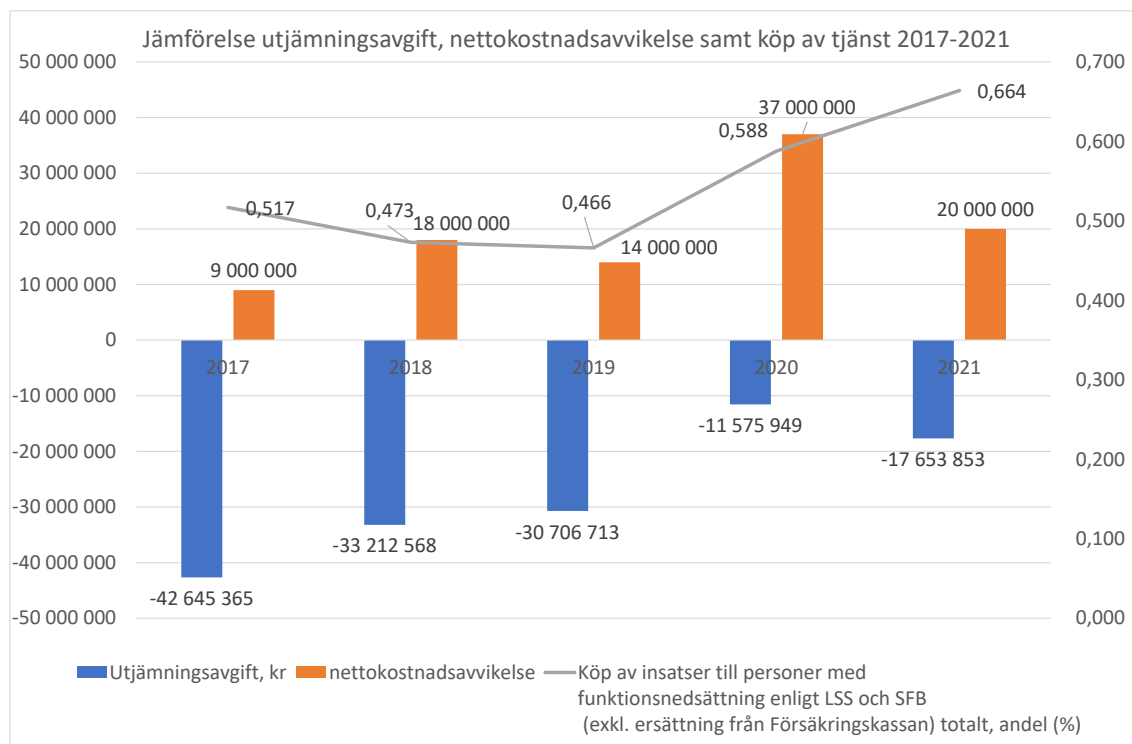
		2019	2020	2021
Personer med personlig assistans enligt LSS, antal/10 000 inv.	Järfälla	8	7	7
	Liknande kommuner LSS, Järfälla, 2020	3	4	4
	Liknande kommuner, övergripande, Järfälla, 2019	5	5	5
	Stockholms läns kommuner (ovägt medel)	4(..)	5	4
Personer med personlig assistans enligt SFB, antal/10 000 inv.	Järfälla	12	11	10
	Liknande kommuner LSS, Järfälla, 2020	12	12	11
	Liknande kommuner, övergripande, Järfälla, 2019	13	13	13
	Stockholms läns kommuner (ovägt medel)	13	12	12

I vår övergripande jämförelse av LSS verksamheten har vi även övergripande studerat kvalitetsuppföljningar från LSS verksamheten. Här noterar vi att andelen brukare inom daglig verksamhet som känner sig trygga med sin personal är i nivå med andra kommuner (80% jmf 81%) medan det inom brukarbedömning inom boende totalt (gruppboende och serviceboende) sammantaget ges ett lägre betyg (69% jmf 78 % 2021). På frågeställningen om brukaren aldrig är rädd för något hemma kan noteras att Järfälla ligger närmare jämförbara kommuner, här svara i Järfälla 68% nej och i jämförbara kommuner 69% inom boende totalt.

Ett annat område som visar på utmaningar är utredningstiden från det att ansökan om insatser sker till dess att beslut erhålls. Här visar Järfälla på ett medelvärde av 70 dagar 2021 medan kommungruppen likande kommuner LSS visar på ett medelvärde

av 59 dagar. Det ska dock noteras att det är under 2021 som kommunen tydligt försämrat sin utredningstid.

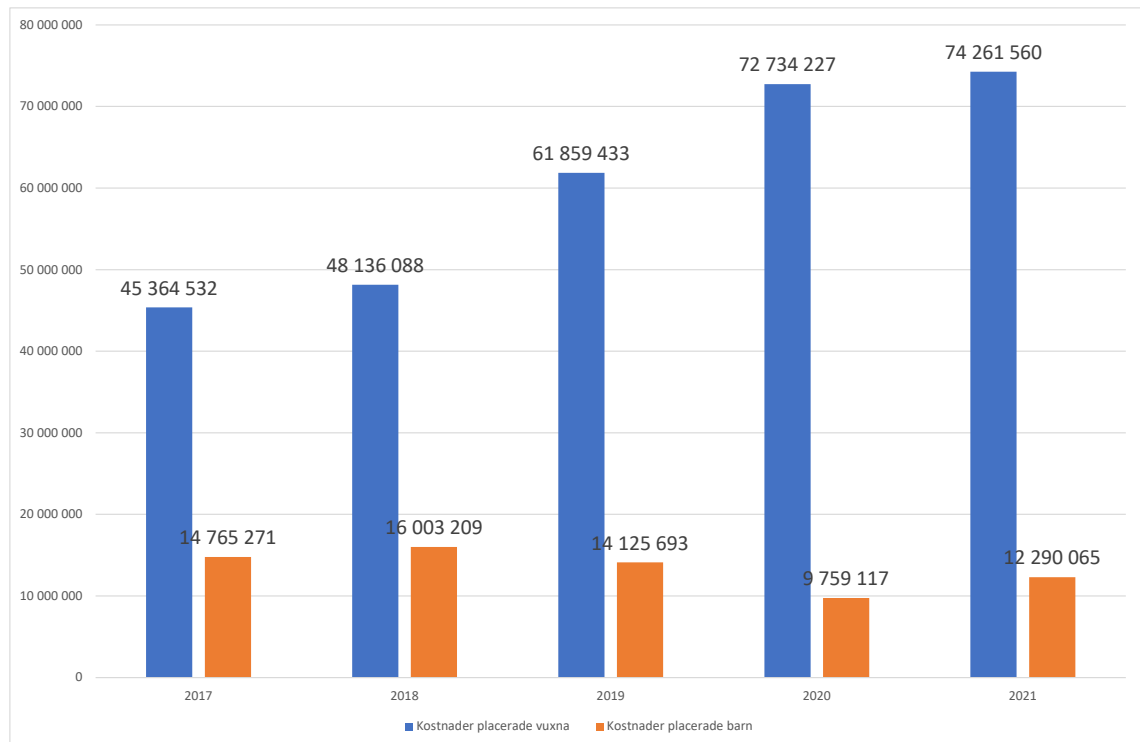
Avslutningsvis har vi studerat utvecklingen av kommunens utfall inom skatteutjämningsystem för LSS. Den kommunalekonomiska utjämnningen utjämnar för skillnader i skatteintäkter samt strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner respektive regioner och LSS-utjämnningen utjämnar för kostnadsskillnader i kommunernas LSS-verksamhet.



Av bilden ovan kan vi se att Järfälla varje år betalar in i systemet för skatteutjämnning. Från 2017–2020 har avgiften minskat för att sedan från 2021 öka. För 2022 förväntas avgiften landa på ca 45 Mkr. Det är självklart svårt att dra några direkta slutsatser av jämförelsen ovan, men det vi kan notera är att när avgiften till utjämningsystemet minskar så minskar samtidigt kommunens köp av insatser och när avgiften tycks öka igen så finns också en ökning av andelen köpta insatser, även om det inte sker fullt ut parallellt utan har en viss eftersläpning. En tänkbar orsak till detta kan vara att i utjämningsystem så är en viktig faktor, kommunernas kostnad för personal kopplat till insatserna. Vid en större andel köp av tjänst får inte denna faktor samma genomslag. Viktigt att komma ihåg i detta sammanhang är att köp av tjänst inom LSS kan ske i ett antal olika former och att utgångspunkten för lagstiftningen är att den enskilde ska ha stor valfrihet tex inom personlig assistans. Till detta kommer sedan de förtroendevaldas egna ambitioner och inriktning för verksamheten samt även förutsättningar att hantera individers behov inom den egna verksamheten.

Vi har i detta sammanhang valt att lyfta fram ett perspektiv lite extra. I tabellen nedan framgår utvecklingen av externa köp av placeringar motsvarande period som ovan, dvs

2017–2021. Av tabellen ser vi att framförallt köp av tjänst avseende vuxna ökat markant under denna period. En ökning som kan ha betydelse såväl för nettokostnadsavvikelse som utjämningsavgift.



Till ovanstående noterar vi att kommunen generellt har en hög andel köp av tjänst inom LSS. Nyckeltal visar på detta område att kommunens andel köp av insatser till personer med funktionsnedsättning enligt LSS (exkl. ersättning från Försäkringskassan) från privata utförare, andel (%) 2021 var 66% att jämföra med likande kommuner som i genomsnitt hade 23% köp av tjänst.

3.1.1 Sammanfattning

Av denna övergripande nyckeltalsanalys kan vi konstatera att kommunen har utmaningar i sin LSS verksamhet. Framförallt noterar vi en hög nettokostnadsavvikelse. Orsaken till nettokostnadsavvikelsen är utifrån detta uppdrag inte helt tydlig men vi kan notera att kommunen har en högre andel personlig assistans enligt LSS, att kommunen har högre kostnad per brukare inom daglig verksamhet och boende samt att utvecklingen och kostnaden av externa placeringar ökat markant. I denna jämförelse har vi även redovisat utvecklingen av kommunens utjämningsavgift för LSS där kommunen betalar i till skatteutjämningssystemet. Här är vår slutsats att omfattningen av avgiften kan hänga samman med den stora andelen köp av tjänst som kommunen har inom LSS. Här är vår bedömning att detta härrör sig såväl till politiska ambitioner som utmaningar i verksamheten att verkställa vissa enskilda individers behov. Beträffande kopplingen mellan politiska beslut om att delar av verksamheten ska utföras i privat regi och ev. påverkan på utjämningsavgiften framgår av intervjuer

Järfälla kommun

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

2022-09-19

att denna fråga tagits upp till diskussion i samband med denna typ av beslut, men samtidigt att den i formell mening inte varit en del i beredningsunderlaget. Det kan också noteras att förändringar i utjämningsystemet inte har en direkt påverkan på socialnämndens budget, utan blir en del i kommunens förändringar av intäkter och kostnader.

3.2 Organisation

I Järfälla kommun har socialnämnden och äldrenämnden en gemensam förvaltning. Förvaltningens organisatoriska lokalisering visas i figuren *Järfälla kommuns tjänstemannaorganisation* nedan. Socialdirektören är förvaltningschef och serverar därmed båda nämnderna.

Järfälla kommuns tjänstemannaorganisation¹



Socialförvaltningen är indelad i de tre avdelningarna äldre och funktionshinder, individ- och familjeomsorg, samt lednings- och verksamhetsstöd som visas i figuren *Socialförvaltningens organisation* nedan. Socialnämnden ansvarar för stöd till personer med funktionsnedsättning, samt individ- och familjeomsorg. Äldrenämnden ansvarar för äldreomsorgen.

Socialförvaltningens organisation²



¹ Figur: Tjänstemannaorganisation och ledning, Järfälla kommun. Senast uppdaterad: 2021-11-11. Startside / Kommun och politik / Förvaltningar och bolag / Tjänstemannaorganisation.

² Figur: Socialförvaltningen, Järfälla kommun.

Avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd har enligt de intervjuade 58 medarbetare, varav det i dagsläget finns tio utredare som har olika fokusområden, till exempel äldreomsorg, funktionsnedsättning (LSS) eller individ- och familjeomsorg, samt ekonomcontrollers i enheten för ekonomi och systemförvaltning som ansvarar för kontroll och uppföljning. Kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS) är organisatoriskt sett lokaliserad på enheten kansli och tillsyn.

I intervjuer framgår att nuvarande organisation är relativt ny och att en förändring som genomförts är att förvaltningen infört områdeschefer som har ett samlat ansvar för olika delar i verksamheten. För LSS betyder det en områdeschef med ett samlat ansvar för verksamheten. Ett syfte med förändringen som förs fram är att utveckla samverkan mellan utförare och myndighet genom tätt samarbete mellan de båda områdescheferna för dessa ansvarsområden.

3.3 Styrning, ledning och uppföljning inom LSS-verksamheten

3.3.1 Målstyrning

Kommunens styrmodell innebär att det är kommunfullmäktige som beslutar om mål för socialnämndens verksamhet. För 2022 finns två mål:

- Förvaltningens verksamheter ska präglas av öppenhet, delaktighet och trygghet
- Den enskilde ska uppleva ökad livskvalitet och ökade förutsättningar för ett bättre liv

Av nämndens verksamhetsplan för 2022 framgår att nämnden beslutat om ett antal indikatorer kopplat till dessa mål och som direkt berör LSS verksamheten. Dessa är:

- Enheterna inom området funktionsnedsättning (boende) ska dokumentera om den enskildes delaktighet i alla genomförandeplaner
- Andelen brukare i gruppboende - LSS som svarat positivt på frågan om de får bestämma om saker som är viktiga hemma ska öka varje år till dess att resultatet ligger på 80 procent eller högre.
- Andelen brukare inom daglig verksamhet - LSS som svarar ja på frågan om de får vara med och bestämma om saker som är viktiga ska öka varje år tills dess att resultatet ligger på 80 procent eller högre.

I nämndens verksamhetsplan finns en beskrivning av utmaningar, risker och planerade insatser för att utveckla verksamheten och som bedöms ha en direkt koppling till kommunfullmäktiges mål.

Kopplingen från den övergripande styrningsnivån i nämnden och ut till de enskilda enheterna beskrivs i intervjuer som svag och styrning och uppföljning upplevs främst

ha betoning på ekonomi och kopplingen mellan ekonomi och verksamhet är inte så tydlig.

Samtidigt kan också noteras från intervjuerna att det pågår ett arbete med att ta fram en ny styrmodell för kommunen och dess bolag. Ett arbete som förvaltningen deltar i och kommer behöva förhålla sig till/följa efter det att den nya modellen är beslutad. En del i den nya styrmodellen uppges exempelvis vara att det är nämnderna som ska besluta om nämndmål med utgångspunkt från kommunfullmäktiges inriktningsmål.

3.3.2 Ekonomistyrning/uppföljning

Av våra intervjuer framgår att det finns en tydlig struktur i verksamheten kopplat till den ekonomiska uppföljningen. Områdeschef har varje månad avstämning med enhetschefer och har sedan i sin tur avstämning med controller och ev. avdelningschef. Fokus i den ekonomiska uppföljningen ligger på budgetavstämningar och det uppges ske lite diskussion kring åtgärder för att minska kostnader.

Beträffande de utmaningar som finns gällande kostnadsnivåer framgår av intervjuer att man upplever att kommunen har mycket utförarverksamhet, dvs mycket insatser. Framförallt uppges att det finns mycket boendeinsatser och att kommunen har en kontinuerlig inflyttning av brukare/kunder med behov av insatser. Skälen för detta kan vara flera men dels är Järfälla en tillväxtkommun, dels att verksamheten inom LSS haft ett gott rykte, men kanske också att man uppfattats som generös. Det framgår också av intervjuerna att det är mycket personlig assistans i kommunen. Skälen som framförs är flera men det som främst lyfts är övervältring av ärenden från Försäkringskassan samt att man internt inte arbetat med myndighetsutövningen på ett tillräckligt strukturerat sätt tidigare. För att komma tillrätta med detta har man idag tillskapat en särskild utredningsgrupp för personlig assistans med syfte att öka kompetens för dessa utredningar.

Av intervjuerna framkommer också att nämnden hittills inte gett några särskilda uppdrag till LSS verksamheten att se över eller sänka sina kostnader och att man normalt klarar sin verksamhetsbudget inom detta verksamhetsområde.

3.3.3 Verksamhet och kvalitet

LSS-verksamhetens åtaganden/indikatorer utifrån nämndens verksamhetsplan följs löpande upp. Detta arbete är främst ett ansvar för avdelningscheferna med stöd av lednings- och verksamhetsstöd. Rapporteringen till nämnden av denna uppföljning sker under det pågående verksamhetsåret vid delårsrapporterna. Den slutgiltiga rapporteringen sker genom överlämnandet av verksamhetsberättelsen.

Verksamhetsuppföljningar genomförs för att följa upp hur kvalitetskraven i uppdragsbeskrivningarna och förfrågningsunderlag efterlevs. Det är förvaltningens stöd- och utvecklingsenhet som svarar för denna uppföljning. För varje mandatperiod tas en uppföljningsplan fram som ska beskriva vilka områden och enheter som ska granskas.

Nämnden tar årligen del av en kvalitetsberättelse i vilken förvaltningens kvalitetsarbete följs upp. Inom ramen för internkontrollarbetet sker kontroller och uppföljning. År 2021 genomfördes kontroller med fokus bland annat på fusk och oegentligheter och handläggningstider.

Beslut om individuella LSS-insatser som ges till den enskilde brukaren ska följas upp av den handläggare som fattat beslutet om insats. Av förvaltningens rutiner framgår att beslut om insats ska följas upp minst en gång om året. Av våra intervjuer framgår att denna regel är svår att efterleva på grund av handläggarnas arbetsbelastning. På grund av inflödet av ansökningar tvingas utredningar prioriteras framför uppföljning av beslutade insatser.

Av intervjuerna framgår att det främst är dokumentation som är det område där det finns störst brister hos utförarna. Behov av åtgärder dokumenteras i åtgärdsplaner som i sin tur följs upp. Enheten för stöd och utveckling upplever att man för närvarande hinner med den uppföljning som behövs inom de olika verksamheterna. Utvecklingsbehov finns dock inom angreppssätt och metoder i uppföljningen.

3.3.4 Bedömning

Vi bedömer att det i viss utsträckning finns struktur för styrning, ledning och uppföljning mellan nämnd och verksamhet/utförare. Kommunens styrmodell innebär dock att målstyrningen på verksamhetsnivå i vår mening blir svag och tenderar istället att få en tyngdpunkt på ekonomistyrning. Kommunfullmäktiges mål har enligt vår bedömning allt för svag koppling till den aktuella verksamheten och de indikatorer som nämnden beslutat om är även de allt för svaga för att ge verksamheten en tydlig inriktning om nämndens inriktning och ambition inom området. Vår bedömning blir att verksamheterna i stor utsträckning får söka stöd för den lokala styrningen via lagstiftningen och egna ambitioner.

Vår bedömning är samtidigt att nämnden genom enheten för ledningsstöd och verksamhetsstöd har en väl utarbetad kvalitetsuppföljning såväl av egen regin som av privata utförare samt att uppföljningen av den interna kontrollen ger en bild av status i verksamheten.

Gällande den löpande ekonomiska uppföljningen finns enligt vår bedömning en tydlig struktur från enhetschef till övergripande nivå och nämnden tar varje månad del av information om uppföljningen av den ekonomiska utvecklingen. Till det sker en utförligare rapportering vid delårsrapporterna. Utmaningar för kommunen tycks inte heller ligga inom budgetefterlevnad utan snarare gällande kostnadsnivåer inom vissa enskilda verksamheter. Här är vår övergripande bedömning att det finns behov av fördjupad analys av orsaker till nettokostnadsavvikelsen samt omfattning och kostnadsnivåer inom vissa insatser främst externa placeringar, personlig assistans, boende och daglig verksamhet och planering för åtgärder.

3.3.5 Myndighetsutövning

Inom avdelningen för äldre- och funktionshindrade finns en separat enhet för myndighetsutövning för personer med funktionsnedsättning. Här utreds och bedöms behov av insatser såväl enligt LSS som enligt SoL.

Nämnden har antagit riktlinjer för tillämpningen av LSS i handläggningen av rätten till insats. Av våra intervjuer framförs att handläggande personal följer vägledande domar inom området och tar stöd av varandra och chef i tillämpningen av lagen. Handläggaren har också möjlighet till juridiskt stöd i svårare ärenden ca 1–2 g/månad. Till det finns också en handledning som har mer karaktären av fokus på den egna utvecklingen hos personalen utifrån de ärenden som hanteras.

Det framgår av intervjuerna att myndighetsenheten legat efter med uppföljningar och omdömningar och att det gjorts olika satsningar för att komma ikapp, det finns dock kvarstående utmaningar med att hitta balans mellan arbetsförutsättningar och omfattning av ärenden. Våra intervjuer visar att uppföljningar och omsättningen av handläggare fortfarande upplevs hög. Det framgår vidare i intervjuerna att en utmaning är att många handläggare idag är nya och saknar erfarenhet.

Att korta handläggningstider och skapa förutsättningar för en god arbetsmiljö är och har varit en utmaning. Här är den särskilda satsningen på ett specialistteam för utredningar av personlig assistans en åtgärd som lyfts fram för att minska handläggningstider. Det framgår dock av intervjuer att det fortsatt upplevs vara ett högt tryck på inflödet av ärenden och på utredningar av behov och insatser.

3.3.5.1 Samverkan med Försäkringskassan avseende utredningar om insatser

Ansvaret för personlig assistans är delat mellan kommunerna och Försäkringskassan. Försäkringskassans ansvar begränsas till de mer omfattande insatserna, dvs. i de fall de behov av assistans som kallas grundläggande överstiger 20 timmar per vecka. Har personen behov av assistans understigande denna gräns är kommunen ansvarig. Kommunen har även ett ansvar för assistans upp till 20 timmar i veckan till personer till vilka Försäkringskassan beviljat insats för assistans.

I våra intervjuer framförs att det finns ett behov av att utöka samverkan med Försäkringskassan framförallt för erfarenhetsutbyte och för att skapa en struktur för kontakterna i olika ärenden. I intervjuer beskrivs att det över tid tagits olika initiativ men att ingen kontinuitet i samverkan uppnåtts. Ett visst utbyte har funnits kring risk för fusk och oegentligheter, men bilden som ges är att en tydlig struktur för samverkan saknas.

3.3.6 Bedömning

Vi kan se att det finns en tydlig struktur utarbetad runt myndighetsenheten i form av riktlinjer, handledning med mera. De utmaningar vi kan se ligger inom andra områden, ett intryck är att det varit och till viss del är en hög personalomsättning tillsammans med en kontinuerlig ärendeström vilket gjort att utredningstider och uppföljningar blivit eftersatta. Åtgärden att tillskapa ett särskilt team för att utreda personlig assistans bedömer vi som positiv, inte minst mot bakgrund av att det inom detta område tycks finnas kostnadsutmaningar. I övrigt är vår bedömning att det pågår arbete för att skapa ökad kontinuitet bland handläggare och åtgärder för att förbättra arbetsförutsättningarna, men samtidigt att ytterligare åtgärder kan vara nödvändigt för att åstadkomma stabilitet.

Det område som vi bedömer är mest utmanande för myndighetsenheten är det finns en balans mellan behoven och de insatser som kan ges. Här tycks det som om

kommunen har utmaningar i att kunna erbjuda såväl boende som andra insatser utifrån de behov som föreligger. Främst framkommer att boenden i kommunen inte är anpassade utifrån de mer komplexa ärenden som ökar. Här är vår bedömning att det kan finnas behov av ytterligare fördjupad analys av såväl befintliga ärenden som ev. kommande behov och hur kommunen i större utsträckning skulle kunna möta dessa med egen verksamhet snare än köp av tjänst.

Beträffande samverkan med Försäkringskassan är vår bedömning att det främst sker samverkan mellan handläggande personal i individärenden och på förekommen anledning. Någon tydlig struktur för samverkan finns inte, men att det samtidigt finns ett behov i organisationen såväl utifrån att skapa likvärdighet i bedömningar som minska risken för fusk och oegentligheter.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Socialnämnden endast till viss del säkerställer en ändamålsenlig styrning och ledning av LSS-verksamheten med en tillräcklig intern kontroll.

Vår granskning visar att styrningen från socialnämnden i form av inriktning, uppdrag, mål med mera är svag. Detta är som vi bedömer det en konsekvens av kommunens styrmodell där mål för nämnderna sätts på fullmäktige nivå. Detta ger i sin tur att inriktning och ambition avseende delverksamheter tenderar att bli svag och vår bedömning är att socialnämnden inte har en tydlig styrning av LSS verksamheten.

I övrigt är vår bedömning att det finns en tydlig struktur för ekonomistyrning och uppföljning och även verksamhetsuppföljning och kvalitet. Det vi saknar är en tydlig koppling till nämndens mål och ambitioner inom dessa områden.

Andra utmaningar vi kan se genom vår granskning härrör sig främst till nämndens kostnadsutveckling inom LSS. Här kan vi se behov av fördjupad analys av dels kommunen nettokostnadsavvikelse och kostnadsnivåer inom enskilda verksamheter, dels en fördjupad analys av orsaker till utvecklingen av kommunens bidrag i utjämningsystemet.

Kopplat till ovanstående är vår bedömning att nämnden närmare behöver se över vilka typer av insatser som i större utsträckning bör kunna tillgodoses i kommunens egen verksamhet och vilken utveckling av såväl verksamhet som personal som krävs för att möta dessa behov.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Tydliggöra sin styrning av LSS verksamheten genom konkreta mål för vad verksamheten ska uppnå
- Genomföra en analys av orsaker till nettokostnadsavvikelsen samt kostnadsnivåer inom vissa verksamheter samt utifrån vidta eventuella åtgärder.



Järfälla kommun

Granskning av styrning, ledning och uppföljning av LSS

2022-09-19

- Tydliggöra att vid beslut om att överföra delar av verksamheten till privat regi ska även eventuella konsekvenser för intäkter/kostnader i utjämningsystem vara en del i beredningsunderlaget.
- Ta initiativ till utökad samverkan med Försäkringskassan

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.