



# Utredning av LSS Personstöd

Danderyds kommun

PM

Gunnar Uhlin  
2012-10-25

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1	BAKGRUND .....	3
1.2	SYFTE.....	3
1.3	METOD.....	3
1.4	DEFINITIONER .....	4
<b>2</b>	<b>LSS PERSONSTÖD.....</b>	<b>5</b>
2.1	UPPDRAG.....	5
2.2	VERKSAMHETENS OMFATTNING.....	5
2.3	ORGANISATION .....	8
2.4	EKONOMI .....	8
2.5	JÄMFÖRELSE MED ANDRA KOMMUNER.....	10
2.6	SOCIALKONTORETS UPPFATTNING.....	11
2.7	ÖVRIGT .....	11
2.8	BEDÖMNING .....	11

## **1 Inledning**

### **1.1 Bakgrund**

Kommunfullmäktige har givit kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med produktionsstyrelsen, utreda förutsättningarna för LSS personstöd och föreslå eventuella förändringar.

### **1.2 Syfte**

Syftet med uppdraget har varit att göra en kartläggning och bedömning av verksamheten.

#### ***1.2.1 Frågeställningar inom ramen för utvärderingen***

I utredningen har ett antal frågeställningar belysts:

- ▶ Har verksamheten en relevant kostnadsredovisning?
- ▶ Jämföra kostnadsbilden med andra kommuner
- ▶ Hur påverkas verksamhetens förutsättningar av volymmässiga förändringar?
- ▶ Hur ser beställaren på verksamheten?

### **1.3 Metod**

Informationsinsamlingen har genomförts med hjälp av intervjuer och skriftliga dokument.

#### ***1.3.1 Intervjuer***

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Produktionsdirektör.
- ▶ Enhetschef, LSS personstöd.
- ▶ Controllern, produktionskontoret.
- ▶ Chef för äldre- och handikappheten.
- ▶ Gruppledare LSS.

#### ***1.3.2 Skriftliga dokument***

Följande utgör exempel på dokument som har ingått i uppföljningen:

- ▶ Ekonomisk uppföljningsdata.
- ▶ Verksamhetsdata.
- ▶ Nationell statistik.
- ▶ Jämförelsedata från andra kommuner.

## **1.4 Definitioner**

Nedan definieras några begrepp som används i detta PM.

### ***1.4.1 Personlig assistans***

Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd som ges ett begränsat antal personer som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med grundläggande behov. Förutsättningen för insatsen personlig assistans är att det är fråga om hjälp eller stöd av mycket privat karaktär, d.v.s. hjälpbehov som uppfattas som mycket privata och känsliga för den personliga integriteten och där den med funktionsnedsättning har ett särskilt intresse av att kunna bestämma vem som ska ge sådan hjälp och hur den ska ges.

Kommunen beslutar om personlig assistans enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Överstiger assistansbehovet 20 timmar per vecka kan den med funktionsnedsättning ha rätt till statlig assistansersättning. Försäkringskassan utreder och beslutar om assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalk (2010:110) 51 kapitlet. Kommunerna har hela det ekonomiska ansvaret för assistans upp till 20 timmar per vecka och försäkringskassan för behov därutöver.

### ***1.4.2 Assistansersättning***

Riksdagen har fattat beslut om en socialförsäkringsbalk som trädde i kraft den 1 januari 2011. I socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110), SFB, har det samlats cirka 30 tidigare socialförsäkringsförfattningar i en sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag. Det innebär att lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, upphävdes och att reglerna, i stort sett oförändrade, förs över till den nya socialförsäkringsbalken. Reglerna om assistansersättning samlas i kapitel 51.

Assistansersättningen utgår till den assistansberättigade med ett schabloniserat timbelopp. Schablonen fastställs årligen av regeringen efter förslag från Försäkringskassan. För år 2012 är schablonen 267 kronor per timme. Om det finns särskilda skäl kan den assistansberättigade beviljas förhöjd ersättning. Den kan högst vara 12 procent högre än schablonen.

## 2 LSS Personstöd

### 2.1 Uppdrag

LSS Personstöds uppdrag kan beskrivas som att tillhandahålla stöd, service och omvårdnad till personer med funktionsnedsättning. När det gäller kontaktperson/kontaktfamilj administrerar<sup>1</sup> LSS Personstöd verksamheten enligt ett avtal från 2010-06-09 mellan socialkontoret och produktionskontoret. De insatser som LSS personstöd utför har i grunden ett biståndsbeslut enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I huvudsak erbjuder LSS Personstöd följande insatser.

Figur 1 - LSS Personstöds verksamheter



För personlig assistans gäller enligt LSS valfrihet. Det betyder att den som beviljas personlig assistans har möjlighet att själv anlita en assistent, ett godkänt företag som utför tjänsten eller den kommunala utföraren av personlig assistans. Personlig assistans förekommer dels enligt LSS, dels enligt den nya socialförsäkringsbalken som trädde i kraft den 1 januari 2011<sup>2</sup>. Personlig assistans enligt LSS avser normalt ett assistansbehov under 20 timmar per vecka och kommunen är ansvarig för utredning och beslut. Om behovet överstiger 20 timmar per vecka så svarar försäkringskassan för utredning och beslut.

Avlösning och ledsagning enligt LSS omfattas f.n. inte av valfrihet utan LSS Personstöd utför insatserna. Socialnämnden avser att under 2013 införa valfrihet för insatserna avlösning och ledsagning enligt LSS.

Utöver ovanstående insatser kan det förekomma, i begränsad utsträckning, att insatser enligt SoL i assistansliknande form utförs.

### 2.2 Verksamhetens omfattning

I nedanstående tabell redovisas omfattningen på verksamheten som gällde under våren 2012. Det framgår att den aktuella marknadsandelen för kunder med statlig assistansersättning låg på en nivå strax under 30 procent. För assistans enligt LSS var omfattningen förhållandevis begränsad. För den verksamhet där det inte i dag förekommer kundval, avlösning och ledsag-

<sup>1</sup> Uppdraget innebär bl.a. att LSS personstöd rekryterar, verkställer och följer upp kontaktpersoner och kontaktfamiljer.

<sup>2</sup> Det innebar att lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, upphävdes och att reglerna, i stort sett oförändrade, fördes över till den nya socialförsäkringsbalken.

ning, svarade LSS Personstöd för 92 procent av insatserna. Kontaktpersonsverksamheten avser administration av den och inte utförande av kontaktmannaskapet.

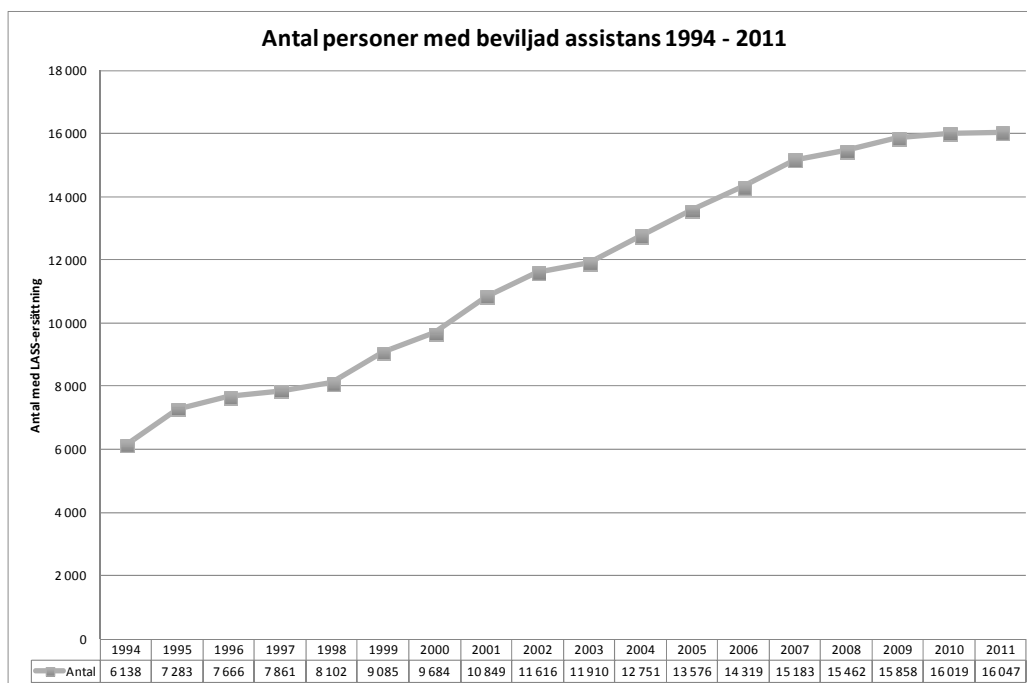
Tabell 1 - LSS Personstöds kunder, våren 2012

Insatser	Totalt antal	varav LSS Personstöd	% kommunal produktion
”LASS-kunder” (ass. mer än 20 tim/vecka beviljat)	39	11	28%
Kunder med personlig assistans enl LSS	12	1	8%
Kunder som beviljats ledsagning/avlösning	52	48	92%
Kunder som beviljats kontaktperson	45	45	100%
Kunder som får insatser enl. socialtjänstlagen	3	3	100%
<b>Totalt antal kunder</b>	<b>151</b>	<b>108</b>	

En kommentar till ovanstående, utifrån ett nationellt perspektiv på valet av assistansanordnare, är att i september 2011 hade 44,1 procent valt privata företag jämfört med 42,7 procent som valt kommunen. Utöver detta var 10,5 procent medlemmar i ett brukarkooperativ och 2,6 procent egna arbetsgivare för sina assistenter. Andelen som har valt privata assistansanordnare har successivt ökat från 1995 och tvärtom när det gäller de som valt kommunen. Den kommunala andelen i Danderyd ligger under genomsnittet för landet.

Enligt uppgift har över tid antalet personer med beslut om statlig assistansersättning minskat i Danderyds kommun. Det har dock inte varit möjligt att bekräfta uppgiften med statistik. Det som kan noteras på nationell nivå är att antalet som beviljats assistansersättning har planat ut under de senaste två åren (framgår av nedanstående diagram).

Figur 2 Antal personer med assistansersättning, 1994-2011



Förklaringar som har framkommit till det minskade antalet kunder, förutom att antalet med statlig assistansersättning i kommunen totalt sett har minskat, är att:

- ▶ Det har blivit vanligare att föräldrar till assistansberättigade barn väljer att starta ett eget assistansföretag.
- ▶ Konkurrensen har ökat bl.a. genom assistansföretag som har specialiserat sig på att erbjuda assistenter till barn och ungdomar. Konsekvensen blir att en form av specialistkompetens uppnås i förhållande till den målgruppen, vilket ger konkurrensfördelar.

## 2.3 Organisation

LSS personstöd är en resultatenhet under Produktionsstyrelsen. Resultatenhetschefen för personstöd är underställd produktionsdirektören. Enheten består, förutom av resultatenhetschef, av två verksamhetsledare på respektive 0,75 tjänst och ca 100 anställda. Utav personalen är ca 34 tillsvidareanställda. Antingen omfattas personalen av HÖK<sup>3</sup>-avtalet eller av PAN<sup>4</sup>-avtalet.

## 2.4 Ekonomi

### 2.4.1 Ekonomiskt utfall 2008 – 2012

Nedan framgår det ekonomiska utfallet för LSS Personstöd under perioden 2008 – 2011 och det prognostiserade utfallet för 2012.

Tabell 2 - Ekonomiskt utfall

Tkr	Bokslut 2008	Bokslut 2009	Bokslut 2010	Bokslut 2011	Budget 2012	Prognos 2012
Intäkter	30 025	32 719	23 295	17 682	17 161	18 313
Kostnader	-30 477	-32 169	-23 114	-17 803	-17 053	-18 113
<b>Resultat</b>	<b>-452</b>	<b>550</b>	<b>181</b>	<b>-121</b>	<b>108</b>	<b>200</b>

Det samlade resultatet för perioden 2008-2011 är 158 tkr. Den senaste prognosen för 2012 indikerar ett positivt resultat på 200 tkr.

Av tabellen framgår att verksamhetens omfattning baserat på intäkterna har reducerats kraftigt från 2009 till 2011. I princip har intäkterna minskat med 46 procent under perioden. I allt väsentligt avser minskningen personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken (tidigare LASS). 2009 hade personstöd ca 20 kunder som hade insatsen personlig assistans. Sammanlagt minskade antalet kunder fram t.o.m. 2010 med ca 7 personer. Fyra kunder avled, en bildade ett eget företag och två valde en privat assistansanordnare. Två av de kunder som förlorades hade omfattande beslut som tillsammans i intäkter motsvarade ca 7 mnkr per år. Vid ingången av 2011 hade verksamheten 13 kunder men under året valde två att bilda eget bolag för hantering av assistansinsatserna och en gick till en annan anordnare. Under 2011 tillkom en kund. Sedan dess antalet kunder varit 11 personer.

Under den här perioden med minskat antal kunder redovisades ett negativt resultat år 2011 med -121 tkr. Anledningen till detta var att tillfälliga merkostnader belastade resultatet bl.a. en avgångsersättning, reglering av löneskuld och kostnader för flytt till nya verksamhetsloka-

<sup>3</sup> Huvudöverenskommelse om lön och anställningsvillkor.

<sup>4</sup> Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare.



ler. Förklaringen till att ekonomin i princip har varit i balans är att personalkostnaderna har kunnat anpassas till de volymminskningar som hittills har skett. I de fall personalen inte följer med kunden och där det inte har funnits möjligheter till omplacering har de sagts upp med hänvisning till arbetsbrist. Enligt uppgift har minst 17 personer sagts upp. En svårighet i sammanhanget är att när en kund flyttar, avlider eller byter anordnare upphör ersättningen från försäkringskassan direkt medan personalkostnaden kan finnas kvar under en period. Genom förhandlingar har LSS Personstöd i viss utsträckning kunnat korta ner uppsägningsperioderna. En ekonomisk marginal behöver dock finnas i verksamhetens ekonomi för att kunna hantera kostnader som uppkommer i samband med minskningar i uppdragsvolymen.

Under 2012 har verksamhetens volym vad gäller antalet kunder med personlig assistans enligt beslut av försäkringskassan varit oförändrat. För närvarande är det tre kunder som har förhöjd ersättning från försäkringskassan och ytterligare en kommer sannolikt att få förhöjd ersättning. Den förhöjda ersättningen kan uppgå till högst 299 kr per timme (2012).

## 2.4.2 Intäkter

I det följande avsnittet görs en närmare analys av LSS Personstöds intäkter och hur det fördelar sig på olika verksamheter. I bokslutet för 2011 fördelade sig intäkterna på följande sätt:

Tabell 3 - LSS Personstöds intäkter 2011

Intäkter, skr		Procent
Assistans SoL	1 182 750 kr	6,7%
Personlig assistans, LSS	703 864 kr	4,0%
Avlösning/Ledsagning	3 165 336 kr	17,9%
Personlig assistans, "LASS"	12 530 007 kr	70,8%
Kontaktperson/-familj	99 750 kr	0,6%
Övriga intäkter	6 717 kr	0,0%
<b>Summa intäkter</b>	<b>17 688 424 kr</b>	<b>100%</b>

År 2011 kom ca 71 procent av intäkterna från försäkringskassan i form av assistansersättning. Den samlade ersättningen från socialnämnden utgjorde ca 29 procent av intäkterna och motsvarade ca 5,2 mnkr. Förutom ersättning för de insatser som utförts erhöll enheten ersättning för sjuklönekostnader från socialnämnden. På motsvarande sätt får privata assistansanordnare ersättning för sjuklönekostnader.

För 2012 utgår följande ersättningar per timme för utförda insatser:

- ▶ Personlig assistans 267 kr/timme (2012) - Regeringen fastställer årligen ett schablonbelopp för assistansersättningen enligt 51 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalken. Efter särskild prövning kan ett förhöjt belopp på högst 299 kr/timme utgå.
- ▶ Personlig assistans enligt LSS – Kommunen tillämpar samma ersättningsnivå som för den statliga assistansersättningen, d.v.s. 267 kr/timme.
- ▶ Avlösning och ledsagning, 298 kr/timme plus eventuella omkostnader.
- ▶ För administration av kontaktperson/kontaktfamilj utgår enligt avtal en fast ersättning. Ersättningen motsvarar kostnaden för en 0,25 tjänst.

- ▶ Ersättning för faktiska sjuklönekostnader.

När LOV införs avseende avlösning och ledsagning kommer i princip hela verksamheten att vara konkurrensutsatt.

### 2.4.3 Kostnader

Förutom de kostnader som redovisas direkt i verksamheten påförs LSS Personstöd kostnader för:

- ▶ Centrala OH-kostnader enligt avtal med kommunledningskontoret.
- ▶ Ersättning för produktionsstyrelse och produktionskontor (1,1 procent av intäkterna).
- ▶ Kostnad för gemensamma utvecklingsprojekt. (0,4 procent av intäkterna).

För 2012 belastas personstöd med centrala OH-kostnader motsvarande 356,2 tkr (utfallet 2011 var 392 tkr). När det gäller produktionsstyrelse och produktionskontor utgör kostnaden i budgeten 211 tkr (utfallet 2011 var 251 tkr). Kostnaden för gemensamma utvecklingsprojekt har budgeterats till 77 tkr (utfallet 2011 var 91 tkr).

Kostnaden för chefsfunktionen och vissa stabskostnader fördelas enligt en fördelningsnyckel till respektive verksamhet inom personstöd. Det som inte framgår tydligt i redovisningen är kostnaderna för verksamhetsledarna. Kostnaderna redovisas dock tillsammans med personal-kostnaderna.

En iakttagelse är att det för närvarande inte görs en fullständig särredovisning per verksamhet och att nyckeltal i form av kostnaden per utförd timme i respektive verksamhet inte följs upp.

## 2.5 Jämförelse med andra kommuner

Det finns för närvarande inga aktuella uppgifter över vad olika kommuner har för kostnader för assistans i egen regi. Ett antal kommuner har valt att upphandla privata utförare av kommunal assistans enligt LOU. Exempel på kommuner som genomfört upphandlingar är:

- ▶ Västerås stad.
- ▶ Staffanstorps kommun.
- ▶ Ånge kommun.
- ▶ Östermalm, Södermalm och Norrmalm stadsdelar i Stockolms stad.
- ▶ Uppsala kommun har valt att införa en modell enligt LOV där assistansanordnare kan ansöka om att bli kommunala utförare – gäller de som inte väljer (ickevalsalternativet). För övrigt har kommunen kvar assistansverksamhet i egen regi.

Ett motiv för att upphandla kommunala utförare har varit att kommunerna inte har klarat av att i egen regi bedriva verksamheten inom ramen för ett balanserat ekonomiskt resultat. I Västerås stad där Ernst & Young genomfört en analys av kommunens assistansverksamhet i egen regi framkom att den kommunala utföraren, proAros, hade merkostnad på 29 kr/timme i för-

hållande till den ersättning som försäkringskassan betalade 2010 (252 kr/timme). Den ansvariga nämnden valde då att upphandla den kommunala assistansen.

Nacka kommun har för 2012 ett prognostiserat underskott för personlig assistans på -1 mnkr och ett utfall 2011 på -1,1 mnkr.

## **2.6 Socialkontorets uppfattning**

Sammanfattningsvis kan konstateras att socialkontoret bedömer att LSS Personstöds verksamhet har utvecklats på ett positivt sätt under senare år. Ansvar och roller mellan kommunen som myndighet och utförare har blivit tydligare och mer ändamålsenliga. Relationen till verksamheten beskrivs som god.

Två gånger per år genomförs samverkansmöten med LSS Personstöd. Socialkontoret följer fortlöpande upp den verksamhet som socialnämnden har ett direkt ansvar för. Under 2011 genomfördes en avtalsuppföljning av administrationen av kontaktpersonsverksamheten.

Det framkommer inga synpunkter på att det finns generella kvalitetsbrister i den verksamhet som LSS personstöd bedriver. Socialkontoret har noterat de synpunkter på brister beträffande dokumentationen hos LSS Personstöd som framkom vid socialstyrelsens tillsyn.

Enligt socialkontoret håller de för närvarande på med att planera införandet kundval med stöd av LOV när det gäller avlösning och ledsagning. Sannolikt kommer införandet att ske under år 2013.

## **2.7 Övrigt**

När det gäller de synpunkter på dokumentationen som framkom vid socialstyrelsens tillsyn har det tagits fram en handlingsplan för att genomföra åtgärder i syfte att säkerställa en ändamålsenlig dokumentation. Ett arbete pågår också för att införa ett ledningssystem för kvalitet i verksamheten.

Baserat på den senast gjorda kundundersökningen visar utfallet att kunderna är nöjda (100 procent) med personalens sätt att utföra sitt arbete och personalens bemötande. 77 procent uppger att de är totalt sett nöjda med LSS Personstöd som assistansanordnare.

Av den senast genomförda medarbetarenkäten framgår att personalen är nöjd med sitt arbete inom LSS Personstöd.

## **2.8 Bedömning**

LSS Personstöd bedriver en verksamhet med en ekonomi i balans. Enheten har på ett framgångsrikt sätt lyckats anpassa kostnaderna i förhållande till den volymminskning som skett framförallt avseende personlig assistans. Som jämförelse kan nämnas att det finns ett flertal exempel på kommuner där assistansverksamheten i egen regi haft stora svårigheter med att genomföra motsvarande anpassningar för att uppnå en balanserad ekonomi. Enligt den bedömning som görs i denna utredning ingår de direkta och indirekta kostnader hänförliga till verksamheten i redovisningen.

Det har inte i denna utredning framkommit att det i verksamheten finns kvalitetsbrister utan snarare indikationer på motsatsen. De brister som har konstaterats beträffande dokumentation håller på att åtgärdas samtidigt som det pågår ett införande av ett ledningssystem för kvalitet.

Slutsatsen så här långt är att det för närvarande inte finns ekonomiska och kvalitetsmässiga skäl som talar för att vidta förändringar beträffande verksamheten.

Hela LSS Personstöds verksamhet kommer fr.o.m. 2013 att bli konkurrensutsatt. På kort sikt kommer sannolikt inte antalet befintliga kunder inom avlösning och ledsagning att påverkas i någon större omfattning i samband med att valfrihet införs inom avlösning och ledsagning. Antalet nya tillkommande kunder kommer förmodligen att bli färre samtidigt som det är rimligt att anta att ett antal befintliga kunder kommer att välja en annan utförare. Det är svårt att i nuläget bedöma i vilken utsträckning som privata utförare kommer att vara intresserade av att erbjuda assistans och ledsagning. Hur valfrihetsmodellen utformas kommer sannolikt att ha betydelse. Sammanfattningsvis görs dock bedömningen att LSS Personstöd kommer att behöva anpassa sig till ett minskat kundunderlag inom verksamheten avlösning och ledsagning.

När det gäller omfattningen på verksamheten med personlig assistans är det svårt att med någon större säkerhet förutsäga hur kundunderlaget för LSS Personstöd kommer att utvecklas. En påtalig reducering av antalet kunder inträffade under perioden 2009 – 2011. Därefter har verksamheten under 2011 och 2012 stabiliserats på en lägre nivå. Vad som kommer att hända framöver finns det anledning att känna en viss osäkerhet för. Ett konstaterande samtidigt är att för verksamheten personlig assistans så innebär en tillkommande eller förlorad kund en förhållandevis större påverkan på antalet timmar som ska utföras och därmed intäkterna jämfört med verksamheten avlösning och ledsagning. LSS Personstöd har samtidigt en tydlig ambition att vinna nya kunder. För att lyckas med det måste verksamheten upplevas som attraktiv, d.v.s. att den håller en god kvalitet. Det kräver i sin tur en hög förmåga att kunna tillgodose kundernas behov och önskemål på ett ändamålsenligt sätt.

LSS Personstöd har hittills lyckats väl med att anpassa sig till en minskat antal kunder. Det har inte framkommit något som motsäger att verksamheten också i framtiden kommer att kunna göra motsvarande anpassningar. En i sammanhanget relevant fråga är om det finns en kritisk nivå som om den underskrids ger begränsade förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet. En utgångspunkt kan vara att om intäkterna reduceras med mer än 50 procent ned till storleksordningen 8 mnkr blir det uppenbart svårt att inom ramen för en självständig resultatenheter kunna finansiera en hel chefstjänst och i övrigt nödvändiga omkostnader. Antagandet baseras på att lönekostnaderna utgör i storleksordningen 87 procent av intäkterna.

Kommunen är skyldig att på den enskildes begäran anordna assistans, även i de fall den enskilde erhållit assistansersättning från försäkringskassan. Kommunernas ansvar för den personliga assistansen kräver dock inte att den utförs i egen regi. Enligt 17 § LSS får en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS. En slutsats är därför att kommunen kan säkerställa sitt ansvarstagande antingen i form av att vara assistansanordnare i egen regi eller genom att upphandla en utförare av kommunal assistans.

Ytterligare en aspekt är att i avvaktan på att en modell enligt LOV för assistans och ledsagning införs är kommunen skyldig att antingen svara för utförandet eller att upphandla utförandet enligt LOU.