
Revisionsrapport

***Personliga assistenter -
Köp av tjänster***

Östersunds kommun

Februari 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	2
2.3	Avgränsning	3
2.4	Metod	3
3	Granskningsresultat	4
3.1	Kontroll av utförda tjänster mot beställning	4
3.1.1	Rutiner och kontroll vid vård och omsorgsnämnden	4
3.1.2	Rutiner och kontroll vid försäkringskassan	5
3.2	Stickprovskontroll	6
3.2.1	Resultat av stickprovskontrollen	6
3.2.2	Revisionell bedömning	7
3.3	Nämndens insyn i verksamhet som enskild köper från extern utförare	7
3.3.1	Revisionell bedömning	7
3.4	Rutiner gentemot försäkringskassan	7
3.4.1	Revisionell bedömning	7
3.5	Förslag till åtgärder	8

1 Sammanfattning

PwC har på uppdrag av kommunens revisorer översiktligt granskat vård och omsorgsnämndens rutiner avseende utbetalning av assistansersättning. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är vård och omsorgsnämndens rutiner för intern kontroll tillfredsställande avseende utbetalning av assistansersättning?

En genomgång av nämndens rutiner för intern kontroll visar att det finns en förbättringspotential avseende **kontroll av utförda tjänster**, exempelvis gäller detta utförda assistanstimmar jämfört med fakturerade timmar från extern assistansanordnare. Kontroll av underlag till exempelvis sjuklönekostnader kan också förbättras. Även kontrollen av att fakturerade tid överensstämmer mot utförd tid och erhållen ersättning från försäkringskassan kan förbättras.

Vård och omsorgsnämnden har ingen **insyn i verksamhet** som en enskild assistansberättigad köper från en extern utförare utan det är socialstyrelsens ansvar att följa upp verksamheten och försäkringskassans ansvar att kontrollera rutinerna.

Vi bedömer att **rutinerna gentemot försäkringskassan** fungerar bra avseende samverkan och samråd i handläggning av ärenden. Beträffande kontroll av fakturerade belopp till försäkringskassan i förhållande till utförd tid kan rutinerna för detta förbättras, vilket framgick vid prövning av nämndens rutiner för intern kontroll.

Sammanfattningsvis bedömer vi att nämndens rutiner för intern kontroll avseende assistansersättning inte är helt tillfredsställande.

Vi lämnar följande förslag till förbättringsåtgärder:

- Se över attestmomenten och säkerställ att underlag finns för att kontrollera sakförhållanden i varje enskild transaktion. Det måste tydliggöras att det är beslutsattestanten som har detta ansvar.
- Upprätta en aktuell rutinbeskrivning omkring assistansersättning och utbilda och informera berörd personal om vilka rutiner som gäller beträffande exempelvis krav på underlag till ekonomiska transaktioner.
- Se över avtalen mellan kommunen och de assistansberättigade som valt kommunen som utförare.
- Tydliggör enhetschefernas ansvar att kontrollera både extern och intern fakturering.
- Samarbetet med försäkringskassan kan med fördel utökas för att säkerställa en förbättrad intern kontroll kring ekonomiska rutiner och behovet av assistans.
- Vård och omsorgsnämnden kan förbättra sin ekonomiska månadsrapportering kring assistansersättning.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har kommunen och försäkringskassan ett delat kostnadsansvar för personlig assistans. Försäkringskassan utreder den enskildes behov och fattar beslut om den enskilde är assistansberättigad. Om det grundläggande behovet uppgår till **högst** 20 timmar/vecka är det kommunen som bär kostnadsansvaret. Om behovet av grundläggande stöd uppgår till **mer än** 20 timmar/vecka är den tid som överstiger 20 timmar en kostnad för försäkringskassan. Kommunen är även skyldig att hjälpa till med att praktiskt ordna assistans när den enskilde har erhållit positivt beslut om assistansersättning från Försäkringskassan.

Lag om assistansersättning (SFS 1993:389) upphörde att gälla den 1 januari 2011 och ingår numera i Socialförsäkringsbalken. Enligt 51 § socialförsäkringsbalken har Försäkringskassan till uppgift att pröva och betala ut assistansersättning till funktionshindrade med ett behov av personlig assistans för de grundläggande behoven som **överstiger** 20 timmar i veckan. Enskild person som beviljats assistansersättning, antingen genom kommunalt beslut eller genom beslut från försäkringskassan, har själv rätt att anställa och välja vem som ska utföra tjänsten.

I massmedia har det under den senaste tiden förekommit reportage om olika typer av bedrägerier kring assistansersättning. Exempel på detta är att ersättning betalats ut till fullt friska personer samt oklarheter kring fakturering av utförda tjänster.

Totalt i Sverige betalades det ut ca 23 miljarder kronor 2010 fördelade på ca 16 000 personer. År 1994, då reformen infördes, var kostnaden ca 1,8 miljarder kronor fördelade på ca 6 000 personer.

Tillsyn över all verksamhet enligt LSS utövas av Socialstyrelsen.

2.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är vård och omsorgsnämndens rutiner för intern kontroll tillfredsställande avseende utbetalning av assistansersättning?

Underliggande gransknings/kontrollmål i granskningen är:

- Vilken kontroll görs av att utförda tjänster överensstämmer mot beställda tjänster?
- Vilken insyn har vård och omsorgsnämnden i den verksamhet som enskild assistansberättigad köper från extern utförare?
- Hur fungerar rutinerna gentemot försäkringskassan?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser vård och omsorgsnämnden och år 2011.

2.4 Metod

Intervjuer med ansvariga tjänstemän inom vård och omsorgsförvaltningen (staben och ute i enheterna) och handläggare vid försäkringskassan. Genomgång av lagstiftning, system och rutiner avseende handläggningen av ärenden och utbetalning av ersättning. En stickprovsmässig prövning av nämndens internkontroll rutiner har gjorts.

3 Granskningsresultat

3.1 Kontroll av utförda tjänster mot beställning

3.1.1 Rutiner och kontroll vid vård och omsorgsnämnden

Vård och omsorgsnämnden har en nettobudget på ca 1 000 mnkr för sin verksamhet. Utbetalda ersättningar till försäkringskassan uppgick till ca 27 mnkr 2010 och avsåg ca 100 personer där kommunen har ett kostnadsansvar för assistans **understigande** 20 timmar per vecka och person. Försäkringskassan har i sin tur betalat 18,3 mnkr under 2010 till kommunen för assistans till 13 personer som valt kommunen som utförare av tjänster **överstigande** 20 timmar/vecka.

För 2011 har 24,6 mnkr utbetalts från kommunen till försäkringskassan till och med november. Försäkringskassan har betalat in ca 15 mnkr till kommunen. Antalet assistansberättigade är i stort oförändrat, det vill säga ca 100.

Vid intervjuerna beskrivs följande rutiner av handläggarna:

LSS-handläggarna, som uppgår till tre, utreder och fattar beslut enligt LSS. Ekonomiassistenten beslutsattesterar fakturor innan dessa utbetalas samt hjälper handläggarna med att kontrollera fakturor från assistansanordnaren för utförda tjänster i följande avseenden:

- Kontroll sker av att antalet beviljade timmar överensstämmer med fakturerade timmar från assistansanordnaren (utföraren). Det är 11 personer som har beslut om biträde av personlig assistans enligt LSS med grundläggande behov, exempelvis, hygien, på - och avklädning, kommunikation och måltider understigande 20 timmar per vecka. Av dessa 11 har en assistansberättigad kommunal utförare (ekonomiassistent kontrollerar).
- Att utförarens kompetens är tillräcklig samt att tillstånd beviljats från Socialstyrelsen att bedriva verksamhet med personlig assistans (LSS-handläggare kontrollerar).
- Att det finns avtal med samtliga externa utförare avseende kommunens ansvar att tillgodose behovet av assistans vid ordinarie assistents sjukdom (sjuklönersättning). LSS-handläggare kontrollerar.
- Enhetscheferna ansvarar för att tidsredovisning skickas till kassan och rapporterar utförda timmar varje månad till försäkringskassan. Denna tidsredovisning avser 13 assistansberättigade, vilka har beslut om assistansersättning från försäkringskassan och som valt kommunen som utförare. Respektive enhet inom kommunen som utfört assistans internfakturerar staben på samma antal timmar som tidsredovisats till försäkringskassan, vilket sköts av respektive enhets ekonomiassistent.

Det sker ingen återredovisning av enskilda myndighetsbeslut till vård – och omsorgsnämnden eftersom beslut om assistansersättning fattas genom delegation. Däremot återrapporteras delegationsbeslut till nämnden i form av antal fattade beslut.

Formell ekonomisk uppföljning över verksamheten lämnas i samband med tertial, delårsrapport och årsredovisning till nämnden. I nämndens verksamhetsberättelse i årsredovisningen för 2010 finns ett kort avsnitt om assistansersättningen.

3.1.2 Rutiner och kontroll vid försäkringskassan

Vid intervju med handläggare hos försäkringskassan framkom att handläggarna vid försäkringskassan har ett nära samarbete med kommunens LSS-handläggare i flertalet av de ärenden som rör assistansersättning. Vid behov sker gemensamma hembesök från kommunens och kassans handläggare. I det dagliga arbetet diskuteras frågor via telefon. Även gemensamma träffar omkring lagstiftning och tolkning av denna äger rum minst en gång per år med handläggare från länets alla kommuner.

Numera är kravet på medicinskt underlag (intyg) från exempelvis läkare och arbetsterapeut tydligare i försäkringskassans rutiner än vad det var bara för något år sedan. Överlag sker en hårdare prövning numera jämfört med tidigare.

Räkning skickas varje månad till respektive kommun på 20 timmar/vecka vilket totalt blir 87 timmar/månad och person gånger timtaxan (258:-) vilket blir ca 22 500:-/månad och person. Förhöjt timbelopp kan sökas upp till 289:-/timme för år 2011. I genomsnitt beviljades 108 timmar/vecka och person 2010. År 1994 beviljades mellan 60 -70 timmar/vecka och person. Några av anledningarna till ökningen är att fler personer erhåller assistans från två assistenter samtidigt samt att det är fler som erhåller assistans under dygnsvilan.

Enligt uppgifter från handläggaren har kommunen 96 personer (länet har totalt 216 personer) som är föremål för assistansersättning och där räkning skickas varje månad till kommunen.

Frågor från kommunens handläggare förekommer ibland kring fakturor där exempelvis personer har flyttat från kommunen och annan kommun ska faktureras. Även när nya ansökningar beviljats av kassan samt förhöjda timbelopp eller retroaktiva belopp fakturerats kan handläggare höra av sig med funderingar kring detta.

Enligt kassans rutiner ska beslut om antal beviljade timmar och förhöjt timbelopp alltid meddelas skriftligen till kommunens LSS-enhet. Enligt försäkringskassans administrativa rutiner ska kontakt med kommunen tas i alla ärenden.

Omprövning av fattade beslut om assistansersättning ska ske vartannat år, enligt lag, undantaget ärenden där planerade förändringar sker, exempelvis flytt till gruppbostad. Inga andra kontroller görs från kassan under två års - perioden utan utgångspunkten är att den enskilde ska känna sig trygg och inte kontrollerad.

Enligt uppgift från intervjuad handläggare finns det få kända fall med avsiktliga bedrägerier kring assistansersättning i länet.

Det finns en kontrollenhet (internrevision) vid kassan som kontrollerar hur rutinerna fungerar i praktiken och om de tillämpas.

3.2 *Stickprovskontroll*

För att pröva nämndens rutiner för intern kontroll har ett stickprov gjorts av underlag och fakturor från externa utförare som kommunen har avtal med avseende sjuklönekostnader. Det handlar om ca 10 utförare som kommunen tecknat avtal med. Följande kontroller har gjorts:

- Finns det avtal med samtliga externa utförare avseende kommunens ansvar att tillgodose behovet av assistans vid ordinarie assistents sjukdom (sjuklöneersättning)?
- Sker kontroll av att antalet beviljade timmar där assistansbehovet understiger 20 timmar/vecka överensstämmer med fakturerade timmar från extern assistansanordnare (10 externa utförare och 1 kommunal utförare)?
- Kontrolleras det att det finns underlag till sjuklönekostnader? (Kommunen har kostnadsansvar för sjuklönekostnader vid ordinarie assistents sjukdom, oavsett utförare, enligt LSS § 9)
- Är utförarens kompetens tillräcklig samt har tillstånd beviljats från Socialstyrelsen att bedriva verksamhet med personlig assistans?
- Sker kontroll av att tidsredovisade (fakturerad tid) timmar till försäkringskassan överensstämmer med erhållen ersättning från försäkringskassan avser 13 assistansberättigade som valt kommunen som utförare med behov överstigande 20 timmar/vecka)?

3.2.1 *Resultat av stickprovskontrollen*

Avtal: Det finns avtal med samtliga utförare förutom med egna anhöriga, exempelvis make, maka och förälder – barn.

Kontroll av beviljade timmar jämfört med fakturerade timmar från 10 externa assistansanordnare för grundläggande behov understigande 20 timmar/vecka: Enligt genomfört stickprov och intervju med ekonomiassistent vid staben sker ingen sådan kontroll.

Kontroll av underlag till sjuklönekostnader: Rimlighetsbedömning görs men inga intyg, exempelvis läkarintyg, tas in för kontroll.

Utförarens kompetens och beviljat tillstånd från socialstyrelsen: Om utföraren beviljats tillstånd från Socialstyrelsen anses kompetensen tillräcklig. Alla utförare av assistans har inte beviljats tillstånd för år 2011 av Socialstyrelsen.

Kontroll av att fakturerad tid till försäkringskassan överensstämmer med utförda timmar enligt beslut: Det sker ingen kontroll av detta vid staben

utan bara en kontroll av att pengarna kommit in på kontot. Enhetscheferna utför viss kontroll (rimlighetsbedömning) av att budgeten stämmer vid tertial, delårsbokslut samt årsbokslut.

3.2.2 Revisionell bedömning

Enligt vår bedömning, efter genomförd stickprovskontroll är det i stort bara beträffande avtal och utförarens kompetens som en tillräcklig intern kontroll upprätthålls. I övrigt anser vi att **rutinerna både behöver stramas upp och struktureras upp för att en tillräcklig intern kontroll ska upprätthållas.**

3.3 Nämndens insyn i verksamhet som enskild köper från extern utförare

Kommunen har ingen insyn i verksamhet som en enskild assistansberättigad köper från annan utförare. Det är ett civilrättsligt avtalsförhållande som råder mellan beställaren och utföraren. Socialstyrelsen utövar tillsyn över verksamheten och försäkringskassan ansvarar för den interna kontrollen.

3.3.1 Revisionell bedömning

Nämnden har ingen insyn i verksamhet som en enskild assistansberättigad köper från annan utförare. Insyn skulle kunna vara aktuell exempelvis vid anmälan om missförhållanden och risker för missförhållanden enligt socialtjänstlagen och LSS (Lex Sarah-anmälan). För övrigt är det helt upp till Socialstyrelsen att följa upp verksamheten. Försäkringskassan har även möjlighet i samband med förnyelse av prövning av beslut om assistans att bedöma fortsatt behov hos den enskilde.

3.4 Rutiner gentemot försäkringskassan

Fakturerade belopp från försäkringskassan kontrolleras av kommunen avseende rätt antal timmar per person, att personen bor i kommunen och att rätt belopp fakturerats. Som framgått under avsnitt 3.1.2 ska försäkringskassan ta kontakt med kommunen i alla ärenden, vilket innebär att det finns ett nära samarbete i flertalet av de ärenden som rör assistansersättning. Även gemensamma hembesök görs och i det dagliga arbetet hålls löpande kontakt via telefon. Vid gemensamma träffar i länet diskuteras lagstiftning och tolkning av denna.

3.4.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att samverkan och samråd beträffande handläggning av ärenden fungerar tillfredsställande gentemot försäkringskassan.

Kontrollen beträffande fakturerade belopp till försäkringskassan i förhållande till beviljade timmar från försäkringskassan bedömer vi kan förbättras, vilket framgår under avsnitt 3.2.1.

Under granskningens gång har även uppgifter framkommit från en av enheterna (ekonomiassistent) att fakturering till försäkringskassan för juli månad 2011 avseende ca 190 kkr inte gjorts, vilket uppmärksammades av försäkringskassan. Däremot hade staben vid vård och omsorgsförvaltningen interndeberats på denna summa från enheten.

3.5 Förslag till åtgärder

Vi menar att det i beslutsattestantens roll ingår att ha kännedom om sakförhållanden samt närhet till utförd verksamhet för att bekräfta och säkerställa att ett underlag till en händelse (kostnad eller intäkt) är korrekt. Beslutsattestanten ska ta det fulla ansvaret för att kontrollera och intyga att affärshändelsen är korrekt. Utifrån denna utgångspunkt lämnar vi följande förslag till åtgärder:

- Se över attestmomenten för att säkerställa att tillgång till underlag finns vid staben och att behörighet till Pro - Capita ges till ekonomiassistenten. Kommunens kassaenhet ska ha ett underlag avseende intäkter från försäkringskassan. Om inte tillgång till ett fullständigt underlag kan tillförsäkras ekonomiassistenten ska LSS-handläggarna beslutsattestera kostnader och intäkter, eftersom dessa redan idag har tillgång till underlaget.
- Upprätta en aktuell rutinbeskrivning omkring assistansersättning och utbilda personal om vad som ska gälla beträffande exempelvis underlag.
- Avtalen som finns mellan kommunen och de assistansberättigade bör ses över. Kommunens avtal är förmånligare för den assistansberättigade jämfört med en extern utförare villkor exempelvis beträffande uppsägningstid. I kommunens avtal finns ingen uppsägningstid medan externa utförare har 2-3 månaders uppsägningstid.
- Tydliggör enhetschefernas ansvar att kontrollera både den interna faktureringen till staben samt den externa faktureringen till försäkringskassan.
- Utöka samarbetet med försäkringskassan för att säkerställa en förbättrad internkontroll kring ekonomiska rutiner och behovet av assistans. Exempel på det senare är gemensamma utredningar och samsyn kring bedömning av behovet av assistansersättning.
- Vård och omsorgsnämnden bör i sin ekonomiska månadsrapportering redovisa ekonomiska fakta kring assistansersättning och även andra nyckeltal kring denna verksamhet.

Östersund 2012-02-17

Kjell Pettersson, projektledare

Anneth Nyqvist, uppdragsledare