



Örebro kommun

**Granskning av kommunens kontroll
gällande ekonomiska transaktioner
kopplade till statlig assistansersättning
och personlig assistans enligt LSS
Revisionsrapport**

KPMG AB
Örjan Garpenholt
Andreas Wendin
1 december 2015
Antal sidor: 15

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Svar på revisionsfrågorna	1
1.2	Bedömning och rekommendationer	2
1.3	Övriga iakttagelser	2
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Resultat	5
9.1	Organisation	5
9.2	Statistik och nyckeltal	6
9.3	Styrdokument och rutiner	6
9.3.1	”De 20 första timmarna”	10
9.4	Uppföljning	11
9.5	Utjämnning av LSS-kostnader	13

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro fått i uppdrag att granska kommunens interna kontroll avseende ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS samt kommunens rapporteringsrutiner till Statistiska centralbyrån (SCB) och Socialstyrelsen avseende det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om programnämnd social välfärd säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende ovanstående.

1.1 Svar på revisionsfrågorna

Utifrån denna gransknings revisionsfrågor konstaterar vi följande.

1. Hur säkerställer nämnden den interna kontrollen avseende ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS?
 - Vilka rutiner finns för kontroll av ersättning och intäkter kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS?
 - Vilken kontroll sker av följsamheten till gällande rutiner?

De rutiner som finns för kontroll av ersättning och intäkter kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS beskrivs närmare i stycke 9.3 i rapporten. Sammanfattningsvis kan man säga att stort fokus läggs på kontroll av de timmar som externa utförare fakturerar kommunen för. Avräkning sker en gång per år, avstämning sker två gånger per år, men kontrollen av timmar uppges ske fortlöpande.

När det gäller faktureringen från Försäkringskassan avseende de brukare som har statlig assistansersättning stäms uppgifterna av varje månad i enlighet med de rutiner som beskrivs i stycke 9.3.1 i rapporten.

Kontroll av följsamheten till dessa rutiner sker inom systemet för uppföljningen av den interna kontrollen.

1. Hur säkerställer nämnden den interna kontrollen avseende inrapportering till SCB och Socialstyrelsen inom ramen för det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader?
 - Vilka rutiner finns för inrapportering till SCB och Socialstyrelsen?
 - Vilken kontroll sker av följsamheten till gällande rutiner?

Vi konstaterar att det inte finns några skriftliga rutiner för inrapportering till SCB och Socialstyrelsen. I våra intervjuer framförs dock att det är så tydligt vad som ska inrapporteras och hur att det inte finns något egentligt behov av dokumenterade rutiner.

I och med att det inte finns några dokumenterade rutiner för inrapporteringen sker heller ingen kontroll av följsamhet. Däremot kontrollerar SCB och Socialstyrelsen de inrapporterade uppgifterna.

1.2 Bedömning och rekommendationer

Vår samlade bedömning är att de styrdokument och rutiner som finns avseende fakturahantering och övrig administration kring de ekonomiska transaktioner som har att göra med statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS, är ändamålsenliga.

Vi anser dock att nämnden bör överväga ett införande av en rutin för återkommande kontroll av att de assistansanordnare som fakturerar kommunen har tillstånd hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att bedriva personlig assistans.

När det gäller rutinerna för kontroll av Försäkringskassans månatliga faktura avseende ”de 20 första timmarna” anser vi att nämnden måste säkerställa att den praktiska hanteringen görs på ett sådant sätt att den inte står i strid med Personuppgiftslagen (PUL). I övrigt är vår bedömning att rutinerna inom detta område är ändamålsenliga.

Beträffande LSS-utjämningsrapporteringen är vårt intryck att såväl rapporteringen av det ekonomiska utfallet som rapporteringen av beslut och insatser hanteras på ett adekvat och seriöst sätt. Så långt vi har granskat saken finns det ingen anledning att anta att rapporteringen är behäftad med felaktigheter. Vi ser dock en risk i att inrapporteringen blir personbunden. Om ansvaret för inrapporteringen med kort varsel måste tas över av en annan tjänsteman är det inte säkert att hanteringen skulle upplevas som lika enkel. Det gäller i synnerhet de manuella kontroller som föregår inrapporteringen.

Mot den bakgrunden anser vi att det bör finnas dokumenterade rutiner för detta.

Vidare anser vi att nämnden måste säkerställa att samtliga beslut och insatser enligt LSS finns registrerade i verksamhetssystemet samt att alla avslutade ärenden också avslutas i verksamhetssystemet. Om så var fallet skulle mycket av den manuella hanteringen när det gäller inrapporteringen av beslut och insatser kunna undvikas. Det skulle dock fortsatt finnas ett visst behov av manuella kontroller eftersom det enligt uppgift inte går att utesluta att det finns felaktigheter i de systemgenererade rapporter som ligger till grund för inrapporteringen.

1.3 Övriga iakttagelser

Även om uppföljningen av kvaliteten i den assistans som utförs inte är föremål för någon revisionsfråga vill vi ändå i viss utsträckning rikta uppmärksamhet mot detta område.

Enligt våra intervjuer saknar kommunen möjlighet att följa upp den assistans som utförs av privata assistansanordnare. Det i kombination med att vare sig Försäkringskassan eller IVO gör några regelbundna uppföljningar av kvaliteten i utförandet innebär att man från kommunens sida upplever det som att uppföljningen är näst intill obefintlig när det gäller privata assistansanordnare.

Enligt vår erfarenhet delas denna uppfattning av många andra kommuner. Den generella bilden är att kommunen inte har rätt att följa upp den assistans som ges av ett assistansbolag.

Enligt vår bedömning stämmer den bilden i stor utsträckning, men inte fullt ut. Kommunen har enligt 9 c § punkt 1 LSS rätt att följa upp assistansen när den utförs av en anhörig. Det gäller oavsett om den anhörige är anställd av kommunen enligt PAN 13, den anhörige är anställd i ett assistansbolag eller om den anhörige bildat ett eget bolag för att bedriva assistansen.

Mot den bakgrunden anser vi att det bör utarbetas rutiner för i vilka fall programnämnd social välfärd ska följa upp den assistans som ges av anhöriga samt hur denna uppföljning ska gå till. Denna rekommendation gäller inte uppföljning av den assistans som utförs av de anhöriga som är anställda av kommunen enligt PAN 13 eftersom detta uppföljningsansvar ligger på nämnden för funktionshindrade.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro fått i uppdrag att granska kommunens interna kontroll avseende ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS samt kommunens rapporteringsrutiner till Statistiska centralbyrån (SCB) och Socialstyrelsen avseende det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Socialförsäkringsbalken (SFB) kapitel 51 innehåller föreskrifter om ersättning av allmänna medel till vissa funktionshindrade för kostnader för personlig assistans (assistansersättning). SFB kap. 51 ersatte år 2011 Lagen om assistansersättning (LASS).

Kommunen får en intäkt från Försäkringskassan för personlig assistans (SFB) för de insatser som överstiger 20 timmar när kommunen är utförare av assistansen. För den som bedöms ha behov av assistans under 20 timmar är kommunen helt ekonomiskt ansvarig. Kommunen är också ekonomisk ansvarig för de 20 första timmarna när assistansbehovet överstiger 20 timmar.

I och med att LSS infördes år 1994 övertog kommunerna ansvaret för omsorgen av vissa funktionshindrade. För att kompensera kommunerna genomfördes en skatteväxling mellan landstingen och kommunerna. Trots detta identifierades en ojämn kostnadsfördelning mellan kommunerna. Framförallt berodde variationen på att andelen funktionshindrade skiftar mellan olika kommuner. År 2004 infördes ett utjämningsystem mellan kommunerna, gällande LSS, för att göra de ekonomiska förutsättningarna likvärdiga över landet oavsett andel LSS-berättigade medborgare. År 2014 omsatte utjämningsystemet för LSS 3,6 miljarder kr. Örebro kommun erhöll 155 miljoner kr i utjämningsbidrag år 2014.

Stadsrevisionen bedömer att det finns risk att programnämnd social välfärd brister i sin kontroll avseende transaktionerna mellan Försäkringskassan och kommunen. Likaså bedömer Stadsrevisionen att det finns risk att nämnden brister i sin kontroll avseende transaktioner mellan kommunen och externa utförare gällande de personer med rätt till statlig assistansersättning eller personlig assistans enligt LSS, som valt annan utförare än kommunen.

Kommunen erhåller en betydande del av utjämningsbidrag för LSS. Det är viktigt att inrapporterade uppgifter är korrekta för att kommunen ska få rätt utjämningsbidrag.

Mot ovanstående bakgrund har Stadsrevisionen genomfört en fördjupad granskning om den interna kontrollen av transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt

LSS samt kommunens rapporteringsrutiner till SCB och Socialstyrelsen avseende det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om programnämnd social välfärd säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS. Syftet har vidare varit att bedöma om det finns ändamålsenliga och kvalitetssäkrade rapporteringsrutiner till SCB och Socialstyrelsen avseende det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader.

Vi har därför granskat

2. Hur säkerställer nämnden den interna kontrollen avseende ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS?
 - Vilka rutiner finns för kontroll av ersättning och intäkter för kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS?
 - Vilken kontroll sker av följsamheten till gällande rutiner?
3. Hur säkerställer nämnden den interna kontrollen avseende inrapportering till SCB och Socialstyrelsen inom ramen för det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader?
 - Vilka rutiner finns för inrapportering till SCB och Socialstyrelsen?
 - Vilken kontroll sker av följsamheten till gällande rutiner?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar rutinerna gällande transaktioner kopplade till statlig assistansersättning personlig assistans enligt LSS samt rutinerna gällande LSS-utjämnningen inom programnämnd social välfärd.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialförsäkringsbalken (SFB) kapitel 51 Assistansersättning
- Tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett programnämnd social välfärd.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Nyckeltalsanalys
- Intervjuer med berörda tjänstemän

Rapporten är sakgranskad av samtliga intervjuade tjänstemän.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Andreas Wendin, konsult och Örjan Garpenholt, konsult.

9. Resultat

9.1 Organisation

Ansvar för kontroll av ekonomiska transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS samt inrapportering av beslut och insatser till Socialstyrelsen inom ramen för det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader ligger på Avdelningen för upphandling och uppföljning inom kommunledningskontoret. Avdelningen lyder under programnämnd social välfärd. Inrapporteringen av kostnader till SCB inom ramen för det nationella utjämningsystemet för LSS-kostnader ligger på flera olika nivåer. Detta beskrivs närmare i stycke 9.5 nedan.

Myndighetsutövningen sker från en egen myndighetsenhet som också är organiserad inom kommunledningskontoret och lyder under programnämnd social välfärd.

Resursfördelning gällande personlig assistans sker från Avdelningen för upphandling och uppföljning.

Delar av de ansvarsområden som beskrivs ovan låg tidigare på nämnden för funktionshindrade. Årskiftet 2014-2015 skedde dock en organisationsförändring som inneburit att samtliga ovan beskrivna ansvarsområden flyttats över till programnämnd social välfärd.

9.2 Statistik och nyckeltal

Enligt de uppgifter vi tagit del av var fördelningen av antalet brukare inom verksamheten följande i början av september 2015.

Personer med statlig assistansersättning (SFB)		
Kommunen som utförare	Privat utförare	Totalt antal
37	189	226
Personer med personlig assistans enligt LSS		
Kommunen som utförare	Privat utförare	Totalt antal
20	65	85

Tabell 1. Fördelning av antalet brukare som har assistansersättning/personlig assistans.
 Källa: Avdelningen för upphandling och uppföljning

Som framgår av tabellen var det i början av september 2015 totalt 311 personer som hade rätt till statlig assistansersättning/personlig assistent enligt LSS i Örebro kommun. Drygt 70 % av dessa hade statlig assistansersättning enligt SFB. Av tabellen framgår vidare att en överväldigande majoritet, drygt 80 %, av de totalt 311 brukarna (med assistans enligt SFB eller LSS) har valt en privat utförare.

Enligt uppgifter från Avdelningen för upphandling och uppföljning betalar kommunen årligen ut ca 41 mnkr till privata utförare för personlig assistans enligt LSS samtidigt som man betalar ut ca 65 mnkr till Försäkringskassan avseende de personer som har statlig assistansersättning.

9.3 Styrdokument och rutiner

Verksamhetens processer kring fakturahantering och övrig administration som har att göra med transaktioner kopplade till statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS finns dokumenterade i form av processkartor. I dessa processkartor framgår de olika stegen inom respektive process samt vem (vilken myndighet/enhet) som ansvarar för respektive steg. I de processkartor vi tagit del av anges att det är beskrivningar av processer inom "Neutrala enheten". I och med den organisationsförändring som beskrivits tidigare lades Neutrala enheten ned. I stället bildades en ny enhet tillsammans med upphandlingsenheten. Den nya enheten, Avdelningen för upphandling och uppföljning, ansvarar i dagsläget för de processer som finns beskrivna i de nämnda processkartorna.

Vi har även tagit del av ett dokument med rutinbeskrivningar för följande:

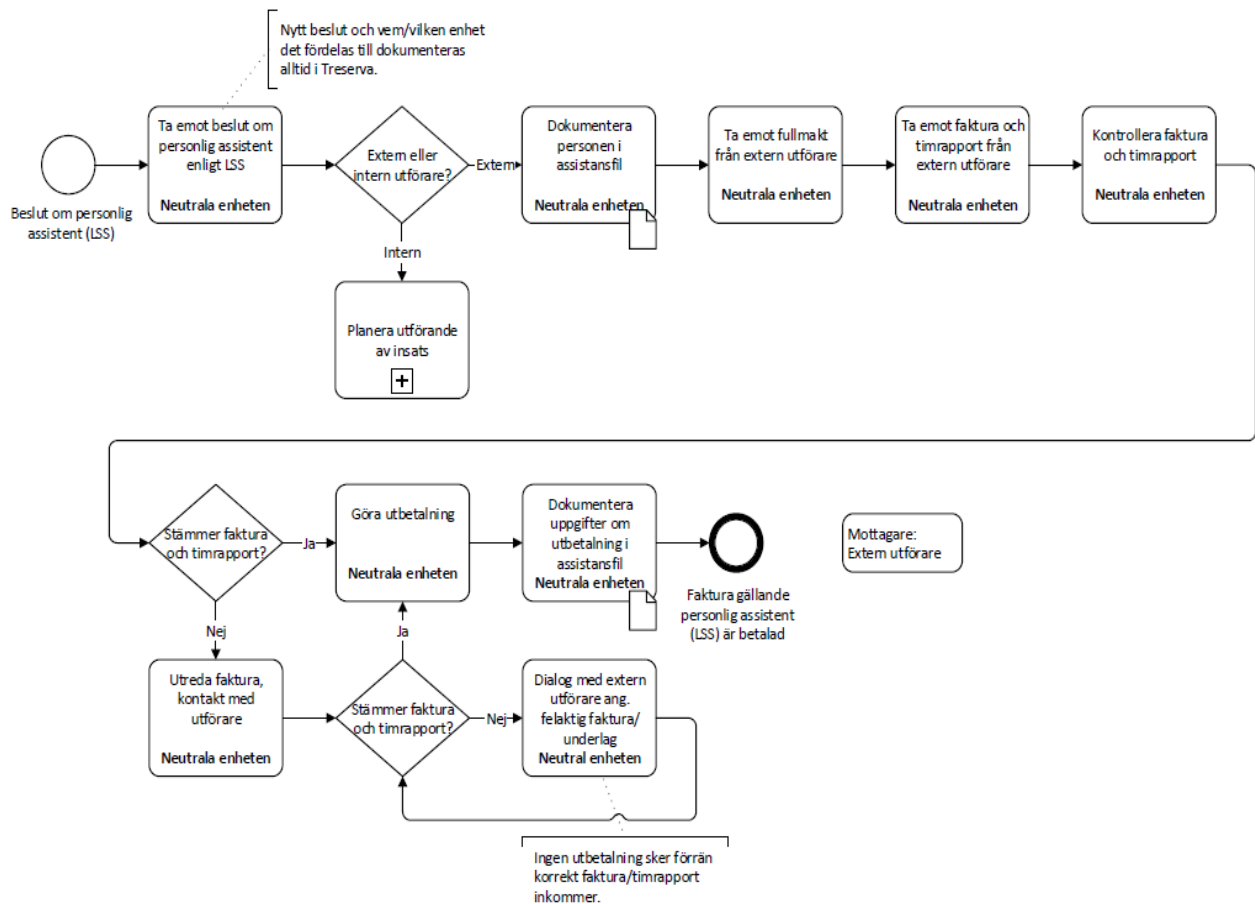
- hantering av fakturor från privata utförare
- kontroll av timrapport mot faktura
- kontroll av faktura från FK gällande de 20 första timmarna assistansersättning per vecka

- utanordning på beviljade ersättningar för sjuklön vid ordinarie assistents sjukfrånvaro
- fakturering vid retroaktiva beslut
- byte av utförare

I detta dokument med rutinbeskrivningar beskrivs ovanstående steg i de kartlagda processerna närmare.

När det gäller beslut om personlig assistent enligt LSS där assistenten kommer från en extern utförare gäller följande process när fakturan från utföraren ska betalas.

Personlig assistent (LSS)

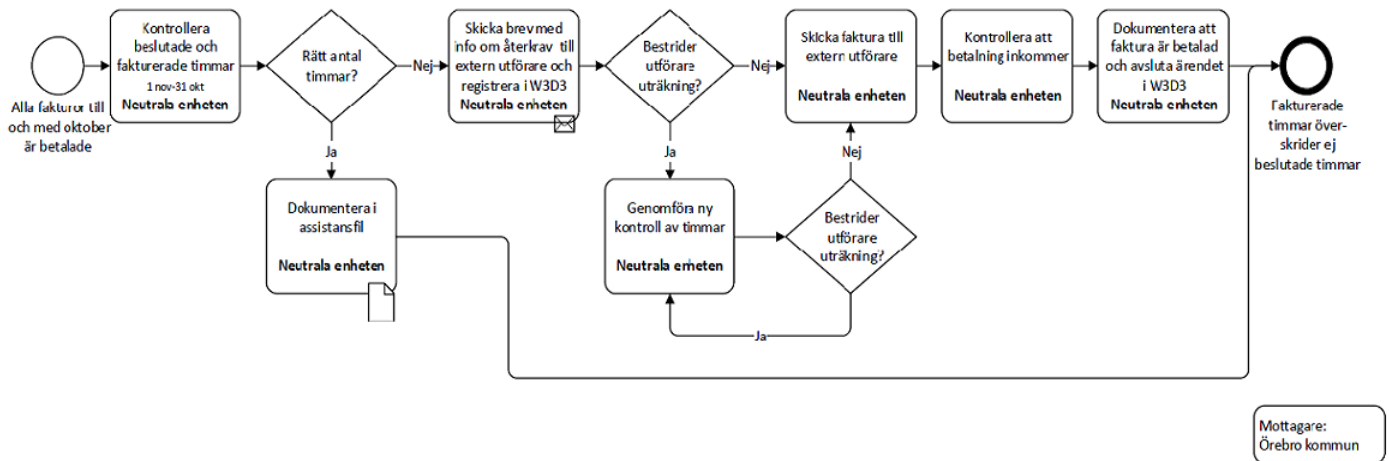


Figur 1. Betala faktura från extern utförare. Källa: Avdelningen för upphandling och uppföljning

De intervjuade tjänstemännen beskriver att det sker en ständig kontroll av timmarna. Timersättningsnivåerna skiljer sig åt beroende på om assistansen utförs av en anhörig eller av ett assistansbolag. Kontrollen av timmar stäms av två gånger per år enligt de rutinbeskrivningar vi tagit del av. Antalet timmar som de externa utförarna fakturerar för kan skilja lite från antalet beviljade timmar under året vilket uppges kunna bero på att det faktiska behovet av assistans ofta skiljer sig åt från månad till månad. Vid den avstämning som alltså sker två gånger per år ska dock antalet fakturerade timmar stämma med antalet beviljade timmar.

I och med att det sker en ständig kontroll av timmar kan enheten kontakta en utförare om antalet fakturerade timmar skiljer sig mycket från antalet beviljade timmar även vid andra tidpunkter än de två regelrätta avstämningarna. Vid avstämningen uppmanas de utförare som har en stor differens mellan fakturerade timmar och beviljade timmar att korrigera detta inför den avräkning som sker en gång per år. Om antalet fakturerade timmar vid avräkningen inte stämmer överens med antalet beviljade timmar ställs enligt våra intervjuer krav på utföraren att betala tillbaka pengar för den del som inte stämmer överens med beslutet. Denna avräkning beskrivs i processkartan nedan.

Personlig assistent (LSS)



Figur 2. Avräkning. Källa: Avdelningen för upphandling och uppföljning

I våra intervjuer framkommer att det inte sker någon regelmässig kontroll av följsamheten till rutinerna. Vissa delar i de olika processerna följs dock ibland upp inom ramen för internkontrollsystemet. I 2014 års tillsyn kontrollerades exempelvis följsamheten till rutiner för fakturakontroll inom insatsen personlig assistans. De delar som kontrollerades var följsamheten till rutinen för avgiften till Försäkringskassan (denna rutin beskrivs i stycke 9.3.1 nedan) samt rutinen för fakturor från privata utförare. Resultatet av tillsynen gällande rutinen för avgiften till Försäkringskassan beskrivs i stycke 9.3.1 nedan.

När det gäller tillsynen av fakturakontroll av fakturor från privata utförare konstaterades att rutinen i stor utsträckning följdes. Dock konstaterades en allvarlig brist. Bristen bestod i att brukarnas folkbokföringsadress inte kontrollerades vid båda de avstämningar som sker. Kontroll av folkbokföringsadress skedde en gång i stället för två gånger per år. Som framgår av tillsynsrapporten kan det ”leda till att Örebro kommun betalar för utförd tid hos brukare som bor i annan kommun.” Vidare konstateras att den nya kommunen inte kan ”anses skyldig att återbetala Örebro kommun om beslut om stödinsats saknas i den kommunen. Risken att Örebro kommun betalar för tid utförd i annan kommun är störst där anhörig vårdar brukaren eller om brukaren flyttar till en kommun där samma privata utförare finns.” Med anledning av bristen föreslog förvaltningen att en ny tillsyn skulle göras för att säkerställa att rutinen gällande avstämning av brukarens folkbokföringsadress sker två gånger per år. I tillsynsrapporten konstaterades vidare att rutinen

skulle kvalitetssäkras om kontrollen förenklades i och med att kontrollen innebär att administratören måste söka manuellt på brukarens folkbokföringsadress.

Beträffande tidpunkten för uppföljning skrivs följande i tillsynsrapporten: "Vid delårsrapporten med prognos 2 2015 ska kontroll vara genomförd av att rutinen gällande brukarens folkbokföringsadress följs, detta gäller även förslag på hur kontrollen kan förenklas."

När 2014 års tillsyn genomfördes låg ansvaret för fakturakontrollen under nämnden för funktionshindrade. I och med omorganisationen i januari 2015 ligger detta ansvar nu under programnämnd social välfärd. Trots att ansvaret flyttats till programnämnden är det tjänstemän inom nämnden för funktionshindrade som genomfört uppföljningen. Detta eftersom tillsynsrapporten och beslutet om uppföljning (2014-12-11, § 158) gällde den nämnden. Resultatet av uppföljningen visar att den gällande rutinen nu följs. Något förslag till förenkling av kontrollen har emellertid inte skett.

Tillsynsrapporten för 2015 års interna kontroll bereddes av nämnden för funktionshindrade 2015-11-12 och kommer att beslutas av nämnden i december 2015. Därefter kommer den att skickas till programnämnd social välfärd för kännedom.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är den myndighet som ger assistansbolag tillstånd att bedriva verksamhet. När det inkommer en faktura från en för kommunen ny assistansanordnare görs en kontroll hos IVO att assistansanordnaren har tillstånd att bedriva personlig assistans. Enligt tillsynen av den interna kontrollen finns emellertid ingen rutin som innebär att det görs återkommande kontroller hos IVO av att assistansanordnarna fortsatt har ett tillstånd att bedriva personlig assistans. Det innebär att nämnden inte har någon rutin för kontroll av att befintliga assistansanordnare inte blir av med sitt tillstånd.

Kommentarer

Vi anser att de processbeskrivningar och rutiner som finns inom verksamheten är tydliga och ändamålsenliga.

Som framgår ovan sker det, enligt våra intervjuer, inga regelmässiga kontroller av följsamheten till rutinerna förutom den kontroll som sker är när någon av rutinerna eller processerna blir föremål för tillsyn inom ramen för nämndens interna kontroll. Då programnämnd social välfärd har ett så brett ansvarsområde är det enligt vår mening inte rimligt att kräva att den typen av fakturakontroll som beskrivits ovan ska ingå i nämndens tillsynsplan för varje år. Dessutom ska tillsynsplanen vara baserad på en aktuell riskanalys vilket enligt vår mening innebär att områdena som följs upp i regel bör varieras år från år. Dock anser vi att det, när det som i detta fall uppdragas en allvarlig brist, måste ske en uppföljning för att säkerställa följsamheten.

Mot den bakgrunden ser vi positivt på att nämnden för funktionshindrade gjorde en ny tillsyn hösten 2015 samt att tillsynen visade att gällande rutiner nu följs.

Vi anser att nämnden bör överväga ett införande av en rutin för återkommande kontroll av att de assistansanordnare som fakturerar kommunen har tillstånd hos IVO att bedriva personlig assistans.

9.3.1 ”De 20 första timmarna”

Som framgår i rapportens bakgrund är kommunen ekonomiskt ansvarig för de 20 första timmarna när assistansbehovet överstiger 20 timmar. Försäkringskassan skickar varje månad en faktura till kommunen avseende dessa 20 första timmar. Bifogat fakturan finns en lista med alla personnummer som fakturan avser. Utifrån denna lista gör Avdelningen för upphandling och uppföljning varje månad en kontroll av att personnumren stämmer överens med kommunens uppgifter på brukare. Även denna hantering finns beskriven i en processkarta där ansvar och arbetsmoment beskrivs.

Vid våra intervjuer framkommer att denna kontroll sker manuellt. Inom Avdelningen för upphandling och uppföljning finns önskemål om att detta ska kunna hanteras via något verksamhetssystem. Framst för att undvika de felkällor som en manuell hantering innebär men även för att effektivisera kontrollen. För att kunna sköta denna manuella hantering på ett överskådligt sätt uppger de intervjuade tjänstemännen att det inom verksamheten i dagsläget förekommer personlistor som inte uppfyller reglerna för hur personuppgifter får hanteras enligt Personuppgiftslagen (PUL).

I den tillsyn nämnden för funktionshindrade gjorde inom ramen för internkontrollen 2014 konstaterades att följsamheten till rutinen gällande fakturakontroll för avgiften till Försäkringskassan var mycket god. Trots att det vid tillsynen inte framkom några brister lämnades i tillsynsrapporten rekommendationen att Försäkringskassan skulle kontaktas för att ”se vilken kontroll av brukarnas folkbokföringsadress som sker där samt att påtala att Försäkringskassan ska sända elektroniska fakturor.”

I tillsynsrapporten för 2015 framgår att kontakt har tagits med Försäkringskassan och att de intygar att de uppdaterar sina register kontinuerligt mot Skatteverkets folkbokföringsregister. Mot den bakgrunden ansågs det inte föreligga något behov av någon ny rutin.

Av tillsynsrapporten för 2015 framgår inte om det har påtalats för Försäkringskassan att sända elektroniska fakturor, vilket skulle göras enligt tillsynsrapporten från 2014. Från Avdelningen för upphandling och uppföljning framförs att kontakt har tagits med Försäkringskassan vid flera tillfällen för att påtala att man vill ha elektroniska fakturor. Vidare framförs att Försäkringskassan har ett system och ett handhavande kring detta som ser likadant ut för hela landet. Därav har de kontakter som tagits i Örebro inte lett till någon förändring.

Kommentarer

Vår bedömning är att de rutiner som finns för kontroll av Försäkringskassans månatliga faktura avseende ”de 20 första timmarna” är ändamålsenliga. Dock anser vi att nämnden måste säkerställa att den praktiska hanteringen görs på ett sådant sätt att den inte står i strid med PUL. Ett sätt att komma runt detta problem är att hitta en lösning som innebär att den manuella hanteringen undviks. Vi anser att nämnden måste säkerställa att denna hantering sker på ett effektivt och lagenligt sätt.

Även om man från Avdelningen för upphandling och uppföljning framför att kontakt har tagits med Försäkringskassan vid flera tillfällen för att undersöka om Försäkringskassan kan skicka elektroniska fakturor anser vi att nämnden fortsatt bör verka för att få till stånd en sådan hantering.

Detta var något som nämnden för funktionshindrade enligt sin tillsynsrapport från 2014 skulle kontrollera. Av tillsynsrapporten avseende 2015 framgår inte om denna kontroll har genomförts eller ej. Men i och med att ansvaret inte längre ligger hos nämnden för funktionshindrade bör det

ligga i programnämndens intresse att verka för att dagens arbetssätt och processer kan förenklas och förbättras.

9.4 Uppföljning

I Socialstyrelsens rapport "Personlig assistent och god man – är rollerna förenliga?" har frågan diskuterats om vem som ansvarar för uppföljning av kvalitet i assistansen när det handlar om assistans beviljad enligt 51 kap. SFB. Rapporten konstaterar "att det i praktiken saknas en uppföljning av om den enskilde genom insatsen får en insats av god kvalitet samt tillförsäkras goda levnadsvillkor från den som har fattat beslut om insatsen. Ansvaret för uppföljning av personlig assistans med assistansersättning behöver bli tydligare."

Av 6 § LSS framgår att verksamheten enligt LSS ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Genom bestämmelser i 51 kap. 2 § andra stycket SFB omfattar reglerna om kvalitet i verksamheten också sådan assistans som utförs åt någon som beviljats assistansersättning enligt 51 kap. SFB (se proposition 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet s. 78). Även privata anordnare av personlig assistans har således ett ansvar för att deras verksamhet är av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Anordnarna har även ansvar för att den enskilde genom den personliga assistansen tillförsäkras goda levnadsvillkor. Detta oavsett om insatsen beviljats av kommunen eller Försäkringskassan.

Av 51 kap. 12 § SFB framgår vidare att rätten till assistansersättning ska omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. En tvåårsomprövning är en förutsättningslös prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen innebär att Försäkringskassan på nytt tar ställning till den enskildes personkrets samt till hans eller hennes grundläggande behov och andra personliga behov. Omprövningen innebär dock inte att Försäkringskassan följer upp hur insatsen utförs och om den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor på det sätt insatsen utförs. Utöver tvåårsomprövningen sker ingen rutinmässig uppföljning från Försäkringskassan avseende insatsernas utförande.

Kommunen svarar för uppföljning i de fall kommunen själv är utförare av insatsen, oavsett om det handlar om vanligt kommunanställda assistenter eller assistenter anställda på anmodan av den enskilde och anhörigvårdare som är anställda av kommunen i enlighet med kollektivavtalet *Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare – PAN 13*. Eftersom det är nämnden för funktionshindrade som svarar för det utförande som sker i egen regi är det den nämnden som i dessa fall svarar för uppföljningen. Uppföljningen sker dels genom hembesök och dialog med den enskilde, dels genom brukarundersökningar. Därtill finns det inom förvaltningen för funktionshindrade en kvalitetsinspektör som tillsammans med medinspektörer genomför kvalitetsinspektioner. En viktig del i uppföljningen är enligt uppgift den enskildes genomförandeplan.

När det gäller assistans som utförs av assistansbolag anser sig inte kommunen vare sig ha möjlighet eller rätt att göra någon uppföljning. Vid indikationer på att kvaliteten är bristfällig eller om det på annat sätt finns anledning att anta att en assistansanordnare inte är lämplig att bedriva personlig assistans, kan kommunen emellertid anmäla detta till IVO enligt 15 § punkt 11 LSS. Vid misstankar om att assistansersättningen används till annat än den är avsedd för kan kommunen enligt 15 § punkt 10 LSS anmäla detta till Försäkringskassan.

Förutom dessa möjligheter att anmäla befarade missförhållanden till IVO respektive Försäkringskassan anser de intervjuade tjänstemännen alltså att kommunen saknar möjlighet att följa upp de privata assistansanordnarnas utförande. Detta innebär att man från kommunens sida upplever det som att uppföljningen är näst intill obefintlig när det gäller privata assistansanordnare.

Som vi nämnt tidigare är IVO den myndighet som ger assistansbolag tillstånd att bedriva verksamhet. Tillståndet ska garantera att verksamheten bedrivs med en kvalitet som tillförsäkrar den enskilde goda levnadsvillkor. I våra intervjuer framkommer att det efter att ett tillstånd beviljats inte sker någon uppföljning från IVO:s sida på att verksamheten verkligen bedrivs enligt ansökan. Vid kontakt med IVO framförs att deras tillsyn är riskbaserad, vilket innebär att de tar ställning till om en inspektion ska genomföras mot bakgrund av "klagomål, anmälningar, omvärldsbevakning mm." Vidare framförs att viss tillsyn har genomförts över hela landet av bolag som utför assistans för barn.

Utöver kontrollen av fakturor och timrapporter som beskrivits ovan kontrollerar Avdelningen för upphandling och uppföljning varje månad med Skatteverket att assistansbolagen är korrekt registrerade. I praktiken stannar kommunens kontroll av privata assistansbolag därvid.

Enligt 9 c § punkt 1 LSS har kommunen rätt att genomföra uppföljningar när assistansen utförs av en anhörig. Det gäller oavsett om den anhörige är anställd av kommunen enligt PAN 13, den anhörige är anställd i ett assistansbolag eller om den anhörige bildat ett bolag för att bedriva assistansen. Således finns det ett visst utrymme för kommunen att följa upp assistansen även när den ges av ett bolag.

Kommentarer

Som framgår ovan är vår bedömning att kommunen har ändamålsenliga rutiner för kontroll av transaktioner avseende statlig assistansersättning och personlig assistans enligt LSS. Även om fokus för denna granskning är de kontroller som sker gällande dessa transaktioner vill vi rikta uppmärksamhet mot den näst intill obefintliga uppföljningen av den assistans som ges av externa utförare.

I våra intervjuer framkommer bilden av att kommunens möjlighet till uppföljning är tämligen begränsad när det gäller externa utförare. Kommunen anses endast ha möjlighet att följa upp den assistans som utförs av kommunen, inklusive den assistans som utförs av en anhörigvårdare som är anställd av kommunen i enlighet med *Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare – PAN 13*.

Enligt vår erfarenhet delas denna uppfattning av många andra kommuner. Den generella bilden är att kommunen inte har rätt att följa upp den assistans som ges av ett assistansbolag.

Enligt vår bedömning stämmer den bilden i stor utsträckning, men inte fullt ut. Kommunen har enligt 9 c § punkt 1 LSS rätt att följa upp assistansen när den utförs av en anhörig. Det gäller oavsett om den anhörige är anställd av kommunen enligt PAN 13, den anhörige är anställd i ett assistansbolag eller om den anhörige bildat ett eget bolag för att bedriva assistansen.

Mot den bakgrunden anser vi att det bör utarbetas rutiner för i vilka fall programnämnd social välfärd ska följa upp den assistans som ges av anhöriga samt hur denna uppföljning ska gå till. Denna rekommendation gäller inte uppföljning av den assistans som utförs av de anhöriga som är

anställda av kommunen enligt PAN 13 eftersom detta uppföljningsansvar ligger på nämnden för funktionshindrade.

9.5 Utjämnning av LSS-kostnader

Sveriges riksdag beslutade i november 2003 om att, från och med avgiftsåret 2004, införa ett nationellt system för utjämnning av LSS-kostnader mellan kommuner. Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheten enligt LSS.

Utgjämningsystemet fungerar som ett nollsummespel mellan kommunerna. Kommunernas årliga rapportering till räkenskapsammandraget ligger till grund för beräkningar av utjämningsutfallet, som i slutändan blir respektive kommuns standardkostnad för LSS. Förutom det inrapporterade ekonomiska utfallet baseras LSS-utjämnningen även på inrapporterade verkställda beslut. När det gäller verkställda beslut är det antal personer med insats enligt LSS samt antal personer med respektive insats enligt LSS som rapporteras. Det ekonomiska utfallet rapporteras till SCB medan verkställda beslut och insatser rapporteras till Socialstyrelsen.

Utgjämningsystemet för LSS bygger således på uppgifter som redovisas av kommunerna själva. Det är därför väsentligt att kommunen lämnar rättvisande räkenskaper och statistik som baseras sig på de olika verksamheterna i kommunen. Exempelvis kan fördelningar mellan beslut enligt Socialtjänstlagen (SoL) respektive LSS inom funktionshinderomsorgen vara av betydelse. Det innebär att det finns en risk att kostnaderna fördelas felaktigt och att LSS-utjämnningen som erhålls är felaktig.

Kommuner, som har en lägre beräknad standardkostnad i förhållande till riksgenomsnittet för sin LSS-verksamhet, betalar en avgift till systemet; de som har en högre standardkostnad erhåller ett bidrag. Örebro kommun är en av de kommuner som generellt erhåller bidrag, se tabell 2 nedan.

LSS-utjämnning åren 2010-2014, tkr					
	2010	2011	2012	2013	2014
Helsingborg	-177 062	-186 236	-192 551	-196 434	-189 690
Jönköping	-33 261	-38 536	-47 045	-39 083	-35 209
Linköping	-19 462	-30 331	-26 105	851	6 234
Norrköping	82 066	85 165	92 080	92 610	107 872
Västerås	-72 255	-68 480	-59 354	-56 238	-65 191
Uppsala	63 425	56 240	52 261	66 215	40 437
Örebro	116 105	132 121	139 050	154 753	155 168

Tabell 2. LSS-utjämnning mellan kommuner. Ett negativt värde betyder att kommunen betalar in pengar till systemet (utjämningsavgift), ett positivt värde betyder att kommunen erhåller ersättning från systemet (utjämningsbidrag).

Källa: SCB.

Som framgår av tabellen får Örebro kommun årligen en betydande summa i utjämningsbidrag. Vi har i granskningen inte fått någon entydig bild av hur det kommer sig att Örebro kommun har så höga kostnader avseende LSS och därmed får så pass mycket i utjämningsbidrag. De tankar kring detta och de förklaringar som ges handlar bland annat om att Örebro av tradition är en kommun

som är framstående inom habilitering. Även det faktum att det i Örebro finns ett riksgymnasium för döva och hörselskadade (RGD/RGH) lyfts fram som en bidragande orsak. Dessutom påpekas det att det i förhållande till andra kommuner förmodligen finns en större andel bostäder i Örebro kommun som passar personer med funktionsnedsättning och speciella behov. Därtill lyfts Örebros ohotade ställning i regionen fram som en tänkbar förklaring, det finns inga andra kommuner i regionen som kan erbjuda liknande möjligheter som Örebro kommun kan göra.

Eftersom utjämningsystemet avseende LSS baseras på kommunens avlämnade uppgifter i räkenskapssammandraget, finns det en risk att skillnader i ekonomisk redovisning i olika kommuner kan påverka utjämningsystemets utfall.

Beräkningar av kommunernas bidrag respektive avgift till LSS-utjämnigen kommande verksamhetsår görs en gång i september, för att kommunerna ska få ett preliminärt underlag för sitt framtida budgetarbete, och en andra gång i december med det faktiska utfallet. Möjlighet finns att korrigera beräkningarna (reviderat utfall) om någon kommun upptäcker felaktigheter i beräkningar eller beräkningsunderlag.

När det gäller den ekonomiska rapporteringen är det enligt våra intervjuer inte helt enkelt att avgöra vad som är SoL och vad som är LSS eftersom resultatenheter ”går i varandra”. Det handlar om att en brukare kan få beslut om insatser från olika lagrum, vilket innebär att personal på ett boende kan utföra insatser både enligt SoL och enligt LSS för att få en effektiv verksamhet. Därför har en fördelningsnyckel tagits fram för hur pengarna ska fördelas mellan SoL och LSS. Fördelningen baseras enligt uppgift på tidigare års fördelningar, med hänsyn tagen till de förändringar som skett i verksamheterna under året. För att ta reda på vilka förändringar som skett måste verksamheterna kontaktas. Inrapporteringen till räkenskapssammandraget är således förenad med manuella kontroller. Vår granskning visar att det inte finns några skriftliga rutiner för denna rapportering eller de manuella kontroller som görs inom ramen för densamma.

När det gäller inrapportering av verkställda beslut och insatser enligt LSS ligger ansvaret på en tjänsteman inom Avdelningen för upphandling och uppföljning medan inrapportering av det ekonomiska utfallet sker i flera steg, varför ansvaret även ligger på flera olika nivåer. Den ekonomiska rapporteringen till utjämningsystemet för LSS-kostnader ingår inte i det ordinarie kommunala kostnadsutjämningsystemet men har samma principiella uppbyggnad. I praktiken hanteras därför inrapporteringen till LSS-utjämnigen som en del i räkenskapssammandraget för hela kommunen. I första steget redovisar nämnden för funktionshindrade sina kostnader till programnämnd social välfärd. Programnämnden sammanställer sen kostnader inom alla programområdets nämnder. I det tredje steget sammanställer en ekonom på kommunledningskontoret samtliga programområdets kostnader samt lägger på kommunövergripande kostnader på dessa varpå inrapportering till SCB sker.

Enligt våra intervjuer går det ur verksamhetssystemet att plocka ut den statistik som behövs till inrapporteringen av verkställda beslut och insatser enligt LSS. Det framförs dock att det kan förekomma fall där beslut inte läggs in i verksamhetssystemet som de ska samt att ärenden inte alltid avslutas i systemet trots att de ska vara avslutade. Därav måste statistiken från verksamhetssystemet stämmas av med handläggarna och verksamheterna. Anledningen till att uppgifterna i systemet i vissa fall inte stämmer uppges oftare bero på att verksamhetsföreträdarna missar att informera handläggarna när en person exempelvis flyttar eller inte längre vill ha insatsen, snarare än att handläggarna missar att ändra/plocka bort beslut/insatser i systemet. Denna typ av

felaktigheter uppges dock bli allt mer sällsynta. Ovanstående innebär att det blir en manuell hantering kring detta som beskrivs som "ett ganska digert jobb".

Enligt våra intervjuer skulle det fortsatt finnas ett behov av manuella kontroller även om registreringen i systemet var hundraprocentigt korrekt. Anledningen till det uppges vara att det inte går att utesluta att det förekommer fel i de rapporter som tas fram i systemet. Det har enligt uppgift förekommit tekniska problem som gjort att de rapporter som tas ut från systemet inte stämmer trots att beslut och insatser är korrekt registrerade. I sammanhanget påpekas det dock att huvuddelen av de felaktigheter som uppdagas beror på att det finns felaktiga uppgifter inlagda i systemet, snarare än tekniska fel i systemet.

Vår granskning visar att det inte finns några dokumenterade rutiner för inrapporteringen till Socialstyrelsen av beslut och insatser. Det framförs dock att beskrivningen från det företag som hanterar inrapporteringen på uppdrag av Socialstyrelsen är så utförlig att det inte finns något behov av några ytterligare rutiner. Även från Socialstyrelsen framförs att det är väldigt tydligt vad som ska rapporteras in och hur, varför det inte uppfattas som någon större risk att kommunerna skulle lämna in felaktiga uppgifter.

Kommentarer

Som framgår ovan är inrapporteringen till både SCB och till Socialstyrelsen inom ramen för det nationella systemet för utjämning av LSS-kostnader mellan kommuner, förenat med en del manuellt arbete. Vidare framgår ovan att det inte finns några skriftliga rutiner för dessa inrapporteringar.

Även om det är tydligt vad som ska rapporteras och hur rapporteringen ska ske, anser vi att det bör finnas dokumenterade rutiner för detta. Inte minst vad gäller de manuella kontroller som enligt vår granskning föregår den faktiska inrapporteringen.

De tjänstemän vi varit i kontakt med anser inte att rapporteringen innebär några egentliga svårigheter, trots den manuella hanteringen. Vårt intryck är att såväl rapporteringen av det ekonomiska utfallet som rapporteringen av beslut och insatser hanteras på ett adekvat och seriöst sätt. Så långt vi har granskat saken finns det ingen anledning att anta att rapporteringen är behäftad med felaktigheter. Vi ser dock en risk i att inrapporteringen blir personbunden. Om ansvaret för inrapporteringen med kort varsel måste tas över av en annan tjänsteman är det inte säkert att hanteringen skulle upplevas som lika enkel. Det gäller i synnerhet de manuella kontroller som föregår inrapporteringen.

Vi anser att nämnden måste säkerställa att samtliga beslut finns registrerade i verksamhetssystemet samt att alla avslutade ärenden också avslutas i verksamhetssystemet. Om så var fallet skulle mycket av den manuella hanteringen när det gäller inrapporteringen av beslut och insatser kunna undvikas. Det skulle dock fortsatt finnas ett visst behov av manuella kontroller eftersom det enligt uppgift inte går att utesluta att det finns felaktigheter i de systemgenererade rapporter som ligger till grund för inrapporteringen.



Örebro kommun
*Granskning av kommunens kontroll gällande
ekonomiska transaktioner kopplade till statlig
assistansersättning och personlig assistans enligt LSS
2015-12-01*

Datum som ovan
KPMG AB

Andreas Wendin
Konsult

Örjan Garpenholt
Konsult