

Revisionsrapport

Granskning av kommunens insyn vid privat utförd personlig assi- stans

Karlshamns kommun

Fredrik Ottosson
Certifierad kommunal
revisor

Mars 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier	3
2.3.	Metod.....	4
3.	Personlig assistans i Sverige	5
3.1.	Ansvarsfördelning mellan kommun och försäkringskassan avseende personlig assistans.....	5
3.2.	Kontroll över ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare 5	
4.	Iakttagelser	6
4.1.1.	Bedömning.....	6
4.2.	Finns en fungerande organisation och ansvarsfördelning för kontroll av ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare?	6
4.2.1.	Bedömning.....	7
4.3.	Finns riktlinjer och rutiner för tillämpning av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar?	7
4.3.1.	Bedömning.....	7
4.4.	Finns riktlinjer och rutiner för kontroll av assistans som utförs av någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade?	7
4.4.1.	Bedömning.....	8
4.5.	Finns rutiner för anmälan till försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för?	8
4.5.1.	Bedömning.....	8
	Bilaga -kostnadsutveckling	1

1. Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av de förtreondevalda revisorerna i Karlshamns kommun genomfört en granskning om insyn vid privat utförd personlig assistans.

Granskningen visar att omsorgsnämnden inte har tillräcklig insyn vid privat utförd personlig assistans. Det finns brister i nämndens kontroll av privat utförd personlig assistans.

Vi grundar vår bedömning på att nämnden saknar skriftliga rutiner för tydlig ansvarsfördelning och arbete med kontroll av ersättning som utbetalas för personlig assistans till privata utförare. Det har heller inte genomförts någon stickprovskontroll av privat utförare. Vidare behöver rutiner tas fram för anmälan till försäkringskassan om assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för, för kontroll av assistans som utförs av närstående samt tillämpningen av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar.

På grund av bristande kontroller är möjligheterna att upptäcka fusk små. Förändringarna i lagen som trädde i kraft den 1 juli 2013 har ännu inte lett till tillräckliga förändringar i rutiner inom förvaltningen. Nämnden måste säkerställa att de förändringar som är gjorda i lagen får genomslag i förvaltningens sätt att arbeta.

2. Inledning

Revisorerna i Karlshamns kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens insyn vid privat utförd personlig assistans.

2.1. Bakgrund

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är en rättighetslag med målet att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet. Lagen innehåller ett antal insatser i form av stöd och service. För insatsen personlig assistent har kommun och stat ett delat kostnadsansvar. Kommunen kan bevilja insats enligt LSS till den som behöver personligt stöd för sina grundläggande behov upp till 20 timmar per vecka. Beslut fattas då av kommunens handläggare. Krävs mera omfattande stöd för de grundläggande behoven utreds detta enligt socialförsäkringsbalken (SFB) innan beslut fattas. Försäkringskassan betalar i sådant fall ersättning för personlig assistans för den tid som överstiger 20 timmar per vecka.

Kommunen har enligt LSS ett basansvar för insatsen personlig assistans. Med det avses bland annat att kommunen alltid ska stå beredd att ge personlig assistans eller bevilja ett ekonomiskt bidrag till skäligen kostnader i de fall enskilda bidragsberättigade väljer att ordna insatsen på annat sätt. Kommunen har även ansvar för den enskildes behov av tillfälliga utökningar av assistansen, till exempel när den ordinarie personliga assistenten är sjuk. Kostnaderna, speciellt för insatsen personlig assistent, har ökat och många kommuner saknar tillräcklig kontroll över utvecklingen. För att motverka fusk och överutnyttjande av personlig assistans och assistansersättning har ändringar och kompletteringar införts i LSS och gäller från den 1 juli 2013.

Revisorerna har i sin riskbedömning beslutat om en granskning av hur nämnden styr och följer verksamhetens arbete med kontroll av utförd privat assistans.

2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Hur säkrar nämnden att det finns en ändamålsenlig organisation och tillräcklig kontroll över det kommunala basansvaret för assistansen?

Revisionskriterier:

- Finns en fungerande organisation och ansvarsfördelning över ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare?
- Finns riktlinjer och rutiner för tillämpning av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar?
- Finns riktlinjer och rutiner för kontroll av assistans som utförs av någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade?

-
- Finns rutiner för anmälan till försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för?

2.3. Metod

Granskning av bland annat följande dokument har gjorts:

- Förvaltningsjuristens skrivelse, till förvaltningen, med anledning av ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 2012:961) gällande från 1 juli 2013. (2013-07-15).
- Checklista avseende privat anordnare – underlag som ska begäras in.
- KOLADA kommundatabas.
- Statistiska centralbyrån, SCB: s ”Räkenskapskapssammandrag för kommuner och landsting”.
- Statistik från förvaltningen avseende kostnader och antal ärenden 2009-2014.

Intervjuer har genomförts med:

- Verksamhetschefen för myndighetsfrågor.
- Tre handläggare av LSS/ personlig assistans.
- Verksamhetschefen för utförarorganisationen LSS.
- Tre enhetschefer för personlig assistans.

Rapporten har stämts av och faktakontrollerats av förvaltningschefen och de båda berörda verksamhetscheferna.

3. Personlig assistans i Sverige

3.1. Ansvarsfördelning mellan kommun och försäkringskassan avseende personlig assistans

Försäkringskassans ansvar

Försäkringskassan är ansvarig för insatsen när de grundläggande behoven bedöms överstiga 20 timmar per vecka. När en ny brukare ansöker om personlig assistans sker oftast ett gemensamt hembesök av handläggare från försäkringskassan och kommunen. I vissa fall står det redan vid första hembesöket klart om ärendet ska utredas av försäkringskassan eller av kommunen. En första bedömning görs huruvida de grundläggande behoven kommer att överstiga 20 timmar per vecka.

Kommunens ansvar

Kommunen ansvarar för bland annat följande:

- De första 20 timmarna av personlig assistans beviljad av försäkringskassan (enl SFB). För dessa timmar betalar kommunen oavsett vem som utför dessa. Utbetalning görs till de som har tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) att bedriva verksamhet, undantaget de personer som anställer sina personliga assistenter själva och som inte har startat något kooperativ eller assistansbolag. Kommunen har inget inflytande över dessa beslut och inte heller någon insyn i hur dessa timmar används. Om kommunen själv utför insatserna finns större möjlighet till insyn i hur dessa 20 timmar används.
- För tillfälliga utökningar som t ex semesterresor och vid sjukdom.
- För hela de ärenden, med tillhörande kostnader, där försäkringskassan inte anser att kriterierna är uppfyllda för att bevilja insatser enligt SFB (fler än 20 timmar grundläggande behov per vecka).

3.2. Kontroll över ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare

Den 1 juli 2013 trädde ett antal lagändringar i kraft som ger kommunen och försäkringskassan ökade möjligheter till kontroll över ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare. Bland annat infördes regler om anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och försäkringskassan samt möjligheter för kommunen att göra hembesök i de fall assistansen utförs av någon som är närstående till den assistansberättigade.

4. Iakttagelser

Organisation, handläggning och uppföljning

Det finns riktlinjer för bedömningen av insatser enligt LSS som har antagits av omsorgsnämnden. Vidare har förvaltningen upprättat skriftliga rutiner för utredningsarbetet. Av rutinerna och våra intervjuer framgår att handläggarna alltid arbetar två och två vid utredning gällande personlig assistans. Handläggarna använder sig utav ett bedömningsinstrument som tagits fram av försäkringskassan. Utredningen kompletteras med en ADL-bedömning som görs av arbetsterapeut.

Handläggarna upplever ibland att det finns viss påtryckning under handläggningsfasen främst när det gäller privata utförare som kan agera aggressivt mot dem. Den enskilde kan redan i inledningsskedet ha med sig både planerad utförare och flera fullmakter. Ärenden med tolk kan ibland innebära vissa svårigheter då handläggaren inte pratar direkt med den enskilde. Det händer också att tolkar lägger sig i handläggningen i istället för att översätta.

Det saknas skriftliga rutiner för uppföljning både om fattade beslut verkställs och om behovet har förändrats. Enligt verksamhetschefen för myndighetsfunktionen görs uppföljningar av pågående LSS-ärenden av kommunens handläggare med ettårs- eller tvåårsintervaller. De intervjuade enhetscheferna från utförarorganisationen anser dock att uppföljningar av pågående assistansärenden bör förändras och genomföras mer regelbundet.

4.1.1. Bedömning

Vi bedömer att de skriftliga rutinerna behöver kompletteras med rutiner för uppföljning av pågående assistansärenden.

De hot som ibland finns måste tas på största allvar då detta kan påverka både handläggare och beslut på ett negativt sätt.

4.2. Finns en fungerande organisation och ansvarsfördelning för kontroll av ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare?

Det saknas skriftliga rutiner och tydlig ansvarsfördelning gällande kontroll av den assistans kommunen betalar ut till privata utförare. Det har heller inte genomförts stickprovskontroll av privat utförare.

Av våra intervjuer framgår att enhetscheferna inom utförarorganisationen gör vissa kontroller. När en privat anordnare anlitas begär berörd enhetschef in nedanstående dokument:

- Tillstånd från IVO.

- Fullmakt mellan brukare och anordnare.
- Avtal mellan brukare och anordnare.
- Kopia på beslut från SFB eller LSS.

När kommunen debiteras för utförd assistans, kontrolleras att de debiterade timmarna överensstämmer med de beviljade timmarna. Däremot genomförs inga kontroller om timmarna verkligen har utförts eller inte.

4.2.1. Bedömning

Vi bedömer att nämnden saknar en fungerande organisation och ansvarsfördelning för kontroll av den ersättning för personlig assistans som utbetalas till privata utförare. Vi grundar vår bedömning på att det saknas skriftliga rutiner för arbetet och en tydlig ansvarsfördelning. Vi bedömer vidare att kontrollerna av utförd assistans, gällande de 20 första timmarna, är bristfälliga. Risken att upptäcka fusk, t.ex. icke utförda assistenttimmar, från kommunens sida är små. En förbättrad kontroll av om debiterade timmar verkligen har utförts behövs.

En tydligare uppdelning av ansvar när det gäller kontroller mellan myndighetsfunktionen och den kommunala utförarorganisationen behövs. Idag är gränserna till viss del otydliga. Enligt upprättad checklista skall enhetscheferna inom utförarorganisationen vara ansvarig för insamlande av uppgifter även när andra, än kommunen, är utförare. Det bedöms som tveksamt att den kommunala utförarorganisationen har detta myndighetsansvar.

4.3. Finns riktlinjer och rutiner för tillämpning av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar?

Det saknas skriftliga riktlinjer och rutiner för tillämpningen av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar. Av våra intervjuer framgår att när den enskilde ansöker om utökning gör handläggaren en bedömning huruvida utökningen ryms inom redan beviljade timmar. I annat fall görs en prövning av behovet.

4.3.1. Bedömning

Nämndens ledningssystem bör kompletteras med skriftliga rutiner för tillämpningen av kommunens ansvar för tillfälliga utökningar.

4.4. Finns riktlinjer och rutiner för kontroll av assistans som utförs av någon som är närstående eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade?

Det saknas riktlinjer och rutiner för kontroll av assistans som utförs av närstående. Förvaltningen betalar ut ersättning till utförare utan att någon särskild kontroll görs. Kontrollen är enligt de intervjuade dålig. Det tas upp att rätten till att göra hembesök bör tillämpas.

4.4.1. Bedömning

Det måste bedömas som angeläget att kontrollen tillämpas enligt ändringarna i lagen. Kontroll av om timmarna verkligen utförs och av vem bör regelbundet genomföras.

4.5. *Finns rutiner för anmälan till försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för?*

Enligt ändringarna i lagen föreligger en anmälningsplikt vid misstanke om fusk. Det saknas rutiner för förfarandet vid anmälan. Ansvar för att anmäla har fördelats i delegationsordningen och åvilar respektive handläggare i samråd med enhetschef.

4.5.1. Bedömning

Det är en brist att det saknas skriftliga rutiner för anmälan till försäkringskassan om assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för. Sådana bör upprättas och föras in i nämndens ledningssystem.

2015-03-03

Fredrik Ottosson

Projektledare

Lisa Åberg

Uppdragsledare

Bilaga -kostnadsutveckling

Betydande kostnadsskillnader finns mellan olika kommuner avseende den personliga assistansen. Ansvar har under senare år förskjutits från försäkringskassan till kommunerna.

2009-2013	
Kostnadsutveckling för kommunerna totalt	+50 %
-varav ingår ökat antal brukare	+16 %
-varav ökat antal timmar i snitt per ass. ärende och vecka	31 till 42 tim

Kostnad för personlig assistans enligt LSS/SFB exklusive ersättning från försäkringskassan kr per invånare 0-64 år:

	2009	2013	Rangordning kostnader för landets kommuner 2013
Landet	1 120	1 378	
Blekinge	1 050	1 288	
Olofström	1 422	1 994	243
Karlshamn	1 303	1 954	239
Sölvesborg	934	1 226	139
Ronneby	929	680	25
Karlskrona	662	586	11

Karlshamn ligger på index 141,8 mot riket (som ovägt är 100). Blekinge har index 93,5.

Kommunens ekonomiska utfall 2009-2014

Enligt, av förvaltningens ekonom och verksamhetschef LSS, lämnade uppgifter:

ÅR	LSS antal pers. assistans 1 oktober resp. år	LSS kommun utfall tkr	SFB antal pers.ass.	SFB försäkringskassan utfall tkr	TO-TALT antal LSS och SFB	TO-TALT tkr
2009	12	4 017	59	22 117	71	26 134
2010	18	5 825	58	22 980	76	28 805
2011	20	8 849	57	18 790	77	27 639
2012	20	11 013	52	21 161	72	32 174
2013	30	15 107	47	17 546	77	32 653
31 okt 2014	29	14 712	47	16 659	76	31 371

31 dec 2014		* 17 600		**		
-------------	--	----------	--	----	--	--

* uppräknat med genomsnittet per månad för 2014 eller med 1 471 mnkr x 2 månader.

** svårt att skatta då försäkringskassan har redovisat negativt resultat i december månad samtliga år, undantaget 2011.

Försäkringskassans antal assistansärenden och kostnadsutveckling har under åren 2009-2014 varit svagt nedåtgående.

Enligt verksamhetschefen för utförarorganisationen är antalet ärenden per 2014-12-05 följande:

Antal ärenden		-varav LSS	-varav SFB
TOTALT	81	35	46
- varav kommunalt utförande	42	23	19
- varav privata utförare	39	12	27