

Haparanda stad

Översiktlig granskning av LSS- verksamheten



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Beskrivning av LSS och personlig assistans	5
3.2. Socialnämndens organisation av verksamheten samt statistik	6
3.3. Styrning och rutiner	7
3.4. Verksamhetens kontroller och uppföljning till nämnd	8
4. Sammanfattande bedömning	10

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haparanda stad granskat socialnämnden i syfte att bedöma om nämnden bedriver LSS-verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Granskningen har avgränsats till handläggningen inom LSS samt ersättningar för personlig assistans.

Granskningen är av översiktlig karaktär. Detta innebär, jämfört med en fördjupad granskning, att antalet intervjuer, genomgångar av dokument och statistik etc har begränsats. Det innebär också att de bedömningar som gjorts sker med en något begränsad säkerhet.

I vår översiktliga granskning har det inte framkommit några väsentliga omständigheter som tycker på att verksamheten inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi nämnden att:

- ▶ Säkerställa att identifierad risk i rutinen för utbetalning till externa leverantörer hanteras.
- ▶ Överväga att i högre utsträckning målsätta och följa verksamhetens resultat, tex i form av handläggningstider och kvalitet.

För sammanfattning av våra iakttagelser och svar på uppställda kontrollmål se avsnitt 4; Sammanfattande bedömning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av Socialstyrelsens lägesrapport från år 2017 framgår att många brukare är nöjda med handläggningen av LSS-ärenden. Men brukare lyfter även brister i handläggningen, såsom långa handläggningstider och bristande kunskap om funktionsnedsättningar. Socialstyrelsens tillsyn visar vidare att brister inom journalföring förekommer liksom att enskilda som sökt insats ibland får vänta oacceptabelt länge på beslut.

Socialnämnden anger i sin internkontrollplan att handläggningstider för LSS-utredningar inte hålls och att verkställigheten av beslut dröjer. Verksamheten redovisade dessutom ett negativt utfall om – 6,5 mnkr för år 2017. Jämförelser visar dock att kostnaderna för LSS-verksamheten i Haparanda är lägre än referenskostnaderna.

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. Om den enskilde inte väljer kommunen som assistansanordnare utan en extern utförare, har den enskilde rätt till ekonomiskt stöd till assistans från kommunen.

Det har under den senaste tiden förekommit olika typer av bedrägerier kring assistansersättning och kommuners ekonomiska stöd till assistans. Exempel på detta är att ersättning betalats ut till fullt friska personer samt oklarheter kring fakturering av utförda tjänster. År 2013 infördes ökade möjligheter i lagen för bland annat kommunen att upptäcka bedrägerier.

Mot bakgrund av ovanstående värdering av risk och väsentlighet har revisorerna valt att översiktligt granska hur socialnämnden arbetar med att säkerställa en ändamålsenlig handläggning av inom LSS och en tillräcklig intern kontroll avseende utbetalning av assistansersättningar.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att översiktligt granska och bedöma om socialnämnden bedriver LSS-verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för syftet avgränsas granskningen till att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Är styrning, organisation och rutiner tillräckliga för en ändamålsenlig handläggning och biståndsbedömning?
- ▶ Har riskerna för olika typer av fel beaktats vid inrättande av system för intern kontroll för utbetalning av ekonomiskt stöd till externa utförare.

I den översiktliga granskningen ingår att kartlägga och beskriva LSS-verksamhetens olika delar.

Granskningen avser socialnämnden och avgränsas till handläggningen inom LSS samt ersättningar för personlig assistans.

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom dokumentstudier (tex nämndens protokoll och tillhörande underlag) och intervjuer med tjänstemän (socialchef, controller, enhetschef biståndsenheten, områdeschef för individ- och familjeomsorgen samt ekonomiassistenter/handläggare).

Granskningen är av översiktlig karaktär. Detta innebär, jämfört med en fördjupad granskning, att antalet intervjuer, genomgångar av dokument och statistik etc har begränsats. Det innebär också att de bedömningar som gjorts sker med en något begränsad säkerhet.

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS
- ▶ Socialförsäkringsbalk (2010:110)
- ▶ Styrande och stödjande material inom området, från exempelvis Socialstyrelsen

3. Granskningsresultat

3.1. Beskrivning av LSS och personlig assistans

LSS ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

LSS gäller för de personer som bedöms tillhöra någon av de tre personkretsar¹ i nedanstående tabell:

Personkrets	Beskrivning	Bedömning styrs av
1	Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.	Medicinskt underlag/diagnos
2	Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.	Medicinskt underlag/diagnos
3	Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.	Handläggarens tolkning av lag och förordning

LSS ger rätt till tio olika insatser för särskilt stöd och särskild service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning. Personlig assistans är en av dessa insatser. För samtliga insatser se bilaga 1; *Insatser enligt LSS*.

Personlig assistans ska vara ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal assistenter till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov (hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av- och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov.

För att få personlig assistans ska insatsen ha beviljats innan en person fyller 65 år eller så ska ansökan ha inkommit senast dagen före 65-årsdagen och sedan blivit beviljad. Antalet assistanstimmar får inte utökas efter att personen har fyllt 65 år.

Den assistansberättigade kan välja att få assistansen genom kommunen eller få ekonomiskt stöd och själv vara arbetsgivare eller anlita t.ex. ett kooperativ eller annan utförare.

Om den enskildes behov uppgår till mer än 20 timmar/vecka är den tid som överstiger 20 timmar en kostnad för Försäkringskassan. Utredning och utbetalning av ersättning sker då av Försäkringskassan, enligt Socialförsäkringsbalken (SFB).

¹ Den som inte omfattas av LSS tre personkretsar kan söka insatser enligt socialtjänstlagen (SOL).

3.2. Socialnämndens organisation av verksamheten samt statistik

Socialförvaltningen har omorganiserats under det senaste året. Nämndens ansvarsområde är nu indelad i tre olika verksamhetsinriktningar;

- ▶ Äldre och omsorg,
- ▶ Individ- och familjeomsorg samt
- ▶ Medicinska teamet

LSS-verksamheten är från och med den 1 september 2018 organiserad under Äldre och omsorg. Verksamhetsområdet Äldre och omsorg leds av en områdeschef som är direkt underställd förvaltningschefen.

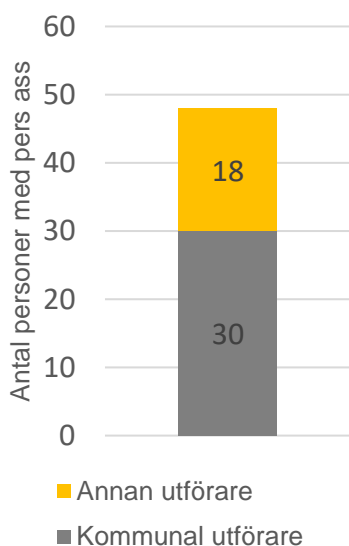
Handläggning av LSS-ärenden sker inom förvaltningens nyligt inrättade Biståndsenhet. LSS-verksamheterna leds av enhetschef och denne ansvarar för personlig assistans, SFB och gruppboheter. Enhetschefen har arbetat på sin tjänst sedan 1 december 2017.

I biståndsenheten finns i dagläget fem handläggare varav två handläggare som svarar för handläggning av samtliga LSS-ärenden.

Den nya organisationen upplevs av de intervjuade fungera bättre än den tidigare.

Statistik avseende LSS verksamheten

Figur 1. Vald utförare bland personer med personlig assistans



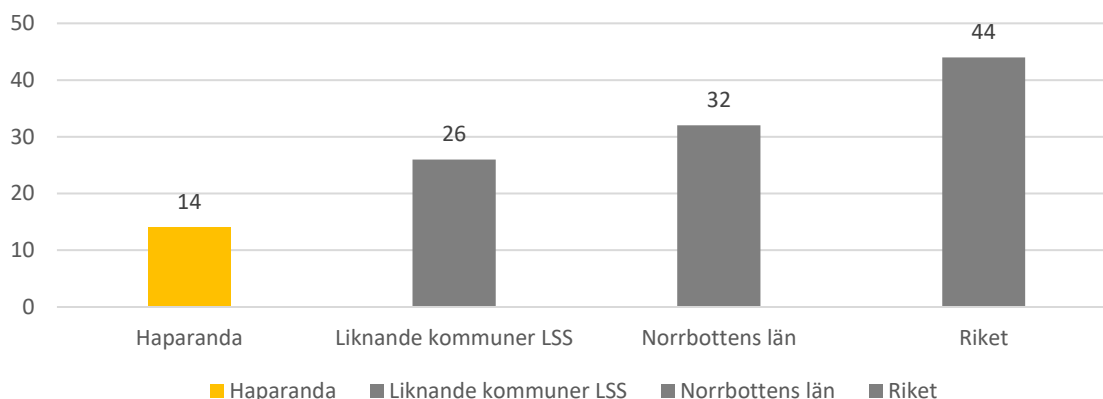
I Haparanda finns i dagläget totalt 48 personer med personlig assistans (enligt SFB och LSS) och när det gäller utförandet av personlig assistans är det den assistansberättigade som själv väljer utförare. De flesta, 30 personer, har valt kommunen som utförare. 18 personer har valt privat utförare. Se figur till vänster.

Haparanda stad har i dagläget 56 stycken månadsavlönade personliga assistenter.

Det finns 5 privata utförare av personlig assistans i Haparanda; Inre kraft, Humana, Ditt Liv, JAG samt Din förlängda arm.

Av offentlig statistik framgår att handläggningstiden för LSS-insatser i Haparanda år 2017 var betydligt kortare jämfört med andra kommuner. Handläggningstiden räknas i antalet dagar från ansökan om insats inkommer till beslut om insats har fattats. Se diagram nedan.

Figur 2. Utredningstid i antal dagar från ansökan till beslut om LSS-insats (alla insatser), år 2017



Enligt enhetschefen varierar handläggningstiden i dagsläget mellan 1-4 månader när det gäller personlig assistans.

Kommuner ska inom skälig tid verkställa sina beslut om bistånd. Det finns ingen offentlig statistik när det gäller snitttiden för verkställighet av beslut, dvs antalet dagar från det att beslut om insats har fattats till det att insatsen verkställts. Om ett beslut inte verkställts inom tre månader ska kommunerna rapportera detta till IVO. Av statistik från IVO framgår att medianväntetiden under år 2017 för samtliga insatser enligt LSS i Haparanda var 0 månader.

3.3. Styrning och rutiner

3.3.1. Nämndens styrning

Nämnden har inte fastställt några specifika *mål* för LSS verksamheten eller personlig assistans.

Riktlinjer för biståndsbedömning och insatser inom LSS har antagits av nämnden i juni 2017. Riktlinjerna är ett komplement till lagstiftningen och ger vägledning bla när det gäller personkretsbedömning, samt ansökan, utredning, beslut och uppföljning av beslut.

I verksamheten finns även en *rutinbeskrivning* för handläggning av ärenden inom SOL och LSS. Denna innehåller beskrivning av tillvägagångssätt och dokumentation vid bla; aktualisering, förhandsbedömning, handläggning, beslut och kommunikering av beslut. Det framgår inte av dokumentet när detta har upprättats.

Nämnden har, i sin *internkontrollplan 2018*, identifierat följande risker som berör LSS-verksamheten och personlig assistans:

Process/rutin	Risker	Vad?	Rapportera senast
Verkställighet av gynnande biståndsbeslut	Beslut inte verkställs inom lagstadgad tid med risk för straffavgift.	Se över rutiner mellan myndighetsutövningen och verkställigheten med tydlig återkoppling till nämnden.	2018-07-21

Utredningar LSS	Utredningstider hålls ej	Handläggarna får stöd i form av ett nära chefsstöd och regelbundna ärendehandledningstillfällen	2018-07-21
--------------------	--------------------------	---	------------

När det gäller nämndens *styrning av ekonomin* noterar vi att nämnden i december 2017 har fastställt detaljbudget för år 2018. Av budgeten framgår att SFB/LSS-verksamheten tilldelas drygt 6 mnkr mindre år 2018 än år 2017. Se nedanstående tabell.

Tkr	Budget 2017	Budget 2018
SFB/LSS Omsorgen	47 154	41 053

Av budgeten framgår också att antalet tjänster inom verksamheten minskas från 133 till 117.

Förvaltningens controller har gjort en översyn av befintliga biståndsbeslut inom LSS (personlig assistans). Den har resulterat i att ett antal tidigare beslutade ärenden har omprövats och avslutats av enhetschefen. Detta förväntas ge en besparing på 4 200 tkr år 2018 vilket var förklaringen till den minskade budgeten för omsorgen.

3.4. Verksamhetens kontroller och uppföljning till nämnd

Kontroller av externa utförare

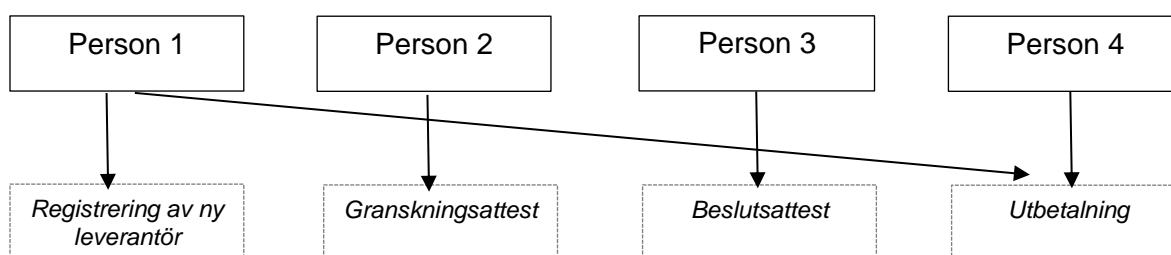
Verksamheten har inte upprättat några *dokumenterade rutinbeskrivningar* för kontroller av externa utförare innan utbetalning av ersättning. Av våra intervjuer framgår att de rutiner som tillämpas vid utbetalning till externa utförare är följande:

För att genomföra utbetalningar så måste leverantör registreras i ekonomisystemet. *Registrering av nya leverantörer* sker av handläggare på ekonomikontoret "Person 1".

När en faktura från en extern utförare inkommer så atteras den, enligt de intervjuade, i enlighet med nämndens attestreglemente.

- ▶ *Granskningsattest*, dvs kontroll av att attestreglementet efterlevs sker av "Person 2" (assisten på socialförvaltningen).
- ▶ *Beslutsattest*, dvs kontroll av kontering och att fakturerade timmar stämmer med beslut sker av "Person 3". (enhetschef – personliga assistenter)
- ▶ "Person 2" lägger in fakturan i leverantörsreskontran för godkännande till betalning av ekonomikontoret.
- ▶ *Utbetalning*, dvs godkännande av fakturan sker på ekonomikontoret – två i förening, oftast av "Person 4" och en till. I de fall person 4 är frånvarande så har även Person 1 behörighet att godkänna filer för betalning.

Figur 3. Processen för kontroller vid utbetalning till externa utförare



Person 3 kontrollerar, som tidigare nämnts, fakturaunderlaget mot aktuellt biståndsbeslut, dvs att antalet fakturerade timmar inte överstiger antalet beslutade timmar. Det är, enligt controller, relativt vanligt att uppgifterna på fakturan inte stämmer. I de fall uppgifterna på fakturan inte stämmer sker, enligt intervjuer, följande:

- ▶ *Person 3* kontaktar den externa utföraren och ber dem skicka en ny faktura. Även ett dokument benämnt "Bestridande av faktura" översänds till leverantören. Den felaktiga fakturan registreras inte som inkommen och bokförs ej.
- ▶ När den nya fakturan erhålls sker ny kontroll och efter godkänd kontroll kan fakturan betalas av *person 4* (alternativt *person 1*).

Vid utbetalning registreras fakturan i ekonomisystemet och får ett specifikt objektnummer för respektive individ.

Nämndens uppföljning och kontroll

Nämnden har ännu inte behandlat någon uppföljning av internkontrollplan 2018.

Granskningen visar att nämnden i tertial- och delårsrapport per april och juni erhållit information om ett antal utredningsuppdrag som förvaltningen arbetat med. Bland schemaöversyn inom personlig assistans, omprövning av LSS-beslut och kontroller av utförda timmar mot beslut.

Av nämndens senaste *ekonomiska prognos* (oktober 2018) framgår att verksamheten prognostiserar ett underskott på ca - 4 300 tkr för handikappomsorgen år 2018. Detta uppges främst bero på hög bemanning inom LSS verksamheten samt ett kostsamt ärende.

I granskningen har vi översiktligt granskat socialnämndens protokoll för det senaste året avseende behandling av ärenden kopplat till LSS och personlig assistans. Vår granskning visar att nämnden under året informerats om ärenden kopplade till LSS-insatser. Främst rör ärendena verksamhetens ekonomi samt organisation och arbetsätt.

Nämnden får kvartalsvisa rapporter om *ej verkställda beslut* enligt LSS. Av den senaste rapporteringen (15 juni-31 juli) framgår bland annat att det finns 1 gynnande beslut om bostad med särskild service enligt 9§9 LSS som inte verkställts under perioden. När det gäller personlig assistans finns enligt enhetschefen inga beslut som inte verkställts.

4. Sammanfattande bedömning

Granskningen har varit av översiktlig karaktär. Detta innebär, jämfört med en fördjupad granskning, att antalet intervjuer, genomgångar av dokument och statistik etc. har begränsats. Det innebär också att de bedömningar som gjorts sker med en något begränsad säkerhet.

I vår översiktliga granskning har det inte framkommit några väsentliga omständigheter som tycker på att verksamheten inte bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig intern kontroll.

Vi har gjort nedanstående iakttagelser och bedömningar:

Revisionsfråga	Svar
<p>Är styrning, organisation och rutiner tillräckliga för en ändamålsenlig handläggning och biståndsbedömning?</p>	<p>Ja, i stort.</p> <p>Verksamheten har nyligt omorganiserats. En ny enhetschef har tillsatts och all handläggning har samlats i en relativt ny Biståndsenhet. Organisationen och arbetet med handläggning upplevs nu fungera bättre än i den tidigare organisationen. Handläggningstiden är också, enligt offentlig statistik, kortare än i jämförbara kommuner.</p> <p>Nämnden har inte fastställt några specifika mål för LSS-verksamheten. Till stöd för biståndshandläggning och -bedömning finns dock en riktlinje och en rutinbeskrivning.</p> <p>Nämnden och verksamheten har under det senaste året bedrivit ett utvecklingsarbete i förvaltningen i stort vilket även berört LSS-verksamheten och handläggningen. Vi ser att nämnden har följt detta arbete exempelvis via internkontrollplan och tertials-/delårsrapportering.</p> <p>Nämnden har under året i övrigt erhållit viss information om LSS-verksamheten, främst rörande verksamhetens ekonomi, organisation och arbetssätt. Nämnden har dock fått sparsamt med information om verksamhetens resultat, tex när det gäller kvalitet och handläggningstider. Vad gäller ej verkställda beslut bedömer vi att en tillräcklig kontroll sker från nämndens sida i och med kvartalsvisa rapporteringar.</p>
<p>Har riskerna för olika typer av fel beaktats vid inrättande av system för intern kontroll för utbetalning av ekonomiskt stöd till externa utförare?</p>	<p>Ja, i stort.</p> <p>Nämndens internkontrollplan omfattar inga kontroller av rutinen för utbetalning av ekonomiskt stöd till externa utförare. Vidare finns, i verksamheten, ingen dokumenterad rutinbeskrivning för hur utbetalningar ska genomföras.</p>

	<p>I samband med granskningen noterade vi att felaktiga fakturor som inkommer inte först bokförs och sedan krediteras, vilket innebär en risk för dubbelbetalning.</p> <p>Utöver ovanstående har vi inte noterat några risker eller brister i rutinerna för utbetalning till externa aktörer.</p>
--	---

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi nämnden att:

- ▶ Säkerställa att identifierad risk i rutinen för utbetalning till externa leverantörer hanteras.
- ▶ Överväga att i högre utsträckning målsätta och följa verksamhetens resultat, tex i form av handläggningstider och kvalitet.

Haparanda den 31 oktober 2018

PerÅke Brunström
EY

Linda Marklund
EY

Bilaga 1: Insatser enligt LSS

1. Rådgivning och annat personligt stöd

En rätt till kvalificerat expertstöd av personal som förutom sin yrkeskunskap har särskild kunskap om hur det är att leva med stora funktionshinder. Stödet kan till exempel ges av kurator, psykolog, sjukgymnast, förskolekonsulent, logoped, arbetsterapeut eller dietist.

2. Personlig assistans

Personlig assistans ska vara ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal assistenter till den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov (hjälp med personlig hygien, måltider, att klä av- och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskap om den funktionshindrade). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov. För att få personlig assistans ska insatsen ha beviljats innan en person fyller 65 år eller så ska ansökan ha inkommit senast dagen före 65-årsdagen och sedan blivit beviljad. Antalet assistanstimmar får inte utökas efter att personen har fyllt 65 år.

Den assistansberättigade kan välja att få assistansen genom kommunen eller få ekonomiskt stöd och själv vara arbetsgivare eller anlita t.ex. ett kooperativ eller annan utförare. Kommunen är ansvarig för kostnaden för personlig assistans när de grundläggande behoven uppgår till högst 20 timmar per vecka. Den som har behov av att personlig assistans för sina grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka har rätt att få assistansersättning. Försäkringskassan beslutar om och betalar ut assistansersättningen.

3. Ledsagarservice

Den som inte har personlig assistans kan istället ha rätt till ledsagarservice. Ledsagarservice ska vara en personlig service, anpassad efter individuella behov som ska kunna underlätta för den enskilde att delta i samhällslivet.

4. Kontaktperson

En kontaktperson ska vara en medmänniska som kan underlätta för den enskilde att leva ett självständigt liv genom att minska social isolering, ge hjälp till att delta i fritidsaktiviteter samt ge råd i vardagssituationer. Stödet kan ibland ges av en familj, så kallad stödfamilj.

5. Avlösarservice i hemmet

Avlösarservice ska kunna fås både som en regelbunden insats och för situationer som inte kan förutses. Den ska vara tillgänglig alla tider på dygnet.

6. Korttidsvistelse utanför det egna hemmet

Korttidsvistelse är till för att ge den enskilde möjlighet till rekreation och miljöombyte eller för att ge anhöriga tillfälle till avlösning. Korttidsvistelse kan ordnas i korttidshem, i en annan familj eller på något annat sätt t.ex. läger- eller kolonivistelse.

7. Korttidstillsyn för skolungdom över 12 år

Skolungdom över 12 år ska kunna få tillsyn före och efter skoldagen samt under skolloven.

8. Boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn eller ungdom

Barn och ungdomar som inte kan bo hos sina föräldrar kan ha rätt att bo i en annan familj eller i en bostad med särskild service. Det ska vara ett komplement till hemmet både för barn som kan bo hos föräldrarna en del av tiden och för dem som inte alls kan bo hemma med sin familj.

9. Bostad med särskild service för vuxna eller annan särskild anpassad bostad

Boendet kan utformas på olika sätt, men de vanligaste formerna är gruppboende eller serviceboende. Den enskilde kan också ha rätt att få en särskild anpassad bostad anvisad av kommunen.

10. Daglig verksamhet

Personer i yrkesverksam ålder, som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig, har rätt till daglig verksamhet om de ingår i personkrets 1 och 2 enligt LSS. Den dagliga verksamheten bör kunna innehålla såväl aktiviteter med habiliterande inriktning som mer produktionsinriktade uppgifter. Insatsen ska anpassas efter individuella behov, förutsättningar och intressen.

Landstinget är som regel huvudman för insatsen rådgivning och annat personligt
Kommunen är huvudman för de övriga insatserna.
Kommun och landsting kan avtala om att flytta över huvudmannaskapet.