

Överförmyndaren
Vård- och omsorgsnämnden
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av intern kontroll vid utbetalningar avseende gode män och personlig assistans för att upptäcka oegentligheter

Vi har låtit genomföra en granskning av den interna kontrollen avseende utbetalningar av arvoden till gode män samt utbetalningar kopplade till personlig assistans. Granskningen visar att *Överförmyndaren* har delvis tillfredsställande rutiner för internkontroll avseende utbetalning av arvoden till gode män och att *Vård- och omsorgsnämnden* i huvudsak har tillfredsställande rutiner för internkontroll avseende utbetalning av ersättning för personlig assistans.

Granskningen visar att:

- granskning av årsräkningar delvis fungerar tillfredsställande.
- det delvis finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer en god intern kontroll av utbetalningar av arvoden till gode män.
- Överförmyndaren inte upprättat någon internkontrollplan.
- det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i det operativa arbetet mellan överförmyndaren i Österåker och överförmyndarkansliet.
- dokumenterad rutinbeskrivning för granskning av Försäkringskassans fakturor (personlig assistans enligt SFB) respektive granskning av fakturor avseende personlig assistans enligt LSS finns upprättad.
- det finns en tydlig ansvarsfördelning i fakturahanteringen och kontrollarbetet av utbetalningar avseende personlig assistans.
- det finns en tydlig process och rutin för att bevaka ersättning som ska återbetalas.
- det stundtals är svårt att bedöma om inrapporterad tid är i enlighet med arbetstidslagstiftningen.
- det inte finns rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om oegentligheter.

Den 13 mars 2017 beslutade Kommunfullmäktige att samverkan kring överförmyndarverksamheten ska avslutas. De rekommendationer vi nedan lämnar bör beaktas i arbetet med att utveckla den nya organisationen av verksamheten:

- roll- och ansvarsfördelningen i det operativa arbetet mellan överförmyndaren och överförmyndarkansliet tydliggörs och att en samsyn uppnås. Nuvarande arbetssätt upplevs gå emot syftet med samverkan och försvåra det långsiktiga målet med överförmyndarkansliet.
- utarbeta en internkontrollplan utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.
- se över möjligheten att skapa rutiner för extra kontrollgranskningar, till exempel stickprov av årsräkningar för djupgranskning, i syfte att stärka den interna kontroll ytterligare.

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

- undersöka om det är lämpligt för Österåkers kommun att arbeta på samma sätt vid utbetalningar av arvoden från kommunen som övriga kommuner som är anslutna till överförmyndarkansliet.


Mot bakgrund av granskningen föreslår vi att Vård- och omsorgsnämnden att:

- ta fram riktlinjer som kan vara till stöd för bedömning av om inrapporterad tid strider mot arbetstidslagstiftningen. Detta bör ske i samråd med bland annat LSS-handläggare och person med juridisk kompetens om arbetstidslagstiftningen.
- upprätta en rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för.

Vi vill även be nämnden att överväga att delta vid Försäkringskassans tillsynsbesök.

Vi översänder granskningen till Överförmyndaren och Vård- och omsorgsnämnden, och emotser ett svar senast den 31 maj med en redovisning av åtgärder med avseende på de rekommendationer som ovan lämnats.

För Österåkers kommuns revisorer, 2017-03-14


Bengt Ölm
Ordförande i kommunrevisionen

Revisionsrapport

Intern kontroll vid utbetalningar avseende gode män och personlig assistans för att upp- täckta oegentligheter

Tilda Lindell
Carina Altius
Sofia Nylund
Fredrik Birkeland

Januari 2017

Österåkers kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	3
2.3.	Revisionskriterier	4
2.4.	Revisionsmetod	5
3.	Utbetalningar av arvoden till gode män	6
3.1.	Granskningsresultat	6
3.2.	Bedömning av kontrollmål	13
3.3.	Rekommendationer.....	14
4.	Utbetalningar avseende personlig assistans.....	15
4.1.	Granskningsresultat	15
4.2.	Bedömning av kontrollmål	23
4.3.	Rekommendationer.....	24
	Bilaga: Granskad dokumentation	25

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av den interna kontrollen avseende utbetalningar av arvoden till gode män samt utbetalningar kopplade till personlig assistans. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Är överförmyndarens och vård- och omsorgsnämndens rutiner för internkontroll tillfredsställande avseende utbetalning av arvoden till gode män och ersättning för personlig assistans?

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att överförmyndaren har **delvis tillfredsställande** rutiner för internkontroll avseende utbetalning av arvoden till gode män och att vård- och omsorgsnämnden har **i huvudsak tillfredsställande rutiner** för internkontroll avseende utbetalning av ersättning för personlig assistans.

Utifrån bedömningen av de till överförmyndaren hänförliga kontrollmålen rekommenderas att:

- Roll- och ansvarsfördelningen i det operativa arbetet mellan överförmyndaren och överförmyndarkansliet tydliggörs och att en samsyn uppnås. Nuvarande arbetssätt upplevs gå emot syftet med samverkan och försvåra det långsiktiga målet med överförmyndarkansliet.
- Överförmyndaren utarbetar en internkontrollplan utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.
- Överförmyndaren ser över möjligheten att skapa rutiner för extra kontrollgranskningar, till exempel stickprov av årsräkningar för djupgranskning, i syfte att stärka den interna kontroll ytterligare.
- Överförmyndaren undersöker om det är lämpligt för Österåkers kommun att arbeta på samma sätt vid utbetalningar av arvoden från kommunen som övriga kommuner som är anslutna till överförmyndarkansliet.

Utifrån bedömningen av de fyra till personlig assistans hänförliga kontrollmålen rekommenderas Vård- och omsorgsnämnden att:

- Ta fram riktlinjer som kan vara till stöd för bedömning av om inrapporterad tid strider mot arbetstidslagstiftningen.
- Upprätta en rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I massmedia har det under den senaste tiden förekommit rapporter om olika typer av bedrägerier kring assistansersättning och kommuners ekonomiska stöd till assistans. Exempel på detta är att ersättning betalts ut till fullt friska personer samt oklarheter kring fakturering av utförda tjänster. Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har kommunen och Försäkringskassan ett delat kostnadsansvar för personlig assistans enligt Socialförsäkringsbalken 51 kap. Om den enskilde inte väljer kommunen som assistansanordnare utan en extern utförare, har den enskilde rätten till ekonomiskt stöd till assistans från kommunen.

Ett annat område där oegentligheter kontinuerligt uppmärksammas den senaste tiden är gode män och förvaltare som ur olika perspektiv misskött sina uppdrag. Det har till exempel rapporterats om fusk och oegentligheter kring utbetalningar till gode män. Ensamkommande barn ska enligt lag få en god man förordnad för sig. En god man kan även utses till en person som inte själv kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sig själv. Som god man har man rätt att få ett skäligt arvode och kostnadsersättning för sitt uppdrag. Arvodets storlek bestäms av uppdragets omfattning och eventuella extraordinära insatser så som fastighetsförsäljning eller skuldsanering. Överförmyndaren i Österåkers kommun ansvarar för tillsyn över förmyndares, förvaltares och gode mäns förvaltning.

Målgrupperna för personlig assistans och god man är utsatta eftersom de många gånger har svårt att själva uppmärksamma eventuella oegentligheter. En dålig intern kontroll avseende utbetalningar av arvoden till gode män och utbetalningar av ersättning för personlig assistans innebär en stor risk för negativa konsekvenser för dessa målgrupper. Bristfälliga årsräkningar och redogörelser kan till exempel indikera att den gode mannen misskött sina uppdrag. Eventuella oegentligheter kan också orsaka en förtroendeskada för kommunen. En god intern kontroll avseende utbetalningar av arvoden till gode män respektive utbetalningar av ersättning för personlig assistans är således av stor betydelse.

Österåkers kommuns revisorer har utifrån bedömd risk- och väsentlighet valt att granska om överförmyndaren och vård- och omsorgsnämnden har en tillräcklig internkontroll vid utbetalningar kopplade till gode män respektive personlig assistans för att upptäcka oegentligheter.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är överförmyndarens och vård- och omsorgsnämndens rutiner för internkontroll tillfredsställande avseende utbetalning av arvoden till gode män och ersättning för personlig assistans?

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Fungerar överförmyndarnas granskning av årsräkningar tillfredsställande?
- Finns det ändamålsenliga rutiner som säkerställer en god intern kontroll av utbetalningar av arvoden till gode män?
- Finns rutiner och ansvarsfördelning för kontroller av ekonomiskt stöd till externa utförare avseende personlig assistans?
- Finns det tillräckliga rutiner för att stämna av faktureringen av assistansersättning (LASS-kostnader¹)?
- Finns det tillräckliga rutiner för att bevaka ersättning som ska återbetalas från Försäkringskassan eller utföraren när brukarens behov ändras?
- Finns rutiner för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för?

Granskningsobjektet är överförmyndaren samt vård- och omsorgsnämnden.

Bedömningen av kontrollmålen görs på en fyrgradig skala: *ej uppfyllt, delvis uppfyllt, i huvudsak uppfyllt* eller *uppfyllt*. Bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för den sammanfattande bedömningen och svaret på revisionsfrågan.

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av:

- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Föräldrabalk (1949:381)
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- Socialförsäkringsbalk (2010:110)
- Lokala rutiner, riktlinjer och styrdokument

Nedan kommenteras särskilt revisionskriterierna vad gäller utbetalning av ersättning för personlig assistans.

Personlig assistans är en insats som beviljas av kommunen enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller av Försäkringskassan enligt Socialförsäkringsbalken (SFB). Enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 9 § och Socialförsäkringsbalken (2010:110) 51 kap 3 § har kommunen och Försäkringskassan ett delat kostnadsansvar för personlig assistans. Försäkringskassan utreder den enskildes behov och fattar beslut om den enskilde är assistansberättigad. Om Försäkringskassan bedömer att det grundläggande behovet

¹ Lagen om assistansersättning, även förkortat LASS, reglerade svenska statens ersättning för den personliga assistans som en person kan få och som utbetalas av Försäkringskassan. Lagen har funnits sedan den 5 maj 1993 men upphävdes 2011-01-01 genom SFS 2010:111 och ersattes därmed av Socialförsäkringsbalken, kapitel 51. Med LASS-kostnader avses således sådan kostnad för assistansersättning som avses i Socialförsäkringsbalken kapitel 51. Försäkringskassans beslut om personlig assistans med totalt mer än 20 timmar per vecka benämns i denna rapport personlig assistans enligt SFB.

uppgår till högst i genomsnitt 20 timmar per vecka är det kommunen som bär kostnadsansvaret. Om behovet av grundläggande stöd uppgår till mer än i genomsnitt 20 timmar per vecka är den tid som överstiger 20 timmar en kostnad som finansieras av Försäkringskassan. Om den enskilde inte väljer kommunen som assistansanordnare utan en extern utförare, har den enskilde rätten till ekonomiskt stöd till assistans från kommunen.

Enligt Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade paragraf 9 c anges att kommunen har rätt att utföra hembesök när det behövs för biståndsbedömningen eller för tillämpningen av LSS när assistansen utförs av någon närstående som inte är anställd av kommunen. Med närstående menas make, sambo, barn, förälder och syskon samt deras makar, sambor och barn. I paragraf 11 a regleras att anordnare av personlig assistans ska lämna uppgifter till kommunen.

Vidare regleras, i paragraf 15, bland annat att kommunen ska

- anmäla till Försäkringskassan när någon ansökt om personlig assistans och behovet bedöms överstiga 20 timmar per vecka för de grundläggande behoven
- anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning som utbetalas av Försäkringskassan används till annat än det är avsett för.

2.4. Revisionsmetod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier, intervjuer och stickprovskontroller. Granskad dokumentation återfinns i bilaga till rapporten. Intervjuer har skett med överförmyndaren och tjänstemän vid överförmyndarkansliet i Täby gällande gode män. Gällande personlig assistans har intervjuer skett med tjänstemän vid socialförvaltningen. Stickprovskontroller har gjorts av årsräkningar som gode män lämnat in under 2016 samt av fakturor från Försäkringskassan och externa utförare gällande personlig assistans.

De personer som har intervjuats inom ramen för granskningen är:

- Överförmyndaren i Österåkers kommun
- Enhetschef vid överförmyndarkansliet i Täby
- Handläggare vid överförmyndarkansliet i Täby
- Stabschef vid Socialförvaltningen
- Administrativ chef vid Socialförvaltningen
- Systemansvarig Procapita
- Ersättningshandläggare (Socialförvaltningen)

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade.

3. Utbetalningar av arvoden till gode män

3.1. Granskningsresultat

3.1.1. Överförmyndarverksamhetens organisation

Överförmyndarverksamheten i Österåkers kommun ingår sedan årsskiftet 2011/2012 i ett samarbete med Täby kommun, Norrtälje kommun och Vallentuna kommun avseende gemensam organisation för utförande av lagstadgad överförmyndarverksamhet i samverkan.² Den gemensamma tjänstemannaorganisation består av ett överförmyndarkansli som för närvarande sitter i kommunhuset i Täby kommun. Varje kommun har dock en egen överförmyndare (Österåker och Norrtälje) eller överförmyndarnämnd (Täby och Vallentuna). Det är kommunfullmäktige som utser överförmyndaren. Rollen som överförmyndare är således ingen anställning, utan ett politiskt tillsatt förtroendeuppdrag.

Överförmyndarkansliet har under 2015 och 2016 haft en ökad arbetsbelastning då antalet ärenden ökat, samtidigt som personalomsättningen periodvis har varit hög. Kansliet har idag 11,4 anställda årsarbetare varav två är projektanställningar för ensamkommande flyktingbarn. Kansliet har sedan 2015 en egen enhetschef. Trots den stundtals höga personalomsättningen har ett utvecklingsarbete bedrivits för att utveckla och stärka handlägningsprocessen och i förlängningen rättssäkerheten.

Kansliets medarbetare är sedan en tid tillbaka organiserade i tre arbetsgrupper:

- Den första arbetsgruppen bestående av två medarbetare (varav en för närvarande sjukskriven) arbetar med uppgifter kopplade till utredningsfasen. Utredningsfasen innefattar handläggning av ansökningar om gode män och förvaltare, att föreslå gode män och förvaltare för uppdrag samt kontakt med bland annat tingsrätt och socialtjänst. Denna grupp arbetar utöver utredning/förhandlingar även med klagomål under pågående ärenden, byten av ställföreträdare, förordnade av god man enligt Föräldrabalken 11 kap § 1-3, upphörande av godmanskap samt utbildningar och information till minnesmottagningar, anhöriggrupper, socialtjänster och gode män med flera. I sakgranskningen framkommer att överförmyndaren upplever en oro gällande arbetsbelastningen/arbetssituationen i denna grupp, vilket resulterat i att överförmyndaren handlägger en större del av Österåkers ärenden i samråd med handläggaren.
- Den andra arbetsgruppen består av tre medarbetare samt 0,4 timanställda årsarbetare som arbetar med uppgifter kopplade till tillsynsfasen, som framförallt avser granskning av årsräkningar, sluträkningar och förteckningar. Gruppen arbetar även med anmärkning och samtyckesbeslut rö-

² Samarbetet regleras i *Samarbetsavtal om gemensam tjänstemannaorganisation för överförmyndarnas verksamhet (2011-12-09)* med diarienummer KS 107/2011-02.

rande arvskiften, fastighetsförsäljningar, omplaceringar av medel samt uttag från överförmyndarspärtrat konto.

- Den tredje gruppen om två medarbetare arbetar med ärenden som rör förmynderskap och hanterar alla typer av frågeställningar där barn är involverade (arvskiften, årsräkningar, försäkringsersättningar mm.). De två projektanställda medarbetarna för arbetet med ensamkommande barn tillhör denna grupp. De projektanställda kan enligt enhetschefen söka stöd och vägledning från de mer erfarna handläggarna i gruppen.

Utöver nämnda arbetsgrupper finns också en registrator som ansvarar för hantering av post, inkommande ärenden och handlingar.

Motiven till att förändra och utveckla organisationen och dess arbetssätt anges bland annat vara att separera viktiga moment i handläggningen (exempelvis att det inte ska vara samma person som föreslår gode män och förvaltare för uppdrag som sedan granskar deras årsräkningar och förteckningar) samt att främja nyttjandet av varandras kunskaper och minska sårbarheten genom att fler personer kan arbeta med och bli insatta i samtliga kommuners ärenden.

Överförmyndarna har som mål för verksamheten att alla årsräkningar ska vara färdiggranskade till midsommar varje år. Vid midsommar 2015 var 72 procent av de totala årsräkningarna för 2014 granskade. Motsvarande uppgift för midsommar 2016 är inte framtagen, men resultatet är troligtvis något lägre till följd av den ansträngda personalsituationen samt ökat antal ärenden enligt enhetschefen. I tabellen nedan framgår tillsynsbelopp och beslut om arvode för årsräkningar 2014. Motsvarande uppgifter för årsräkningar 2015 är ej framtagna ännu.

Tabell 1. Tillsynsbelopp och arvodering, årsräkningar 2014.

Kommun	Tillsynsbelopp	Arvodering
Österåker	219 403 399 kr	2 408 125 kr
Täby	609 546 405 kr	2 363 974 kr
Norrtälje	511 465 856 kr	3 951 915 kr
Vallentuna	110 455 250 kr	1 288 915 kr

3.1.2. Länsstyrelsens inspektion

Länsstyrelsen i Stockholms län, som har ansvaret för tillsyn av länets överförmyndare, genomförde en inspektion hos överförmyndaren i Österåkers kommun den 28 januari 2016. I rapporten från inspektionen framgår att Länsstyrelsen funnit anledningen att kritisera överförmyndaren i Österåkers kommun på fyra punkter, en av dessa punkter var att överförmyndaren beviljat en förälder uttag från konton som tillhörde två av dennes då myndiga barn.

3.1.3. Processen för granskningar av årsräkningar

Som tidigare beskrivits under avsnitt 3.1.1 är kansliets medarbetare organiserade i olika grupper utifrån olika moment i handläggningen. Ambitionen har varit att till skapa en grupp som huvudsakligen arbetar med tillsyn (granskning av årsräkning-

ar, sluträkningar och förteckningar). För arbetet inom denna grupp upprättades det såväl år 2016 som 2017 en särskild ansvarsfördelning för årsräkningarna, av vilken det framgår vem som ansvarar för att kontrollera att årsräkningarna är kompletta (och skicka ut begäran om komplettering) och vilka som ansvarar för att granska.

För att främja en god kvalitet i årsräkningarna bjuder överförmyndarkansliet in till regelbundna workshops med start i januari där ställföreträdare kan komma och få svar på frågor om årsräkningarna och hur de fylls i. Samtliga ställföreträdare får per post ett utskick om att det är dags att skicka in årsräkningar med tillhörande checklista om vad som ska finnas med. Anmodan om att inkomma med årsräkning skickas ut runt Lucia. Årsräkningen ska ha inkommit senast 1 mars, och eventuella vitesförelägganden börjar i regel skickas ut i juni. Under 2016 års granskning skickades de dock ut i oktober, vilket uppges bero på två vakanta tjänster.

Nedan beskrivs processen för år 2016 (granskningen av årsräkningarna 2015):

- Inkommande årsräkningar placeras på en hylla efter ankomstdatum, och kontrolleras av registratören så att huvudmannen vistas i någon av de fyra kommunerna och att redogörelse och årsräkning är undertecknade av ställföreträdaren, annars är inte årsräkningen korrekt upprättad.
- Om årsräkningen var komplett sett till ovanstående formalia överlämnades årsräkningen för granskning till handläggaren.
- Handläggarna tar fram akten för att se om det är något särskilt som ska kontrolleras med anledning av föregående års granskning, och granskar sedan utefter den granskningsinstruktion och de anvisningar som kansliet använder. Granskningen av årsräkningarna utgår från Erik Sehlins bok *Granskningsinstruktion för överförmyndare* (1998).
- Om den gode mannen har fått en anmärkning under året eller vid föregående års granskning är kansliets rutin att årets årsräkning ska djupgranskas. Om en god man eller förvaltare har fem uppdrag eller fler är det också skäl för djupgranskning.
- När årsräkningen är färdiggranskad ska handläggarna fatta ett arvodesbeslut, om ställföreträdaren vill ha arvode. Beräkningen av arvodet sker i ärendehanteringssystemet Wärna och utgår från uppdragets omfattning.

Från överförmyndarkansliets sida lyfts att år 2016 var första gången under åren i samverkan som kansliet fullt ut granskade de årsräkningar som avsåg Österåkers kommun. Innan dess kunde gode män lämna in och få sina årsräkningar granskade i Österåkers kommun.

Överförmyndarkansliet granskade cirka 1 600 årsräkningar år 2016. Uppskattningsvis 30 procent av årsräkningarna som kom från Österåkers kommun behövde kompletteras. Enligt överförmyndarkansliets verksamhetsberättelse för år 2016 har de vanligaste kompletteringarna varit löpande kontoutdrag, bevis på överförmyndarspärrear och i de ärenden där huvudmannen erlagt arvode till god man har kon-

troller krävts för att säkerställa att sociala avgifter är inbetalda. Enligt enhetschefen har begäran om komplettering och kontroller överlag möts positivt från de gode männen men en mindre andel har starkt ifrågasatt granskningen och kansliets krav på kompletteringar. I verksamhetsberättelsen för år 2016 lyfter kansliet att den höga andelen kompletteringar har medfört att granskningen i sin helhet dragit ut på tiden, vilket uppges inte vara rättssäkert för huvudmannen.

I det brev som skickades ut till samtliga gode män och förvaltare (anmodan om att inkomma med årsräkning) kring Lucia framgår att handlingar ska postas till kansliet i Täby. Trots detta uppges såväl årsräkningar som kompletteringar ha skickats till Österåkers kommun, och därmed dröjt på grund av postgången från Österåkers kommun till Täby. Ibland har kompletteringar skickats till överförmyndaren i Österåkers kommuns myndighetsbrevlåda som kansliet inte har tillgång till (myndighetsbrevlådorna för de övriga samverkanskommunerna har kansliet dock tillgång till). Detta upplevs dels bidra till en mer ineffektiv process vid granskning av årsräkningar/sluträkningar, dels upplevs det bidra till en ökad risk för kommunikationsmissar samt en förlorad insyn som vore önskvärd från kansliets sida. Överförmyndaren i Österåker ser dock inte några problem med att, enligt uppgift, några enstaka gode män/förvaltare lämnat in/adresserat sin post till receptionen/överförmyndaren i Österåker istället för överförmyndarkansliet i Täby.

Under intervju med överförmyndaren framkom synpunkter på överförmyndarkansliets arbetsätt som uppges försvåra överförmyndarens arbete och möjligheter till insyn i kansliets arbete. Bland annat upplever Österåkers överförmyndare en otydlighet i hur kansliet arbetar med den löpande handläggningen (exempelvis att inkommande ärenden kommer iväg till tingsrätten) och vilka rutiner som gäller vid granskningen av årsräkningar och förteckningar. Tidigare var det en särskild handläggare som arbetade med Österåkers ärenden, och överförmyndaren upplevde sig då ha större insyn och trygghet i hur handläggning och granskning fungerade. Överförmyndaren har enligt uppgift också i kontakten med de gode männen mottagit en del klagomål avseende att granskningen av årsräkningarna (och i förlängningen utbetalningen av arvoden) drar ut på tiden och att det är svårt att få kontakt med kansliet på de begränsade telefontiderna. Enligt Överförmyndaren har ett antal gode män varit så frustrerade att de valt att begära sig entledigade från sina uppdrag på grund av detta. I sakgranskningen framkommer att överförmyndarkansliet saknar kännedom om detta.

Av intervjuerna framgår att överförmyndaren i Österåkers kommun till viss del arbetar operativt, till skillnad från ledamöterna i överförmyndarnämnden respektive överförmyndaren i de övriga samverkanskommunerna. Överförmyndaren i Österåker skriver till exempel under arvodesbeslut, handlägger ärenden med mera, men granskar från och med i år inte årsräkningar. Från kansliets sida framhålls att överförmyndarens operativa arbete stundtals kan vara problematiskt, och att själva syftet med samverkan är att kansliet ska utföra de uppgifter som ankommer på överförmyndaren i respektive samarbetskommun och som kan delegeras av överförmyndaren till tjänstemän. Samverkan ska enligt samarbetsavtalet sträva efter att långsiktigt kunna upprätthålla erforderlig kontinuitet, kompetens, kvalitet och rättssäkerhet och att på sikt uppnå kostnadseffektivitet.

Under intervju med överförmyndarkansliet framkommer att överförmyndaren i Österåker uppmanat kanslipersonal att godkänna och skriva under handlingar utan att fullgoda underlag erhållits. Vid uppmaning från kanslipersonalens sida till överförmyndaren att efterfråga underlag från ställföreträdaren har överförmyndaren istället valt att ta över ärendet och fatta beslutet själv. Överförmyndaren har i samband med sakgranskningen givit sin version och förklaring till detta, som i denna rapport utlämnas med hänsyn till ärendets sekretess.

3.1.4. Stickprovskontroll av årsräkningar

I syfte att verifiera de regelverk och rutiner som finns gjordes en stickprovskontroll av tio slumpmässigt utvalda årsräkningar. Årsräkningarna i fråga avser 2015 och granskades av tjänstemän vid överförmyndarkansliet under 2016. Fem av de akter som valdes ut avser ärenden som rör gode män och fem akter avser ärenden som rör förvaltarskap. Varje ärende har en egen akt, som förvaras i Österåkers aktskåp i överförmyndarkansliet i Täby.

I stickprovskontrollen kontrollerades att:

- Att årsräkning och redogörelse är ifyllda med beständig skrift samt undertecknade
- Att undertecknad årsräkning och redogörelse innehåller en formulering om att den ges in *på heder och samvete*
- Att årsräkning och redogörelse, om arvodesbeslut finns, är granskade av överförmyndaren eller överförmyndarkansliet samt att det framgår om redovisningen är granskad utan anmärkning, efter korrigering eller med anmärkning
- Att kontoutdrag från transaktionskontot finns för hela perioden/hela året
- Att verifikationer och underlag är bifogade till årsräkningen (till exempel årsbesked från banker, hyresavi eller beslut om bostadstilllägg/bostadsbidrag från Försäkringskassan)
- Att arvodesbeslut finns samt är undertecknat av överförmyndaren eller överförmyndarkansliet om ställföreträdaren begärt arvode och/eller kostnadsersättning.

I tabellen nedan framgår vilka akters årsräkningar som kontrollerades.

Tabell 2. Stickprovskontrollerade årsräkningar från 2015 (granskade 2016)

Typ av ärende	Akt
Godmanskap	2015063
Godmanskap	1999084
Godmanskap	2000012
Godmanskap	2000059
Godmanskap	2004057
Förvaltarskap	2013100
Förvaltarskap	2006012
Förvaltarskap	2012043
Förvaltarskap	2006031
Förvaltarskap	2012012

Följande avvikelser noterades i stickprovskontrollen:

- I en akt saknar årsräkningen underskrift av den goda mannen, trots att årsräkningen blivit granskad av överförmyndarkansliet utan anmärkning. Underskrift från den goda mannen saknas även på blanketten för redogörelsen, dock finns underskrift för redogörelsen på en bilaga. Det är inte lagstadgat att redogörelsen ska ske på den blankett som skickats ut, enligt enhetschefen är det viktigaste att en redogörelse inkommer som är undertecknad på heder och samvete. Arvodesbeslut är fattat.
- I en akt är redogörelsen (bilaga till årsräkningen) knapphändigt ifylld, bland annat saknas uppgift om antal besök hos huvudmannen. Årsräkningen är godkänd utan anmärkning. Tillgångsförteckning saknades i akten, det framkommer dock att akten är så stor (då ärendet på gått länge) att den första delen av akten förvaras i arkivrummet. Enligt dagboksanteckning i Wärna är tillgångsförteckningen granskad.

3.1.5. Utbetalningar av arvoden

Arvode till gode män betalas antingen av huvudmannen eller av kommunen, beroende på huvudmannens inkomster och tillgångar. Om huvudmannen ska betala blir ställföreträdaren i och med det undertecknade arvodesbeslutet berättigad att ta ut medel motsvarande arvodet från huvudmannens konto. I de allra flesta fallen behöver överföring av medel från ett överförmyndarspärtrat konto ske för att arvodet ska betalas ut, eftersom transaktionskontot endast får ha medel uppgående till ett halvt prisbasbelopp. En sådan begäran skickas in till överförmyndarkansliet. Att korrekt arvode har betalats kan kontrolleras dels via att arvodet ska tas upp som kostnad på nästkommande årsräkning eller sluträkning, och dels via Skatteverket då skatt och sociala avgifter ska dras av från ställföreträdarens arvode och tas upp i huvudmannens deklaration.

Om kommunen ska betala arvodet ser hanteringen annorlunda ut mellan de fyra kommunerna. Alla kommuner förutom Österåker har en tilläggsmodul i ärendehan-

teringssystemet *Wärna*³ som heter *Lön*. Genom tilläggsmodulen kan arvodesbesluten atteras och sammanställas till en löneutbetalningsfil som skickas iväg till respektive kommuns lönekontor. På överförmyndarkansliet kontrolleras undertecknat arvodesbeslut med uppgifterna i *Wärna*, till exempel att beloppen stämmer och att perioden är rätt. I och med att Österåker inte har modulen skickas istället arvodesblanketterna till Österåkers kommun som genom lönekontoret får lägga in utbetalningen av arvoden manuellt.

Beslut om arvode har sin grund i föräldrabalkens 12 kap 16 § som stadgar att en god man har rätt till ett skäligt arvode. För att avgöra vad som är skäligt används Sveriges kommuner och landstings (SKL) cirkulär 07:74 som anger procentsatser baserade på gällande prisbasbelopp. Dessa utgör ett stöd för överförmyndaren/kansliet i beslutsfattandet när en begäran om arvode ska prövas. I protokoll från samverkansmötet⁴ 2016-01-26 anges att överförmyndarna är eniga om att arvode, i ett normalt ärende, utbetalas efter en schablon om 10 procent av gällande prisbasbelopp för arvode för ekonomisk förvaltning respektive schablon om 10 procent av gällande prisbasbelopp för arvode för *personlig omvårdnad*. Eventuella extraordinära insatser så som fastighetsförsäljning eller skuldsanering påverkar också arvodets storlek. Enhetschefen tydliggör att frågan om arvodets storlek alltid måste prövas individuellt i varje ärende. Ställföreträdaren kan även få milersättning för användande av bil vid besök (kansliets riktlinje för hur många besök som milersättning utgår för är 1-2 besök i månaden). Enhetschef och handläggare poängterar dock under intervjun att kansliet har fyra överförmyndare som var och en äger sin egen arvodering. I de fall ställföreträdare yrkar på belopp överstigande delegation skall ärendet lämnas över till enhetschef eller överförmyndare/överförmyndarnämnd.

3.1.6. Internkontrollplan

Det finns ingen internkontrollplan upprättad, varken av kansliet för kansliets egen internkontroll eller av Österåkers kommun för intern kontroll avseende överförmyndarverksamheten. Från kansliets sida uppges att det har upprättats processkartor och rutinbeskrivningar och det är dessa dokument tillsammans med delegationen från respektive kommun som är det man arbetar efter. Det har funnits diskussioner kring att genomföra kontroller såsom att slumpmässigt välja ut ett antal årsgranskningar för djupgranskning, men på grund av personalomsättningen har kansliet valt att fokusera på ordinarie granskning och handläggning. Täby kommun och Vallentuna kommun har enligt uppgift upprättat internkontrollplaner för verksamheten och begär regelbundet ut särskild statistik. Enhetschefen för överförmyndarkansliet menar att frågan om internkontroll måste lyftas av respektive kommun.

³ Överförmyndarkansliet använder ärendehanteringssystemet *Wärna*. Det är det vanligaste systemet som används av överförmyndare i cirka 225 kommuner. Akterna utgör grunden i systemet där handläggarna kan lägga in dagboksanteckningar, uttagstillstånd, arvodesberäkningar och korrespondens.

⁴ Överförmyndarna har cirka 3-4 samverkansmöten per år som protokollförs. Förutom överförmyndarna deltar även enhetschefen för överförmyndarkansliet på mötena.

3.2. Bedömning av kontrollmål

Kontrollmål: Fungerar överförmyndarnas granskning av årsräkningar tillfredsställande?

Bedömningen är att överförmyndarens granskning av årsräkningar delvis fungerar tillfredsställande.

Överförmyndarkansliet tar varje år fram ett flödesschema med ansvarsfördelning för hanteringen av årsräkningarna. Flödesschemat för 2016 avvek dock från den faktiska ansvarsfördelningen till följd av personalsituationen under året. I samband med att anmodan om att inkomma med årsräkning går ut via brev till ställföreträdarna bifogas anvisningar som beskriver hur årsräkningen ska upprättas och vilka underlag/verifikationer som ska skickas in. Den checklista som finns i anvisningen används även som checklista vid granskningen av årsräkningarna. Själva granskningen utgår från Erik Sehlins bok *Granskningsinstruktion för överförmyndare*.

Det finns rutiner för när djupgranskning av årsräkningar ska ske. Djupgranskning sker dock endast om ställföreträdaren har fått en anmärkning under året eller vid föregående års granskning, eller om ställföreträdaren har fem uppdrag eller fler. Det tas till exempel inga stickprov av årsräkningar för djupgranskning. Detta påpekades även i granskningen av överförmyndarverksamheten i Österåker år 2013.

I stickprovskontrollen som genomförts av 10 årsräkningar noteras två avvikelser, varav den ena rör en årsräkning som inte undertecknats av den gode mannen. Trots avsaknaden av underskrift granskades årsräkningen utan anmärkning av överförmyndarkansliet. Inte heller registratorn, som enligt processen ska säkerställa att underskrift finns när årsräkningen ankommer, noterade detta.

Det bedöms vara positivt att handläggarna från och med år 2016 granskar samtliga kommuners årsräkningar, vilket torde öka rättssäkerheten och oberoendet till de gode männen och förvaltarna. Det noteras att personalsituationen har varit ansträngd under 2016, än så länge har det dock enligt uppgift från enhetschefen inte påverkat kvaliteten på granskningarna.

Kontrollmål: Finns det ändamålsenliga rutiner som säkerställer en god intern kontroll av utbetalningar av arvoden till gode män?

Bedömningen är att det delvis finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer en god intern kontroll av utbetalningar av arvoden till gode män.

Utbetalningar av arvoden till gode män sker först när komplett och fullständig årsräkning inkommit och blivit granskad utan anmärkning. Det finns framtagna anvisningar, rutiner och vedertagen granskningsinstruktion för hur årsräkningarna ska granskas. Överförmyndarkansliets ärendeprocesser är dokumenterade. Kansliet

arbetar även förebyggande genom att bland annat anordna öppet hus för ställföreträdare som då har möjlighet att sälla frågor kring upprättandet av årsräkning.

Vad gäller utbetalning av arvodet och kostnadsersättning skiljer sig hanteringen åt mellan Österåkers kommun och de andra samverkanskommunerna. Detta grundar sig i att Österåkers kommun inte har tilläggsmodulen *Lön* i ärendehanteringssystemet *Wärna*. Det innebär att arvodesbeslutet lämnas till lönekontoret i Österåkers kommun som manuellt lägger in utbetalningen. Till de övriga kommunerna skickas en löneutbetalningsfil som genereras av överförmyndarkansliet via *Wärna*. I samband med detta kontrolleras arvodesbeslutet mot uppgifter i *Wärna*, en kontroll som inte kan göras vid utbetalningar till gode män i Österåkers kommun.

Det noteras att ingen internkontrollplan har tagits fram av överförmyndaren i Österåkers kommun. Inte heller har någon statistik eller uppföljning begärts ut av överförmyndaren från överförmyndarkansliet. Slutligen bedöms den otydliga roll- och ansvarsfördelning i det operativa arbetet mellan överförmyndaren i Österåker och överförmyndarkansliet påverka verksamheten negativt, till exempel då överförmyndarkansliet inte uppges ha tillgång till överförmyndarens myndighetsbrevlåda.

3.3. Rekommendationer

Utifrån bedömningen av de två kontrollmålen hänförliga till överförmyndaren i Österåkers kommun rekommenderas att:

- Roll- och ansvarsfördelningen i det operativa arbetet mellan överförmyndaren och överförmyndarkansliet tydliggörs och att en samsyn uppnås. Nuvarande arbetssätt upplevs gå emot syftet med samverkan och försvåra det långsiktiga målet med överförmyndarkansliet.
- Överförmyndaren utarbetar en internkontrollplan utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.
- Överförmyndaren ser över möjligheten att skapa rutiner för extra kontrollgranskningar, till exempel stickprov av årsräkningar för djupgranskning, i syfte att stärka den interna kontroll ytterligare.
- Överförmyndaren undersöker om det är lämpligt för Österåkers kommun att arbeta på samma sätt vid utbetalningar av arvoden från kommunen som övriga kommuner som är anslutna till överförmyndarkansliet.

4. Utbetalningar avseende personlig assistans

4.1. Granskningsresultat

4.1.1. Organisation

Biståndsenheten inom socialförvaltningen har en ny organisation från och med 2017. Omorganisationen innebär att den del som berör personlig assistans inom biståndsenheten har delats upp i tre delar: en enhet för barn och unga, en enhet för vuxna samt en administrativ enhet. Orsaken till omorganisation grundade sig i att organisationen var för stor vilket resulterade i att det blev långt till cheferna och att det fanns en otydlighet kring samordnarfunktionen. Enligt stabschef och administrativ chef vid socialförvaltningen rör omorganisationen främst chefsled- och ledarskapsorganisationen. De flesta medarbetares arbetsuppgifter är desamma som innan omorganisationen och man uppges vara noga med att behålla de rutiner som finns. Nuvarande stabschef var tidigare chef för biståndsenheten och därmed för ersättningshandläggare fram till november 2016.

Processen för utbetalning av ersättning för personlig assistans hanteras i huvudsak av en ersättningshandläggare som numera ingår i den administrativa enheten. Inom ramen för ersättningshandläggarens arbetsuppgifter ingår bland annat att granska alla inkomna fakturor, hantera prognosunderlag samt handlägga merkostnader vid ordinarie personlig assistents sjukfrånvaro. Det finns även en systemförvaltare för Procapita (verksamhetssystemet). Systemförvaltaren lägger upp nya beslut i Procapita för personer som har beslut om personlig assistans enligt socialförsäkringsbalken. Vid ersättningshandläggarens frånvaro har avgiftshandläggare, systemförvaltaren och administrativ chef möjlighet att gå in och göra de arbetsuppgifter som åligger ersättningshandläggaren. Ersättningshandläggaren upplever att av dessa tillsammans kan hela processen kring utbetalning av personlig assistans, men att det inte finns någon enskild som kan hela processen vid ersättningshandläggarens frånvaro.

Ersättningshandläggaren har upparbetat kunskap och erfarenhet kring området för assistansersättning. Bland annat har ersättningshandläggaren kunskap om de lagar och förordningar som reglerar området, och enligt uppgift från stabschef och administrativ chef är det i huvudsak ersättningshandläggaren som omvärldsbevakar området.⁵ Samtidigt noteras en viss sårbarhet och att de kontroller som görs till stor del är personberoende. Ersättningshandläggaren planerar till exempel ledighet efter arbetet och kontrollerar sedan i efterhand de fakturor som betalats av ersättare under ledigheten.

Uppföljning av LSS-beslut ska enligt kommunens rutiner genomföras årligen, men enligt uppgift från de intervjuade så har inte alla beslut följts upp under 2016. Per den 17 januari 2017 hade Österåkers kommun 23 personer med LSS-beslut om per-

⁵ Alla medarbetare på Socialförvaltningen får även nyhetsbrev från Infosoc varje vecka kring domar och omvärldsbevakning samt har tillgång till nätbaserad juridisk rättsdatabas via Infosoc.

sonlig assistans, cirka 65 procent av dessa har privata anordnare. I tabell 3 nedan visas fördelningen av anordnare för de personer som har personlig assistans enligt LSS.

I december 2016 hade Österåkers kommun 66 personer som hade personlig assistans enligt SFB.

Tabell 3. Fördelning av anordnare den 17 januari 2017.

Anordnare	Antal personer med LSS-beslut
Privata anordnare	15
Egen anordnare med köp av administration av privat anordnare	1
Egen anordnare	1
Kommunal regi	6
Totalt	23

4.1.2. Rutiner för kontroll av faktura avseende personlig assistans

Det finns i huvudsak två olika typer av fakturabetalningar som Österåkers kommun genomför avseende personlig assistans:

- Betalning av faktura från Försäkringskassan
- Betalning av faktura som avser personlig assistans för personer som har beslut om personlig assistans enligt LSS⁶

Ersättningshandläggaren har tagit fram en rutin för granskning av ekonomisk ersättning för personlig assistans. Rutinbeskrivningen är uppdelad i två delar:

- **Granskning av Försäkringskassans faktura**
- **Granskning av fakturor som avser ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt LSS**

I rutinbeskrivningen framgår vilka kontroller som ska ske samt vilka åtgärder som ska vidtas om fakturan innehåller fel, till exempel om personen som fått beslut om personlig assistans inte är folkbokförd i Österåkers kommun.

4.1.3. Fakturor avseende personlig assistans enligt SFB

Försäkringskassan betalar ut hela det beviljade beloppet till den assistansberättigade personen eller till vårdnadshavaren om det gäller barn alternativt direkt till anordnaren. Det är kommunen som betalar de 20 första timmarna per vecka när Försäkringskassan har beslutat om insatsen, timmar utöver det betalar Försäk-

⁶ Fakturorna kan avse ersättning för personlig assistans, ersättning för merkostnader för sjuklöne-kostnader eller ersättning för tillfällig utökning.

ringskassan. Under 2016 betalade Österåkers kommun cirka 20,4 mnkr till Försäkringskassan som avser kostnader för assistansersättning (tidigare kallat *LASS-kostnader*).

Det finns en av Regeringen beslutad ersättning (s.k. schablonersättning) per timme som uppräknas varje år. Den ersättningen utges för alla timmar efter beslut enligt SFB. Kommunen kan inte påverka storleken på schablonersättningen. Under 2016 uppgick ersättningsbeloppet till 288 kronor per timme. Det finns dock möjlighet för personen att ansöka om högre ersättning om man kan visa att man har högre kostnader. Det kallas förhöjt timbelopp och det finns ett tak för hur hög den högsta ersättningen får vara. Taket för maxersättningen justeras årligen. Det är Försäkringskassan som handlägger förhöjt timbelopp och kommunen har ingen möjlighet att påverka detta.

Försäkringskassan skickar en faktura per månad till kommunen där ett underlag med alla personnummer för de personer som beviljats assistans enligt SFB finns med. Kommunen hanterar således 12 större fakturor från Försäkringskassan per år.⁷ Fakturan från Försäkringskassan betalas alltid innevarande månad, dvs. kostnaden för januari månad betalas i januari månad.

Som stöd i granskningen av Försäkringskassans faktura har ersättningshandläggaren ett Exceldokument med alla personer som har beslut om personlig assistans enligt SFB. Uppgifterna i Exceldokumentet, som internt benämns *prognosunderlag*⁸, kommer från verksamhetssystemet Procapita. Fakturan från Försäkringskassan kontrolleras genom en avstämning av fakturaunderlaget mot *prognosunderlaget*. De personer som finns med i fakturaunderlaget ska finnas med i *prognosunderlaget*. Om en person finns med i fakturaunderlaget, men inte i *prognosunderlaget* vidtas följande åtgärder i tur och ordning:

1. Kontroll av att personen i fråga finns med i Procapita och att ett beslut enligt SFB finns. Om detta finns läggs personen in i *prognosunderlaget*.
2. Om personen i fråga inte finns med i Procapita eller om beslut enligt SFB inte finns sker kontroll av att personen är folkbokförd i Österåkers kommun. Om så är fallet tas kontakt med Försäkringskassan för att dubbelkolla att personen fått beslut för personlig assistans. Ersättningshandläggaren begär in en kopia på beslutet så att det kan registreras i Procapita.
3. Om personen inte är folkbokförd i Österåkers kommun tar ersättningshandläggaren kontakt med Försäkringskassan och bestrider fakturan.

I samband med avstämningen läggs även antalet timmar som anges på fakturan in i *prognosunderlaget*, och en kostnad beräknas automatiskt med hjälp av timpriset. Kontroll görs därmed av att priset är rätt. Om en faktura inte innehåller en post för en person som finns med i *prognosunderlaget* tas kontakt med Försäkringskassan

⁷ Det kan dock komma fler än 12 fakturor per år från Försäkringskassan, till exempel fakturor som avser retroaktiv höjning av assistansersättningen eller att en person inte fanns med på den större månatliga fakturan.

⁸ Prognosunderlagen förvaras i en mappstruktur som är dold och oåtkomlig för obehöriga.

för att undersöka om beslutet blivit indraget eller liknande. Kontroll görs varje månad av att kostnaden kommit genom en färgmarkering i *prognosunderlaget*.

En gång per vecka kopplar systemförvaltaren för Procapita ihop registret över kommuninvånarna med Procapita för att kontrollera att personerna fortfarande är folkbokförda i kommunen. Systemförvaltaren meddelar ersättningshandläggaren om någon person flyttat från kommunen eller avlidit. På så sätt kan ersättningshandläggaren kontrollera ifall en person som finns med i *prognosunderlaget* inte längre är folkbokförd i Österåkers kommun. Ersättningshandläggaren gör även en årlig kontroll över att samtliga personer i *prognosunderlaget* är folkbokförda i Österåkers kommun.

När systemförvaltaren för Procapita lägger in nya beslut enligt SFB i Procapita och när beslut om LSS verkställs i Procapita får ersättningshandläggaren en signal om detta och de nya besluten kan läggas in i *prognosunderlagen*.

Prognosunderlaget lämnas även som ett underlag till ekonom varje månad inför månadsbokslutet. Ansvarig chef tittar på prognosunderlaget varje månad och jämför med budget.

I intervju med ersättningshandläggare och systemförvaltare för Procapita framkommer att inga ytterligare kontroller av fakturan från Försäkringskassan är möjlig utifrån kommunens ansvar och nuvarande lagstiftning. De flesta med personlig assistans enligt SFB får ersättning enligt schablonbeloppet. Ett fåtal har förhöjd timpenning, enligt uppgift från ersättningshandläggaren så ifrågasatts inte detta belopp av kommunen eftersom Försäkringskassan i så fall hänvisar till sekretess. Under intervjuerna poängteras också att det är Försäkringskassan som har tillsynsansvaret och ska följa upp besluten för personlig assistans beviljad enligt SFB.

4.1.4. Fakturor avseende personlig assistans enligt LSS

Kommunfullmäktige beslutar varje år om ersättningsnivå för de beslut som fattas enligt LSS. Kommunen utger ersättningen direkt till den enskilde eller till vald utförare. Den enskilde kan välja den kommunala utföraren Produktionsstyrelsen eller ett privat företag som utförare, eller välja att anordna assistansen själv. Privata utförare har tillstånd för verksamheten från Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Kommunen har inga upphandlingar eller avtal inom området då valfriheten är lagstadgad och reglerad nationellt. Vård- och omsorgsnämnden beslutade i samband med budget 2016 att ersättningen för personlig assistans enligt LSS ska vara 10 kr lägre än ersättningen för personlig assistans enligt SFB under år 2016. Detta innebär en ersättningsnivå som år 2016 motsvarade 278 kronor per timme. I saksgranskningen framkommer att Österåkers kommun år 2017 valt att följa Försäkringskassans schablonbelopp. Detta till följd av domstolsbeslut i förvaltningsdomstol avseende överklagan gällande kommunens lägre ersättningsnivå i jämförelse med Försäkringskassans schablonbelopp.

En person med beslut om personlig assistans enligt LSS kan begära högre ersättning än den som kommunfullmäktige beslutat om. Under de år som ersättningshandläggaren arbetet i kommunen har dock ingen person ansökt om förhöjd tim-

taxa överstigande Försäkringskassans schablonbelopp. Under 2016 uppgick kommunens kostnader för personlig assistans enligt LSS till cirka 15,2 mnkr.

Precis som för personlig assistans enligt SFB har ersättningshandläggaren ett Exceldokument, *prognosunderlag*, för personlig assistans enligt LSS. Uppgifterna hämtas även i detta Exceldokument från Procapita och kontrollerna av folkbokföringsadress sker på samma sätt som beskrivits i avsnittet ovan (*Fakturor avseende personlig assistans enligt SFB*). I *prognosunderlaget* finns uppgift om vilka som har beslut om personlig assistans enligt LSS, vem utföraren är, ersättning per timme samt antal timmar per dag som beslutet gäller för. När en faktura inkommer stäms den av med *prognosunderlaget* och antal timmar på fakturan skrivs in i dokumentet. Automatisk beräkning av kostnaden (timmar * timersättning) sker och stäms av mot det fakturerade beloppet. Ersättningshandläggaren gör även en kontroll av att den beviljade tiden inte överskrider månadsvis genom att räkna ut en schablontid.

Till fakturan ska även tidrapporter bifogas. Tidrapporteringen är manuell och de flesta utförare använder Försäkringskassans mall för tidregistrering. I Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade 9 d § anges att ”*som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte ersättning för assistans som utförs av någon på arbetstid som överstiger den tid som anges i 2-4 §§ lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete, 5-10 b §§ arbetstidslagen (1982:673) eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen. Lag (2012:930)*”. Kontroll görs av att tiden stämmer med arbetstidslagen och att man inte använt dubbelbemanning utan beslut. Enligt rutinbeskrivningen ska en dialog föras med assistansbolag om assistenter arbetar mer än 173 timmar i månaden. Vidare framgår att kommunen endast godkänner att assistenter arbetar mer än 173 timmar i månaden i upp till sex månader, alternativt om deras kollektivavtal anger annat. I intervju med ersättningshandläggaren framkommer dock att det är svårt att kontrollera att den utförda tiden är i enlighet med arbetstidslagstiftningen då det finns undantag och tolkningsmöjligheter. För en korrekt bedömning gällande personlig assistans utifrån arbetstidslagstiftningen krävs juridisk kompetens, speciellt om en anhörig är utföraren av den personliga assistansen.

Ersättningshandläggaren kontrollerar en gång per år att assistansbolagen har tillstånd från Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO). Om ett nytt assistansbolag tillkommer under året kontrolleras att de har tillstånd från IVO omgående. Enligt ersättningshandläggaren förekommer det att bolaget inte blivit godkända vid kontrollen på grund av handläggningstid hos IVO. Inträffar det bevakas ärendet och kontroll sker vid senare tillfälle. Fram till dess så betalar man bolagets fakturor.

När man anordnar sin egen assistans⁹ görs kontroll hos Skatteverket att det har betalats in arbetsgivaravgifter och skatter för de anställda assistenterna innan utbetalning sker. Vid nytt beslut för en ny person görs även kontroll av att anmälan om att man anordnar sin egen assistans inkommit till IVO. Det är ett fåtal som är egna arbetsgivare och då betalar kommunen pengarna till ett konto. Vissa assistansmot-

⁹ När föräldrar anordnar assistans för sitt eller sina barn är det föräldrarna som är arbetsgivare.

tagare som är sin egen arbetsgivare köper administration från assistansföretag. Då begär kommunen in avtalet mellan brukare och assistansföretaget.

Vid fel på faktura kontaktas utföraren av ersättningshandläggaren och kreditering begärs. Om inga fel upptäckts i kontrollerna skickas fakturan för beslutsattestering av ansvarig chef. Om fakturabeloppet överstiger fem prisbasbelopp ska även socialchefen attestera fakturan. Rutiner för attest följer förvaltningens attestregler.

Slutligen är det ekonomienheten som skickar iväg betalningsfilen. Österåkers kommun använder Inyett som är en automatiserad leverantörs- och betalkontroll.¹⁰ Österåkers kommun betalar ut ersättningen i efterhand, till skillnad från fakturorna från Försäkringskassan som betalas innevarande månad.

4.1.5. Utbetalning av ersättning för merkostnader och tillfällig utökning

Ersättning för merkostnader kan ske när det uppstår en kostnad vid ordinarie assistents sjukfrånvaro och vikarie är tillsatt. Tillfällig utökning är när personen är i behov av fler timmar under en begränsad period, till exempel om personen är sjuk och har stannat hemma från dagligverksamheten och den beviljade tiden för personlig assistans då inte är tillräcklig.

Ansökan om ersättning för merkostnader för sjuklönekostnader ska ske på en särskild blankett. Ansökan ska fyllas i med den sjuke assistentens planerade arbetstid (schema) samt vikariens faktiska arbetstid. Även lönespecifikation där det framgår att sjuklön ska betalas ut behöver bifogas. Det är sjuklönen som ersätts. Ofta måste kompletteringar av underlag begäras in, enligt ersättningshandläggaren sker utbetalning först när underlaget är komplett. Avslag kan göras om vikariens tidrapportering inte stämmer överens med den ordinarie personalens eller om ansökan om sjuklönekostnad sker trots att ingen vikarie tagits in. Ansökan sparas enligt ersättningshandläggaren i 10 år i pärmar i aktrummet. Stabschef och administrativ chef lyfter i intervju att ett problem är att kommunen inte har lagstöd i att begära in sjukintyg med mera, till exempel skulle de vilja fråga anordnaren hur de arbetar med sjukfrånvaro som hos vissa assistenter är väldigt hög.

När en LSS-handläggare fattar beslut om tillfällig utökning lägger ersättningshandläggaren in detta i *prognosunderlaget*. Kontroll av ersättning för tillfällig utökning sker på samma sätt som en vanlig faktura för personlig assistans enligt LSS.

4.1.5.1. Stickprovsgranskning av fakturakontroller

Inom ramen för granskningen genomfördes en stickprovsgranskning av 15 fakturor från externa utförare samt två fakturor från Försäkringskassan. Det granskade beloppet uppgår till cirka 1,1 mnkr avseende fakturor från externa utförare samt till cirka 3,3 mnkr avseende fakturorna från Försäkringskassan.

¹⁰ Inyett kontrollerar till exempel om mottagen är ett registrerat bluffföretag, om beloppet är orimligt högt, om mottagen har skulder, saknar F-skattsedel eller om betalningen går till ett bolag där den egna personalen är aktiv.

I kontrollen av Försäkringskassans fakturor kontrollerades att personerna som fanns med i underlaget var folkbokförda i Österåkers kommun vid tidpunkten för fakturan. Vidare kontrollerades att fakturan är uppställd i enlighet med bokföringslagens krav. Inga avvikelser noterades.

I kontrollen av fakturor från externa utförare kontrollerades följande:

- att utföraren hade tillstånd hos Inspektion för Vård och Omsorg (IVO)
- att tidrapport fanns bifogat
- att rätt timpris fakturerats (278 kronor år 2016)
- att brukaren vid tidpunkten för assistansen var folkbokförd i Österåkers kommun
- att beslut om personlig assistans fanns i brukarens akt
- att fakturan är uppställd i enlighet med de krav som bokföringslagen anger.

En översiktlig granskning och kontrollberäkning av bifogad tidrapportering till fakturorna genomfördes också i samband med fakturakontrollen.

I stickprovsgranskningen framkom att två av fakturorna rör personlig assistans där brukaren är sin egen anordnare. I dessa fall kontrollerades att anmälan om detta är gjord till Inspektion för Vård och Omsorg. Kontroll gjordes utan anmärkning. Utifrån de ovan nämnda kontrollerna noterades inga avvikelser. Däremot konstateras att granskningen av tidrapporteringen, och att den arbetade tiden är i enlighet med arbetstidslagstiftningen, är svårhanterlig. I stickprovsgranskningen noterades bland annat tidrapporter där utföraren angivet att man arbetat 17 timmar om dygnet, fyra dagar i sträck. I en annan tidrapport framgår att utföraren arbetat 7,4 timmar per dag alla dagar i den aktuella månaden. Båda dessa exempel rör fall där utföraren är vårdnadshavare eller man/hustru till brukaren. Ersättningshandläggaren har kontaktat sin chef och LSS-handläggare för att påpeka detta.

4.1.6. Ersättning som ska återbetalas vid förändrat behov hos brukaren

Enligt ersättningshandläggaren kan ersättning som ska återbetalas till kommunen framförallt uppstå om en person avlider. Återbetalning när någon avlider kan dock endast bli aktuellt vid personlig assistans enligt SFB då fakturorna från Försäkringskassan betalas innevarande månad. Om en person som har ett LSS-beslut om personlig assistans avlider fakturerar utföraren endast fram till det datum som personen avled. Det har enligt ersättningshandläggaren aldrig blivit aktuellt med återkrav för person med LSS-beslut om personlig assistans som avlidit, men om utföraren skulle debitera flera dagar efter att personen avlidit skulle kostnaden bestridas.

Återkrav till följd av förändrat behov hos person med personlig assistans enligt LSS förekommer inte, eftersom LSS-handläggare inte kan bifalla färre timmar retroaktivt utan ett nytt beslut måste fattas som gäller från beslutsdatumet.

Om kommunen vid sin bedömning kommer fram till att brukarens behov av assistans överstiger 20 timmar grundläggande behov per vecka ska kommunen göra en anmälan om detta till Försäkringskassan. I avvaktan på Försäkringskassans beslut ska kommunen tillgodose brukarens behov av assistans. Vid retroaktiva beslut från Försäkringskassan så söker kommunen återbetalning för den för tiden över 20 timmar under perioden som kommunen har gått in tillfälligt med personlig assistans enligt LSS. Ersättningshandläggaren samlar ihop alla fakturor med tillhörande tidrapporter och begär därefter återbetalning från Försäkringskassan. Återbetalningskravet läggs in för bevakning i *prognosunderlaget*. I det följebrev som skickas till Försäkringskassan ber ersättningshandläggaren att Försäkringskassan tar kontakt via mejl och meddelar när återbetalningen förväntas inkomma. Ibland får ersättningshandläggaren ett mejl, annars kontaktar kommunens ekonomienhet ersättningshandläggaren när betalningen inkommer. I vissa fall skickar Försäkringskassan även besluten, i dessa fall skickar ersättningshandläggaren dessa vidare till ekonomienheten och ber de bokföra inbetalningen på specificerat konto samt att de ska återkomma när det är gjort. När ersättningshandläggaren ser att återbetalningen inkommit färgmarkeras återbetalningsbeloppet i prognosunderlaget med rätt färg för rätt månad som bokningen sker.

4.1.7. Rutiner för anmälan till Försäkringskassan

Enligt lagstiftningen ska kommunen anmäla till Försäkringskassan om det finns anledning att anta att assistansersättning som utbetalas av Försäkringskassan används till annat än det är avsett för.

Det finns enligt de intervjuade ingen dokumenterad rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om oegentligheter. De intervjuade har aldrig varit med om att kommunen anmält en sådan misstanke till Försäkringskassan under den tid de varit anställda i kommunen. Det lyfts även i intervjuerna att det är mycket svårt för kommunen att finna en sådan misstanke då det är Försäkringskassan som fattar besluten, följer upp besluten och har ansvaret för tillsynen. Kommunen deltar till exempel inte på de hembesök som Försäkringskassan gör i samband med uppföljning av besluten.

4.2. Bedömning av kontrollmål

Kontrollmål: Finns rutiner och ansvarsfördelning för kontroller av ekonomiskt stöd till externa utförare avseende personlig assistans?

Kontrollmålet bedöms i huvudsak vara uppfyllt.

Det finns en av ersättningshandläggaren dokumenterad rutinbeskrivning för granskning av Försäkringskassans fakturor (personlig assistans enligt SFB) respektive granskning av fakturor avseende personlig assistans enligt LSS. Ersättningshandläggaren har under intervju redogjort för fakturahanteringsprocessen och de kontroller som genomförs på ett tydligt sätt. Vi har tagit del av de två *prognosunderlag* som ersättningshandläggaren använder som stöd i sin granskning, ett för personlig assistans enligt SFB och ett för personlig assistans enligt LSS.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning i fakturahanteringen och kontrollarbetet, där ersättningshandläggaren är den person som i huvudsak genomför fakturagranskningen och hanterar fakturorna från Försäkringskassan och externa utförare. Systemförvaltaren för Procapita bistår i arbetet genom att lägga in nya beslut samt kontrollera uppgifterna i Procapita med kommuninvånarregistret, något som ersättningshandläggaren har nytta av i sitt granskningsarbete.

Utifrån nuvarande lagstiftning är bedömningen att rutinerna för kontroller av ekonomiskt stöd till externa utförare avseende personlig assistans är tillräcklig och att ansvarsfördelningen för kontroller är tydlig. Ersättningshandläggaren bedöms ha stor kunskap och erfarenhet, vilket är positivt. Bedömningen är dock att nuvarande ansvarsfördelning är, om än tydlig, sårbar och personberoende.

Stickprovsgranskning av 15 fakturor från externa utförare och två fakturor från Försäkringskassan granskades utan anmärkning. Det noteras dock att det finns en svårighet i att kontrollera att inrapporterad tid inte strider mot arbetstidslagstiftningen. Problematiken grundar sig i de undantag som finns i lagstiftningen, speciellt vad gäller anhörigvårdare. Lagstiftningen ger stundtals tolkningsutrymmen vilket kräver juridisk kompetens samtidigt som LSS-handläggarna framförallt väljer att se till brukarens behov och situation. Faktum kvarstår dock att kommunen behöver bedöma om utförarens redovisade timmar är lagenliga då man inte ska betala ut ersättning som strider mot arbetstidslagstiftningen.

Kontrollmål: Finns det tillräckliga rutiner för att stämma av faktureringen av assistansersättning (LASS-kostnader)?

Kontrollmålet bedöms vara uppfyllt.

Se kontrollmålet ovan. Det finns en rutinbeskrivning för granskning av Försäkringskassans fakturor. Ersättningshandläggaren har ett *prognosunderlag* där faktureringen av assistansersättning stäms av månadsvis. Kontroll sker av att personerna i faktureringsunderlaget är folkbokförda i Österåkers kommun. I stickprovsgranskningen genomfördes kontroll av två fakturor från Försäkringskassan utan anmärkning.

Kontrollmål: Finns det tillräckliga rutiner för att bevaka ersättning som ska återbetalas från Försäkringskassan eller utföraren när brukarens behov ändras?

Kontrollmålet bedöms vara uppfyllt.

Det finns en tydlig process och rutin för att bevaka ersättning som ska återbetalas när brukarens behov ändras, till exempel vid retroaktivt beslut eller om en brukare avlider. Försäkringskassan fakturerar innevarande månad, medan externa utförare fakturerar en månad i efterhand.

Kontrollmål: Finns rutiner för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för?

Kontrollmålet bedöms ej vara uppfyllt.

Det finns ingen rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om oegentligheter. Det uppges vara mycket svårt för kommunen att finna en sådan misstanke då det är Försäkringskassan som fattar beslutet, följer upp besluten och har ansvaret för tillsynen. Kommunen deltar till exempel inte på de hembesök som Försäkringskassan gör i samband med uppföljning av besluten. Kvarstår gör dock det faktum att kommunen enligt lagen har skyldighet att inrapportera en sådan misstanke till Försäkringskassan.

4.3. Rekommendationer

Utifrån bedömningen av de fyra kontrollmålen hänförliga till personlig assistans i Österåkers kommun rekommenderas vård- och omsorgsnämnden att:

- Ta fram riktlinjer som kan vara till stöd för bedömning av om inrapporterad tid strider mot arbetstidslagstiftningen. Detta bör ske i samråd med bland annat LSS-handläggare och person med juridisk kompetens om arbetstidslagstiftningen.
- Upprätta en rutin för anmälan till Försäkringskassan vid misstanke om att assistansersättningen används för annat än vad den är avsedd för.

Bilaga: Granskad dokumentation

Dokumentation avseende överförmyndarverksamheten:

- Samarbetsavtal om gemensam tjänstemannaorganisation för överförmyndarens verksamhet (KS 107/2011-02)
- Överförmyndare i samverkan Stockholm Nordost: Verksamhetsplan 2016-2018 (2015-12-05)
- Överförmyndarkansliets verksamhetsberättelse 2015 och 2016
- Protokoll från samverkansmöten 2015-02-24, 2015-03-18, 2015-12-08, 2016-01-26 samt 2016-04-19.
- Överförmyndarkansliets ärendeprocesser
- Checklista till års- och sluträkning
- Granskningsinstruktion författad av Eric Sehlin (Kommentus, 1998)
- Flödesschema 2016 för årsräkningar 2015 samt flödesschema 2017 för årsräkningar 2017
- Blanketter för års-/sluträkning, redogörelse samt förenklad redovisning
- Länsstyrelsens rapport från inspektion den 28 januari 2016 hos Överförmyndaren i Österåkers kommun (2016-05-20, beteckning 203-840-2016)
- Överförmyndarens delegationsordning

Dokumentation avseende personlig assistans:

- Vägledning för handläggning av insatser enligt LSS (2017-01-01)
- Rutin för granskning av fakturor avseende personlig assistans samt manual för hantering av sjuklöneersättning respektive överklaganden
- Vård- och omsorgsnämndens delegationsordning (Gäller från 2016-03-15)
- Vård- och omsorgsnämndens beslut om ersättningsnivå för personlig assistans (2015/0048-03), bilaga till budget 2016.
- *Prognosunderlag* för personlig assistans enligt LSS respektive SFB
- Sammanställning över fakturor avseende personlig assistans år 2016

22 februari 2017

Sofia Nylund

Projektledare

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare