

Hanteringen av externa utförare inom personlig assistans

Botkyrka kommun

November 2023

Malou Olsson

Elina Lundberg

Karin Magnusson certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning.

Granskningens syfte är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har ändamålsenliga rutiner och system för kontroll av utbetalning av ersättning till privata utförare för insatser avseende personlig assistans.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har ändamålsenliga rutiner och system för kontroll av utbetalning av ersättning till privata utförare för insatser avseende personlig assistans.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Genomförs riskanalyser i arbetet med externa utförare inom personlig assistans?	Nej	
Finns tydliga och dokumenterade rutiner för kontroller vid utbetalning av ersättning till privata utförare?	Delvis	
Säkerställer nämnden att likvärdiga kontroller genomförs inför anlitande och utbetalning till privata utförare inom personlig assistans i enlighet med riktlinjer/rutiner?	Delvis	
Säkerställer nämnden att avtalsuppföljningar (årlig kontroll) genomförs och rapporteras till nämnd?	Nej	

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden:

- att riskanalyser genomförs avseende externa utförare inom personlig assistans.
- att säkerställa att styrande och stödjande dokument omfattar på vilket sätt och vart genomförda kontroller ska dokumenteras samt att rutinerna omfattar såväl ny utförare som redan pågående utförare.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Genomförda riskanalyser	5
Rutiner och kontroller vid utbetalning	6
Likvärdiga kontroller inför anlitande och utbetalning i enlighet med riktlinjer och rutiner	7
Avtalsuppföljning till nämnd	8
Samlad bedömning	10
Rekommendationer	10
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	11

Inledning

Bakgrund

Inom kommunsektorn ser vi en ökning av antalet välfärdsbrott utifrån att kommunen innehar resurser som är intressanta för kriminella aktörer att komma åt. I förlängningen riskerar detta att leda till sämre samhällsservice samtidigt som förtroendet för staten, myndigheter och näringslivet skadas. Dessa hot påverkar i sin tur centrala skyddsvärden som invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa och får även konsekvenser för kommunsektorns möjligheter att upprätthålla samhällsviktiga funktioner samt att människors tilltro till demokratiska processer och rättssäkerheten urholkas. Utifrån detta genomförde revisorerna i Botkyrka kommun 2022 en förstudie kopplat till kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott och välfärdsfusk.

I förstudien konstateras att såväl kommunstyrelse som nämnder har möjlighet att stärka, intensifiera och utveckla arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott.

Risker som nämns i förstudien är bland annat: att dokumenterade riskanalyser inte genomförs i syfte att identifiera prioriterade områden med hög risk för välfärdsbrott på en kommunövergripande nivå eller på verksamhetsnivå; att det inte finns upprättade styrdokument som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågan om välfärdsbrott; att det finns en upplevd avsaknad av tydliga definitioner av begreppen; att det inte finns någon central samordningsfunktion med särskilt fokus på frågorna om välfärdsbrott.

Revisorskollegiet har utifrån en riskbedömning beslutat att genomföra en fördjupad granskning kring hantering av externa utförare inom personlig assistans.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har ändamålsenliga rutiner och system för kontroll av utbetalning av ersättning till privata utförare för insatser avseende personlig assistans.

Följande revisionsfrågor har formulerats för att uppnå syftet med granskningen:

1. Genomförs riskanalyser i arbetet med externa utförare inom personlig assistans?
2. Finns tydliga och dokumenterade rutiner för kontroller vid utbetalning av ersättning till privata utförare?
3. Säkerställer nämnden att likvärdiga kontroller genomförs inför anlitande och utbetalning till privata utförare inom personlig assistans i enlighet med riktlinjer/rutiner?
4. Säkerställer nämnden att avtalsuppföljningar (årlig kontroll) genomförs och rapporteras till nämnd?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Dessa är bland annat:

- Kommunallagen (2017:725) 5 kap 3 §, 6 kap 6 §, 10 kap 8 §,
- Kommunens styrande och stödjande dokument inom området ex. fullmäktiges antagna mål och riktlinjer.

Avgränsning

Granskningen avser vård- och omsorgsnämndens hantering av externa utförare inom personlig assistans.

Metod

Vi har i samband med granskningen genomfört intervjuer med följande funktioner:

- verksamhetschef avseende myndighetsutövning LSS.
- handläggare inom vård- och omsorgsförvaltningen LSS.
- controllerfunktion inom vård- och omsorgsförvaltningen.

Utöver intervjuer har vi även genomfört en granskning och analys av relevanta styrdokument, internkontrollplaner, uppföljningsmaterial och rutiner inom området.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Karin Magnusson enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Genomförda riskanalyser

Revisionsfråga 1: Genomförs riskanalyser i arbetet med externa utförare inom personlig assistans?

lakttagelser

Enligt kommunallagen har varje nämnd och styrelse en skyldighet att löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde.

Av vård- och omsorgsnämndens internkontrollplan 2023 framgår att i Botkyrka kommun har nämnderna det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Den enskilda nämnden har ansvar för att se till att den interna kontrollen organiseras samt att vid behov besluta om nämndspecifika regler och anvisningar för den interna kontrollen. Varje nämnd har en skyldighet att styra och följa upp den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområden. Nämnden ska som grund för sin styrning göra risk- och väsentlighetsanalyser.

Av vård- och omsorgsnämndens internkontrollplan 2023 uppges hur arbetet med framtagandet av internkontrollplanen har genomförts. Inledningsvis har representanter från förvaltningen informerat förvaltningsledningen om upplägget för arbetet inklusive viktiga hållpunkter för olika delar av verksamheten. Därefter har förvaltningens enhetschefer, tillsammans med sina medarbetare, identifierat risker inom sina verksamheter samt tagit fram aktiviteter till risker med ett högt riskvärde. När enhetscheferna var färdiga med arbetet gick verksamhetscheferna igenom identifierade risker inom sina verksamhetsområden och valde ut de risker som var särskilt utmärkande. Därefter valde förvaltningens omsorgschefer och myndighetschef ut ett fåtal av de risker som verksamhetscheferna tagit fram. Slutligen hölls en workshop där förvaltningsledningen, tillsammans med ansvariga utvecklingsledare, gick igenom de risker som framkommit i inventeringen. Tre risker, med tillhörande kontrollmoment och aktiviteter, valdes ut till den interna kontrollplanen för 2023 och lämnades som förslag till nämnden att fatta beslut om .

Av internkontrollplanen med tillhörande riskanalys framgår inga risker med bäring på granskningsområdet. Vid intervjuer med vård- och omsorgsförvaltningen framgår dock att det finns risker inlagda i deras ledningssystem som inte ingår i internkontrollplanen. Dessa risker identifieras av verksamheten, följs upp internt och är ingenting som systematiskt återrapporteras till nämnden.

Utöver den riskanalys som genomförs inför framtagandet av internkontrollplan uppger intervjuade representanter från vård- och omsorgsförvaltningen att det inte finns något formaliserat arbete med riskanalyser inom området. Det genomförs inga riskanalyser mot specifika företag, då kommunen inte har några avtal med företagen utan det ansvaret ligger hos den enskilde med personlig assistans. Vidare uppger de intervjuade

att det råder en oklarhet vilka eventuella risker som finns kopplat till den nya bestämmelsen om personlig assistans enligt LSS¹.

Bedömning

Genomförs riskanalyser i arbetet med externa utförare inom personlig assistans?

Nej.

Vår bedömning är att det inte finns något formaliserat arbetssätt som säkerställer framtagande av riskanalyser avseende externa utförare inom personlig assistans.

Vi konstaterar också att det under den period granskningen avser inte har genomförts några riskanalyser för området.

Rutiner och kontroller vid utbetalning

Revisionsfråga 2: Finns tydliga och dokumenterade rutiner för kontroller vid utbetalning av ersättning till privata utförare?

Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av "Riktlinje för budgetansvar, attest, redovisning och intern kontroll", fastställd av kommunfullmäktige den 17 december 2020. Av riktlinjen framgår att nämnden ansvarar för att av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige antagna riktlinjer och anvisningar görs kända och följs. Varje nämnd ska därutöver vid behov upprätta egna anvisningar och rutiner inom sitt verksamhetsområde om ytterligare förtydliganden behöver göras.

Av riktlinjen framgår även regler om attest. Dessa gäller kommunens samtliga interna och externa transaktioner, medelsförvaltning samt medel som kommunen ålagts eller åtagit sig att förvalta och/eller förmedla. Samtliga externa transaktioner ska attesteras av både gransknings- och beslutsattestant. Vid interna transaktioner görs endast beslutsattest, men de kontroller som annars genomförs av granskningsattestant ska ändå göras. Syftet med attest är att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta. Dessa riktlinjer ska tillämpas oavsett om inköp görs via ett inköpssystem (e-handel), då beslutsattest sker vid beställningstillfället, eller vid inköp utanför systemet då beslutsattest sker vid kontroll av faktura. Vid intervju med representanter från vård- och omsorgsförvaltningen framgår att när en faktura kommer in till förvaltningen så kontrolleras att timmar, timpris med mera stämmer utifrån det biståndsbeslut som den enskilde har.

Vidare av riktlinjen framgår att om attestant upplever att inköpt vara eller tjänst är verksamhetsfrämmande eller misstänker andra typer av oegentligheter ska attest inte göras. När brister upptäcks i samband med attest rapporteras dessa till närmaste överordnad chef eller annan chef och till förvaltningens ekonomichef, ekonomidirektör, kommundirektör eller kommunjurist. Allvarliga brister ska även rapporteras till

1

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/meddelandebld/2022-12-8313.pdf>

kommunstyrelsen och berörd nämnd via ekonomidirektör. Vi har inom ramen för granskningen inte fått indikationer på att några allvarliga brister skett och därför har vi inte kunnat följa någon rapportering i nämndens protokoll.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av rutin "Utbetalning av ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans", fastställd 2023-05-29 av förvaltningen. Denna rutin fastställer ansvarsfördelning och vad respektive funktion ansvarar för i processen vid utbetalning. Rutinen syftar till att klargöra hur assistansfakturer som inkommer ska kvalitetssäkras innan utbetalning. Av rutinen framgår att LSS-handläggare granskar om inkommen faktura stämmer mot fattat beslut. Rutinen omfattar, utöver det, inga ytterligare kontroller. Av rutinen framgår inte var, eller hur, kontrollen ska dokumenteras.

Av nämndens internkontrollplaner för 2022 och 2023 framgår inga kontroller med bäring på området. Som vi nämnde i tidigare revisionsfråga noterar vi av intervjuer att förvaltningen lägger in risker i deras ledningssystem som de följer och kontrollerar. Dessa är dock inga risker som systematiskt rapporteras vidare till vård- och omsorgsnämnden.

Bedömning

Finns tydliga och dokumenterade rutiner för kontroller vid utbetalning av ersättning till privata utförare?

Delvis.

Vi gör bedömningen att det finns en dokumenterad riktlinje och rutin som till viss del förklarar hur kontroller vid utbetalning ska ske. Vi kan dock konstatera att rutinerna saknar på vilket sätt och vart kontrollerna ska dokumenteras.

Likvärdiga kontroller inför anlitande och utbetalning i enlighet med riktlinjer och rutiner

Revisionsfråga 3: Säkerställer nämnden att likvärdiga kontroller genomförs inför anlitande och utbetalning till privata utförare inom personlig assistans i enlighet med riktlinjer/rutiner?

Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av "Handläggning enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)", beslutat av vård- och omsorgsnämnden den 20 mars 2023. Syftet med denna riktlinje är att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling när det gäller bedömning och tillgång till de insatser som ska erbjudas från kommunen. Den ska också ge handläggaren stöd och vägledning i arbetet med de individuella behovsbedömningar som alltid ska göras. Riktlinjerna har även syftet att ge medborgare och förtroendevalda insyn i handlägningsprocessen och aktuell lagstiftning.

Vi har även tagit del av "Ny extern utförare av personlig assistans", fastställd 2023-05-29 av förvaltningen. När en enskild för första gången får beslut om ersättning för personlig assistans, eller om en enskild meddelar att de valt att anlita en ny extern utförare, ska kommunen säkerställa att erforderliga underlag finns. Denna rutin syftar till

att klargöra denna arbetsgång. Rutinen fastställer ansvarsfördelning och vad respektive funktion ansvarar för i processen. Vid intervju bekräftas att förvaltningen arbetar i enlighet med denna rutin och det arbetssätt som beskrivs matchar det som framgår av rutinen. Det framgår inte av rutinen var och på vilket sätt kontrollerna ska dokumenteras. Det framgår inte heller huruvida kontrollerna ska redovisas tillbaka till nämnd på något sätt.

Av nämndens internkontrollplaner för 2022 och 2023 framgår inga kontroller med bäring på området.

Av kvalitetsrapport 2022, antagen av nämnd 2023-03-20 §18, framgår att för att säkerställa att de personer som får stöd av nämndens verksamheter får vård och omsorg av god kvalitet följs verksamhetens resultat upp på en rad olika sätt såsom brukarundersökningar, synpunkter, avvikelshantering, kvalitetskontroller, medarbetarundersökningar och uppföljningar av verksamheterna. Dessa benämns som nämndens egenkontroller. I kvalitetsrapporten följs det sammantagna resultatet av egenkontrollerna upp.

Bedömning

Säkerställer nämnden att likvärdiga kontroller genomförs inför anlitande och utbetalning till privata utförare inom personlig assistans i enlighet med riktlinjer/rutiner?

Delvis.

Vi gör bedömningen att det finns riktlinjer och rutiner som har bäring på revisionsfrågan.

Vi bedömer att aktuell rutin omfattar endast kontroller när en ny extern utförare anlitas och omfattas inte av kontroller hos redan pågående externa utförare.

Vi bedömer vidare att rutinen saknar på vilket sätt de kontroller som sker dokumenteras och om de ska redovisas i nämnd.

Avtalsuppföljning till nämnd

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden att avtalsuppföljningar (årlig kontroll) genomförs och rapporteras till nämnd?

Av kommunallagens 10 kap. 8 § framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.

Iakttagelser

För granskningen genomfördes en protokollsgenomgång av vård- och omsorgsnämndens protokoll för perioden januari 2022 t.o.m. september 2023. Av dessa protokoll kan vi inte se att nämnden fått en årlig uppföljning av avtal ingångna med externa utförare inom den personliga assistansen i särskilt ärende.

Vi noterar att nämnden i sin verksamhetsberättelse följer upp ett antal nyckeltal inom ramen för nämndens verksamhetsmål. Ett av dessa nyckeltal har bäring på granskningsområdet: *andel personer inom personlig assistans som är nöjda med stödet i sin helhet bibehålls*. I socialstyrelsens brukarenkät från 2022 noterar vi att andelen

brukare som anser sig nöjda med stödet i sin helhet har minskat med sex procentenheter från 2021 vilket innebär att nämndens mål, att brukarnöjdheten ska bibehållas, inte nås. Minskningen sker från 100 procent och den totala svarsfrekvensen är 40 procent. Utfallet kan jämföras med resultatet för länet och riket som är detsamma respektive 6 procentenheter lägre.

Av "Riktlinjer för handläggning LSS" framgår att Vård- och omsorgsnämnden har ansvar att följa upp att beviljade insatser utförs och att de tillgodoser den enskildes behov. Varje beslut om insatser ska följas upp minst en gång/år och utvärderas kontinuerligt eller vid förändringar. När en ny insats påbörjas kan behovet av uppföljning vara större och behöva genomföras tätare. När ett beslut är tidsbegränsat ska handläggaren genomföra uppföljningen i god tid innan beslutet löper ut. Enligt intervjuade handläggare genomförs uppföljning av beslut årligen.

Som nämnt i revisionsfråga 3 har nämnden tagit del av en kvalitetsrapport avseende år 2022. Denna följer bland annat upp Socialstyrelsens brukarenkät, vilken berör personlig assistans. Även avvikelser kopplade till personlig assistans med flera följs upp.

Vi kan inte i granskningen verifiera att nämnden följer upp avtal med externa utförare inom personlig assistans i särskilt ärende. Vid sakgranskning uppges av flera intervjuade parter att eftersom kommunen inte är avtalspart finns det inte heller några avtal att följa upp, förutom att de kan sätta stopp för utbetalningar om bolaget saknar tillstånd.

Bedömning

Säkerställer nämnden att avtalsuppföljningar (årlig kontroll) genomförs och rapporteras till nämnd?

Nej.

Vi bedömer det utifrån att det inte genomförs avtalsuppföljningar (årlig kontroll) och därav ej heller redovisas i nämnd. Kommunen är inte avtalspart och det finns därför inte några avtal att följa upp.

Vi kan konstatera att nämnden följer upp ett antal nyckeltal, resultat från genomförd brukarenkät och hur väl leverantören tillgodoser individens behov. Vår bedömning är att detta inte på ett strukturerat sätt används för kontroll av leverantören.

Vi kan, utifrån genomförd brukarenkät 2022, konstatera att andelen brukare som anser sig nöjda med stödet i sin helhet har minskat jämfört med tidigare år.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning.

Granskningens syfte är att bedöma om vård- och omsorgsnämnden har ändamålsenliga rutiner och system för kontroll av utbetalning av ersättning till privata utförare för insatser avseende personlig assistans.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har ändamålsenliga rutiner och system för kontroll av utbetalning av ersättning till privata utförare för insatser avseende personlig assistans.

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi vård- och omsorgsnämnden:

- att riskanalyser genomförs avseende externa utförare inom personlig assistans.
- att säkerställa att styrande och stödjande dokument omfattar på vilket sätt och vart genomförda kontroller ska dokumenteras samt att rutinerna omfattar såväl ny utförare som redan pågående utförare.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Genomförs riskanalyser i arbetet med externa utförare inom personlig assistans?	Nej Vi gör bedömningen att det inte finns ett formaliserat arbetssätt som säkerställer framtagande av riskanalyser avseende externa utförare inom personlig assistans.	
2. Finns tydliga och dokumenterade rutiner för kontroller vid utbetalning av ersättning till privata utförare?	Delvis Vi gör bedömningen att det finns en dokumenterad riktlinje som till viss del förklarar hur rutiner för kontroller vid utbetalning sker. Vi kan dock konstatera att rutinerna saknar på vilket sätt och vart kontrollerna ska dokumenteras.	
3. Säkerställer nämnden att likvärdiga kontroller genomförs inför anlitande och utbetalning till privata utförare inom personlig assistans i enlighet med riktlinjer/rutiner?	Delvis Vi gör bedömningen att det finns riktlinjer och rutiner som har bäring på revisionsfrågan. Aktuell rutin omfattar endast kontroller när en ny extern utförare anlitas och omfattas inte av kontroller hos redan pågående externa utförare. Vi bedömer också att rutinen saknar på vilket sätt de kontroller som sker dokumenteras och om de ska redovisas i nämnd.	
4. Säkerställer nämnden att avtalsuppföljningar (årlig kontroll) genomförs och rapporteras till nämnd?	Nej Vi bedömer det utifrån att det inte genomförs avtalsuppföljningar (årlig kontroll) och därav ej heller redovisas i nämnd.	

Kommunen är inte avtalspart
och det finns därför inte några
avtal att följa upp.

Vi kan, utifrån genomförd
brukarenkät 2022, konstatera
att andelen brukare som anser
sig nöjda med stödet i sin
helhet har minskat jämfört med
tidigare år.

2023-11-06

Rebecka Hansson

Malou Olsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 26 januari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.