

Hearing med socialnämnden

- intern kontroll kopplat till risken för
välfärdsbrott.

Simrishamns kommun

PM - Intern kontroll kopplat till risken för välfärdsbrott

Datum	2023-01-30
Till	Kommunrevisionen Simrishamns kommun
Från	EY

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Välfärdsbrott handlar om när en extern aktör - företag eller privatperson otillbörligen utnyttjar medel från det allmänna för egen vinning (SKR).

Enligt statistik från BRÅ anmäldes 21 625 bidragsbrott under 2021. Av dessa stod samtliga kommuner i Sverige för ca 10 procent av anmälningarna. Jämfört med tidigare år är detta en ökning. I utredningen myndigheternas arbete med misstänkta bidragsbrott (2022:37) framgår att de flesta av tillfrågade kommunerna i utredningen i dag inte har någon särskild automatiserad eller organiserad kontroll med inriktning på att hitta felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott. Vissa kommuner uppger i utredningen att de i dagsläget inte har resurser för att systematiskt undersöka, kontrollera eller försöka upptäcka felaktigheter.

Det finns risker för att även Simrishamns kommun utsätts för välfärdsbrott. Berörd nämnd behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för välfärdsbrott. Man behöver även arbeta med upptäckande kontroller och utredningar av misstänkta brott på ett systematiskt och strukturerat sätt.

Revisorerna har utifrån ovan bedömt att det är väsentligt att kalla företrädare som arbetar med ekonomiskt bistånd och personlig assistans/LSS till en hearing avseende sina interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott inom socialnämnden.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Hearingens syfte var att undersöka hur man inom ekonomiskt bistånd och LSS/personlig assistans arbetar för att motverka risker förknippade med välfärdsbrottslighet.

Vid hearingen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har ansvarig nämnd säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrottslighet?
- ▶ Har nämnden identifierat verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid välfärdsbrottslighet?
- ▶ Sker det en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalyser och kontroller till berörda medarbetare?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och en hearing den 19 januari 2023 med följande företrädare:

- EC LSS myndighet + LSS handläggare
- EC ekonomiskt bistånd + Socialsekreterare ekonomiskt bistånd
- EC LSS - administration och utbetalning personlig assistans
- Socialnämndens presidium

Revisorer från bevakningsgruppen för socialnämnden deltog.

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier;

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Bidragsbrottslagen (2007:612)
- ▶ Socialtjänstlagen (SFS 2001:423)
- ▶ COSO- ramverket för intern kontroll - se bilaga 1
- ▶ Kommunens övriga styrdokument såsom mål och riktlinjer som bedöms relevanta inom ramen för granskningen.

2. Iakttagelser

2.1. Kontrollmiljö

Socialnämnden har i mars 2021 fastställt en regelhandbok innehållande förvaltningsgemensamma bestämmelser men även vägledande nivåer för ärendespecifika beslut och genomförande av insatser bland annat inom ekonomiskt bistånd, LSS och omsorg. Regelhandboken är nämndens styrande dokument.

I intervjuer framkommer att regelhandboken används i det vardagliga arbetet och är ett stöd för handläggare, handboken används även vid introduktion av nya medarbetare.

Regelhandboken innehåller inga avsnitt gällande välfärdsbrott, felaktiga utbetalningar eller hur verksamheterna ska arbeta med återkrav, anmälningar till Polis eller tillsynsmyndighet.

Socialnämnden har en delegationsordning som är uppdaterad i oktober 2022. Delegationen är utformad i trappa där utskottet beslutar om att driva återkrav av ekonomiskt bistånd i förvaltningsrätt, polisanmäla samt beslutar om bistånd över vissa nivåer. Inom LSS är beslut om återbetalningsskyldighet delegerat till enhetschef. Anmälan till IVO inom LSS är delegerat till förvaltningschef.

Socialnämnden består av fyra huvudområden, vård och omsorg inklusive hälso- och sjukvård, LSS och socialpsykiatri, individ- och familjeomsorgen samt en övergripande administration utöver den politiska verksamheten. Inom avdelningen IFO finns Vuxen enheten där fem socialsekreterare arbetar med försörjningsstöd. Inom handläggarenheten finns tre handläggare som arbetar med att besluta om personlig assistans. En ekonomihandläggare arbetar deltid med fakturahantering avseende utförd assistans, denne ersätts av förvaltningsekonom vid frånvaro.

Intervjuade verksamheter använder verksamhetssystemet LifeCare¹. Systemet ger stöd genom möjlighet att genomföra kontroller samt ger stöd för handläggare genom handläggningsprocessen.

2.2. Risk

Socialnämnden har fastställt en intern kontrollplan (IKP) för 2023 utifrån framtagna bruttorisklista. IKP eller riskbruttolista innehåller inga moment med bäring på välfärdsbrott. Kontrollmoment finns avseende beslut fattade inom handläggarenheten och inom ekonomiskt bistånd. Dessa har fokus på rättssäkerhet med fokus på dokumentation och lagefterlevnad.

Intervjuade tjänstepersoner uppger att man inte har dokumenterade riskanalyser för sina handläggningsprocesser (personlig assistans och ekonomiskt bistånd) eller

¹ <https://www.tietoevry.com/se/care/valfard/individ-och-familjeomsorg/>

arbetsuppgifter med fakturahantering. Intervjuade kan resonera kring risker förknippade med välfärdsbrott och muntligen redogöra för hur man arbetar för att minska dessa risker kopplade till sina roller/processer.

2.3. Förebyggande, upptäckande och utredande kontrollaktiviteter

Förebyggande

Nya ärenden inom ekonomiskt bistånd inleds med ett mottagningsamtal där den sökande aktualiseras vid enheten, därefter bokas ett personligt möte varpå ansökan om försörjningsstöd formellt görs. Detta regleras i rutin för tidsbokning och rutin för nybesök. I samband med tidsbokningssamtal och påföljande möte görs ett antal förebyggande kontrollaktiviteter bl.a. information om att lämna riktiga uppgifter, sökning via Infotorg² gällande folkbokföring och familjeförhållanden, sökning genom SSBTEK³ för information om bl.a. utbetalningar och fordon från myndigheter och a-kassorna. Vid nyansökan ska alla uppgifter styrkas med underlag. Beslut fattas av socialsekreterare.

Beslut om personlig assistans enligt LSS och tillfällig utökning (både LSS och SFB) fattas av handläggare på handläggarenheten. Handläggningen görs utifrån regelboken och lagstiftning på området. Nerbrutet finns en checklista vid hantering av ärenden. Handläggare gör hembesök och tar in underlag från så många olika instanser som möjligt runt den sökande för att få en så komplett bild som möjligt. Stöd för handläggarna ges genom verksamhetssystemet som automatiskt söker på folkbokföring. Mallar finns också som stöd för beslutsformuleringar och begäran om underlag. Ingen särskild information ges om riktiga uppgifter och ev. sanktion.

Ekonomihandläggare beslutar om ersättning för sjuklönekostnader med anledning av ordinarie assistents frånvaro (både LSS och SFB). Rutin finns för detta i process assistansfakturerings. Underlag i form av lönespecifikationer för att styrka sjukfrånvaro, tidrapporter och ev. läkarintyg ska ges in av sökande. Dessa kontrolleras innan beslut och kan kompletteras eller bestridas.

Upptäckande

Inom ekonomiskt bistånd görs upptäckande kontrollaktiviteter i samband med återansökan (månadsansökan) dvs. från andra månaden och framåt. Detta erbjuds även i form av en e-tjänst. Processen regleras i rutin för månadsansökan ekonomiskt bistånd. I denna framgår endast att kontrollera folkbokföring. Övriga upptäckande kontrollaktiviteter följer en årsplan med t.ex. kontroll av deklaration i mars. Årsplanen kan enligt intervjuade utvecklas och socialsekreterare initierar alltid kontroller om för att följa upp avvikelser.

² <https://www.infotorg.se/>

³ <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/ssbtek/allman-information-om-ssbtek>

Fakturahantering avseende personlig assistans görs av ekonomihandläggare. Skriftliga rutiner finns upprättade. I intervju framkommer att man stämmer av tidrapporter mot fakturerad tid samt mot grundbeslutet. Vidare kontrollerar man tidrapporter mot gällande arbetstidslagstiftning. Man kontrollerar vidare att assistansanordnaren fakturerat sina faktiska kostnader och inte mot Försäkringskassans schablonbelopp. Handläggarenhetens handläggare är inte involverade i kontroller av inkomna fakturor annat än vid specifika frågor.

Utredande kontrollaktiviteter

I intervju framkommer att enhet Vuxen som handlägger ekonomiskt bistånd saknar rutin för hantering av återkrav enl. SoL 9:1 dvs. en felaktig utbetalning på grund av att den sökande lämnat oriktiga uppgifter. Enheten saknar även rutin och mall för polisanmälan. Socialsekreterare gör ev. dessa utredningar och lämnar till delegat för beslut.

I intervju framkommer vidare att skriftliga rutiner kopplade till utredande kontrollaktiviteter (återbetalning, anmälan till IVO, polisanmälan) saknas för handläggarenheten och ekonomihandläggare.

2.4. Information och kommunikation

I intervjuer framkommer att socialnämnden inte genomfört kompetensutveckling av nämndens ledamöter avseende välfärdsbrott och de risker som är förknippade med detta. Vidare framkommer att man har viss insikt i det arbete tjänstepersoner gör för att minska risker för välfärdsbrott men att detta är ett utvecklingsområde.

Beslutsfattare inom LSS och ekonomiskt bistånd uppger att man deltar i nätverk, erfarenhetsutbyten och kompetensutveckling men att detta inte avsett välfärdsbrottslighet specifikt.

I intervju framkommer att ekonomihandläggare har deltagit i erfarenhetsutbyte initierat av Helsingborgs stad med tema välfärdsbrott, vidare uppges att man omvärldsbevakar bland annat genom assistanskoll.se

2.5. Uppföljning och utvärdering

Socialnämnden följer upp nyckeltal och ekonomi löpande. I dessa uppföljningar är av granskade områden huvudsakligen ekonomiskt bistånd närvarande. Till exempel i bilagan till delårsrapporten för socialnämnden per 31 augusti 2022 framgår att man under 2022 i genomsnitt haft 103 hushåll (exkl. integration) aktuella för ekonomiskt bistånd varje månad, årsbudgeten är ca 11 mnkr. Ingen uppföljning av nyckeltal finns av personlig assistans i delårsboksut eller bilaga.

Nämndens uppföljningar innehåller inga indikatorer med koppling till välfärdsbrottslighet eller verksamheternas kontrollaktiviteter.

I intervju framkommer att man har två pågående ärenden med personlig assistans enligt LSS och ytterligare ca 20 ärenden med assistans enligt socialförsäkringsbalken (SFB). 17 assistansanordnare är aktiva i kommunen.

I intervju framkommer att enhet Vuxen de senaste åren drivit ett krav om återbetalning i förvaltningsrätten. Vidare framkommer att handläggarenheten inte varit involverade i ärenden avseende återbetalning eller polisanmälan. Ekonomihandläggare är behjälpliga i att driva ett ärende i förvaltningsrätten.

Intervjuade enheter genomför ingen uppföljning på enhetsnivå av genomförda kontrollmoment.

Ekonomihandläggare följer upp utbetald assistansersättning och gör prognoser över förväntat utfall.

3. Bedömning och slutsats

Vi bedömer att socialnämnden kan stärka sin interna kontroll avseende risken för välfärdsbrott. Detta kan med fördel göras inom COSO-modellens samtliga områden.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har ansvarig nämnd säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrottslighet? 	Delvis. Styrande dokument saknar vägledning för verksamheterna hur de ska förhålla sig och arbeta för att motverka välfärdsbrott. Ansvar är tydligt fördelat och handläggare har verksamhetssystem som stöd för sitt arbete.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden identifierat verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet? 	Nej. Välfärdsbrott är inte upptaget i nämndens interna kontrollplan och har inte riskvärderats. Verksamheterna har inte dokumenterade riskanalyser kopplade till sina handlägningsprocesser. Nämnden har fokus på rättssäkerhet vilket är positivt för kontrollmiljön.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden säkerställt att det finns rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid välfärdsbrottslighet? 	Delvis. LSS behöver se över sina kontrollaktiviteter generellt. Ekonomiskt bistånd kan utveckla sina upptäckande kontrollaktiviteter kopplat till sin årsplan. Utredande kontrollaktiviteter behöver utvecklas för alla verksamheter under socialnämnden d.v.s. rutiner för utredning, återkrav och anmälan.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sker det en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet? 	Nej.

<p>▶ Sprids information om regelverk, riskanalyser och kontroller till berörda medarbetare?</p>	<p>Delvis. Detta arbete kan stärkas.</p>
---	--

Socialnämnden rekommenderas att:

- ▶ I sin revidering av socialnämndens regelhandbok tillföra avsnitt avseende nämndens syn på välfärdsbrott/felaktiga utbetalningar och hur verksamheterna ska arbeta med t.ex. utredningar, återkrav och anmälningar till Polis eller tillsynsmyndighet.
- ▶ Inkludera välfärdsbrott i sin riskvärdering och arbete med intern kontroll samt säkerställa att verksamheterna tillräckligt beaktar risker i sina handlägningsprocesser.
- ▶ Säkerställ att verksamheterna har ändamålsenliga förebyggande, upptäckande och utredande kontrollaktiviteter.
- ▶ Följ upp och lyft frågan om risker för välfärdsbrott i samverkan med andra delar av koncernen samt med lämpliga externa samarbetspartners.
- ▶ Säkerställa att kunskap om välfärdsbrott och risker med detta finns hos relevanta tjänstepersoner och politiker.

Carl-Henrik Sölvinger

EY

4. Källförteckning

Intervjuade funktioner 19 januari 2023

- ▶ Enhetschef LSS myndighet
- ▶ Handläggare LSS myndighet
- ▶ Enhetschef ekonomiskt bistånd
- ▶ Socialsekreterare ekonomiskt bistånd
- ▶ Enhetschef daglig verksamhet
- ▶ Ekonomihandläggare, administration och utbetalning LSS
- ▶ Socialnämndens presidium

Deltagande revisorer

- ▶ Ulf Bengtsson
- ▶ Steen Stavnshøj

Analyserade dokument

- ▶ Regelhandbok - socialnämndens regler uppdaterade mars 2021.
- ▶ Socialnämndens delegationsordning, 2022-10-27.
- ▶ Delårsbokslut för socialnämnden per 31/8 2022, inklusive bilaga med nyckeltal.
- ▶ Intern kontrollplan 2023, inkl. riskbruttolista för socialnämnden.
- ▶ Rutin för ansökan om ekonomiskt bistånd / tidsbokningsamtal.
- ▶ Rutin för nybesök, ekonomiskt bistånd
- ▶ Rutin: Månadsansökan ekonomiskt bistånd
- ▶ Rutin: Beslut ekonomiskt bistånd
- ▶ Checklista vid hantering av ärende, 2019-08-09
- ▶ Process assistansfakturering
- ▶ Rutin återbetalning beviljat ekonomiskt bistånd (SoL 9:2)

Bilaga 1, COSO-modellen

För kommunala myndigheter finns inget bestämt regelverk för intern kontroll, förutom kommunallagen. Kommunen väljer därmed sitt eget arbetssätt. Uppbyggnaden och utvecklingen av den interna kontrollen i den kommunala sektorn vilar i stor utsträckning på COSO⁴. I vår granskning har vi därför utgått från COSO-modellen⁵, som redogörs för nedan.

Standarden skapades primärt för att stävja ekonomiska oegentligheter kopplat till den finansiella redovisningen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering. Målet med COSO och internkontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellen består av fem huvudkomponenter, vilka beskrivs övergripande nedan.

Kontrollmiljö

Kontrollmiljön består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgör en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna regelverket? Kan de lyfta etiska frågor? Hur agerar de i avsaknad av regler? Här är ledningens riskhanteringsfilosofi och riskaptit, integritet och etiska värderingar viktiga.

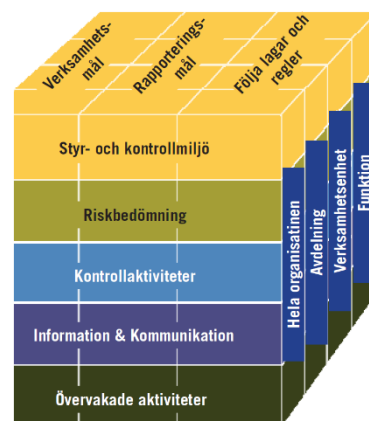
Utöver organisationskultur består kontrollmiljön även av styrdokument, t.ex. policyer och riktlinjer. Vissa övergripande tekniska system, såsom visseblåsarsystem, tillhör även kontrollmiljön.

Riskbedömning

Riskanalys handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt vilka konsekvenserna skulle bli för organisationen.

Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

Kontrollaktiviteter



⁴ "Intern kontroll: För förtroende, trygghet och utveckling". Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

⁵ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker.

- Internkontrollens kontrollaktiviteter: Kontrollaktiviteter anges ofta i en internkontrollplan och syftar då till att följa upp att verksamhetens kontroller fungerar ändamålsenligt.
- Verksamhetens kontrollaktiviteter: Verksamhetens kontroller finns ofta integrerade i verksamhetens olika processer och kan se olika ut, t.ex. Behovsprövning, kontroll av ID-handling, kompetensutveckling av personal, uppföljning och utredning av avvikelser. Gemensamt är att aktiviteterna syftar till att reducera risk i någon omfattning.

En kontroll kan vara förebyggande, upptäckande eller av utredande karaktär. Ovan aktiviteter kan utföras vid olika tillfällen, på olika sätt och i varierande omfattningar, vilket påverkar kontrollens effektivitet.

Information och kommunikation

Enligt COSO-modellen är det viktigt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledningen och de som arbetar med intern kontroll.

Även det omvända gäller, att information från ledning sprids vidare ut i organisationen. Det kan röra information från nätverk och kompetensgrupper som rör det brottsförebyggande arbetet men även kommunikation kring riktlinjer och rutiner samt ansvarsfördelning inom organisationen. Kopplat till det brottsförebyggande arbetet är frågan kring samverkan med interna och externa parter central.

Uppföljning och utvärdering

Övervakande aktiviteter som har till ändamål att utvärdera och följa upp kontrollen i organisationen. Tillsynen bör ske kontinuerligt med kontroller och utvärdering. Tillsyn kan t.ex. bestå av internrevision, självutvärdering, oberoende externa utredningar och genom att löpande föra statistik och analysera den egna verksamheten.