

Granskning av interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott

Trelleborgs kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande och avgränsning	5
2.4. Revisionskriterier	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Kontrollmiljö	6
3.2. Analys av risker för välfärdsbrott	8
3.3. Kontrollaktiviteter för att förebygga, upptäcka och agera	10
3.4. Uppföljning och informationsdelning	14
4. Slutsats	17
5. Källförteckning	20
6. Revisionskriterium	21

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Trelleborg granskat den interna kontrollen i syfte att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. Granskningen har omfattat arbetsmarknadsnämndens verksamhet för ekonomiskt bistånd och socialnämndens verksamhet avseende personlig assistans. COSO-modellens fem komponenter har utgjort grunden för granskningens innehåll och är utgångspunkt för bedömning; kontrollmiljö, riskbedömningar, kontroller, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering.

Socialnämnden bedöms i flera avseenden ha säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Det finns en riskmedvetenhet i handläggningen och kontrollaktiviteter inför utbetalningar. Granskningen visar exempelvis att det finns upprättade rutiner för flertalet moment.

Arbetsmarknadsnämnden bedöms däremot inte ha en tillräcklig intern kontroll i flera avseenden som lyfts i denna granskning. Vi menar att nämnden behöver se över ärendegången och identifiera risker för välfärdsbrott. Därefter bör nämnden tillämpa kontroller för att minimera dessa risker.

Gemensamt för nämnderna är att samverkan och kompetensutveckling kring arbetet för att motverka välfärdsbrott behöver öka. Vidare bör nämnderna följa upp och utvärdera arbetet.

Vi rekommenderar socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ I vägledande principer fastställa hur verksamheterna ska arbeta för att motverka, kontrollera och utreda välfärdsbrottslighet.
- ▶ Identifiera och dokumentera risker i verksamheten kopplat till välfärdsbrottslighet samt risker i handlägningsprocessen.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet samt av genomförda kontroller.
- ▶ Säkerställ att behov av kompetensutveckling och utbildning inom välfärdsbrott delges medarbetare och nämndens ledamöter.
- ▶ Identifiera möjligheter för samverkan i syfte att utveckla arbetet mot välfärdsbrott.

Socialnämnden rekommenderas även att:

- ▶ Säkerställa att det finns rutiner för hantering av utredande kontroller (återkrav, anmälan till IVO och polisanmälan).

Därtill rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det finns tillräckliga personalresurser för att säkerställa en god intern kontroll.

- ▶ Se över och vid behov upprätta rutiner för hur kontroller ska utföras, dokumenteras och följas upp.
- ▶ Tillse att det finns en uppsikt över och tillgång till information om återkravsärenden och polisanmälningar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

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

Regeringen tillsatte redan 2015 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av välfärdens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet med utredningen var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra denna typ av brottslighet. Utredningen resulterade i betänkandet "Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra" (SOU 2017:37). I utredningen gjordes bedömningen att kommunernas system för utbetalningar av ekonomiskt bistånd generellt sett är utsatt för välfärdsbrottslighet.

Enligt statistik från BRÅ anmäldes 16 946 bidragsbrott under 2022. Av dessa stod samtliga kommuner i Sverige för ca 7 procent av anmälningarna. Jämfört med tidigare år är detta en minskning. 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 Trelleborgs kommun utsätts för välfärdsbrott. Berörda nämnder behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för välfärdsbrott generellt och s.k. kvalificerade välfärdsbrott i synnerhet. 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 under 2023 göra en fördjupad granskning avseende interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om, socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden har säkerställt en god intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott.

- ▶ Har ansvarig nämnd säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrottslighet?

- ▶ Har nämnderna identifierat verksamheter eller processer (riskanalys) som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet?
- ▶ Har nämnderna 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, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokument- och intervjustudier med chefer och funktioner med ansvar för hantering av försörjningsstöd samt personlig assistans.

Metodiken som används i granskningen utgår från COSO-modellens ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Granskningens inriktning och revisionsfrågor har sin grund i ramverket och dess fem komponenter:

1. Kontrollmiljö: styrande dokument, riktlinjer och förhållningssätt.
2. Riskbedömningar: genomförda kartläggningar och analyser som ger underlag för kontroll och uppföljning.
3. Kontroller: inom ramen för nämndens ordinarie internkontrollarbete eller särskilt utformat för området.
4. Information och kommunikation: internt inom organisationen och till externa intressenter.
5. Uppföljning och utvärdering: av de kontrollfunktioner som organisationen har valt samt resultatet av utförda kontroller.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Bidragsbrottslagen (2007:612)
- ▶ Socialtjänstlagen (SFS 2001:423)
- ▶ Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387)
- ▶ COSO - Internal control, Integrated framework (2019)

3. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas iakttagelser och bedömningar för arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden. Avsnitten rörande ekonomiskt bistånd avser arbetsmarknadsnämnden och avsnitten rörande personlig assistans rör socialnämnden.

3.1. Kontrollmiljö

En central del av kontrollmiljön är de policyer och riktlinjer som ska vara ett stöd samt ge vägledning inom nämnden.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd hanteras av myndighetsenheten som ingår i arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarkandsförvaltningen. Inom myndighetsenheten arbetar handläggare som bedömer rätten till bistånd. Klienter som får ekonomiskt bistånd ingår därefter i arbetsmarkandsplanering via enheten för planering och uppföljning som också är en del av arbetsmarkandsförvaltningen.

Intervjuade uppger att hanteringen av ekonomiskt bistånd främst anses vara ett administrativt handlägningsarbete som innefattar utredning, beräkning och bedömning. Därefter påbörjas en arbetsmarkandsplanering som hanteras av en annan enhet, planering och uppföljning. En arbetsmarknadsplanerare träffar klienten och är den funktion som har primärt kontakt med klienten.

Risker för fusk och oegentligheter diskuteras i regel inte, enligt de intervjuade, utöver vid förekommen anledning. Vid sakkontroll uppges att risker för fusk och oegentligheter diskuteras i arbetslag och vid ärendedragning med operativ chef. De två enheterna arbetar i samma verksamhetssystem och har tillgång till samma information om klienten. De intervjuade uppger att arbetsmarknadsplanerarna informerar myndighetsenheten i det fall en klient inte fullföljer sin arbetsmarknadsplanering.

Enligt nämndens delegationsordning beslutar handläggare om utredning vid ansökan om ekonomiskt bistånd och får godkänna i enlighet med riktlinjer och riksnorm. Beslut om återkrav avseende ekonomiskt bistånd som utgetts obehörigen eller med ett för högt belopp är delegerat till nämndens presidium. Vid misstanke om bidragsbrott är det delegerat till enhetschef att besluta om polisanmälan.

Nämnden har antagit riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd. Riktlinjerna omfattar nämnden ställningstagande rörande beloppsnivåer för olika kostnadsposter. Det framgår inte av riktlinjer hur hantering av återkrav, felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott ska ske. Det finns även riktlinjer för

arbetsmarknadsplaneringen, det finns inga skrivningar rörande välfärdsbrott i dessa. Inom myndighetsenheten finns process och rutin för felaktiga utbetalningar samt stickprov (se avsnitt 3.3).

Personlig assistans

Inom socialförvaltningen arbetar avdelningen för funktionsstöd med LSS-verksamhetens olika delar. Biståndsbedömningen utförs av handläggare inom myndighetsenheten. Förvaltningen har en upphandlad aktör som utför personlig assistans för de fall då en klient väljer att kommunen ska vara assistent. Dock uppges vid intervjuer att inga ärenden utförs via denna aktör i dagsläget. Totalt finns 31 beslut¹ om personlig assistans för kommunens del (upp till 20 timmar/vecka) och 68 beslut² enligt Socialförsäkringsbalken (2010:110) som tas av Försäkringskassan.

Beslut om insatser, så som personlig assistans, är delegerat till handläggare enligt nämndens delegationsordning. Även beslut om återkrav är delegerat till handläggare.

Det framgår vidare i delegationsordningen att beslut om polisanmälan vid brott mot den egna verksamheten är delegerat till avdelningschef. Det framgår dock inte om denna skrivning avser bidragsbrott. I intervjuer uppges att detta beslut i praktiken tas av enhetschef samt att avdelningschef och förvaltningschef informeras. Att anmäla missförhållanden till IVO (Inspektion för Vård och Omsorg) är delegerat till avdelningschef, likaså beslut att inte anmäla till IVO.

Nämnden har antagit ett Vägledningsdokument som syftar till att skapa ett enhetligt synsätt vid bedömning av behov och stötta vid handläggning. Det framgår inte i vägledningsdokumentet hur nämnden avser att motverka välfärdsbrott inom sina verksamheter. Vägledningen innefattar nämndens ambitionsnivå. Bland annat anges att utredningstid för LSS inte får överstiga 4 månader. Det finns även ett avsnitt som specifikt behandlar personlig assistans där det anges att beslut tidsbegränsas i normalfallet till 1 år. Vid sakkontroll uppges att besluten tidsbestäms till 2 år. Det finns även en upprättad process vid handläggning av LSS.

Intervjuade uppger att risker kopplat till fusk och oegentligheter inom personlig assistans diskuteras inom verksamheten och att arbetet har stärkts på senare tid. Avdelning för funktionsstöd har tagit fram interna rutiner som beskriver kontroller i samband med utbetalning kopplat till personlig assistans (se avsnitt 3.3).

¹ Detta omfattar 21 olika aktörer, varav två är egna anordnare.

² Detta omfattar 39 olika aktörer varav två är egna anordnare.

3.1.1. Bedömning

Vår bedömning är att det finns en god struktur och tydlig dokumentation rörande handläggning av personlig assistans inom socialnämnden.

Bedömningen avseende arbetsmarknadsnämnden är att kontrollmiljön kan stärkas. Ett ärende avseende ekonomiskt bistånd berör i dagens organisation två enheter. Detta ställer höga krav på att det finns en tydlig samsyn kring risker, kontroller och hur man ska agera vid misstanke om oegentligheter. Vi bedömer inte att detta är tydliggjort i den nuvarande hanteringen.

För båda nämnder noterar vi att styrdokumentation saknar information om välfärdsbrott. Vi bedömer därför att nämnderna genom sina styrprinciper bör tydliggöra hur välfärdsbrott ska motverkas, kontrolleras och utredas. För arbetsmarknadsnämndens verksamhet bör dessa principer omfatta hela hanteringen avseende klienter som uppstår ekonomiskt bistånd.

Vi rekommenderar socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ I vägledande principer fastställa hur verksamheterna ska arbeta för att motverka, kontrollera och utreda välfärdsbrottslighet.

3.2. Analys av risker för välfärdsbrott

Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt. Riskanalys handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för.

Ekonomiskt bistånd

I nämndens riskanalys för den interna kontrollen år 2023 finns ett antal risker kopplade till ekonomiskt bistånd. Två av dem har tagits upp i intern kontrollplanen:

- ▶ Bristande rättssäkerhet i hantering av ekonomiskt bistånd
- ▶ Ej resurseffektiv hantering av ekonomiskt bistånd

Risken för bristande rättssäkerhet ska granskas genom stickprov avseende bedömning och registrering av arbetsmarknadsplanering, vilket är det som sker efter beslut om ekonomiskt bistånd. Enligt uppföljningen har smärre avvikelser framkommit och detta åtgärdas genom en utbildningsinsats avseende riktlinjer och rutiner. Resurseffektivitet i hantering av ekonomiskt bistånd hanteras genom en direkt åtgärd som beskrivs innebära att en förbättrad arbetsgång ska införas. Vid tiden för granskningen fanns ingen uppföljning för denna åtgärd. Det finns dock inga risker kopplade till välfärdsbrottslighet i nämndens riskanalys eller interna kontrollplan.

Intervjuade uppger att det med bakgrund av risker kopplade till felaktiga utbetalningar (FUT) för ett antal år sedan identifierades ett behov av att strukturera upp hanteringen av detta. Då gjordes ett arbete som innebar att det upprättades en process för ärendegången. Det finns även en tillhörande rutin som vid tiden för denna granskning är under utveckling. I processen namnges personer som inte längre arbetar på förvaltningen. De intervjuade uppger att det varit personalomsättning samt personalbrist det senaste året varpå hanteringen inte alltid följer process och rutin fullt ut. Ytterligare en orsak till detta är en ökad arbetsbelastning på grund av att automatiserade steg (RPA³) i processen inte fungerat. Detta har sammantaget medfört att arbetet med felaktiga utbetalningar har avstannat. Det fanns tidigare en tjänst för FUT-handläggare men denna tjänst var inte tillsatt vid tiden för granskningen.

Vid intervjuer framhålls vikten av att säkerställa folkbokföring och utreda eventuella familjeförhållande, då fusk kan ske avseende samboskap. Därtill framhålls swish-inbetalningar som ett varningstecken vid kontroller av kontoutdrag.

Det finns inga dokumenterade riskanalyser där risker för eller risker förknippade med felaktiga utbetalningar och bidragsbrott analyserats. Handläggningsprocessen för ekonomiskt bistånd finns inte dokumenterad. Vid sakkontroll uppges att flöden för processen finns illustrerad.

Personlig assistans

Socialnämnden har i samband med internkontrollarbete värderat risker inom sin verksamhet. Risker kopplade till välfärdsbrottlighet förekommer inte i nämndens riskanalys för år 2022 och 2023.

Internt inom enheten för myndighet diskuteras risker kopplat till handläggning av LSS-ärenden och personlig assistans. Handläggningsprocessen finns också dokumenterad. Det finns dock ingen dokumenterad riskanalys som berör välfärdsbrott eller mer specifikt bidragsbrott, detta varken vad gäller handläggningen av rätten till personlig assistans eller verkställigheten av densamma.

Intervjuade uppger att de har sett ett behov av att öka kontroller i samband med utbetalning av ersättning till assistansbolag och även ersättning för sjuklön. Med anledning av detta har en funktion anställts som arbetar uteslutande med kontroller och utbetalningar. De intervjuade uppger vidare att de har diskuterat vikten av att genomföra en grundlig utredning i samband med att en ny ansökan inkommer. Detta för att minska risken för att icke-berättigade klienter får ersättning. De intervjuade framhåller andra riskfaktorer vid personlig assistans så som överdrivet vårdbehov i samband med ansökan via ombud och extern ansökan.

³ Robotic Process Automation

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att båda nämnder bör genomföra dokumenterade riskanalyser. Detta såväl inom ramen för den interna kontrollen såväl som för handläggningen.

Båda nämnder har i olika utsträckning beaktat risker kopplat till välfärdsbrott. Inom socialnämnden har risker diskuterats vilket har lett till nya rutiner och kontrollmoment, vilket är positivt. Inom arbetsmarknadsnämnden skedde ett arbete för ett antal år sedan men som på grund av personalfrånvaro avstannat. Inom bägge nämnder saknas dock dokumenterade analyser eller kartläggningar avseende risken för välfärdsbrott. Därtill har risken för välfärdsbrott inte varit en del av nämndernas interna kontrollarbete.

Vi rekommenderar socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Identifiera och dokumentera risker i verksamheten kopplat till välfärdsbrottslighet samt risker i handlägningsprocessen.

Vi därtill rekommenderar arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det finns tillräckliga personalresurser för att säkerställa en god intern kontroll.

3.3. Kontrollaktiviteter för att förebygga, upptäcka och agera

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker. En kontroll kan vara förebyggande, upptäckande eller av utredande karaktär.

Ekonomiskt bistånd

Ansökan om ekonomiskt bistånd sker främst via en e-tjänst på kommunens webbplats. Vid ansökan legitimeras sökande via BankID och ska därtill bifoga:

- ▶ Kontoöversikt
- ▶ Kontoutdrag för senaste 3 månader
- ▶ Hyreskontrakt och hyresavi för aktuell månad

Kontroller sker gentemot SSBTEK (sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd) som innebär att den sökandens uppgifter hos exempelvis Försäkringskassan, CSN, A-kassa och Arbetsförmedlingen kontrolleras. Till stöd för bedömning och beräkning finns en lathund för ekonomisk grundutredning. Det framgår inte av lathunden vilka kontroller som ska ske eller hur resultaten av kontroller ska bedömas. Ansökan om ekonomiskt bistånd kan också ske via papper och då begärs underlag in fysiskt.

När ekonomiskt bistånd beviljas ska klienten skrivas in för arbetsmarknadsplanering inom enheten för planering och uppföljning. Vid klientens första besök finns en lathund för vilka frågor som ska tas upp och vad som ska noteras för klientens arbetsmarknadsplanering. Det framgår att BankID/ID ska kontrolleras samt klientens folkbokföring. Det sker i övrigt inte kontroller gentemot det som klienten uppgett i sin ansökan om ekonomiskt bistånd.

I samband med arbetsmarknadsplaneringen träffar en arbetsmarknadssekreterare klienten regelbundet. Intervjuade uppger att det noteras om klienten missar träffar eller om det finns misstanke om att klienten arbetar utan att ha uppgett det. Om klienten inte följer sin planering så betraktas den som bruten. Vid dessa fall dokumenteras information så som orsak och tidpunkt i verksamhetssystemet. Därtill skickas ett mail till enhetschef med dokumentation om den brutna planeringen och klientens kundnummer.

När en klient ansökt om ekonomiskt bistånd och fått detta beviljat behöver denne endast skicka in nya underlag om det sker någon förändring som kan påverka rätten till bistånd. Detta ansvar åligger klienten.

Det kontrollmoment som sker under tiden som en klient uppbär ekonomiskt bistånd är stickprov. I samband med denna granskning har en rutinbeskrivning dokumenterats. Enligt rutinen ska varje handläggare ta stickprov på 10-15 procent av sina ärenden varje månad. Urvalet ska delvis ske slumpvis och delvis bestå av utvalda ärenden som inte kontrollerats de tre senaste månaderna samt om det finns osäkerheter. Det framgår inte av rutinen vad som ska kontrolleras i stickproven eller hur detta ska dokumenteras. Det finns dock en mall som ska användas vid stickprovskontroller när klienten kontaktas, i denna specificeras underlag som klienten ska lämna in.

Handläggare har tillgång till klientens arbetsmarknadsplanering och det som antecknats avseende klienten genom det gemensamma verksamhetssystemet. Det framgår dock inte av riktlinjer eller rutiner att denna information ska beaktas, hur kommunikation ska ske etc.

Vid intervjuer uppges att alla ärenden sammanfattas var tredje månad. Det har inom ramen för granskningen inte uppvisats någon rutin eller instruktion för detta eller vad sammanfattningen ska innehålla. Vid sakkontroll uppges att det finns en mall för sammanfattningar i verksamhetssystemet.

Som tidigare nämnt finns en process och rutin för FUT (felaktiga utbetalningar). I processbeskrivningen anges exempelvis att beslut om återkrav och polisanmälan ska följas upp. Det anges vidare att skadeståndsanmälan ska drivas in via Kronofogdemyndigheten. Detta är beskrivet i processteg men saknar konkretiserade beskrivningar av hur exempelvis uppföljning ska ske. Enligt rutinen ska polisanmälan ske om beloppet överstiger 5 000 kr. Enligt delegationsordningen ska nämndens presidium besluta om återkrav, detta framgår inte av process eller rutin. Det framgår vidare att utredning ska ske vid misstanke om felaktig utbetalning eller bidragsbrott, för dessa utredningar finns mallar.

Det uppges att det finns 10 löpande återkravsärenden enligt SoL 9 kap 1§⁴. Dock var den ansvariga administratören inte i tjänst vid tidpunkten för frågan varpå de intervjuade uppger att det kan finnas fler aktuella ärenden. Det har inte varit möjligt att få någon uppgift kring omfattningen av dessa återkravsärenden. Under åren 2020-2023 har enligt uppgift en polisanmälan gjorts avseende misstänkt bidragsbrott. Det uppges dock att detta inte är sökbart i verksamhetssystemet varpå även denna uppgift är osäker.

Utbetalning av bistånd godkänns först av en handläggare i verksamhetssystemet i samband med ansökan. Därefter skapas betalfiler som skickas för utbetalning via en ekonomiadministratör. Det sker ingen kontroll eller attest avseende filerna.

Personlig assistans

Vid ansökan om personlig assistans genomförs alltid hembesök då två handläggare medverkar. Inför hembesök genomförs en riskanalys och det finns möjlighet att använda gps-larm. Därtill begärs olika typer av intyg in i samband med ansökan (exempelvis ADL⁵, läkarintyg och utlåtande från psykolog). Vägledningsdokumentet innehåller även stöd för bedömning av personkretsbedömning⁶ som utgör en grund för att vara berättigad ersättning enligt LSS-lagstiftningen. Besluten är tidsbestämda varpå den enskilde ska inkomma med en ny ansökan i samband med att beslutet löper ut, detta fungerar som en omprövning.

De intervjuade uppger att de nyligen infört avstämningar varannan vecka då handläggarna går igenom aktuella ärenden inom LSS. Handläggarna läser igenom underlag och tar del av bedömningar i syfte att lära av varandra och även uppmärksamma eventuella avvikelser. Vid behov finns även möjlighet att få juridisk vägledning via en extern tjänst.

Enheten för myndighet ansvarar även för utbetalning av assistansersättning, vilket vanligtvis sker genom att assistansbolagen fakturerar kommunen. Därtill sker även utbetalning avseende ersättning för sjuklönekostnader. Kontroller och handläggning av detta är dokumenterat i en rutin som togs fram i januari 2023. En administratör är anställd sedan mars 2023 för att arbeta med dessa kontroller. Vid utbetalning av assistansersättning kontrolleras följande:

- ▶ Tidrapport i jämförelse med beviljade antal timmar i LifeCare
- ▶ Journalanteckningar för att säkerställa att person ej varit inlagd

⁴ Återkrav som den enskilde fått felaktigt eller med för högt belopp på grund av; oriktiga uppgifter, underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § utgetts obehörigen eller med för högt belopp.

⁵ Aktiviteter i Dagliga Livet, utfärdas av arbetsterapeut.

⁶ Enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387) finns tre personkretsar.

- ▶ Kundavtal och fullmakt
- ▶ Fil på ekonomienheten så att utbetalning inte skett för samma period

Vid intervjuer uppges att det även sker en kontroll gentemot IVO, detta framgår dock inte av rutin. Efter kontrollerna ovan har skett konteras fakturan och går vidare till enhetschef för attest.

Processen vid utbetalning av sjuklöner är dokumenterad utöver att det finns en fastställd rutin. Ansökan sker via en e-tjänst och vid varje ärende sker en utredning. Till ansökan ska ett antal underlag bifogas så som lönespecifikation, läkarintyg, beslut om sjukpenning från Försäkringskassan, sjukfrånvar oanmälan etc. För att säkerställa att det ansökta beloppet är korrekt sker en avstämning gentemot lönespecifikation för den enskilde assistenten. Därtill sker följande kontroller:

- ▶ Kontroll av tidrapport för att säkerställa att assistent inte arbetat under den period som ansökan avser.
- ▶ Kontroll att pass är ersätta av vikarie.

Vid utbetalning sker även attest av enhetschef och samtliga underlag bifogas till fakturan i ekonomisystemet. Enligt rutinen finns även ett antal tillfällen då en fördjupad utredning ska genomföras. Följande anges:

- ▶ Om det av ansökan framgår att ordinarie personlig assistent har en återkommande sjukfrånvaro (som överstiger 3 tillfällen på 6 månader)
- ▶ Om ansökta ersättningssumma överstiger 10 000 kr
- ▶ Om sjukfrånvaron för ordinarie personlig assistent överstiger 8 dagar
- ▶ Om det förekommer felaktigheter eller anmärkningar i ansökan

En fördjupad utredning genomförs av enhetschef i samråd med administratör. Vid behov kontaktas den ansökande för klargörande eller ytterligare information.

De intervjuade uppger att det ofta förekommer fel och att administratören behöver kräva kompletteringar. De vanligaste felen är att det saknas korrekta underlag (tidrapport och lönespecifikation). I de fall den begärda ersättningen bedöms vara fel skickar administratören ett krav på kreditering. Det framgår av intervjuer att ärenden inte noteras som formella återkrav. Det finns inga fastställda rutiner för hantering av återkrav. Det finns inte heller rutiner för hantering av polisanmälningar avseende bidragsbrott.

3.3.1. Bedömning

Arbetsmarknadsnämnden bedöms inte i tillräcklig utsträckning tillämpa kontrollrutiner. Det är inte heller tydligt hur vissa kontroller ska utföras och dokumenteras. Vi bedömer att nämnden behöver se över sina rutiner och tillämpa riskbaserade kontrollmoment under hela ärendegången. Med hela ärendegången avses från det att ansökan om ekonomiskt bistånd inkommer till dess att en klient inte längre är uppbär bistånd. Under denna tid är klienten även aktuell för arbetsmarknadsplanering varpå kontroller bör beakta även denna del av ärendet.

Vi bedömer att socialnämnden i stort har tillräckliga kontroller för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott. Granskningen visar att förvaltningen utvecklat detta område under det senaste året genom att ta fram rutiner och även genom att anställa en person som arbetar specifikt med att kontrollera underlag vid utbetalning. Vi vill understryka vikten av att kontinuerligt se över och utveckla kontrollmomenten i takt med att ny kunskap och information inkommer.

När det gäller utredningar bedömer vi att detta arbete kan förtydligas rörande hantering av återkrav och polisanmälan vid misstänkt bidragsbrott. Exempelvis vid vilka tillfällen ett återkrav ska krävas och vad som ska innefattas av en utredning som överlämnas till polisen.

Vi rekommenderar arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Se över och vid behov upprätta rutiner för hur kontroller ska utföras, dokumenteras och följas upp.

Vi rekommenderar socialnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det finns rutiner för hantering av utredande kontroller (återkrav, anmälan till IVO och polisanmälan).

3.4. Uppföljning och informationsdelning

Att det finns en ändamålsenlig och medveten kommunikation internt inom organisationen. Därtill är det av vikt att kommunikationen externt fungerar och att frågor lyfts i rätt forum.

För att verifiera att den interna kontrollen fungerar och för att identifiera utvecklingspotential krävs en tillräcklig uppföljning och tillhörande utvärdering.

Ekonomiskt bistånd

Arbetsmarknadsnämnden får en resultatrapport månadsvis där det framgår nyckeltal kopplat till ekonomiskt bistånd. Rapporten innehåller statistik för rapportperioden samt över en rullande 12-månadersperiod. Detta innefattar omfattning av utbetalt försörjningsstöd, antal hushåll, antal utbetalningar och genomsnittlig inskrivningstid.

Det sker ingen uppföljning eller återrapportering avseende genomförda kontroller eller stickprov. Av avsnitt 3.3 framgår också att statistik rörande återkrav och polisanmälningar inte delas inom förvaltningen samt att detta arbete är knutet till en enskild funktion.

Enligt de intervjuade har handläggarna veckomöten där det finns möjlighet att lyfta specifika frågor eller ärenden. Därtill ska utvecklingsmöten hållas inom enheten två gånger i månaden. Detta har dock inte skett sedan hösten 2022 på grund av personalfrånvaro.

Det har inte genomförts någon kompetensutvecklingsinsats som avser välfärdsbrott enligt de intervjuade. I samband med att process och rutin för felaktiga utbetalningar togs fram genomfördes dock enligt uppgift ett arbete med omvärldsbevakning inom området.

Personlig assistans

I nämndens kvalitetsrapport framgår avsnitt som rör personlig assistans. Det finns även avsnitt för avvikelser, synpunkter och klagomål. Inom dessa avsnitt redovisas begångna brott men avser fall där anställda begått brott gentemot klienter (inget rapporteras för personlig assistans). Det framgår inte heller någon uppföljning rörande de kontroller som framgår av avsnitt 3.3. Övrig redovisning avser avvikelser gentemot interna krav och rutiner. En bilaga till kommunens kvalitetsberättelse utgörs av Carelli Assistans (kommunens anlitade utförare) egen kvalitetsrapport.

Sedan april 2022 förs statistik rörande anmälningar till IVO inom myndighetsenheten. Under år 2023 har det hittills skett 6 anmälningar. Nämnden har i övrigt ingen statistik över antal incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet.

Vid intervju uppges att medarbetare från myndighetsenheten har deltagit vid ett informationstillfälle i Helsingborg rörande felaktiga utbetalningar. Det framhålls i intervjuer att detta medförde att flera rutiner upprättades och att arbetet med kontrollaktiviteter intensifierades. Därtill uppges att det pågår ett arbete med att utveckla IT-stödet för att möjliggöra fler automatiserade kontroller. Utöver detta har ingen utbildning rörande välfärdsbrottslighet genomförts.

Intervjuade uppger att välfärdsbrottslighet inte diskuteras med andra verksamheter inom förvaltningen, eller på kommunövergripande nivå. Internt inom myndighetsenheten hålls metodmöte varannan vecka som leds av 1e LSS-handläggare. På metodmöten går gruppen igenom aktuella rutiner och mallar, därtill lyfts förbättringsförslag. Därtill sker även ärendemöten med samma frekvens, då det finns möjlighet att lyfta enskilda ärenden för att få extra stöd eller fördjupning inom specifika områden.

3.4.1. Bedömning

Nämnderna följer inte upp incidenter kopplat till välfärdsbrott inom sin verksamhet. Vi bedömer därför att nämnderna behöver stärka sin uppföljning rörande det arbete som utförs kopplat till att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott. För arbetsmarknadsnämndens verksamhet bedömer vi att uppsikten över återkravsärenden och polisanmälningar behöver stärkas. Sådan

information bör inte vara begränsad till enskilda handläggare eller annan funktion utan vara möjlig att följa upp på aggregerad nivå.

Därtill menar vi att nämnderna behöver säkerställa att medarbetare ges möjlighet till kompetensutveckling. I detta avseende vill vi också understryka vikten av att samverka inom området för välfärdsbrott. BRÅ och Skatteverket lyfter, utöver personlig assistans och ekonomiskt bistånd, även föreningsbidrag och hemtjänst som verksamheter som särskilt utsatta för välfärdsbrott.

Vi rekommenderar socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet samt av genomförda kontroller.
- ▶ Säkerställ att behov av kompetensutveckling och utbildning inom välfärdsbrott delges medarbetare och nämndens ledamöter.
- ▶ Identifiera möjligheter för samverkan i syfte att utveckla arbetet mot välfärdsbrott.

Därtill rekommenderas arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det finns en uppsikt över och tillgång till information om återkravsärenden och polisanmälningar.

4. Slutsats

Granskningen har avsett den interna kontrollen i syfte att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott inom arbetsmarknadsnämndens verksamhet för ekonomiskt bistånd och socialnämndens verksamhet avseende personlig assistans. COSO-modellens fem komponenter har utgjort grunden för granskningens innehåll och är utgångspunkt för bedömning.

Vi bedömer att socialnämnden i flera avseenden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll. Detta eftersom det finns ett medvetet arbete med att minimera risken för välfärdsbrott. Granskningen visar exempelvis att det under år 2023 vidtagits åtgärder för att stärka kontroller vid utbetalning samt att risker diskuteras inom myndighetsenheten. Nämnden bör dock ytterligare stärka sina utredande kontroller samt att riskanalyser och uppföljning bör genomföras och dokumenteras.

Vi bedömer vidare att arbetsmarknadsnämnden behöver stärka den interna kontrollen för att motverka välfärdsbrott. Enligt vår bedömning har nämnden inte säkerställt att det sker tillräckliga kontroller under hela ärendegången samt att det finns brister i dokumentationen avseende rutiner och uppföljning. Det noteras vidare att det under perioder varit brist på personal samt hög personalomsättning vilket uppges påverka arbetet negativt.

Gemensamt för nämnderna är att det saknas dokumenterade riskanalyser som kan ligga till grund för kontrollmoment och åtgärder. Nämnderna behöver därmed värdera risker i sin verksamhet och även fastställa vilka styrande principer som ska gälla i arbetet mot välfärdsbrott. Därtill bedömer vi att samverkan och kompetensutveckling kring arbetet för att motverka välfärdsbrott behöver öka. Vidare bör nämnderna följa upp och utvärdera arbetet.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har ansvarig nämnd säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för välfärdsbrottslighet? 	<p>Delvis.</p> <p>Bedömningen är att socialnämnden i stort har en god kontrollmiljö. Däremot bedöms arbetsmarknadsnämnden behöva stärka sin kontrollmiljö.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har ansvarig nämnd identifierat verksamheter eller processer (riskanalys) som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet? 	<p>Nej.</p> <p>Det har inte genomförts dokumenterade riskanalyser inom verksamheterna eller inom ramen för intern kontroll. Risker diskuteras dock internt i samband med handläggning och kontroller av ärenden.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnderna rutiner och arbetssätt för att förebygga, 	<p>Delvis.</p>

<p>upptäcka och agera vid välfärdsbrottslighet?</p>	<p>Socialnämnden bedöms ha goda och dokumenterade rutiner för kontroll. Dock kan de utredande kontrollerna förtydligas.</p> <p>Bedömningen är vidare att arbetsmarknadsnämnden inte har tillräckliga rutiner och därtill finns inte rutiner dokumenterade i tillräcklig utsträckning.</p>
<p>▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Inom socialnämnden har frågan om kontroller varit aktiv på senaste tid vilket uppges av intervjuade och även framgår av dokumentation. Det finns även interna forum där ärenden och utveckling diskuteras. Medarbetare har deltagit vid informationstillfälle rörande felaktiga utbetalningar.</p> <p>För arbetsmarknadsnämnden är frågan om välfärdsbrott och kontroller inte aktuell vid tiden för denna granskning. Det har även varit en del personalomsättning och personalbrist inom den verksamhet som hanterar ekonomiskt bistånd.</p>
<p>▶ Sker det en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet?</p>	<p>Nej.</p>

Vi rekommenderar socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ I vägledande principer fastställa hur verksamheterna ska arbeta för att motverka, kontrollera och utreda välfärdsbrottslighet.
- ▶ Identifiera och dokumentera risker i verksamheten kopplat till välfärdsbrottslighet samt risker i handlägningsprocessen.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet samt av genomförda kontroller.
- ▶ Säkerställ att behov av kompetensutveckling och utbildning inom välfärdsbrott delges medarbetare och nämndens ledamöter.
- ▶ Identifiera möjligheter för samverkan i syfte att utveckla arbetet mot välfärdsbrott.

Socialnämnden rekommenderas även att:

- ▶ Säkerställa att det finns rutiner för hantering av utredande kontroller (återkrav, anmälan till IVO och polisanmälan).

Därtill rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Tillse att det finns tillräckliga personalresurser för att säkerställa en god intern kontroll.
- ▶ Se över och vid behov upprätta rutiner för hur kontroller ska utföras, dokumenteras och följas upp.
- ▶ Tillse att det finns en uppsikt över och tillgång till information om återkravsärenden och polisanmälningar.

Carl-Henrik Sölvinger

EY

Emmy Lundblad

EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef, socialförvaltningen
- ▶ Avdelningschef funktionsstöd, socialförvaltningen
- ▶ Enhetschef myndighetsenheten funktionsstöd, socialförvaltningen
- ▶ 1e LSS-handläggare, socialförvaltningen
- ▶ Administratör, socialförvaltningen
- ▶ Avdelningschef Arbetsmarknad, arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Handläggare försörjningsstöd, arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Enhetschef planering och uppföljning, arbetsmarknadsförvaltningen

Analyserade dokument

- ▶ Arbetsmarknadsnämndens delegationsordning
- ▶ Internkontrollplan 2023, arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Riktlinjer arbetsmarknadsplanering
- ▶ Lathund nysamtal
- ▶ Riktlinjer försörjningsstöd
- ▶ Lathund grundutredning
- ▶ Flödesschema FUT-process
- ▶ FUT handläggning
- ▶ Förslag beslut återkrav
- ▶ Mall anmälan misstänkt bidragsbrott
- ▶ Mall polisanmälan bidragsbrott
- ▶ Mall misstanke om felaktig utbetalning
- ▶ Rutin stickprovskontroll
- ▶ Exempel stickprovskontroll
- ▶ Resultatrapporter 2023 arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Årsanalys 2022 arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Socialnämndens delegationsordning
- ▶ Internkontrollplan 2023, socialnämnden
- ▶ Vägledningsdokument LSS
- ▶ Handläggningsprocessen LSS
- ▶ Handläggningsprocessen sjuklön
- ▶ Rutin sjuklöner och assistansersättning
- ▶ Kvalitetsberättelse 2022 socialförvaltningen
- ▶ Kvalitets- och verksamhetsrapport 2022 Carelli assistans

6. Revisionskriterium

Kommunallagen

Av 6 kap. 6 § kommunallagen regleras att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt att den interna kontrollen är tillräcklig. I 6 kap. 1 § regleras styrelsens roll att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

Socialtjänstlagen

I kapitel 4 SoL regleras rätten till bistånd. I de fall en person har beviljats ekonomiskt bistånd på felaktiga grunder finns det en återbetalningsskyldighet (kap. 9). Återkrav kan ske i följande fall:

- ▶ återbetalningsskyldighet av felaktigt eller för högt ekonomiskt bistånd. Den enskilde blir återbetalningsskyldig om denne har förorsakat den felaktiga utbetalningen.
- ▶ Om någon i annat fall än som avses ovan tagit emot sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket.

Bidragsbrottslagen

I 2 § framgår följande: "Den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, döms för bidragsbrott, till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader".

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

I 12 § LSS framgår följande: "Kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd som kommunen beviljat enligt 9 § 2, om den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om det ekonomiska stödet annars har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare skäligen borde ha insett detta".

Kommunen har enligt 15 § p.10 LSS i uppgift att anmäla till Försäkringskassan om det finns misstanke om att ersättning enligt SFB inte används för annat än för köp av personlig assistans. Detsamma gäller för anmälningar till IVO om det finns

anledning att anta att en enskild bedriver yrkesmässig verksamhet med personlig assistans utan tillstånd eller om tillståndshavarens lämplighet kan ifrågasättas.

COSO-ramverket

COSO-modellen är ett allmänt vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Modellen bygger på riskanalyser samt kontrollaktiviteter för att minimera riskerna. Modellen består av fem komponenter:

- ▶ Kontrollmiljö (styrdokument, förhållningssätt och arbetsformer)
- ▶ Riskbedömningar (genomförda kartläggningar och analyser som ger underlag för kontroll och uppföljning)
- ▶ Kontroller (inom ramen för nämndens ordinarie internkontrollarbete eller särskilt utformat för området)
- ▶ Information och kommunikation (dels internt, dels till externa intressenter)
- ▶ Uppföljning och utvärdering (både på projektnivå och övergripande nivå)