

Granskning av interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott

Strömsunds kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Identifiera sårbara verksamheter eller processer	5
3.2. Förebygga, upptäcka och agera	6
3.3. Uppföljning, informationsdelning och kompetensutveckling	8
4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	10
5. Källförteckning	13
6. Revisionskriterier	14

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun har EY genomfört en granskning som syftar till att bedöma om socialnämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott avseende ekonomiskt bistånd.

Den sammanfattande bedömningen är att nämnden inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Vi ser positivt på att nämndens internkontrollplan omfattar risken för att beräkningar inte är korrekta. Samtidigt noterar vi att internkontrollplanen och riskanalysen inte specifikt behandlat vilka processer eller verksamheter som kan vara särskilt utsatta eller sårbara för välfärdsbrottslighet. Därmed bedömer vi att socialnämnden inte har identifierat verksamheter och processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet.

Vi bedömer att socialnämnden har säkerställt rutiner och arbetssätt för att *förebygga* och *agera* vid välfärdsbrottslighet. Vi ser positivt på att nämnden har tydliggjort handläggningen genom att anta riktlinjer för ekonomiskt bistånd samt att riktlinjen omfattar återkrav, utredning om felaktig utbetalning och anmälningsskyldighet. Däremot bedömer vi att nämnden inte säkerställt rutiner och arbetssätt för att *upptäcka* eventuella välfärdsbrott. Vi ser det som en brist att det saknas former för upptäckande kontroller utöver de som görs i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Nämnden bör därför skapa en struktur för upptäckande kontroller och kontrollerna ska utgå från en genomförd riskanalys.

Socialnämnden rekommenderas säkerställa att det samlade arbetet med ekonomiskt bistånd sker riskbaserat, detta genom att:

- ▶ Säkerställa att det genomförs riskanalyser för att identifiera verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet.
- ▶ Överväga att upprätta en struktur för upptäckande kontroller i ärendena, utöver de kontroller som görs i samband med ansökan.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet.
- ▶ Säkerställa att medarbetare och politiker inom nämnden har kunskap och metoder för att motverka välfärdsbrottslighet

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Sveriges kommuner och regioner definierar välfärdsbrottslighet som när en extern aktör - företag eller privatperson - otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning. SKR beskriver Välfärdsbrottslighet som ett hot mot demokratin. Kommuner och regioner behöver därför arbeta aktivt för att stärka det förebyggande arbetet och säkerställa att det finns en tydlig process för att hantera problem när de upptäcks.

Regeringen tillsatte 2015 en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av välfärdens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet med utredningen enligt direktivet 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.

I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd¹ framgår att de vanligaste orsakerna till att en sökande medvetet orsakat felaktiga utbetalningar utgörs av:

- ▶ oredovisade inkomster
- ▶ svartarbete
- ▶ fel uppgifter om boende
- ▶ fel hushållssammansättning
- ▶ oredovisade tillgångar
- ▶ falska handlingar
- ▶ bistånd från flera kommuner samtidigt

Det finns risker för att även Strömsunds kommun utsätts för välfärdsbrott. Berörd nämnd 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 göra en fördjupad granskning avseende interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott inom socialnämnden.

¹ 2021-06-01

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om socialnämnden har säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott avseende ekonomiskt bistånd.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har socialnämnden identifierat verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet?
- ▶ Har socialnämnden rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och agera vid välfärdsbrottslighet?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser socialnämnden. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med verksamhetschef för individ- och familjeomsorgen, enhetschef samt nämndens ordförande². Se källförteckning för mer ingående beskrivning.

2.4. Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen (6 kap. 6 §)
- ▶ Socialtjänstlagen (4 kap. 1-2§§)
- ▶ COSO- ramverket för intern kontroll

² Även nämndens vice ordförande bjöds in till intervju men hade inte möjlighet att delta.

3. Granskningsresultat

3.1. Identifiera sårbara verksamheter eller processer

COSO-modellens ramverk fastställer att riskbedömningar i form av kartläggningar och analyser är en viktig del i att samla in underlag för att bedöma behovet av samt utforma kontroller.

Vid intervju framförs att arbetsutskottet och nämnden diskuterar riskerna i förslaget till internkontrollplan innan planen fastställs. Det har däremot inte förts några diskussioner om risken för välfärdsbrottslighet.

Det har inte genomförts någon dokumenterad riskanalys för att kartlägga eller identifiera verksamheter och processer som kan vara sårbara för välfärdsbrottslighet. Vid intervju framförs att enheten har identifierat vissa riskfaktorer i det dagliga arbetet. Som exempel anges risken för att felaktig ersättning utbetalas när personer med delad vårdnad ansöker om bistånd. Risken har hanterats genom att vårdnadshavarna måste fylla i ett umgängesschema vid ansökan om umgängeskostnader. Schemat blir därefter ett underlag vid beräkningen av biståndet.

Enheten som handlägger ansökningar om ekonomiskt bistånd består av sex handläggare. Därutöver finns det en förste socialsekreterare som leder enheten och stöttar handläggarna.

Nämndens internkontrollplan för 2022 innehåller ett kontrollmoment avseende ekonomiskt bistånd. Området kontrolleras genom stickprovsundersökningar två gånger per år. Stickproven kontrolleras bland annat utifrån om beräkningarna har gjorts på korrekt sätt. I redovisningen av resultatet för kontrollmomentet 2021 samt första mätningen 2022 har 96 av 100 kontrollerade ärenden haft korrekta beräkningar. Avvikelserna i de fyra ärendena utgjordes av att:

- ▶ I ett ärende har beräkningen korrigerats nästkommande månad, till följd av det inkom en insättning efter att bistånd betalats ut
- ▶ I två ärenden står det i beräkningen att utgifterna är verifierade men det framgår inte av aktanteckningen.
- ▶ I ett ärende framgick det inte hur många barn som räknats med för umgängeskostnader. Kontrollen visade att beloppet stämde.

Bedömning

Vi bedömer att socialnämnden inte har identifierat verksamheter och processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet. Vi ser positivt på att internkontrollplanen omfattar risken för att beräkningar inte är korrekta. Likaså ser vi positivt på att nämnden är involverad i att diskutera riskerna och kontrollmomenten i den internkontrollplanen.

Samtidigt noterar vi att internkontrollplanen och riskanalysen inte specifikt behandlat vilka processer eller verksamheter som kan vara särskilt utsatta eller sårbara för välfärdsbrottslighet.

3.2. Förebygga, upptäcka och agera

En central del av verksamhetens kontrollmiljö är de policydokument och riktlinjer som ska vara ett stöd samt ge vägledning inom nämndens verksamhet. Det finns ingen kommunövergripande policy som omfattar välfärdsbrottslighet.

Hösten 2022 antog nämnden riktlinjer för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Vid intervju framförs att riktlinjerna togs fram mot bakgrund av att såväl verksamheten som nämnden identifierat ett behov av att säkerställa en mer jämlik handläggning av ansökningar samt underlätta introduktionen av nyanställda.

Förebyggande kontrollaktiviteter

Förvaltningen har tagit fram en rutinbeskrivning för ansökan om ekonomiskt bistånd. Rutinen uppdaterades senast i juni 2018. I rutinen framgår bland annat hur olika typer av handlingar, såsom kvitton och intyg, ska registreras. Det framgår att den sökande måste verifiera alla kostnader som uppges i ansökan. Likaså framgår det att den sökande ska informeras om skyldigheten att lämna korrekta uppgifter samt konsekvenserna av att lämna felaktiga uppgifter eller låta bli att anmäla ändrade förhållanden.

Den sökande ansöker om bistånd genom att fylla i en blankett och intyga att de lämnade uppgifterna är fullständiga och riktiga. Det framgår även av blanketten att oriktiga uppgifter kan medföra återbetalningsskyldighet samt leda till åtal för misstänkt bedrägeri. En av frågorna i blanketten utgörs av att den sökande får kryssa i om hen godkänner att kommunen får göra kontroller mot fordonsregistret, Bolagsverket, hyresvärd och arbetsgivare³. På kommunens hemsida framgår ytterligare information om hur biståndet beräknas och vilka handlingar som behöver ingå i ansökan.

Socialtjänstens verksamhetssystem har en funktion för att kontrollera folkbokföring samt den sökandes eventuella intäkter från andra myndigheter via tjänsten SSBTEK⁴. Enligt uppgift finns det sedan flera år tillbaka ett etablerat arbetssätt att SSBTEK ska användas vid handläggningen av samtliga ansökningar om ekonomiskt bistånd. Riktlinjen för ekonomiskt bistånd och rutinen för ansökan beskriver inte hur eller när handläggarna ska använda SSBTEK. Däremot framgår

³ I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd framgår att om socialtjänsten behöver uppgifter från andra myndigheter än CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen eller Skatteverket är utgångspunkten att den enskilde behöver lämna sitt samtycke till att socialtjänsten hämtar in dessa. Det framgår dock att Socialnämnden i regel bör kunna avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd när en enskild, trots en särskild begäran, inte förser nämnden med det underlag som behövs eller motsätter sig att nödvändiga kontakter tas.

⁴ Genom tjänsten SSBTEK kan handläggare få utlämnat information från ett flertal myndigheter och a-kassor.

det av riktlinjen för ekonomiskt bistånd att bland annat identitet, folkbokföring och vistelse ska kontrolleras i samband med ansökan.

Upptäckande kontrollaktiviteter

I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd framgår exempel på uppgifter som kan behöva kontrolleras:

- ▶ boende (folkbokföring, hyreskontrakt)
- ▶ uppgifter om engagemang i företag t.ex. enskild firma, handelsbolag och aktiebolag
- ▶ uppgifter om eventuella tillgångar i form av t.ex. bil, fastighet, båt, bankmedel (t.ex. sparande, aktier, fonder, pensionsförsäkring)

Det finns inget årshjul eller dokument som beskriver vilka kontroller som ska genomföras löpande under året utöver de kontroller som sker i samband med nyansökan eller återansökan. Exempelvis kontroller mot fordonsregister, skattedeklarationer och folkbokföring. Vid intervju framförs att handläggarna i stället hjälps åt med att exempelvis bevaka när Skatteverket betalar ut skatteåterbäringen.

Utredande kontrollaktiviteter

Riktlinjen beskriver i vilka situationer som kommunen kan återkräva utbetalt bistånd. Det framgår även att kommunen är skyldiga att polisanmäla misstänkt bidragsbrott samt att det ska göras en utredning om felaktig utbetalning (FUT-utredning).

I nämndens delegationsordning framgår att verksamhetschefen för individ- och familjeomsorgen får besluta om återkrav av ekonomiskt bistånd. Vidare omfattar delegationsordningen beslut om eftergift av ersättningsskyldighet samt polisanmälan vid misstänkt brott mot den egna verksamheten.

Enheten har tagit fram en dokumenterad beskrivning över de situationer där det kan vara aktuellt att återkräva utbetalt bistånd. Beskrivningen omfattar inte hur återkraven ska genomföras. Det finns inga skriftliga rutiner avseende hur FUT-utredning eller polisanmälan ska genomföras. Enligt uppgift genomförs FUT-utredningar av den handläggare som har utrett ansökan om bistånd. Handläggarna kan vid behov ta stöd av förste socialsekreteraren i utredningarna. Kommunen har genomfört två utredningar om felaktig utbetalning under 2022⁵.

Bedömning

Vi bedömer att socialnämnden delvis har säkerställt rutiner och arbetssätt för att *förebygga* och *agera* vid välfärdsbrottslighet. Nämnden har exempelvis tydliggjort sin inställning till och vikten av förebyggande kontroller.

⁵ Utredningarna var fortfarande pågående vid tidpunkt för granskningen.

Vi ser positivt på att nämnden har tydliggjort handläggningen genom att anta riktlinjer för ekonomiskt bistånd samt att riktlinjen omfattar återkrav, utredning om felaktig utbetalning och anmälningsskyldighet. Nämnden kan stärka sina rutiner och arbetssätt gällande utredande kontrollaktiviteter.

Vi bedömer däremot att nämnden inte säkerställt rutiner och arbetssätt för att *upptäcka* eventuella välfärdsbrott. Vi ser det som en brist att det saknas former för systematiska upptäckande kontroller utöver de som görs i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Nämnden bör därför skapa en struktur för upptäckande kontroller och kontrollerna ska utgå från en genomförd riskanalys.

3.3. Uppföljning, informationsdelning och kompetensutveckling

Uppföljning av incidenter

Socialchefen tar del av månadsvis uppföljning av omfattningen av försörjningsstöd som bland annat används för att göra budgetprognoser. Uppföljningen redovisas inte till nämnden⁶. Det görs inga löpande sammanställningar eller analyser av förekomsten av felaktiga utbetalningar, polisanmälningar, återkrav eller incidenter kopplade till välfärdsbrott. Nämnden får däremot en indirekt uppföljning via redovisningen av delegationsbeslut.

Vid en genomläsning av nämndens protokoll från 2022 framgår att nämnden har informerats om resultatet av stickprovsundersökningen i internkontrollplanen. Protokollen innehåller inga informationspunkter eller diskussion om frågor avseende välfärdsbrottslighet.

Informationsdelning och kompetensutveckling

Förste socialsekreteraren och samtliga handläggare träffas varje vecka för att diskutera pågående ärenden. Vid ärendedragningarna kan handläggarna diskutera komplexa ärenden. Däremellan kan handläggarna enligt uppgift göra löpande avstämningar med förste socialsekreterare vid behov. Enligt uppgift sprids information om nya domslut och nyheter vid ärendedragningarna.

Samtliga handläggare har tillgång till webbsidan JP Socialnet som innehåller lagkommentarer, rättskällor och analyser och referat inom socialtjänstens verksamhetsområde. Det har inte genomförts någon särskild utbildning eller informationsinsats avseende riskerna för välfärdsbrottslighet.

Vid intervju uppges att det inte har erbjudits utbildningar och metodutveckling inom ekonomiskt bistånd i samma utsträckning som för övriga delar inom individ- och familjeomsorgen.

⁶ Vid sakgranskning framförs att uppföljningen innehåller information som inte är aktuell att redovisa i sin helhet till nämnden.

Bedömning

Vi bedömer att information om *regelverk* sprids till berörda medarbetare. Vi grundar vår bedömning på att handläggare har återkommande mötesforum.

Däremot bedömer vi att information om *riskanalys* och *kontroller* inte sprids i tillräcklig omfattning till medarbetarna. Informationen bör i högre utsträckning omfatta diskussioner avseende riskbedömningar och resultat av genomförda kontroller för att kunna sprida lärdomar inom organisationen.

Vi bedömer vidare att medarbetare och politiker inom nämnden kan stärka sin kunskap om välfärdsbrott genom utbildningsinsatser.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda välfärdsbrott avseende ekonomiskt bistånd.

Vi bedömer att socialnämnden inte har identifierat verksamheter och processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet. Vi ser positivt på att internkontrollplanen omfattar risken för att beräkningar inte är korrekta. Samtidigt noterar vi att internkontrollplanen och riskanalysen inte specifikt behandlat vilka processer eller verksamheter som kan vara särskilt utsatta eller sårbara för välfärdsbrottslighet.

Vi bedömer att socialnämnden har säkerställt rutiner och arbetssätt för att *förebygga* och *agera* vid välfärdsbrottslighet. Vi ser positivt på att nämnden har tydliggjort handläggningen genom att anta riktlinjer för ekonomiskt bistånd samt att riktlinjen omfattar återkrav, utredning om felaktig utbetalning och anmälningsskyldighet. Däremot bedömer vi att nämnden inte säkerställt rutiner och arbetssätt för att *upptäcka* eventuella välfärdsbrott. Vi ser det som en brist att det saknas former för upptäckande kontroller utöver de som görs i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd. Nämnden bör därför skapa en struktur för upptäckande kontroller och kontrollerna ska utgå från en genomförd riskanalys.

Information om *regelverk* sprids till berörda medarbetare. Samtidigt bedömer vi att information om *riskanalys* och *kontroller* inte sprids i tillräcklig omfattning. Informationen bör i högre utsträckning omfatta diskussioner avseende riskbedömningar och resultat av genomförda kontroller för att kunna sprida lärdomar inom organisationen.

Uppfylls	
Uppfylls delvis	
Uppfylls ej	

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden identifierat verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet? 	<p>Nej</p> <p>Vi ser positivt på att det sker kontroller av ekonomiskt bistånd inom ramen för den interna kontrollplanen. Däremot noterar vi att det inte har genomförts någon riskanalys avseende risken för välfärdsbrottslighet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har nämnden rutiner och arbetsätt för att förebygga, upptäcka och agera vid välfärdsbrottslighet? 	<p><i>Förebygga och agera:</i> Ja</p> <p>Nämnden har tydliggjort sin inställning och vikten av förebyggande kontroller.</p> <p><i>Upptäcka:</i> Nej.</p> <p>Det saknas former för systematiska upptäckande kontroller utöver de som görs i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare? 	<p><i>Regelverk:</i> Ja.</p> <p>Handläggare har återkommande mötesforum samt tillgång till rättsfall etc. (JP Socialnet).</p> <p><i>Riskanalys och kontroller:</i> Delvis</p> <p>Informationen bör i högre utsträckning omfatta diskussioner avseende riskbedömningar och resultat av genomförda kontroller för att kunna sprida lärdomar inom organisationen.</p>

Rekommendationer

Socialnämnden rekommenderas säkerställa att det samlade arbetet med ekonomiskt bistånd sker riskbaserat, detta genom att:

- ▶ Säkerställa att det genomförs riskanalyser för att identifiera verksamheter eller processer som kan vara särskilt utsatta för välfärdsbrottslighet.
- ▶ Överväga att upprätta en struktur för upptäckande kontroller i ärendena, utöver de kontroller som görs i samband med ansökan.
- ▶ Säkerställa att det sker en systematisk uppföljning av incidenter kopplade till välfärdsbrottslighet.
- ▶ Säkerställa att medarbetare och politiker inom nämnden har kunskap och metoder för att motverka välfärdsbrottslighet

Per Ståhlberg, EY
Uppdragsledare
Certifierad kommunal revisor

Carl-Henrik Sölvinger, EY
Projektledare

Anna Färdig, EY
Certifierad kommunal revisor

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande socialnämnden
- ▶ Verksamhetschef individ- och familjeomsorgen
- ▶ Enhetschef ekonomiskt bistånd

Analyserade dokument

- ▶ Intern kontrollplan 2022
- ▶ Uppföljning intern kontrollplan 2022
- ▶ Uppföljning intern kontrollplan 2021
- ▶ Delegationsordning
- ▶ Återkrav och återsökning
- ▶ Ansökan om försörjningsstöd
- ▶ Rutinbeskrivning - ansökan ekonomiskt bistånd
- ▶ Riktlinjer för ekonomiskt bistånd

6. Revisionskriterier

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. 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 (1 §).
- ▶ andra fall när socialnämnden kan återkräva ekonomiskt bistånd. Med andra fall avses, utöver 1 §, om obehörig eller med för högt belopp beviljats ekonomiskt bistånd och skäligen borde ha insett det (2 §).

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 (dels internt, dels till externa intressenter)
- ▶ Uppföljning och utvärdering (både på projektnivå och övergripande nivå)