



Granskning av det förebyggande arbetet mot välfärds- bedrägerier

Rapport
Vänersborgs kommun

KPMG AB

2023-02-17

Antal sidor 26

Antal bilagor



Vänersborgs kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot välfärds-bedrägerier

2023-02-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	7
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Organisation och ansvarsområden	9
3.2	Övergripande riktlinjer och rutiner	10
3.3	Riskanalys och internkontrollplan	12
3.3.1	Bedömning	14
3.4	Rutiner, kontrollaktiviteter och förebyggande aktiviteter	14
3.4.1	Försörjningsstöd	14
3.4.2	Assistansersättning	16
3.4.3	Bedömning	16
3.5	Rutiner vid misstankar om välfärdsbedrägerier	17
3.5.1	Bedömning	20
3.6	Samverkan inom kommunen samt med externa aktörer	20
3.6.1	Bedömning	22
3.7	Utbildning och kompetensförsörjning	23
3.7.1	Bedömning	24
4	Slutsats och rekommendationer	25

1 Sammanfattning

KPMG har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier. Granskningen har inriktats på försörjningsstöd och assistansersättning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden till viss del har en ändamålsenlig styrning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier.

Vi bedömer det som positivt att försörjningsstödsenheten har inrättat särskild FUT-handläggning, och att framtagandet av processer och rutiner har gjorts utifrån erfarenhetsutbyte med andra kommuner som arbetar enligt denna metod.

Vi bedömer att socialförvaltningen har ändamålsenliga, dokumenterade kontrollmoment för att arbeta förebyggande mot välfärdsbedrägerier inom försörjningsstöd. Gällande ersättningar för personlig assistans bedömer vi att rutinerna inte är dokumenterade. Vidare bedömer vi att nämnden behöver stärka kontrollmiljön inom ersättning för personlig assistans, för att säkerställa att kontrollerna är relevanta för att minska risken för välfärdsbedrägerier.

Som en del i det förebyggande arbetet är det av betydande vikt att genom riskanalyser identifiera svagheter i organisationen samt kommunens verksamheter. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att riskanalyser av verksamheterna inkluderar risker för välfärdsbedrägerier och att dessa analyser dokumenteras.

Vi bedömer att försörjningsstödsenheten har tydliga, välkända och etablerade rutiner kring vilka åtgärder som kan och ska vidtas vid misstanke om välfärdsbedrägerier. Enheterna som är verksamma inom assistansersättningen saknar dock

dokumenterade rutiner kring hantering av misstanke om välfärdsbedrägerier eller andra oegentligheter.

Vidare bedömer vi att nämnden med fördel bör utveckla arbetet med erfarenhetsutbyte kring risker för välfärdsbedrägerier mellan sina verksamheter samt kring strukturerad utbildning inom området. Detta för att stärka kompetensen inom området för hela nämndens verksamhetsområde. Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Dokumentera riskanalysen vid framtagande av internkontrollplan
- Säkerställa att en riskanalys specifikt inriktad på riskerna för oegentligheter inklusive välfärdsbedrägerier återkommande genomförs och dokumenteras
- Säkerställa att de åtgärder och kontroller som enheterna inom assistansersättning genomför inom ramen för arbetet mot välfärdsbedrägerier är dokumenterade och är tillräckliga
- Säkerställa att medarbetare och chefer har goda förutsättningar för att tillförskansa sig kompetenshöjande insatser gällande arbetet mot välfärdsbedrägerier.
- Utveckla den interna samverkan inom förvaltningen och i kommunen i stort i syfte att stärka arbetet mot välfärdsbedrägerier.
- Säkerställa att medarbetare i förvaltningen har en tillräcklig kännedom om aktuell delegationsordning.

2 Bakgrund

I betänkandet – *Kontroll för ökad tilltro (SOU 2020:35)*¹ konstateras att förutsättningarna för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen har förbättrats under de senaste två decennierna. Faktorer som framhålls vara bidragande till detta är digitaliseringen av välfärden, ökad rörlighet av arbetskraft samt ett ökat inslag av privata utförare i välfärdssystemen.

Kommunernas verksamheter innefattar flera attraktiva områden för välfärdsbedrägerier och ansvariga nämnder behöver därför tillse att det finns ett ändamålsenligt internkontrollsystem som motverkar felaktiga utbetalningar. Risker som kan föreligga i en kommun är oklara riktlinjer och kontrollrutiner för bedömning av företagets/organisationens/den enskildes kvalificering samt för beviljande av ersättning/stöd/bidrag. Det föreligger också utmaningar i vilka möjligheter och förutsättningar den enskilda handläggaren har att genomföra kontroller.

Revisionen har i sin riskanalys identifierat att det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier är ett område där fördjupad granskning bör genomföras under 2022.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier. Granskningen inriktas på försörjningsstöd och assistansersättning.

¹ Betänkande: Kontroll för ökad tilltro avseende utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, Statens offentliga utredningar (SOU 2020:35)

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ❖ Har socialnämnden säkerställt att en riskanalys med inriktning på oegentligheter, inklusive välfärdsbedrägerier, har genomförts?
- ❖ Har socialnämnden rutiner och riktlinjer för att motverka risken för välfärdsbedrägerier?
- ❖ Har socialnämnden säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs, dels inför utbetalning av försörjningsstöd/assistansersättning, dels efter utbetalning av försörjningsstöd/assistansersättning?
- ❖ Finns rutiner för vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägeri?
- ❖ Finns en strukturerad samverkan inom kommunen samt med relevanta externa myndigheter?
- ❖ Har utbildning avseende förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier tillhandahållits medarbetare och chefer?

Granskningen avser socialnämnden (med särskilt fokus på försörjningsstödsenheten och biståndsenheten samt enheten för personlig assistans²).

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt med utgångspunkt från:

- ❖ Kommunallagen, 6 kap. 6 §. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

² Enheterna för personlig assistans och biståndsenheten kommer framöver att benämnas under samlingsbegreppet "assistansersättning".

❖ Bidragsbrottslag (2007:612).

Kommunen har en skyldighet att enligt 6 § bidragsbrottslag polisanmäla fall där kommunen har anledning att anta att ett bidragsbrott begåtts.

❖ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt SFS 2019:653 Lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
Om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

❖ Nationell handlingsplan mot korruption.

Den nationella handlingsplanen mot korruption³ ska utgöra ett stöd till den offentliga förvaltningen och bidra till att arbetet att förebygga och upptäcka korruption. Den lägger fram fem strategier för att ha ett strukturerat arbetet mot korruption: (i) förbättrad kontrollmiljö och tydligare ansvarsförhållanden, (ii) riskanalyser som bidrar till att skapa riskmedvetna organisationer, (iii) kunskap och etiska förhållningssätt, (iv) rutiner för hantering av misstankar om korruption samt (v) samverkan och läran av andras erfarenheter.

❖ Vänersborgs kommuns policy för korruption, mutor och jäv⁴.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys samt intervjuer. Fördjupade intervjuer och avstämningar har genomförts med socialnämndens presidium/socialutskottet och följande tjänstepersoner inom socialförvaltningen:

❖ Verksamhetschef för biståndsenheten.

³ Regeringskansliet, ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen – Handlingsplan mot korruption 2021–2023

⁴ Antagen 2021-05-12 av kommunfullmäktige

- ❖ Enhetschef biståndsenheten.
- ❖ Enhetschef personlig assistans.
- ❖ Administratör personlig assistans.
- ❖ Förste socialsekreterare vid biståndsenheten.
- ❖ Enhetschef försörjningsstödsenheten.
- ❖ Verksamhetschef individ och familjeomsorg.
- ❖ Två förste socialsekreterare vid försörjningsstödsenheten.
- ❖ Två socialsekreterare vid försörjningsstödsenheten.
- ❖ Socialchef.

Särskilt fokus för intervjuerna har varit kring verksamhetsområdena Vård, stöd och utredning (assistansersättning) samt Individ- och familjeomsorg (försörjningsstöd).

Inom ramen för granskningen har det inte genomförts några stickprovskontroller av utbetalningar.

Alla intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och ansvarsområden

I socialnämndens reglemente⁵ står det att nämnden inom sitt respektive verksamhetsområde ska följa vad som anges i lag eller annan författning. Den ska följa det kommunfullmäktige – i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut – har bestämt att nämnden ska fullgöra, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Socialnämndens ansvar omfattar bland annat följande;

- ❖ socialtjänstlagen och vad som i speciallagstiftning sägs om socialnämnd,
- ❖ lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS),
- ❖ hälso- och sjukvårdslagen

Försörjningsstöd

Försörjningsstödsenheten är en enhet inom individ- och familjeomsorgen (IFO). Enheten ansvarar för att stödja kommunmedborgare till egen försörjning och att pröva rätten till ekonomiskt bistånd under tiden. Enheten består av en enhetschef, tre förste socialsekreterare samt 20 stycken socialsekreterare. Förste socialsekreterarna har det övergripande ansvaret för arbetet mot felaktiga utbetalningar⁶. I intervjuer beskrivs det att det primärt är socialsekreterarna som upptäcker eller misstänker FUT och därefter lämnas det över till förste socialsekreterare som utreder ärendet. Anledningen till att förste socialsekreterare utreder ärendena, enligt de intervjuade, är för att det ska skapas distans och ett oberoende till socialsekreteraren som har den mer nära kontakten med klienten.

⁵ Antaget av kommunfullmäktige 2017-11-22 § 183

⁶ Felaktiga utbetalningar kommer framöver att benämnas som FUT.

Assistansersättning

Enheterna ansvarar för vård och insatser i enlighet med LSS om individens behov understiger 20 timmar. Överstiger individens behov 20 timmar är det Försäkringskassan som är ansvarig för att bedöma (enligt Socialförsäkringsbalken) och betala ut assistansersättning. Exempel på stödinsatser är personlig assistans, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice, korttidsvistelse, korttidstillsyn, särskilda boenden och daglig verksamhet. Enheterna som arbetar med assistansersättning består bland annat av två verksamhetschefer, två enhetschefer, och en förste socialsekreterare samt en administratör.

Vid tidpunkten för granskningen finns det totalt 42 individer som har beviljats personlig assistans inom kommunen.

3.2 Övergripande riktlinjer och rutiner

Riktlinjer och policys mot korruption, mutor och jäv

I Vänersborgs kommuns policy för korruption, mutor och jäv⁷ framkommer det att kommunen har nolltolerans mot korruption, mutor och jäv. Annan hänsyn än de som ligger i uppgiften ska inte få påverka utförande, handläggning eller beslut i verksamheten. En anställd eller förtroendevald ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete.

Vidare står det att alla tjänstepersoner och förtroendevalda ansvarar för att sätta sig in i och följa de styrande dokument samt den lagstiftning som gäller på området.

Som ett komplement till policyn har kommunstyrelsen beslutat om en riktlinje mot mutor, korruption och jäv. Riktlinjen ska utgöra ett stöd för anställda och förtroendevalda i utövningen av deras uppdrag. Genom sin ledningsfunktion har kommunstyrelsen uppsikt över övriga nämnders arbete mot korruption.

⁷ Antagen 2021-05-12 av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar för att riktlinjen efterlevs i respektive organisation.

Riktlinjen beskriver den lagstiftning som gäller inom området samt förtydligar kommunens hållning. I dokumentet ges ett flertal olika definitioner och förhållningssätt kring bland annat korruption, otillåten påverkan, förmåner och gåvor samt jäv. Riktlinjen nämner att korruption kan ses som ett samlingsbegrepp för flertalet oegentligheter, däribland nämns bedrägeri.

Försörjningsstöd

I dokumentet Vägledande bestämmelser - försörjningsstöd⁸ har socialnämnden beslutat om vägledande bestämmelser för försörjningsstöd, som utgör ett stöd för handläggarna. Av bestämmelserna framgår bland annat att socialtjänsten genom dialog med den sökande, individuella bedömningar, stickprovskontroller enligt rutin för e-ansökan och noggrannhet i handläggningen ska verka för att ekonomiskt bistånd så långt som möjligt betalas ut på rättssäkra och korrekta grunder. Om fel ändå uppstår är målsättningen att kommunen ska få tillbaka de felaktigt utbetalda pengarna och förhindra att bistånd fortsatt betalas ut på felaktiga grunder. Alla handläggare har skyldighet att uppmärksamma felaktigheter i alla ärenden och inleda särskild utredning.

I sitt arbete med att skapa rutiner och system för FUT har enhetens förste socialsekreterare tagit inspiration av "Stockholms stads handbok för arbetet med att utreda felaktiga utbetalningar och bidragsbrott"⁹. Handboken beskrivs som vägledande inom FUT-arbetet och har lyfts fram av SKR som ett bra exempel på hur andra kommuner kan arbeta med frågan. I intervjuer beskrivs handboken som vägledande och som en "instruktionsbok" inom vissa arbetsmoment.

⁸ Antagen av socialnämnden 2020-11-19 § 108.

⁹ Handbok - Att utreda felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Reviderad mars 2021. Dnr: 3.1.1–841/2015.

3.3 Riskanalys och internkontrollplan

I kommunens reglemente för intern kontroll¹⁰ framgår det att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att tillse att det finns ett samlat system för en god intern kontroll i kommunen. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde.

Nämnden har därvid att:

- ❖ tillse att kommunövergripande reglementen, regler och anvisningar följs inom respektive verksamhetsområde
- ❖ upprätta regler och anvisningar som kan behövas för de nämndspecifika verksamheterna
- ❖ upprätta en organisation för den interna kontrollen.

Varje nämnd har skyldighet att löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde. Varje nämnd ansvarar också för att brister i den interna kontrollen åtgärdas.

I socialnämndens internkontrollplan för 2021¹¹ anges det att nämnden har identifierat utbetalningar av försörjningsstöd som en betydande del av nämndens kostnader och därmed också ett riskområde. Socialnämnden har därför sedan 2006/2007 gett förvaltningen i uppdrag att genomföra kontroll av utbetalningar gällande försörjningsstöd. Förvaltningen har samma kontrollupplägg sedan 2006 års rutin för granskning av försörjningsstöd.

Ett av kontrollmålen i 2021 års internkontrollplan var:

¹⁰ Antaget av kommunfullmäktige 2011-11-23 § 147.

¹¹ Saknas antagandedatum.

”Slumpvisa internkontroller under 5 av årets månader. 10 ärenden ska internkontrolleras vid varje tillfälle enligt ett antal förhandsbestämda kontrollpunkter¹². Ekonomifunktionens och utvecklingsledare/utredare ansvarar för genomförandet.”

Socialnämndens internkontrollplan 2022

I socialnämndens internkontrollplan för 2022¹³ finns inga risker eller kontrollmoment som kan härledas till arbetet mot välfärdsbedrägerier.

I kontakt med handläggare vid socialförvaltningen framkommer det att det inte finns någon skriftlig dokumentation till riskanalysen för internkontrollplanen för 2022.

I intervju med socialnämndens presidium bekräftas att det i tidigare internkontrollplaner har funnits särskilda kontrollmoment kopplade till utbetalning av försörjningsstöd. Detta har enligt nämnden, varit ett återkommande kontrollmoment sedan 2006/2007 men togs bort i samband med 2022 års internkontrollplan. Anledningen till detta var att kontrollerna endast hade upptäckt en väldigt liten andel felaktiga utbetalningar, och i dessa fall rörde det sig dessutom om låga penningbelopp. I nämndens riskanalys som genomfördes 2022 uppger presidiet att det fördes diskussioner om kontrollmålet från 2021 gällande försörjningsstöd skulle bibehållas, men att så inte blev fallet.

Ett flertal av de intervjuade framhåller att förvaltningen är medveten om risken för bedrägerier och fusk inom försörjningsstöd och ersättning för personlig assistans och att riskerna diskuteras löpande.

Försörjningsstöd

Inför införandet av ansvar hos förste socialsekreterarna att arbeta med felaktiga utbetalningar sammanställdes i oktober 2021 en riskbedömning av förändringen. I dokumentet samt i intervjuer framkommer att försörjningsstödsenheten förstärkt enhetens arbete gentemot FUT. Detta eftersom lagstiftningen på området förändrats

¹² I Socialnämndens verksamhetsberättelse för 2021 framkommer det att inga avvikelser noterades vid denna kontroll.

¹³ Saknas antagandedatum.

och skärpts under de senaste åren. Förste socialsekreterare har i samband med denna riskanalys fått ett utökat uppdrag att ta fram tydligare rutiner kring FUT-ärenden. Vidare har det skett en analys av hur detta kan tänkas påverka socialsekreterarnas arbetssituation.

Assistansersättning

Ansvariga tjänstepersoner vid enheterna uppger att det inte skett några riskanalyser i verksamheten kopplat till välfärdsbedrägerier.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer det som bristfälligt att det inte genomförts någon specifik riskanalys med fokus på välfärdsbedrägerier och/eller oegentligheter har inte genomförts av socialnämnden inom ramen för internkontrollarbetet. Vi noterar också att nämnden inte dokumenterat riskanalysen för internkontrollplanen för 2022.

Som en del i det förebyggande arbetet är det av vikt att genom riskanalyser identifiera svagheter i organisationen samt kommunens verksamheter. En återkommande riskanalys inriktad på oegentligheter inklusive välfärdsbedrägerier bör genomföras och dokumenteras för att säkerställa att relevanta risker identifieras och hanteras effektivt.

3.4 Rutiner, kontrollaktiviteter och förebyggande aktiviteter

3.4.1 Försörjningsstöd

Försörjningsstödsenheten genomför slumpmässiga kontroller vid E-ansökningar av försörjningsstöd. I dokumentet rutin för kontroller vid E-ansökan¹⁴ beskrivs processen närmare. Bland annat står det att varje månad görs kontroller på 5% av aktuella e-ansökningar. Kontrollen går till på så sätt att socialsekreteraren skickar brev via "Mina sidor" till brukaren med information om vilket underlag som ska inkomma tillsammans med ansökan. Har inte underlag inkommit en vecka efter e-ansökan fattas ett

¹⁴ Upprättad 2019-12-05. Reviderad 2022-10-26.

avslagsbeslut då utredning inte kan fullföljas. Vidare framkommer det att motiverad kontroll genomförs när det finns skäl att tro att några uppgifter är felaktiga på ett sådant sätt att det föranleder misstanke om bidragsbrott. Det kan vara vid väsentligt förändrad ansökan än tidigare, förändrade/större kostnader, efter anmälan/tips från annan person eller då en brukare tidigare redovisat fel. Om det visar att felaktighet inträffat kan polisanmälan göras samt att sökandes kommande ansökningar kontrolleras med underlag. I rutindokumentet står det att egenkontroll av två ärenden per månad ska utföras med regelbundenhet av förste socialsekreterare i syfte att granska kvaliteten i handläggarnas arbete.

När egenkontrollerna genomförs använder socialsekreterarna inom försörjningsstödsenheten sig av dokumentet Checklista för egenkontroll - Försörjningsstöd¹⁵. I checklistan anges bland annat att följande kontrolleras: finns en upprättad månadsansökan, är dokumentationen tillräckligt utförlig, väsentlig och ändamålsenlig, är beräkningen korrekt (inkomster, utgifter, godtagbara kostnader, gemensamma hushållskostnader), har beslut kommunicerats korrekt (dvs Min sida, besök, brev, telefon, e-post).

Ett ytterligare verktyg som de intervjuade lyfter som väsentligt i deras kontrollarbete är tjänsten SSBTEK¹⁶. I systemet finns det information om bland annat utbetalningar som CSN, Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen administrerat till den enskilde. Handläggarna kan även kontrollera fordonsinnehav via Transportstyrelsen. Detta görs för att kontrollera att den individ som söker försörjningsstöd inte har andra inkomster eller egendomar som i sådana fall skulle omöjliggöra för individen att erhålla försörjningsstöd.

¹⁵ Saknas antagandedatum.

¹⁶ Sammansatt **bastjänst** för **ekonomiskt bistånd** - en digital tjänst för ekonomiskt bistånd som bygger på samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer och SKR.

3.4.2 Assistansersättning

Av intervjuer framgår att enheterna genomför olika kontrollaktiviteter. Exempelvis tar kommunen in en kopia på avtalet mellan brukaren och assistansbolaget innan utbetalningar sker. Vidare genomför enhetsadministratören följande kontroller på privata assistansbolag: kontrollerar att de privata assistansbolagen har tillstånd att verka från IVO, samt skickar en så kallad "grön fil" till Skatteverket och utifrån den kan handläggaren i kommunen se att bolaget har betalat skatt, moms och arbetsgivaravgifter.

Vidare beskrivs hur en utsedd tjänsteperson granskar fakturor och underlag hos de privata assistansbolagen (exempelvis om karensavdrag har dragits samt om de haft ersättare för ordinarie assistents sjukdom och om assistansen till klienten utförts). Om underlag saknas begärs kompletteringar av förvaltningen. Vidare granskar tjänstepersonen utbetalning av de första 20 timmarna till Försäkringskassan (i de fall assistansen överstiger 20 timmar) samt ansvarar för att sköta kontakten med Försäkringskassan om de av något skäl stoppar utbetalning till assistansbolag.

I kontakt med förvaltningen framkommer det att de kontroller som genomförs inte är dokumenterade i form av rutinbeskrivningar, riktlinjer eller dylikt. De insatser som genomförs dokumenteras i en excelfil av tjänstepersonen som utför granskningarna. I intervjuer med förvaltningsledningen uppges det att det påbörjats en process för att dokumentera rutinerna.

3.4.3 Bedömning

Försörjningsstöd

Vi bedömer att försörjningsstödsenheten har förebyggande kontrollaktiviteter inför och efter utbetalning av försörjningsstöd.

Assistansersättning

Vi bedömer att enheten för personlig assistans saknar dokumenterade förebyggande kontrollaktiviteter inför och efter utbetalning av assistansersättning. Vid intervjuer

beskrivs ett antal kontrollmoment, men dessa finns inte dokumenterade. Vi bedömer det vara viktigt att enheten tar fram styrdokument som beskriver kontrollmoment för att förebygga risken för oegentligheter. Vilka kontrollmoment som ingår bör utgå från en riskanalys utifrån verksamhetens arbete. Enheten bör även överväga att införa egenkontroller för att säkerställa att fastställda rutiner efterlevs.

Vi ser även att enheten med fördel kan utöka sina kontroller genom ytterligare dokumenterad granskning av underlag inför utbetalning, så som tidsrapporter, anställningsavtal, lönespecifikationer, folkbokföring och dylikt.

3.5 Rutiner vid misstankar om välfärdsbedrägerier

Förvaltningsgemensamma dokument

Delegationsordning för socialnämnden

I delegationsordning för socialnämnden¹⁷ står det att det är socialutskottet som beslutar om polisanmälan bör göras gällande bidragsbrott.

Riktlinje mot korruption, mutor och jäv

I dokumentet riktlinje mot mutor, korruption och jäv¹⁸ beskrivs det att alla tjänstepersoner och förtroendevalda ska rapportera oegentligheter eller misstankar om sådana.

Tjänstepersoner anmäler i första hand till närmaste chef som tar ärendet vidare och vid behov gör en polisanmälan. Är det inte lämpligt kan anmälan ske till förvaltningschefen. Är även det olämpligt kan anmälan ske till kommunens säkerhetssamordnare.

Förtroendevalda anmäler i första hand till ordföranden i nämnden/styrelsen. Är det olämpligt kan anmälan ske till kommunens säkerhetssamordnare.

¹⁷ Fastställd 2017-12-14 av Socialnämnden. Senast reviderad 2022-01-27 § 8

¹⁸ Antagen 2021-04-28 av kommunstyrelsen.

Möjligheten finns alltid att själv göra en polisanmälan, lämna anonymt tips via kommunens officiella kontaktvägar eller uppmärksamma kommunens revisorer beroende på ärendets karaktär.

Försörjningsstöd

I dokumentet "Rutin felaktiga utbetalningar"¹⁹ framkommer det att felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd kan uppkomma av en rad olika orsaker, exempelvis till följd av att den som söker ekonomiskt bistånd medvetet lämnar oriktiga uppgifter till socialtjänsten. Socialtjänsten kan få kännedom om en misstänkt felaktig utbetalning antingen genom att den upptäcks internt eller via uppgifter som inkommer från annan myndighet eller från en privatperson. En felaktig utbetalning kan likaså bero på interna felaktigheter vid handläggningen av ansökan om ekonomiskt bistånd. I rutinen beskrivs processerna för att hur anställda inom enheten ska gå tillväga när FUT misstänks/är aktuellt. Det framgår att en utredning behöver genomföras för att fastslå om FUT förekommit. Denna process kan leda till polisanmälan samt att beslut om återkrav fastställs i Förvaltningsrätten.

De rutiner som beskrivs ovan bekräftas också av intervjuer med förste socialsekreterare (som är ansvariga för FUT-handläggningen). Vanligtvis upptäcker socialsekreteraren misstänkt FUT och därefter överlämnas ärendet till förste socialsekreterare (misstanke om fusk kan även uppkomma via anonyma tips från allmänheten). Förste socialsekreterare inhämtar därefter relevant information som exempelvis kontoutdrag, deklARATIONER, genomlysning av andra potentiella socialförmåner och myndighetsutbetalningar. Under denna process har förvaltningen möte med klienten där hen får en förklaring i vad som kommer ske i utredningen. Om utredningen finner att fusk föreligger får socialutskottet besluta huruvida en polisanmälan ska genomföras. Förste socialsekreterare utreder även om den enskilde har förmågan att återbetala beloppet. Om någon frivillig återbetalning inte sker trots att den enskilde bedöms ha möjlighet till detta kan talan om återbetalning väckas hos

¹⁹ Upprättad 2022-11-09

Förvaltningsrätten. Efter beslut i Förvaltningsrätten har nämnden sedan möjlighet att återkräva det felaktiga beloppet via Kronofogdemyndigheten.

I intervjuerna framkommer det ofta att brist på samtycke inom socialtjänstens område utgör ett stort hinder för att motverka välfärdsbrottslighet. Det beskrivs återkommande hur merparten av de insatser eller verktyg som enheten förfogar över är beroende av samtycke från den enskilde. Enligt de intervjuade kan det därmed vara svårt att komma åt misstänkta fuskare då socialtjänsten inte har möjlighet att göra oanmälda hembesök eller övervaka brukare i syfte att exempelvis upptäcka att hen arbetar svart.

Assistansersättning

De intervjuade uppger att enheten kan anmäla misstankar om bedrägligt beteende till IVO, i de fall de privata assistansutförarna antas som olämpliga. Denna anmälan görs via webbformulär, telefon eller via brev.

Under intervjuerna framkommer att det finns en bakbundenhet kring när handläggare stöter på misstänkt välfärdsbrottslighet. De intervjuade lyfter fram att om de exempelvis skulle vilja genomföra ett planerat besök (eftersom de inte kan genomföra oplanerade besök då socialtjänstens myndighetsutövande bygger på samtycke) så är det lätt för den potentiellt bedräglige personen/företaget att tillrättalägga bilden som uppvisas för förvaltningen. Det finns inte heller, enligt de vi intervjuat, lagstöd eller resurser för att "övervaka" misstänkt bedrägliga individer eller bolag.

Av intervjuerna framgår det att det inte finns några särskilda rutiner kring välfärdsbedrägerier inom enheterna.

I våra intervjuer med enheterna uppges det vara enhetschef, inte socialutskottet, som beslutar om ett ärende ska polisanmälas. Av intervju med socialchef framgår dock att det är enhetschef som initierar utredning, men att det är socialutskottet som beslutar om eventuell polisanmälan.

3.5.1 Bedömning

Försörjningsstöd

Vi bedömer att försörjningsstödsenheten har tydliga, välkända och etablerade rutiner kring vilka åtgärder som kan och ska vidtas vid misstanke om välfärdsbedrägerier.

Assistansersättning

Vi bedömer att enheterna saknar nedskrivna enhetsspecifika rutiner och riktlinjer kring vilka åtgärder som ska vidtas vid misstankar om välfärdsbedrägerier. Vi noterar att enheten har påbörjat ett arbete med att dokumentera de åtgärder och kontroller som genomförs i ett rutindokument. För att säkerställa att det finns en tydlighet i hur arbetet ska bedrivas, och att samtliga medarbetare har kännedom om hur de ska agera vid misstanke om välfärdsbedrägerier, bedömer vi att det är av vikt att nämnden säkerställer att arbetet med att dokumentera rutinerna fortskrider.

Vi bedömer att nämnden behöver säkerställa att delegationsordningen är känd i organisationen.

Förvaltningsövergripande

Generellt ser vi att förvaltningen med fördel kan stärka sitt arbete mot välfärdsbedrägerier ytterligare genom att ta lärdom av den erfarenhet och de utredningar, checklistor och dylikt som finns hos andra kommuner och statliga aktörer, för att hitta fler verktyg utifrån de förutsättningar som gäller för verksamheterna.

3.6 Samverkan inom kommunen samt med externa aktörer

Försörjningsstöd

I intervjuer med försörjningsstödsenheten framkommer det att chefer och arbetsledare vid enheten medverkar i "Nätverk för försörjningsstöd Fyrbodal". Ur detta nätverk har det tillkommit ett "FUT-nätverk" där representanter från andra Fyrbodals kommuner deltar och diskuterar arbetssätt och rutiner kring FUT. Försörjningsstödsenheten inom

Vänersborgs kommun uppges ha tagit stöd av Trollhättans stad (inom ramen för nätverket för försörjningsstöd Fyrbodal) i arbetet med att ta fram FUT-riktlinjer. Detta eftersom Trollhättan påbörjade sitt FUT-arbete innan Vänersborg och därmed kunde de dela med sig av sina erfarenheter och lärdomar.

Vidare framkommer det att nätverket har en utsedd kontaktperson inom polisen som kommunerna kan ställa frågor kring FUT och välfärdsbedrägerier.

De intervjuade uppges att samverkan med övriga myndigheter är god (primärt sker den med Försäkringskassan eller Skatteverket), när väl tillfälle finns för det. Exempelvis när misstankar om bedrägligt beteende eller bidragsbrott uppstår. I denna kontext är ett stort hinder att kommunen inte exempelvis får dela viss information med myndigheter på grund av sekretess och vice versa. Informationsdelning är dock möjligt i vissa fall, exempelvis om kommunen upptäcker att en individ angett felaktiga uppgifter kring en boendesituation och därmed erhållit bostadsbidrag på felaktiga grunder. Kommunens socialsekreterare har då en skyldighet att rapportera detta till myndigheten i fråga enligt gällande lagstiftning²⁰. Detta görs via ett särskilt nummer/kontaktformulär hos Försäkringskassan. I övrigt finns det ingen systematiskt upparbetad rutin eller samverkan med relevanta myndigheter (utöver FUT/välfärdsbedrägeri-kontaktpersonen hos polismyndigheten).

I våra intervjuer beskrivs det att det finns en god samverkan internt inom enheten. Samverkan sker primärt mellan socialsekreterare och förste socialsekreterare kring när misstanke om FUT finns. Det bedrivs ingen särskild samverkan mellan försörjningsstödsenheten och andra enheter inom socialtjänsten eller andra förvaltningar kring välfärdsbedrägerier.

Assistansersättning

I intervjuer framkommer det att det finns en viss samverkan med myndigheter, primärt Försäkringskassan, IVO och Skatteverket. De intervjuade medger att sekretessen som

²⁰ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

följer av arbetet ibland förhindrar dem från att fullt ut dela information med myndigheterna. I vissa fall har handläggare från kommunen delat särskild information om misstanke kring potentiellt bedräglig verksamhet med bland annat Försäkringskassan som bland annat administrerar assistansersättning vilket är i linje med gällande lagstiftning.²¹ Vidare har en utsedd tjänsteperson inom enheten kontakt med Skatteverket, Försäkringskassan och IVO kring de olika privata assistansbolag som verkar inom kommunen. Detta i syfte att kontrollera att bolagen följer lagar, riktlinjer och föreskrifter.

Likt försörjningsstödsenheten medverkar vissa utvalda medarbetare inom Fyrbodals nätverket. Enhetscheferna inom biståndsenheten och personlig assistans har även återkommande möten där olika verksamhetsfrågor diskuteras, däribland, välfärdsbedrägerier.

Internt inom kommunen finns det enligt de vi intervjuat informella rutiner för hur man för vidare information om en tjänsteperson skulle upptäcka ett potentiellt bedrägligt beteende inom sitt verksamhetsområde.

3.6.1 Bedömning

Försörjningsstöd

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en god samverkan med externa aktörer (exempelvis olika myndigheter och Fyrbodals nätverket).

Assistansersättning

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en god samverkan med externa aktörer (exempelvis olika myndigheter och Fyrbodals nätverket).

²¹ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Förvaltningsövergripande

Vi bedömer att den interna samverkan gällande välfärdsbedrägerier, både inom socialtjänsten i stort, och mellan andra verksamhetsområden kan utvecklas. Vi ser att erfarenheterna och principerna för FUT-handläggningen bör kunna vara till gagn för andra delar av kommunens verksamhet, så som exempelvis ersättningar för personlig assistans, hemtjänst och föreningsbidrag. Vi bedömer även att kommunen bör arbeta organisationsövergripande med att diskutera risker för välfärdsbedrägerier och att dela erfarenheter både av rutiner och av enskilda ärenden.

3.7 Utbildning och kompetensförsörjning

Försörjningsstöd

Inom ramen för Nätverket för försörjningsstöd Fyrbodal bedrivs det vissa kompetensutvecklande insatser, som exempelvis föreläsningar. SKR anordnar även vissa informationsträffar kring FUT och välfärdsbrottslighet. Vid dessa tillfällen medverkar endast enhetschefer/avdelningschefer och förste socialsekreterare. Denna kunskap förs sedan vidare till personalen under exempelvis arbetsplatsträffar, möten eller dylikt. I intervjuerna med förste socialsekreterare, som har det huvudsakliga ansvaret för FUT-handläggningen, beskrivs utbildningsutbudet som relativt begränsat och att detta försvårar möjligheten till kompetensutveckling.

Intervjuade inom enheten uppger att det inte sker någon förvaltningsövergripande utbildning kring arbetet mot välfärdsbedrägerier.

Assistansersättning

Bland de vi intervjuat inom enheterna beskrivs att vissa av dem, vid vissa tillfällen medverkat vid digitala föreläsningar som olika myndigheter anordnat, bland annat Försäkringskassan. Verksamhetschefer uppger att det inte sker några specifika eller formaliserade utbildningsinsatser inom enheten kring arbetet mot välfärdsbedrägerier.

3.7.1 Bedömning

Förvaltningsövergripande

Vi bedömer att utbildning avseende förebyggande arbete mot välfärdsbedrägerier inte tillhandahålls medarbetare och chefer på ett systematiskt och strukturerat sätt. Enligt intervjuer har vissa medarbetare deltagit vid olika externa utbildningsinsatser, men någon plan för kompetensförsörjning inom området finns inte framtagen.

God kännedom om välfärdsbedrägerier, inklusive viktiga risker att beakta, varningssignaler att agera på och möjliga metoder för kontroller, är en viktig del i arbetet med att minimera risken att välfärdsbedrägerier inte upptäcks eller utreds. Vi bedömer att socialnämnden bör säkerställa att de medarbetare som kommer i kontakt med dessa frågor har den kunskap och kännedom som behövs för att möjliggöra upptäckt av, och förebygga, välfärdsbedrägerier.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden till viss del har en ändamålsenlig styrning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier.

Vi bedömer det som positivt att försörjningsstödsenheten har inrättat särskild FUT-handläggning, och att framtagandet av processer och rutiner har gjorts utifrån erfarenhetsutbyte med andra kommuner som arbetar enligt denna metod.

Vi bedömer att socialförvaltningen har ändamålsenliga, dokumenterade kontrollmoment för att arbeta förebyggande mot välfärdsbedrägerier inom försörjningsstöd. Gällande ersättningar för personlig assistans bedömer vi att rutinerna inte är dokumenterade. Vidare bedömer vi att nämnden behöver stärka kontrollmiljön inom ersättning för personlig assistans, för att säkerställa att kontrollerna är relevanta för att minska risken för välfärdsbedrägerier.

Som en del i det förebyggande arbetet är det av betydande vikt att genom riskanalyser identifiera svagheter i organisationen samt kommunens verksamheter. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att riskanalyser av verksamheterna inkluderar risker för välfärdsbedrägerier och att dessa analyser dokumenteras.

Vi bedömer att försörjningsstödsenheten har tydliga, välkända och etablerade rutiner kring vilka åtgärder som kan och ska vidtas vid misstanke om välfärdsbedrägerier. Enheterna som är verksamma inom assistansersättningen saknar dock dokumenterade rutiner kring hantering av misstanke om välfärdsbedrägerier eller andra oegentligheter.

Vidare bedömer vi att nämnden med fördel bör utveckla arbetet med erfarenhetsutbyte kring risker för välfärdsbedrägerier mellan sina verksamheter samt kring strukturerad utbildning inom området. Detta för att stärka kompetensen inom området för hela nämndens verksamhetsområde. Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Dokumentera riskanalysen vid framtagande av internkontrollplan

- Säkerställa att en riskanalys specifikt inriktad på riskerna för oegentligheter inklusive välfärdsbedrägerier återkommande genomförs och dokumenteras
- Säkerställa att de åtgärder och kontroller som enheterna inom assistansersättning genomför inom ramen för arbetet mot välfärdsbedrägerier är dokumenterade och är tillräckliga
- Säkerställa att medarbetare och chefer har goda förutsättningar för att tillförskansa sig kompetenshöjande insatser gällande arbetet mot välfärdsbedrägerier.
- Utveckla den interna samverkan inom förvaltningen och i kommunen i stort i syfte att stärka arbetet mot välfärdsbedrägerier.
- Säkerställa att medarbetare i förvaltningen har en tillräcklig kännedom om aktuell delegationsordning.

Datum som ovan

KPMG AB

John Martinsson

Kommunal revisor

Helena Hansson

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.