

Granskning av hantering och utbetalning av försörjningsstöd

Södertälje kommun

A large, solid yellow shape that starts as a thin line on the left side of the page and expands into a wide, triangular-like shape towards the right, covering the bottom portion of the page.

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Ansvarig nämnd	4
1.4 Metod och genomförande	4
1.5 Revisionskriterier	5
2. Nämndens styrning	7
2.1 Verksamhetsplan med intern kontroll	7
2.2 Roll- och ansvarsfördelning	8
2.3 Vår bedömning	10
3. Processen för hantering och utbetalning av ekonomiskt bistånd	12
3.1 Rutiner för handlägningsprocessen	12
3.2 Rutiner och kontroller för utbetalningsprocessen	14
3.3 Validering av rutiner genom stickprovsgranskning	17
3.4 Vår bedömning	18
4. Svar på revisionsfrågor	19
<i>Bilaga 1. Källförteckning</i>	<i>20</i>
<i>Bilaga 2: Volymer och utbetalt belopp</i>	<i>21</i>

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun genomfört en granskning av hantering och utbetalning och försörjningsstöd. Granskningen syftar till att bedöma i vilken utsträckning socialnämnden bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering och utbetalning av försörjningsstöd.

Vår sammanfattade bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering och utbetalning av försörjningsstöd. Nämnden har säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning för beslut om och utbetalning av försörjningsstöd. Av nämndens delegationsordning framgår ansvarsfördelningen för beslut om ekonomiskt bistånd. Rutiner och riktlinjer tydliggör ansvaret ytterligare. Nämnden har vidare flera olika kontroller på plats i olika delar av utbetalningsprocessen som syftar till att säkra en god intern kontroll. Flera av kontrollerna har utvecklats med basis i en risk- och omvärldsanalys, om än inte nedtecknad.

Rutiner, checklistor och processbeskrivningar för handläggning och utbetalning finns dokumenterade och tillgängliga för medarbetare i kvalitetsledningssystemet. Dessa rutiner bedöms främja att endast korrekta och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas.

Nämnden genomför flera kontrollaktiviteter för att säkerställa intern kontroll. Dessa innefattar bland annat regelbundna kontroller i den grundläggande utredning av klientens behov, löpande kontroller av uppgifter samt attester av utbetalningar. Vidare genomförs dagliga stickprov av handläggares beslut och utredning, stickprovskontroller av klienternas underlag varannan månad, loggkontroller samt kvalitetskontroller.

Vi har däremot identifierat några utvecklingsområden. Verksamhetsplanen innehåller mål och indikatorer som är kopplade till hantering av försörjningsstöd. Det saknas dock indikatorer och målsättning för en insats vilket försvårar uppföljningen. Vi bedömer att nämnden bör utveckla ett målvärde för samtliga satsningar i syfte att underlätta uppföljningen.

Vidare framgår att behörighetsstrukturen i verksamhetssystemet Pulsen Combine inte fullt ut speglar ansvarsfördelningen. Det finns exempelvis ingen begränsning i systemet som hindrar handläggare med delegation från att fatta beslut i ärenden som enligt delegationsordningen ska fattas av till exempel gruppledare eller resultatansvarig. Det finns således en risk för att beslut fattas av en person som saknar delegationsrätt. Vi bedömer däremot att verksamhetens beslutsattestering och implementerade kontrollaktiviteter i huvudsak är tillräckliga för att stävja denna risk. Detta baserar vi även på att inga avvikelser har identifierats i vår stickprovsgranskning. Nämnden bör däremot se över om behörighetsstrukturen i verksamhetssystemet på ett bättre sätt kan spegla ansvarsfördelningen enligt bilaga till delegationsordningen.

Vi noterar att internkontrollplanen innehåller tre risker kopplade till hantering av insatser, däremot saknas risker kopplade till utbetalningsprocessen. Verksamheten har däremot löpande kontrollaktiviteter i olika delar av handlägnings- och utbetalningsflödet vilka bygger på en riskanalys. Vi bedömer att detta är tillräckligt i nuläget. Vi rekommenderar däremot nämnden att dokumentera den omvärlds- och riskanalys som befintliga kontroller i handlägnings- och utbetalningsprocessen bygger på. Detta för att framgent kunna

uppdatera kontroller och säkerställa att dessa är aktuella och relevanta utifrån ett riskperspektiv.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi socialnämnden att:

- ▶ Dokumentera den omvärlds- och riskanalys som befintliga kontroller i handläggnings- och utbetalningsprocessen bygger på.
- ▶ Se över om behörighetsstrukturen i verksamhetssystemet på ett bättre sätt kan spegla ansvarsfördelningen enligt bilaga till delegationsordningen
- ▶ Definiera ett målvärde för samtliga satsningar i verksamhetsplanen för att underlätta uppföljning

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt Socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. I arbetet med ekonomiskt bistånd är socialtjänstens huvuduppgift att hjälpa personer så att de klarar sin försörjning på egen hand. Södertälje kommun har landets högsta jämförelsetal sett till utbetalt belopp bistånd per hushåll med försörjningsstöd, samt sett till andel av biståndsmottagarna som har långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd.

Utbetalningarna baseras på beslut som fattas och dokumenteras i kommunens verksamhetssystem. Konsekvenserna av bristande rutiner och kontroller kan få både ekonomiska och förtroendemässiga följder. Revisorerna har i sin riskanalys funnit att det finns anledning att genomföra en fördjupad granskning av nämndens interna kontroll och former för uppföljning när det gäller utbetalningar av försörjningsstöd.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att bedöma i vilken utsträckning socialnämnden bedriver en tillräcklig styrning och intern kontroll i samband med hantering och utbetalning av försörjningsstöd.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer socialnämnden en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för beslut om och utbetalning av försörjningsstöd?
 - ▶ Återspeglas denna arbetsfördelning i behörighetsstrukturen i berörda verksamhets- och ekonomisystem?
- ▶ Har socialnämnden rutiner och riktlinjer för att säkerställa hög rättssäkerhet och motverka risken att försörjningsstöd utbetalas på felaktig grund, med felaktiga belopp eller till felaktiga mottagare?
 - ▶ I vilken utsträckning har nämndens beslut om försörjningsstöd överklagats? Hur stor är andelen bifall av överklagade beslut?
 - ▶ Finns det dokumenterade kontroller och rutiner som säkerställer att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas?
- ▶ Tillses nämnden kontrollaktiviteter som säkerställer god intern kontroll inom området?

1.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser socialnämnden.

1.4 Metod och genomförande

Granskningens genomförande innefattar dokumentstudier och intervjuer med ansvariga, bland annat enhetschefer, socialsekreterare och ekonomiadministratörer. Se bilaga 1. Dokumentstudierna innefattar bland annat styr- och uppföljningsdokument. Dessutom har vi genomfört en stickprovskontroll av 13 genomförda utbetalningar mellan januari och juni 2022. I vår stickprovsvisa granskning har vi tagit del av beslut, beslutsunderlag, ansökan, ekonomisk beräkning samt utdrag av attest.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Socialtjänstlagen 4 kap. samt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2013:1
- ▶ Kommunfullmäktiges fastställda styrdokument med bäring på området, se kortfattad sammanfattning nedan.

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

Socialtjänstlagen (SoL) är en ramlag som anger syftet med, och inriktningen för, olika insatser. I kapitel 4 SoL regleras rätten till bistånd. I de fall en person har beviljats ekonomiskt bistånd på felaktiga grunder finns det en återbetalningsskyldighet vilket regleras i 9 kap 1 § SoL. Återkrav kan ske i följande fall:

- ▶ återbetalningsskyldighet av felaktigt eller för högt ekonomiskt bistånd¹. 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 §)

Reglemente

I *Socialnämndens reglemente*, beslutad av kommunfullmäktige den 20 december 2021, framgår att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter som enligt lag åligger socialnämnd, med undantag för uppgifter enligt socialförsäkringsbalken och de uppgifter som ankommer på kommunen för personer med funktionsnedsättning och personer över 65 år enligt SoL. Nämnden utgör kommunens arbetslöshetsnämnd.

Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt tillstånd

Södertälje kommun har beslutat om *Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd*. Riktlinjerna antogs senast av kommunfullmäktige 11 november 2019. Syftet med riktlinjerna är att skapa rättssäkerhet för den enskilde samt att skapa likställighet i hanteringen av biståndsprövning

¹ Exempelvis kan återkrav av bistånd föranledas om det betalats ut på felaktiga grunder, bidragsbrott, bistånd som lämnats som förskott på förmån eller ersättning, samt om biståndet har getts under villkor om återbetalning.

Attestreglemente

Attestreglementet, beslutat av kommunfullmäktige den 18 december 2008, omfattar kommunens samtliga ekonomiska transaktioner och finns där för att säkerställa att dessa är korrekta. Det framgår att respektive nämnd utser beslutsattestanter. Det ska även finnas aktuella förteckningar över dessa. Nämnderna ansvarar för att antagna regler samt tillämpningsanvisningarna följs. Nämnderna kan även vid behov utfärda ytterligare tillämpningsanvisningar för sitt verksamhetsområde.

Kommunfullmäktiges mål och budget

Mål och budget 2022-2024 för Södertälje kommun beslutades av kommunfullmäktige den 29 november 2021. Nämnderna ska förhålla sig till målen och förtydliga och konkretisera målen inom ramen för sitt specifika samhällsuppdrag. Fokusområden för socialnämnden är:

- ▶ Stärka det förebyggande arbetet kring barn och unga för att säkerställa att social problematik identifieras tidigt och att tidiga insatser kan ges kring barns uppväxtvillkor.
- ▶ Medverka till att de individer som är en del av nämndens insatser rustas för att ta del av Arbetsförmedlingens insatser och egen försörjning.
- ▶ Verka för att etablera en ny familjecentral i Hovsjö.
- ▶ Ansvara för att Södertälje kommun säkerställer ett stabilt och långsiktigt samarbete med Södertäljejourerna.

2. Nämndens styrning

2.1 Verksamhetsplan med intern kontroll

2.1.1 Verksamhetsplan

I verksamhetsplanen för 2022 har socialnämnden tagit fram inriktningar samt elva nämndspecifika mål som beskriver hur nämnden ska bidra till uppfyllelsen av kommunfullmäktigemålen. Nämnden identifierar även satsningar och indikatorer för att möta utmaningar, förändringar och behov framöver.

Kopplat till fullmäktigemålen "Medborgarna har goda livsvillkor" samt "Södertälje kommun har en god ekonomisk hushållning" finns inriktningar relevanta för granskningen. Av dessa inriktningar framgår att socialtjänsten ansvarar för ekonomisk hjälp och annat bistånd samt att de ska verka för att människor i behov av ekonomiskt bistånd kan uppnå egen försörjning. Det framgår att nämndens insatser ska vara resurseffektiva vilket ska säkerställas utifrån systematisk uppföljning. Nämnden ska med rättssäkra utredningar identifiera, förebygga och hantera fusk och bedrägerier. Det framgår även att en förutsättning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning samt att digitala hjälpmedel som effektiviserar och minskar resursåtgången i administrativa processer ska användas.

Nedan redovisas för granskningen relevanta nämndmål, satsningar och indikatorer samt ingående värde och målriktning.

Nämndens inriktning	Nämndmål	Satsning	Indikator	Ingående värde	Mål 2022
Socialtjänsten ansvarar för ekonomisk hjälp och till familjer och enskilda som behöver det. Socialtjänsten ska verka för att människor i behov av ekonomiskt bistånd kan uppnå egen försörjning.	Nämnden arbetar förebyggande och med tidiga insatser	Vidareutveckla samverkan och förebyggande arbete.	Andel hushåll med reglerade inkassokrav (hyresskulder) efter vräkningsförebyggande insatser (%)	82 (2021)	Öka
			Andel skuldsatta medborgare som får budget och skuldrådgivning av sociala boendeenheter (%)	9,3 (2020)	Öka
	Nämndens insatser och stöd är av god kvalitet och baseras på evidens och bästa tillgängliga kunskap	Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet (SKA) utifrån prioriterade områden	-	-	-

Verksamhet och insatser är resurseffektiva med brukares behov i fokus. Med rättssäkra utredningar ska rätt person ska ha rätt hjälp i rätt tid till rätt kostnad.	Nämnden utvecklar digitala verktyg och tjänster som skapar nytta för medarbetare och medborgare	Vidareutveckla digitala arbetssätt	Andel E-ansökningar, ekonomiskt bistånd (%)	15 (jan- okt 2021)	Öka
---	---	------------------------------------	---	--------------------	-----

Förutom de mål som anges beskrivs också att fokus ska vara att träffa klienter och utveckla bättre kvalitativa utredningar. Av verksamhetsplanen framgår att:

- ▶ en inventering av alla hushåll med ekonomiskt bistånd kommer att genomföras i syfte att säkerställa att de får rätt insats och att de som behöver extra stöd erbjuds det, antingen från arbetsmarknadsenheten eller socialsekreterare.
- ▶ FUT-arbetet (felaktiga utbetalningar) ska implementeras i alla processer och
- ▶ verksamheten ska även arbeta med att förkorta den genomsnittliga väntetiden för nybesök, som under perioder överskridit riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd.

2.1.2 Internkontrollplan

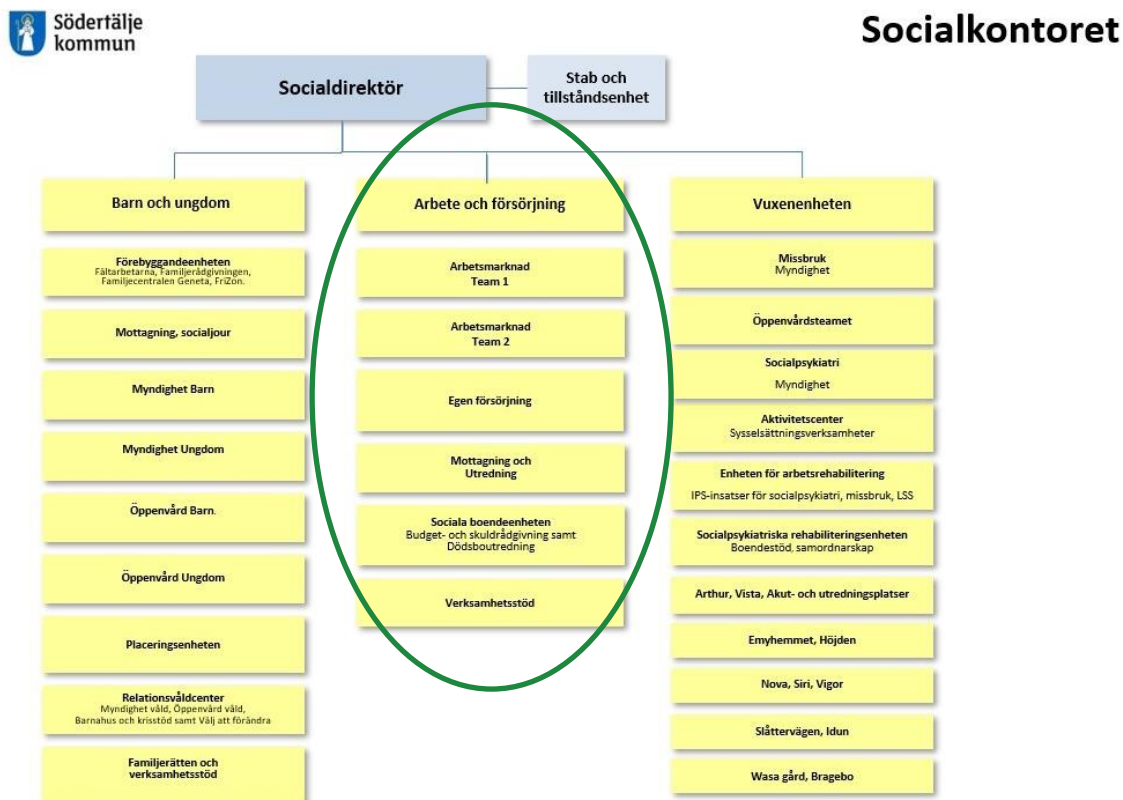
Av *Internkontrollplan 2022* framgår att en risk- och konsekvensbedömning ligger till grund för internkontrollplanen. Riskerna bedöms på en 4-gradig skala utifrån sannolikheten för att den oönskade händelsen inträffar samt allvarlighetsgrad (konsekvenser) om det sker. Samtliga risker som identifieras av verksamheten ska åtgärdas inom aktuellt resultatområde men internkontrollplanen innefattar de risker som anses mest allvarliga och kan hanteras inom nämndens verksamhet.

En kontrollaktivitet som internkontrollplanen lyfter är "datalogg riktlinjer för loggkontroll SoL" som ska säkerställa att obehöriga ej har åtkomst till SoL-journal. Ansvarig är den ansvariga chefen eller resultatområdeschefen (ROCH) och ska ske en gång per år genom kvalitetskontroll eller stickprov. En risk har även identifierats kring klientbesök där risken är att dessa inte sker i tillräcklig omfattning. Ett kontrollmål är att socialsekreterare ska träffa sina klienter minst var tredje månad. För kontroll är ROCH ansvarig och det ska genom stickprov tas ut 20 ärenden månadsvis. Ännu en risk handlar om att väntetiden för nybesök är för lång och alla ärenden ska därför kontrolleras månadsvis av ROCH. Inom 14 dagar ska nybesök erbjudas. Internkontrollplanen berör inte risker eller åtgärder kopplat till utbetalningsprocessen. Dessa risker berörs i avsnitt 3.1.2 och 3.1.3.

2.2 Roll- och ansvarsfördelning

Socialkontoret arbetar på uppdrag av socialnämnden och ansvarar för att ge stöd till barn och ungdom, vuxna med psykisk funktionsnedsättning och missbruk samt försörjningsstöd. Verksamheterna styrs bland annat av socialtjänstlagen (SoL), lagen med särskilda

bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare (LVM).
Socialkontoret leds av socialdirektör och är organiserad på följande vis:



Figur 1: Organisationsöversikt, bild från kommunen

Under arbete och försörjning finns flera enheter som arbetar med handläggning av ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd. På enheten mottagning och utredning finns en resultatenhetschef, två gruppleddare och 17 handläggare. Det sitter även två administratörer från verksamhetsstöd på enheten. Mottagning och utredning hanterar nyinkomna ansökningar och gör en grundlig utredning för att ta ett beslut om antingen bifall eller avslag av ekonomiskt bistånd.

Egen försörjning har två enheter med totalt 48 medarbetare inklusive en enhetschef vardera. Där sitter handläggare som arbetar med klienter som tidigare beviljats ekonomiskt bistånd och har ett mer långvarigt behov. De har handläggare som har olika inriktningar, till exempel tandvårdsutredare, handläggare mot ungdomar, mot våld i nära relation m.fl.

Verksamhetsstöd är en enhet med totalt 21 medarbetare, resultatenhetschefen, två gruppleddare och 18 administratörer. Alla administratörer sitter i receptionen efter ett rullande schema och när de inte gör det har de olika uppgifter baserat på erfarenhet och kunskap. Bland annat hjälper de till på andra enheter som handläggare och genomför kontroller av handläggare och klienter för att upptäcka eventuella fel i utbetalningar.

2.2.1 Delegationsordning

Av Delegationsordning för socialnämnden, antagen av socialnämnden 12 april 2022, framgår att socialsekreterare beslutar om ekonomiskt bistånd för försörjningsstöd enligt riksnorm samt socialsekreterare eller gruppleddare vid högre eller lägre nivå än norm och anvisningar. Beslut i fråga om ekonomiskt bistånd i andra fall tas av gruppleddare upp till 25 procent av prisbasbelopp. Belopp mellan 25-50 procent beslutas av resultatenhetschef. Belopp därutöver beslutas av utskottet. Det finns även ytterligare specificerat vem som får

ta beslut om vilka typer av ärenden i bilaga till delegationsordningen. Exempelvis får socialsekreterare besluta om hyreskostnad enligt de riktlinjer som finns men utöver genomsnittet måste gruppleddare besluta. Även vid höjning av bistånd måste gruppleddare fatta beslutet. Nedan tabell visar utdrag från delegationsordningen.

Beslut om	Delegat
Beslut i fråga om försörjningsstöd enligt norm.	Socialsekreterare Socialsekreterare vid jour
Beslut i fråga om försörjningsstöd till en högre eller lägre nivå än norm och anvisningar. <i>Tydliggörs ytterligare med begränsningar i bilaga till delegationsordning.</i>	Socialsekreterare Gruppleddare
Beslut i fråga om bistånd i annan form enligt norm, anvisningar eller kommunala riktlinjer. <i>Tydliggörs ytterligare med begränsningar i bilaga till delegationsordning.</i>	Socialsekreterare, Gruppleddare, Boutredare Socialsekreterare vid jour
Beslut i fråga om ekonomiskt bistånd i andra fall <ul style="list-style-type: none"> • belopp upp till 25 % av prisbasbelopp, • belopp mellan 25 % och 50 % av prisbasbelopp, • belopp över 50 % av prisbasbelopp, • bistånd som inte regleras på <i>annat sätt</i>. 	Gruppleddare Resultatenhetschef Utskott Utskott

En nyanställd medarbetare har inte delegation vilket innebär att den inte får fatta beslut i ärenden och har inte heller beslutsbehörighet i verksamhetssystemet Pulsen Combine. Hur lång tid det tar innan nyanställda får delegation beror på personens tidigare erfarenhet men det är ett beslut som resultatområdeschefen fattar i samråd med gruppleddaren och personen i fråga. När medarbetaren ges delegation registreras denna på ett nytt konto i verksamhetssystemet med beslutsbehörighet.

Vad gäller behörighet i verksamhetssystemet så följer denna, enligt uppgift, inte delegationsordningen fullt ut. Det finns ingen kategorisering eller liknande som gör att handläggare inte kan fatta beslut i ärenden som resultatenhetschefen egentligen ska besluta i, varken utifrån belopp eller övriga begränsningar i enlighet med bilaga till delegationsordningen. Ett exempel på ett sådant område är kostnader över norm.

2.3 Vår bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden har säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning för beslut och utbetalning av försörjningsstöd. Det finns tydliga roller och ansvar vad gäller bistånds-/myndighetsprocess såväl som i utbetalningsprocessen med syfte att säkerställa korrekta beslut samt att rätt belopp når rätt person. I delegationsordning för Socialnämnden tydliggörs ansvarsfördelningen kring beslut om

ekonomiskt bistånd och behörighetsstrukturen återspeglas i väsentliga delar i verksamhetssystemen.

En nyanställd utan delegation kan inte bifalla eller avslå beslut utan endast någon handläggare med delegation kan göra det. Däremot finns det inget i systemet som hindrar de handläggare med delegation att fatta beslut i ärenden som egentligen borde fattas av till exempel gruppleddare eller resultatansvarig. Detta bedöms som en risk men verksamheten har identifierat denna risk och attest samt kontroll finns på plats för att stävja risken, vilket beskrivs ytterligare i avsnitt 3.1.2. Vi bedömer att nämnden bör undersöka om det är möjligt att koppla behörighetsnivåerna i verksamhetssystemet till de begränsningar som finns i bilaga till delegationsordningen.

Vi ser positivt på att verksamhetsplanen innehåller mål och indikatorer som är kopplade till hantering av försörjningsstöd. Då Södertälje har det högsta jämförelsetalet sett till utbetalt belopp bistånd per hushåll med ekonomiskt bistånd, är satsningarna om att vidareutveckla det förebyggande arbetet samt att förkorta nämndens insatser ett steg på vägen. Även satsningen om att vidareutveckla digitala arbetssätt bedöms som positivt för att effektivisera nämndens hantering av utbetalningar. Vi ställer oss frågande till att insatsen om att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet inte har konkretiserats ytterligare med indikatorer eller målvärden. Detta försvårar uppföljningen av insatsen.

Internkontrollplanen innehåller tre risker som kan kopplas till hanteringen av insatser. Däremot saknas risker kopplade till utbetalningsprocessen. Vi gör däremot bedömningen att nämnden har kontroller kopplade till utbetalningsprocessen som är baserade på en risk- och omvärldsanalys, vilket beskrivs i efterföljande kapitel. Denna är däremot inte dokumenterad.

3. Processen för hantering och utbetalning av ekonomiskt bistånd

Södertälje kommun har ett kvalitetsledningssystem där alla rutiner, checklistor, processbeskrivningar och övrig dokumentation finns tillgänglig. Dokumenten beskriver allt ifrån hur en ansökan ska hanteras på mottagning till hur utbetalning och eventuella återkrav ska ske. Rutinerna finns på plats för att säkerställa att alla delar i processen för hantering och utbetalning av ekonomiskt bistånd sker korrekt. Av intervjuer framgår att det finns tillräckligt många rutiner men att det kan vara svårt att hitta i kvalitetsledningssystemet. Det efterfrågas exempelvis rutiner kring hur sjukskrivning ska hanteras vid misstanke om felaktiga utbetalningar.

Ett urval av de rutiner som finns i kvalitetsledningssystemet är:

- ▶ Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd
- ▶ Attestering och utbetalning
- ▶ Checklista attest
- ▶ Fakturahantering
- ▶ Process återkrav
- ▶ Utredningsstöd utreda återkrav
- ▶ Process FUT
- ▶ Kontroller av utbetalningar
- ▶ Rutin loggkontroll

3.1 Rutiner för handläggningsprocessen

Av riktlinjerna framgår bland annat huvudprinciper för handläggning, att alla beslut ska vara motiverade samt att försörjningsstödet ska leda till en skälig livsnivå. Försörjningsstödet består av riksnormen som är den schabloniserade delen av stödet samt skäliga kostnader för bland annat boende, arbetsresor och försäkringar.

Riktlinjerna reglerar även vilka krav som ställs på den sökande gällande att följa handlingsplan, krav på handläggningen bland annat ansökningstid, även hur återkrav går till och i vilka fall biståndet ska täcka skäliga kostnader utöver riksnormen och livsföring i övrigt. Vid en ansökan av ekonomiskt bistånd kontrolleras personens rätt till stödet grundligt på enheten mottagning och utredning. Uppgifter som alltid ska kontrolleras för att utreda om personer har rätt till bistånd samt för att förebygga felaktiga betalningar är:

- ▶ Identitet och medborgarskap (i detta ingår kontroll av permanent uppehållstillstånd)
- ▶ Boende
- ▶ Folkbokföring
- ▶ Att en aktuell handlingsplan ska finnas vid försörjningsstöd och att den följs,
- ▶ Vårdnadshavare för barn i hushållet,
- ▶ Om personen är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.
- ▶ Inkomster och tillgångar (såsom bilinnehav och bankmedel)
- ▶ Utgifter

- ▶ Taxerad inkomst
- ▶ Slutskattsedel

I *Riktlinjer för handläggning* beskrivs bland annat det förebyggande arbete som sker för att motverka felaktiga utbetalningar av bistånd. En person som ansöker om försörjningsstöd kommer fysiskt till receptionen och lämnar in dokumentation samt träffar en handläggare för ett nybesök. I receptionen sitter personal från verksamhetsstöd som säkerställer så att rätt dokumentation lämnas in.

Biståndshandläggare gör sedan en bedömning om den sökande individen är i behov av försörjningsstöd baserat på hushållets redovisade inkomster och kostnader. Handläggaren gör även en ekonomisk utredning utifrån uppgifter från SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd). SSBTEK hanterar uppgifter från olika myndigheter såsom CSN, Försäkringskassan, Skattemyndigheten etc. Av riktlinjerna framgår även att kontoutdrag ska begäras in vilket ska återupprepas om ärendet kvarstår. Beräkning görs sedan i form av normbelopp som utgår från riksnormen. Därefter fattas beslut där det framgår vad individen har rätt till och varför. Detta görs av den biståndshandläggare som är ansvarig för ärendet.

Hembesök ska genomföras om det krävs för att kontrollera riktigheten i lämnade uppgifter dessutom ska hembesök alltid ske vid avhysning av barnfamiljer. Ett hembesök får endast genomföras med klientens samtycke för att ta hänsyn till dennes integritet. Ett besök ska meddelas minst en dag innan och om klienten inte godkänner det bokas en annan dag in.

Vid upptäckt eller misstanke om att en person medvetet lämnar oriktiga uppgifter implementeras rutinerna för FUT-anmälan samt polisanmälan, se beskrivning av processen under 3.2.2.

3.1.1 Överklagan

Om kommunen beslutar om ett avslag av försörjningsstöd har klienten rätt att överklaga. Skulle klienten överklaga kan ärendet gå till domstol. Det finns en processbeskrivning med tillhörande rutiner kring överklagan som fungerar som stöd för handläggning. Enligt uppgift har nämndens beslut överklagats i 0,6 procent av avslagsärendena mellan den 1 januari 2021 och 12 april 2022 och domarna har visat att nämndens beslut varit rätt i 86,2 procent av fallen. Nämnden eller verksamheten har inte beslutat om något målvärde avseende detta.

Totalt antal avslagsbeslut (delavslag och helt avslag), perioden 1 jan 2021 - 12 april 2022	2128
Antal överklagade beslut, perioden 1 jan 2021 - 12 april 2022	123
Andel domar där nämndens beslut bedömts korrekt, perioden 1 jan 2021 - 12 april 2022	86,2 %

3.1.2 Stöd till handläggare

Vid anställning av en ny handläggare sker en introduktionsutbildning. Under den får personen utbildning i hur den ska upptäcka oegentligheter dels med hjälp av de checklistor och rutiner som finns, dels då FUT-utredare utbildar om just felaktiga utbetalningar och hur dessa kan undvikas. Förutom introduktionsutbildningen sker motiverande samtal och vissa utbildningar vid tema-dagar som socialsekreterarna har varje vecka. FUT-utredarna har haft utbildningar kring gängkriminalitet samt externa utbildningar. I intervjuer efterfrågas

fler utbildningar men vissa menar att det inte finns plats för utbildningar i schemat och att det endast skulle leda till stress att vara borta från det ordinarie arbetet.

Handläggare kan även boka tid med FUT-resurser för ärendegenomgångar om de misstänker att det finns oegentligheter i specifika ärenden. FUT-resurserna finns dels som stöd för övriga handläggare, dels för att handlägga de ärenden hos klienter där det tidigare förekommit felaktiga utbetalningar samt de där olika omständigheter gör att det misstänks pågå oegentligheter.

För att hålla sig uppdaterade om hur de som begår brott går tillväga och därmed undvika att betala ut felaktigt bistånd till dessa sker omvärldsbevakning. Enligt intervju sker detta via utbildningar, konferenser samt att hålla sig ajour i samhällsdebatten. De får även information av andra myndigheter som migrationsverket och polismyndigheten.

3.1.3 Kvalitetskontroll

Det genomförs en kvalitetskontroll som utgör en egenkontroll med syfte att säkerställa kvalitet. Rutinen *Kvalitetskontroll* beskriver genomförandet och rapporteringen av kontrollen. På enheterna mottagning och utredning samt egen försörjning ska minst 40 ansökningar vardera kontrolleras per månad. Gruppledare tillsammans med berörd handläggare genomför kontrollen. Det är sex olika faktorer som kontrolleras:

- ▶ Dokumentation är relevant
- ▶ Kriterier för rättssäkerheten uppfyllt
- ▶ Genomförandeplan finns och följs upp
- ▶ Barnperspektivet beaktas
- ▶ Insatsen är relevant
- ▶ Fysiska besök

Resultatet av kvalitetskontrollen dokumenteras och rapporteras i slutet av varje månad till egenkontroll och verksamhetens styrtavla. Rapporteringen innefattar antal ärenden som kontrollerats samt om faktorerna var uppfyllda eller inte.

3.2 Rutiner och kontroller för utbetalningsprocessen

Södertälje kommun har flera åtgärder och kontroller för att motverka att felaktiga utbetalningar sker. Kontrollerna omfattar både handläggarnas utredning och beslut samt klienterna. Det finns flera upprättade rutiner, checklistor och processkartor som beskriver hur de ska gå till. Det finns både proaktiva och reaktiva åtgärder som ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte ska kunna ske men även för att återkräva biståndet. Nedan

presenteras ett urval av de åtgärderna som de olika enheterna tar för att kontrollera att inga oegentligheter sker från klienters sida men även inom organisationen:



Figur 2: EYs bild över kontroller och ansvar

Kontrollerna finns där för att undvika felaktiga utbetalningar. I intervju uppges att risken för oegentligheter inom handlägningsprocessen hindras av flera faktorer, bl a då handläggare inte själva väljer sina klienter, samt att ärendet flyttar mellan enheter samt att flertalet kontroller finns i samtliga steg av hanterings- och utbetalningsprocessen.

Förutom de löpande kontrollerna som sker kan verksamhets- och internkontrollplanen lyfta områden där nämnden bör lägga fokus. I socialnämndens verksamhetsplan 2022 var ett fokus att en inventering av alla hushåll med ekonomiskt bistånd skulle genomföras. Syftet var att säkerställa att de får rätt insats och att de som behöver extra stöd erbjuds det, antingen från arbetsmarknadsenheten eller socialsekreterare. Denna inventering har genomförts med en extern konsult samt en handläggare. Resultatet visade att ca 40 procent är personer som inte är sjuka men står långt ifrån arbetsmarknaden samt att ca 40 procent är rehabärenden. Enligt intervju har insatserna minskat och de som fortfarande hanteras är sådana som behöver mycket stöd från socialtjänsten.

3.2.1 Proaktiva kontroller i utbetalningsflödet

På egen försörjning handläggs de ärenden där klienten tidigare haft försörjningsstöd. Månadsvis prövas det om klienten fortfarande har behov av stödet, denna kontroll är inte lika grundlig som vid första ansökan men bland annat kontrolleras folkbokföring samt kontoutdrag. Detta för att se så att beräkningen fortfarande är giltig, om lika många personer fortfarande bor på den angivna adressen samt att inget misstänksamt finns på kontoutdragen.

Attestering

Alla utbetalningar attesteras i två steg enligt en lathund, *Attestering och utbetalning*, dels av handläggare, dels av chef (slutlig beslutsattestering). Efter att handläggare attesterat blir ärendet otillgängligt för den personen och inga ändringar kan genomföras. Först när biståndsbeslutet blir godkänt vid beslutsattestering skapas ett utbetalningsunderlag i verksamhetssystemet.

På *enheten mottagning och utredning* attesteras samtliga utbetalningar av enhetschefen enligt checklistor och rutiner. *Enheterna för egen försörjning* har fler utbetalningar per dag och stickprovvis kontroll vid beslutsattestering görs därav av ett slumpmässigt urval av

utbetalningar. Enligt uppgift attesteras minst fyra utbetalningar om dagen men oftast fler. Dessa attesteringar genomförs i enlighet med framtagna checklistor.

Vid attestering ses dokumentationen som ligger till grund för beslutet över, att det är rätt antal personer som använts i beräkningen, om den beslutande handläggaren har delegation, om adress stämmer med mer. Vid fel kan utbetalningen inte återföras till handläggarna utan vid fel stoppas betalningen och chefen informerar handläggaren.

Beslutsattestering på de bankkort som kommunen delar ut till klienter som inte har ett bankkonto eller är i akut behov av pengar görs av verksamhetsstöd.

Betalningsfil och bokföringsfil

Efter att betalningarna är godkända och attesterade i Combine skapas automatisk två filer varje dag kl 17; en betalningsfil som går till banken och en bokföringsfil som går till redovisning. Betalningsfilen som går till banken inväntar godkännande av ekonom. Redovisningsenheten har bankfullmakt att signera filen i banken men kan inte göra några ändringar utöver att ta bort betalningar där kontot är felaktigt. Innan detta godkännande görs i Nordea ska verksamheten², när filen gått iväg från Combine, skicka ett sammandrag till redovisning på vilken summa som gått iväg från Combine. I samband med detta signeras rapporten digitalt innan den tas ut. Redovisning jämför beloppet som ligger i Nordea och väntar på godkännande för betalning med det sammandrag som verksamheten skickat till på alla betalningar som gått iväg från Combine.

3.2.2 Reaktiva kontrollåtgärder i utbetalningsflödet

I syfte att undvika långsiktigt bidragsfusk och att felaktiga betalningar inte sker framgent finns flera kontrollaktiviteter. Varje dag genomförs kontroller av gårdagens och dagens genomförda utbetalningar. Administratörer på verksamhetsstöd väljer slumpmässigt ut en handläggare per enhet varje dag som de kontrollerar för att säkerställa att rätt belopp går till rätt konto. Enligt rutinen *Kontroller på utbetalningar* ska resultatet av kontrollen dokumenteras och lämnas in till berörd resultatenhetschef som ansvarar för återkoppling till handläggaren.

I dessa kontroller stämmer de av kontot på betalningen med det som uppgetts av klienten samt kontrollerar att det är samma konto som använts tidigare, även att beloppet är korrekt utifrån det beslut som tagits. Även underlagen till beslutet granskas för att verifiera att alla underlag finns och att de inte väcker misstanke om felaktig utbetalning.

Utöver de dagliga kontrollerna av handläggarna gör administratörer på verksamhetsstöd även kontroller på samtliga klienter varannan månad. Då kontrolleras att alla uppgifter som angivits är korrekta och att rätt underlag har lämnats in. De kontrollerar folkbokföringen, att de bor där de angivit och att antal personer som bor på adressen är korrekt samt om det finns fordon eller företag skrivna på adressen. De kontrollerar även om beräkningen som handläggaren har gjort är korrekt och om klienten sökt om bostadsbidrag, om de får inneboendehyra samt om läkarintyg finns vid sjukskrivning. Intervjuade uppger att det finns olika sätt för handläggare att göra beräkningar gällande hyror, det skiljer sig beroende på hur klienter ansöker. Detta uppges vara en svårighet vid kontroller då beräkningarna ser ut på olika sätt.

Loggkontroll

Varje chef som har medarbetare med behörighet i verksamhetssystemet gör även loggkontroller. Loggkontrollerna görs enligt *Rutin för loggkontroller av social dokumentation inom socialtjänsten* och syftet är att granska att klientens integritet

² Ansvaret ligger på några få medarbetare inom socialkontoret

säkerställs, att regelverket efterlevs och att ingen otillbörlig användning av systemet sker. Loggkontrollerna kan initieras av olika anledningar, dels sker systematiska stickprovskontroller, dels särskilt riktade kontroller. Det kan även ske på klientens begäran, vid släktrelation eller avsaknad av arbetsrelation eller om klienten är av medialt intresse.

Utredning om felaktiga utbetalningar och återkrav

Vid misstanke av felaktiga utbetalningar går socialsekreterare igenom ärendet med en gruppledare och en FUT-remiss lämnas in till enhetschefen. Enhetschef lämnar sedan vidare ärendet till FUT-utredare. FUT-utredare kan även få in tips från allmänheten brevledes eller via reception men främst är det handläggare som uppmärksammar fel. Enligt processbeskrivningen *FUT-processen* som finns i kommunens kvalitetsledningssystem öppnas sedan en utredning och FUT-utredarna lämnar ett förslag till beslut om polisanmälan som sedan fattas av enhetschefen. Om fel har skett ska klienten återkrävas på de felaktiga utbetalningarna, ett förslag till beslut måste kommuniceras till klienten som kan komma med synpunkter inom två veckor och därefter fattas beslutet. Ärendet skickas till verksamhetsstöd där en administratör skickar kravbrev. Om det inte skett någon inbetalning efter en månad skickas en påminnelse och om det fortfarande inte betalats sker en betalningsförmågebedömning. Om betalningsförmåga finns ska ärendet skickas till förvaltningsrätten och vid bifall fortsätter Kronofogden kravhandläggningen, vid avslag skickat ärendet till socialnämndensutskott för att eventuellt skickas vidare till Kammarrätten.

FUT-utredarna för sedan slutet på 2017 statistik över hur många utredningar som inletts och hur många som slutförts samt resultaten för dessa. I denna statistik framgår att 187 utredningar inletts varav 135 har slutförts. Det har gjorts 98 polisanmälningar med ett sammanlagt skadeståndsanspråk på 34 mnkr.³ 37 utredningar har lagts ner på grund av olika anledningar.

3.3 Validering av rutiner genom stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en stickprovsvis granskning av 13 utbetalningar mellan perioden 1 januari till 30 juni 2022. Det rör sig om ca 12 000 transaktioner. Vi har gjort ett slumpmässigt urval och granskat samtliga transaktioner utifrån sex kontrollpunkter. Dessa är:

- ▶ Finns underliggande beräkning och stämmer denna med utbetalat belopp?
- ▶ Finns beslut och stämmer detta med utbetalat belopp?
- ▶ Har beslutsfattaren rätt att ta beslutet enligt delegationsordning?
- ▶ Har utbetalning gjorts till rätt person/angivet konto enligt ansökan?
- ▶ Är attestering gjord och av rätt funktion?

Inga väsentliga fel eller avvikelser har noterats i vår granskning. I något fall har sökanden lämnat felaktiga uppgifter om bankkontot (en felaktig siffra). Handläggaren har då lagt in bankkontouppgifter som funnits i tillhörande kontoutdrag. I samtliga fall stämmer utbetalat belopp överens med belopp som framgår av handläggarens beräkningsunderlag och beslut.

Vi noterar i övrigt att sökande i flera fall lämnar uppgifter om inkomster eller utgifter som visar sig vara felaktiga efter kontroll av handläggare. Detta kan vara medvetet eller

³ Det är inte säkert att kommunen får in denna summa.

omedvetet. I något fall är det ej gynnande för den sökande. Tydligt är att handläggarna har kontroller på plats för att upptäcka detta.

3.4 Vår bedömning

Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för att säkerställa en hög rättssäkerhet samt motverka risken att försörjningsstöd betalas ut felaktigt. Detta då rutiner, checklistor och processbeskrivningar för alla väsentliga steg i handläggning och utbetalning finns dokumenterade och tillgängliga för medarbetare i kvalitetsledningssystemet. Vidare visar vår stickprovsgranskning inte på några väsentliga avvikelser.

Nämnden har flera kontroller på plats för att säkerställa korrekta beslut och utbetalningar. Inom ramen för den första utredningen sker en kontroll av klienten vilket ligger till grund för beslut, denna kontroll är grundlig och inkluderar i vissa fall hembesök. Varje månad sker även kontroll för att säkerställa att klienten fortfarande är i behov av ekonomiskt bistånd och att de uppgifter som lämnats fortfarande är giltiga. Kopplat till detta finns vägledning kring risker som handläggarna bör vara uppmärksamma på för att förebygga oegentligheter och felaktiga utbetalningar. Dessa kontroller finns för att säkerställa både att klienter inte anger felaktiga uppgifter och att handläggare inte ska kunna utnyttja systemet för egen vinning och att oegentligheter inte inträffar inom organisationen.

Nämnden har flera kontrollaktiviteter i olika delar av utbetalningsprocessen för att säkerställa en god intern kontroll. Aktiviteter som genomförs för att förebygga felaktiga utbetalningar innefattar bland annat: attester av utbetalningar för att säkerställa att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas, dagliga stickprov där handläggarens beslut och utredning kontrolleras, kontroller av klienter varannan månad samt kvalitetskontroller.

Felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data kan ge konsekvenser för såväl den enskilde som rättssäkerheten i biståndsbedömningen och förtroendet för kommunen. Det finns spärrar i verksamhetssystemet som innebär att ändringar inte kan göras efter beslutsattest är genomförd. Det finns även begränsningar i ekonomisystemet (Unit4 ERP) som gör att ändringar inte kan göras i betalningsfilen. Vidare genomförs loggkontroller med regelbundenhet i syfte att uppmärksamma otillbörlig ändring av information.

Vid misstanke om felaktiga utbetalningar finns en FUT-process implementerad i alla delar, från inledd utredning på mottagning och utredning till dess att insatserna avslutas. FUT-resurser finns tillgängliga som stöd för handläggarna och FUT-utredare kan kontaktas vid misstanke om felaktiga utbetalningar.

4. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Säkerställer socialnämnden en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning för beslut om och utbetalning av försörjningsstöd? <ul style="list-style-type: none"> ▶ Återspeglas denna arbetsfördelning i behörighetsstrukturen i berörda verksamhets- och ekonomisystem? 	<p>Ja. I delegationsordning för Socialnämnden tydliggörs ansvarsfördelningen kring beslut om ekonomiskt bistånd. Behörighetsstrukturen återspeglas i väsentliga delar i verksamhetssystemen. Det finns även begränsningar i ekonomisystemet som gör att ändringar inte kan göras i betalningsfilen. Det genomförs även loggkontroller för att säkerställa att data inte hanteras eller ändras otillbörligen.</p> <p>Vi bedömer att nämnden bör undersöka om det är möjligt att koppla behörighetsnivåerna i verksamhetssystemet till de detaljerade begränsningar som finns i bilaga till delegationsordningen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Har socialnämnden rutiner och riktlinjer för att säkerställa hög rättssäkerhet och motverka risken att försörjningsstöd utbetalas på felaktig grund, med felaktiga belopp eller till felaktiga mottagare? <ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns det dokumenterade kontroller och rutiner som säkerställer att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas? ▶ I vilken utsträckning har nämndens beslut om försörjningsstöd överklagats? Hur stor är andelen bifall av överklagade beslut? 	<p>Ja. Rutiner, checklistor och processbeskrivningar för handläggning och utbetalning finns dokumenterade och tillgängliga för medarbetare i kvalitetsledningssystemet. Dessa rutiner bedöms främja att endast korrekta och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas. Vår stickprovsgranskning visar inte på några väsentliga avvikelser.</p> <p>Nämndens beslut har överklagats i 0,6 procent av ärendena mellan den 1 januari 2021 och 12 april 2022 och har i 86,2 procent av fallen bedömts korrekta.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tillsär nämnden kontrollaktiviteter som säkerställer god intern kontroll inom området? 	<p>Ja. Nämnden tillsär flera kontrollaktiviteter för att säkerställa intern kontroll. Aktiviteter som genomförs för att förebygga felaktiga utbetalningar är: en grundläggande utredning av klientens behov, löpande kontroller av uppgifter varje månad samt attester av utbetalningar. Vidare genomförs dagliga stickprov där handläggares beslut för dagen utreds, kontroller av klienter varannan månad, loggkontroller samt kvalitetskontroller.</p>

Södertälje den 1 sept 2022

Johanna Rydén
EYMadeleine Gustafsson
EY

Bilaga 1. Källförteckning

Intervjuade funktioner:

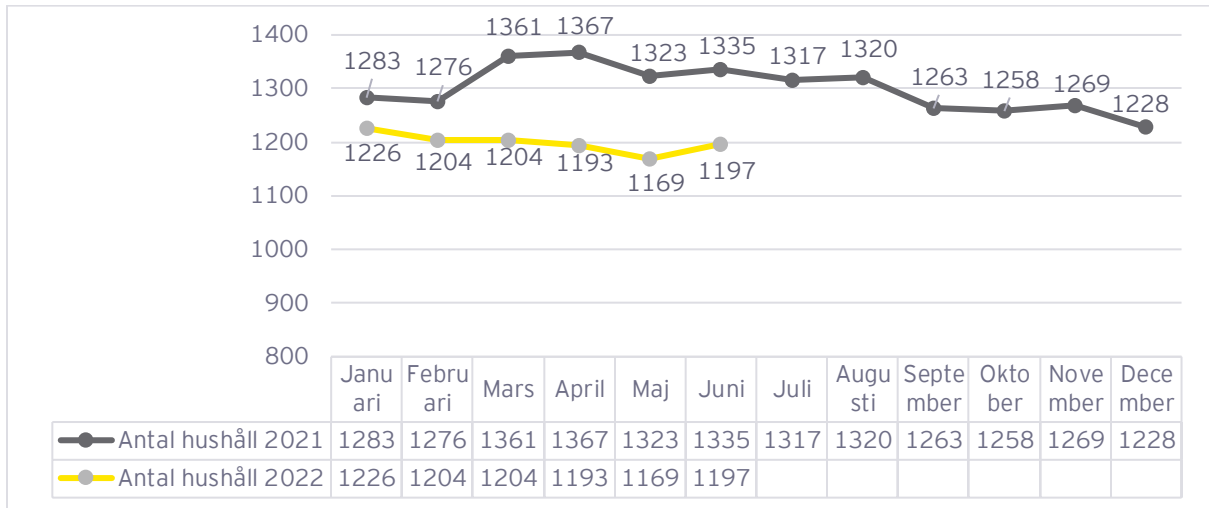
- ▶ Enhetschef Verksamhetsstöd
- ▶ Enhetschef Mottagning och utredning
- ▶ Enhetschef Egen försörjning 1
- ▶ Enhetschef Egen försörjning 2
- ▶ Administratörer Verksamhetsstöd
- ▶ Socialsekreterare Mottagning och utredning
- ▶ Socialsekreterare Egen försörjning 1
- ▶ Socialsekreterare Egen försörjning 2
- ▶ FUT-utredare Egen försörjning 1
- ▶ FUT-utredare Egen försörjning 2

Dokument:

- ▶ Verksamhetsplan 2022
- ▶ Reglemente för socialnämnden
- ▶ Attestreglemente
- ▶ Delegationsordning för socialnämnden, med bilaga
- ▶ Mål och budget 2022-2024
- ▶ Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd
- ▶ Rutin för Handlägningsprocessen
- ▶ Rutin för Ansökan om ekonomiskt bistånd
- ▶ Rutin för Attestering och utbetalning
- ▶ Checklista attest
- ▶ Rutin för Fakturahantering
- ▶ Rutin för att Bedöma betalningsförmåga
- ▶ Processbeskrivning för återkrav
- ▶ Rutin, Utredningsstöd utreda återkrav
- ▶ Processbeskrivning FUT
- ▶ Sammanställning, Brottsförebyggande åtgärder
- ▶ Kontroller av utbetalningar
- ▶ Rutin loggkontroll
- ▶ Stickprovsvis granskning v 13 transaktioner med följande handlingar:
 - Beslut
 - Beslutsunderlag
 - Ekonomisk beräkning
 - Ansökan med handlingar
 - Underlag för attest

Bilaga 2: Volymer och utbetalt belopp

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd, 2021-2022. Källa: Resultatuppföljning och analys, juni 2022. Södertälje kommun.



Utbetalt ekonomiskt bistånd, 2021-2022. Källa: Resultatuppföljning och analys, juni 2022. Södertälje kommun.

