

**Bräcke kommuns
revisorer**

Bräcke kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2012-06-14

Revisionsrapport "Försörjningsstöd"

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning av kommunens rutiner för försörjningsstöd.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 30 september 2012.

För Bräcke kommuns revisorer

Anna-Lisa Lindström
Ordförande

Mats Eriksson
Vice ordförande



Bräcke kommun

**Försörjningsstöd
Revisionsrapport**

Offentlig sektor - kommuner och landsting

KPMG AB

14 juni 2012

Antal sidor: 20

Bräcke Försörjningsstöd.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Lagstiftning, förordning och allmänna råd	5
10.	Statistik beträffande försörjningsstöd	6
11.	System för intern styrning och kontroll	8
11.1	Mål	8
11.2	Delegationsordning	9
11.3	Riktlinjer och rutinbeskrivningar	10
11.4	System för intern kontroll	11
12.	Aktgranskning	12
12.1	Dokumentation enligt SoL	12
12.2	Akt och journal	13
12.3	Ansökan	14
12.4	Kontroller vid biståndsbedömning	15
13.	Utbetalningsrutiner	17
13.1	Via bank- eller postgiro	17
13.2	Utbetalning mot faktura	18

1. Sammanfattning

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för försörjningsstöd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Försörjningsstödet uppgår årligen till en betydande kostnad för kommunen, för år 2011 till drygt 6 mkr¹. Kostnaderna har under senaste åren ökat. Under år 2011 har 173 hushåll fått försörjningsstöd. Den största gruppen är ensamstående män utan barn i åldrarna 18 – 34 år, se vidare under avsnitt 10.

Det är *väsentligt* att utbetalning sker till de personer som har behov av försörjningsstöd. Bräcke kommuns revisorer bedömer att det finns *risk* för att detta inte fungerar om riktlinjerna som stöd för biståndsbedömningen är otillräckliga eller om rutinbeskrivningar saknas för handläggning och dokumentation. Det är också viktigt att det finns rutiner för uppföljning av biståndsprovning i syfte att säkerställa att riktlinjer och rutinbeskrivningar efterlevs. Revisionen bedömer även att det kan finnas *risk* för brister i verifikationsmaterialet samt i rutinerna för intern kontroll vid utbetalning.

Kommunfullmäktige har för år 2012 antagit inriktningsmålet att andelen personer med försörjningsstöd ska minska över tid. Vi ser positivt på att kommunfullmäktige fastställt mål för verksamheten. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i samband med beredningen av målen till kommande års budget lämnar förslag som innebär att inriktningsmål tillsammans med effektmål och budget korresponderar, se avsnitt 11.1.

Kommunstyrelsen har, utifrån sitt uppdrag från kommunfullmäktige, ett grundläggande ansvar att tillse att kraven på god kvalitet enligt socialtjänstlagen samt kraven på att ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete upprättas och efterlevs. Utöver detta finns det grundläggande ansvaret för att säkerställa den interna kontrollen i kommunstyrelsens verksamhetsområden.

Vår övergripande bedömning utifrån den genomförda granskningen är att den visar på brister i efterlevanden av dessa krav.

Nedan beskriver vi ett antal områden där vi bedömer att det finns tydliga förbättringsbehov för att öka efterlevanden.

¹ Uppgift från 2011 års bokslut

Vi anser att den långtgående delegationen med enmansärenden som gäller för försörjningsstöd ställer stora krav på att det finns andra rutiner som säkerställer god intern kontroll i handlägningsprocessen. Våra iakttagelser och rekommendationer nedan bygger på denna utgångspunkt, se avsnitt 11.2.

Vi bedömer att "Riktlinjer för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt" är i stort behov av omarbetning och uppdatering för att bli ett ändamålsenligt stöd för handläggningen. Riktlinjer är viktiga för att säkerställa att ärenden blir korrekt handlagda och att varje ansökan blir prövad på lika villkor. Vi rekommenderar därför att framtagandet av nya riktlinjer prioriteras, se avsnitt 11.3.

Kommunstyrelsen har enligt uppgift inte genomfört någon uppföljning av interna kontrollen vad gäller ekonomiskt bistånd. Kommunstyrelsens val av områden för uppföljning ska baseras på en risk- och väsentlighetsanalys. Vi har inte närmare granskat den processen, se avsnitt 11.4

Formella genomförandeplaner saknas. Vi rekommenderar att individ- och familjeomsorgen inför rutiner för att säkerställa att kravet på genomförandeplaner efterlevs, se avsnitt 12.2.

Vi har vid granskning av akter och journaler noterat att flera akter inte var kompletta. Vissa handlingar har enligt uppgift återfunnits. Vi har även noterat att akter förvaras i olåsta arkivskåp i ett rum utan säkerhetsdörr. Vi är också tveksamma till om det är korrekt att gallra vissa underlag redan efter 6 månader. Vi finner det angeläget att stärka rutinerna så att akterna hålls i god ordning och förvaras säkert samt att gallring sker först efter de tidpunkter som anges i SoL² och andra föreskrifter, se avsnitt 12.2.

Vårt stickprov visar att beslut om försörjningsstöd inte alltid fattats utifrån en skriftlig ansökan. Vi anser att det är viktigt att ansökan grundar sig på ett skriftligt dokument som upprättats och undertecknats av den sökande som därigenom går i god för att uppgifterna är sanningsenliga, se avsnitt 12.3.

Det finns sällan dokumenterat vilka kontroller som har utförts och resultatet av dessa. Vi anser att det i "Riktlinjer för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt" bör framgå vilka kontroller som ska utföras, hur ofta samt hur kontrollen ska dokumenteras, se avsnitt 12.4.

Det saknas även dokumenterade rutiner för hur kontrollen av utbetalningsfilen ska göras, varför vi rekommenderar att rutiner upprättas, se avsnitt 13.1.

² Socialtjänstlagen (2001:453)

Vi anser att attest av utbetalning av försörjningsstöd bör utföras, förutom av administratören, av någon med budgetansvar, d.v.s. två i förening, se avsnitt 12.2.

2. Bakgrund

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för försörjningsstöd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Försörjningsstödet uppgår årligen till en betydande kostnad för kommunen.

Det är *väsentligt* att utbetalning sker till de personer som har störst behov av försörjningsstöd. Bräcke kommuns revisorer bedömer att det finns *risk* för att detta inte fungerar om riktlinjerna som stöd för biståndsbedömningen är otillräckliga eller om rutinbeskrivningar saknas för handläggning och dokumentation. Det är också viktigt att det finns rutiner för uppföljning av biståndsprovning i syfte att säkerställa att riktlinjer och rutinbeskrivningar efterlevs. Revisionen bedömer även att det kan finnas *risk* för brister i verifikationsmaterialet samt i rutinerna för intern kontroll vid utbetalning.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutinbeskrivningar för området samt efterlevnaden av dessa.

Vi har därför granskat

- om det finns ändamålsenliga riktlinjer fastställda av kommunstyrelsen/sociala utskottet som stöd för biståndsbedömningen, samt om dessa efterlevs.
- om det finns tillräcklig kompetens och ändamålsenliga rutinbeskrivningar för handläggning, dokumentation och uppföljning av biståndsprovning, samt om dessa efterlevs.
- om verifikationsmaterialet uppfyller kommunala redovisningslagen samt är tillräckligt för att fungera som stöd i biståndsbedömningen.
- om utbetalningsrutinerna är ändamålsenliga ur internkontrollsynpunkt.

4. Avgränsning

Vi har följt upp efterlevnaden genom stickprov av de utbetalningar som genomförts under perioden januari – mitten av maj 2012. Vårt syfte är inte att granska och bedöma de enskilda besluten, utan syftet med stickproven är att bedöma om handläggarna följt gällande rutiner. Vi har detaljgranskat omkring 20 beslut.

Granskningens primära syfte är inte att bedöma om socialtjänstlagens och socialstyrelsens krav på systematiskt kvalitetsarbete tillgodoses, även om rutinbeskrivningar etc. bör ingå i ett sådant.

Vi har inte heller granskat IT-säkerheten kring IT-systemet Procapita.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialtjänstförordningen (2001:937)
- Socialstyrelsens allmänna råd beträffande ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5)
- Socialstyrelsens allmänna råd beträffande dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt bl.a. SoL (SOSFS 2006:5)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)
- Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten (handbok utgiven av socialstyrelsen)
- Riktlinjer för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt i Bräcke kommun³, se avsnitt 11.3.

³ Fastställd av kommunfullmäktige 2005-04-13, § 6

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett individ- och familjeomsorgen. Kommunstyrelsen med sociala utskottet ansvarar politiskt för dessa frågor.

Rapporten är saklighetsgranskad av Kristina Lundin, verksamhetschef vid individ- och familjeomsorgen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Granskning av beslut och övriga underlag för att bedöma om rutin-beskrivningar och riktlinjer efterlevs.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor, med stöd av Mikael Lind, certifierad kommunal revisor.

9. Lagstiftning, förordning och allmänna råd

Av 1 § 4 kap i Socialtjänstlagen (SoL) framgår att

”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.”

Försörjningsstöd lämnas enligt 4 kap 3 § SoL för *skäliga kostnader* avseende

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Vad som anses som skälig levnadsnivå beträffande personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader framgår av riksnormen som årligen beslutas av Regeringen, se Socialtjänstförordningen.

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd som stöd för bedömningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL. Exempel på sådana råd är:

- Vilka som ska anses vara medlemmar av ett hushåll
- Grund för att bevilja stöd för kostnader överstigande riksnormen (exempel på sådana kostnader är dyrare kost p.g.a. medicinska skäl, kostnader för fritidsaktiviteter för barn samt kostnader för att förälder ska kunna ha umgänge med sitt barn)
- Skälig boendekostnad och vad är skäligt rådtrum för bostadsbyte
- När behov av bil ska anses föreligga

Av ”Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpningen och handläggningen av ärenden i den kommunala socialtjänsten” finns vägledning om vilka handlingar som den sökande bör ha med sig vid besöket (legitimation, hyreskontrakt, kontoutdrag, ev. arbetsgivarintyg, besökskort från arbetsförmedlingen m.m.). Där framgår också att de uppgifter som i första hand kan behöva kontrolleras är:

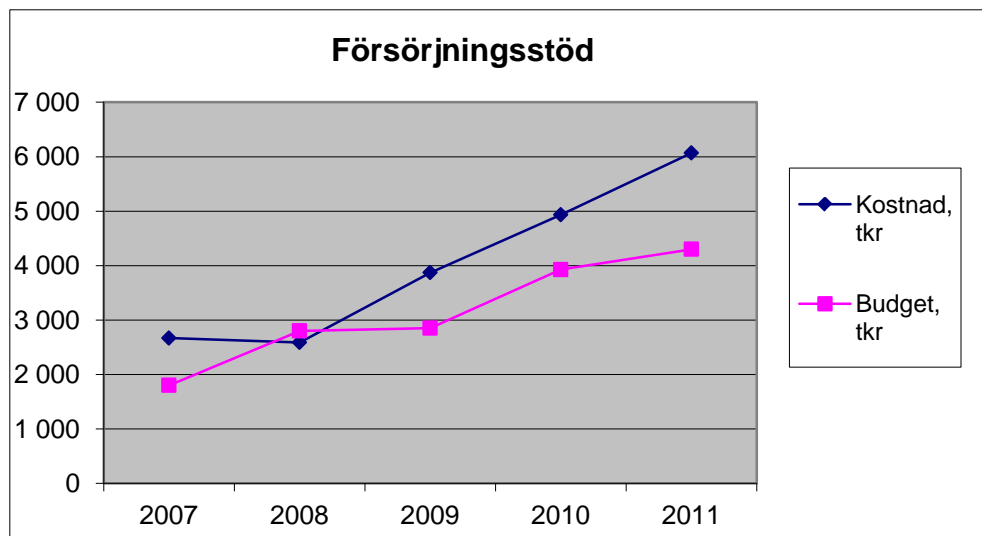
- Den enskildes identitet
- Vistelse eller boende
- Boende och vårdnad, umgängesavtal etc. för eventuella barn
- Om den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande
- Inkomster av olika slag som styrks med lönebesked eller handlingar från t.ex. försäkringskassa eller arbetslöshetskassa.

10. Statistik beträffande försörjningsstöd

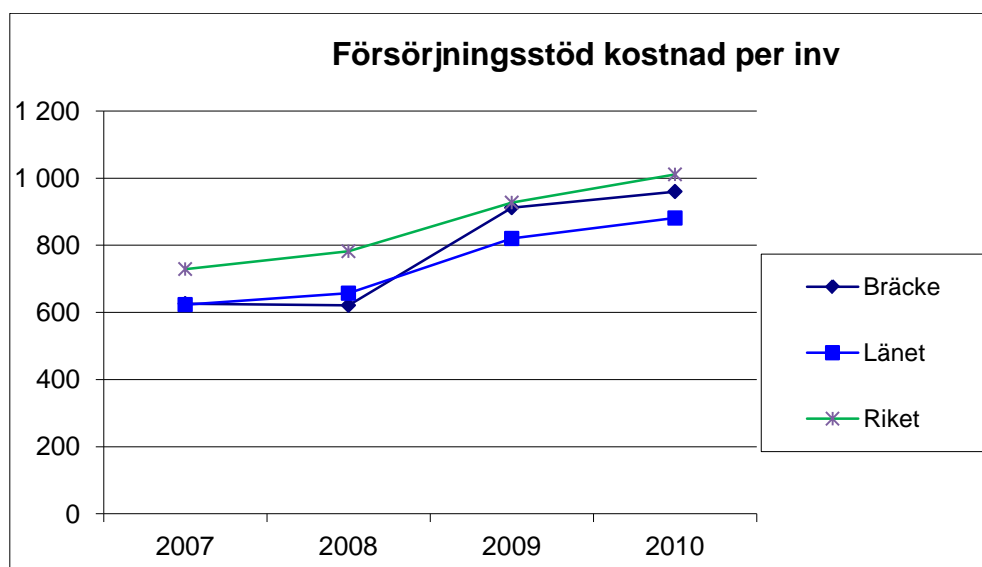
Kostnadsutvecklingen för försörjningsstöd i Bräcke kommun för åren 2007 – 2011 framgår av tabellen nedan.

Kostnaderna för år 2011 uppgick till knappt 6,1 mkr, vilket är en ökning med 1,1 mkr (23 %) jämfört med året innan. Kostnaderna för försörjningsstöd under de första fyra månaderna år 2012 uppgår till knappt 1,8 mkr. De budgeterade kostnaderna har som framgår av ovanstående diagram överskridits i stort sett för samtliga år.

Prognosen är att 2012 års budget om 5,7 mkr kommer att klaras, vilket då skulle innebära att kostnaderna minskar för första gången sedan år 2008. Statistik från SKL⁴ visar att kostnaderna för ekonomiskt bistånd i landet som helhet och i Bräcke minskar något vid jämförelse mellan sista kvartalet 2011 och 2010.

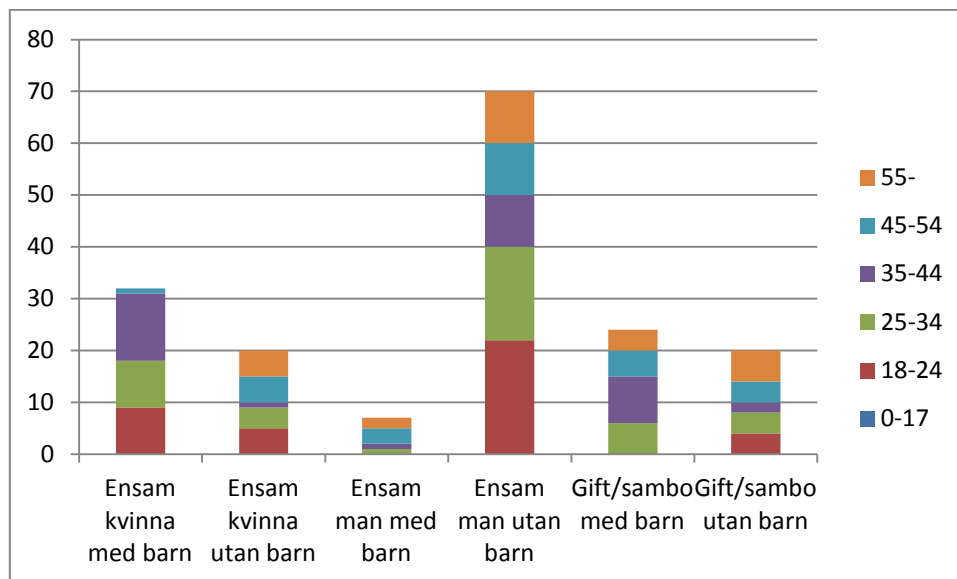


Kostnaderna för ekonomiskt bistånd uttryckt i kr per kommuninvånare har från år 2007 till år 2010 ökat med drygt 50 % (från 626 kr till 960 kr/invånare). Ökningen för Bräcke kommun är större än för länet respektive riket som helhet. Noteras kan dock att kostnaderna per invånare för Bräcke kommun är lägre än för riket som helhet.



⁴ Sveriges kommuner och landsting

Antalet hushåll som erhåller försörjningsstöd har ökat från 148 hushåll under år 2008 till 173 hushåll för år 2011. En minskning har dock skett från år 2010 då antalet hushåll uppgick till 191. Kommunfullmäktige⁵ har för år 2012 antagit målet att andelen personer med försörjningsstöd ska minska över tid, se även under avsnitt 11.1.



Diagrammet ovan visar att flertalet av hushållen som erhåller försörjningsstöd är en ensam man utan barn, företrädesvis i åldergrupperna 18 – 24 och 25 – 34 år.

11. System för intern styrning och kontroll

11.1 Mål

Kommunfullmäktige har för år 2012 antagit inriktningsmålet att andelen personer med försörjningsstöd ska minska över tid. Vi har inte funnit att kommunfullmäktige tidigare har fastställt några särskilda mål utöver budget för ekonomiskt bistånd. Vi har inte heller sett att kommunstyrelsen, sociala utskottet eller förvaltningen antagit några mål för verksamhetsområdet.

Enligt kommunplanen ska inriktningsmålet utvärderas utifrån effektmålet att kommunens kostnader för försörjningsstöd ska minska med minst 25 % under år 2012 jämfört med år 2011.

⁵ Kommunplan 2012 – 2014 antagen av kommunfullmäktige 2012-03-05, § 2

Målet ska nås genom ett projekt "Solaris"⁶ som bedrivs under perioden 2012-01-01—2014-06-30 med medel från Svenska ESF-rådet. I projektet ingår även andra kommuner. Målet är att omkring 100 personer från Bräcke (130 personer totalt för projektet) fördelat på målgrupperna utländsk bakgrund, långtidssjukskrivna och långtidsarbetslösa ska komma bort från bidragsberoende (bl.a. försörjningsstöd). Omkring dubbelt så många beräknas enligt projektbeskrivningen att delta i projektet. Individ- och familjeomsorgen har möjlighet att föreslå personer att delta i projektet, och har även en handläggare som deltar i styrgruppens sammanträden. I mitten av maj 2012 har projektet, efter en uppstartsfas i början av året, ca 15 inskrivna.

Kommentar

Vi ser positivt på att kommunfullmäktige fastställt mål för verksamheten. Vi noterar dock att minskningen av kostnaderna som anges i effektmålet inte korresponderar med budgeten som är bara något lägre än utfallet för föregående år. Vi skulle gärna se att effektmålet i likhet med inriktningsmålet varit formulerat utifrån antal personer med försörjningsstöd.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i samband med beredningen av målen till kommande års budget lämnar förslag som innebär att inriktningsmål tillsammans med effektmål och budget korresponderar, och styr verksamheten i samma riktning.

11.2 Delegationsordning

Kommunstyrelsens⁷ delegationsordning reglerar vem som har rätt att besluta i olika ärenden. Delegationen för att bevilja försörjningsstöd, är relativt långtgående, d.v.s. handläggning av beslut beträffande ekonomiskt bistånd kan genomföras som enmansärende.

Beträffande attest vid utbetalning se avsnitt 13.

Kommentar

Vi anser att en långtgående delegation med enmansärenden ställer stora krav på att det finns andra rutiner som säkerställer god intern kontroll i handlägningsprocessen.

⁶ Socialt företagande – Lärande – Arbete – Rehabilitering – Integration i Samverkan

⁷ Antagen § 40/2010 senast reviderad 2011, § 83

Ledningen måste därför enligt vår uppfattning vara tydlig med vilka kontroller som ska utföras och när. Tydligheten uppnås bl.a. genom att rutinerna dokumenteras, d.v.s. en rutinbeskrivning för hur handläggningen ska gå till. Nämnd och annan ledning måste därtill säkerställa att rutinerna för den interna kontrollen efterlevs. Det är därför viktigt att utförda kontroller också dokumenteras. Dokumentationen är även en trygghet för den anställde att kunna visa att gällande rutiner följts.

Våra iakttagelser och rekommendationer nedan bygger på denna utgångspunkt.

11.3 Riktlinjer och rutinbeskrivningar

”Riktlinjer för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt” (fortsättningsvis ”Riktlinjer ekonomiskt bistånd”) antogs av kommunfullmäktige år 2005. Riktlinjerna har därefter inte varit föremål för revidering.

Dokumentet ”Riktlinjer ekonomiskt bistånd” består av ett antal relativt löst sammanhållna avsnitt. Dokumentet innehåller i viss mån instruktioner för när bistånd kan beviljas. Vissa handläggningsrutiner framgår också, även om vi uppfattar dessa som mycket begränsade och inte heller anpassade till bl.a. det systemstöd som används. Ansvariga bedömer att dokumentet är i behov av uppdatering eftersom det finns instruktioner som inte är tillämpliga och/eller aktuella. Enligt uppgift ska en översyn ingå i ett länsamarbete där det övergripande målet är att ta fram ett kvalitetsledningssystem. Någon deadline för arbetet finns inte.

Informationsöverföring sker främst genom att all personal som arbetar med ekonomiskt bistånd samlas varje vecka. Vid dessa träffar diskuteras bl.a. frågor gällande aktuella ärenden.

Kommentar

Vi bedömer att ”Riktlinjer för ekonomiskt bistånd” i den utformning som är gällande idag inte är ett ändamålsenligt stöd för handläggningen. Vi anser att en uppdatering av riktlinjerna är nödvändig för att säkerställa att ärenden blir såväl korrekt handlagda som att varje ansökan blir prövad på lika villkor. Riktlinjerna är enligt vår bedömning i stort behov av omarbetning och uppdatering.

Vi rekommenderar därför att framtagandet av nya riktlinjer prioriteras med en tidplan för framtagandet, oavsett om det sker inom eller utom länsamarbetet. Innehållet i ”Riktlinjer ekonomiskt bistånd” bör därefter årligen ses över och omprövas av kommunstyrelsen.

11.4 System för intern kontroll

Styrelsers och nämnders ansvar för den interna kontrollen tydliggörs i 6 kap 7 § Kommunallagen (KL):

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En definition av intern kontroll⁸ är:

Intern kontroll är en process genom vilken kommunens styrelse och nämnder, ledning och annan personal skaffar sig rimlig säkerhet för att kommunens mål uppnås inom följande områden:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Bräcke kommunen har antagit ett reglemente⁹ för intern kontroll. Syftet med den interna kontrollen enligt reglementet överensstämmer i stort med ovanstående definition.

Kommunstyrelsen har enligt uppgift inte följt upp den interna kontrollen vad gäller ekonomiskt bistånd.

Ärenden kontrolleras slumpmässigt enligt uppgift av verksamhetschef. Vi har inte någon uppfattning om i vilken omfattning detta sker då det saknas riktlinjer för uppföljning samt dokumentation över vilka ärenden som har granskats.

⁸ Definition enligt Coso (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1992: Internal Control – Integrated Framework)

⁹ Fastställt av kommunfullmäktige 2007-11-14

Kommentar

God intern kontroll innebär att lagar och regler, d.v.s. SoL, föreskrifter och interna dokument som "Riktlinjer för ekonomiskt bistånd" m.fl., efterlevs. Det innebär också att det måste finnas ett system för att säkerställa att eventuella mål fastställda av fullmäktige och nämnd uppnås. Intern kontroll innebär även att kommunens medel används på rätt sätt, och att risken för fel genom försummelser och misstag samt oegentligheter (såväl interna som externa) minimeras.

Vi anser därför att handlägningsrutinerna måste dokumenteras och att det av rutinbeskrivningen även ska framgå hur uppgifterna i ansökan ska kontrolleras. Vi rekommenderar också att rutinerna för uppföljning av att handläggningen följer gällande regelverk beskrivs. Vi ser gärna att resultatet av uppföljningen dokumenteras för att verifiera att den har genomförts samt möjliggöra systematisk uppföljning av resultatet. Utifrån resultatet bör informations- och utbildningsinsatser prioriteras.

Kommunstyrelsens val av områden för uppföljning av intern kontroll ska baseras på en risk- och väsentlighetsanalys. Vi har i denna granskning inte närmare granskat den processen, så vi kan därför inte uttala oss om varför kommunstyrelsens plan för uppföljning av intern kontroll inte innehåller området försörjningsstöd. Storleken på kostnaderna för ekonomiskt bistånd samt bristande rutinbeskrivningar är dock sådana indikationer som enligt vår mening ökar såväl väsentlighet som risk.

12. Aktgranskning

12.1 Dokumentation enligt SoL

Enligt 11 kap SoL ska handläggning av ärenden samt genomförande av beslut om stödinsatser dokumenteras. Det som ska dokumenteras är de beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska enligt SoL utföras med respekt för den enskildes integritet.

Syftet med vår granskning är att följa upp hur uppgifterna som ligger till grund för beslutet har dokumenterats. Vår granskning är således mer inriktad på dokumentation av kontroller, än om journalanteckningarna är fullständiga i övrigt. Vi har särskilt beaktat de kontroller som ska utföras enligt handlägningsrutinerna i "Riktlinjer för ekonomiskt bistånd".

Vår granskning har skett genom intervjuer med erfarna handläggare samt genom att vi tillsammans med handläggare gått igenom ett antal akter och journaler i IT-systemet Procapita.

12.2 Akt och journal

För varje person/familj som söker försörjningsstöd ska det finnas en fysisk akt. I akten förvaras ansökningshandlingar samt underlag såsom kopior av fakturor, kontoutdrag etc. Några gallringrutiner finns inte men enligt uppgift från handläggare får gallring genomföras efter sex månader.

Journalanteckningar, bl.a. för att klara dokumentationen enligt SoL och utbetalningar sker i Procapita. Tre av fyra handläggare uppges använda Procapitas systemstöd för beräkningar. Det är samma handläggare som beslutar i ärendet och som lägger upp klienten i Procapita.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd beträffande dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt bl.a. SoL (SOSFS 2006:5) ska genomförandeplan, d.v.s. plan som beskriver hur en beslutad insats praktiskt skall genomföras, upprättas. Det framgår även av rådet vad planen ska innehålla. Enligt de uppgifter vi erhållit upprättas inga genomförandeplaner.

Kommentar

För samtliga granskade utbetalningar finns akter och journalanteckningar i IT-systemet Procapita. Vid vår granskning var flera akter inte kompletta, se nedan. Vissa handlingar har dock enligt uppgift efter vår granskning återfunnits. Vi har inte fått någon förklaring till varför handlingarna saknades, men finner det angeläget att stärka rutinerna så att akterna hålls i god ordning.

Formella genomförandeplaner saknas för samtliga. Vi rekommenderar att rutiner för att säkerställa att kravet på genomförandeplaner efterlevs införs.

Vi har noterat att akterna förvarades i olåsta arkivskåp i ett rum utan säkerhetsdörr. Vi rekommenderar att förvaringen av handlingarna ses över så endast den som har legitim anledning att ta del av handlingarna för att fullgöra sina arbetsuppgifter får tillgång till dessa.

Enligt 12 kap SoL ska anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten, med undantag angivna i samma kapitel. Närmare information om bevarande och gallring av handlingar inom verksamhetsområdet har publicerats av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, se Gallringsråd nr 5 med tillhörande tillägg. Vi är tveksamma till om det är korrekt att gallra vissa underlag redan efter 6 månader varför vi rekommenderar att rutinerna ses över.

Det finns i varje fall en teoretisk risk att en handläggare skulle kunna utnyttja möjligheten att bedrägligt registrera in en fiktiv/närstående person i Procapita. Genom att samma handläggare beslutar om bistånd skulle medel kunna överföras till ett av handläggaren eller till denne närstående person kontrollerat konto. Ett sätt, om det är tekniskt möjligt, är att genom en systemmässig styrning i behörighetssystemet säkerställa att samma person inte både kan registrera en person i Procapita och handlägga ärendet, d.v.s. att det krävs flera personer för att registrera ett beslut. Vi rekommenderar att rutinerna ses över.

12.3 Ansökan

Det finns en blankett för ansökan av ekonomiskt bistånd. Ansökan ska innehålla uppgift om den sökande och eventuell familj, bostadssituation, uppgift om sysselsättning och ev. ersättningar beroende på om personen arbetar eller är arbetssökande, studerande, föräldraledig, sjukskriven eller pensionär. Samtliga inkomster under den senaste månaden ska uppges. Det finns också utrymme att lämna uppgift om t.ex. boendekostnader, arbetsresor, fackföreningsavgift m.m. Den sökande ska även uppge vilka tillgångar och skulder som finns. Den sökande får med sin namnteckning försäkra att ansökan lämnas sanningsenligt. Underskriften innebär också att uppgifterna får kontrolleras med Försäkringskassan och Arbetslöshetskassan.

Av ansökan framgår också att den sökande ska bifoga inkomstbesked för samtliga inkomster samt kvitton på betald hyra, hushållsel m.m. Enligt uppgift från handläggare ska kontoutdrag för senaste tre månaderna bifogas vid den första ansökan och därefter löpande.

Kommentar

Mallen för ansökan är vid tidpunkten för vår granskning under omarbetning. Nuvarande mall innehåller gamla uppgifter, och är varken ändamålsenlig för den som söker försörjningsstöd eller den som handlägger ärendet. Vi har inte tagit del av den nya mallen, men ser positivt på att en sådan har tagits fram.

Vårt stickprov visar att det inte alltid finns en skriftlig ansökan. Flera av de ärenden som vi granskat baseras på muntliga uppgifter som handläggaren fått per telefon.

Vi anser att det är viktigt att ansökan grundar sig på ett skriftligt dokument som upprättats och undertecknats av den sökande som därigenom går i god för att uppgifterna är sanningsenliga. Ansökan är väsentlig för att kommunens utredning ska säkerställa att den enskilde erhåller en skälig levnadsnivå.

En skriftlig ansökan är också väsentlig utifrån risken att den sökande lämnar oriktiga uppgifter. En sådan process kan enligt vår uppfattning försvåras om uppgifterna inte grundar sig på en skriftlig ansökan.

Av SoL framgår inte att ansökan ska vara skriftlig men vi menar att det inte finns några formella hinder för individ- och familjeomsorgen att ställa ett sådant krav på sökanden. Naturligtvis med beaktande att sökanden med skriv- och lässvårigheter får det stöd som krävs för att kunna upprätta ansökan.

12.4 Kontroller vid biståndsbedömning

“Riktlinjer för ekonomiskt bistånd” innehåller få, nästan inga, uppgifter om hur ett ärende ska handläggas och hur uppgifter ska kontrolleras. Av de kontrollaktiviteter som finns angivna att de ska utföras, t.ex. trepartssamtal med arbetsförmedlingen, sker enligt våra intervjuer inte i den utsträckning som anges i riktlinjerna. Dokumentation av sökta arbeten finns inte heller i den omfattning som enligt handläggarna är ett krav.

Kommentar

Det finns sällan dokumenterat vilka kontroller som har utförts och resultatet av dessa. Underlag som verifierar intäkter, kostnader och den bidrags-sökandes situation som arbetssökande eller sjukskriven saknas i stor utsträckning. Vi kan därför inte uttala oss om i vilken omfattning kontroller har utförts, eller verifiera på vilka grunder beslut har fattats.

Vi anser, såsom framgår av tidigare avsnitt, att det i ”Riktlinjer för ekonomiskt bistånd” ska framgå vilka kontroller som ska utföras, hur ofta samt hur kontrollen ska dokumenteras. Kontrollen ska anpassade utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning. Vi rekommenderar därför att riktlinjerna uppdateras.

Exempel på kontroller som kan vara aktuella är (förteckningen är inte komplett):

- Kontroll av bostadsort mot KIR (Kommunens informationssystem) eftersom en förutsättning för att erhålla ekonomiskt bistånd är att personen är skriven i kommunen. De undantag som kan medges från kravet på mantalsskrivning bör tydligt framgå av riktlinjerna.
- Kontroll att personen är inskriven på arbetsförmedling och söker arbete eller om personen inte står till arbetsmarknadens förfoganden att han/hon är sjukskriven. Det senare bör ske genom att personen uppvisar ett läkarintyg.
- Kontroll av intäkter mot underlag från den sökande samt mot externa informationskällor t.ex. Försäkringskassa, CSN¹⁰ och arbetslöshetskassa i den mån det är möjligt. I vissa fall kan sådana kontroller göras via IT-stöd, kostnaden bör dock bedömas mot den eventuella effektivisering sådant stöd skulle innebära. Om den externa parten inte lämnar ut uppgifter som möjliggör kontroll bör alternativa kontrollmöjligheter övervägas.
- Kontroller mot kontoutdrag för att säkerställa att sökanden inte har intäkter/förmögenhet. Sådana kontroller ska enligt handläggarna utföras men det framgår inte av riktlinjerna, och vi har inte heller verifierat att så sker vid samtliga beslut.
- Kontroll om skatteåterbäring erhålls mot slutskattsedel/skattekontoutdrag eftersom sådan ska reducera försörjningsstödet.
- Kontroll mot bilregister och fastighetsregister för att säkerställa att sökanden inte har någon förmögenhet. Normalt sett uppges att innehav av en billig bil accepteras då det många gånger krävs för att kunna söka arbeten och besöka kommunens kontor. Även fastighet kan enligt uppgift tillåtas om boendekostnaden inte är högre än en för hyreslägenhet och om fastigheten är svår att avyttra.

Socialstyrelsens handbok beträffande ekonomiskt bistånd och stöd för rättstillämpning och handläggning kan med fördel användas som vägledning.

¹⁰ Centrala studiestödsnämnden

13. Utbetalningsrutiner

13.1 Via bank- eller postgiro

Utbetalningar av försörjningsstöd via bank sker dagligen dels direkt till stödmottagaren dels för klientens räkning till hyresvärdar etc. Kontant utbetalning sker enligt uppgift endast i undantagsfall och dessa rutiner har inte närmare granskats.

Utbetalningarna kan genomföras av en assistent vid individ- och familjeomsorgen med backup från ekonomiavdelningen vid kommunledningskontoret. Dessa personer har enligt uppgift inte behörighet att registrera personer i Procapita eller bevilja beslut. Handläggare som arbetar med utredning och beslut av försörjningsstöd har enligt uppgift inte behörighet att beordra utbetalningar av beviljat socialbidrag i Procapita.

Utbetalningar sker genom överföring av sammanställda betalningsfiler från verksamhetssystemet Procapita till ekonomisystemet för bokföring och till bank- och postgiro för utbetalning. Vid sammanställning av betalning skapas en attestlista. Listan innehåller uppgift om vilka utbetalningar som ska göras.

Det finns inte dokumenterat vilka kontroller som ska göras innan betalningsfilen godkänns. Enligt uppgift gör assistenten en översiktlig bedömning om det finns avvikande utbetalningar t.ex. större belopp. Assistenten attesterar listorna som sparas vid förvaltningen.

Kommentar

Vi konstaterar att det inte finns några dokumenterade rutiner för hur kontrollen av utbetalningsfilen ska genomföras.

Enligt tillämpningsanvisningarna till attestreglementet får behörighetsattest utföras av assistent vid socialtjänsten alternativt personal vid ekonomiavdelningen. Beslutsattest ska däremot utföras av socialsekreterare. Såsom vi uppfattat sker attest endast av assistenten eller dess ersättare. Vi anser att utbetalningen, förutom av administratören, bör attesteras även av någon med budgetansvar, d.v.s. av två tjänstemän i förening.

Vi rekommenderar att rutinerna ses över och att en rutinbeskrivning utarbetas.

13.2 Utbetalning mot faktura

Försörjningsstödet kan även betalas ut genom att individ- och familjeomsorgen betalar den sökandes faktura för hyra eller andra utgifter. Fakturan betalas ut via Procapita. Uppgifterna om utbetalningen sparas i systemet. Fakturan sparas i akten.

Kommentar

Det är viktigt att sökbarheten säkerställs mellan verifikation, attestlista samt fakturor och andra underlag under hela arkiveringstiden. Vi rekommenderar därför att individ- och familjeomsorgen utarbetar rutiner för att säkerställa detta.

KPMG, dag som ovan

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor