

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Omsorgs- och
lärandenämnden

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium
Kommunstyrelsen

2013-05-16

Revisionsrapport "Försörjningsstöd"

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning av rutinerna beträffande försörjningsstöd.

Revisionen hemställer om att synpunkter avseende bifogad rapport lämnas senast den 30 augusti 2013.

Revisionen hemställer om att omsorgs- och lärandenämnden lämnar synpunkter och uppgift om vilka åtgärder som avses att vidtas avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen begär även att vid lämpligt sammanträde få presentera revisionsrapporten för nämnden. Vänligen kontakta ordförande, tel 070 - 697 73 45, eller Tommy Eriksson, KPMG, tel 070 - 623 87 00, för att närmare bestämma lämplig tidpunkt.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande



Nordanstigs kommun

**Försörjningsstöd
Revisionsrapport**

Offentlig sektor - kommuner och landsting

KPMG AB

16 maj 2013

Antal sidor: 19

Försörjningsstöd.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Lagstiftning, förordning och allmänna råd	4
10.	Statistik beträffande försörjningsstöd	5
11.	System för intern styrning och kontroll	7
11.1	Mål	7
11.2	Organisation	10
11.3	Delegationsordning	10
11.4	Riktlinjer och rutinbeskrivningar	11
11.5	System för intern kontroll	11
12.	Aktgranskning	12
12.1	Dokumentation enligt SoL	12
12.2	Akt och journal inkl. genomförandeplaner	13
12.3	Ansökan, information och kontakt med biståndssökande	13
12.4	Kontroll av bostadsort och ID-kontroll	14
12.5	Arbetslös	14
12.6	Kontroll av intäkter och tillgångar	15
13.	Utbetalningsrutiner	16
13.1	Via bank- eller postgiro	16
13.2	Utbetalning mot faktura	17

1. Sammanfattning

Vi har av revisorerna i Nordanstigs kommun fått i uppdrag att granska rutiner beträffande försörjningsstöd.

Försörjningsstödet uppgår årligen till en betydande kostnad för kommunen, knappt 8 mkr för år 2012. Nordanstigs kommuns revisorer har bedömt att det är motiverat att granska rutinerna som säkerställer att utbetalning av försörjningsstöd sker till de personer som har störst behov av stödet.

En sammanfattning av våra iakttagelser och rekommendationer är:

Kostnaderna för försörjningsstöd har under ett flertal år överskridit budget. Vi anser att en budget bör baseras på realistiska kostnader för att fungera som effektivt styrinstrument. Vi anser att det inte är tillfredsställande att detaljbudgeten för individ- och familjeomsorgen ännu inte är klar i när drygt en fjärdel av året har passerat, se avsnitt 10.

Tillgång till statistik är viktigt för att ge kunskap om hur biståndet fördelas och för att på så sätt möjliggöra effektiv styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten. Vi ser därför en effektivisering av att ta fram statistik som ett viktigt utvecklingsområde, se avsnitt 10.

Vi rekommenderar att arbetet med att vidareutveckla verksamhetsstyrningen prioriteras, från målformulering till processen för att säkerställa att målen klaras. Vidare bör den formella återrapporteringen till nämnden ses över så att nämnden får kvalitetssäkrad och tillräcklig information för att kunna utvärdera om målen har klarats eller inte, se avsnitt 11.1.

Vi anser att en långtgående delegation med enmansärenden 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.

- Vi ser positivt på att såväl nämnden som verksamheten har utarbetat olika riktlinjer för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Vi rekommenderar att riktlinjerna och/eller rutinbeskrivningarna kompletteras med de områden som saknas. Vi ser gärna att även strukturen och hur dokumenten finns tillgängliga ses över, se avsnitt 11:4.
- Vi rekommenderar att rutinerna ses över så att samma person inte kan registrera en person i Procapita, handlägga ärendet och initiera utbetalning inkl. utanordna betalningar, se avsnitt 12.2 och 13.1.
- Vi rekommenderar att rutinerna ses över för att säkerställa att kravet på att ändamålsenliga genomförandeplaner (arbetsplaner) upprättas, se avsnitt 12.2 och 12.5.
- Vi skulle gärna se att riktlinjerna kompletteras med instruktioner om hur ofta handläggaren bör hålla kontakt med den som erhåller bistånd, se avsnitt 12.3.
- Vi rekommenderar att efterlevnaden ses över vad gäller kontroller mot kommuninvånarregistret, KIR. Vi föreslår att rutinbeskrivningen kompletteras med instruktion om hur ofta kontrollen mot KIR ska göras och hur den ska dokumenteras, se avsnitt 12.4.

- Vi bedömer att riktlinjerna bör ses över så att det tydligare framgår vilka kontroller som ska göras av den sökandes inkomster och utgifter. Efterlevnaden av vissa av de kontroller som redan idag ska göras enligt riktlinjerna måste också ses över, t.ex. beträffande kontoutdrag och självdeklaration, se 12.6.
- Enligt vår bedömning är kontrollerna vid utbetalningar i stort sett tillfredsställande, med undantag för behörighetstilldelningen (se ovan), attest av utanordning av checkar samt att det saknas en koppling mellan kontroll/attest av utbetalningslistorna och själva utbetalningen. Vi rekommenderar rutinerna ses över samt att utbetalningsrutinerna med tillhörande kontroller dokumenteras, se avsnitt 13.1.
- Vi rekommenderar att IFO¹ ser över rutinerna för att säkerställa att kraven enligt lagen om kommunal redovisning på sökbarhet och arkivering klaras, se avsnitt 13.2.

2. Bakgrund

Vi har av revisorerna i Nordanstigs kommun fått i uppdrag att granska rutiner beträffande försörjningsstöd.

Försörjningsstödet uppgår årligen till en betydande kostnad för kommunen, knappt 8 mkr för år 2012.

Det är *väsentligt* att utbetalning sker till de personer som har störst behov av stödet. Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det kan finnas *risk* för att detta inte fungerar om riktlinjerna som stöd för biståndsbedömning är otillräckliga och 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 avseende rutinerna för intern kontroll vid utbetalning.

3. Syfte

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

Vi har därför granskat

- om det finns ändamålsenliga riktlinjer fastställda av omsorgs- och lärandenämnden som stöd för biståndsbedömning, 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.

¹ Individ- och familjeomsorg

4. Avgränsning

Vi har följt upp efterlevnaden genom ett stickprov av de utbetalningar som genomförts under perioden januari – februari 2013. 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 10 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/verksamheten uppfyller

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialtjänstförordningen (2001:937)
- Socialstyrelsens allmänna råd beträffande ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5)
- Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten (handbok utgiven av socialstyrelsen)
- Lokala riktlinjer för ekonomiskt bistånd 2013² samt övriga rutinbeskrivningar för området, se avsnitt 11.4.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser omsorgs- och lärandenämnden.

Rapporten är saklighetsgranskad av Britt Sjöberg, IFO-chef, samt Lena Carlsson, 1:e socialsekreterare.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Granskning av utbetalningar mot underlag samt mot beslut och anteckningar i Procapita

² Senaste revideringen 2013-03-19, § 31

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor, med stöd av Lena Forssell, 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 rådrum för bostadsbyte
- När behov av bil ska anses föreligga

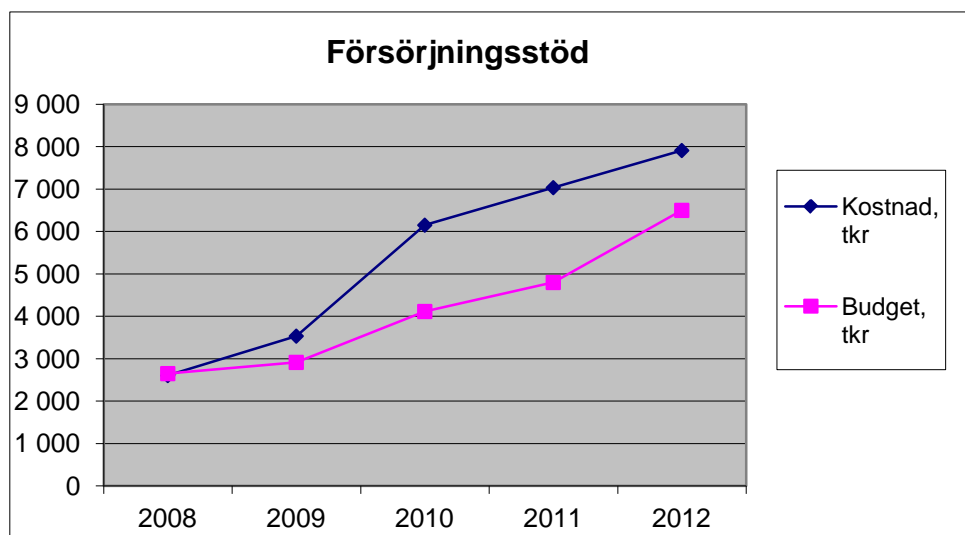
Av ”Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpningen och handläggningen av ärenden i den kommunala socialtjänsten” finns vägledning om vilka handlingar som den sökande bör ha med sig vid besöket (legitimation, hyreskontrakt, kontoutdrag, ev. arbetsgivarintyg, besökskort från arbetsförmedlingen m.m.).

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 ska styrkas med lönebesked eller handlingar från t.ex. försäkringskassa eller arbetslöshetskassa.

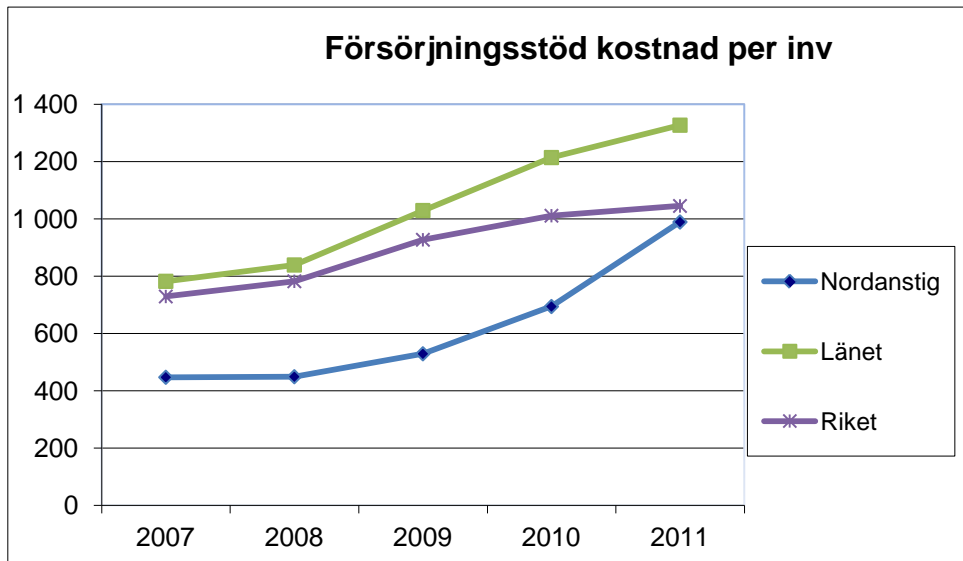
10. Statistik beträffande försörjningsstöd

Kostnadsutvecklingen för försörjningsstöd i Nordanstigs kommun för åren 2008 – 2012 framgår av tabellen nedan.

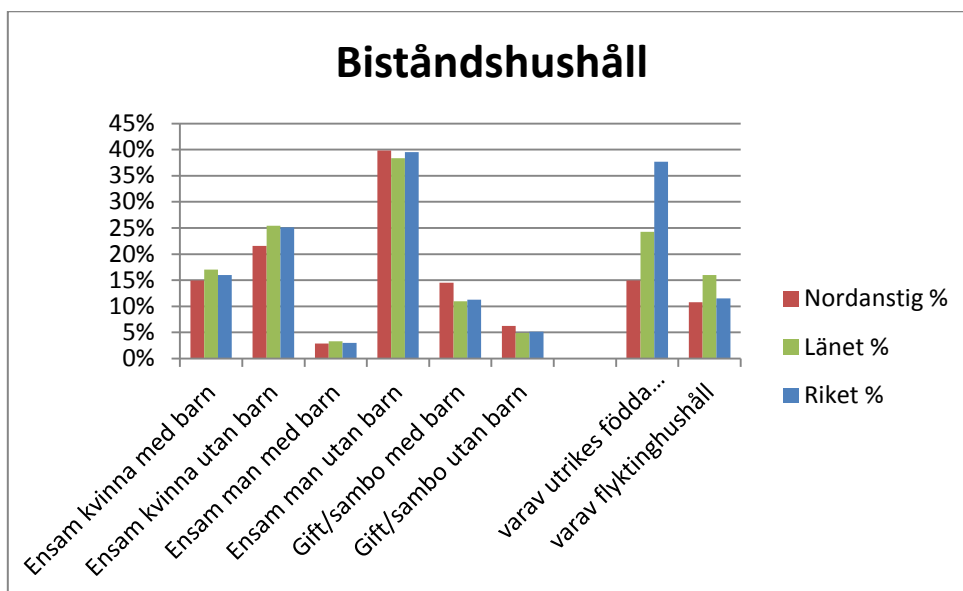


Kostnaderna har sedan år 2008 ökat kraftigt, från 2,6 mkr till 7,9 mkr, d.v.s. med drygt 5 mkr (200 %) under perioden. Ökningen har i våra intervjuer förklarats med att fler personer står utan försörjning p.g.a. arbetslöshet eller är utförsäkrade från sjukförsäkringssystemet. En förklaring till ökningen är också att kostnaderna tidigare har legat på en låg nivå och är nu mer ”normaliserade”.

De budgeterade kostnaderna för försörjningsstöd har som framgår av ovanstående diagram överskridits i stort sett för samtliga år förutom år 2008. Ansvariga bedömer att kostnaderna för försörjningsstöd har varit underbudgeterade. Någon förklaring till budgetavvikelsen för år 2012 lämnas inte i årsredovisningen. För år 2013 har IFO fått en budgetförstärkning med 4 mkr. Budgeten har vid vår granskning i början av april inte fördelats på olika kostnadsställen.



Kostnaderna för ekonomiskt bistånd uttryckt i kr per kommuninvånare³ har från år 2007 till år 2011 ökat med drygt 120 % (från 447 kr till 989 kr/invånare). Vi noterar att ökningen för Nordanstigs kommun är större än för länet, + 70 % och för riket, + 43 %. Det bör dock noteras att kostnaderna för försörjningsstöd per invånare Nordanstig är lägre än både länet och för riket som helhet.



³ Uppgifterna hämtade från "Vad kostar verksamheten i Din kommun" som utges av Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillsammans med Statistiska Central Byrån (SCB).

Under år 2011 har 243 hushåll inom Nordanstigs kommun erhållit försörjningsstöd enligt officiell statistik från socialstyrelsen⁴. Fördelningen av försörjningsstöd på olika hushåll överensstämmer väl med hur det ser ut i riket och länet. Av diagrammet framgår att ensam man utan barn är den vanligaste typen av hushåll som erhåller försörjningsstöd.

Andelen utrikesfödda⁵ och flyktinghushåll⁶ är lägre i Nordanstig än både för länet och för riket.

Antalet biståndsmottagare enligt den officiella statistiken uppgår för år 2011 till 465 personer, vilket är 4,9 % av befolkningen (motsvarande för riket är 4,4 %). Drygt en tredjedel (156 personer) är under 18 år.

Den statistik som socialstyrelsen efterfrågar erhålls med automatik ur systemet. Däremot måste statistik för eget behov sammanställas manuellt. Enligt uppgift planerar IFO att köpa in det tillval som krävs för att med automatik kunna få ut statistikuppgifter från systemstödet Procapita.

Kommentar

En budget ska för att fungera som effektivt styrinstrument bygga på realistiska kostnader. Underbudgetering kan i värsta fall innebära att aktörerna inte överhuvudtaget finner det rimligt att ens försöka klara budgeten, vilket skulle kunna innebära en risk för än högre kostnader för verksamheten. En budget måste enligt vår bedömning också vara aktuell varför vi anser att det inte är tillfredsställande att detaljbudgeten för år 2013 ännu inte är klar, även om vi ser positivt på det tillskott som lämnats till IFO.

Tillgång till statistik är viktigt för att ge kunskap om hur biståndet fördelas och för att på så sätt möjliggöra effektiv styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten. Om kunskap saknas kan åtgärder för att minska beroendet av försörjningsstöd bli ineffektivt. Det är också viktigt att följa trender för att kunna vidta rätt åtgärder för att minska ett långsiktigt bidragsberoende. Det är enligt vår uppfattning även viktigt att jämföra sig med såväl riket och som länet men även grupper av jämförbara kommuner för att utvärdera verksamheten. Vi ser därför en effektivisering av att ta fram statistik som ett viktigt utvecklingsområde.

11. System för intern styrning och kontroll

11.1 Mål

Kommunfullmäktige har utifrån politiska inriktningar och ambitioner beslutat om ett antal målområden för år 2011 – 2014. De områden vi bedömer kan vara aktuella för vår granskning är barn och unga, trygg som medborgare samt god ekonomisk hushållning.

⁴ Uppgifterna är hämtade ur "Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011" utgiven av Socialstyrelsen

⁵ Hushåll där någon av sökande eller medsökande är födda utomlands, inkl. okänd födelseort

⁶ Hushåll där någon person är en flykting som fått uppehållstillstånd p.g.a. skyddsbehov. En person räknas som flykting från det år han/hon fått uppehållstillstånd samt ytterligare tre kalenderår.

För området ”Barn och unga” anges att ambitionen är att barn och unga i kommunen ska växa upp och utbildas i en trygg och stimulerande miljö. Målområdet för år 2012 är dock inriktad på skolans område, och inte något med anknytning till försörjningsstöd.

Ambitionen för målområdet ”Trygg som medborgare” anges vara att skapa trygghet under kommunmedborgarens hela levnadstid. Även här finns dock ingen uttrycklig koppling till försörjningsstöd varken i text eller i målformulering.

Kommunfullmäktiges mål gällande god ekonomisk hushållning har en relativt allmän formulering om innebörden av begreppet bl.a. att periodens kostnader ska täckas av periodens intäkter och ge ett överskott för att möta pensionsförpliktelser och möjliggöra amortering av skulder m.m. Några direkta mål för området försörjningsstöd finns inte på denna nivå.

Omsorgs- och lärandenämndens mål som vi bedömer är tillämpliga på försörjningsstöd framgår i kolumnen ”nämndens mål” nedan. Målen begränsas till den formulering som anges och omfattar ingen närmare specificering till vad som ska uppnås. Förvaltningen ansvarar för att ta fram strategi medan verksamheterna definierar mätetal och aktivitet.

Av nedanstående tabell framgår även resultatet av målet som redovisas i nämndens bokslut för år 2012.

Nämndens mål ⁷	Strategi	Mätetal	Aktivitet	Uppföljning/resultat enligt avsnitt 2 i nämndsbokslut för år 2012
God ekonomisk hushållning	Eftersträva att verksamheten bedrivs inom givna budgetramar	-	Alla ansöker om ekonomiskt bistånd ska erbjudas sysselsättning	Ingen kommentar vare sig om resultat eller hur arbetet bedrivs.
Kvalitetssäkrad verksamhet	Rättsäkra ärendeprocessen med tydlig värdegrund	Uppföljning av utredningar. Rättsäkra ärendeprocesser och beslut. m.fl.	Införa kollegiegranskning enligt mallar för att säkerställa rättssäkerhet	Rutiner för kollegial granskning inom individ och familjeomsorgen har upprättats.
God tillgänglighet	Utvecklade tjänstegarantier	Väntetid för ett nybesök ekonomiskt bistånd	Verksamheten anpassas så att den är tillgänglig 24 tim/dygn.	Efter ansökan om bistånd ska den enskilde få kontakt med en biståndshandläggare inom en vecka.

⁷ Fastställda 2012-03-14 § 44

Enligt den färgmarkering som anges vid respektive mål tolkar vi att målet för god ekonomisk hushållning anses ha klarats medan för de båda andra måste avvikelserna hanteras.

Enligt våra intervjuer sker ingen uppföljning av aktiviteten om alla som söker ekonomiskt bistånd erbjuds sysselsättning. Det sker inte heller någon uppföljning av väntetiden vid nybesök. Vi uppfattar att det som framgår under resultat ska ses mer som en ambitionsnivå än som verkligt utfall. Vidare uppges att kollegial granskning inte har införts, i varje fall inte inom IFOs enhet för försörjningsstöd. Tjänstgarantier som nämns under god tillgänglighet är enligt uppgift inte heller något som enheten för försörjningsstöd arbetar med.

Kommentar

Vi konstaterar att omsorgs- och lärandenämnden inte har fastställt några mätbara mål, och att inte heller förvaltningen eller enheterna lyckats fullt ut med detta. Förvaltningschefen bekräftar att målstyrningen behöver utvecklas och att ett arbete pågår.

Vi anser generellt att mål ska vara mätbara för att kunna utvärderas om de har uppnåtts eller inte. De nämndsmål som vi bedömer kan kopplas till försörjningsstöd uppfattar vi inte som särskilt tydliga på vad som ska uppnås. Mätetalen, och i viss mån även aktiviteterna, synes vara mer formulerade som ambitionsnivåer och i vissa fall som metoder för att mäta måluppfyllelsen.

Aktiviteten för målet god ekonomisk hushållning är i och för sig mätbar men har istället inte redovisats eller ingått i bedömningen av måluppfyllelsen. Vad gäller målet för väntetid vid ekonomiskt bistånd så har det i praktiken formulerats såsom mätbart i utvärderingen, men om det också innebär att det har klarats är mer osäkert såsom vi tolkar nämndsbokslutet. Enligt verksamhetsansvariga så mäts inte heller målet beträffande väntetid på ett systematiskt sätt.

Baserat på våra intervjuer är vi tveksamma till om verksamheten har en process som säkerställer att verksamheten styrs mot de mål som nämnden fastställt. Vad gäller t.ex. sysselsättning så ska sökande som är över 25 år, enligt nämndens "Lokala riktlinjer för ekonomiskt bistånd", erbjudas praktik om den är utvecklande utifrån den tidigare egna erfarenheten. Riktlinjerna stämmer i sin tur överens med de krav som socialnämnden har rätt att ställa enligt socialtjänstlagen 4 kap 4 §⁸. Vi har uppfattat att den praktik som kommunen kan erbjudas via arbetsmarknadsenheten inte alltid är av den art att den kan ses som utvecklande för den som har arbetslivserfarenhet. Det innebär enligt vår bedömning att förutsättningarna att nå målet torde vara begränsade.

Som framgår ovan har inte heller tjänstgarantier eller kollegial granskning införts.

Det saknas enligt uppgift även metoder för att mäta och utvärdera måluppfyllelsen för bl.a. väntetid och i vilken omfattning sysselsättning erbjuds.

⁸ Det finns ett förslag till förändrad lagstiftning fr.o.m. 2013-07-01 där socialnämnden får utökade möjligheter att begära att den som får försörjningsstöd ska delta i av nämnden anvisad praktik etc, se prop 2012/13:94

Vi rekommenderar att arbetet med att vidareutveckla verksamhetsstyrningen prioriteras, från målformulering till processen för att säkerställa att målen klaras. Vidare bör den formella återrapporteringen till nämnden ses över så att nämnden får kvalitetssäkrad och tillräcklig information för att kunna utvärdera om målen har klarats eller inte.

11.2 Organisation

Ekonomiskt bistånd handläggs av fyra socialsekreterare (2,9 årsarbetare) vid IFO-enheten. En arbetsledare, 1:e socialsekreterare, ingår också i teamet men arbetar inte direkt med handläggning av bistånd. Chefen för IFO-enheten är ytterst ansvarig. Samtliga har socionomutbildning förutom en person (50 %) som är alkohol- och drogterapeut.

Två av tjänstemännen är relativt nya inom försörjningsstöd men har erfarenhet från IFO-enhetens andra verksamheter. Personalomsättningen har historiskt varit liten, och det finns inga kända behov av rekrytering, t.ex. för pensionsavgångar. Förutsättningarna för att rekrytera personal med rätt kompetens bedöms även som goda.

Kommentar

Vi har inga kommenterar till denna punkt.

11.3 Delegationsordning

Omsorgs- och lärandenämndens arbets- och delegationsordning⁹ 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 handläggningsprocessen.

Ledningen måste 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. Ur riskperspektiv kan det vara extra viktigt att kontrollera handläggningen om det finns nya tjänstemän i gruppen. Andra faktorer kan också påverka omfattningen av uppföljningen. För att möjliggöra uppföljning är det viktigt att utförda kontroller också dokumenteras. Dokumentation är även en trygghet för den anställde att kunna visa att gällande rutiner följs.

Våra iakttagelser och rekommendationer nedan bygger på denna utgångspunkt.

⁹ Fastställd 2010-09-22, § 135

11.4 Riktlinjer och rutinbeskrivningar

Omsorgs- och lärandenämnden har utfärdat "Lokala riktlinjer för ekonomiskt bistånd" (fortsättningsvis "Riktlinjer ekonomiskt bistånd"). Dokumentet består av ett antal relativt löst sammanhållna avsnitt, om gällande normer och vilka kostnader som kan godtas. Riktlinjerna innehåller i viss mån instruktioner för när bistånd kan beviljas. Vissa handläggningsrutiner framgår också, även om vi uppfattar dessa som begränsade.

Utöver "Riktlinjer för ekonomiskt bistånd" finns rutiner för försörjningsstöd nedtecknade i ett antal dokument. Dokumenten finns förutom i en pärm hos IFO-chef även tillgängliga för alla på gemensam server. I våra intervjuer uppfattade vi dock att strukturen i viss mån upplevs som otydlig och att det är svårt att hitta bland dokumenten.

Varje vecka träffas all personal som arbetar med ekonomiskt bistånd för att bl.a. diskutera frågor gällande aktuella ärenden.

Kommentar

Vi ser positivt på att såväl nämnden som verksamheten har utarbetat olika riktlinjer för handläggningen. "Riktlinjer för ekonomiskt bistånd" och övriga rutiner för försörjningsstöd innehåller föreskrifter om att ansökan ska kontrolleras mot vissa underlag, bl.a. aktuell arbetsplan från arbetsförmedlingen eller mot läkarintyg, kvitton/fakturor, kontoutdrag m.m. Det framgår också att kopia av underlagen ska förvaras i akten och noteringar ska göras i IT-systemet Procapita, d.v.s. uppföljning av kontrollerna blir därigenom möjlig. Vi har dock under avsnitt 12 noterat vissa områden som inte behandlas i riktlinjerna/rutinbeskrivningarna, bl.a. genomförandeplaner (benämns i Nordanstigs kommun som arbetsplaner) (avsnitt 12.2) och kontroller mot försäkringskassa och fastighetsregister (se avsnitt 12.6). Vi delar uppfattningen att strukturen och hur dokumenten finns tillgängliga bör ses över.

Vi rekommenderar att riktlinjerna och/eller rutinbeskrivningen för handläggning kompletteras med de områden som saknas. Vi ser gärna att även strukturen och hur dokumenten finns tillgängliga ses över.

11.5 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 kontroll¹⁰ 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.

Omsorgs- och lärandenämnden fastställde för år 2012 en intern kontrollplan¹¹ bl.a. omfattande att kontrollera att beslutad rutin följs för försörjningsstöd. Uppföljningen ska göras två gånger per år.

En skriftlig rutin som vi uppfattar är upprättad och fastställd på förvaltningsnivå beskriver närmare vad som ska kontrolleras, bl.a. att det finns undertecknad ansökan, kopia på specifikationer för inkomster och utgifter m.m. Urvalet för kontrollen omfattar samtliga ärenden under slumpässigt utvald månad.

Nämnden fick i januari 2013 en rapport om uppföljning av den interna kontrollen¹². För försörjningsstöd framgår att ”erforderliga underlag finns men att utredning och arbetsplaner saknas i vissa fall”. Den sammanfattande bedömningen är att rutinen fungerar men behöver utvecklas, vilket också framgår under åtgärder. Av nämndens beslut framgår att förvaltningen uppdras att åtgärda påtalade brister och återrapportera till nämnden.

Kommentar

Vi ser positivt på att ärendehanteringens regelbundet följs upp.

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 för ekonomiskt bistånd 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 handläggningsrutinerna i ”Riktlinjer för ekonomiskt bistånd” och av övriga rutinbeskrivningar.

¹⁰ Definition enligt Coso (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1992: Internal Control – Integrated Framework)

¹¹ Beslut 2011-12-14, § 227

¹² 2013-01-30, § 3

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

12.2 Akt och journal inkl. genomförandeplaner

För varje person/familj som söker försörjningsstöd ska det finnas en fysisk akt samt en journal i Procapita. I akten förvaras ansökningshandlingar samt underlag såsom styrker biståndsbedömningen, t.ex. kvitton och hyresavtal/avier. För samtliga granskade utbetalningar finns akter och journalanteckningar i IT-systemet Procapita.

Journalanteckningar, bl.a. för att klara dokumentationen enligt SoL och utbetalningar sker i Procapita. Handläggarna som beslutar i biståndsärendet har enligt uppgift inte behörighet att lägga upp brukaren 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. Genomförandeplaner/arbetsplaner fanns i mycket begränsad omfattning, och de som vi tog del av var mycket begränsade till sitt innehåll.

Kommentar

Den tjänsteman som registrerar in nya brukare i Procapita har systemägarbehörighet, vilket innebär full behörighet till alla delar av systemet. Det finns därför i varje fall en teoretisk risk att systemägaren skulle kunna utnyttja möjligheten att bedrägligt registrera in en fiktiv/närstående person i Procapita och bevilja och ta fram utbetalningsunderlag. Vi rekommenderar att rutinerna ses över så att samma person inte kan registrera en person i Procapita, handlägga ärendet och initiera utbetalning. Begränsningen bör om det är tekniskt möjligt göras i behörighetssystemet.

Som framgår ovan saknas många gånger genomförandeplaner/arbetsplaner som bör innehålla en plan för hur brukaren ska få en annan försörjning. Vi noterar också att genomförandeplaner/arbetsplaner och uppföljning av planen inte närmare finns beskriven i riktlinjerna/rutinbeskrivningarna. Vi rekommenderar att rutinerna ses över för att säkerställa att kravet på att ändamålsenliga genomförandeplaner/arbetsplaner upprättas.

12.3 Ansökan, information och kontakt med biståndssökande

Ansökan om ekonomiskt bistånd ska innehålla uppgift om den sökande och eventuell familj samt bostadssituation. Den sökandes sysselsättning (i arbete/utbildning, arbetssökande eller sjukskrivna etc.) och de ersättningar som erhållits därav samt övriga bidrag 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 uppges vilka tillgångar och skulder som finns. Den sökande får med sin namnteckning på två ställen försäkra att ansökan lämnas sanningsenligt respektive att uppgifterna får kontrolleras.

Av ansökan framgår att den sökande ska bifoga lönebesked och självdeklaration samt hyresavi och kvitton för de utgifter som biståndet avser. I slutet av ansökan finns även en kort information om hur blanketten ska fyllas i. På kommunens hemsida finns ytterligare information om när ekonomiskt bistånd kan beviljas tillsammans med länk till ansökan om bistånd samt en förteckning över vilka handlingar som ska tas med.

Det finns i kommunens riktlinjer inte något angivet om hur ofta den som söker bistånd ska träffa en handläggare. Vid våra intervjuer fick vi uppfattningen att den som söker försörjningsstöd för första gången alltid träffar en handläggare men att det därefter kan bli mer sporadiskt.

Kommentar

Samtliga granskade beslut baserades på en skriftlig och undertecknad ansökan.

Vi skulle gärna se att riktlinjerna kompletteras med instruktioner om hur ofta handläggaren bör hålla kontakt med den som erhåller bistånd. Vi bedömer att en sådan kontakt är väsentlig för att följa upp och revidera genomförandeplanen/arbetsplanen.

En orsak till att antalet besök blir begränsade är bristen på besöksrum. Ansvariga uppgav att detta skulle kunna lösas om och när avdelningen får tillgång till ytterligare ett plan. Någon uppgift om när lokalfrågan kan vara löst har vi inte fått.

12.4 Kontroll av bostadsort och ID-kontroll

Som regel, även om undantag finns, så ska den som erhåller försörjningsstöd vara skriven i kommunen. Uppgiften kan kontrolleras mot kommunens befolknings/invånarregister, KIR, som samtliga handläggare har tillgång till. I KIR återfinns även uppgift om vilka andra personer som är skrivna på adressen, d.v.s. möjliggör kontroll om personen är sammanboende och/eller har barn.

Enligt rutinbeskrivningen ska uppgift folkbokföringsadressen alltid kontrolleras. De intervjuade handläggarna uppger att det sällan görs några kontroller mot kommunens befolkningsregister. Om kontrollen är gjord så framgår det inte eftersom kontrollen inte dokumenteras.

Kommentar

Vi rekommenderar att efterlevnaden ses över. Vi föreslår att rutinbeskrivningen kompletteras med instruktion om hur ofta kontrollen mot KIR ska göras och hur den ska dokumenteras. Hur ofta kontrollen ska göras bör anpassas till bedömning om hur stor risken är att en person flyttar från kommunen och/eller får ändrade familjeförhållanden som påverkar biståndsbedömningen.

12.5 Arbetslös

Enligt "Riktlinjer för ekonomiskt bistånd" ska den som är arbetslös för att vara berättigad till bistånd vara inskriven vid arbetsförmedling. För några av de personer som fått bistånd beviljat så saknades uppgift om hur detta har kontrollerats.

Vi konstaterar att det inte alltid framgår av biståndsbedömningen vilka krav som ställs på den sökande för att få en annan försörjning. Det framgår inte heller om sysselsättning, normalt via praktikplats vid arbetsmarknadsenheten, har erbjudits och om sådan i så fall har erhållits och accepterats, se även avsnitt 11.1.

Kommentar

Vi rekommenderar att genomförandeplaner/arbetsplaner upprättas där det framgår vilka krav som ställts på sysselsättning samt att planen följs upp.

Det är inte ovanligt att kommuner har som rutin att ställa generella krav på att den som söker bistånd och står till arbetsmarknadens förfogande också ska söka ett visst antal arbeten per månad. Ofta ska den som ansöker om bistånd på ansökan redogöra för vilka arbeten som har sökts. De krav som ställs bör naturligtvis vara rimliga, vilket skulle tala för en mer individuell anpassning till hur många arbeten som ska sökas per tidsperiod. Vi anser också att det är viktigt att kraven på att de har uppfyllts bör vara möjliga att kontrollera.

12.6 Kontroll av intäkter och tillgångar

Enligt rutinbeskrivningen ska kopia av sökandes handlingar i form av inkomster och utgifter kopieras och sparas i akt. Det framgår inte uttryckligen av rutinbeskrivningen att kontroll ska göras men samtliga handläggare uppger att så är fallet. Några noteringar om att kontroll har utförts finns inte, men vi noterade i vår granskning att i de fall bistånd för utgifter begärts utan att underlag bifogats hade avslagits.

Den sökandes intäkter ska enligt uppgift kontrolleras mot försäkringskassan, vilket dock inte framgår av rutinbeskrivningen. Kontroll av utbetalningar från Försäkringskassa görs via länk direkt i Procapita. Det framgår inte av dokumentationen till biståndsbeslutet att kontrollen har utförts.

Den sökande ska enligt rutinbeskrivningen bifoga kontoutdrag. Det framgår även av dokumentet "Handlingar att ta med på besök för ekonomiskt bistånd". Av den senare framgår också att specifikation till självdeklarationen ska tas med vid besök. Vår granskning visar att kontoutdrag och självdeklaration saknas för de allra flesta granskade biståndsbeslut.

Kontroll mot fordonsregistret ska enligt rutinbeskrivningen göras. Samtliga handläggare ska ha tillgång till att göra en sådan kontroll. Av rutinbeskrivningen framgår inte om handläggaren ska kontrollera eventuella fastighetsinnehav mot fastighetsregistret. Vi uppfattar att kontroller mot dessa register inte sker regelbundet och konstaterar att inget av de granskade besluten innehöll någon notering om att kontroll hade utförts.

Det bör i sammanhanget noteras att en person som äger ett fordon och/eller fastighet kan beviljas försörjningsstöd. Enligt "Riktlinjerna för ekonomiskt bistånd" får värdet av bilen uppgå till ett prisbasbelopp om allmänna kommunikationer inte finns. Avseende fastighet framgår inte något värde på själva fastigheten, men av riktlinjerna framgår att högsta godtagbara boendekostnaden bedöms utifrån lokala hyresläget i kommunen. Kostnaderna för boende i eget hus beräknas utifrån summa räntekostnader och driftskostnader. Ansvariga menar att utifrån bostadsmarknaden på orten är det ofta ingen ekonomisk fördel att kräva att en bostadsfastighet avyttras.

Kommentar

Vi bedömer att riktlinjerna bör ses över så att det tydligare framgår vilka kontroller som ska göras av den sökandes inkomster och utgifter. Efterlevnaden av vissa av de kontroller som redan idag ska göras enligt riktlinjerna måste också ses över, t.ex. beträffande kontoutdrag och självdeklaration.

Generellt sett så är det svårt att kontrollera eventuella tillgångar som den sökanden kan tänkas ha men vilja undanhålla. Även om det inte längre framgår tillgångar av deklarationen kan specifikationen över kontrolluppgifter för räntor ge vägledning vilka bankengagemang den sökande har. Utifrån den uppgiften skulle handläggaren kunna begära årsbeskeden från dessa banker och kontrollera ev. tillgodohavanden. Vi anser vidare att kontroll mot såväl fastighets- som bilregistret bör göras när ett ärende inleds och därefter med viss regelbundenhet.

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.

Handläggare som arbetar med utredning och beslut av försörjningsstöd har enligt uppgift inte behörighet att beordra utbetalningar av beviljat socialbidrag i Procapita.

Den person som är systemägare ansvarar för initiera utbetalningarna. Utbetalningar sker normalt dagligen 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.

IFO-chef eller tf IFO-chef läser översiktligt igenom listan över betalningar. Det finns inte dokumenterat vilka kontroller som ska göras men enligt uppgift söker handläggaren efter avvikande utbetalningar. Kontrollen dokumenteras genom att listan signeras. Listorna sparas vid förvaltningen. Ekonomiavdelningen skickar utbetalningsfilen, utan att ha någon kopia på det attesterade underlaget.

Det förekommer även att utbetalning sker via check. Bedömningen sker i likhet med övriga ärenden i Procapita men istället för ovanstående rutin skriver handläggaren en utanordning som lämnas till ekonomiavdelningen. Utanordningen atteras av handläggaren. Den utfärdade checken undertecknas av två ekonomer vid ekonomikontoret. Vi har inte verifierat att rätt personer har atterat underlagen.

Kommentar

I likhet med vad som framgår ovan, se avsnitt 12.2, anser vi att en ensam handläggare inte bör ha tillgång till hela utbetalningskedjan. Vi anser därför att det är olämpligt ur intern kontrollsynpunkt att systemägaren har möjlighet att attestera utanordningarna för checkar varför vi rekommenderar att den behörigheten plockas bort.

Enligt vår bedömning är kontrollerna i stort sett tillfredsställande, med undantag för behörighetstildelningen samt att det saknas en koppling mellan kontroll/attest av utbetalningslistorna och själva utbetalningen. Det innebär att utbetalning sker oavsett om listan är attesterad eller inte, vilket enligt vår mening är en betydande brist. Eftersom det skulle vara tekniskt möjligt att skapa flera utbetalningsfiler (och listor) per dag, så är en kontroll över att det finns en attesterad lista per dag inte tillräcklig.

Vi rekommenderar rutinerna ses över samt att utbetalningsrutinerna med tillhörande kontroller dokumenteras. Vi rekommenderar även att delegationsordningen bör uppdateras med vem som har rätt att attestera utbetalningslistorna eftersom detta inte framgår. Vi anser vidare att en överordnad till den som utfärdat utanordningen av check bör attestera underlaget.

13.2 Utbetalning mot faktura

Till viss del betalas försörjningsstödet ut genom att IFO-enheten betalar den sökandes faktura för hyra eller andra utgifter. Fakturan betalas ut via Procapita och ingår i ovanstående attestlista. Fakturan sparas i respektive akt. Vi är tveksamma till om det med enkelhet går att återfinna underlaget eftersom det av attestlistan inte framgår vilken brukare fakturan avser.

Kommentar

Enligt 2 kap 5 § KRL¹³ ska en verifikation alltid innehålla ett verifikationsnummer eller annat identifieringstecken som är nödvändigt för att sambandet mellan verifikationen och den bokförda händelsen ska kunna fastställas. Räkenskapsmaterial ska enligt 2 kap 11 § KRL arkiveras i 10 år efter utgången av det kalenderår som räkenskapsåret avslutades. Vi rekommenderar att IFO ser över rutinerna för att säkerställa att dessa krav klaras.

KPMG, dag som ovan

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

¹³ Lag (1997:614) om kommunal redovisning