

# Rapport från FUT-projektet –

en förstudie för att utreda förutsättningarna för stadens fortsatta  
arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Staben

Socialtjänstförvaltningen

December 2008





## Innehåll

FUT-PROJEKTET .....	5
Bakgrund .....	5
Projektets syfte.....	5
Projektets mål .....	5
Projektets organisation .....	5
UTGÅNGSPUNKTER.....	6
Nationella satsningar.....	6
Lagstiftning .....	6
Stadens satsningar.....	7
METOD .....	8
REDOVISNING.....	9
Intervjuer med förvaltningarna vid projektstarten .....	9
FUT-arbetet .....	9
Attityder .....	10
Återkravshantering.....	10
Samarbete med polis och åklagare .....	10
Medvetenhet om vad som kan antas vara brott.....	10
Stadens framtida arbete.....	10
Sammanfattande reflektion .....	10
Studiebesök .....	11
Jönköping .....	11
Karlstad.....	11
Helsingborg.....	12
Norrköping .....	13
Sammanfattande reflektion .....	13
Erfarenheter från projektets verksamhetsstöd.....	13
Råd och stöd .....	14
Utbildning.....	14
Samverkan .....	15
Operativt arbete.....	15
Exempel från det operativa arbetet .....	16
Antal FUT-utredningar 2008.....	17
Sammanfattande reflektion .....	18

STATISTIK FÖR RISKANALYS, UPPFÖLJNING OCH KOSTNADSEFFEKTIVITET .....	18
FÖRSLAG PÅ MODELLER FÖR ATT KUNNA UPPSKATTA INBESPARAT BELOPP .....	18
TÄNKBARA ORGANISATIONSMODELLER FÖR FUT-ARBETET .....	19
Allt operativt arbete sker lokalt på förvaltningarna .....	19
Allt operativt arbete sker inom en central enhet.....	20
Visst operativt arbete sker på en central enhet.....	21
AVSLUTANDE SAMMANFATTNING OCH REFLEKTION .....	21

#### BILAGOR:

1. Statistik för riskanalys, uppföljning och kostnadseffektivitet
2. Förslag på modeller för att kunna uppskatta inbesparat belopp

# FUT-PROJEKTET

## Bakgrund

Socialtjänstnämnden har fått i uppdrag av kommunfullmäktige att utreda omfattningen av felaktiga utbetalningar (FUT) av ekonomiskt bistånd i Stockholm samt att komma med förslag på åtgärder för att minska felaktigheter och bidragsbrott i framtiden.

Som svar på kommunfullmäktiges uppdrag påtalade förvaltningen i tjänsteutlåtande 2008-02-20, Dnr 2007/0545, behovet av en stadsövergripande samordning av utredningar om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott samt för mottagande av underrättelser från andra myndigheter. Socialtjänstförvaltningen fick i samband med detta i uppdrag att genomföra en förstudie gällande utformningen av en central funktion som utför utredningar om felaktiga utbetalningar och bidragsbrott för staden som helhet. I uppdraget ingick även att i samråd med SLK ta fram ett centraliserat system för statistikföring över felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Till en början omfattade projektet endast ekonomiskt bistånd men efter projektstart inkluderades även introduktionsersättning. Trots olika lagstiftning för de olika bidragsformerna är ansökningsförfarandet och hanteringen snarlikt. Arbetet mot felaktiga utbetalningar kan därmed ske på lika villkor. Det material som utarbetats, mallar, information och handbok kan nyttjas för båda bidragsformerna vilket är såväl praktiskt som kostnadseffektivt.

## Projektets syfte

Syftet med projektet var att utreda förutsättningarna för en stadsövergripande funktion för utredningar av felaktiga utbetalningar samt att även medverka till att höja stadens kompetensnivå och effektivitet i arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Projektet skulle även utgöra stadens kontaktväg för mottagande av underrättelser från myndigheter med anledning av den nya lagen om underrättelseskyldighet som trädde ikraft den 1 juni 2008.

## Projektets mål

Det övergripande målet var att projektet skulle utgöra en resurs för stadsdelsförvaltningarna och bidra till att minska felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i staden. Dessutom skulle det leda fram till en rapport med underlag för ställningstagande om fortsatt organisation av FUT-arbetet. Vidare hade projektet som mål att etablera samverkan med polis och åklagare.

I målsättningen ingick även att ta fram ett system för stadsövergripande statistik över felaktiga utbetalningar och bidragsbrott för att möjliggöra uppföljning och förbättringsförslag, samt att utarbeta en handbok för kontroll- och utredningsmetoder, rutiner mm.

## Projektets organisation

Projektet inleddes 2008-06-02 och avslutades den 2008-12-31. Projektet har letts av en projektsamordnare vid Staben inom Socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor, och har bemannats med två medarbetare som rekryterats från verksamhet för ekonomiskt bistånd vid två stadsdelsförvaltningar. En referensgrupp med representanter från Juridiska avd. SLK., Flyktingmottagningen Söderort samt från stadsdelsförvaltningarna Rinkeby-Kista, Hässelby-Vällingby, Hägersten-Liljeholmen, Södermalm och Enskede-Årsta-Vantör har varit knuten till projektet.

För att projektmedarbetarna skulle kunna genomföra utredningar för stadsdelsförvaltningarnas räkning och därvid ta del av sekretessbelagda uppgifter krävdes att ett uppdragsavtal upprättades där respektive stadsdelsnämnd gav i uppdrag åt projektmedarbetarna att utföra arbete för nämndens räkning. Ytterligare en förutsättning för projektets genomförande var också att de två projektmedarbetarna tilldelas behörighet, med socialsekreterarroll, till paraplysystemet för Individ och familj från alla stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden. Detta innebar att de har kunnat genomföra utredningar om felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning på uppdrag av respektive nämnd.

## UTGÅNGSPUNKTER

Inriktningen för stadens arbete mot felaktiga utbetalningar är att det ska vara rätt från början. Fel ska så långt det är möjligt förebyggas genom noggranna kontroller och förbättrad information till de som ansöker om försörjningsstöd och introduktionsersättning. Om fel ändå uppstår ska pengarna alltid återkrävas. Om felen är medvetna för att få ut mer bistånd än vad som annars skulle betalats ut, ska polisanmälan göras. Detta är Stockholms stads utgångsläge för arbetet mot felaktiga utbetalningar. Projektet har under förstudien undersökt gällande lagstiftning samt både vilka satsningar som hittills genomförts nationellt och i staden.

### Nationella satsningar

På nationell nivå har det pågått ett aktivt arbete för att bekämpa bedrägerier med skatter, bidrag och ersättningar eftersom bidragsbrott och skattebrott urholkar välfärden. Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) inrättades hösten 2005 av den dåvarande regeringen och lämnade sitt slutbetänkande i juni 2008. FUT-delegationen arbetade för att minska och hitta åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Delegationen bestod av företrädare från 17 myndigheter och organisationer. Alla som på något sätt betalar ut ersättningar eller ingick i rättskedjan var med, t.ex. Försäkringskassan, A-kassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Skatteverket, Migrationsverket, kommunerna, BRÅ, Ekobrottsmyndigheten, polis och åklagare.

FUT-delegationen har i sitt betänkande SOU 2008:74 kommit fram till att orsakerna till felaktiga utbetalningar i välfärdssystemet är lika även om systemen ser olika ut. De främsta orsakerna till felaktiga utbetalningar är felaktiga lämnade uppgifter om inkomst, förmögenhet, bostad och förmåga. Mer oavsiktliga orsaker är tidsbrist, slarv och även okunskap. De avsiktliga felen från den som ansöker uppgår till ca hälften av de felaktiga utbetalningarna. Den andra hälften är oavsiktliga fel från såväl den sökande som myndigheten själv. För att komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna krävs en del insatser, både från regeringen och från myndigheterna själva. Det handlar främst om att samverka, informera och kontrollera så att det blir rätt från början. Ett resultat har även blivit ny lagstiftning inom området.

### Lagstiftning

Socialtjänsten har redan tidigare haft möjlighet att polisanmäla misstänkt bedrägeri. Straffbestämmelserna har dock skärpts sedan den nya bidragsbrottslagen trädde i kraft den 1 augusti 2007 och kommunerna har ålagts en skyldighet att anmäla misstanke om bidragsbrott till polis eller åklagare. Lagen innebär att den som medvetet försöker få ut mer ersättning eller bidrag från trygghetssystemen än vad man har rätt till kan dömas för bidragsbrott. Även den som av grov oaktsamhet eller slarv lämnar felaktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden kan dömas för bidragsbrott. Det räcker med att ange felaktiga uppgifter och att det finns risk för att en utbetalning ska betalas ut fel för att det ska betraktas som ett brott (s.k. farebrott).

Från den 1 juni 2008 gäller lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som innefattar att om det finns anledning att anta att en annan myndighet riskerar att

betala ut ekonomisk förmån felaktigt eller med ett för högt belopp, ska den myndighet som upptäckt felet underrätta den utbetalande myndigheten eller organisationen. Kommunernas socialtjänst är undantagen från underrättelseskyldigheten men ska ta emot underrättelser.

Risken för felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen kan minskas med ett utökat och effektivare elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer. Den 1 januari 2009 införs den nya lagstiftningen som innebär utökat elektroniskt informationsutbyte. I SoL 11 kap 11 §, förtydligas andra myndigheters uppgiftsskyldighet gentemot socialtjänsten ytterligare. Socialtjänsten har rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd som gäller den enskilde hos Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna. På förekommen anledning ska dessa myndigheter och arbetslöshetskassorna även på eget initiativ lämna dylika uppgifter till socialtjänsten.

## Stadens satsningar

Det har saknats statistik i staden över hur mycket felaktiga utbetalningar som görs och vilka felkällor som finns när det gäller ekonomiskt bistånd i Stockholms Stad. Det har även saknats rutiner i staden över hur man utför en utredning av felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott, polisanmälningar samt hur man lägger upp och bevakar återkrav.

I budget för 2007 angavs att riktlinjerna för ekonomiskt bistånd skulle ses över så att krav på motprestation som regel infördes samt att staden även skulle arbeta aktivt med att motverka felaktiga utbetalningar. Även i budget för 2008 har stadsdelnämnderna i uppdrag att utarbeta rutiner för att stävja felaktiga utbetalningar.

Kommunstyrelsen fattade i oktober 2007 beslut om de nya riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd och gav samtidigt Socialtjänstnämnden i uppdrag att utreda omfattningen av bidragsbrott gällande försörjningsstödet i Stockholm samt att till kommunstyrelsen återkomma med förslag till kontroll och begränsningar av bidragsbrotten.

I de reviderade riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd har ett särskilt avsnitt om felaktiga utbetalningar skrivits in. Där poängteras att felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd ska motverkas genom noggrann handläggning och kontroller och det anges även att felaktigt utbetalt bidrag ska återkrävas och även att kommunen är skyldig att polisanmäla alla misstankar om bidragsbrott. I riktlinjerna anges även att utökade kontroller jämfört med tidigare ska genomföras i vissa situationer. Under hösten 2007 hölls riktlinjeutbildning för all personal som handlägger ekonomiskt bistånd i staden.

En ny ansökningsblankett för ekonomiskt bistånd har arbetats fram och tagits i bruk fr.o.m. januari 2008. Utgångspunkten har varit att blanketten ska underlätta arbetet mot felaktiga utbetalningar och information till de sökande om vad som gäller bidragsbrott har även lagts in i blanketten. Även ansökningsblankett om introduktionsersättning kommer att revideras på så sätt. Sedan januari finns även nya värden för beslutsregistrering i paraplysystemet. Det är beslut om anmälan enligt bidragsbrottslagen, beslut om återkrav av felaktigt utbetalt bidrag och beslut om att väcka ersättningstalan om återbetalning inte sker.

Stadens revisorer presenterade i februari 2008 revisionsrapport där man har granskat handläggningen av ekonomiskt bistånd vid 10 stadsdelsförvaltningar. Man har intervjuat arbetsledning och genomfört aktgranskningar och tittat på om ansökan är fullständigt ifylld, överensstämningen mellan normberäkning och beslut, gjorda kontroller, avstämning och efterkontroll. Revisionskontoret bedömde att nämnderna i huvudsak har tillfredsställande system och rutiner för att förebygga, kontrollera och motverka felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. För att säkerställa att det interna kontrollsystemet inom nämndens ansvarsområde fungerar krävs ytterligare kontroller. Det var inte alla nämnder som gav den sökande en samlad skriftlig information och vägledning om vad som gäller för en korrekt ansökan, vilket i sin tur skulle kunna förebyggt felaktiga utbetalningar.

Socialtjänstförvaltningen har sedan ca 1½ år deltagit i SAMMY, som är ett samarbete mellan Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Skatteverket, Vägverket, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan i syfte att bland annat motverka svartjobb och bidragsbrott inom taxiverksamhet.

Under våren 2008 tillsatte Socialtjänstförvaltningen en arbetsgrupp, där representanter för stadsdelsförvaltningarna och juridiska avd. vid SLK ingick, för att ta fram stadsövergripande verktyg och rutiner för handläggningen. Resultatet var en vägledning för ärendegång och formella krav, en särskild utredningstyp för FUT-utredningar i stadens verksamhetssystem för socialtjänsten (paraplysystemet) samt enhetliga mallar för utredning och beslut om återkrav och polisanmälan. En utredning om felaktig utbetalning hålls därmed åtskild från eventuell pågående utredning om ekonomiskt bistånd. I maj 2008 anordnade Socialtjänstförvaltningen en utbildningsdag kring detta för chefer och utvalda handläggare på stadsdelsförvaltningarna.

Eftersom erfarenheter visat att det ofta är olämpligt att den ordinarie handläggaren, som ska bedöma rätten till bistånd och bedriva ett förändringsarbete tillsammans med den sökande, även utreder felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott i ärendet, uppmanades förvaltningarna samtidigt att utse 1-2 handläggare (FUT-handläggare) som kan arbeta särskilt med detta och specialisera sig inom området.

Den 2 juni startade FUT-projektet.

## METOD

För att utreda förutsättningarna för en stadsövergripande funktion för utredningar av felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har projektet gjort följande:

- Tagit del av FUT-delegationens rapporter och hemsida samt sökt artiklar och rättsfall i ämnet.
- För att få en nulägesuppfattning gjordes vid projektstarten i juni 2008 en kartläggning av förvaltningarnas FUT-arbete hittills, genom intervjuer vid stadens förvaltningar.
- Operativt arbete, dvs. handläggning av ärenden, i syfte att stämma av om den nya FUT-utredningstypen i paraplysystemet är funktionell och utarbetat fungerande rutiner för ärendehandläggningen i samverkan med två av stadsdelsförvaltningarna. För att göra detta formellt möjligt har uppdragsavtal och godkännande av behörighet i paraplysystemet inhämtats från samtliga stadsdelsförvaltningar.
- Projektet har även genomfört studiebesök i tre kommuner samt haft en telefonintervju med en fjärde kommun som tidigt satsat på FUT-arbetet.

Ett förslag på system för stadsövergripande statistik över felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har utformats. Syftet är att på sikt få en uppfattning om omfattningen och möjliggöra uppföljning av arbetet samt förbättringsförslag.

I arbetet med att höja stadens kompetensnivå och effektivitet i arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott har projektet erbjudit utbildning och handledning samt hög tillgänglighet för löpande frågor från samtliga förvaltningar.

Projektet har även arbetat fram ett stadsövergripande informationsmaterial och en skriftlig bekräftelse för dem som ansöker om ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning. För att informationen ska vara lättillgänglig för alla sökande översätts informationen till de 9 vanligaste främmande språken. Underlaget för de valda språken är en jämförelse mellan vilka språk socialtjänsten mest frekvent beställer tolk till samt vilka språk Migrationsverket och Jobbtorgen översatt sitt informationsmaterial till. Resultatet blev följande språk: engelska, franska, spanska, persiska, arabiska, tigrinja, turkiska, ryska och somaliska.

En handbok som stöd för kontroller, utredning och handläggning har också arbetats fram under



projektets gång. Handboken är uppdelad i en allmän del och en särskild del för utredningar av felaktiga utbetalningar. Den allmänna delen är riktad till alla handläggare inom ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning med inriktning på information, lagstiftning, kontroller och att uppmärksamma felaktigheter. Den särskilda delen handlar om ärendegången vid handläggning av felaktiga utbetalningar, funktioner i Paraplysystemet samt mallar.

Projektet utgör även en kontaktväg för underrättelser från andra myndigheter. En särskild funktionsadress; FUT-gruppen, Socialtjänstförvaltningen har skapats för att ta emot alla underrättelser till staden.

## REDOVISNING

### Intervjuer med förvaltningarna vid projektstarten

Resultat utifrån intervjuer med stadsdelsförvaltningarna och enheten för hemlösa som genomfördes i juni 2008 för att utreda hur FUT-arbetet sett ut och fungerat fram till dess.

Samtliga stadsdelsförvaltningar samt enheten för hemlösa i Stockholms stad fick inbjudan till ett möte för presentation av projektet och intervju i juni 2008. Projektet har besökt och intervjuat enhetschefer och handläggare från försörjningsstödsenheterna på stadsdelsförvaltningarna, Bromma, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby, Rinkeby-Kista, Skarpnäck, Skärholmen, Spånga-Tensta, Södermalm, Älvsjö, Östermalm-Norrmalm-Kungsholmen samt Enheten för hemlösa.

Berörd personal på stadsdelsförvaltningarna är chefer, socialsekreterare, bidragshandläggare och kravhandläggare. Det finns variationer när det gäller arbetsuppgifter men i stora drag kan det sammanfattas på följande sätt: Cheferna ansvarar för verksamheten och fattar vissa beslut. Socialsekreterare är som huvudregel socionomer och utför förändringsarbete, sociala bedömningar, utreder rätten till bistånd och handlägger vissa ansökningar. Bidragshandläggare är administrativ personal som huvudsakligen handlägger ansökningar utifrån givna förutsättningar. Kravhandläggare handlägger beslutade återkrav och återsökningar.

Inför intervjuerna förelåg följande förutsättningar:

- I budget 2007 får stadsdelsförvaltningarna i uppdrag att aktivt arbeta mot felaktiga utbetalningar.
- Bidragsbrottslagen 2007-08-01 ger kommunen skyldighet att polisanmäla misstänkta bidragsbrott.
- Riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd 2007-10-01
- Information till stadens samtliga chefer och handläggare av ekonomiskt bistånd i samband med riktlinjeutbildningen hösten 2007.
- Uppdrag i budget 2008.
- Från januari 2008 ska alla beslut om återkrav på grund av felaktiga utbetalningar och bidragsbrottsanmälningar registreras i paraplysystemet.
- Verktyg och rutiner för handläggningen har tagits fram i form av vägledning för ärendegång och formella krav, en särskild utredningstyp för FUT i paraplysystemet, mallar för utredning och beslut om återkrav och polisanmälan, utbildning har arrangerats och förvaltningarna har rekommenderats att utse 1-2 handläggare som kan specialisera sig inom området.

### FUT-arbetet

Det fanns en del skillnader mellan stadsdelsförvaltningarna gällande hur man har organiserat arbetet mot felaktiga utbetalningar och hur man hanterat de misstänkta fallen av bidragsbrott och/eller bedrägerier. De flesta förvaltningar har uppgivit att de haft ca 2-3 uppenbara fall av bidragsbrott/bedrägerier per år. Ingen förvaltning har fört statistik över de upptäckta bidragsbrotten eller vad de resulterat i. Ett par förvaltningar har haft 1-2 personer som särskilt sett över detta och handlagt misstänkta fall av bidragsbrott men de flesta har haft det utlagt på samtliga handläggare. De förvaltningar som haft särskilda handläggare har upptäckt fler fall av misstänkta bidragsbrott än de

övriga. Stadsdelsförvaltningarnas delegationsordningar gällande beslut om återkrav, polisanmälan m.m. skiljer sig avsevärt åt från varandra. På vissa stadsdelsförvaltningar är det tjänstemännen som har delegation att fatta dessa beslut och på andra är det nämnden genom sociala delegationen.

Sedan januari 2008 ska beslut om polisanmälan registreras i paraplysystemet. Endast två förvaltningar hade vid tidpunkten för intervjuerna (juni 2008) registrerat gjorda polisanmälningar.

### Attityder

Inställningen till FUT-arbetet var positiv på majoriteten av förvaltningarna. Samtliga nämnde den moraliska aspekten och vikten av att beivra de felaktiga utbetalningarna så långt det är möjligt. Samtliga tog även upp att det under rådande förutsättningar har varit svårt att hinna med FUT-utredningar ovanpå befintliga arbetsuppgifter. De flesta stadsdelsförvaltningar kunde tänka sig att utse en till två handläggare för att särskilt arbeta med detta till viss del. Det såg olika ut hur mycket tid handläggarna skulle kunna avsätta från det övriga arbetet. Två förvaltningar hade valt att tillsätta bidragshandläggare, övriga har tillsatt eller planerar tillsätta socialsekreterare.

### Återkravshantering

Bevakningen av återkravsbesluten har skett på olika sätt från stadsdel till stadsdel. Ett fåtal stadsdelsförvaltningar hade kravhandläggare som är särskilt utsedda för att aktivt och metodiskt driva återkraven. Flertalet förvaltningar saknade kravhandläggare och rutiner för återkravshantering. Kravhandläggningen hade i de fallen varit utlagd till samtliga handläggare, en följd av det har blivit att återkraven till stor del lagts ned.

### Samarbete med polis och åklagare

En av stadsdelsförvaltningarna har haft en kontaktperson hos polisen och har varit med på samverkansmöten med polis, åklagare och Försäkringskassan. Hos övriga har polisen i enstaka fall ringt upp handläggare och ställt frågor om ekonomiskt bistånd och hur systemet fungerar. Men i övrigt har man inte haft ett upparbetat samarbete. Uppfattningen hos samtliga förvaltningar var att polisen inte har prioriterat gjorda anmälningar och att alldeles för många lagts ned.

### Medvetenhet om vad som kan antas vara brott

Det är i lagens mening tillräckligt att en person inkommit med en felaktig uppgift eller underlåtit att anmäla ändrad situation som kan medföra en felaktig utbetalning. Detta omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen, vilket ska utredas samt i förekommande fall polisanmälas. När det gäller farebrott hade ett flertal förvaltningar inte uppmärksammat att bidragsbrottet är konstruerat som ett farebrott. Samtliga stadsdelsförvaltningar ansåg att det är svårt för handläggarna att avgöra när det handlar om konkret fara för felaktig utbetalning.

### Stadens framtida arbete

Samtliga intervjuade stadsdelsförvaltningar föreslog någon form av central funktion med särskild kompetens för utredningar av felaktiga utbetalningar och verksamhetsstöd. De flesta stadsdelsförvaltningarna ansåg att det skulle finnas många fördelar med att ha en stadsövergripande funktion som utredde felaktiga utbetalningar. Ett fåtal stadsdelsförvaltningar ansåg att en central FUT-funktion skulle kunna utföra både utredningar, beslut och bevakning av återkrav. De flesta uttryckte att delegationen att fatta beslut om polisanmälan och återkrav även fortsättningsvis bör ske lokalt på stadsdelsförvaltningarna.

### Sammanfattande reflektion

Det som sammantaget kan sägas utifrån gjorda intervjuer är att det i början av projektiden fortfarande fanns många frågetecken kring vikten av arbetet mot felaktiga utbetalningar och hur detta ska utföras. Det fanns även funderingar kring om det verkligen kan bli några ekonomiska vinster utifrån detta. En misstro mot polis och åklagare som bottnar i tidigare erfarenheter kan uppfattas. Bedömningen är att det kan ta tid att hos förvaltningarna implementera att det handlar om ett nytt sätt att ta sig an denna

uppgift och ett nytt förhållningssätt till den. De flesta förvaltningarna efterfrågar en central funktion som antingen tar över samtliga FUT-utredningar eller fungerar som stöd i arbetet för FUT-handläggarna. Detta kan anses tyda på att förvaltningarna upplever sig begränsade i att kunna utföra arbetet på egen hand och välkomnar stöd. Trots de satsningar som gjorts med bland annat uppdaterade riktlinjer och utbildningar som hållits för att lyfta vikten av detta arbete hade förvaltningarna inte kommit särskilt långt i utvecklingen av FUT-arbetet. Till följd av arbets-belastningen på enheterna för ekonomiskt bistånd samt avsaknad av rutiner har det inte prioriterats att genomföra detta arbete. En generell uppfattning är även att polisen i sin tur lägger ned förundersökningen. Bedömningen är därför att det finns ett stort behov av en funktion som ser till att FUT-arbetet implementeras i hela Stockholms stad men också utvecklas vidare.

Under hösten 2008 har de flesta stadsdelsförvaltningar utsett FUT-utredare och en del har kommit igång ordentligt och utrett samt fattat beslut i FUT-utredningar. Andra har det av organisatoriska skäl gått mer långsamt för. Projektet har under hösten särskilt uppmärksammat vikten av utbildning och handledning för de nya FUT-utredarna för att skapa ett enhetligt arbetssätt över staden.

## Studiebesök

Projektet har besökt Jönköping, Karlstad och Helsingborg samt hållit ett telefonmöte med Norrköping, i syfte att få en bild av hur andra som arbetat med felaktiga utbetalningar under en längre period har utfört och organiserat arbetet.

### Jönköping

I Jönköping bor ca 125 000 personer och ca 1400 hushåll är aktuella på enheten för ekonomiskt bistånd. Under 2006 startade socialtjänstförvaltningen ett FUT-projekt med två utredare för att förbättra hanteringen av felaktiga utbetalningar vid brott. Målet med projektet är att öka kunskapen och uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Projektet är begränsat till ekonomiskt bistånd enligt SoL och omfattar inte introduktionsersättning.

Impulser gällande felaktigheter har kommit från handläggare, andra myndigheter, stickprov och genom riktade kontroller. 40 % av FUT-utredningarna kom från de riktade kontrollerna av utvalda grupper inom ekonomiskt bistånd. De största orsakerna till att utreda FUT var oredovisade inkomster, boende, oredovisade tillgångar samt urkundsförfalskning. Interna fel meddelas berörd arbetsledaren på enheten.

Samverkanspartners är polis, åklagare, Försäkringskassan, Skatteverket, FUT-delegationen samt övriga kommuner som deltar i nätverket. Man har samverkansmöten med polis och åklagare ca en gång per kvartal. I Jönköping lämnas alla polisanmälningar till åklagaren och man har haft ett separat möte då alla anmälningar gicks igenom och åklagaren kom med synpunkter på vad som måste finnas med för att åtal ska kunna väckas. Åklagaren har särskilt tillstyrkt att utredarna träffar samtliga klienter samt att det finns en skriftlig undertecknad information om klienternas skyldigheter i alla ärenden.

Projektet har gjort 25 polisanmälningar sedan det startade och fattat beslut om återkrav på totalt 1 200 000 kr.

För att kunna påvisa hur mycket pengar som sparats på de personer som slutat ansöka efter att en FUT-utredning startats har man gjort en skälighetsbedömning över hur länge de skulle fortsatt ansöka om felaktigheter ej hade uppmärksamats, 3, 6 eller 12 månader. Med den här metoden har man uppskattat det besparade beloppet sedan projektet startade till ca 2 300 000 kr.

### Karlstad

I Karlstad bor ca 85 000 personer och ca 1 000 hushåll är aktuella för ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning. Sedan 2006 finns två utredare av misstänkta bidragsbedrägerier/bidragsbrott,

de startade i ett projekt som övergick i en fast funktion.

Utredarna får impulser från andra handläggare och anonyma anmälningar angående misstänkta bidragsbrott. Interna felaktigheter lämnas till berörd enhetschef. Återkravshandlingen ligger på ekonomihandläggare och vanligtvis fattas ej beslut om återkrav, man yrkar på skadestånd i polisanmälan istället. Då utredarna har ett väl upparbetat samarbete med polis och åklagare blir detta förfarande smidigare än att utreda betalningsförmåga och lägga upp återkrav. I de fall klienter frivilligt vill återbetala kan utredarna lämna ut inbetalningskort som klienterna själva fyller i och sänder in. Juridiska avdelningen sköter processhandlingen.

Innan projektet startade låg handeringen av FUT-utredningar på alla socialsekreterare. Detta resulterade bland annat i att utredningarna blev undermåliga och prioriterades bort. Även samarbetet med andra myndigheter blev lidande då handläggarna refererade till sekretessen utöver det nödvändiga.

I början av projektiden kände de av motstånd och oro från övriga kollegor som hade farhågor kring hur utredningar skulle skötas och att de skulle ”stjälpas istället för att hjälpa”. Utredarna var med på möten och informerade om skyldigheter att anmäla misstanke om bidragsbrott och att det är tjänstefel att inte anmäla. De poängterade även att skattepengarna måste gå till rätt personer. Inställningen har förändrats med tiden och utredarna upplever nu att de har ett stort förtroende från chefer, socialnämnd och kollegor. Som stöd i sitt arbete får de extern handledning en gång per månad och kan konsultera en jurist vid behov. De kommer även att gå en säkerhetsutbildning under hösten för att säkerställa att de hanterar de situationer som kan uppkomma på ett så säkert sätt som möjligt.

Hittills har utredarna gjort 44 polisanmälningar och yrkat på skadestånd med totalt 1 941 170 kr.

### Helsingborg

Det bor cirka 125 000 personer i Helsingborgs stad och ungefär 1700 hushåll är för närvarande aktuella på enheten för försörjningsstöd. Efter ett politiskt initiativ fattade socialnämnden ett policybeslut att nolltolerans skall gälla gentemot bedrägerier i samband med ansökan om socialbidrag och att samliga fall ska polisanmälas. Bakgrunden till detta var att Försäkringskassan haft ett mycket framgångsrikt arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. De framförde klagomål på socialtjänsten till politikerna angående svårigheter att samarbeta samt påpekades att kommunen ej gjorde polisanmälningar.

Därför startade i september 2007 ett projekt på socialtjänsten med uppdrag att utreda och polisanmäla misstänkta bidragsbrott samt arbeta fram rutiner för kontrollverksamhet. Projektets mål var att verka för att motverka bedrägerier. Två utredare tillsattes för detta uppdrag. Projektiden är satt på 2 år, med avslut i september 2009.

Förslaget till projektet möttes av många protester från enhetscheferna som menade att det inte fanns något behov. När de väl kom i gång med arbetet ändrades denna uppfattning successivt och uppfattningen har idag blivit positiv, samarbetet mellan utredare och chefer fungerar utmärkt. Utredarna har dock märkt av en obenägenhet hos socialsekreterarna att anmäla misstankar om felaktiga utbetalningar. Utredarnas strategi har då varit att prata med dem och informerat om vilka skyldigheter som finns samt att sociala hänsyn ej får tas när det gäller misstänkt bidragsbrott.

I början var det svårt att få igång samverkan med olika myndigheter men efter ett par försök började man få igång ett intresse.

Under arbetets gång märkte man att många sökande ofta hänvisar till att de inte visste om vissa regler som gällde eller att det de gjorde var fel. Alla dylika ursäkter samlades ihop och en checklista utformades som numera går igenom vid varje nybesök. Denna handling får klienten skriva under och därmed bekräfta att hon/han förstått innehållet. Utredarna ser detta som förebyggande arbete och att man på sikt kommer att slippa en mängd diskussioner gällande socialtjänstens regler med klienter.

Man har dock märkt av en viss irritation hos handläggarna som får göra fler kontroller.

När det gäller återkrav och skadestånd har man som princip att begära båda. Det är politikerna som fattar återkravsbesluten efter att utredarna gjort förslag till beslut. Det är även utredarna som bevakar återkraven, de skulle vilja arbeta mer aktivt med det, men det finns ej utrymme. När de hade mer tid i början av projektet märkte de att när de ringde och påminde klienterna betalade de i större utsträckning in sitt återkrav.

Hittills har projektet gjort 75 polisanmälningar och öppnat återkravsärenden på sammanlagt 1 564 151 kr.

### Norrköping

I Norrköping bor ca 128 000 personer och ca 2 300 hushåll är aktuella för ekonomiskt bistånd. Arbetet med intern kontroll började 2001 med en utredare och sedan 2006 finns två utredare i en fast funktion. I Norrköping handlar utredningsarbetet främst om interna kontroller av ärenden. Det är enligt kommunallagen obligatoriskt att ha ett system för intern kontroll och denna funktion tillgodoser detta krav. Det som främst granskas av utredarna är om det blir interna felaktigheter via handläggningen. Kontroller görs via InfoTorg, Skatteverket och genom att ta del av personakten. Ca 16 ärenden granskas grundligt per månad och ca 100 ärenden per månad granskas översiktligt, elektroniskt. Utredarna upptäcker en stor mängd felaktigheter genom granskningen, ca 80 % av alla granskade ärenden har någon form av intern felaktighet. Handläggarna är som regel positiva till granskningen då det blir en kvalitetskontroll av deras arbete.

Det händer att utredarna ser felaktigheter som inte beror på handläggningen och i de fall en FUT-utredning behöver göras är det upp till respektive handläggare att utreda och eventuellt polisanmäla.

7 polisanmälningar har gjorts hittills, anledningen till att siffran är så låg är att handläggarna inte hinner med denna form av utredningsarbete. Men det beror även på okunskap om bedömningen av bidragsbrott samt att man tar sociala hänsyn i stor utsträckning. Tidigare fanns ett mer strukturerat sätt att arbeta med FUT och samverkan fanns med Försäkringskassa och polis. Detta föll bort i en omorganisation 2005. Politikerna har dock visat intresse för fortsatt FUT-arbete och även föreslagit att Norrköping börjar arbeta med denna fråga på ungefär samma sätt som Karlstad och Jönköping.

### Sammanfattande reflektion

Projektet ser många likheter mellan Helsingborg, Karlstad och Jönköping. Deras största framgångsfaktorer är det nära samarbetet med polis och åklagare men också att de haft ett solitt stöd och tydliga mandat från sin ledning och närmaste chefer. Det har tagit tid och tålamod för samtliga att vinna förtroende och förändra attityder hos kollegor m.fl. Alla tre kommunerna har sett att arbetet givit resultat både ekonomiskt och när det gäller attityden till felaktiga utbetalningar och bidragsbrott efter den första tiden.

Det är dock inte via återkrav eller skadestånd som den största ekonomiska vinsten gjorts. Snarare är det via de klienter som slutat ansöka om ekonomiskt bistånd efter att ha blivit medvetna om att de felaktigheter som legat till grund för utbetalning har uppdagats och uppmärksammats på ett enhetligt och sakligt sätt. Norrköping arbetar på ett helt annat sätt, men även de är på väg åt samma håll. Det står också klart att för den här typen av grannliga utredningar är det en fördel med kvalificerade handläggare med goda kunskaper gällande utredningsarbete och lagstiftning.

Den största skillnaden mellan dessa fyra kommuner och Stockholm är att de primärt fokuserar på bidragsbrott och eftergranskningar medan Stockholm har en annan inriktning. I Stockholm fokuseras på förebyggande arbete och på myndighetsutövning för att återställa alla felaktiga belopp som utbetalats.

## Erfarenheter från projektets verksamhetsstöd

Under projekttiden har verksamhetsstöd erbjudits till de förvaltningar som efterfrågat detta. I det ingick:

- Samordning av underrättelser som sker enligt lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.
- Tillgänglighet per telefon och e-post för frågor.
- Utbildning och handledning
- Uppdatering av information och metodutveckling
- Kvalitetssäkring av alla utredningar, återkrav och polisanmälningar.
- Ärendeuppföljning och information till arbetsledning.
- Samordning av kontakt med andra myndigheter.
- Feedback och förbättringsförslag

### Råd och stöd

Projektet fungerade som rådgivande verksamhet med syftet att undersöka vad det blev för resultat om förvaltningarna själva skulle hantera handläggningen av felaktiga utbetalningar om handläggarna fick råd och handledning i arbetet. Efterfrågan på verksamhetsstödet var stor när förslaget presenterades vid intervjuerna på de olika stadsdelsförvaltningarna.

Det var få handläggare som utnyttjade denna resurs. I början av projektet var det låg frekvens på samtalen från handläggare, detta ökade något under den senare delen av projektet. Vid ett par tillfällen lämnades även förslag till beslut för synpunkter. De utredningar som granskats var av varierande utformning och kvalitet. I vissa utredningar utreddes alltför för mycket den sökandes sociala situation och omständigheter som ej var relevanta för återkrav eller för polisanmälan. Andra utredningar var för korta och det var svårt att få en bild av vad som inträffat.

Projektet erbjöd handläggarna handledning vid fyra tillfällen under hösten/vintern 2008 och poängterade vikten av att närvara vid dessa tillfällen då det är mötesforum som bidrar till att skapa en gemensam värdegrund för de som utreder felaktiga utbetalningar. Endast ett fåtal handläggare närvarade vid samtliga tillfällen som arrangerades.

### Utbildning

I slutet av augusti och början av september 2008 höll projektet en uppföljande utbildning enbart riktad till de utvalda handläggare som ska ansvara för FUT-utredningarna på respektive stadsdel. Utbildningen var både en repetition av det förra utbildningstillfället men även mer konkret i hur man praktiskt handlägger dessa ärenden. Inför utbildningstillfället fick alla deltagare ett utkast till den handbok som var under konstruktion. Tanken var att utbildningen skulle hållas i seminarieform och att alla handläggare skulle beredas möjlighet att påverka innehållet i handboken.

Under hösten 2008 har ytterligare utbildning för utvalda handläggare från stadsdelsförvaltningarna hållits. Det har följts upp med handledning månadsvis. Det blev tydligt utifrån de frågor som ställdes under det sista utbildningstillfället, de frågor som kom i efterhand samt vid handledningstillfällen att de flesta handläggare upplever stor osäkerhet kring hur de ska gå tillväga och hur de ska bedöma ärenden. Detta kan ha ett antal förklaringar som exempelvis att vissa personer inte har deltagit i alla utbildningar/möten, att de utsedda utredarna har olika utbildningsbakgrund eller att man har valt ut utredare utifrån olika perspektiv på stadsdelsförvaltningarna.

Vad gäller enhetschefernas inställning uttryckte de allra flesta att arbetet mot felaktiga utbetalningar är viktigt och ansåg att utbildningarna var ett bra startskott för handläggarna. Majoriteten av handläggarna ansåg inte vid utbildningstillfällena att de fick tid avsatt för den nya uppgiften och att uppbackning från ledningen var svag. När projektet närmade sig slutet av projekttiden hade förbättringar gällande detta skett och de flesta handläggare hade fått viss avlastning från ordinarie

arbetsuppgifter för att ta sig an de nya uppgifterna.

### Samverkan

I projektets uppdrag ligger att starta upp och etablera samverkan med andra berörda myndigheter. Projektet deltar i ett nationellt nätverk med utredare från andra kommuner i landet. De studiebesök som utförts bekräftar vikten av att ha regelbundna möten med särskilt utsedda kontaktpersoner för att kunna lära sig av varandra, skapa rutiner och föra en pågående dialog om arbetet mot felaktiga utbetalningar. Ett lokalt nätverk för socialtjänsten i Stockholms stad med polis, åklagare och Försäkringskassa är under uppbyggnad. Hittills har samverkan påbörjats med polis/åklagare, Försäkringskassan samt inom ramen för SAMMY. Projektet har träffat kontaktpersoner för de tre polisdistrikt som tar emot stadens anmälningar och stämt av med dem om mallar och innehåll för polisanmälan som projektet använder sig av är funktionella. Polisen ansåg dem vara fullt adekvata och var positiva till initiativet. Samverkan framåt behövs med samtliga tre polisdistrikt och polisen efterfrågade en central kontaktperson. Polisen på bedrägeriroten i City meddelade att de inte kan prioritera bidragsbrott och att de fall som går vidare ska vara av betydande summa, över 100 000 kr. De tillade dock att detta beror på deras resursfördelning och inte får ligga som hinder för stadsdelsförvaltningarna att anmäla allt misstänkt bidragsbrott. I Söderort och Norrort är bidragsbrotten fortfarande prioriterade och de har ingen beloppsgräns såsom City men har meddelat att ärenden under 5000 kr sällan går vidare till åtal.

Det finns även behov av samverkan med Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen.

### Operativt arbete

Stadsdelsförvaltningarna Södermalm och Älvsjö ingick i den del av projektet som skulle fungera operativt. Det har inneburit att projektet handlagt ärenden i de fall där stadsdelen kunde anta att felaktig utbetalning kan eller kunde ha skett. Efter genomförd utredning har förslag till beslut lämnats till respektive nämnd. Efter beslut om återkrav har återkravsbesluten även bevakats. Syftet med detta var att utreda fördelarna och nackdelarna för en centralt organiserad funktion för handläggning av dessa ärenden. Avståndet till stadsdelen utgjorde inget större hinder i sig för en effektiv handläggning och utredning så länge projektet inte behövde ha möten med den som utreddes. Då blev det en tidsödande process att ta sig till och från olika stadsdelsförvaltningar samt vid behov göra hembesök hos den enskilde.

Det första steget för att kunna påbörja utredningarna centralt, efter att behörighet till alla stadsdelsförvaltningars paraplysystem säkrats, var att snabbt hitta ett sätt att transportera akter mellan förvaltningarna och Socialtjänstförvaltningen. En metod för detta utvecklades för att på ett säkert och kostnadseffektivt sätt rekvirera akterna. Dessa transporteras i förseglade vadderade kuvert med internposten. Nackdelen med detta var att det tog lång tid att få akterna. Hanteringen av utredningen i paraplysystemet i den nya utredningsform som tagits fram för FUT-utredningar fungerade alldeles utmärkt och hade många fördelar i sin utformning. Projektet föreslog ett par justeringar för att ytterligare öka dess effektivitet, särskilt i syfte att kunna ta fram rapporter över vilken typ av ärenden som registrerades som FUT-utredningar samt vad dessa mynnade ut i, se avsnitt nedan om statistik m.m.

Det gick att få en tydlig bild av skeendet genom att läsa journalanteckningar, tala med handläggare och gå igenom akten. Den sökande kommunicerades med brev för att meddela att utredning om felaktig utbetalning pågick och lämnades därefter en viss tid att framföra sin version. Efter detta fattades förslag till beslut om återkrav eller ej och även detta meddelades den sökande skriftligen. Vid eventuell polisanmälan meddelades detta vanligtvis inte då det riskerar att försvåra det polisiära arbetet. Det finns ingen skyldighet att meddela den det rör att polisanmälan kommer att göras eller har gjorts.

En svårighet som märktes av var att endast ett fåtal handläggare anmälde ärenden för utredning. Dessa anmälde i sin tur flera stycken men det tydliggjorde att det finns kunskapsbrister eller att råder skilda meningar bland handläggarna om vad som ska anmälas och inte.

En viktig aspekt och fördel med central handläggning var att det saknades förkunskaper om klienterna som skulle utredas. Det medförde en neutralitet i arbetet och bidrog till sakliga utredningar och i vissa fall anmälningar och/eller beslut om återkrav. För att kunna utföra kvalitetssäkra utredningar är detta en förutsättning. Vid behov av mer personlig information kontaktas handläggaren i ärendet, ofta går det utmärkt att genomföra en utredning utifrån den dokumentation som finns i paraplysystemet samt i akten. Arbetet haltade något när det kom till att fatta beslut då det saknades delegation. Enhetschef eller biträdande enhetschef måste kontaktas och sedan ska beslut sändas till dem för underskrift och kopia till kravhandläggare. Brevväxlingen fördröjde då ärendets gång.

Återkravshanteringen låg på stadsdelsförvaltningarna där kravhandläggaren kontrollerade om inbetalningarna gjordes och informerade projektet om inbetalningar. Projektet skötte kontakterna med klienten samt gjorde överenskommelser om avbetalning och kravhandläggarna skickade påminnelsebrev. Denna del av arbetet fungerade sammantaget väl.

#### Exempel från det operativa arbetet

Nedan följer en kort beskrivning av några av de ärenden som utretts då man har uppdagat att en felaktig utbetalning skett.

- Kronofogdemyndigheten/ SAMMY

Det har inkommit ett par underrättelser från andra myndigheter som har lett till FUT-utredningar. Via SAMMY (samverkan mellan myndigheter gällande yrkestrafik) har 4 ärenden uppdagats där personer som uppburit försörjningsstöd samtidigt har arbetat som taxichaufförer utan att redovisa detta vid ansökan om försörjningsstöd. I ett fall handlar det om en familj som under många år uppburit försörjningsstöd trots att mannen under hela perioden haft tillräckliga inkomster för att försörja familjen av egen taxiverksamhet. I detta fall uppgår den felaktiga utbetalningen till ca 400 000 kr. I ett annat fall var det en person som varit anställd som taxichaufför under hela bidragsperioden och där stadsdelen sammanlagt betalat ut ca 200 000 kr felaktigt.

Även Kronofogdemyndigheten har inkommit med en underrättelse med stöd av lagen om underrättelseskyldighet. I samband med utmätning av en persons tillgångar upptäckte de ett bankfack innehållande ca 500 000 kr i kontanter och meddelade stadsdelen detta. Bankfacket tillhörde en person som i många år uppburit fullt försörjningsstöd och haft en mängd insatser för att kunna bli självförsörjande.

- Oredovisade inkomster, exempelvis lön eller ersättning från FK

Det händer att personer som uppburit försörjningsstöd eller introduktionsersättning inkommer med deklARATIONER där det framgår att de haft inkomster från arbetsgivare, Försäkringskassan, A-kassa eller annan, men ej meddelat detta på sina ansökningar. Det kan röra sig om allt mellan 500 kr i månaden till en helårslön.

Ibland arbetar personer svart och det går ej att se eventuella inkomster på deklARATIONEN. I ett sådant ärende upptäcktes att en person som uppburit försörjningsstöd under ca 1 års tid hade en blogg där det framgick att denne hade både modell- och journalistuppdrag men även en inneboende som bidrog med halva hyran. På bloggen fanns även fotografier från diverse tillställningar med personen själv och hänvisningar till artiklar som bekräftade sanningshalten. Den felaktiga utbetalningen uppgick till ca 40 000 kr.

I ett annat ärende träffade handläggaren på sin klient ute när denne var i färd med att sätta upp affischer. Detta var det arbete han uppgivit att han blivit uppsagd ifrån när han började ansöka om försörjningsstöd. Den beräknade felaktiga utbetalningen var ca 80 000 kr.



- Sammanboende

Vanligt förekommande bland de ärenden där FUT-utredning inleds är att det finns misstanke om att en person som uppgett sig vara ensamstående egentligen är sammanboende. En indikation på detta kan vara att personen plötsligt får sänkt eller indraget bostadsbidrag. I ett ärende bodde en kvinna i en etta och fick inom loppet av 1½ år 2 barn. Hon uppgav att hon var ensamstående men hade fått bostadsbidraget indraget av Försäkringskassan då de gjort bedömningen att så inte var fallet. Vid närmare utredning framkom att samme man var fader till båda barnen. Han var aldrig folkbokförd på kvinnans adress, men han fick sin post dit, och han bodde inte på den adress han var folkbokförd på. Den felaktiga utbetalningen i detta ärende var ca 125 000 kr.

- Utlandsvistelse

I ett flertal fall har FUT-utredningar inletts då flyktingar med introduktionsersättning har åkt tillbaka till sina hemländer och låtit bekanta lämna in deras ansökningar månadsvis. I ett sådant ärende uppbar exempelvis en hel familj introduktionsersättning medan mannen och barnen åkte tillbaka till hemlandet och endast kvinnan som bodde kvar fick ersättning för allihop. Den felaktiga utbetalningen hann bli ca 29 000 kr innan det hela uppdagades.

- Falska handlingar och närvarorapporter

Det har framkommit att det inte är sällsynt att sökande lämnar falska handlingar som underlag till beslut om rätt till bistånd. Det kan handla om fiktiva boendekontrakt, falska läkarintyg, manipulerade kontoutdrag, närvarorapporter osv. Trots att detta direkt faller inom ramen för medvetet bidragsbrott har ingen utredning om felaktig utbetalning eller misstänkt bidragsbrott inletts på denna grund.

Såväl stadsdelförvaltningarna som jobbtorgen vittnar om att det ibland förekommer manipulation med närvaroregistrering vid jobbtorgen. Man lämnar exempelvis ut sin kod och låter någon annan registrera närvaron. Ännu har ingen utredning om felaktig utbetalning eller misstänkt bidragsbrott inletts på grund av detta, trots att staden tidigare tilldömts skadestånd efter bedrägerianmälan i samma situation.

### Antal FUT-utredningar 2008

Den nya utredningstypen för felaktiga utredningar (FUT) i paraplysystemet sattes i drift i juni.

Utvecklingen av antalet i paraplysystemet inledda utredningar i hela staden framgår av tabellen nedan.

Juni	7
Juli	9
Augusti	1
September	29
Oktober	56
November	21
December	3
Summa	126

Under första halvåret 2008 hade dessutom Södermalm sdf genomfört 8 beslut om polisanmälningar och Farsta sdf 24 polisanmälningar samt 6 beslut om återkrav, vilka ej har registrerats som FUT-utredningar då utredningstypen kom i drift först i juni 2008.

Gällande statistiken över beslut fattade om återkrav och polisanmälan är denna inte helt tillförlitlig då det framkommit att man på flera förvaltningar fattat beslut men ej registrerat detta i paraplyet.

Vid slutet av förstudien hade samtliga stadsdelsförvaltningar utom en samt enheten för hemlösa startat FUT-utredningar i Paraplysystemet. FUT-projektet har inlett handläggning av 30 utredningar sedan juni 2008 och sammanställt förslag till beslut i 13 ärenden. I 9 ärenden har polisanmälan föreslagits och stadsdelsförvaltningarna har i samtliga fall bifallit projektets förslag till beslut. I 13 ärenden har återkravsbeslut av felaktig utbetalning fattats med sammanlagt 860 047 kronor.

Totalt för staden, inklusive projektets utredningar och beslut, har 126 utredningar om felaktig utbetalning inletts och i 40 ärenden har även beslut om polisanmälan och återkrav fattats. Sammanlagt har staden fattat beslut om återkrav för 1 661 786 kronor och 27 polisanmälningar har gjorts sedan juni 2008. Resultatet av dessa kan förväntas om 1-2 år.

Beträffande projektets funktion som mottagare av underrättelser till stadens har fyra underrättelser inkommit från andra myndigheter, Försäkringskassan och Kronofogden fram till december 2008.

### Sammanfattande reflektion

Det operativa arbetet, som har bedrivits i liten skala under en kortare tid, har visat att det i Stockholms stad såväl som i de besökta kommunerna finns personer som på olika sätt har tillskansat sig ekonomiskt bistånd de ej haft rätt till. I vissa fall handlar det om personer som på ett mycket förslaget tillvägagångssätt har lurat till sig stora belopp. Det handlar i ett fåtal ärenden om bidragsbrott under flera års tid, men det som troligen är det vanligast förekommande att man inte redovisar samtliga inkomster eller faktisk hushållsgemenskap. Var för sig är det inga stora summor i sammanhanget men förutom den ekonomiska förlusten handlar det även om attityden till både det ekonomiska biståndet och socialtjänsten som myndighet.

Alla bidragssystem behöver värnas om och det viktiga är att kunna säkerställa så långt det är möjligt att de medel som betalas ut går till det de var avsedda för. Ekonomiskt bistånd är inget undantag från denna regel. Förvaltningarnas arbete med att uppmärksamma felaktigheter och starta utredningar har successivt börjat komma igång under hösten och vissa förvaltningar är mer aktiva än andra. Att inga utredningar har inletts pga. att falska handlingar har påträffats är bekymmersamt då det visar att staden inte fullgör skyldigheten att anmäla misstänkta brott. I projektets kontakt med förvaltningarna har det framkommit att en del handläggare bortser från felaktigheter och falska intyg då de inte vill att deras klienter ska bli polisanmälda eftersom de tycker synd om dem eller hänvisar till barnperspektivet. Detta kan tyda på att inte alla handläggare känner till det faktum att ingen social hänsyn ska tas i samband med en brottsanmälan, men det kan även tyda på att vissa väljer att åsidosätta sina skyldigheter.

## STATISTIK FÖR RISKANALYS, UPPFÖLJNING OCH KOSTNADSEFFEKTIVITET

Projektet har i uppdrag att presentera förslag för hur Stockholms stad på ett enkelt och säkert sätt kan föra statistik över de felaktiga utbetalningar som utretts, vilken följd utredningen gav samt uppgifter om återkrav och skadestånd. Projektets förslag är följande: Alla statistiska uppgifter bör samlas in i paraplysystemet och uppgifter tas ut från det. Förande av statistik utanför paraplysystemet är inte tillåtet enligt PUL och möjligheten att systemet överlever organisatoriska förändringar är ringa. Det är i nuläget fullt möjligt att ta fram översiktlig statistik över de FUT-utredningar som hittills genomförts och för att ytterligare förfinas detta går det att utveckla de värden som registreras. Projektet har tagit fram fler värden gällande anledning till att FUT-utredning inletts, avslutsorsak samt beslutshistorik för att statistiken ska kunna bli mångfasetterad. Förslaget innebär inga omfattande förändringar eller kostnader i systemet. För att även kunna få fram beslutade belopp för återkrav och skadestånd pågår även en utveckling av återkravsfunktionen i paraplysystemet. Detta kommer även att innebära att bevakningsrutinen för återkrav förbättras. Detaljer återfinns i bilaga 1.

## FÖRSLAG PÅ MODELLER FÖR ATT KUNNA UPPSKATTA INBESPARAT BELOPP

För att få en effektiv kontrollverksamhet behöver kostnadseffektiviteten i kontrollåtgärderna mätas. När det gäller värdering av kostnadseffektivitet genom mätning av faktiskt återbetalt belopp i förhållande till återkrävt belopp är detta enkelt att beräkna.

Svårare är dock att på ett tillförlitligt sätt uppskatta inbesparat belopp, d.v.s. uppskatta den fortsatta skadan för socialtjänsten om en felaktighet inte hade uppdragats och en FUT-utredning inte hade gjorts. Svårigheten är särskilt stor när det gäller ekonomiskt bistånd. Detta beror framförallt på att storleken på det utbetalda bidraget samt att bidragstiden varierar stort mellan hushållen och över tid. Yttre

omständigheter såsom konjunkturen spelar stor roll. Även orsakerna till varför en person slutar att ansöka är många. Det är därför svårt att bedöma vad effekten hade varit om FUT-åtgärden inte hade funnits. Därför måste slutsatserna från sådana mätningar vara mycket försiktiga och kan enbart utgöra en fingervisning. Projektet lämnar förslag på två metoder vilka dock är inte uttömmande och variablerna kan varieras. Detaljerna för metoderna återfinns i bilaga 2.

## TÄNKBARA ORGANISATIONSMODELLER FÖR FUT-ARBETET

Samtliga intervjuade förvaltningar anser att arbetet med att utreda och beivra felaktiga utbetalningar är svårt och tidskrävande och skiljer sig avsevärt från handläggningen av ekonomiskt bistånd. Därför uttrycker alla ett behov stöd och samordning gällande arbetet mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Tre tänkbara organisationsmodeller har utkristalliserat sig, vilka bedöms ha olika för och nackdelar.

### Allt operativt arbete sker lokalt på förvaltningarna

Varje förvaltning inrättar nödvändigt antal FUT-handläggare som handlägger alla ärenden gällande felaktiga utbetalningar och misstänkt bidragsbrott. Hela hanteringen från att inleda utredning, besluta och bevaka och driva återkrav eller skadestånd sköts lokalt.

På stadsövergripande nivå kompletteras med en samordnande funktion för verksamhetsstöd, utbildning, uppföljning, verksamhetsutveckling samt samverkan med andra myndigheter.

Fördelen med denna modell är främst närheten till klienter och myndighetsutövningen inom förvaltningen. Geografisk närhet underlättar möten med klienterna såväl på kontoret som i deras hem. FUT-handläggarens närhet till övriga handläggare på förvaltningen underlättar informationsöverföring och minskar tidsspillan. Närheten medför sannolikt även att övriga handläggare på förvaltningarna blir mer medvetna om de risker som finns för felaktiga utbetalningar och uppmärksammar det förebyggande arbetet. Det medför även möjlighet att anpassa sättet att bedriva arbetet mot felaktiga utbetalningar till de särskilda lokala förhållanden som råder på stadsdelen.

En nackdel som kan befaras är att spetskompetens inom området inte uppnås och att arbetet kan komma att prioriteras lågt. Det krävs dels att FUT-handläggaren har hög kompetens i utredningsarbetet, men även att kravhanteringen sköts korrekt och konsekvent. Det finns stora skillnader mellan förvaltningarnas förutsättningar och hur mycket resurser som kan avsättas för handläggningskostnader. Detta kan medföra att felaktiga utbetalningar och misstänkta bidragsbrott åtgärdas olika konsekvent och därmed kan kommunallagens likabehandlingsprincip sättas ur spel.

En svårighet är att FUT-handläggare lokalt på förvaltningarna inte har tillgång till utredningar som har varit öppnade på andra stadsdelsförvaltningar. Handläggning på lokal nivå begränsar handläggarens möjlighet att uppmärksamma eller utreda felaktig utbetalning som skett på annan stadsdel vid en tidigare tidpunkt. FUT-projektet har haft tillgång till paraplysystemet för hela staden, vilket har varit en stor fördel i utredningsarbetet.

Felaktiga utbetalningar sker inte enbart p.g.a. fel från den sökande, utan orsakas även av interna fel i handläggningen. Om FUT-handläggaren som ska granska ärendet i sin närhet har handläggaren som gjort fel kan det äventyra hans eller hennes objektivitet och opartiskhet under utredningsprocessen eller rent av medföra att felaktigheten ignoreras.

Denna typ av organisation med lokala FUT-handläggare och en liten samordnande funktion på central nivå förutsätter att det måste vara fastslaget att FUT-utredarnas arbete inte får prioriteras bort och att det måste satsas på utbildning för alla handläggare så att de kommer att kunna identifiera felaktigheter och veta hur de ska hantera denna.

## Allt operativt arbete sker inom en central enhet

Alt 1 Alla ärenden där misstankar finns om att en felaktig utbetalning eller ett bidragsbrott har skett lämnas över till en central enhet för utredning och beslut samt för bevakning av återkravet till dess ärendet avslutas. Detta förutsätter att alla nämnder tilldelar handläggarna vid FUT-enheten delegation att besluta för nämndens räkning. I de fall ersättningstalan hos länsrätten ska väckas måste dock respektive nämnd fatta beslut eftersom detta beslut inte får delegeras till tjänsteman.

Alt 2 Alla ärenden där misstankar finns om att en felaktig utbetalning eller ett bidragsbrott har skett lämnas över till en central enhet efter beslut om att inleda utredning har fattats vid stadsdelsförvaltningen. FUT-enheten utreder ärendet och lämnar förslag till beslut till stadsdelsförvaltningen som fattar beslut och lägger upp eventuellt återkrav. Detta förutsätter att alla nämnder tilldelar FUT-enheten ett uppdragsavtal att genomföra utredningar för nämndens räkning.

Alt. 1 som innebär beslutanderätt för FUT-enheten motsvarar den organisation som försäkringskassan valt för att utföra arbetet med att beivra felaktiga utbetalningar. Alt. 2 där respektive förvaltning fattar alla beslut i ärendet motsvarar i stort det arbetssätt som har använts inom FUT-projektet.

I båda fallen tilldelas handläggarna behörighet, med socialsekreterarroll, i paraplysystemet från alla stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden vilket medför att de kan utreda alla ärenden.

Enheten måste även ha en samordnande funktion för verksamhetsstöd, utbildning, uppföljning, verksamhetsutveckling samt för samverkan med andra myndigheter. Även om FUT-utredningarna sker centralt måste förvaltningarna upprätthålla och utveckla det förebyggande arbetet med information, kontroller och uppmärksamhet på felaktigheter. Enheten måste även stödja detta arbete.

FUT-utredningar är ett grannlaga och bitvis svårt arbete. Felaktigheter kan medföra allvarliga konsekvenser. Staden kan gå miste om att återfå felaktigt utbetalda pengar eller göra obefogade polisanmälningar. Det behövs en särskild kompetens för att kunna genomföra dessa utredningar på ett effektivt och rättssäkert sätt. Genom att samla kompetensen på en enhet ges förutsättningar för att utveckla skicklighet i arbetet. Mängden och variationen av ärenden gör att personalen blir rutinerade i arbetet och prioritering av arbetet sker på mer adekvata grunder. Handläggarna på stadsdelsförvaltningarna kan känna sig trygga i att de utredningar som görs kommer präglas av saklighet, rättssäkerhet och objektivitet. Detta kan vara svårt att garantera ute på förvaltningarna där man oftast har förkunskaper om de personer som utreds.

En central funktion bidrar sannolikt till att stärka enhetligheten och kvaliteten för hur arbetet med felaktiga utbetalningar bedrivs i Stockholms stad. För att göra detta möjligt är det dock viktigt att alla förvaltningar har samma ambition att uppmärksamma och åtgärda fel. Svårigheten ligger i att försäkra sig om att alla förvaltningar verkligen remitterar ärenden som de borde.

Ur personalens säkerhetssynpunkt kan det vara en fördel att samla en grupp handläggare som kan samarbeta med varandra och arbeta i par. En nackdel är dock att det geografiska avståndet kan bli stort till vissa förvaltningar vilket kan medföra att en större tidsåtgång vid hembesök eller möten på förvaltningarna. Även akthanteringen blir mer omständlig.

Eftersom FUT-arbetet i Stockholm nyligen har börjat komma igång på allvar är det i dagsläget svårt att bedöma vilka resurser som skulle behövas för en central enhet. Om man utgår från en bemanning motsvarande den man har i Karlstad, Jönköping och Helsingborg skulle omkring 20 personer behövas. Detta ställer även krav på arbetsledning och centralt belägna lokaler.

## Visst operativt arbete sker på en central enhet

Detta är en blandning av de bägge presenterade förslagen ovan och innebär att varje förvaltning har egna FUT-handläggare som handlägger ärenden om felaktiga utbetalningar. I de fall det kan antas vara fråga om misstänkt bidragsbrott överlämnas dessa till en central funktion som utreder vidare och fattar beslut på delegation, alternativt gör förslag till beslut, samt samverkar med polis och åklagare kring ärenden. Den centrala funktionen skulle ha samma konsultativa och utbildande roll som föreslås i förslag 1 och skulle kräva mindre resurser än förslag 2. Fördelarna blir även de ungefär desamma som i förslag 1 men med tillägget att med detta skulle även enhetligheten och kvaliteten av polisanmälningar från staden kunna säkras på ett enkelt sätt. Nackdelen blir i likhet med förslag 2 att det är svårt att försäkra sig om att förvaltningarna verkligen remitterar ärenden för handläggning.

## AVSLUTANDE SAMMANFATTNING OCH REFLEKTION

Under projekttiden har projektet tillgodogjort sig kunskap genom omvärldsbevakning, lagstiftning, möten med projektsamordnare, referensgrupp, samverkansgrupp, enhetschefer och handläggare samt tagit del av det nationella arbete som legat till grund för FUT-delegationens slutbetänkande. Det står klart att arbetet med att förebygga och beivra de felaktiga utbetalningar som skett och sker inom ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning måste organiseras på ett strukturerat och enhetligt sätt inom Stockholms stad.

Projektets uppfattning är att FUT-arbetet har gått trögt på stadsdelsförvaltningarna och erbjudande om handledning och utbildning har inte utnyttjats till fullo. För att komma till rätta med uppgiften krävs bl.a. att de handläggare som utses att driva detta vidare får förutsättningarna för att kunna utföra arbetet. I nuläget finns en mängd risker för felaktiga utbetalningar på varje stadsdel och de FUT-handläggare som är utsedda har inte möjlighet att ta sig an uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Det är fortfarande stora skillnader i hur man valt att organisera sig och de flesta handläggarna är osäkra på hur mycket tid de kan och får lägga på FUT-utredningar. Dessutom upplever de flesta handläggare en stor osäkerhet i sin nya roll och uttrycker att de upplever svårigheter att skifta mellan de ordinarie arbetsuppgifterna och FUT-arbetet. Förutom ett uttalat chefsstöd, vidareutbildning och handledning krävs även en sammanhållande och drivande faktor för att arbetet inte ska stanna av innan det kommit igång och blivit en införlivad del av organisationen. För att arbetet inte enbart ska handla om bidragsbrott och återkrav krävs också ett fortsatt engagemang för att komma vidare med de förebyggande åtgärderna och utveckla dessa.

Erfarenheterna från projekttiden är att det är svårt att få 14 olika stadsdelsförvaltningar samt enheten för hemlösa att agera på likartat sätt i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Det faktum att vissa valt bidragshandläggare och andra socialsekreterare eller både och, visar hur olika uppfattningar som finns om vilka kvalifikationer den som utreder felaktigheter och eventuella bidragsbrott bör ha. Med tanke på allvarsgraden i att polisanmäla och hur noggrann en sådan utredning behöver vara kan det tyckas att kvalifikationerna för utredaren behöver klargöras.

Vid projektstarten hade förvaltningarnas arbete med att uppmärksamma, utreda och beivra felaktiga utbetalningar inte kommit igång i någon större utsträckning, även om majoriteten av cheferna uttryckte att det är ett angeläget uppdrag. Under projektets gång har en positiv utveckling skett, flera förvaltningar har inlett utredningar och anmält bidragsbrott. FUT-arbetet har dock lägre prioritet i förhållande till det dagliga arbetet på enheterna och har fått stå tillbaka i förhållande till utbetalningar och det sociala förändringsarbetet som prioriterar sig självt. Bedömningen är att det finns en överhängande risk att det kommer att få stå tillbaka även fortsättningsvis, om inte en större satsning görs när det gäller hur Stockholms stad framöver ska organisera sig för att förebygga och beivra felaktiga utbetalningar på ett kostnadseffektivt och genomtänkt sätt.

Resurser och tid för utbildning och implementering av metoder krävs för att få samtliga förvaltningar att komma lika långt med FUT-arbetet som man gjort i de kommuner projektet har besökt. För dem tog det lång tid innan deras projekt var befästa och Stockholm blir sannolikt inget undantag, särskilt när staden har en helt annan dimension än de mindre kommunerna. Arbetet mot felaktiga utbetalningar är fortfarande en ny fråga i staden och det kan komma att ta tid innan den är etablerad och självklar.