

Granskning av rutiner för att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd

Sammanfattning

På uppdrag av socialnämndens ordförande har socialförvaltningen granskat de rutiner som finns att förebygga och upptäcka fel, fusk och bedrägerier vid handläggning av ekonomiskt bistånd inom försörjningsstödsenheten. Utredningen omfattar risken för fusk och bedrägerier från både klienter och anställda. Utredningen har genomförts av en tillfälligt anställd utredare i samarbete med stabschefen.

Bedömningen är att det görs ett mycket gediget arbete inom försörjningsstödsenheten. Rutiner för kontroller finns och fungerar huvudsakligen bra men följande förbättringar föreslås: beskrivningen av kontrollrutiner ska förtydligas, kontroller som gjorts ska dokumenteras och arbetsmetoder för hembesök ska utvecklas. I syfte att förebygga felaktiga utbetalningar, fusk och bedrägerier föreslås även vidareutveckling och förtydligande av kontrollsystemet i samband med utbetalning och kontroller i efterhand.

De förbättringar och förtydliganden som föreslås i denna granskning har inarbetats i riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd som nämnden föreslås anta i annat ärende.

Förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner granskningen.

Anita Brynje
Förvaltningschef

Catarina Stavenberg
Stabschef

Bakgrund

Uppdraget

På uppdrag av socialnämndens ordförande har förvaltningens stab granskat de rutiner som finns för att förebygga och upptäcka fel, fusk och bedrägerier vid handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd inom försörjningsstödenheten. Granskningen är en riskanalys och omfattar risken för fusk och bedrägerier från både klienter och personal. Utredningen har genomförts av en tillfälligt anställd utredare i samarbete med stabschefen. Aktgranskning har genomförts och intervjuer hållits med socialsekreterare. Enhetschefen har haft en aktiv roll i diskussioner om säkerhetsrutiner och förbättringsmöjligheter.

Erfarenheter från ”Delegationen mot felaktiga utbetalningar”

På regeringens uppdrag arbetar ”Delegationen mot felaktiga utbetalningar” (FUT-delegationen) med att utreda förekomst av fusk och felaktigt utnyttjande av olika former av stöd från socialförsäkringssystemen.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar har i en rapport ”Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna” gjort en kartläggning av risker och orsaker till felaktiga utbetalningar. Revisionsrapporter från kommuner och expertseminarier ligger till grund för bedömningarna.

I revisionsrapporterna gjordes störst andel anmärkningar på utbetalningssystemen samt bristen på uppföljning och kontroll i samband med utbetalningen. Det gällde exempelvis avsaknad av riskanalys och rutinbeskrivningar och behörighetsfrågor t ex att samma person inte får både kontrollera och attestera innan utbetalning sker.

De vanligaste riskerna och orsakerna till fel i samband med ansökan är att lämnade uppgifter är felaktiga eller ofullständiga. Inkomster eller tillgångar kan undanhållas medvetet eller omedvetet av den som söker ekonomiskt bistånd. Felaktiga bostadsförhållanden och felaktig information om bostadskostnader kan lämnas. Att personer kan söka bistånd på en ort där de inte är mantalsskrivna gör att det är svårt att kontrollera boendet.

I beslutsituationen finns risker för och orsaker till felaktiga utbetalningar. Det kan vara en bristfällig kontroll av de omständigheter som ligger till grund för ansökan. Socialsekreteraren kan göra felaktiga bedömningar på grund av stress, tidsbrist,

okunskap, slarv eller rädsla för konflikter. Beslut kan fattas utan att nödvändig uppdatering av tidigare informationen görs.

”Delegationen mot felaktiga utbetalningar” har också bedömt omfattningen av för mycket utbetalda ersättningar. Expertseminarier har genomförts. Enligt omfattningsexperternas bedömning har 18,2 procent av utbetalda ersättningar inom ekonomiskt bistånd varit för mycket utbetalt. Det är den högsta andelen fel av de 16 olika trygghetssystem som bedömts. Ekonomiskt bistånd bedöms ha den högsta andelen av alla trygghetssystem vad gäller avsiktligt fel av de sökande och vad gäller oavsiktligt fel av myndigheter. Enligt denna expertbedömning förekommer alltså jämförelsevis mycket felaktigt lämnade uppgifter från klienter och mycket brister i handläggning/bedömning av socialsekreterare. Av rapporten framgår även att expertgruppens bedömningar är osäkra och ligger högt över funna fel i stickprovsundersökningar.

Sammanställning av anledningar till att felaktigheter uppstår

- Uppsåtligt brott från klienten
- Klienten har inte förstått
- Interna fel eller brister i kunskap och kontroll hos personalen.
- Oegentligheter – uppsåtligt brott - från personal

Granskingens frågeställningar

Granskingen syftar till att undersöka de rutiner som finns i Tyresö kommun för att förebygga och upptäcka fusk och bedrägerier och om det behövs föreslå förbättringar.

Frågorna som undersökts är:

- vilka rutiner finns för att kontrollera att klienten inte får ekonomiskt bistånd på felaktiga grunder?
- följs rutinerna?
- är utbetalningssystemet säkert?
- vilka rutiner finns för att förhindra bedrägerier av personal?

Granskingens genomförande

För att ta reda på vilka rutiner som finns har intervjuer gjorts med handläggande socialsekreterare samt med enhetschef och assistent. En gruppintervju med enheten

har också genomförts. För att kontrollera att rutinerna fungerar har ett stickprov på 17 akter av 243 aktuella ärenden i mars granskats.

Telefonkontakter har tagits med kommunens externa revisor och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Annette Agenmark som är ansvarig för säkerhetsfrågor inom ekonomiskt bistånd i Stockholms kommun och som medverkar i flera av FUT-delegationens undersökningar har intervjuats per telefon. Enhetschef och systemförvaltaren har bidragit med sakinformation samt deltagit i diskussioner om säkerhetsrutiner och förbättringsmöjligheter.

Sammanställning av risker för felaktiga utbetalningar på grund av felaktig information från klienten och vilka rutiner används för att förebygga dessa

Risk	Rutin för att förebygga felaktig utbetalning
Fel identitet	- Kontroll av legitimation vid nybesök
Vistas inte i Tyresö	- Kontroll i befolkningsregister vid nybesök - Hyreskontrakt och hyresavi uppvisas. - Deltagande i daglig arbetsverksamhet. - Hembesök.
Fel familjesammansättning	-Vårdnadshavare för barn kontrolleras via befolkningsregister
Fel uppgifter ang barns boende vid gemensam vårdnad/umgänge	Barns boende styrks med intyg från den andre föräldern
Utländsk medborgare saknar uppehållstillstånd	-Handlingar kontrolleras vid nybesök
Får bistånd i annan kommun	-Frågor till klienten om försörjning m.m. stäms av mot kontoutdrag. -Telefonkontakter med andra kommuner.
Har ersättning från försäkringskassan, studiestödsnämnden, migrationsverket eller arbetslöshetskassa.	-Alla aktuella försäkringsförmåner hos försäkringskassan kontrolleras via riksförsäkringsverket (rfv) i samband med varje ansökan. - Rfv informerar även om kontakt med Centrala studiestödsnämnden, som i förekommande fall rings upp för mer utförlig information.

	-Migrationsverket kontaktas per telefon. -Arbetslöshetskassa kontrolleras vid behov
Har oredovisade inkomster	Följande handlingar ska uppvisas: - kontoutdrag för de senaste 2 månaderna -senaste preliminära deklARATIONEN -löneutbetalningsbesked -utbetalningsbesked från arbetslöshetsförsäkring
Har oredovisade tillgångar	-bilregister och företagsregister kontrolleras vid nybesök och därefter vid misstanke eller var 6.e månad -senaste preliminära deklARATIONEN och slutskattsedel ska uppvisas. -för kontroll av tillgångar i utlandet kan respektive lands ambassad kontaktas för information om möjligheter att kontrollera.
Har ”svarta” arbetsinkomster	Krav på heldagsnärvaro på kommunens verksamhet för arbetslösa ”Arbetscentrum”
Uppger ej sammanboende/inneboende	Hembesök

Rutiner som har betydelse för att rätt information lämnas av klienten

Vid tidsbeställning för nybesök för ansökan om ekonomiskt bistånd informeras den sökande om vilka handlingar som ska tas med vid besöket. Ett brev med tid för besöket och en lista på de handlingar som ska tas med skickas hem till den sökande. Listan kan kompletteras med flera handlingar utifrån den aktuella situationen. Innan nybesök bokas kontrolleras person- och bostadsuppgifter i befolkningsregister. Vid nybesök ska legitimation visas. Denna rutin säkerställer att varje klient får kunskap om vilken information som ska lämnas.

Nybesök bokas in av den socialsekreterare som har hand om tidsbokningen. Uppgiften att sköta tidsbokningen alternerar mellan några av socialsekreterarna. Om den sökande är arbetslös hänvisas han/hon direkt till Arbetscentrum och får en tid där i anslutning till nybesöket. På Arbetscentrum görs en kartläggning av den sökandes situation. De utreder om den sökande har arbetslöshetsersättning eller är berättigad till sådan. De bedömer även eventuella arbetshinder. Informationen

lämnas till socialsekreteraren på försörjningsstödsenheten som är ansvarig för att kontrollera om uppgifterna stämmer samt komplettera utredningen.

Alla ansökningar skrivs under av den sökande. Han/hon intygar att alla uppgifter som lämnats är sanna. Därmed kan han/hon lagföras om uppgifterna skulle visa sig vara felaktiga.

Resultat av aktgranskning

Av de 17 akter som har granskats har inte i något fall framkommit skäl att misstänka att direkt bedrägeri skulle förekomma. I ett ärende har socialsekreteraren misstänkt att en kvinna lämnat felaktiga uppgifter om sammanboendeskap. Det har handlat om tillfälligt boende. En aktiv narkotikamissbrukare som finns i urvalet har med stor sannolikhet en alternativ kriminell ekonomi, men inkomster av kriminella aktiviteter kan inte hanteras med kontrollrutiner inom socialtjänsten. Det finns i materialet ett par missbrukare som misskött sin kontakt med Arbetscentrum och uteblivit kortare eller längre perioder. Detta kan dock inte tolkas som att skulle kunna tyda på svartarbete då dessa klienter varit i alltför dåligt skick fysiskt och psykiskt för att de på allvar skulle kunna misstänkas för att undanhålla inkomster. De har haft kontakt med missbruksenheten

De rutinkontroller som ska göras genomförs i de fall som granskats i stickprovskontrollen. Utbetalningar från Riksförsäkringsverket kontrolleras i samband med varje ansökningstillfälle av receptionen. Innehav av bil och företag ska kontrolleras vid nybesök och därefter var 6:e månad eller vid behov. Det framgår dock oftast inte av journalerna om kontrollerna är gjorda. Det har dock inte framkommit vid något tillfälle att socialsekreteraren hade fel information.

Socialsekreterarnas bedömning är att det inte förekommer ett stort antal oupptäckta bedrägerier. Det finns dock några klienter som man misstänker har arbetsinkomster som inte redovisas till vare sig skattemyndighet eller socialtjänst. Den låga arbetslösheten för närvarande gör att de flesta som kan arbeta har ett jobb. I sämre tider ökar problemet med svarta inkomster. Det kan också förekomma att klienten är sammanboende eller har inneboende som inte redovisas. Hembesök kan göras, men det kan vara svårt att påvisa att personen lever i ett sammanboende eller har inneboende. Utlandstillgångar är också svåra att kontrollera.

I samband med att förmögenhetsskatten togs bort är det fortfarande oklart om informationen om tillgångar på den preliminära deklarationsblanketten kommer att

försvinna. Det blir i så fall svårare att få information om den sökandes eventuella tillgångar.

Det görs sällan hembesök. Socialsekreterarna hänvisar till olika skäl för detta. Det är tidskrävande och kan upplevas som integritetskränkande av klienterna att ta emot hembesök då socialsekreterarna är kända i grannskapet. Det är en svår och ibland en obehaglig uppgift att bevisa sammanboende genom hembesök. Skälen till att göra hembesök är att förvissa sig om att klienten bor där han uppger, att se om övriga uppgifter om bostaden stämmer, men även för att se hans hemmiljö. Hjälpbehov, exempelvis barns behov, kan uppmärksammas genom hembesök.

Anmälningar för misstänkt socialbidragsbedrägeri

Vid granskning av protokoll från socialutskottet har det framkommit att under 2003 gjordes ingen polisanmälan, 2004 gjordes fem, under åren 2005 till och med dagens datum har ingen anmälan gjorts. Tre av anmälningarna gällde felaktigheter i uppgifterna om boende och hyra medan två gällde ej redovisade inkomster.

Sammanfattande bedömning

Ekonomiskt bistånd är den del av samhällets trygghetssystem som har det mest långtgående ansvaret utifrån kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen. I uppgiften ingår att göra behovsbedömningar i akuta situationer. Biståndet från socialtjänsten grundas alltid på en individuell behovsbedömning. Detta ger goda möjligheter till effektiv hjälp, men ökar också risken för fusk och bedrägerier. Vistelsebegreppet som innebär att den kommun där den hjälpsökande vistas, inte där han/hon är skriven, gör att kommunens socialtjänst ibland måste fatta beslut utan att kunna göra fullständiga kontroller.

Bedömningen är att det görs ett mycket gediget arbete inom försörjningsstödsenheten. Rutiner för kontroller finns, och fungerar huvudsakligen bra. Man gör noggranna utredningar och slarvar inte med kontrollerna även om fokus ligger på att åstadkomma ett långsiktigt förändringsarbete för den enskilde. Att flera socialsekreterare är involverade i tidsbeställning och bedömning bidrar även till att minska risken för fusk eller bedrägeri av klient och socialsekreterare i maskopi. Utifrån granskningen går det inte att utesluta fusk eller bedrägerier, men det finns inget som tyder på att felaktiga utbetalningar är så omfattande som FUT-delegationens bedömning.

Det upptäcks och anmäls mycket få socialbidragsbedrägerier i Tyresö. Anledningen vet vi inte, men det kan bero på att kontrollerna är noggranna och tydliga och att klienterna är väl informerade om vilka handlingar som ska visas och att de känner till att kontroller förekommer. Det kan också vara så att socialsekreterarna i någon mån brister i uppmärksamhet.

Förbättringsmöjligheter

- kontrollrutinerna beskrivs tydligare och förankras så att alla vet vilka kontroller som ska göras både rutinmässigt och vid misstanke om att uppgifter inte stämmer
- dokumentationen av de gjorda kontrollerna ska göras mer enhetligt och konsekvent. Ofta antecknas nu bara avvikelser; inte att kontroller gjorts
- arbetsmetoderna för hembesök kan utvecklas.

Är utbetalningssystemet säkert?

Finns rutiner för att förhindra bedrägerier av anställda?

Rutiner i samband med utbetalningen

Rutinerna i samband med utbetalningen syftar i första hand till att förhindra interna fel eller brister i kunskap och kontroll hos anställda och oegentligheter från anställda. I samband med de kontroller och rimlighetsbedömningar som görs vid kontroll/effektivering och vid enhetschefens stickprovskontroller efter utbetalningarna kan även fusk/bedrägerier från klienter upptäckas

Allmänna synpunkter på förutsättningarna att förebygga bedrägerier av anställda

Det är viktigt att det är känt att kontroller görs och att de tas på allvar så att ingen frestas att försöka sig på bedrägeri för att ”ingen tycks bry sig”. Det är också viktigt att rimlighetsbedömningar, stickprovskontroller och fördjupade kontroller görs då nya sätt att tillskansa sig medel kommer fram. Enbart kontroller enligt rutin är då inte tillräckliga.

Klagomål från klienter om att utlovade medel inte kommit eller att ett besked om beslut inte stämmer bör tas på allvar. Det kan vara tecken på bedrägeri från anställda. Det är bra att känna till att bedrägerier mot socialtjänsten i andra kommuner ofta har bestått i att en anställd tagit ut mindre summor många gånger. Även chefer har ertappats.

Nuvarande system för kontroller i samband med utbetalning av ekonomiskt bistånd

- Socialsekreteraren har ansvar för att kontrollera att rätt antal utbetalningar /rätt summa registrerats för utbetalning i enlighet med beslut
- En assistent gör utifrån en kontrollista dels stickprovskontroller av fem utbetalningar, dels kontroller av särskilt stora summor och en rimlighetsbedömning av belopp och mottagare innan utbetalningen verkställs
- Efter utbetalningen skriver handläggare under samtliga utbetalningar på en attestlista. Därefter ansvarar assistent i receptionen för att attesterna jämförs med aktuell kontrollista och signeras. Dessa förvaras i tio år.
- Enhetschefen kontrollerar stickprovsmässigt i efterhand att utbetalningar skett i enlighet med delegation, normer och riktlinjer. Samtliga attester (lista på gjorda utbetalningar) kontrolleras en dag per vecka och enhetschefen undertecknar att kontroll gjorts.

Nytt utbetalningssystem

I juni 2008 genomförs en stor förändring av det databaserade verksamhetssystemet för Individ- och familjeomsorgsavdelningen. Systemet (Treserva) är omskrivet och uppgraderas för bättre effektivitet m.m. Bytet av system medför att utbetalningssystemet för ekonomiskt bistånd kan göras säkrare och effektivare.

Förslag till rutiner när ett beslut om ekonomiskt bistånd ska fattas, attesteras och effektueras (utbetalas)

- Socialsekreteraren registrerar i personakten beslut som fattats av denne själv eller annan delegat (chef eller socialutskottet). En separat beslutsblankett skrivs ut i två exemplar. Bägge undertecknas av den som har delegation för beslutet och alltså är behörig att godkänna utbetalningen. Vid beslut som fattats av socialutskottet undertecknas beslutet av enhetschef
- Vid registrering av beslutet ska framgå om utbetalning ska ske till olika mottagare till exempel den enskilde, hyresvärd, elbolag.
- En beslutsblankett samt normberäkning skickas till den enskilde. Vid avslag skickas även besvärshänvisning.
- Innan beviljade summor **effektueras** (utbetalas) utförs **kontroll** av två särskilt utsedda tjänstemän, som inte själva arbetar med att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd. De läser beslutsunderlagen och stämmer av mot utbetalningsfilen i systemet.

- Kontrollen innefattar
 - att ansökan finns
 - att rätt underlag finns
 - att pengarna utbetalas till rätt ändamål och mottagare och har rätt post- och bankgironummer
 - att utbetalningen är rimlig
- Vid avvikelse på dessa punkter ska utbetalningen inte göras och granskaren har mandat att stoppa utbetalningen
- Ett enkelt men tydligt regelsystem ska utformas för vad som ska göras vid avvikelser. Det ska exempelvis vara rätt att vända sig till avdelningschefen/socialchefen om det finns avvikelser vad gäller enhetschefens utbetalningar.
- Varje utbetalning genererar ett verifikat i systemet som är återsökningsbart i bokföringen
- Enhetschefen gör i efterhand stickprovskontroller på utbetalt bistånd. Alla utbetalningar minst en dag per vecka kontrolleras. Enhetschefen gör rimlighetsbedömningar och följer upp att socialsekreterarna följt gällande normer, riktlinjer och delegationsordning. Utökade kontroller genomförs vid behov och systemet kommer på sikt möjliggöra att olika rapporter kan tas ut för fördjupad uppföljning av verksamheten.
- Systemet ska tillämpas vid samtliga utbetalningar i systemet tex förmedlingsmedel (egna medel) och vid utbetalning av vårdkostnader.

Utbetalning av ekonomiskt bistånd i form av check

Det kommer även i framtiden att finnas ett behov av att betala ut ekonomiskt bistånd i form av checker. Behovet har minskat i och med att klienten normalt får sina pengar insatta på sitt konto samma dag eller dagen efter beslutet. Checker behövs då klienter saknar legitimation eller vid akuta situationer t ex i samband med familjevåld. Underlag för check ska skrivas under av socialsekreteraren och kontrasigneras av enhetschefen i första hand och i andra hand annan socialsekreterare inom försörjningsstödsenheten. Beslutet registreras i systemet enligt ovan. Medel till banken överförs av ekonomikontoret efter kontroll av registrerade beslut i systemet. Kontrollen utförs av assistent inom försörjningsstödsenheten. Kontroller enligt ovan ska gälla i tillämpliga delar.

Sammanfattande bedömning av utredning om utbetalningssystemets säkerhet och om rutinerna för att förhindra bedrägerier av anställda

Det finns ingen nu känd erfarenhet av bedrägerier från anställda inom ekonomiskt bistånd i Tyresö kommun. Förslaget till förändrade rutiner är framtaget i samarbete med enhetschefen och staben och bygger på erfarenheter från andra kommuner. Den viktiga skillnaden är att besluten att bevilja ekonomiskt bistånd skrivs under av socialsekreterare/enhetschef innan de effektueras. Det understryker det personliga ansvaret för beslutet och minskar risken för omedvetna fel. Förändringarna i kontrollsystemen före och efter effektivering innebär mer omfattande kontroller innan utbetalning sker och de rutiner som ska tillämpas har förtydligats.
