Granskning av intern kontroll avseende handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd

Flens kommun

Februari 2021

Erika Brolin

Anna Olsson Lindén

Revisionsrapport

Innehållsförteckning

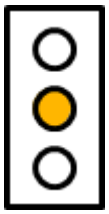
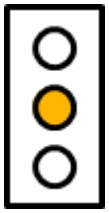
Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	7
Syfte och revisionsfrågor	7
Revisionskriterier	7
Metod	5
Utgångspunkter	6
Organisation	6
Iakttagelser och bedömningar	7
Mål, riktlinjer och rutiner	7
Iakttagelser	7
Bedömning	9
Ansvarsfördelning i verksamhetssystemet	10
Iakttagelser	10
Bedömning	11
Aktiviteter för att säkerställa god intern kontroll	12
Iakttagelser	12
Bedömning	14
Uppföljning till nämnd	14
Iakttagelser	14
Bedömning	15

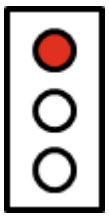
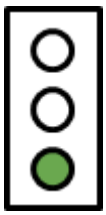
Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Flens kommun har PwC genomfört en granskning inom området för ekonomiskt bistånd. Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd. Granskningsmetoden har bestått av dokumentstudier och intervjuer med funktioner ansvariga för ekonomiskt bistånd.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden inte säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Bedömningen baseras på en sammanvägning av nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1 Finns mål, riktlinjer och rutiner för arbetet med ekonomiskt bistånd?	**Delvis uppfylld** Vi bedömer att även om det finns dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för arbetet inom ekonomiskt bistånd, är de inte ändamålsenliga och aktuella. Det är problematiskt att formulerade mål inte upplevs som realistiska att nå och därmed inte fyller sitt syfte att motivera verksamheten att uppnå dem. Ett kvalitetsledningssystem har nyligen införts, men vid granskningstillfället finns fortsatt rutindokument på fler platser. Vi bedömer att det finns en risk att riktlinjer som senast reviderades år 2015 inte fungerar som tillförlitligt stöd i handläggningen. Det är därför positivt att det pågår ett arbete för att uppdatera riktlinjerna och att de planeras vara på plats under våren 2021.	
Revisionsfråga 2 Finns en tydlig ansvarsfördelning i verksamhetssystem et vad gäller exempelvis behörigheter?	**Delvis uppfylld** Vår bedömning är att det inte helt finns en tydlig ansvarsfördelning i verksamhetssystemet. Det finns en dokumenterad beskrivning av behörigheterna utifrån befintliga roller i organisationen, men det görs inte några systematiska kontroller av huruvida medarbetare har rätt behörigheter i systemet och om användare fortfarande är aktuella. Vi bedömer att det inte tagits tillräcklig hänsyn till risken med för långtgående behörigheter i verksamhetssystemet, exempelvis att vissa socialsekreterare har behörighet att attestera sina egna beslut, liksom att socialsekreterare ensam kan lägga upp betalningsmottagare och bankkonto.	

	Vi bedömer det vara problematiskt att verksamhetssystemet inte fullt upplevs stödja handläggarna på ett effektivt sätt. Det finns samtidigt olika uppfattningar inom organisationen rörande verksamhetssystemet, varför det är av vikt att det säkerställs att befintliga kommunikationsvägar för exempelvis felanmälan används i praktiken, i syfte att öka förutsättningarna för att eventuella brister snabbt ska kunna åtgärdas.	
Revisionsfråga 3 Genomförs aktiviteter som syftar till att säkerställa att det finns en god intern kontroll i handläggning och transaktioner?	**Ej uppfylld** Vi bedömer att det vidtas aktiviteter som syftar till intern kontroll i handläggning och transaktioner, men att dessa sammantaget inte säkerställer en tillräckligt god intern kontroll. Det är positivt att ytterligare åtgärder vidtagits under år 2020 för att förebygga oegentligheter, såsom att bankkonton knyts till personnummer, att delegationsordningen uppdaterats och att ett kvalitetsledningssystem, med tillhörande förbättringsarbete, initierats. Det är även positivt att det genomförs ärendegenomgångar och att risken för missbruk av behörigheter kontrolleras genom loggkontroller. Vi bedömer att utbetalningsprocessen i regel involverar ett flertal funktioner, men att det är en brist att vissa socialsekreterare kan attestera sina egna beslut samt ensam lägga upp betalningsmottagare och bankkonto. Vi bedömer att systematiken i rimlighetsbedömningar vid kontroll av summor skulle kunna utvecklas. Kontroll medför att fel kan komma att upptäckas och vi bedömer att det saknas en tillräckligt tydlig rutin för vilka åtgärder som ska vidtas beroende på felets karaktär, hur avvikelser ska hanteras liksom vilka som ska meddelas beroende på vilken typ av fel som upptäckts.	
Revisionsfråga 4 Sker rapportering till nämnd avseende uppföljning av ekonomiskt bistånd?	**Uppfylld** Vi bedömer att det i huvudsak sker en kontinuerlig rapportering till socialnämnden av ekonomiskt bistånd. Vi noterar dock att ingen månadsrapport behandlades vid nämndens sammanträde i november 2020. Vår bedömning är att det är positivt att nämnden är aktiva i att efterfråga information i	

månadsrapporterna, och att dessa
därmed kontinuerligt utvecklas.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi socialnämnden att:

- säkerställa att rutiner och riktlinjer för ekonomiskt bistånd är ändamålsenliga och uppdaterade, förslagsvis genom en årlig aktualisering.
- fortsätta implementeringen av kvalitetsledningssystemet i verksamheten, exempelvis genom utbildning och genom att ta bort rutindokument lagrade på alternativa platser än kvalitetsledningssystemet.
- säkerställa relevant utbildning för medarbetare i verksamhetssystemet, i syfte att ge ökade förutsättningar för en ändamålsenlig och rättssäker handläggning.
- upprätta en samlad rutin för hantering av avvikelser samt fortsätta med planerna att införa ett avvikelsehanteringssystem.
- tillse en regelbunden kontroll av att samtliga användare i systemet är aktuella och har korrekt behörighet utifrån arbetsuppgifter
- införa ytterligare säkerhetsåtgärder vid utbetalning av ekonomiskt bistånd, förslagsvis:
    - ytterligare systematiska stickprovskontroller av ärenden och utbetalningar
    - säkerställa att inte samma funktion som fattar beslut om utbetalning också attesterar beslutet
    - införa att ytterligare funktion, utöver socialsekreteraren, godkänner uppläggning av betalningsmottagare i verksamhetssystemet

Inledning

Bakgrund

En god intern kontroll i processerna som rör handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd är viktigt ur flera synvinklar; både utifrån kommunens kontroll över resurser och utifrån rättssäkerheten för enskilda individer. De förtroendevalda revisorerna i Flens kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2020 funnit skäl att

genomföra en granskning av huruvida socialnämnden säkerställer en tillräcklig intern kontroll inom ovanstående område.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida socialnämnden säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd. Granskningen genomförs utifrån följande revisionsfrågor:

- Finns mål, riktlinjer och rutiner för arbetet med ekonomiskt bistånd?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning i verksamhetssystemet vad gäller exempelvis behörigheter?
- Genomförs aktiviteter som syftar till att säkerställa att det finns en god intern kontroll i handläggning och transaktioner?
- Sker rapportering till nämnd avseende uppföljning av ekonomiskt bistånd?

Revisionskriterier

Granskningen genomförs med utgångspunkt i huvudsakligen följande revisionskriterier:

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9.
- Lokala styrande och stödjande dokument

Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier samt intervjuer med följande funktioner:

- Socialnämndens presidium
- Förvaltningschef socialförvaltningen
- Avdelningschef och enhetschef med ansvar för ekonomiskt bistånd
- Två socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd
- Systemförvaltare

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

Utgångspunkter

Den som inte kan försörja sig själv kan ansöka om bistånd från socialtjänsten, som utreder och fattar beslut utifrån socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Det ekonomiska biståndet består av två delar: försörjningsstöd samt bistånd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet är avsett att tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter per månad, medan bistånd till livsföring i övrigt syftar till att tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då.

Organisation

Socialnämnden i Flens kommun ansvarar för kommunens uppgifter inom socialtjänstlagen och även vissa uppgifter enligt speciallagar som rör vård och omsorg. Det innebär att nämnden bland annat ansvarar för insatser inom individ- och familjeomsorg, inklusive ekonomiskt bistånd. Nämnden ansvarar även för kommunens arbetsmarknadsinsatser.

Nämndens tillhörande förvaltning är *Socialförvaltningen.* Förvaltningen består av tre olika verksamhetsområden, varav *Avdelning för Individ och Familj* utgör en. Avdelningen leds av en avdelningschef. Inom avdelningen finns enheten *Egen försörjning*. Enheten utreder individers och hushålls behov av ekonomiskt bistånd och förutsättningarna för att komma till egen försörjning.

Enhetens arbete leds av en enhetschef och består av två grupper, Ekonomiskt stöd och Arbetsmarknadsgrupp med vardera en gruppledare. Dessa grupper samverkar i arbetet till att få ut fler i sysselsättning och arbete. Enheten har runt 10 socialsekreterare samt två handläggare som tillhör receptionen. Handläggarna i receptionen gör vissa typer av “enklare” utredningar och fattar vissa beslut om ekonomiskt bistånd.

Nya ansökningar om ekonomiskt bistånd kommer in via post eller samtal och tas emot av enheten. Gruppledare fördelar därefter ärenden till socialsekreterarna. Utifrån behov sker omfördelning av ärenden var tredje månad, med syftet att se till att ärendebelastningen är likvärdig mellan medarbetarna. Medarbetarna har under år 2020 delats in i två grupper, Rehab respektive Arbete, utifrån vilken typ av ärenden de främst arbetar med. Syftet är att effektivisera arbetet genom att öka specialiseringen och etablera stabila samverkanskontakter med externa aktörer inom området. Linjen är att en heltidstjänst ska ligga på runt 50 ärenden per socialsekreterare. Enligt intervjuade har enheten ett stöttande och bra arbetsklimat, men i regel en hög arbetsbelastning. Den höga arbetsbelastningen gör det svårt att arbeta så aktivt med individerna som socialsekreterarna önskar. Socialsekreterarna har, enligt intervjuade, i snitt haft över 60 ärenden i början av år 2020, men ligger vid granskningstillfället i snitt på 55-60 ärenden. Minskningen anges delvis bero på det nya arbetssättet med gruppindelning. Vid tillfället för granskningen finns en vakans på enheten och rekrytering pågår.

Direkt under förvaltningsledningen finns medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS) och stabsfunktioner som arbetar med planering, ekonomi och personal. En funktion som tillhör förvaltningsledningsgruppen är ekonomi- och kvalitetsstrateg, som bland annat driver utvecklingsarbetet vid införandet av kvalitetsledningssystemet samt analyserar och följer upp verksamheten utifrån olika typer av nyckeltal och mål rörande ekonomi och kvalitet. Socialförvaltningen har även två systemförvaltare som bland annat är systemadministratörer för verksamhetssystemet Combine.

Iakttagelser och bedömningar

Mål, riktlinjer och rutiner

Revisionsfråga 1: Finns mål, riktlinjer och rutiner för arbetet med ekonomiskt bistånd?

Iakttagelser

Mål för ekonomiskt bistånd

Socialnämnden har fastställt mål för år 2020 genom antagandet av nämndens centrala måldokument, nämndplan 2020-2023 med budget för 2020. Nämndplanen utgår från fullmäktiges strategiska plan med budget för 2020. Fullmäktige ringar årligen in strategiska områden med mål och uppdrag för kommunens verksamheter att arbeta efter. Nämndplanen sammanställer de mål, uppdrag och indikatorer som socialnämnden fått ansvar för enligt fullmäktiges strategiska plan. Följande mål och urval av uppdrag och indikatorer berör ekonomiskt bistånd:

Fullmäktiges mål år 2020				
Flens kommun har fler med egen försörjning				
Urval av uppdrag				
Följa handlingsplanens utvecklingsarbete för enheten Egen försörjning och fortsätta arbetet som konsultföretaget Ensolution föreslagit.				
Minska försörjningsstödet genom att öka samverkan inom kommunen. Genom det kommungemensamma samverkansforumet för Arbete och studier är målet att fler skall komma till egen försörjning med en gemensam strategi.				
Urval av indikatorer	**Flen**	**Riket**	**Målsättning Flen 2020**	**Målsättning Flen 2023**
Vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd (minst 27 månader under en period av tre år med uppehåll högst 2 månader i rad), andel % av vuxna biståndsmottagare	17 (2016)	16	15	13
Nettokostnad ekonomiskt bistånd, kr/invånare	2040 (2017)	1018	Ska minska med 25%	Ska minska med 50%

I december 2020 fattade nämnden beslut om mål för 2021 genom nämndplanen för 2021-2023. Målet och indikatorerna med målsättningen för 2023 är oförändrade mellan år 2020 och år 2021.

Eftersom målen, uppdrag och indikatorer utgår från den strategiska planen, har de utformats av fullmäktige och inte av socialnämnden och dess förvaltning. Vid samtliga intervjuer framhålls att målsättningen att minska nettokostnaden för bistånd (kr/invånare) med 25 % och i förlängningen 50 % upplevs orealistiskt att uppnå år 2020-2023. Det beskrivs intervjuer att målsättningen snarare kan ses som en ambitiös viljeinriktning, men att det samtidigt finns risk att den är demotiverande när den inte upplevs nåbar och förankrad i verksamhetens förutsättningar. Det framhålls även att verksamheten är beroende av en fungerande samverkan såväl inom

kommunorganisationen som med externa parter, såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, för framgång inom målområdet.

Åtgärder som genomförts för att nå målen inkluderar bland annat tillsättandet av en arbetsmarknadsstrateg vid den centrala HR-avdelningen och en kartläggning under år 2020 av samtliga individer som får ekonomiskt bistånd för att bättre kunna matcha med rätt insatser. Enhetens kartläggning visar att de flesta individer bedöms ha en arbetsförmåga, men runt 50 % saknar helt svensk arbetslivserfarenhet och runt 30 % saknar fullgjord grundskoleutbildning (uppgifter ur nämndens månadsrapport, september 2020). Orsaken till att nettokostnaden för ekonomiskt bistånd är runt dubbelt så hög i Flens kommun i förhållande till riket framhålls vid intervjuer bero på samverkan mellan olika faktorer, bland annat kommunens socioekonomiska sammansättning och unika förutsättningar som landsortskommun. Enhetens förbättringsmöjligheter har enligt intervjuade även utretts ett flertal gånger. Under år 2019 har ett konsultföretag genomlyst verksamheten. Verksamheten har tagit fram en handlingsplan utifrån deras resultat, och bland annat avslutat projekt som inte gav tillräckligt resultat.

Riktlinjer och rutiner

Socialförvaltningen har under år 2020 tillsammans med ett konsultföretag tagit fram ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med Socialstyrelsens föreskrift från år 2011 (SOSFS 2011:9). Socialnämnden antog det nya ledningssystemet i december 2020. I arbetet med att ta fram kvalitetsledningssystemet har verksamhetens huvudsakliga processer kartlagts. De berörda enheternas nuvarande rutiner och riktlinjer har samlats i ledningssystemet. Ledningssystemet innefattar en instruktion för hur det ska hållas uppdaterat. En kvalitetsgrupp med kvalitetsombud som samordnas av ekonomi- och kvalitetsstrategen planeras att under år 2021 börja träffas fyra gånger årligen. Syftet med kvalitetsgruppen är att med stöd av ledningssystemet utbyta erfarenheter och systematiskt identifiera förbättringar i den egna verksamheten. Kvalitetsombud är utsedda i alla verksamheter och utgörs av enhetschefer och gruppledare. En kvalitetsstyrgrupp ska sammanträda regelbundet efter kvalitetsgrupperna. I styrgruppen ingår förvaltningschef, avdelningschefer, ekonomi- och kvalitetsstrateg, förvaltningsjurist och MAS.

Även om kvalitetsledningssystemet är antaget, är användningen av inte fullt ut implementerad i verksamheten. Enligt intervjuade finns fortfarande en Google Drive-mapp kvar med vissa rutindokument. De intervjuade beskriver att det i Drive-mappen finns en risk att rutiner är inaktuella och finns i flera versioner, vilket beskrivs som en av flera anledningar till införandet av kvalitetsledningssystemet. I samband med införandet av kvalitetsledningssystemet identifierade också förvaltningen ett flertal brister i förvaltningens processer. Det framhålls också vid intervjuer att det finns ett behov av att uppdatera rutiner och riktlinjer, liksom att säkerställa att det är nämnden som fattar beslut om vissa styrdokument.

Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd antogs av nämnden år 2012 och är senast reviderade år 2015. Syftet med riktlinjerna är att ge en enhetlig vägledning till tolkningen av socialtjänstlagen gällande exempelvis bidragsnivåer och förutsättningar för ekonomiskt bistånd. Enligt intervjuade finns inaktuell, och därmed felaktig, information i dokumentet gällande bland annat ansvarsfördelningen mellan kommun och kriminalvården. En uppdatering av riktlinjerna pågår vid granskningstillfället och planeras slutföras under våren 2021.

Enheten har dokumenterade lathundar och rutiner för ett flertal centrala områden inom handläggningen av ekonomiskt bistånd, till exempel rutin vid rekvisitioner och återbetalning av ekonomiskt bistånd. Vid intervjuer framförs att rutinerna fungerar som ett stöd i handläggningen. Samtliga socialsekreterare har även tillgång till rättsdatabas. Det framförs samtidigt att det fortsatt finns ett behov av ordning och reda inom förvaltningen för att samtliga rutiner ska vara tillförlitliga, uppdaterade och lättillgängliga. Vi kan konstatera att flertalet rutindokument saknar information om datum för upprättande eller revidering, dokumentansvarig, dokumenttyp och vem som fattat beslut om rutinen. Vi noterar att det inte finns en dokumenterad rutin för avvikelsehantering, eller rutiner som beskriver enhetens egenkontroll utöver nämndens internkontrollplan. Det saknas rutiner för att upprätta genomförandeplaner, och enligt intervjuade finns inte genomförandeplan för samtliga individer som uppbär ekonomiskt bistånd.

Det finns planer på att öka digitaliseringen och därefter eventuellt automatisera moment av processen för ansökan av ekonomiskt bistånd. Verksamhetssystemet Combine har dock hittills inte kunnat uppfylla krav gällande exempelvis sekretess för att stödja e-tjänster för ansökan. Enligt intervjuade har leverantören utvecklat

systemet och förhoppningsvis kan en digitalisering ske under år 2021. För att därefter kunna gå vidare med automatiseringar framhålls under intervjuer ett behov av att först ha en ordentlig struktur på plats i organisationen med aktuella rutiner, arbetssätt och effektiva processer.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi bedömer att även om det finns dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för arbetet inom ekonomiskt bistånd, är de inte ändamålsenliga och aktuella.

Vi bedömer att det är problematiskt att formulerade mål inte upplevs som realistiska att nå och därmed inte fyller sitt syfte att motivera verksamheten att uppnå dem. Även om ambitiösa mål kan tjäna som ett riktmärke, är vår bedömning att de bör vara förankrade i verksamheten. Det är samtidigt av vikt att verksamheten fortsätter på sin inslagna bana av att vidta åtgärder och att öka sin förståelse för nuläget, för att ge ökade förutsättningar för att på sikt öka andelen som går till egen försörjning.

Vi bedömer att det finns ett behov av fortsatt arbete för ökad ordning och reda gällande rutiner och riktlinjer. Det är positivt att förvaltningen initierat ett förbättringsarbete gällande processer och rutiner samt lanserat ett kvalitetsledningssystem. För att ett kvalitetsledningssystem ska fylla sitt syfte, bör de rutiner och riktlinjer som ingår i ledningssystemet vara relevanta och aktuella. Inom detta område kan vi konstatera vissa brister. Det finns rutindokument på fler platser utöver kvalitetsledningssystemet och flertalet rutiner saknar information av betydelse för dess giltighet, såsom datum och vem som är dokumentansvarig. Vi bedömer det vara en brist att det saknas en rutin för systematisk hantering av avvikelser. Vi bedömer även att det finns en risk att riktlinjer som senast reviderades år 2015 inte fungerar som tillförlitligt stöd i handläggningen. Det är därför positivt att det pågår ett arbete för att uppdatera riktlinjerna och att de planeras vara på plats under våren 2021.

Ansvarsfördelning i verksamhetssystemet

Revisionsfråga 2:
Finns en tydlig ansvarsfördelning i verksamhetssystemet vad gäller exempelvis behörigheter?

Iakttagelser

Ansvarsfördelningen i organisationen regleras av nämndens delegationsordning. Socialnämnden antog den nu gällande delegationsordningen i augusti 2020 och reviderade den ytterligare i september 2020. Uppdateringen av delegationsordningen bestod bland annat att i att nya beloppsgränser för delegation vid vissa beslut om ekonomiskt bistånd infördes, där socialsekreterare fick lägre befogenheter och enhetschefen infördes som ett mellansteg mellan socialsekreterare och nämndens socialutskott. Beslut om månatligt ekonomiskt bistånd[1] enligt riksnorm och riktlinjer får fattas av handläggare. Vid beslut om ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt[2] enligt 4 kap. 1 § SoL har handläggare delegation på belopp upp till 5 000 kr per beslutstillfälle, socialsekreterare upp till belopp på 10 000 kr, enhetschef på belopp upp till 20 000 kr och för belopp över det har socialutskottet delegation.

Förvaltningens två systemförvaltare ansvarar för att lägga upp behörigheter i verksamhetssystemet Combine. Systemförvaltarna ger behörigheter för medarbetare på beställning av dennes överordnade chef. Det finns en dokumenterad, övergripande förteckning av vilka behörigheter olika funktioner i förvaltningen bör ha utifrån roll och organisationstillhörighet. I förteckningen anges vilka behörighetsgrupper (t ex “Ek. bistånd - Socialsekreterare”) respektive roll inom förvaltningen tillhör. Det går av förteckningen dock inte att utläsa vad respektive berörighetsgrupp har rätt att göra i systemet. Enligt intervjuade är det närmaste chef som, utifrån listan över befintliga roller, ansvarar för att beställa lämplig och korrekt behörighet, även om systemförvaltaren kan ställa vissa kontrollerande frågor. Det är även chefens ansvar att meddela systemförvaltare när en anställd avslutar sin anställning eller byter befattning inom kommunen, och systemförvaltarna tar då bort användaren ur systemet. Det sker inte några systematiska kontroller av huruvida medarbetare har rätt behörigheter i systemet eller att det inte förekommer att medarbetare som avslutat sin anställning har kvar sina behörigheter.

Den tekniska behörigheten i verksamhetssystemet utgår från nämndens delegationsordning, men följer inte delegationsordningen fullt ut. Det går inte att tekniskt att skilja på behörigheten för beslut utifrån beloppsgränser. I de fall där användaren saknar behörighet för en åtgärd, kan denne ange annan beslutsfattare för att kunna genomföra åtgärden. Det är dock synligt vilken användare som i praktiken utför åtgärden och att denna har angett annan beslutsfattare.

Varje socialsekreterare har behörighet att hantera ärendeprocessen för ekonomiskt bistånd – från upplägg av person och hushåll, aktualisering, anslutning av bankkonto, beslut om utbetalning till avslut av ärende. Beslut om utbetalning kräver attestering, vilket beskrivs närmare i avsnittet som rör aktiviteter för att säkerställa en god intern kontroll. Vissa socialsekreterare har behörighet att attestera beslut om ekonomiskt bistånd, vilket även kan innefatta beslut som de själva fattat.

Enligt intervjuade upplever verksamheten att det funnits och finns problem med verksamhetssystemet Combine. Det beskrivs att leverantören av verksamhetssystemet inte kunnat leverera allt som verksamheten ställt som krav på vid upphandlingen. Ett exempel på ett återkommande allvarligt problem som fanns sedan systemet infördes 2018, har varit att systemet visar en summa vid beräkning av vilket biståndsbelopp individen har rätt till, och hämtar ett annat belopp till beslutet. Detta har medfört att socialsekreterarna i förekommande fall fått lägga in det korrekta beloppet manuellt. Enligt de intervjuade har det i och med detta funnits en risk att betala ut ett felaktigt

[1] Innefattar riksnorm samt skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.
[2] Innefattar kostnader som bedöms ingå i skälig levnadsnivå men som inte är kontinuerligt återkommande, t ex sjukvård, tandvård, glasögon, flyttkostnader etc.

belopp. Det har även medfört ett tidskrävande, extra ansvar att ständigt kontrollera uppgifterna i verksamhetssystemet. Enligt intervjuade ska problemet nu vara åtgärdat.

Det finns en förvaltningsgemensam supportportal för att bland annat ställa frågor och anmäla fel som rör verksamhetssystemet. Det finns även en struktur för regelbunden dialog och samverkan gällande verksamhetssystemet. En gång i månaden genomförs systemägarmöten mellan förvaltningschef (systemägare), systemförvaltarna, avdelningschefer och MAS. Inför dessa möten sker förberedande systemägarmöten. Förvaltningschefen har även tillsammans med systemförvaltarna regelbundna möten med leverantören. Vi kan samtidigt notera att det mellan systemförvaltare och verksamheten finns olika uppfattningar i organisationen om problem har felanmälts samt olika uppfattningar gällande verksamhetssystemets funktionsduglighet.

Enligt intervjuade genomförs inte tillräcklig utbildning och introduktion i verksamhetssystemet. Det framförs även att det saknas tillräcklig kännedom om framtagna lathundar. Intervjuade framhåller att enheten väntat på utbildning från leverantören i verksamhetssystemet men inte fått det än. Det innebär i praktiken att gruppledaren får ta ett stort ansvar gällande vägledning i verksamhetssystemet.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vår bedömning är att det inte helt finns en tydlig ansvarsfördelning i verksamhetssystemet. Det finns en dokumenterad beskrivning av behörigheterna utifrån befintliga roller i organisationen. Vi kan samtidigt konstatera att det inte görs några systematiska kontroller av huruvida medarbetare har rätt behörigheter i systemet och om användare fortfarande är aktuella. Det är positivt att behörighetsstrukturen utgår från delegationsordningen, även om vi kan konstatera att delegation för beslut som rör ekonomiskt bistånd i hög grad är beroende av vilken summa beslutet mynnar ut i vilket verksamhetssystemet rent tekniskt inte tar hänsyn till.

Behörigheterna i verksamhetssystemet bör ge förutsättningar för en smidig ärendehantering, vilket vi uppfattar är fallet i Flens kommun. Vi bedömer samtidigt att det inte tagits tillräcklig hänsyn till risken med för långtgående behörigheter. Vi bedömer att det är problematiskt utifrån risk för oegentligheter att vissa socialsekreterare har behörighet att attestera sina egna beslut, liksom att socialsekreterare ensam kan lägga upp betalningsmottagare och bankkonto.

Det är av betydelse för en smidig och rättssäker ärendehantering att verksamhetssystemet stödjer handläggningen på ett effektivt och tillförlitligt sätt, samt att handläggarna fått relevant utbildning i systemet. Vi bedömer att det är en risk ur rättssäkerhetssynpunkt om verksamhetssystemet brister på så sätt att det exempelvis automatiskt hämtar ett felaktigt belopp till beslutet om utbetalning av ekonomiskt bistånd. Det är också problematiskt att verksamhetssystemet inte fullt upplevs stödja handläggarna på ett effektivt sätt. Vi noterar samtidigt att det finns olika uppfattningar inom organisationen rörande verksamhetssystemet. Det är därför av vikt att det säkerställs att befintliga kommunikationsvägar för exempelvis felanmälan används i praktiken, i syfte att öka förutsättningarna för att eventuella brister snabbt ska kunna åtgärdas.

Aktiviteter för att säkerställa god intern kontroll

Revisionsfråga 3:
Genomförs aktiviteter som syftar till att säkerställa att det finns en god intern kontroll i handläggning och transaktioner?

Iakttagelser

Åtgärder år 2020 med anledning av misstänkt brott

I februari 2020 polisanmälde Flens kommun en vid tillfället anställd socialsekreterare utifrån misstanke om att denne missbrukat sin ställning och betalat ut pengar till sig själv och sina närstående. Den tidigare anställde är sedan november 2020 häktad i sin frånvaro på sannolika skäl misstänkt för grov trolöshet mot huvudman. De misstänkta oegentligheterna upptäcktes av enhetschef genom en riktad kontroll av den berörda socialsekreterarens handläggning efter att man identifierat omständigheter som gett anledning till närmare granskning. För att förebygga ytterligare oegentligheter anger förvaltningen att de vidtagit ett flertal åtgärder under år 2020. Rutiner för uppläggning av kontonummer har reviderats. Samtliga upplagda bankkonton ska sedan början av år 2020 tydligt vara knutna till ett personnummer genom Swedbanks lön- och utbetalningssystem (SUS), för att öka spårbarheten till vem kontot tillhör. Förvaltningen har också uppdaterat delegationsordningen, som antogs av nämnden i augusti 2020, för att begränsa beloppet som den enskilde socialsekreteraren har rätt att fatta beslut om. Enhetschefen har i och med detta lagts in som en delegationsnivå mellan socialsekreterare och socialutskottet. Granskningen av utbetalningar beskrivs också ha ökat, genom att enhetschefen månatligen kontrollerar månadens samtliga utbetalningar. Enhetschefen granskar rimligheten i de utbetalda beloppen och de konton/personer som angetts som betalningsmottagare, i syfte att uppmärksamma eventuella avvikelser.

Vid intervjuer anges också att förvaltningen initierat ett arbete med att skapa ordning och reda i processer och rutiner, och att införandet av kvalitetsledningssystemet är ett led i detta.

Kontroller i enlighet med nämndens internkontrollplan

Socialnämnden beslutar årligen om en internkontrollplan, i enlighet med fullmäktiges reglemente för intern kontroll. Plan för internkontroll 2020 antogs av nämnden i januari 2020. Av planen framgår vad som ska kontrolleras, hur kontrollen ska genomföras samt vem som ansvarar för att kontrollen utförs och med vilken frekvens. Kontrollområden har valts utifrån en riskanalys av förvaltningens verksamheter. Under år 2019 har förvaltningsledningen, efter dialog med enheterna, formulerat ett förslag på riskområden och kontrollmoment. Förslagen har bearbetats i en workshop tillsammans med socialnämnden. För år 2020 finns tre övergripande kontrollmoment för samtliga nämnder och sju kontrollmoment specifikt för socialnämnden. Följande kontrollmoment berör särskilt handläggning och transaktioner för området ekonomiskt bistånd:

- Kontroll av attestförteckning och attestreglemente efterlevs (förvaltningsövergripande)
- Granska att beslut inte fattas på felaktiga grunder
- Kontroll att registrerade synpunkter har hanterats i enlighet med kommunens policy
- Sammanställa och analysera sjukfrånvaro på lång och kort sikt för att förebygga hög frånvaro

Den som utfört kontroll ska, enligt plan för internkontroll 2020, dokumentera och överlämna resultatet till förvaltningschef. Förvaltningschefen ansvarar för att socialnämnden en gång per år, i samband med årsbokslut, får en samlad rapport av den internkontrollen. Internkontrollen för år 2020 kommer presenteras i februari 2021. Enligt de intervjuade har kontrollmoment utförts i enlighet med nämndens internkontrollplan för år 2020.

Uppföljning av plan för intern kontroll för år 2019 redovisades för nämnden i mars 2020. Vi noterar att kontroll av attestförteckning och attestreglemente inte genomförts enligt plan under 2019. Det har inte funnits någon aktuell- och av nämnden fastställd attestförteckning under 2019, vilket innebär att attestreglementet inte efterlevts. Attestförteckning för år 2020 har antagits av nämnden i april 2020.

Loggkontroller i verksamhetssystemet

Loggkontroller genomförs regelbundet för att granska att användare följer de regler och riktlinjer som gäller för åtkomst till individuppgifter. Det finns en dokumenterad rutin för loggkontroll. Vid intervjuer beskrivs att rutinen i huvudsak är giltig, men istället för den angivna tidsperioden på loggkontroller varje månad genomförs loggkontroller varannan till var tredje månad. Systemförvaltare genomför utdrag av loggkontroller för socialförvaltningen, inklusive enheten Egen försörjning. Användarna för granskning väljs ut slumpmässigt eller som en riktad insats vid misstanke om förekomst av obehörig åtkomst. I loggutdraget syns vilken användare som tagit del av vilken individs information vid vilken tidpunkt. Systemförvaltaren lämnar kopia på loggutdraget till enhetschefen. Enhetschefen ska då, i regel inom två veckor, granska loggkontrollen tillsammans med medarbetaren och återkoppla till systemförvaltaren. Om obehörig inloggning skett ska chefen, enligt rutinen, även informera förvaltningschefen.

Loggkontroller i verksamhetssystemet var ett kontrollmoment i nämndens plan för internkontroll för år 2019, men är inte ett kontrollområde i nämndens plan för internkontroll år 2020. Utfallet för förvaltningens samtliga verksamheter redovisades i mars 2020 för nämnden. Den genomförda internkontrollen visade på bristande återkoppling från ansvarig chef till systemförvaltaren i omkring hälften av de utförda loggkontrollerna. De kontroller som genomfördes korrekt påvisade inte några obehöriga inloggningar. Det går inte att utläsa utfallet för specifikt verksamhetsområdet för ekonomiskt bistånd.

Avvikelsehantering

Den finns ingen samlad, dokumenterad rutin för avvikelsehantering. Direktivet är att medarbetare ska meddela sin närmaste chef vid misstänkta oegentligheter eller vid mindre fel. Enligt intervjuade sker viss dokumentation av avvikelser, men inte på ett systematiskt sätt. Verksamheten ska, vid införandet av verksamhetssystemet Combine, ha blivit lovade ett system för avvikelsehantering av leverantören, men leverantören har ännu inte kunnat leverera detta. Fel som lett till missförhållanden för den enskilda ska rapporteras enligt lex Sarah, och anmäls via kvalitetsledningssystemet. Lex Sarah-utredningarna genomförs för närvarande av förvaltningens ekonomi- och kvalitetsstrateg. Det beskrivs i nuläget finnas ett större utredningsbehov än det finns kapacitet att utreda. Verksamheten undersöker därför om ytterligare funktion kan utreda lex Sarah-anmälningar. Det kom in 29 rapporter enligt lex Sarah under år 2020, varav 18 gällde verksamhetsområdet Individ- och familj. En av dessa rapporter berörde området ekonomiskt bistånd. Vid allvarliga missförhållanden eller påtaglig risk för allvarliga missförhållanden ska Inspektionen för vård och omsorg (IVO) meddelas. Verksamheten har under år 2020 anmält det fall som berörde ekonomiskt bistånd till IVO. Tekniska fel med verksamhetssystemet Combine ska anmälas direkt till systemförvaltarna. Enligt intervjuade finns det dock olika uppfattningar om hur felanmälan ska gå till och vilka problem som har felanmälts.

Säkerhetsåtgärder vid utbetalning av ekonomiskt bistånd

Transaktion vid utbetalning av bistånd involverar i regel ett flertal funktioner i säkerhetssyfte. I vissa fall involveras dock färre funktioner. Vid beslut om utbetalning av bistånd krävs i regel en attestering av enhetschef. Ett antal socialsekreterare har dock behörighet att attestera beslut i verksamhetssystemet. Syftet är att öka smidigheten i handläggningen, särskilt vid frånvaro. I de fall enhetschef är delegat, attesterar ingen ytterligare funktion beslutet i verksamhetssystemet. Utöver attesteringen i verksamhetssystemet, är rutinen att enhetschef och avdelningschef kontrollerar och signerar en utskriven lista över dagens utbetalningar. Listan skickas därefter till administratör vid central ekonomifunktion som verkställer själva överföringen av pengarna. Anslutna kontonummer för utbetalningarna ska som huvudregel vara knutna till ett personnummer, i syfte att tydliggöra vem mottagaren är. Vi kan konstatera att socialsekreterare lägger upp betalningsmottagare själv i systemet. Det saknas ytterligare funktioner som kontrollerar upplägg av kontonummer.

Ärendedragningar och handledning

Enheten för Egen försörjning har ärendedragningar två gånger i veckan. Vid mötena deltar gruppledaren och emellanåt enhetschefen. Veckans första ärendedragning sker uppdelat i grupperna med särskilt fokus på rehab eller arbete. Därefter har enheten en gemensam ärendedragning. Vid ärendedragningarna diskuteras pågående ärenden i syfte att se över fördelningen av ärenden samt ta del av intern handledning och kollegialt kunskapsutbyte för handläggningsfrågor. Före sommaren år 2020 fanns även möten där gruppledaren gick igenom samtliga ärenden med respektive socialsekreterare.

Sammanställd uppföljning av verksamhetens kvalitet och ekonomi

En del av verksamhetens egenkontroll är uppföljning av nyckeltal för verksamhetens ekonomi och kvalitet för att kunna identifiera eventuella brister i processer. Nyckeltal följs regelbundet upp inom verksamheten och ett urval sammanställs månadsvis i en rapport till nämnden. Förvaltningens ekonomi- och kvalitetsstrateg samordnar det övergripande arbetet och har även infört ett statistikark där verksamheterna löpande för in statistik. Det finns samlad statistik för år 2019 och 2020, i syfte att identifiera mönster och trender. En utmaning framhålls vara att förvaltningen inte har något business intelligent system, utan att statistik sammanställs och räknas på manuellt. Enligt intervjuade går det att få ut uppgifter från verksamhetssystemet Combine, men det går inte att få statistik sammanställt och presenterat på ett smidigt sätt över tid. Det finns även utvecklingsbehov kring vilken typ av statistik som verksamheten registrerar och på vilket sätt, t.ex. går det inte att skilja på kompletterande bistånd och annat bistånd i ekonomisammanställningen.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som ej uppfylld.

Vi bedömer att det vidtas aktiviteter som syftar till intern kontroll i handläggning och transaktioner, men att dessa sammantaget inte säkerställer en tillräckligt god intern kontroll.

Det är positivt att ytterligare åtgärder vidtagits under år 2020 för att förebygga oegentligheter, såsom att bankkonton knyts till personnummer, att delegationsordningen uppdaterats och att ett kvalitetsledningssystem, med tillhörande förbättringsarbete, initierats. Det är även positivt att det genomförs ärendegenomgångar och att risken för missbruk av behörigheter kontrolleras genom loggkontroller.

Vi bedömer att utbetalningsprocessen i regel involverar ett flertal funktioner, men att det är en brist utifrån risk för oegentligheter att vissa socialsekreterare kan attestera sina egna beslut, liksom att varje socialsekreterare ensam kan lägga upp betalningsmottagare och bankkonto. Stickprovskontroller av ärenden och utbetalningar kan med fördel även ske av ytterligare funktioner på ett systematiskt sätt. Vi bedömer att systematiken i rimlighetsbedömningar vid kontroll av summor skulle kunna utvecklas så att den tydligare genomförs enligt vissa kriterier. Vi bedömer det även vara problematiskt att det inte genomförs kontroller för att se över och säkerställa att medarbetare har rätt behörighet i verksamhetssystemet, eller att användare inte ligger kvar efter avslutad anställning.

Kontroll medför att fel kan komma att upptäckas och vi bedömer att det saknas en tillräckligt tydlig rutin för vilka åtgärder som ska vidtas beroende på felets karaktär, hur avvikelser ska hanteras liksom vilka som ska meddelas beroende på vilken typ av fel som upptäckts.

Uppföljning till nämnd

Revisionsfråga 4:
Sker rapportering till nämnd avseende uppföljning av ekonomiskt bistånd?

Iakttagelser

Socialnämnden följer årligen upp verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd i samband med nämndens årsredovisning och bokslut. Verksamhetens ekonomiska resultat redovisas och en uppföljning sker gentemot de mål och uppdrag som beslutats i nämndplan och kommunens strategiska plan. En delårsrapport per den 31 augusti upprättas även årligen. Delårsrapporten för år 2020 beskriver ekonomiska resultat och prognos för helåret, liksom en beskrivning av arbetet hitintills mot målen. Bedömningen i delårsrapporten år 2020 är att målnivån för målet “Flens kommun har fler med egen försörjning 2020” inte kommer uppnås. I månadsrapporten per augusti 2020 framgår att helårsprognosen för ekonomiskt bistånd uppgår till -15 mkr.

Socialnämnden har även under år 2020 kontinuerligt följt verksamhetsområdet genom återrapporteringen av de handlingsplaner som upprättats i syfte att vidta åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

I protokoll från nämndens sammanträden går att utläsa att nämnden under år 2020 erhållit månadsrapporter innehållandes en uppföljning av verksamhetens ekonomi och kvalitet genom utvalda nyckeltal med tillhörande, förklarande analys. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av fyra månadsrapporter från juni-september 2020. För enheten Egen försörjning innehåller månadsrapporterna en beskrivning och analys av det ekonomiska utfallet hitintills, målgruppens försörjningshinder och utmaningar, en sammanställning av pågående projekt, uppgifter om lex Sarah-anmälningar förekommit samt personalstatistik. Enligt de intervjuade utvecklas och förändras månadsrapporterna kontinuerligt av ekonomi- och kvalitetsstrategen utifrån vad nämnden efterfrågar. Det framhålls följaktligen att det finns en levande, aktiv dialog om områden för uppföljning. Vi noterar att månadsrapporten per juli 2020 behandlades av nämnden vid sammanträdet 2020-09-23, men att ingen månadsrapport behandlades vid sammanträdet 2020-11-04. Istället hanterades månadsrapporterna avseende augusti, september och oktober vid nämndens sammanträde 2020-12-09.

Planen för internkontroll följs upp i samband med årsbokslutet. Som tidigare nämnts har nämnden och förvaltningen, vid framtagandet av internkontrollplanen för år 2020, genomfört workshop med en riskanalys, där förvaltningen tagit fram förslag på riskområden och kontrollmoment. Uppföljning av socialnämndens internkontroll enligt internkontrollplan 2019 redovisades för nämnden i mars 2020. Vi noterar att kontroll med stickprov av attestförteckning och attestreglemente inte genomförts enligt plan. Det har inte funnits någon aktuell- och av nämnden fastställd attestförteckning under 2019, vilket innebär att attestreglementet inte efterlevs. Uppföljningen av internkontrollplanen för år 2020 var inte färdigställd vid granskningstillfället.

Enligt intervjuade finns en god dialog mellan nämnd och förvaltning, där nämnden visar intresse för frågor som rör handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Vi bedömer att det i huvudsak sker en kontinuerlig rapportering till socialnämnden av ekonomiskt bistånd. Vi noterar dock att ingen månadsrapport behandlades vid nämndens sammanträde i november 2020. Vår bedömning är att det är positivt att nämnden är aktiva i att efterfråga information i månadsrapporterna, och att dessa därmed kontinuerligt utvecklas.

2021-02-23

Annika Hansson	Erika Brolin
Uppdragsledare	*Projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Flens kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplanen. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.