

Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna

*Rapport framtagen av Öhrlings
PricewaterhouseCoopers AB*

*Rapport 2 • februari 2007
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*



RÄTT OCH RIKTIGT

Orsaker till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd från kommunerna

– rapport framtagen av
Öhrlings PricewaterhouseCoopers

*Rapport 2
Delegationen mot felaktiga utbetalningar*

Februari 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Delegationen mot felaktiga utbetalningar
Fi 2005:03
103 33 Stockholm
Tfn 08-405 10 00
www.rattochriktigt.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22713-8

Förord

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) genomför studier av orsaker till felaktiga utbetalningar från de svenska trygghetssystemen. I ett första steg djupstuderas 16 system. För ett av dessa, ekonomiskt bistånd från kommunerna, har delegationen låtit Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomföra orsaksstudien.

Denna rapport visar på ett tydligt sätt att det finns väsentliga risker för felaktiga utbetalningar och att dessa risker dessutom i större eller mindre utsträckning bedöms ha realiserats, dvs. för höga belopp kan ha betalats ut. Vidare klargör rapporten det stora beroende av information från andra myndigheter och organisationer som kommunerna har för att biståndet ska kunna bli rätt. Rapporten har tagits fram av Agneta Rönn, Christina Svensson och Anna-Carin Dalborg från Komrev. Författarna svarar för innehållet i rapporten.

FUT-delegationen avser att under våren 2007 redovisa en samlad rapport över orsaker till felaktiga utbetalningar inom samtliga djupstuderade 16 trygghetssystem. Ekonomiskt bistånd kommer att behandlas även i den rapporten. Delegationen arbetar vidare med att bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna totalt och för respektive system. Ekonomiskt bistånd ingår i dessa omfattningsstudier.

Vidare information om FUT-delegationens arbete finns på www.rattochriktigt.se.

Björn Blomqvist
Ordförande

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Uppdraget	11
3	Ekonomiskt bistånd	13
3.1	Stödets syfte och omfattning	13
3.2	Handlägningsprocessen	14
3.3	Kommunalt utvecklingsarbete inom området.....	16
4	Kartläggning av risker för och bedömning av förekomst av felaktigheter	17
4.1	Inledning.....	17
4.2	Bedömningar av risker och felaktigheter – revisionens iakttagelser.....	17
4.2.1	Underlag för beslut om ekonomiskt bistånd.....	18
4.2.2	Beslut och utbetalning av ekonomiskt bistånd.....	19
4.3	Bedömning av risker och felaktigheter – synpunkter från seminarierna.....	21
4.3.1	Ansökan om ekonomiskt bistånd.....	22
4.3.2	Beslut om och utbetalning av ekonomiskt bistånd	26
4.3.3	Övriga synpunkter kring orsaker till felutbetalningar	28
4.3.4	Andra orsaker till felaktiga utbetalningar eller problem i gränserna mellan olika system	29
5	Tänkbara åtgärder	31
5.1	Förutsättningar	31

Innehåll

5.2	Vissa strukturella frågor.....	32
5.3	Informationsutbytet mellan socialtjänsten och myndigheter m.fl.	32
5.4	Författningsmässiga frågor.....	34
5.5	Handläggningsfrågor.....	34
5.6	Utvecklingsfrågor.....	36
5.7	Övriga frågor	37
6	Oklar omfattning av de felaktiga utbetalningarna	39

1 Sammanfattning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har haft i uppdrag från FUT-delegationen att kartlägga risker och orsaker till felaktiga utbetalningar inom kommunernas ekonomiska bistånd. Utbetalningarna av ekonomiskt bistånd uppgick år 2005 till strax under 9 miljarder kronor.

Kartläggningen av risker och orsaker till felaktiga utbetalningar har skett dels utifrån en genomgång av sammanlagt 65 rapporter från den kommunala revisionen rörande handläggningen av ekonomiskt bistånd, dels utifrån två expertseminarier med personer från den kommunala socialtjänsten med lång erfarenhet från hantering av ekonomiskt bistånd.

Genomgången av den kommunala revisionens granskningar, av vilka huvuddelen avser intern kontroll i samband med utbetalningar, visar sammanfattningsvis att den största andelen anmärkningar framställs just i sådana granskningar som avser utbetalningssystemet för ekonomiskt bistånd samt uppföljning och kontroll i samband med utbetalningen. I ca 80 % av dessa granskningar riktas någon form av anmärkning med olika allvarlighetsgrad. Det kan gälla allt från avsaknad av rutinbeskrivningar och riskanalys till behörighetsfrågor, t.ex. att en och samma person inte både får kontrollera och attestera innan utbetalning sker. I de revisionsgranskningar som avser rutiner för uppföljning och kontroll i samband med ansökan samt rutiner för dokumentation har man framställt anmärkning i mer än hälften av fallen. Det kan t.ex. gälla avsaknad av lokala föreskrifter och rutiner för kontroller samt bristande dokumentation av vilka kontroller som gjorts.

Vid de två expertseminarierna har framkommit ett antal felorsaker som kan förekomma vid hanteringen av ekonomiskt bistånd, men med varierande frekvens. De vanligaste riskerna och orsakerna till fel i samband med *ansökan* om ekonomiskt bistånd är att de lämnade uppgifterna till grund för ansökan, avsiktligt eller oavsiktligt, är felaktiga eller ofullständiga. Skälen till detta kan t.ex.

vara bristande information till den sökande eller att den sökande felaktigt tror att socialtjänsten får många av de efterfrågade uppgifterna via olika register. Andra, mycket vanliga orsaker till felaktiga utbetalningar är att den sökande undanhåller olika typer av inkomster eller tillgångar som ska ligga till grund för prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Några exempel är svarta inkomster och tillgångar utomlands, vilka är svåra för socialtjänsten att kontrollera. Ytterligare orsaker till felaktiga utbetalningar kan vara att den sökande uppger felaktiga bostadsförhållanden och bostadskostnader, t.ex. genom att förete ett falskt hyreskontrakt. Ett särskilt problem i sammanhanget är hänförligt till det s.k. vistelsebegreppet, dvs. när personer på oriktiga grunder söker bidrag i annan kommun än sin folkbokföringskommun, varvid kontrollmöjligheterna är små. Andra ganska vanliga orsaker till felaktiga utbetalningar är hänförliga till informationsöverföringen från vissa myndigheter, t.ex. Centrala studiestödsnämnden (CSN), arbetsförmedlingen eller Migrationsverket, eller till felaktigheter i olika typer av intyg från utbildningsanstalter m.fl.

De vanligaste riskerna och orsakerna till fel i samband med *beslut* om ekonomiskt bistånd är brister i kontrollen av de uppgifter som ska ligga till grund för beslut om bidrag eller att bidragsbeslut förlängs utan reell omprövning eller uppdatering av olika uppgifter. Bristerna kan bero både på handläggarnas stress, tidsbrist, okunskap, slarv eller rädsla för hot eller konflikter. Andra orsaker till fel är att handläggarna blir utsatta för olika påtryckningar eller gör reella eller s.k. subtila överskridanden av sin delegationsrätt, dvs. egna bedömningar som inte överensstämmer med kommunens riktlinjer.

Risker och felorsaker i samband med *utbetalning* är t.ex. bristande kontroller innan utbetalning verkställs eller att samma person både kontrollerar och attesterar. Rutinerna för utbetalning ser dock olika ut i olika kommuner. Det gäller även förekomsten av riktlinjer och rutiner för handläggningen.

Därutöver har vid seminarierna pekats ut vissa andra problem när det gäller ekonomiskt bistånd, vilka sammanhänger med att det finns gråzoner mellan olika bidragssystem. Det gäller t.ex. mellan Försäkringskassan och kommunen.

Vid seminarierna har också diskuterats ett antal tänkbara åtgärder för att minska riskerna och förbättra förutsättningarna för kontroll och undvikande av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. När det gäller informationsutbyte är det t.ex. att skapa

förbättrade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan socialtjänsten och vissa myndigheter, ett förbättrat samarbete mellan socialtjänsten och olika myndigheter (polis, Försäkringskassan, arbetsförmedlingen m.fl.), bättre metoder för kontroll av vissa inkomster och tillgångar samt ett gemensamt individregister för socialtjänsten i hela landet. Vissa av dessa åtgärder kan kräva ändringar i sekretesslagen (1980:100) och socialtjänstlagen (2001:453).

Därutöver kan ett antal åtgärder vidtas i kommunerna när det gäller handläggningen av ekonomiskt bistånd, där de viktigaste är att förbättra informationen till klienter och myndigheter, att förbättra och kvalitetssäkra riktlinjer och rutiner för handläggning, dokumentation och kontroller samt att förbättra den interna kontrollen

Omfattningen på de felaktigheter som förekommer när det gäller kommunernas ekonomiska bistånd har vid seminarierna diskuterats och uppskattats mycket grovt. Det finns dock ett mörkertal vars storlek är svårt att bedöma. Ytterligare studier krävs på detta område.

2 Uppdraget

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomförde i mitten av 2006, på uppdrag av FUT-delegationen, en förstudie om vissa undersökningar avseende felaktiga utbetalningar inom området ekonomiskt bistånd. Förstudien innefattade en översiktlig genomgång av vilka revisionsgranskningar som gjorts inom Komrev kring hanteringen av biståndet. Den 12 september överlämnades rapporten Underlag för studier av förekomsten av felaktiga utbetalningar i kommunernas försörjningsstöd.

Komrev har i ett andra steg haft uppdraget att närmare kartlägga risker och förekomst av felaktigheter inom ekonomiskt bistånd. Uppdraget har genomförts dels genom sammanställning av innehållet i omkring 65 revisionsrapporter, dels genom anordnande av två expertseminarier kring hanteringen. Resultatet av arbetet redovisas i denna rapport.

3 Ekonomiskt bistånd

3.1 Stödets syfte och omfattning

Ekonomiskt bistånd består av försörjningsstöd, ersättning för livsföring i övrigt samt annat ekonomiskt bistånd.

Försörjningsstöd är avsett att vara det yttersta skyddsnetet för personer med tillfälliga försörjningsproblem. I detta ligger bl.a. att det föregås av en ”fullständig individuell behovsprövning” och att det bara utgår om man inte kan försörja sig på annat sätt, genom arbete eller genom det generella socialpolitiska systemet. Ekonomiskt bistånd utgör tillsammans med bostadsbidraget och bostadstillägg för pensionärer i princip de enda både inkomst- och behovsprövade inslagen i det svenska bidrags- och transfereringssystemet.

Ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen, SoL (2001:453). Enligt denna lag har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden. Biståndet är uppdelat i försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skäligen levnadsnivå. Målet med biståndet är att förbättra den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och livsföring.

Vad som ska anses ingå i försörjningsstödet preciseras i lag. En riksnorm fastställs av regeringen varje år. Normen innefattar skäligena kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Utöver det belopp som utgör riksnormen har den enskilde rätt till bistånd för skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Vad som avses med ersättning för livsföring i övrigt har i förarbetena förtydligats till att avse bl.a. kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service m.m., rekreation, begravning och skulder.

Kommunen har därutöver givits befogenhet att kunna utge bistånd även i annan form eller utöver vad som anges om det finns skäl för det. Sådant bistånd är dock inte utformat som en rättighet för den enskilde utan som en möjlighet för kommunen.

Den enskilde har i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt. I lag och förarbeten har framhållits att socialtjänsten inte får frånta den enskilde dess ansvar i detta avseende, utan det är först när den enskilde själv inte kan tillgodose sina behov som samhällets insatser ska inträda.

Den ekonomiska behovsprövningen beaktar den samlade ekonomiska förmågan hos dem som lever i en hushållsgemenskap, eftersom alla förutsätts ha en likvärdig levnadsstandard oavsett hur det inbördes förhållandet mellan inkomsterna varierar.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOF 2003:5) bör socialnämnden, vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd, räkna med hushållets samtliga faktiska inkomster, med undantag av sådana inkomster som den enskilde inte kan förfoga över.

Den som t.ex. har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga. Det måste dock alltid göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd.

Under 2005 utbetalades ca 8,6 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd inklusive introduktionsersättning för flyktingar, vilket är en minskning med knappt två procent sedan 2004.

Totalt 225 338 hushåll fick ekonomiskt bistånd. Av dessa var 69 378, eller drygt 30 %, hushåll med ett eller flera barn. I 16 923 av dessa hushåll fanns 3 eller flera barn. Totalt svarar biståndet till barnfamiljerna för ca 40 % av utbetalningarna.

3.2 Handlägningsprocessen

Beslut om ekonomiskt bistånd fattas utifrån den nationella lagstiftningen, som bl.a. slår fast grunderna för riksnormen, samt utifrån Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Socialstyrelsen har bl.a. utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen och om ledningssystem i verksamhet enligt SoL m.fl. lagar.

Den praxis som vuxit fram inom området i samband med prövning av ärenden i domstol utgör också ett stöd för beslut om ekonomiskt bistånd.

Ansvar för kommunens beslut om ekonomiskt bistånd ligger ytterst på socialnämnden, som sedan vanligen delegerar vissa beslut till tjänstemän. Det finns skillnader mellan olika kommuner när det gäller delegationens omfattning och inriktning. Exempelvis kan socialsekreterarna få delegation på att besluta upp till vissa beloppsnivåer, om ev. hyresskulder, el-skulder osv.

Därutöver har de flesta kommuner olika typer av lokala riktlinjer för hanteringen av ekonomiskt bistånd och för olika bedömningar t.ex. av godtagbara kostnader i samband med arbetsresor, extra stöd till barnfamiljer osv. Rutin/processkartor kan också finnas för själva hanteringen, t.ex. checklistor över vilka uppgifter och kontroller som ska ingå i en ansökan osv.

Att handlägga ett ärende innebär ett förfarande som börjar med att ett ärende väcks och efter utredning utmynnar i ett beslut. Handläggningsprocessens olika moment avseende ekonomiskt bistånd kan kortfattat beskrivas enligt nedan;

- Ansökan
- Utredning och dokumentation
- Kontroller
- Beslut
- Utbetalning
- Hantering av ev. återkravsbeslut

Ansökningsförfarandet inleds vid den första kontakten mellan en sökande och kommunen, och det första beslutet kan avse ett tillfälligt stöd eller stöd för t.ex. en månad framåt. Om den sökande behöver stöd under en längre period görs sedan en kontinuerlig omprövning av ansökan, i regel månadsvis. Det är den första ansökan som är mest omfattande, medan en senare omprövning inte behöver vara lika ingående och alla uppgifter kanske inte kontrolleras på nytt varje gång.

I samband med en ansökan görs en utredning om sökandens/hushållets hela ekonomiska situation. Den sökande får lämna uppgifter. Erforderliga kontroller görs och beslut om bistånd fattas.

Felaktiga utbetalningar som upptäcks i efterhand kan inte återkrävas annat än om det fattas ett beslut enligt 9 kap. 1 § socialtjänstlagen vilket innebär att om någon genom oriktiga uppgifter

eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ekonomiskt bistånd har utgetts obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden återkräva vad som betalats ut för mycket.

En viktig faktor när det gäller ekonomiskt bistånd är att en individuell bedömning alltid ska göras med utgångspunkt i den enskildes behov. Utrymmet för den enskilda handläggaren att göra egna bedömningar i ett ärende finns alltid och en individuell bedömning ska också göras inom ramen för den delegationsrätt som råder i varje kommun. Viktigt för att bibehålla rätts säkerheten för den enskilde är hur arbetet organiseras och följs upp både av förvaltningsledningen och av den politiska ledningen.

3.3 Kommunalt utvecklingsarbete inom området

Handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd innebär att bedöma rätten till bistånd och ska ha sin utgångspunkt i syftet att förbättra den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och livsföring.

Kommunernas möjligheter och förutsättningar att utifrån lagstiftningens krav stödja den enskilde och tillgodose den enskildes behov skiljer sig åt mellan olika kommuner, framför allt till följd av skillnader i såväl strukturella som organisatoriska faktorer både internt och externt i kommunen. Exempelvis kan den interna arbetsorganisationen avseende åtgärdskedjan i kommunen för att snabbt få människor i åtgärder för att bryta arbetslöshet, lokala arbetsmarknadsförhållanden etc. vara avgörande för individens möjligheter att snabbt komma i egenförsörjning

En viktig utgångspunkt för rättssäker och effektiv handläggning av ekonomiskt bistånd är kunskaperna hos de personer som handlägger och beslutar om ekonomiskt bistånd. Det gäller i första hand kunskaper om de ramar som styr arbetet, t.ex. lagar, riktlinjer och rutiner, resurser, kompetens, strukturella förhållanden m.m. Det gäller också kunskaper om närliggande sektorer/myndigheters arbete och regelverk, om situationen för den enskilde och om verkningsfulla metoder för att arbeta med olika målgrupper i behov av ekonomiskt bistånd under kortare eller längre perioder

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår i många kommuner för att på olika sätt utveckla arbetet med ekonomiskt bistånd, både strukturellt och på individnivå.

4 Kartläggning av risker för och bedömning av förekomst av felaktigheter

4.1 Inledning

Komrev har inom ramen för sitt uppdrag bl.a. gjort en systematisk genomgång, sammanställning och analys av 65 revisionsrapporter samt en intern utredning om bedrägeri inom området ekonomiskt bistånd.

Komrev har vidare anordnat två seminarier med sammanlagt tolv företrädare för den kommunala socialtjänsten, vilka bidragit med sina kunskaper och erfarenheter kring tänkbara felaktigheter och risker m.m. i hanteringen av ekonomiskt bistånd.

Innehållet i det följande avsnittet är en sammanfattning av det som framkommit vid granskningsgenomgången och seminarierna.

Det bör framhållas att perspektivet i denna redovisning är att fokusera på brister och felaktigheter men att detta inte säger något om hur stor omfattning dessa felaktigheter har i verkligheten. Det mesta talar för att huvuddelen av hanteringen av ekonomiskt bistånd sker utan att fel uppstår, vilket man här lätt kan glömma bort.

I den följande genomgången/bedömningen av risker och felaktigheter görs redovisningen dels med utgångspunkt från de olika delarna i handläggnings- och dokumentationsprocessen för ekonomiskt biståndet, dvs. brister i underlag och brister i beslut utifrån föreskrifternas definition, dels utifrån ett internkontrollperspektiv dvs. hantering och genomförande av utbetalningar m.m. efter att biståndsbeslutet har fattats.

4.2 Bedömningar av risker och felaktigheter – revisionens iakttagelser

När det gäller frågor om internkontroll och ekonomistyrning m.m. finns vissa allmänna regler i kommunallagen, KL (1991:900). I KL 9 kap. 9 § sägs bl.a. att revisionen ska granska ”om verksamheten

sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.” Den närmare utformningen av den interna kontrollen beslutas av kommunerna själva.

De revisionsfrågor som förekommit i de 65 rapporterna kan delas upp i två huvudsakliga områden:

- Styrbarhet och ändamålsenlighet i organisationen för rättssäker handläggning (verksamhetsperspektivet)
- Intern kontroll avseende ekonomiskt bistånd (ekonomistyrningsperspektivet)

Merparten av granskningarna har gällt den interna kontrollen och i synnerhet interna kontrollrutiner vid utbetalningar. Exempel:

- IT-systemet för ekonomiskt bistånd (säkerhet vad gäller behörigheter, automatiska kontrollmoment, godkännande)
- Är kontrollmetoder och utbetalningsrutiner utformade på ett korrekt, ändamålsenligt och tillförlitligt sätt?
- Är kontrollmiljö och aktiviteter tillräckliga för att garantera hög säkerhet?

Många av granskningarna har innefattat stickprov av enskilda ärenden, och i dessa fall har revisionen också kunnat konstatera direkta felaktigheter. En stor del av revisionens slutsatser gäller dock i första hand sådant som innebär risker för felaktigheter men där man inte kan uttala sig om i vilken utsträckning fel faktiskt förekommer.

4.2.1 Underlag för beslut om ekonomiskt bistånd

Sammanfattning

Andel anmärkningar från revisorerna

- Avsaknad av riktlinjer och rutiner för bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd (30 %)
- Bristande efterlevnad av riktlinjer och rutiner för bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd (41 %)
- Bristande rutiner för uppföljning och kontroll vid ansökan (54 %)
- Bristande rutiner för dokumentation (60 %)

Av de studerade granskningarna har man i 37 fall tittat på förekomsten av *riktlinjer och rutiner för bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd*, och i 22 fall efterlevnaden av sådana riktlinjer och rutiner. I 11 av de 37 granskningarna av *förekomst* hade revisorerna någon anmärkning, där den vanligaste var att vissa typer av riktlinjer eller anvisningar saknas helt eller behöver utvecklas. Andra anmärkningar som förekom var att det saknas anvisningar om att arbetsplaner ska finnas för samtliga klienter, att delegationen för kostnader ”över norm” bör ses över och att handbok/rutinbeskrivning bör skapas. I 9 av de 22 granskningarna av *efterlevnad* hade revisorerna någon form av anmärkning, där det t.ex. kan gälla att det ofta saknas en arbetsplan (för sökanden) eller att det i ärenden saknas skriftlig ansökan och aktuell utredning.

Förekomst och efterlevnad av *rutiner för uppföljning och kontroll vid ansökan* har ingått i 37 granskningar. I 20 fall, dvs. mer än hälften, har revisorerna haft anmärkningar. I en tredjedel av dessa anmärkningar konstateras att det inte alltid framgår i akten vilka kontroller som har gjorts och att det är något som bör dokumenteras. I flera fall konstateras att det saknas lokala föreskrifter om vilka kontroller som ska göras och att rutinerna bör ses över. Bland övriga anmärkningar som förekommer ingår t.ex. att kontrollen av nyregistreringar behöver förbättras och att det saknas utbetalningsunderlag i akten.

I 30 granskningar har man tittat på förekomsten och efterlevnaden av *rutiner för dokumentation*. I 18 fall, dvs. mer än hälften, har revisorerna haft anmärkningar. De vanligast förekommande anmärkningarna var att individuella planer ofta saknades, att skriftliga ansökningar ofta saknades och att det saknades dokumentation om att kontroller har gjorts. Andra anmärkningar som förekom var att dokumentationen inte sker enhetligt och att kvaliteten i handläggning och dokumentation bör säkras.

4.2.2 Beslut och utbetalning av ekonomiskt bistånd

Sammanfattning

Andel anmärkningar från revisorerna

- Brister i eller avsaknad av delegations- och beslutsordning (24 %)

- Bristande efterlevnad av delegations- och beslutsordning (29 %)
- Bristande förekomst och efterlevnad av rutiner för utbetalning (80 %)
- Bristande förekomst och efterlevnad av rutiner för uppföljning och kontroll i samband med utbetalning (80 %)
- Bristande förekomst och efterlevnad av rutiner för återkrav (66%)

Av de studerade granskningarna har man i 35 fall tittat på förekomsten av *delegations- och beslutsordning* i hanteringen av ekonomiskt bistånd, och i 26 fall har granskningen innefattat efterlevnaden av delegations- och beslutsordningen. I 8 av de 35 granskningarna av *förekomst* hade revisorerna någon anmärkning där den vanligaste var att delegationen behövde ses över eller justeras men även att besluten som fattats inom ramen för delegationen ska anmälas i nämnden för att nämnden ska kunna följa upp. I 7 av de 26 granskningarna av *efterlevnad* hade revisorerna någon form av anmärkning som tydligast kan kopplas till att nämndens uppföljning behöver bli bättre och att kunskapen om delegationsbestämmelserna behövde förbättras. I ett fall hade man funnit att delegationen hade överskridits när det gällde en hyresskuld.

Förekomsten och efterlevnaden av fastställda *rutiner för utbetalning* har ingått i 55 av de studerade granskningarna. 40 granskningar har gällt förekomst och efterlevnad av *rutiner för uppföljning och kontroll vid utbetalning*. I omkring 80 % av dessa granskningar har revisorerna haft anmärkningar. Allvarlighetsgraden i anmärkningarna varierade dock i betydande grad. I flera granskningar ansåg revisorerna att det fanns bra rutiner för utbetalning men man pekade på enskilda delområden som borde förbättras. I andra granskningar var revisorernas anmärkningar betydligt mer omfattande.

De vanligast förekommande anmärkningarna gällde

- att behörigheterna i systemet bör ses över och begränsas eller anpassas så att en och samma person inte ska kunna utföra uppgifter i flera led, t.ex. inte både attestera och registrera utbetalning eller både registrera och besluta om utbetalningar,
- att åtkomst till utbetalningssystemet bör begränsas,
- att attest och kontroll måste ske innan utbetalning,
- att stickprovsmässiga kontroller bör ske,

- att underlagen för utbetalningarna bör kontrolleras,
- att regelbundna avstämningar måste göras,
- att det bör läggas in beloppsspärrar i utbetalningssystemet,
- att de automatiska kontrollerna i systemet bör ses över,
- att rutinbeskrivningar upprättas för utbetalningar och rekvisitioner m.m. samt för att förenkla hanteringen,
- att säkerhetsplaner saknas,
- att riskanalys bör genomföras,
- att den interna kontrollen bör utvecklas och förbättras så att t.ex. rätt belopp utbetalas till rätt mottagare.

I 12 av de studerade granskningarna har ingått att titta på förekomst och efterlevnad av *rutiner för återkrav*. I 8 fall har revisorerna haft anmärkningar. I hälften av dessa har man påtalat att rutiner bör införas på området. Andra anmärkningar som framkommit är att området är oreglerat, att bevakning sker manuellt och att tydligheten bör förbättras i samband med ansökan och beslut om när återbetalning ska ske. Att sammanställning och redovisning ska ske till nämnden påpekas också.

4.3 Bedömning av risker och felaktigheter – synpunkter från seminarierna

Det riskområde som diskuterats vid expertseminarierna kan i första hand hänföras till områdena handläggning och dokumentation, dvs. de felaktiga utbetalningarna kan definieras som brister i underlag och brister i beslut. Området styrs av centrala regler och bestämmelser (lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd) avseende hur handläggning och dokumentation ska genomföras ur ett verksamhetsperspektiv.

Den interna kontrollen avseende ekonomiskt bistånd, vilket i första hand avser ledet efter det att ett bidragsbeslut har fattats, har socialsekreterarna olika stor del i beroende på hur kommunen har organiserat arbetet med utbetalningsrutiner och uppföljning. Utbetalningar sker via datasystem som kan hanteras antingen inom socialkontoret eller ekonomikontoret, och vilka socialsekreterarna således i olika utsträckning har kunskaper om.

Vid seminarierna har framkommit att det finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller ansökningsprocessen, dvs. hand-

läggningsrutiner och metoder, och att det pågår ett utvecklingsarbete kring dessa frågor i många kommuner.

I det följande redovisas sådana felaktigheter som kan förekomma, även om frekvensen kan variera kraftigt. Felaktigheterna benämns som "avsiktliga" eller "oavsiktliga". Med "vanlig", "mycket vanlig" osv. avses att de är vanliga respektive mycket vanliga bland de felaktigheter som förekommer, även om dessa i sig kan vara få.

4.3.1 Ansökan om ekonomiskt bistånd

Sammanfattning av vanliga orsaker till felaktiga utbetalningar i samband med ansökan

- Felaktigt eller ofullständigt ifylld ansökan.
- Ändrade uppgifter/förhållanden anmäls inte.
- Sökande uppger felaktigt att han/hon söker arbete eller kan inte redovisa hinder för självförsörjning p.g.a. avsaknad av läkarintyg.
- Sökande undanhåller tillgångar (banktillgodohavanden, tillgångar i utlandet, oregistrerade tillgångar) eller inkomster (svarta resp. vita arbetsinkomster, inkomster för andra i hushållet).
- Ofullständiga uppgifter om faktiska utgifter.
- Ändrad boendekostnad vid byte av bostad meddelas inte.
- Inneboenden eller sambor redovisas inte.
- Förfalskade eller påhittade intyg eller kvitton som är bidragsgrundande.
- Falskt hyreskontrakt om bostadsförhållanden och bostadskostnader.
- Skenseparationer.
- Uppgift lämnas inte från Migrationsverket om att uppehållstillstånd gått ut.
- Felaktiga intyg (ex. närvarointyg, praktikintyg, läkarintyg)
- Svårt eller omöjligt att kontrollera vissa uppgifter (svartarbete, tillgångar utomlands m.m.).
- Svårt att nå andra myndigheter för kontroll (telefonköer).
- Hög arbetsbelastning, tidsbrist och krav på brådskande beslut går ut över kontrollen.

Ansökan

En ansökan innebär normalt att den sökande fyller i en ansökningsblankett ensam eller med hjälp av handläggare. Ansökan bygger på uppgifter från sökanden om såväl inkomster som utgifter och andra relevanta förhållanden, där en del kontrolleras antingen direkt eller på annat sätt. Utifrån dessa uppgifter gör handläggaren en bedömning och fattar ett delegationsbeslut eller föreslår nämnden att fatta ett beslut om bistånd. Ärendet går därefter till utbetalning. Både avsiktliga och oavsiktliga felaktigheter kan uppstå i processen från ansökan till utbetalning.

Uppgifter eller underlag lämnade av sökande

En mycket vanlig, oavsiktlig felorsak är att sökande inte fyller i ansökan på ett korrekt sätt p.g.a. okunskap/bristande information eller att man glömmer något. Det kan dock även vara en avsiktlig orsak till fel att den sökande medvetet inte fyller i ansökan på ett riktigt sätt i syfte att erhålla ett högre bidrag.

En oavsiktliga felorsak som är vanlig är att sökanden inte lämnar alla uppgifter eftersom man tror att socialkontoret får alla uppgifter via olika register. Det gäller även för sådana uppgifter som ändras under tiden som en sökande får ekonomiskt bistånd, där den sökande tror att ändringarna automatiskt kommer till socialkontorets kännedom trots att så inte är fallet.

En relativt vanlig, avsiktlig felorsak är att sökanden uppger att man söker arbete trots att man egentligen inte gör det. En annan vanlig orsak till felutbetalningar är att sökanden inte kan redovisa hinder för självförsörjning för att han inte fått intyg från läkare. Det gäller särskilt personer utan sjukpenninggrundande inkomst, där en vanlig uppfattning i läkarkåren är att sjukintyg inte behöver utfärdas i sådana fall eftersom dessa personer ändå inte erhåller sjukpenning.

Uppgifter eller underlag avseende inkomstförhållanden

Avsiktliga orsaker som är mycket vanliga när det gäller inkomstförhållanden och som kan leda till för högt utbetalda bidrag är när den som söker ekonomiskt bistånd i samband med ansökan dels undanhåller olika typer av tillgångar, dels underlåter att redovisa

alla inkomster som ska ligga till grund för prövningen av behovet av ekonomiskt bistånd.

När det gäller tillgångar som undanhålls kan det handla om banktillgodohavanden, olika tillgångar i utlandet eller tillgångar som inte finns registrerade någonstans. När det gäller inkomster handlar det framför allt om att undanhålla svarta arbetsinkomster, men det kan också gälla arbetsinkomster som anges på för låg nivå eller undanhållande av inkomster från egenföretag, inkomster från utlandet eller tillfälliga inkomster. Då prövningen av ekonomiskt bistånd görs för hela hushållet kan det också förekomma att den sökande undanhåller inkomster för andra i hushållet, vilka ska omfattas av prövningen.

Socialekreteraren kan via telefon och fax kontrollera vissa ”vanligt förekommande” uppgifter hos Försäkringskassan, arbetsförmedlingen m.fl. Många av de uppgifter som här redovisats är dock inte möjliga att kontrollera, eller kan kontrolleras först i efterhand t.ex. när deklaration föreligger. Inkomster från och tillgångar i utlandet utgör ett särskilt problemområde, eftersom det inte finns några bra kanaler och källor för kontroll av sådan information. Det kan även vara svårt att få fram information från andra länder när det gäller t.ex. offentliga pensioner.

Uppgifter eller underlag avseende utgifter

Felaktiga eller uteblivna uppgifter kan bero på att den sökande inte fått tillräcklig information om vilka regler som gäller, t.ex. att man måste ta upp hyresintäkter från tillfälliga inneboende eller hemma-
varande barn osv. för att få korrekt boendekostnad. En oavsiktlig felorsak kan vara att den sökande glömmer att meddela att man bytt bostad och därmed fått en ändrad boendekostnad. En annan felorsak är när sökanden underlåter eller glömmer att redovisa att man har en inneboende eller ”sambo” som är med och betalar hyran, vilket också påverkar den redovisade boendekostnaden. En relativt vanlig, avsiktlig felorsak är att sökande redovisar förfälskade eller påhittade intyg eller kvitton på utgifter som är bidragsgrundande. En annan mindre vanlig felorsak är att kvitton på utgifter används/räknas flera gånger.

Uppgifter eller underlag avseende bosättningsförhållanden

En avsiktlig felorsak som uppges vara mycket vanlig och som leder till för högt utbetalda bidrag är att sökanden uppger felaktiga bostadsförhållanden/kostnader genom att visa ett falskt hyreskontrakt. En variant på detta är att en sökande får bidrag på felaktiga grunder även i en annan kommun än folkbokföringskommunen genom att uppvisa falskt hyreskontrakt eller uppge falskt inboende i "vistelsekommunen". Dessa fall kräver stora utredningsresurser. Det kan också förekomma att två personer, t.ex. föräldrarna i en barnfamilj, genomför en "skenseparation" så att den ena föräldern därigenom kan undandra sig försörjningsansvar, vilket leder till att den andra föräldern får ekonomiskt bistånd för barnen samt underhållsstöd.

Uppgifter eller underlag lämnade av annan än sökande

Bland de oavsiktliga orsakerna är det vanligt att en sökande får fel bidrag till följd av att socialkontoret inte får information från Migrationsverket när ett uppehållstillstånd går ut, då rätten till ekonomiskt bistånd upphör. En liknande, mindre vanlig, oavsiktlig orsak är om en sökande får bidrag för studier i väntan på besked från CSN om studielån eller annan ersättning. Om beskedet från CSN blir positivt kan bidraget inte återkrävas.

En vanlig, avsiktlig orsak är att en sökande redovisar ett på felaktiga grunder utfärdat intyg, t.ex. närvarointyg för svenska för invandrare (sfi), praktikintyg i kompetenshöjande verksamhet, läkarintyg osv. Skälen till felaktigheterna kan vara okunskap eller missriktad "snällhet" hos den som utfärdat intyget eller att den sökande har lämnat falska uppgifter eller t.o.m. framställt hot. En mer ovanlig, oavsiktlig orsak är att arbetsförmedlingen dröjer med att skicka in en handlingsplan för den sökande, varvid bidrag inte kan beslutas eller utbetalas.

Handläggarens informationsinhämtning/informationsutbyte

Många av de uppgifter som ligger till grund för prövning av rätten till ekonomiskt bistånd är svåra eller omöjliga att kontrollera, eller kräver stora resursinsatser, samtidigt som de sannolikt också kan vara viktiga felorsaker. Det gäller t.ex. svartarbete, vissa förhållan-

den kring boende och samboskap, tillgångar utomlands etc. En sökande kan t.ex. få dubbla bidrag i olika stadsdelar eller kommuner eftersom detta inte går att kontrollera direkt via register eller dylikt.

En mycket vanlig, oavsiktlig orsak till fel är att handläggaren i vissa fall kan ha svårt att nå andra myndigheter för kontroll p.g.a. telefonköer. Man kan heller inte ställa frågor med personnummer via elektronisk post. En annan vanlig, oavsiktlig felorsak är att handläggaren p.g.a. arbetsbelastning, tidsbrist osv. inte kontakter andra myndigheter m.fl. för kontroll av uppgifter då beslutet brådskar av något skäl. I dessa fall föreligger således lagliga möjligheter att kontrollera uppgifter, men det uppstår praktiska svårigheter i det dagliga arbetet.

Mindre vanliga, oavsiktliga orsaker till fel är att relevanta uppgifter inte kontrolleras eller hämtas in p.g.a. okunskap om riktlinjer och rutiner eller att riktlinjer om kontroll genom hembesök inte följs p.g.a. tidsbrist eller arbetsmiljö/säkerhetsaspekter.

4.3.2 Beslut om och utbetalning av ekonomiskt bistånd

Sammanfattning av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar i samband med beslut och utbetalning

- Otillräcklig dokumentation av beslutsunderlag.
- Otillräcklig kontroll av uppgifter i ansökan vid beslut.
- Bidragsbeslut förlängs utan omprövning eller kontroll.
- Handläggare utsätts för påtryckningar från olika håll.
- Delegationsrätt överskrids reellt eller ”subtill”.
- Brister i rutiner, kontroller och spärrar i samband med utbetalning.
- Brister i behörighetssystemet.
- Brister i intern kontroll.

Handläggarnas tillämpning av regelverket och föreskrivna rutiner

En vanlig felorsak är att dokumentationen i ärendet/beslutet inte är korrekt, t.ex. underskrift av sökande, och det kan då vara svårt att återkräva felutbetalda bidrag. Det förekommer också att man i

samband med en muntlig ansökan inte utreder och dokumenterar på lämpligt sätt.

En oavsiktlig felorsak kan också vara att ordinarie handläggare inte har dokumenterat all relevant information enligt dokumentationsreglerna (man kan ligga efter med journalföringen, journalföringen är otillräcklig, arbetsplan saknas etc.) och vikarierande handläggare gör felutbetalningar till följd av bristande eller felaktig underlagsinformation.

Oavsiktliga orsaker som är vanliga är att sökande kan få fel bidrag genom att handläggaren p.g.a. tidsbrist eller okunskap inte kontrollerar att ansökan är korrekt ifylld eller att alla inkomster och utgifter är korrekta. Bristande kontroll kan bero på tidsbrist, okunskap osv. En avsiktlig orsak som kan vara relativt vanlig är att av sökanden lämnade uppgifter och förklaringar godtas av handläggaren utan kontroll, av "bekvämlighet" eller för att slippa konflikt eller dylikt.

En annan vanlig, oavsiktlig orsak är att sökande får för högt bidrag genom att handläggaren p.g.a. tidsbrist eller dylikt helt enkelt förlänger ett beslut om bidrag en månad utan omprövning eller kontroll ("bistånd beviljas i avvaktan på ytterligare utredning"). Därigenom kommer ev. förändringar i inkomster, bostadskostnader och andra kostnader etc. inte att slå igenom i bidraget på det sätt som de borde. Felaktigt utbetalda bidrag kan i princip inte heller återkrävas annat än med beslut enligt 9 kap. 1 § SoL, men i praktiken förekommer att man "kvittar" det vid nästa månads utbetalning.

Bland oavsiktliga orsaker är det vanligt att handläggaren utsätts för påtryckningar t.ex. från kollegor som är mer inriktade på behandling och mindre på kontroll eller från psykologer, kuratorer m.fl. och "släpper igenom" bidrag felaktigt. Mindre vanligt är att handläggaren oavsiktligt överskrider sin delegationsrätt, gör felbedömningar p.g.a. okunskap eller vill undvika konflikter och hot.

En vanlig, avsiktlig orsak är att handläggaren gör ett s.k. subtilt överskridande av sin delegationsrätt, varvid handläggarens egna åsikter styr mer än riktlinjerna. Ett sådant överskridande kan leda till både för högt och för lågt bidrag. Det är dock svårt att dra gränsen mellan vad som är "bedömningsfrågor" och "tillämpningsfrågor", och följaktligen också svårt att säga om det rör sig om en felaktig utbetalning. Ett exempel är hur handläggaren ska bedöma om klienten "står till arbetsmarknadens förfogande". En annan mer ovanlig, avsiktlig orsak är att handläggaren utnyttjar sin delega-

tionsrätt på felaktigt sätt, t.ex. genom att bevilja bidrag för en hyresskuld som inte borde beviljas.

Utbetalning, uppföljning av delegation etc.

Exempel på oavsiktliga orsaker som förekommer men med oklar frekvens är att bidragsbeslut inte kontrolleras i tillräckligt stor utsträckning på nämndnivå och att bidragsbeslut inte kontrolleras tillräckligt ofta och/eller i rätt skeden innan utbetalning. Rutiner, spärrar och kontroller varierar mellan kommuner. Det kan t.ex. gälla rutiner för utbetalning som ser olika ut i olika system och s.k. konverterade system med olika ansvar mellan exempelvis social- och ekonomikontor. Det kan också gälla kontrollen av utbetalningar före eller efter att pengarna har gått iväg, vilka som kan besluta om att släppa iväg utbetalningar, vilka som kan gå in i systemet och göra ändringar osv. Det kan också finnas brister i rutinerna för registrering av konton för utbetalning. Bland oavsiktliga orsaker som är mindre vanliga finns att pengar skickas till fel person eller dubbelt p.g.a. stress eller liknande (kan i de flesta fall återkrävas) eller att utbetalning görs till fel konto/på fel sätt så att de går till skuldbetalning i stället för försörjning.

4.3.3 Övriga synpunkter kring orsaker till felutbetalningar

Bestämmelser i gällande författningar som försvårar kontrollen och ökar risken för felaktiga utbetalningar är i första hand att sekretessreglerna i vissa fall utgör ett hinder för myndigheterna att utbyta information på ett sätt som skulle kunna förhindra felaktiga utbetalningar. Vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (2:2) möjliggör för klienter att samtidigt söka bidrag i flera kommuner, vilket dessutom är närmast omöjligt att kontrollera.

Interna handläggningsrutiner som har sådana brister att de orsakar felaktiga utbetalningar kan gälla handläggningsrutiner, riktlinjer, checklistor, rutiner för kvalitetssäkring, delegationsordning etc. Det kan dock vara stora skillnader mellan olika kommuner. Det kan vidare finnas brister när det gäller introduktionen av ny personal, brister i informationen till klienterna och brister i informationen till de myndigheter och andra som ska lämna intyg av olika slag.

Handläggningsrutiner rörande informationsutbytet med andra myndigheter som har sådana brister att de orsakar felaktiga utbetalningar är framför allt att viktiga uppgifter från andra myndigheter inte alltid erhålls i tid eller på ett enkelt sätt.

4.3.4 Andra orsaker till felaktiga utbetalningar eller problem i gränserna mellan olika system

Här tas upp vissa frågor som egentligen inte är felaktigheter i delegationens mening men som av seminariedeltagarna har tagits upp som stora problem i hanteringen av ekonomiskt bistånd.

En sökande kan få felaktigt bidrag för att man på olika sätt hamnar mellan olika bidragssystem (kommunen, Försäkringskassan, arbetsförmedlingen osv.). Det gäller i synnerhet personer som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst (SGI), som kan ha arbetsförmåga men där det är oklart vem som har ett rehabiliteringsansvar. Det blir vanligen kommunerna som får ta dessa ärenden.

En annan situation är när en sökande beviljas ekonomiskt bistånd samtidigt som man söker sjukersättning, underhållsstöd, bostadsbidrag, pension eller dylikt. Bidraget beviljas i avvaktan på Försäkringskassans beslut men Försäkringskassan får inte informera socialkontoret om pågående utredning av ansökan (men gör det ändå i vissa fall). När Försäkringskassans beslut blir klart kan det ske en retroaktiv utbetalning av ersättning som avser samma period som ekonomiskt bistånd har utbetalats. Ekonomiskt bistånd kan i dessa fall inte alltid återkrävas. Situationen illustrerar den konflikt som kan uppstå mellan det yttersta ansvaret som kommunen har och de regler som säger att dubbla bidrag aldrig får utbetalas. Detta problem är mycket vanligt, och ökar.

En situation som också är vanlig är att socialkontoret gör en utbetalning till en sökande för vilken någon annan är försörjningskyldig men vägrar betala, t.ex. make till misshandlade kvinnor, förmögna föräldrar till barn som flyttat hemifrån osv. Socialkontoret kan inte stämna den som egentligen är försörjningskyldig utan detta måste göras av den sökande själv. Olika kommuner har olika tillämpningar i sådana fall.

En sökande kan få fel bidrag till följd av att socialkontorets olika enheter inte alltid informerar varandra om relevanta förhållanden för dem som söker ekonomiskt bistånd. "Vårdsidan" är ofta mer

generös än "bidragssidan", och kan binda upp sig för betalningar avseende den sökande som egentligen inte ligger i linje med reglerna för ekonomiskt bistånd. Detta problem är mycket vanligt.

5 Tänkbara åtgärder

5.1 Förutsättningar

När det gäller revisionsgranskningarna kan sammanfattningsvis konstateras att mellan 30 och 50 % av de studerade granskningarna har indikerat brister ur ett verksamhetsperspektiv när det gäller handläggning, främst avseende kontroller och dokumentation. Vid seminarierna har sammanfattningsvis framkommit att det är vanligt med brister när det gäller kontroll av de sökandes uppgifter och att det finns praktiska och formella problem när det gäller kontrollen av uppgifter på andra myndigheter. Det är också många uppgifter som den sökande lämnar som inte går att kontrollera över huvudet taget.

De genomgångna revisionsgranskningarna visar på en hög frekvens, omkring 80 %, av brister när det gäller rutiner för utbetalning och kontroller i samband med dessa. Denna bild styrks också vid seminarierna.

I det följande redovisas ett antal tänkbara åtgärder som skulle kunna minska riskerna och förbättra förutsättningarna för kontroll och undvikande av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Åtgärdsförslagen har främst kommit fram vid de två seminarier som hållits, men innebär inte att alla deltagare står bakom alla förslag. Några förslag har hämtats ur revisionsrapporterna.

Det bör framhållas att åtgärdsförslagen närmast ska ses som en idékatalog och således inte innebär några ställningstaganden varken från rapportförfattarna eller seminariedeltagarna. De behöver i olika avseenden utredas närmare, bl.a. utifrån gällande lagstiftning och pågående utredningar, eftersom detta inte har varit möjligt att göra inom ramen för arbetet med denna rapport.

5.2 Vissa strukturella frågor

Det finns personer som av olika skäl kan hamna mellan olika bidragssystem, t.ex. mellan Försäkringskassan och arbetsförmedlingen, och detta problem har ökat i omfattning. Ekonomiskt bistånd kan bli den buffert som får täcka upp i sådana fall. Systemet för ekonomiskt bistånd styrs av lagstiftning, rättspraxis, föreskrifter, riksnorm, politiska beslut, och budget för administration/ handläggning/klientarbete. Systemet är som nämnts starkt beroende av andra bidragssystem, eftersom det är ”det yttersta skyddsnetet”. Reglerna och systemets karaktär av yttersta skyddsnet ger ett relativt stort utrymme för bedömningar i det enskilda fallet, vilket ligger i linje med lagstiftarens intentioner. Det kan dock leda till stora skillnader i tillämpning och även till för högt utnyttjande, vilket dock kan motverkas bl.a. genom ett strukturerat arbete med rutiner, kontroller, information etc. och att etablera en tydlig, icke-fuskstillåtande kultur.

Systemet med ekonomiskt bistånd ålägger samhället att ta ett mer långtgående yttersta ansvar för människors försörjning än vad som gäller i många andra länder. Detta, i kombination med att kontrollmöjligheterna i många fall är små eller obefintliga, leder till att systemet kan utnyttjas på ett sätt som egentligen inte är avsikten.

En av seminariedeltagarna uttryckte sig på följande sätt: ”i dag är det svårare att lita på klienterna än det var förr”.

5.3 Informationsutbytet mellan socialtjänsten och myndigheter m.fl.

I det föregående har problemen med socialtjänstens beroende av informationsinhämtning för kontroller, och problemen i samband med detta, beskrivits. Ett förbättrat informationsutbyte skulle kunna minska felaktiga utbetalningar t.ex. på följande sätt:

- Skapa eller förbättra möjligheterna till ett utökat elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter (Försäkringskassan, arbetsförmedlingen, CSN, a-kassor). Detta förhindras i dag bl.a. till följd av bestämmelser i sekretesslagen, men även av att kommunerna inte har gemensamma system och det kan vara svårt att samordna och samla resurser för teknisk utveckling av systemen. Vissa frågor med anknytning till detta behandlas för

närvarande i utredningen om utökade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter (Dir. 2005:91), som ska presentera sina förslag i april 2007.

- Upprätta ett för samtliga kommuner gemensamt individregister över personer som sökt och fått ekonomiskt bistånd för att undvika att personer söker och beviljas bidrag i flera kommuner samtidigt. Ett sådant register förhindras i dag av sekretesslagen. Det skulle också kräva ett gemensamt utvecklingsarbete och en gemensam finansiering för alla kommuner.
- Kommunernas samarbete med olika myndigheter behöver utökas och förbättras, särskilt med Försäkringskassan och arbetsförmedlingen, för att öka den ömsesidiga förståelsen av respektive myndighets egna åtgärder och beslut och vad dessa betyder i förhållande till andra system. Detta behov finns framför allt på lokal men även på central nivå.
- Socialtjänsten skulle behöva få bättre information om förekomst av bankkonton. Man kan redan i dag få möjlighet att hämta information om tillgångar i viss bank genom samtycke från klienten, men klienten kan ha pengar hos flera banker och det är ett både formellt och praktiskt problem att få information från samtliga banker. Hur ett sådant informationssystem skulle kunna utformas behöver utredas, men det skulle primärt handla om att få information om i vilka banker en viss person har engagemang, inte hur stor behållningen är. (Jfr. pensionsportalen som hämtar information från försäkringsbolagen när individen så begär).
- Metoder och rutiner för att kontrollera sökandes ev. tillgångar och inkomster utomlands behöver utvecklas, t.ex. genom samarbete med den nya enhet på Försäkringskassan som har detta som specialområde samt med ambassader och konsulat. Ett sådant samarbete kräver samordning mellan kommunerna.
- Kommunerna behöver förbättra sitt samarbete med polis och åklagare för att komma åt fusk och kriminalitet som också spiller över på ekonomiskt bistånd. I vissa branscher finns stora risker för svartjobb och därmed oriktiga bidrag. Exempel på sådant samarbete finns i vissa kommuner.
- Socialtjänsten skulle kunna utnyttja den information som serveringstillståndsbeviljande myndighet får i form av listor från arbetsgivare över anställda. Genom att låta socialtjänsten ta del av dessa kan man få information om klienter som kan ha uppgivit felaktiga inkomster i ansökan och som således egent-

ligen inte är berättigade till ekonomiskt bistånd. Detta sätt att arbeta skulle dock knappast fungera i storstadsområden där rörligheten är stor.

5.4 Författningsmässiga frågor

Några av de problem och förslag som presenterats i det föregående skulle kräva att nuvarande lagbestämmelserna ändras för att förhindra felaktiga utbetalningar utan att ändra själva trygghetssystemet.

- Sekretessbestämmelserna skulle behöva ändras så att det blir möjligt att på elektronisk väg utbyta information mellan myndigheter vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. Till exempel information från Försäkringskassan om utbetalda bidrag (finns delvis redan i dag) samt om vilka personer som har ett pågående ärende, information från banker om att en viss person har ett konto, information från Skatteverket om skatteutbetalningar (t.ex. skatteåterbäring) och moms för egenföretagare, information från PRV om företag (redovisning), information från a-kassorna och alfabassan om ersättningar, uppgifter från CSN om studiemedel samt information från Migrationsverket om uppehållstillstånd etc.
- Genom att ändra i socialtjänstlagen och i stället för vistelsebegreppet bygga rätten till ekonomiskt bistånd på folkbokföringsadress kan missbruk av ekonomiskt bistånd minskas.
- Se över nuvarande hinder mot att kontrollera hyresspecifikation vid andrahandsuthyrning, för att kunna bedöma rimlighet i andrahandshyror.

5.5 Handläggningsfrågor

Många av de brister som finns inom hanteringen av ekonomiskt bistånd kan hänföras till kommunernas interna rutiner för handläggning, beslut och kontroll. Skillnaderna mellan kommunerna är självfallet stora men här finns ett antal tänkbara förbättringsmöjligheter som pekats ut vid seminarierna och av revisionen.

- Förbättra informationen till klienterna om vilka regler och bestämmelser som finns för ekonomiskt bistånd. Information

är särskilt viktig när det gäller personer med utländsk bakgrund, som inte är bekanta med vare sig den svenska kulturen eller det svenska välfärdssystemet. Strävan bör vara att skapa förståelse för att grundprincipen är att var och en förutsätts arbeta och försörja sig själv osv.

- Förbättra informationen till de myndigheter m.fl. som ska utfärda intyg av olika slag (t.ex. sfi-skolor, läkare) om vad det innebär och för vilken typ av bedömningar som socialtjänsten ska använda intygen.
- Förbättra riktlinjer och rutiner för dokumentation och kontroll m.m. i handläggningen och utbetalningen av ekonomiskt bistånd, t.ex. att alltid kräva sökandens underskrift på ansökan för att intyga riktigheten av uppgifterna (om rättslig tvist skulle uppstå), att dokumentera kontroller, att genomföra hembesök för kontroll osv.
- Öka socialtjänstens kunskaper om vilka normer och regler som gäller i andra kulturer och religioner för att minska möjligheten till missbruk och "utnyttjande" av vår praxis, t.ex. när det gäller samboförhållanden, giftermål, ansvar för hustru och barn osv.
- Ställ större krav på de sökande t.ex. när det gäller att söka eller ta arbete. Det kan vara bättre att i en del fall, där osäkerheten är stor om riktigheten i sökandens underlag, göra en tuff bedömning och ge avslag så att det blir ett överklagande då frågan prövas och den sökande får bevisbördan.
- Arbeta systematiskt med kvalitetssäkring (t.ex. SIQ:s modell). Rutiner måste ständigt utvecklas och förbättras. Handböcker och checklistor måste vara aktuella.
- Inrätta en särskild kontrollfunktion inom socialkontoret, som kan arbeta systematiskt och förebyggande med dessa frågor. Det kan dock vara en känslig avvägning mellan resurser för kontroll och resurser för handläggning i en organisation som redan kan uppleva sig som pressad.

Insatser för att förbättra den interna kontrollen kan förebygga felaktigheter i samband med utbetalningar av bidragen. En plan ska upprättas för hur den interna kontrollen ska ske, vilken ska beslutas av socialnämnden.

- Förbättra och utveckla rutiner och utbildning i intern kontroll. Upprätta riktlinjer t.ex. för aktgranskningar. Ge tydliga instruktioner för avstämningar.

- Skapa rutin för efterkontroller, t.ex. stickprovskontroller.
- Genomför riskanalyser av hanteringen av utbetalningar.

5.6 Utvecklingsfrågor

I det föregående har redovisats hur ett system för förbättrad elektronisk informationsinhämtning skulle underlätta kontrollarbetet i hanteringen av ekonomiskt bistånd och därigenom minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Inom ramen för Sambruk, en ideell organisation för kommunala e-tjänster, bedrivs ett projekt, ”Förnyat ekonomiskt bistånd”, som handlar om att skapa möjligheter för en elektronisk ansökan om ekonomiskt bistånd där informationsinhämtningen från andra myndigheter till stora delar skulle automatiseras. 10 kommuner deltar i projektet, som har pågått i ett par år. Man kommer under våren att börja använda en teknisk lösning när det gäller informationsinhämtning från CSN, och ska nu gå vidare och försöka hitta lösningar tillsammans med andra myndigheter (Skatteverket, a-kassan, arbetsförmedlingen och Försäkringskassan).

Felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd skulle kunna minska om befolkningens bosättning föreligger per lägenhetsnummer i ett lägenhetsregister. Detta skulle underlätta kontroll av hela hushållets bostadsförhållanden vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd.

Felaktiga utbetalningar skulle kunna minska om arbetsgivarnas kontrolluppgifter avseende utbetald lön lämnades i månaden efter utbetalningen i stället för som nu i januari månad. Därigenom skulle underlaget för att bedöma rätten till försörjningsstöd kunna förbättras i vissa fall. Många som söker ekonomiskt bistånd har dock ingen lön från förvärvsarbete, men man skulle dock fånga upp de ”vita” lönerna hos personer som har både svarta och vita inkomster. En sådan förändring skulle bli till nytta först om man har någon typ av elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket.

Några av de här presenterade förslagen anknyter till de förslag som nyligen presenterats av Skatteverket i rapporten ”Svartköp och svartjobb i Sverige”, Del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk (rapport 2007:1), där man bl.a. föreslår ett gemensamt utbetalningssystem för alla olika bidrag.

En synpunkt som framkommit under seminarierna gäller vad deltagarna benämner som "misshushållning med samhällets medel" genom att systemet medger dubbelutbetalningar (vilket av deltagarna definierats som felaktiga utbetalningar) av ekonomiskt bistånd och ersättningar från socialförsäkringen. Det handlar om att Försäkringskassan har skärpt praxisen när det gäller återbetalning av ekonomiskt bistånd som "förskotterats" i avvaktan på beslut från Försäkringskassan om ersättningar till den enskilde. Sådana beslut kan ta olika lång tid. Enligt lagen om allmän försäkring 17 kap. 1 § ska kommunens kostnader regleras om den enskilde i väsentligaste mån har fått sin försörjning genom ekonomiskt bistånd. Den praxis som nu gäller innebär att kostnaderna regleras om de överstiger 8 % av det för månaden gällande prisbasbeloppet (3 150 kr år 2005). En "spärr" på denna nivå innebär att den enskilde kan erhålla dubbel ersättning för samma månad.

Det har nyligen framkommit att dessa regler kommer att ändras.¹

5.7 Övriga frågor

Budgetmodellen i socialtjänsten kan skilja sig mycket åt mellan olika kommuner. En ökad flexibilitet i användningen av bidragsmedel och medel för administration skulle kunna underlätta och främja strategiskt riktiga val mellan att å ena sidan passivt betala ut bidrag som kan vara fel eller onödiga och å den andra sätta in mer utredningsresurser och arbeta mer med kontroll och förebyggande insatser.

Hög kompetens i handläggningen, låg personalomsättning och bra introduktion av ny personal i socialtjänsten är viktiga för kvaliteten i bedömningarna av ekonomiskt bistånd. Bättre och mer regelbunden/systematisk revision av handläggningen av ekonomiskt bistånd kan leda till förbättrad intern kontroll.

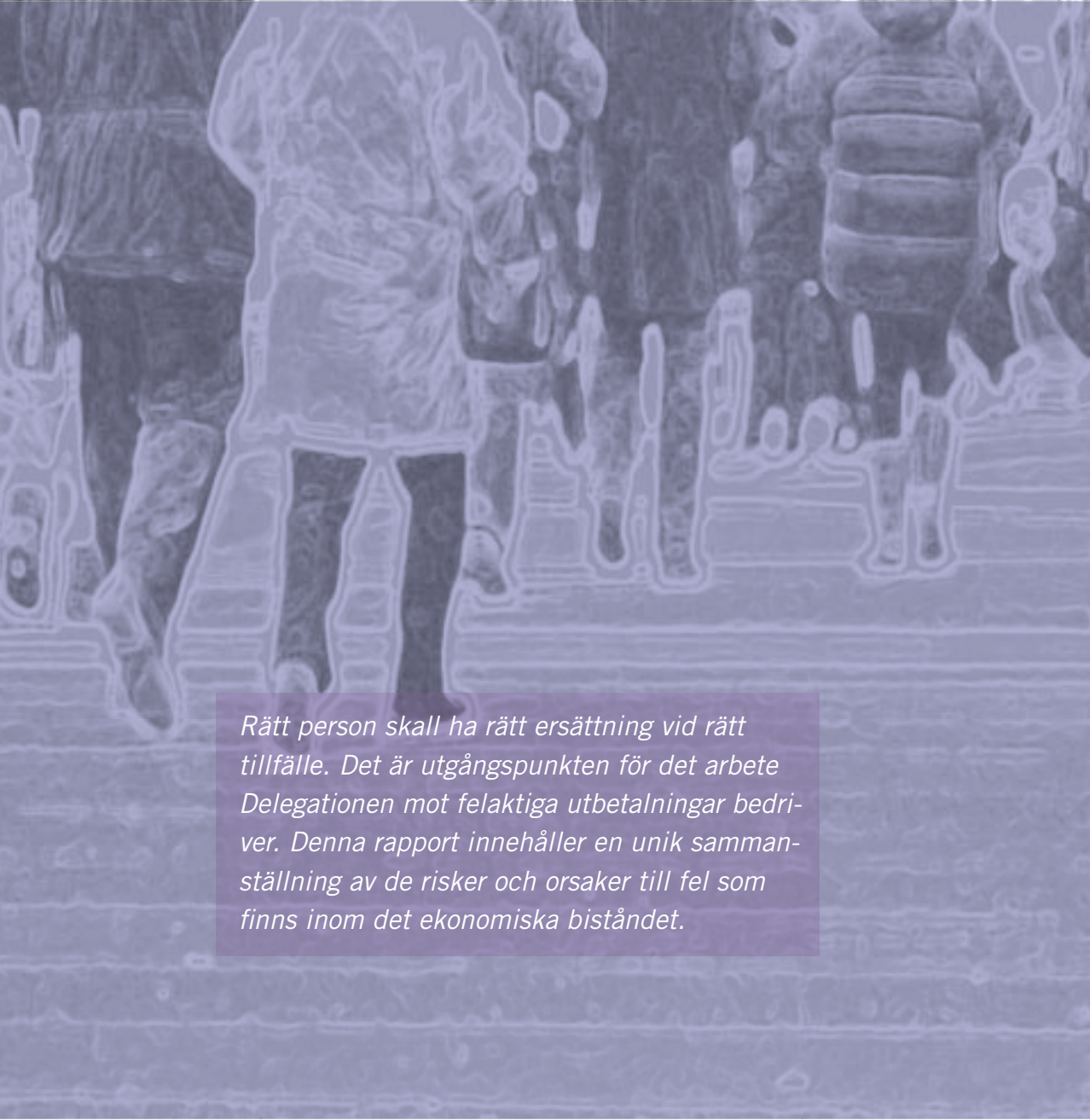
¹ Socialdepartementet föreslår att lagen om allmän försäkring ändras så att samordningen av ekonomiskt bistånd och socialförsäkringsutbetalningar kan förenklas (PM 2007-01-18).

6 Oklar omfattning av de felaktiga utbetalningarna

Att uppskatta och bedöma omfattningen av de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd är svårt. Utifrån de revisionsgranskningar som studerats är det inte möjligt att göra sådana bedömningar eftersom inte alla kommuner ingår och urvalet inte är systematiskt gjort. Alla studerade granskningar har inte heller innefattat stickprov, vilket egentligen är det enda sättet att kunna påvisa direkta felaktigheter.

I några kommuner har man påbörjat ett systematiskt, förebyggande arbete inom socialtjänsten för att minska felaktigheter, fusk och bedrägerier i samband med ekonomiskt bistånd. Arbetet sker bl.a. genom samarbete med polis, åklagare, kronofogdemyndighet och andra berörda myndigheter. I en av dessa kommuner har man efter mindre än ett års arbete uppskattat "besparingen" till följd av detta arbete till omkring två procent av de totala kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Detta är dock inte detsamma som den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Vid de seminarier som genomförts har deltagarna ombetts att göra en överslagsmässig bedömning av felens omfattning. Det största problemet är att det kan finnas stora mörkertal där det är svårt både att beräkna och bedöma omfattningen, t.ex. när det gäller undanhållna svarta inkomster. En mycket grov och försiktig uppskattning från seminariedeltagarna, som inte bygger på något verifierat underlag, är att mellan fem och tio procent av bidragen skulle kunna vara felaktigt utbetalda till följd av brister eller svårigheter i kontrollen av uppgifter och/eller i interna rutiner för hanteringen. Ytterligare studier krävs dock på detta område för att få en säkrare bedömning.



Rätt person skall ha rätt ersättning vid rätt tillfälle. Det är utgångspunkten för det arbete Delegationen mot felaktiga utbetalningar bedriver. Denna rapport innehåller en unik sammanställning av de risker och orsaker till fel som finns inom det ekonomiska biståndet.



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-22713-8