

www.pwc.se

Granskning av intern kontroll i processen för försörjningsstöd

Falkenbergs kommun
Oktober 2018

Elin Jangvik
Erik Sellergren
Malin Ringedal

Oktober 2018

Innehåll

1. Sammanfattande bedömning
2. Inledning
3. Resultat av granskningen

Appendix: Sammanställning av avvikelser

1. Sammanfattande bedömning

De förtroendevalda revisorerna i Falkenbergs kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av socialnämndens interna kontroll i processen för utbetalning av försörjningsstöd.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden har utvecklat den interna kontrollen för att säkerställa en ändamålsenlig process för utbetalning av försörjningsstöd. Nedan framgår våra rekommendationer:

- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare och eftersträvar att begränsa antalet användare med den högsta behörighetsnivån.
- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare från systemleverantören Pulsen. Det bör även undersökas om det finns möjlighet att begränsa tillgängligheten för systemleverantören så att de inte har ständig access till Combine.
- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en regelbunden och oberoende kontroll av att samtliga användare i systemet är aktuella och har korrekt behörighet utifrån arbetsuppgifter.
- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser att en riskanalys genomförs med fokus på att identifiera de mest väsentliga riskerna inom försörjningsstödsprocessen. Utifrån riskanalysen bör sedan relevanta kontrollaktiviteter utarbetas.
- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys över vilka ändringar av känslig data som bedöms kritiska samt utifrån analysens resultat besluta om kontroller som säkerställer att felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data uppmärksammas och åtgärdas.
- PwC rekommenderar att socialnämnden tillser att det finns kontroller på plats för att säkerställa att endast godkänt och riktigt försörjningsstöd betalas ut.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Socialnämnden i Falkenbergs kommun ansvarar enligt reglemente för att tillhandahålla försörjningsstöd i enlighet med socialtjänstlagen till enskilda kommuninvånare efter en individuell bedömning. Kostnad för försörjningsstöd som utbetalas är en betydande del av den totala kostnaden för Falkenbergs kommun. Att processen för utbetalning av försörjningsstöd är korrekt och innehåller tillräcklig intern kontroll är därför väsentligt.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer socialnämnden att det finns ändamålsenliga kontroller för att stödja verksamheten och ge tillräcklig intern kontroll i försörjningsstödsprocessen?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagen
- Kommunal redovisningslag
- God redovisningssed (rekommendationer utgivna av rådet för kommunal redovisning RKR)

2.4 Kontrollmål

Kontrollmålen och bedömningen av dessa möjliggör att revisionsfrågan kan besvaras.

Inom ramen för denna granskning ska följande kontrollmål besvaras:

- Finns dokumenterade rutiner och riktlinjer för hantering av försörjningsstöd?
- Säkerställs en god intern kontroll genom arbetsfördelning och behörighetsstrukturer i berörda system?
- Uppfyller kontrollaktiviteter kraven för god intern kontroll inom området?
- Sker uppläggning av fasta data på ett fullständigt och riktigt sätt?
- Finns det dokumenterade kontroller och rutiner som säkerställer att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas?
- Finns det kontroller på plats för att säkerställa att försörjningsstödstransaktioner uppdaterar huvudboken fullständigt och riktigt?

2. Inledning

2.5 Metod och avgränsningar

Granskningen avser socialnämnden och har genomförts genom intervjuer med företrädare från socialförvaltningen. Vidare har genomgång skett av riktlinjer och regler kring processen för försörjningsstöd. Analys av erhållet material och information från intervjuer har utgjort underlag för en samlad bedömning av den interna kontrollen.

Analys av information från intervjuer baseras på PwC:s tidigare erfarenhet av granskningar av liknande processer och rutiner. Följande personer har varit intervjuade i granskningen:

- Agneta Berge – Enhetschef, stöd- och försörjningsenheten
- Åsa Gustafsson – Tillförordnad verksamhetsledare, stöd- och försörjningsenheten
- Daniel Johansson – Controller, stabsavdelningen
- Emelie Karlsson – Ekonom, stabsavdelningen
- Linda Börjesson – Ekonom, stabsavdelningen
- Caroline Ghafari – Systemadministratör, IT-avdelningen
- Mats Petersson – Kvalitetsstrateg, kvalitet- och utredningsavdelningen

Granskningsrapporten är skriven i avvikelseform, vilket innebär att det i första hand är områden där vi har synpunkter eller förslag till förbättringar som kommenteras.

Granskningen har genomförts under september 2018 av Erik Sellergren (projektledare), Elin Jangvik och Malin Ringedal, rapporten har kvalitetssäkrats av Fredrik Carlsson (uppdragsledare). Samtliga från PwC. Rapporten är faktaavstämmd med berörd personal.

3. Resultat av granskningen

3.1 Finns dokumenterade rutiner och riktlinjer för hantering av försörjningsstöd?

Iakttagelser

Socialnämnden antog i beslut den 13 december 2017 reviderade riktlinjer avseende ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna har som syfte att definiera vad som anses en skälig levnadsnivå i Falkenbergs kommun och utgör anvisningar till förvaltningen i handläggningsarbetet. Riktlinjerna är giltiga i två år, men uppdateras tidigare om behovet uppstår.

Under 2017 och 2018 har socialförvaltningens kvalitets- och utredningsavdelning i samverkan med myndighetsavdelningen tagit fram heltäckande processbeskrivningar gällande försörjningsstöd. Dels en processbeskrivning för nya biståndsärenden, dels en processbeskrivning för återkommande omprövningar. Beskrivningen tar sin början från det att en ansökan inkommer till det att försörjningsstödet betalas ut. Rutiner och lathundar är kopplade till respektive moment i processen. Förutom processbeskrivningarna finns ytterligare rutiner att tillgå på intranätet. Genom detta upplägg anger intervjuade att handläggare ges ett tillräckligt stöd genom hela biståndsbedömningen.

Bedömning

Enligt vår bedömning har socialnämnden genom antagna riktlinjer samt de rutiner som tagits fram av förvaltningen säkerställt ett tillräckligt dokumenterat stöd för hantering av försörjningsstödsprocessen.

3. Resultat av granskningen

3.2 Säkerställs en god intern kontroll genom en god arbetsfördelning och behörighetsstrukturer i berörda system?

Iakttagelser

Socialnämndens förvaltning har samlat all myndighetsutövning i myndighetsavdelningen. Inom avdelningen finns enheten för stöd och försörjning, som ansvarar för biståndsprövning enligt socialtjänstlagens 4 kap. 1 §. Biståndsprövningen om ekonomiskt bistånd handläggs i verksamhetssystemet Combine. Rollerna i verksamhetssystemet är behörighetsstyrda utifrån användarnas arbetsuppgifter.

Ansvarig chef utfärdar en särskild blankett som utgör underlag för administration av nya användare eller ändring av behörighet i Combine. Administrationen hanteras av förvaltningens IT-enhet, bestående av fem personer. Vid en genomgång av systembehörigheter i systemet noteras dock att det finns 48 användare med den högsta behörigheten, systemförvaltare, vilken är den funktion som kan lägga till, ändra eller ta bort behörigheter. Enligt intervjuuppgift är 22 av systemförvaltarna personer från systemleverantören Pulsen som har ständig access till Combine. Vidare uppmärksammar genomgången att det finns exempel på personer som avslutat sin anställning i kommunen men som fortfarande har behörighet.

Av intervjuer förstås att det inte finns några etablerade rutiner för regelbundna kontroller av användare i systemet. Det gäller såväl för systemförvaltare som övriga användare.

Det uppmärksammades under granskningen att samtliga handläggare har samma behörighet i Combine förutom verksamhetsledare som har något högre behörighet. Samtliga biståndshandläggare har även tillgång till, och kan genomföra hela flödet i försörjningsstödsprocessen förutom attest av utbetalning, vilket godkänns av chef. Detta innefattar att lägga upp nya ärenden, registrera ett beslut samt att lägga upp utbetalningsförslag.

Se område 3.2. i appendix för mer information om iakttagelserna.

3. Resultat av granskningen

3.2 Säkerställs en god intern kontroll genom en god arbetsfördelning och behörighetsstrukturer i berörda system?

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden inte har tillsett en tydlig behörighetsstruktur i berörda system för att säkerställa en god intern kontroll. Vi ser positivt på att upplägg och förändring av användare i Combine baseras på chefsbeslut men bedömer att antalet systemadministratörer, att 22 användare från systemleverantören har ständigt access samt saknaden av regelbundna genomgångar av användare medför en risk att felaktiga behörigheter inte uppmärksammas eller förhindras.

PwC rekommenderar att:

- Socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare och eftersträvar att begränsa antalet användare med den högsta behörighetsnivån.
- Socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare från systemleverantören Pulsen. Det bör även undersökas om det finns möjlighet att begränsa tillgängligheten för systemleverantören så att de inte har ständigt access till Combine.
- Socialnämnden tillser en regelbunden och oberoende kontroll av att samtliga användare i systemet är aktuella och har korrekt behörighet utifrån arbetsuppgifter.

3. Resultat av granskningen

3.3 Uppfyller kontrollaktiviteter kraven för god intern kontroll inom området?

Iakttagelser

Registrering av försörjningsstödsärenden hanteras i Pulsen Combine. Biståndshandläggare gör en bedömning om den sökande individen är i behov av försörjningsstöd baserat på hushållets redovisade inkomster och kostnader. Handläggaren hämtar även in uppgifter från SSBTEK (sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd). SSBTEK hanterar uppgifter från olika myndigheter såsom CSN, Lantmäteriet etc. Beräkning görs sedan i form av normbelopp som utgår från riksnormen. Därefter fattas beslut där det framgår vad individen har rätt till och varför. Detta görs av den biståndshandläggare som är ansvarig för ärendet.

Det interna kontrollarbetet dokumenteras i Stratsys. De kontroller som görs innefattas av analys av egenkontroller och stickprov på avslutande utredningar. Uppföljningssamtal förs med samtliga biståndshandläggare varje månad där två ärenden har kvalitetsgranskats inför samtalen. Genomgångar av ärenden görs även på team-träffar för att säkerställa likvärdiga bedömningar mellan olika biståndshandläggare. Det interna kontrollarbetet har dock inte förekommit av en genomgripande riskanalys av vilka risker som finns i verksamheten. Baserat på en riskanalys kan sedan aktuella kontrollaktiviteter utarbetas.

Biståndshandläggare kan se samtliga ärenden gällande ansökan om försörjningsstöd. Däremot kan de ej läsa journalanteckningar för andra än sina egna ärenden. Beslut fattas i regel av tjänstepersonen som handhar ärendet förutom vid höga belopp eller om beslutet sträcker sig över längre tid än normalt. Då kan istället verksamhetsledare eller enhetschef gå in och fatta beslut om försörjningsstöd.

Se område 3.3. i appendix för mer information om iakttagelserna.

3. Resultat av granskningen

3.3 Uppfyller kontrollaktiviteter kraven för god intern kontroll inom området?

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden ej har en dokumenterad analys över vilka kontrollaktiviteter som bör finnas på plats för att säkerställa en god intern kontroll. Vi bedömer det som en brist att de kontrollaktiviteter som utförs inte har föregripits av en riskanalys för att identifiera samtliga risker samt hur dessa ska hanteras.

PwC rekommenderar att socialnämnden tillser att en riskanalys genomförs med fokus på att identifiera de mest väsentliga riskerna inom försörjningsstödsprocessen. Utifrån riskanalysen bör sedan relevanta kontrollaktiviteter utarbetas.

3. Resultat av granskningen

3.4 Sker uppläggning av fasta data på ett fullständigt och riktigt sätt?

Iakttagelser

Ett biståndsärende inleds med att den enskilde inkommer med ansökan via pappersblankett. Av blanketten framgår sökandes personuppgifter och övriga uppgifter om till exempel var eventuell utbetalning ska skickas. Blanketten bildar underlag för upplägg av fasta data i systemet Combine och hanteras av biståndshandläggarna.

Intervjuuppgifter anger att det inte görs några oberoende kontroller av upplägg eller förändring av utbetalningsuppgifter, till exempel bankkontonummer. Förändringar av utbetalningsuppgifter kan ske av flera anledningar. Till exempel att den ansökande önskar att biståndet lämnas ut till en närstående eller att delar av biståndet som avser exempelvis boendekostnader betalas direkt till hyresvärderna. Innan utbetalning ska biståndsbeslutet atteras i Combine av behörig chef eller överordnad i enligt med gällande delegationsordning, som genom attesten även godkänner att ärendets uppgifter är korrekta. Av intervjuer förstås att det inte görs några särskilda kontroller för att säkerställa att utbetalningsuppgifterna är korrekta. Två systemadministratörer ansvarar för att i början av varje år uppdatera riksnormen efter socialstyrelsens publicerat aktuell version. Summorna som utgör riksnormen läggs in i testmiljö där en användare från Stöd- och försörjning kontrollerar att de är korrekta, när användaren godkänt summorna så läses de över till skarpt läge.

Se område 3.4. i appendix för mer information om iakttagelserna.

Bedömning

Vår bedömning är socialnämnden inte har säkerställt att upplägg av fasta data sker på ett fullständigt och riktigt sätt. Upplägg eller ändringar av känsliga uppgifter, till exempel bankkontonummer, hanteras inte av två i förening och det finns inte några oberoende kontroller innan utbetalning av det ekonomiska biståndet. I avsaknad av detta riskerar eventuella oegentligheter att gå obemärkt förbi. PwC bedömer att socialnämnden bör vidta åtgärder för att etablera kontrollstrukturer som uppmärksammar och förhindrar felaktiga eller otillbörliga ändringar av känslig data.

PwC rekommenderar att socialnämnden tillses en analys över vilka ändringar av känslig data som bedöms kritiska samt utifrån analysens resultat besluta om kontroller som säkerställer att felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data uppmärksammas och åtgärdas.

3. Resultat av granskningen

3.5 Finns det dokumenterade kontroller och rutiner som säkerställer att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas?

Iakttagelser

Biståndshandläggare prövar om den ansökande har rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Beräkning av biståndets storlek utgår från hushållets redovisade inkomster, kapital och kostnader. Den ansökande ska verifiera uppgifterna mot exempelvis bankkontoutdrag, hyresavi och försäkringspremie. Beräkning baseras på riksnormen samt ersättning för skäliga kostnader utanför riksnormen och ekonomiska behov för en skälig livsföring i övrigt.

Ansvarig biståndshandläggare gör förslag till beslut i Combine som godkänns av chef i enlighet med socialnämndens delegationsordning. Först när biståndsbeslutet blir godkänt skapas ett utbetalningsunderlag i verksamhetsystemet. Via en rapportsökning av godkända utbetalningsunderlag genereras en betalfil. Betalfilen visar totalt belopp, men även information om respektive utbetalningspost. Det görs inte någon bedömning av släpplistans rimlighet av chef innan överföring till bank. Filen överförs automatiskt från Combine till Nordea där själva utbetalningen sker efter att den blivit godkänd av två i förening. Utbetalningsfilen samt registrering i bank hanteras av förvaltningsekonomer, som inte har behörigheter att godkänna biståndsbeslut i Combine.

Av intervjuer framgår vidare att de ekonomer med bankfullmakt att göra själva utbetalningen från förvaltningens plusgiro hos Nordea kan ändra kontouppgifter samt utbetalningsbelopp i utbetalningsfilen. Det finns inte några etablerade rutiner för att kontrollera att de kontouppgifter som registreras i Combine är de som används för utbetalning.

Se område 3.5. i appendix för mer information om iakttagelserna.

3. Resultat av granskningen

3.5 Finns det dokumenterade kontroller och rutiner som säkerställer att endast godkända och riktiga försörjningsstödstransaktioner utbetalas?

Bedömning

Enligt vår bedömning har socialnämnden tillsett rutiner för utbetalning av försörjningsstöd men det finns inte tillräckliga kontroller för att säkerställa att endast godkända eller riktiga försörjningsstödstransaktioner betalas ut. Bland annat kontroller av att upptäcka eller förhindra felaktiga och otillbörliga ändringar av fasta data, rimlighetsbedömningar av utbetalningsfilen eller att pengarna som betalas ut från banken motsvarar beloppet enligt biståndsbeslut.

PwC rekommenderar att:

- Socialnämnden tillser att det finns kontroller på plats för att säkerställa att endast godkänt och riktigt försörjningsstöd betalats ut.

3. Resultat av granskningen

3.6 Finns det kontroller på plats för att säkerställa att försörjningsstödstransaktioner uppdaterar huvudboken fullständigt och riktigt?

Iakttagelser

I samband med att utbetalningsfilen överförs från Combine till Nordea upprättas även en bokföringsfil som automatkonteras på avräkningskonto i huvudboken (Raindance). Saldo på avräkningskontot motsvarar beloppet i utbetalningsfilen. Konteringen är inte definitivbokad, utan det görs manuellt av ekonom efter att utbetalningen från Nordea verkställts och avstämning mellan utbetalning och bokföring också görs. Saldoutdrag från banken används som underlag. Eventuell differenser utreds löpande. Varje vecka stäms balanskontot för försörjningsstödsutbetalningar av mot Combine, månadsvis görs en mer ingående avstämning som sedan sparas i pärm hos ekonom på förvaltningen.

Bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden har kontroller som säkerställer att försörjningsstödstransaktioner bokförs korrekt.

Appendix: Sammanställning avvikelser

På följande sidor redogörs mer detaljerat för de avvikelser och risker som vi har uppmärksammat i granskningen, kopplat till respektive kontrollmål. Vi ger även rekommendationer för noterade avvikelser.

Vi har gjort en prioritering av iakttagelserna där L står för låg prioritet, M för medel och H för hög. Definitionen av denna klassificering visas nedan:

Prioritet	Förklaring till prioritet
Hög	Syftar på en svaghet som har stor inverkan på system, processer och relaterade kontroller och som kan utsätta enheten för större förluster, ineffektivitet och/eller kan resultera i en väsentlig felaktighet i räkenskaperna.
Medel	Syftar på en situation eller arbetssätt som skiljer sig från vad PwC anser vara god praxis och som vi bedömer har en negativ inverkan på den interna kontrollen över den finansiella rapporteringen.
Låg	Syftar på en situation eller arbetssätt som enbart har en begränsad effekt på den interna kontrollen.

Sammanställning avvikelser

Område	Prio	Avvikelse	Risk	Rekommendation
3.2	H 	<p>Det finns till antalet många användare (48 stycken) i verksamhetssystemet Pulsen Combine med den högsta behörighetsnivån (systemförvaltare) som kan lägga till, ta bort eller ändra användare.</p> <p>Vid PwC:s granskning uppmärksammades också att det fanns personer med behörighet systemförvaltare som avslutat sina tjänster hos Falkenbergs kommun.</p>	En hög behörighetsnivå förknippas med en högre risk för fel och oegentligheter i myndighetsutövningen av ekonomiskt bistånd.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare och eftersträvar att begränsa antalet användare med den högsta behörighetsnivån.
3.2	M 	Enligt intervjuuppgift är 22 av systemförvaltarna i Combine personer från systemleverantören Pulsen vilket är att betrakta som många. Totalt finns det 48 systemleverantörer i Combine. Användarna från systemleverantören har dessutom ständig access till systemet.	En hög behörighetsnivå förknippas med en högre risk för fel och oegentligheter i myndighetsutövningen av ekonomiskt bistånd. Att personer utanför organisationen innehar rollen är extra känsligt särskilt då de inte finns någon restriktion när de kan komma åt information i Combine.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys och behovsinventering av befintliga systemförvaltare från systemleverantören Pulsen. Det bör undersökas om det finns möjlighet att begränsa tillgängligheten för systemleverantören så att de inte har ständig access till Combine.

Sammanställning avvikelser

Område	Prio	Avvikelse	Risk	Rekommendation
3.2	M 	Det genomförs inte någon regelbunden kontroll av att användare i handläggningssystemet är aktuella med korrekt behörighet i Combine.	Utan regelbunden genomgång av användare i verksamhetssystemet ökar risken för att felaktiga behörigheter eller att otillbörlig åtkomst inte upptäcks i tid eller upptäcks alls.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en regelbunden och oberoende kontroll av att samtliga användare i systemet är aktuella och har korrekt behörighet utifrån arbetsuppgifter.
3.3	M 	Det har inte genomförts någon genomgripande riskanalys för att identifiera samtliga risker i processen för utbetalning av försörjningsstöd.	Att ej ha genomfört en riskanalys ökar sannolikheten för att allvarliga risker förbises och därmed finns ohanterade i processen.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser att en riskanalys genomförs med fokus på att identifiera de mest väsentliga riskerna inom försörjningsstödsprocessen. Utifrån riskanalysen bör sedan relevanta kontrollaktiviteter utarbetas.
3.4	M 	Det finns inte etablerade kontroller som i tillräcklig utsträckning säkerställer att felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data uppmärksammas eller förhindras.	Felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data kan ge konsekvenser för såväl den enskilde som rättssäkerheten i biståndsbedömningen och förtroendet för kommunen.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser en analys över vilka ändringar av känslig data som bedöms kritiska samt utifrån analysens resultat besluta om kontroller som säkerställer att felaktiga eller otillbörliga ändringar av fasta data uppmärksammas och åtgärdas.

Sammanställning avvikelser

Område	Prio	Avvikelse	Risk	Rekommendation
3.5	M 	Det finns inte tillräckliga kontroller för att uppmärksamma eller förhindrar att felaktigt försörjningsstöd betalas ut.	Utbetalning av försörjningsstöd som inte följer godkänt biståndsbeslut kan ge konsekvenser för såväl den enskilde som rättssäkerheten i biståndsbedömningen och förtroendet för kommunen. Felaktiga utbetalningar kan även ge en materiell inverkan på kommunens finansiella resultat och ställning.	PwC rekommenderar att socialnämnden tillser att det finns kontroller på plats för att säkerställa att endast godkänt och riktigt försörjningsstöd betalas ut.