

Regeringsuppdrag

Rapport

Kontrollutvärderingsinstrument

Slutredovisning

ESV 2010:12

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2010-03-25

Dnr: 10-761/2009

ESV-nr: 2010:12

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Patrick Freedman

Förord

I detta ärende har tillförordnad generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Patrick Freedman har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och funktionsansvarig Anne-Marie Ögren deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	7
2 ESV:s ställningstaganden	8
2.1 Berörda myndigheter och organisationer	8
2.2 Vidareutveckling	8
2.3 Förvaltning	8
3 Inledning	9
3.1 Bakgrund	9
3.2 Avgränsningar	9
3.3 Arbetsmetod	10
4 Metod för kontrollutvärdering	11
5 Genomförande av pilotstudie	13
5.1 Deltagande myndigheter och organisationer	13
5.2 Genomförandet.....	14
5.3 Synpunkter från deltagarna	14
6 Vidareutveckling av metod	17
6.1 Vad ska mätas	17
6.2 Nyttä för myndigheter och regering.....	18
6.3 Redovisning mot välfärdssystem och/eller organisation.....	18
6.4 Tidpunkt för genomförande	19
6.5 Välfärdssystem och deltagare.....	19
6.5.1 Berörda välfärdssystem.....	19
6.5.2 Allmänhetens förtroende för välfärdssystemen	20
6.5.3 Deltagande myndigheter och organisationer	21
6.5.4 Ställningstaganden	21
6.6 Bedömningsmall	23
6.7 Stödjande texter	23
6.8 IT-stöd.....	23
6.9 Årlig kontroll.....	24
6.10 Förvaltning av kontrollutvärderingsinstrumentet	24
Referenser	25
Bilaga 1, Resultat av pilotstudie	27
Arbetsförmedlingen.....	27
Centrala studiestödsnämnden	28
Försäkringskassan.....	28
Migrationsverket.....	29
Elektrikernas arbetslöshetskassa	29
Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa	30
Bilaga 2, Bedömningsmatris	31
Bilaga 3, PM Kontrollutvärdering, pilotstudie	32
Bilaga 4, Redovisningsmall	43

Bilaga 5, Synpunkter från myndigheter och organisationer	44
Sveriges kommuner och landsting	44
Centrala studiestödsnämnden.....	45
Försäkringskassan.....	46
Migrationsverket.....	47
Arbetsförmedlingen.....	47
Bilaga 6, Arbetsförmedlingens underlag för bedömning	48

1 Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen samt att lämna förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av en sådan utvärdering.

I en delrapport från den 15 oktober 2009 redovisade ESV sitt arbete med att ta fram förslag till metod för ett kontrollutvärderingsinstrument i form av en självdeklaration. Delrapporten innehöll också förslag på vilka myndigheter och organisationer som skulle omfattas av en sådan utvärdering. De föreslagna var: Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Migrationsverket samt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring och Sveriges kommuner och landsting för vidare befordran till av dem utvalda a-kassor och kommuner.

I delrapporten föreslogs också att en pilotstudie skulle genomföras i syfte att få fram ändamålsenliga frågor till kontrollutvärderingsinstrumentet. I pilotstudien har de deltagande myndigheterna och organisationerna fått redovisa på vilken nivå deras arbete med att ta fram, införa och följa upp kontrollåtgärder befinner sig och också redovisa hur välutvecklade kontrollerna är i relation till verksamhetskraven om effektivitet och hushållning, regelefterlevnad samt redovisning.

Utifrån den utredning som har genomförts på ESV, genomförd pilotstudie och de synpunkter som deltagande myndigheter, kommuner och organisationer (nedan kallade myndigheter och organisationer) har lämnat föreslår ESV att:

- Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket omfattas av utvärderingen av kontroller i välfärdssystemen,
- kommuners och arbetslöshetskassors deltagande bör övervägas,
- utvärderingen sker i enlighet med den i rapporten redovisade modellen samt
- kontrollutvärderingsinstrumentet vidareutvecklas och förvaltas av ESV.

2 ESV:s ställningstaganden

Utifrån den utredning som har genomförts på ESV, genomförd pilotstudie och de synpunkter som deltagande myndigheter, kommuner och organisationer (nedan kallade myndigheter och organisationer) har lämnat föreslår ESV följande.

2.1 Berörda myndigheter och organisationer

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden och Migrationsverket ska omfattas av kontrollutvärderingen. Regeringen bör även överväga om kommuner och arbetslöshetskassorna ska omfattas.

2.2 Vidareutveckling

Kontrollutvärderingsinstrumentet behåller sin huvudsakliga inriktning och utformning. En viss utveckling behöver dock genomföras av bedömningskala och rapporteringsmall. ESV bör också göra vissa förtydliganden i det framtagna stödmaterialet.

Ska kommuner och arbetslöshetskassor genomföra en utvärdering med kontrollutvärderingsinstrumentet måste instrumentet anpassas till deras förutsättningar. Denna utveckling och anpassning bör ske i samverkan mellan ESV och Sveriges kommuner och landsting och Arbetslöshetskassornas samorganisation.

I en utveckling av kontrollutvärderingsinstrumentet bör ställning tas till om utvärderingen ska ske per välfärdssystem eller per organisation, om utvärderingen genomförs per organisation blir inte utvärderingen begränsad till de sexton utvalda välfärdssystemen, utan till samtliga välfärdssystem som respektive myndighet eller organisation ansvarar för.

2.3 Förvaltning

Kontrollutvärderingsinstrumentet förvaltas av ESV. Inom ramen för förvaltningen bör ingå att inhämta rapporteringen, göra en viss analys, göra en årlig sammanställning för vidare rapportering till regeringen samt att arbeta med kontinuerlig vidareutveckling av instrumentet.

3 Inledning

Regeringen beslutade den 17 juni 2009 att ge ESV i uppdrag att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen samt att lämna förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av en sådan utvärdering. Metoden ska ge möjlighet att årligen följa berörda myndigheters insatser avseende den kontrollverksamhet som är kopplad till felaktiga utbetalningar och göra jämförelser mellan olika myndigheter som hanterar utbetalningar från välfärdssystemen.

Utvärderingsmetoden ska stödja regeringens och myndigheternas styrning så att servicen till medborgarna kan förbättras och de felaktiga utbetalningarna minskar. ESV lämnade en delrapport till regeringen den 15 oktober 2009. Denna rapport utgör slutredovisning av uppdraget.

3.1 Bakgrund

I maj 2005 tillsatte Regeringen Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) vars uppdrag var att utgöra ett samverkansorgan för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från de offentliga försäkrings- och bidragssystemen. Syftet med delegationen var att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Delegationen överlämnade i juli 2008 sitt slutbetänkande Rätt och riktigt, åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74). Delegationen har utifrån de orsaker som leder till felaktiga utbetalningar uppskattat att i genomsnitt fyra procent årligen felaktigt betalas ut från välfärdssystemen. Av dessa beror enligt delegationen hälften på avsiktliga fel och den andra hälften på oavsiktliga fel av den sökande eller myndigheten.

FUT-delegationen har i sin rapport ”Varför blir det fel” bland annat konstaterat att kontrollverksamheten hos berörda myndigheter är nedprioriterad, att efterkontrollerna är otillräckliga och att mål för uppföljning och återkrav saknas.¹ Delegationen anser därför att kontrollverksamheten bör utökas.

3.2 Avgränsningar

Inom ramen för uppdraget har ESV avgränsat sig till att kontrollutvärderingsinstrumentet ska användas för de sexton välfärdssystem som FUT-delegationen valde att djupstudera i betänkandet (SOU 2008:74) Rätt och riktigt. Dessa valdes ut ur ett riskperspektiv, det vill säga där det råder störst risk för felaktiga utbetalningar som kan medföra stora fel i kronor räknat. De sexton välfärdssystemen förvaltas av fyra

¹ Varför blir det fel, maj 2007, Delegationen mot felaktiga utbetalningar (Fi 2005:03) s. 39

myndigheter, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Migrationsverket, samt av Arbetslöshetskassorna och Sveriges kommuner.

ESV har också utgått från FUT-delegationens definitioner² av vad som avses med kontroll och felaktiga utbetalningar vid tolkningen av regeringsuppdraget. Området felaktiga utbetalningar omfattar avsiktliga och oavsiktliga fel av såväl sökande som personal vid myndigheter och organisationer. Med kontroll avses de beslutsfattande och utbetalande myndigheternas, kommunernas och arbetslöshetskassornas (nedan kallade myndigheter och organisationer) insatser för att upptäcka och undvika felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Med kontrollmetoder avses de beslutsfattande och utbetalande myndigheternas och organisationernas metoder för kontroll av beslutsunderlag, beslut, utbetalning och uppföljning av utbetalningar.

3.3 Arbetsmetod

ESV har tagit del av rapporter från bland annat FUT-delegationen, Statskontoret och Riksrevisionen som avser kontroller och utbetalningar ur välfärdssystemen. ESV har vidare tagit del av de berörda myndigheternas egna kartläggningar inom området och studerat orsaker till felaktiga utbetalningar, vilka kontroller som myndigheterna genomför, vilka kontroller som planeras av myndigheten samt vilket ytterligare informationsutbyte som myndigheten har behov av för att förbättra kontrollerna för att minska de felaktiga utbetalningarna.

ESV har också från berörda myndigheter begärt övergripande rutinbeskrivningar över handläggning och utbetalning av ersättningar ur välfärdssystemen. I några fall har vi besökt myndigheten för närmare diskussioner kring dessa. ESV har även genomfört en pilotstudie där berörda myndigheter och arbetslöshetskassor har fått utvärdera sitt arbete kring kontrollåtgärder för att säkerställa rätt utbetalningar från välfärdssystemen. En begäran har också lämnats till Sveriges kommuner och landsting om att ett antal kommuner ska utvärdera sitt arbete att säkerställa rätt utbetalningar från välfärdssystemen.

Vidare har ESV gått igenom olika modeller för att följa upp och utvärdera system för intern styrning och kontroll och har bland annat tagit del av ett arbete som har genomförts på Premiépensionsmyndigheten.

² Rätt och riktigt (SOU 2008:74) s. 250, Hur tryggar vi välfärdssystemen? Rapport 9 FUT-delegationen s. 19

4 Metod för kontrollutvärdering

ESV har valt att använda en självdeklaration för att genomföra kontrollutvärderingen. Självdeklarationen fokuserar på hur myndigheterna och organisationerna har arbetat för att säkerställa att de har relevanta kontroller kopplade till välfärdssystemen.

ESV har arbetat vidare med förslaget som kortfattat beskrevs i delrapporten från den 15 oktober 2009 och har kopplat det till den interna styr- och kontrollprocess som myndigheter med internrevision ska bedriva enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Processen syftar till att myndigheterna med rimlig säkerhet fullgör de uppgifter och når de mål regeringen har ålagt dem med beaktande av verksamhetskraven i 3 § Myndighetsförordningen (2007:515); att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheterna hushållar väl med statens medel.

Syftet med intern styrning och kontroll beskrivs i olika modeller på ett likartat sätt som i förordningen om intern styrning och kontroll. Riskanalyser är en väsentlig del i de olika modellerna. De organisationer som arbetar strukturerat med intern styrning och kontroll bör därför arbeta på ett sätt som överensstämmer med det arbete som bedrivs på de myndigheter som omfattas av förordningen.

I den modell som tagits fram till pilotstudien har de deltagande myndigheterna och organisationerna fått redovisa på vilken nivå deras arbete befinner sig, det vill säga hur de utifrån riskanalysen tar fram, inför och följer upp kontrollåtgärder. De har också redovisat hur väl utvecklade kontrollerna är i relation till verksamhetskraven: effektivitet och hushållning, regelefterlevnad samt redovisning.

Ställningstagandena bygger på en bedömningsskala³ med ett antal påståenden som graderas från otillfredsställande via grundläggande och etablerad till kvalificerad. Ställningstagandet ska redovisas i en redovisningsmall⁴. Som stöd för ställningstagandena har en promemoria⁵ tagits fram som beskriver hur bedömningsskalan och redovisningsmallen ska tolkas och användas.

I redovisningsmallen ska myndigheterna eller organisationerna ta ställning till på vilken nivå myndigheten eller organisationen befinner sig och vilken nivå man vill

³ Se bilaga 2

⁴ Se bilaga 4

⁵ Se bilaga 3

befinna sig på till nästkommande år.⁶ Myndigheten eller organisationen ska också beskriva vilka avvikelser från bedömningsskalan som finns i relation till den nivå man har placerat sig på och vilka åtgärder som behöver genomföras för att nå den nivå man vill uppnå. I modellen är det också tänkt att föregående års ställningstagande ska kunna redovisas.

⁶ Se myndigheternas redovisning i pilotstudien, bilaga 1.

5 Genomförande av pilotstudie

5.1 Deltagande myndigheter och organisationer

I delrapporten från oktober 2009⁷ skrev ESV att; ”FUT-delegationens urval av välfärdssystem ligger till grund för ESV:s förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet. Med några undantag är det i huvudsak de volymmässigt största välfärdssystemen i respektive utgiftsområde eller motsvarande som ska studeras. De förmåner och förmånssystem som av FUT-delegationen bedömts så centrala att de ska ingå i ett myndighetsövergripande arbete är samtliga ersättningar från socialförsäkringen, arbetslöshetsersättningen, aktivitetsstöd vid deltagande vid arbetsmarknadspolitiska program, lönebidrag som betalas till arbetsgivare, studiestöd, bistånd till personer som är registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem samt ekonomiskt bistånd som betalas av kommunerna. Urvalet omfattar de fyra myndigheter som betalar ut medel; Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Migrationsverket. Kontrollutvärderingsinstrumentet översändes till ovan nämnda myndigheter och till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring samt till Sveriges kommuner och landsting för vidare befordran till av dem utvalda a-kassor och kommuner.”

ESV har övervägt om ytterligare myndigheter borde delta i arbetet. Bland annat hämtades synpunkter in från deltagare i Samverkansuppdraget mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemens⁸ projektledargrupp (Samverkansuppdraget). Slutligen kom dock ESV fram till att stå fast vid sin tidigare bedömning att det endast var myndigheter och organisationer som ansvarar för utbetalningar från välfärdssystemen som bör genomföra denna självutvärdering.

En begäran om att genomföra en självutvärdering för att utvärdera kontrollen av utbetalningar från välfärdssystemen skickades därför till:

- Arbetsförmedlingen,
- Centrala studiestödsnämnden,
- Försäkringskassan och
- Migrationsverket

⁷ Rapport kontrollutvärderingsinstrument, Delrapport, ESV 10-761/2009, avsnitt 3.2

⁸ I samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi2009/2137 (delvis)) har regeringen uppdragit åt Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Inspektionen för socialförsäkring, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen och Statens pensionsverk att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Ekonomistyrningsverket ska vara sammankallande myndighet och leda och fördela arbetet. Sveriges Kommuner och Landsting ett urval av kommunala företrädare för de kommunala nämnder som har ansvar för socialtjänsten samt Arbetslöshetskassornas samorganisation och ett antal representanter från arbetslöshetskassor har också bjudits in att delta i arbetet.

samt

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring och
- Sveriges kommuner och landsting

för vidare befordran till av dem utvalda a-kassor och kommuner.

5.2 Genomförandet

Förslaget till kontrollutvärderingsinstrument togs fram inom ESV. Synpunkter på förslaget hämtades in via deltagare i Samverkansuppdragets projektledargrupp. ESV fattade beslut om kontrollutvärderingsinstrumentets utformning inför pilotstudien den 21 december 2009 och begäran om deltagande skickades ut till berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting samma dag.

Självutvärderingen bygger på en bedömningsmatris⁹ utifrån vilken myndigheterna och organisationerna ska utvärdera sitt arbete. Som ett stöd för genomförandet och tolkningen av bedömningsmatrisen har ESV tagit fram en promemoria, PM Kontrollutvärdering, pilotstudie¹⁰.

Tidpunkten för genomförande av pilotstudien har varit styrt av när myndigheter och organisationer rimligen bör ha relevant information tillgänglig om föregående verksamhetsår men också till när uppdraget ska avrapporteras till regeringen.

ESV begärde in självutvärderingen till den 14 februari 2010¹¹.

Årsredovisningsarbetet och i förekommande fall utvärderingen av den interna styrningen och kontrollen borde vid det tillfället, enligt ESV:s bedömning, vara i en sådan fas att de ställningstaganden som gjordes i kontrollutvärderingsinstrumentet kunde genomföras med tillgång till bästa möjliga information hos de berörda myndigheterna och organisationerna.

Informationen bör vidare hämtas in efter kalenderårets slut för att den ska vara möjlig att relatera till den statistik som tas fram genom Samverkansuppdraget, annan årlig statistik samt myndigheternas och övriga berördas årsredovisningar.

5.3 Synpunkter från deltagarna

I samband med redovisningen av genomförda självutvärderingar fick berörda myndigheter och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på kontrollutvärderingsinstrumentet. Nedan följer ESV:s sammanfattning av synpunkterna.¹²

⁹ Se bilaga 2

¹⁰ Se bilaga 3

¹¹ Insända självutvärderingar redovisas under bilaga 1.

¹² Synpunkterna redovisas i sin helhet i bilaga 5.

Arbetsförmedlingen skriver att de är mycket positiva till det instrument som ESV har utarbetat. De menar att instrumentet ger struktur och en systematik i arbetet som kommer att ge ett bra underlag för myndigheterna att göra egenvärderingar av kontroller och som också ger en grund för att mer systematiskt arbete med att förbättra kontroller inom området.

Till arbetsförmedlingens bedömning har bifogats en promemoria där arbetsförmedlingen på ett systematiskt sätt gått igenom sina ställningstaganden och som ger en informativ och fördjupad bild av hur de kommit fram till vilken nivå kontrollerna befinner sig på.

Centrala studiestödsnämnden anser att tidpunkten för genomförandet är väl vald eftersom arbetet med årsredovisningen ligger nära i tiden och dess analyser kan ligga till grund för bedömningen. De anser dock att självdeklarationen sammanfaller med och överlappar myndighetens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande i årsredovisningen. Centrala studiestödsnämnden efterlyser en självdeklaration på en mer praktisk nivå snarare än den övergripande strukturella nivån och som därmed kompletterar årsredovisningen.

Försäkringskassan skriver att ESV har uppgivit att de har utvecklat kontrollutvärderingsinstrumentet utifrån den interna styrningen och kontrollen för att minimera extraarbetet för myndigheter och organisationer. Men anser att det finns en risk för att effekten delvis blir den motsatta eftersom instrumentet i vissa delar är överlappande med de ISK-bedömningar som Försäkringskassan gör, och det är otydligt hur de olika bedömningarna kan förhållas till varandra. Kontrollutvärderingsinstrumentet är utformat för varje välfärdssystem men rutinerna för uppföljning av försäkringskassans interna styrning och kontroll har i större grad ett helhetsperspektiv för myndigheten. Vidare menar man att vissa delar av instrumentet rör hanteringen av strategiska risker och andra hanteringen av operativa risker i enskilda processer och att det finns viss otydlighet i att utvärderingen pendlar mellan dessa nivåer.

Försäkringskassan anser att begreppen kontroll och kontrollåtgärder inte heller är tillräckligt definierade i skrivelserna för att utvärderingen med säkerhet sker likartat mellan myndigheterna och pekar också på att det generellt finns en risk att självutvärderingar är mindre kritiska eller nyanserade än andra former av utvärderingar, en risk som ökar om centrala begrepp eller kriterier är vaga.

Migrationsverket skriver att man uppfattar mallen som något diffus och att den skulle vinna på att vara mer konkret och tydlig, en exemplifiering på varje punkt

skulle kunna hjälpa tanken på rätt väg. Man pekar också på att regelefterlevnad och hushållning/effektivitet inte enbart bygger på riskhanteringsprocessen, som implementerats inom myndigheten under senare år, utan snarare på exempelvis rutiner och systemutveckling som inte går att härleda i enlighet med riskhanteringsprocessen.

Sveriges Kommuner och Landsting ser arbetet mot felaktiga utbetalningar som en angelägen fråga men menar att det finns avgörande skillnader mellan kommunerna och de övriga deltagarna i det operativa genomförandet av pilotstudien. Varje kommun har att själva planera och genomföra sin verksamhet som en egen myndighet. Kommunerna har därför en möjlighet att göra en egen bedömning i frågor som berör den egna verksamheten. Sveriges Kommuner och Landsting anser att det finns en risk att om kommunerna själva ska göra en helhetsbedömning blir den för subjektiv. Man frågar sig vem i kommunen som frivilligt anger en låg nivå då man riskerar att bli offentligt granskad. Man anser därför att det är fara för kvalitetsproblem i bedömningen och fara för bortfall. Genomförandet bör därför mer anpassas efter kommunala förutsättningar om den ska få ett gott resultat.

Sveriges Kommuner och Landsting skriver att ett kontrollutvärderingsinstrument för kommuner bör utformas som ett antal kontrollfrågor inom olika områden som kommunen besvarar. Utifrån svaren borde sedan, enligt Sveriges Kommuner och landsting, Ekonomistyrningsverket göra en nivåbedömning av kommunens kontrollnivå. Sveriges Kommuner och Landsting är gärna med och ger synpunkter på ett alternativt bedömningsinstrument.

ESV har beaktat de lämnade synpunkterna vid utformningen av de förslag som avges i denna rapport.

6 Vidareutveckling av metod

6.1 Vad ska mätas

Utvärderingsmetoden ska enligt uppdraget stödja regeringens och myndigheternas styrning så att servicen till medborgarna kan förbättras och de felaktiga utbetalningarna minskar.

ESV har i den framtagna självdeklarationen valt att utvärdera hur myndigheterna och organisationerna har arbetat för att säkerställa att de har relevanta kontroller kopplade till välfärdssystemen. Det som utvärderas är deras process och förmåga att ta fram och implementera åtgärder (kontrollåtgärder) som är kopplade till genomförda riskanalyser.

Bland de synpunkter som deltagarna har lämnat har framförts att kontrollutvärderingsinstrumentet istället borde fokusera på att identifiera och utvärdera de kontroller som finns framtagna på myndigheterna. Man anser att det skulle vara ett komplement till bedömningen av den interna styrningen och kontrollen som görs i samband med årsredovisningen på myndigheterna och att en sådan redovisning skulle ge dem ett incitament att göra en ordentlig genomgång av sina processer och utvärdera de kontrollåtgärder som finns inbyggda i dem.

Kontroller finns enligt FUT-delegationen inom ramen för arbetet med beslutsunderlag, beslut, utbetalning och uppföljning av utbetalningar. Kontroller finns således inom hela handlägningsprocessen och inom ramen för uppföljningen av genomförda utbetalningar. Att identifiera samtliga dessa kontroller skulle vara ett omfattande arbete för de berörda och skulle ge en informationsmängd som skulle vara svårhanterlig och enligt ESV:s bedömning är det svårt att se att någon adekvat jämförelse skulle kunna göras utifrån den. Också den omständigheten att verksamheten löpande förbättras och utvecklas gör att materialet snart inte är aktuellt.

Utifrån de erfarenheter som har dragits efter pilotstudien anser ESV att syftet med kontrollutvärderingsinstrumentet även i fortsättningen bör vara att utvärdera myndigheternas och organisationernas process och förmåga att genom riskanalyser identifiera och implementera kontroller för att minimera risken för att felaktiga utbetalningar sker ur välfärdssystemen. En väl utvecklad process borde innebära att de har kontroll över sina processer och kunskap om kontrollers effektivitet som har diskuterats ovan.

6.2 Nyttan för myndigheter och regering

ESV menar att kontrollutvärderingsinstrumentet kommer att vara ett bra stöd för de berörda myndigheterna och organisationerna genom att hjälpa dem i arbetet att skapa struktur och systematik i arbetet med att identifiera, implementera, utvärdera och förbättra kontroller inom sina ansvarsområden. Den valda modellen kommer således att stödja utvecklingen av arbetet med kontroller och även stärka kontrollmedvetandet hos berörda myndigheter och organisationer.

Det framtagna instrumentet kommer enligt ESV:s bedömning också ge regeringen möjlighet att försäkra sig om att de utbetalande myndigheterna och organisationerna, inom ramen för de olika aspekterna av verksamhetsansvaret¹³, har effektiva processer för att säkerställa riktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen får också kunskap om vilka ambitionsnivåer myndigheter och organisationer har i sitt arbete, om någon utveckling har skett över tid eller om ambitionsnivån har förändrats.

Instrumentet kommer även att ge regeringen information om vilka brister eller utvecklingsmöjligheter som finns hos de berörda myndigheterna och organisationerna i arbetet med att säkra riktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. Instrumentet, tillsammans med annan rapportering från myndigheter och organisationer, ger också utrymme för att göra jämförelser dem emellan. Slutligen ger utvärderingsinstrumentet också regeringen ett underlag för dialoger med berörda parter och kan därmed vara ett stöd för regeringens styrning.

ESV anser också att metoden kommer att ge regeringen möjlighet att årligen följa upp det arbete som genomförs på myndigheterna och att den valda utgångspunkten för kontrollutvärderingsinstrumentet på ett bättre sätt svarar mot regeringens syfte med utvärderingen. Det beslutsunderlag¹⁴ som tas fram på myndigheterna vid självutvärderingen bör kunna utgöra ett underlag för vidare dialog mellan regering och berörda myndigheter om regeringen bedömer att det finns behov för en sådan dialog.

6.3 Redovisning mot välfärdssystem och/eller organisation

I pilotstudien har ESV begärt att de deltagande myndigheterna och organisationerna skulle redovisa utvärderingen per välfärdssystem. Deltagarna ifrågasatte detta i samband med redovisningen och de myndigheter som har ett ansvar för mer än ett välfärdssystem valde att lämna en redovisning för hela myndigheten. Som orsak till det pekade man bland annat på att den interna styrningen och kontrollen i större grad

¹³ Definieras i 3 § Myndighetsförordningen (2007:515)

¹⁴ Se exempelvis bilaga 6, Arbetsförmedlingens underlag för bedömning

har ett helhetsperspektiv för myndigheten och att det inte går att särredovisa det arbetet per välfärdssystem.

Deltagande myndigheter har angivit att arbetet till stor del inte genomförs per välfärdssystem utan att på en mer övergripande nivå som kopplas till de uppgifter myndigheten har. I en utveckling av kontrollutvärderingsinstrumentet bör ställning tas till om utvärderingen ska ske per välfärdssystem eller per myndighet.

6.4 Tidpunkt för genomförande

ESV valde att begära in självutvärderingen i mitten av februari för att de berörda myndigheterna och organisationerna skulle ha möjlighet att utnyttja det arbete som genomförs för att ta fram årsredovisningar och i förekommande fall bedömningar om den interna styrning och kontrollen. De synpunkter som har lämnats om tidpunkten är att man anser att den är väl vald.

Eftersom de ställningstaganden som görs i årsredovisningen har en direkt bäring på de ställningstaganden som görs i kontrollutvärderingsinstrumentet är det dock rimligt att årsredovisningen är fastställd innan arbetet med kontrollåtgärder redovisas. Det kan därför finnas anledning att skjuta kontrollutvärderingen ett par veckor framåt i tiden och att redovisningen lämnas i samband med eller alldeles efter årsredovisningens inlämnande.

6.5 Välfärdssystem och deltagare

6.5.1 Berörda välfärdssystem

De 16 välfärdssystem som valts ut av FUT-delegationen har stora skillnader i volym. I tabellen nedan har sammanfattats vem som ansvarar för respektive välfärdssystem och hur mycket de omsatt under 2007. I tabellen redovisas också en bedömning av hur mycket som av FUT-delegationen har bedömts betalats ut felaktigt från systemen.

Välfärdssystem	Beslutande	Utbetald ersättning		Bedömning, för mycket utbetalt	
		Mnkr ¹⁵	Andel %	Mnkr ¹⁶	Andel %
Ersättning till asylsökande	MV	677	0,3	58	0,4
Tandvårdersättning	FK	3 259	1,4	97	0,6
Assistentersättning	FK	14 675	6,4	1 241	7,7
Sjukpenning	FK	29 228	12,8	2 600	16,2
Sjuk- och aktivitetsersättning	FK	68 360	29,9	4 510	28,1
Bostadstillägg pensionärer	FK	7 263	3,2	628	3,9
Föräldrapenning	FK	22 684	9,9	1 889	11,8
Tillfällig föräldrapenning	FK	4 484	2,0	566	3,5
Underhållsstöd	FK	2 123	0,9	101	0,6

¹⁵ Hämtat från Rätt och riktigt, SOU 2008:74, Tabell 1.1

¹⁶ Hämtat från Vad kostar felen, Rapport 7, Delegationens mot felaktiga utbetalningar, Tabell 6.18

Aktivitetsstöd	FK	7 369	3,2	372	2,3
Bostadsbidrag	FK	3 377	1,5	252	1,6
Lönebidrag (Arbetsgivarstöd)	AF	7 634	3,3	417	2,6
Anställningsstöd	AF	5 980	2,6	132	0,8
Studiemedel	CSN	20 844	9,1	987	6,1
Arbetslöshetsersättning	A-kassor	23 073	10,1	758	4,7
Ekonomiskt bistånd	Kommuner	7 518	3,3	1 468	9,1
Summa		228 548	100	16 076	100

Ur tabellen går att utläsa att Sjuk- och aktivitetsersättning utgör nära en tredjedel av utbetalda medel från de 16 systemen 2007. Andra större välfärdssystem är Sjukpenning, Föräldrapenning, Studiemedel och Arbetslöshetsersättning. Jämfört utfallet av de sexton valda välfärdssystemet med välfärdssystemet Ålderspension är de nästan lika stora. Ur Ålderspensionssystemet utbetalades 176 352 miljoner kronor 2007.¹⁷

Vad gäller ekonomiskt bistånd vill ESV dock peka på att FUT-delegationen har noterat att det inom ramen för ekonomiskt bistånd är svårt att definiera vad som är rätt och fel utbetalt¹⁸ och att osäkerhetsintervallet är stort¹⁹.

Av de utvalda välfärdssystemen svarade kommunerna under 2007 för endast dryga tre procent av de utbetalda medlen. Arbetslöshetskassorna dryga tio procent och statliga myndigheter för cirka 87 %. Vad gäller bedömningen av hur mycket som har betalats ut felaktigt är andelen cirka nio procent för kommuner, fem procent för arbetslöshetskassorna och cirka 86 % för de statliga myndigheterna.

6.5.2 Allmänhetens förtroende för välfärdssystemen

En aspekt som också måste beaktas vid ställningstagandet om vilka myndigheter och organisationer som ska omfattas av utvärderingen av den kontroll som sker av utbetalningar från välfärdssystemen är allmänhetens förtroende för att de utbetalningar som sker från systemen är riktiga.

FUT-delegationen skriver i Rätt och riktigt att ”en stor majoritet av folket och handläggare vid myndigheter tror att bidragsfusket är omfattande. Om en sådan attityd får ett så starkt fäste, är risken överhängande att den utvecklas till en norm och en sanning. Hos den enskilde finns en vilja att göra rätt för sig om alla andra också gör rätt för sig. Om normen i stället blir den omvända – att alla fuskar – och denna norm dessutom får stå oemotsagd, är risken överhängande att allt fler förändrar sitt beteende till att börja bidragsfuska. Bilden av omfattningen måste därför ändras.”²⁰

¹⁷ Hämtat från Rätt och riktigt, SOU 2008:74, Tabell 1.1

¹⁸ Vad kostar felen, Rapport 7, Delegationens mot felaktiga utbetalningar, s 297

¹⁹ Vad kostar felen, Rapport 7, Delegationens mot felaktiga utbetalningar, s 85 och s 90

²⁰ Rätt och riktigt (SOU 2008:74), s 60

ESV anser att ett kontrollutvärderingsinstrument stödjer utbetalande myndigheter och organisationer att utveckla effektiva kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen och kan samtidigt påvisa ett strukturerat arbetssätt för att komma tillrätta med eventuella oegentligheter är ett stöd i arbetet att upprätthålla allmänhetens förtroende för välfärdssystemen.

6.5.3 Deltagande myndigheter och organisationer

I Sverige finns 290 kommuner som samtliga skulle kunna omfattas av en utvärdering av den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen. Under Inspektionen för arbetslöshetskassors tillsyn finns 32 självständiga arbetslöshetskassor som också skulle kunna omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet. Det finns cirka 250 myndigheter under regeringen varav ESV har föreslagit att fyra borde omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet.

De olika grupperna som kan beröras av kontrollutvärderingsinstrumentet har till viss del olika förutsättningar vad gäller organisation och styrning. För att metoden ska kunna användas av samtliga finns det ett behov att ta större hänsyn till dessa olikheter och anpassa kontrollutvärderingsinstrumentet till de olika förutsättningar som föreligger. Om kommuner och arbetslöshetskassor ska genomföra en självutvärdering med stöd av kontrollutvärderingsinstrumentet bör samverkan ske mellan ESV, Sveriges kommuner och landsting och Arbetslöshetskassornas samorganisation för att anpassa instrumentet till deras förutsättningar.

6.5.4 Ställningstaganden

Utifrån ett perspektiv att det finns cirka 290 kommuner som kan bli föremål för att arbeta med kontrollutvärderingsinstrumentet och att Ekonomiskt bistånd endast utgör drygt tre procent av utbetalda medel från utvalda välfärdssystem så kan det kommunala deltagandet ifrågasättas. Men beaktas istället att cirka nio procent av bedömt felaktiga utbetalningar sker från välfärdssystemet blir inte bedömningen nödvändigtvis densamma. Även om utbetalningarna från Ekonomiskt bistånd är förhållandevis små så bedömer ESV att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet är av betydelse för allmänhetens förtroende för välfärdssystemen som helhet.

ESV menar att ett kommunalt deltagande i arbetet med att utvärdera kontrollen av utbetalningar från välfärdssystemen bör överväga vidare. Vid ett deltagande bör ett urval göras som innebär att deltagandet begränsas till ett de största kommunerna och en lämplig grupp av andra kommuner av olika storlek. Vid valet av vilka kommuner som ska delta bör det beaktas att kommunernas deltagande i kontrollutvärderingen är frivilligt, kommunerna kan välja att genomföra utvärderingen eller avstå, och att urvalet därför behöver göras i samverkan med kommunerna.

Vad gäller utbetalningar från de 32 självständiga arbetslöshetskassorna kan ett liknande resonemang som för kommunerna föras.

Enligt ESV:s bedömning bör Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden och Arbetsförmedlingen omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet. Detta med anledning av att de hanterar en så stor andel av de utbetalda medlen och att bedömningen av felaktigt gjorda utbetalningar från valda välfärdssystemen är väsentliga ur ett allmänrättsmedvetande perspektiv.

För Migrationsverkets del är ett deltagande inte lika självklart eftersom dess andel av de bedömda felaktiga utbetalningarna endast ligger på 0,3 % av de utvalda välfärdssystemen. Något som talar för att Migrationsverk borde delta i kontrollutvärderingen är att de genom sitt deltagande kan visa att de har en effektiv process som säkrar korrekta utbetalningar från välfärdssystemet ersättning till asylsökande. Detta stödjer arbetet med att upprätthålla allmänhetens förtroende för välfärdssystemen. Eftersom kontrollutvärderingsinstrumentet är anpassat till det interna styr och kontrollarbete som ska bedrivas på myndigheten enligt förordningen om intern styrning och kontroll, bör den extra insatsen myndigheten behöver göra för att besvara utvärderingen vara liten. Utvärderingen bör också kunna vara ett stöd i myndighetens arbete med att utveckla och bedöma den interna styrningen och kontrollen på myndigheten och därmed skapa nytta för myndigheten. ESV anser därför att Migrationsverkets också bör omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet.

Inom ramen för Samverkansuppdraget kommer omfattningsstudier att genomföras för att bedöma det totala antalet felaktiga utbetalningar per välfärdssystem. Uppdraget ska redovisas i februari 2011²¹. ESV anser att dessa omfattningsstudier bör vara ett underlag för att ta ställning till vilka välfärdssystem samt myndigheter och organisationer som i framtiden bör omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet. Även de riskanalyser som ska genomföras inom ramen för projektet, för att identifiera systemövergripande risker bör användas som underlag.

I avvaktan på detta arbete och under vidareutvecklingen av kontrollutvärderingsinstrumentet anser ESV att de fyra myndigheter som gör utbetalningar från de utvalda välfärdssystemen bör omfattas av utvärderingen, det vill säga: Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Regeringen bör också mot bakgrund av tidigare förda resonemang ta kommuners och arbetslöshetskassornas deltagande i övervägande.

²¹ Bilaga till Samverkansuppdrag om utveckling av metoder för redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, Fi2009/2137 (delvis)

6.6 Bedömningsmall

Metoden syftar till att stödja regeringens, myndigheter och organisationernas styrning och ge möjlighet att årligen följa berörda insatser avseende den kontrollverksamhet som är kopplad till felaktiga utbetalningar. Metoden ska också ge möjlighet att göra jämförelser mellan olika myndigheter och organisationer som hanterar utbetalningar från välfärdssystemen.

Den framtagna bedömningsmallen ger enligt ESV en enkel överskådlig bild över vilka ambitioner myndigheter och organisationer har i sitt arbete med kontroller för att säkra riktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utifrån de synpunkter som har inkommit från berörda myndigheter gör ESV bedömningen att kontrollutvärderingsinstrumentet också kan ge det efterfrågade stödet till de deltagande myndigheternas och organisationernas styrning. Dock behöver viss utveckling ske av rapporteringsmallen. Utvärderingarna bör vara värdefulla för regeringens styrning av berörda myndigheter. Det bör dock poängteras att ESV bedömer att det kommer att finnas ett behov av en kontinuerlig utveckling och förbättring av instrumentet och att denna utveckling bör vara en del av förvaltningen av systemet.

6.7 Stödande texter

Viss kritik har framförts kring det material som ESV har tagit fram. Bland annat har bedömningsskalan beskrivits som något diffus och att den skulle vinna på att vara mer konkret och tydlig. Det har också framförts att vissa centrala begrepp, exempelvis kontroller och kontrollåtgärder, är otydligt definierade. ESV förutsåg delvis detta inför genomförandet av pilotstudien och utarbetade därför en promemoria²² för att underlätta tolkning av begrepp med mera. Med anledning av den kritik som har lämnats finns det anledning för ESV att gå igenom utformningen av bedömningsskalan och att förtydliga stödmaterialet i det fortsatta utvecklingsarbetet.

6.8 IT-stöd

Beroende på hur många myndigheter och organisationer som omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet kan det finnas anledning att ta fram ett IT-stöd för inrapportering av självutvärderingen. Med de begränsningar som ESV har föreslagit, fyra myndigheter, finns det initialt inte anledning att ta fram ett IT-stöd.

²² Se bilaga 3, PM kontrollutvärdering, pilotstudie

Om fler myndigheter och organisationer i ett senare läge ska omfattas av kontrollutvärderingsinstrumentet bör IT-stödet ha följande funktionaliteter:

- Användarstöd
- Inrapporteringsverktyg
- Rapportframställare

Man kan tänka sig att IT stödet är Webbaserat och ger möjligt för användarna att logga in och redovisa i systemet. Det ska vara möjligt att lägga in utkast och uppdatera innan man fastställt ett ställningstagande. Det bör också vara möjligt för användarna att se och hämta historiska data.

Bedömningsschemat är utgångspunkt för redovisning. Förklarande texter till påståendena i schemat bör vara tillgängliga i systemet.

Det är i dagsläget svårt att avgöra kostnaderna för att ta fram och förvalta ett IT-stöd för kontrollutvärderingsinstrumentet. En tydlig kravspecifikation måste tas fram för att göra en sådan beräkning. Tidsåtgången för framtagandet av ett IT-stöd till kontrollutvärderingsinstrumentet kan utifrån ESV:s erfarenheter vid framtagande av liknande system uppskattas till nära tusen timmar.

6.9 Årlig kontroll

ESV föreslår att frågorna besvaras av berörda en gång per år. Resultatet av utvärderingen bör finnas tillgängligt för regeringen inför vårbudgeten. ESV föreslår även att uppgifterna begärs in per kalenderår så att informationen kan relateras till den statistik som tas fram utifrån Samverkansuppdraget och användas i Årsredovisningen för staten och övrig årlig statistik. Uppgifterna bör därför hämtas in i nära samband med att årsredovisningen fastställs av berörda.

6.10 Förvaltning av kontrollutvärderingsinstrumentet

Mot bakgrund av kontrollutvärderingsinstrumentets koppling till intern styrning och kontroll och den normerande roll ESV har, föreslås att ESV förvaltar kontrollutvärderingsinstrumentet. Inom ramen för förvaltningen bör ingå att inhämta rapporteringen, göra en viss analys och göra en årlig sammanställning för vidare rapportering till regeringen samt att vidareutveckla instrumentet.

Referenser

Statskontoret

- 2006:7, *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar* – en utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan
- 2008:12, *Återkrav vid felaktiga utbetalningar* – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsförordningar
- 2008:18, *Utredning om myndighetsanalyser*
- 2009:8, *Rätt med ändå fel* – en granskning av Centrala Studiestödsnämndens arbete för felaktiga utbetalningar
- 2009:13, *Sagt men inte gjort* – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar
- 2009:19, *Den nya försäkringskassan* – i rätt riktning men långt kvar
- Remissvar på Betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen (SOU 2009:6)
- Remissvar på Brist och brådska – en översyn av aktivitetsersättningen (SOU 2008:102)
- Remissvar över betänkandet, Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74)

Arbetsförmedlingen

- Rutinbeskrivning av handläggning och utbetalning av lönebidrag
- Åtterrapporering enligt regleringsbrevet för år 2009 – Utöva det elektroniska informationsutbytet inom den offentliga förvaltningen

Riksrevisionen

- 2008:31, *Svenska trygghetssystem utomlands* – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering
- 2009:07, *Beslut om sjukpenning* – har Försäkringskassan tillräckligt med underlag?
- Riksrevisorernas årliga rapport 2009, Dnr 30-2009-0395

Centrala studiestödsnämnden

- Processbeskrivning över Hantera studiemedel
- Rapport augusti 2008 – Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands
- Svar på Statskontorets rapport (2008:12) Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar
- Svar på Återkrav inom välfärdssystemen (SOU 2009:6)

SOU

- 2008:74 *Rätt och riktigt* FUT delegationen- Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
- 2009:6 *Återkrav inom välfärdssystemen* – Återkravsutredningen (Fi 2007:15)

FUT-delegationen

- Rapport 7, november 2007 *Vad kostar felen* – Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen
- Rapport 9, juni 2008 *Hur tryggar vi trygghetssystemen* – Kontroller och kontrollmetoder

Sveriges Kommuner och Landsting

- Yttrande 2007-02-08 – Vad kostar felen? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen

Stockholms stad

- Sammanfattning av rapporten Förstudie för att utreda förutsättningarna för stadens fortsatta arbete mot felaktiga utbetalningar (december 2008)

Inspektioner för arbetslöshetskassorna

- 2009:11 Rapport – Återkrav av felaktigt utbetald ersättning och återbetalning av statsbidrag Arbetslöshetskassornas rutiner och åtgärder

Försäkringskassan

- Informationsblad om Sjukersättning, Socialförsäkringslagen för sjukersättning och aktivitetsersättning samt Bostadstillägg till pensionärer
- Process- och rutinbeskrivning beskrivning för att Utreda och besluta om föräldrapenning

Migrationsverket

- Övergripande Rutinbeskrivning/flödesschema för ersättning till asylsökande

Statens kvalitets- och kompetensråd

- CAF-modellen, The Common Assessment Framework²³

The European Institute of Public Administration

- CAF 2006, The Common Assessment Framework (CAF), Improving an organisation through self-assessment²⁴

²³ Den svenska översättningen av modellen kan laddas ner från EIPA (European Institute of Public Administration), www.eipa.eu

²⁴ Den utvecklade modellen finns inte översatt till svenska men kan laddas ner på flera andra språk bl.a. engelska från EIPA:s hemsida.

Bilaga 1, Resultat av pilotstudie

De deltagande myndigheterna och organisationerna har utifrån bedömningsskalan redovisat sina ställningstaganden i den redovisningsmall som ESV har tagit fram. Bedömningarna redovisas nedan som de har redovisats till ESV.

Arbetsförmedlingen

Redovisningsmall

Arbetsförmedlingen, samtliga av de välfärdssystem som förvaltas av Arbetsförmedlingen har utvärderats gemensamt.

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	<p><u>Avvikelse</u> Samtliga kriterier fungerar inte fullt ut på samtliga nivåer inom myndigheten</p> <p><u>Planerade insatser</u> 1) Lokala riskanalyser och lokala kontrollplaner ska införas 2010 2) Arbete med att analysera kostnads och nyttoaspekter avseende kontrollåtgärder påbörjas under 2010 3) Systematik för uppföljning av kontrollåtgärder på lokal nivå ska implementeras i hela organisationen 2010</p>		Grundläggande	Etablerad
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	<p><u>Ingen avvikelse</u></p> <p><u>Planerade insatser</u> 1) Arbete med stickprov för kvalitet i ärendehandläggning, och indikatorer för att mäta förtydning av ett antal parametrar, kommer att kopplas samman med arbetet med interna kontrollplaner på nationell och lokal nivå under 2010. 2) Arbete nyckeltal och indikatorer kopplade till Arbetsförmedlingens instruktion ska ses över under 2010</p>		Grundläggande	Etablerad
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	<p><u>Avvikelser</u> Viss avvikelse finns då systematik i stickprov i ärendehandläggning inte fullt ut är implementerad i hela organisationen.</p>		Etablerad	Etablerad
Kontrollåtgärder – Redovisning	<p><u>Ingen avvikelse</u></p>		Etablerad	Etablerad

I bilaga 6 bifogas det underlag som tagits fram på Arbetsförmedlingen och som har legat till grund för myndighetens ställningstaganden och bedömningar inför ifyllandet av kontrollutvärderingsinstrumentet.

Centrala studiestödsnämnden

Redovisningsmall

CSN, studiemedel

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt			3. Etablerad	3. Etablerad
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	När det gäller målet att motverka felaktiga utbetalningar pågår ett utvecklingsarbete kring processmålns nyckeltal, definition av nyckeltal (beräkning) samt tolkning (beskrivning av hur nyckeltalet ska tolkas). Kort och gott vad som ska beskrivas och vad som ska mätas. Nyckeltal för detta mål beräknas därmed kunna användas fullt ut 2012.		3. Etablerad	3. Etablerad
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad			3. Etablerad	3. Etablerad
Kontrollåtgärder – Redovisning			3. Etablerad	3. Etablerad

Sammanfattning planerade insatser:

CSN arbetar systematiskt för att minska andelen studiestöd som betalas ut på felaktiga grunder. Arbetet bedrivs genom att myndigheten kartlägger de risker som finns, därefter verifieras omfattningen av riskerna och slutligen utarbetas och utförs olika typer av åtgärder. Detta för att säkerställa att rätt åtgärder prioriteras samt för att säkerställa att åtgärderna är kostnadseffektiva för myndigheten och rättsäkra för den enskilde studeranden. Detta långsiktiga arbete beräknas resultera i att myndigheten under 2012 har bestämt kontrollnivån för de risker som har identifierats leda till felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan

Redovisningsmall

Försäkringskassan

Avgränsning: Det nedanstående baseras på en samlad bedömning av kontrollarbetet i försäkringshandläggningen inom de välfärdssystem som administreras av Försäkringskassan och som omfattas av pilotundersökningen. Bedömningen har avgränsats till arbetet att förebygga felaktiga utbetalningar som bedrivs vid Försäkringskassans avdelning för Försäkringsprocesser, och är således inte helt uttömmande. Bedömningen ska i första hand betraktas som ett försök att använda kontrollutvärderingsinstrumentet.

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	<p>Avvikelser: Kontrollåtgärder är generellt sett inbyggda på processnivå och följs upp genom mätningar av bland annat processefterlevnaden och rättsillämpningen i handläggningen. Behov av ytterligare kontrollåtgärder identifieras och genomförs inom ramen för en årlig riskhantering avseende felaktiga utbetalningar i handläggningen. I samband med detta dokumenteras en riskacceptans. Kontrollåtgärder utarbetas emellertid även vid sidan av riskhanteringsprocessen som en reaktion mot, exempelvis, brister som framkommer i löpande kvalitetsmätningar. Vidare utvärderas inte samtliga kontrollåtgärder systematiskt.</p> <p>Planerade insatser: Ett arbete med att dokumentera kontrollstrukturen i handläggningen och definiera olika former av nyckelkontroller har påbörjats. Detta arbete förväntas öka medvetenheten om kontrollperspektivet i processarbetet, oavsett vilka skal som ligger bakom en eventuell revidering.</p>		Grundläggande	Grundläggande
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	<p>Planerade insatser: Ett arbete med att dokumentera kontrollstrukturen i handläggningen och definiera olika former av nyckelkontroller har påbörjats. Detta arbete förväntas öka medvetenheten om kontrollperspektivet i processarbetet, oavsett vilka skal som ligger bakom en eventuell revidering.</p>		Etablerad	Etablerad
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	<p>Planerade insatser: Ett arbete med att dokumentera kontrollstrukturen i handläggningen och definiera olika former av nyckelkontroller har påbörjats. Detta arbete förväntas öka medvetenheten om kontrollperspektivet i processarbetet, oavsett vilka skal som ligger bakom en eventuell revidering.</p>		Etablerad	Etablerad
Kontrollåtgärder – Redovisning	Försäkringskassan avstår från en bedömning om redovisning med hänvisning till den ovan angivna avgränsningen.			

Migrationsverket

Redovisningsmall

Migrationsverket, Ersättning till asylsökande

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	<p><i>Avvikelser</i> Arbetet med riskanalyser och därmed även uppföljning av desamma är ännu ej tillförlitligt implementerat på samtliga enheter. Delegation och stödmaterial finns men arbetet är inte tillräckligt etablerat på samtliga enheter.</p> <p><i>Planerade insatser i punktform</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Ge uppdrag till mottagningsenheterna att genomföra särskild riskanalys på utbetalning till asylsökande Ge uppdrag till samordningsgruppen för mottagning att göra en övergripande riskanalys samt upprätta en förteckning över de kontroller som finns, ex inbyggt i systemet och i inarbetade rutiner 		Grundläggande	Etablerade
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	<p><i>Avvikelser</i> Myndigheten har kontrollåtgärder på processnivå även om nyckel- och matetal inte finns i alla delar.</p> <p><i>Planerade insatser i punktform</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Fortsatt översyn och utveckling av nyckeltal Myndigheten eftersträvar kostnadseffektivitet men nöjer sig mot bakgrund av formuleringen i regeringsbrevet att vara på etablerad nivå även 2011. 		Etablerade	Etablerade
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	<p><i>Avvikelser</i></p> <p><i>Planerade insatser i punktform</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Eventuell utveckla befintlig myndighetsintern förvaltningsutbildning med inriktning mot mottagningsverksamheten Riktad utbildning grundad på de brister som uppräcks vid uppföljning av kontrollåtgärder Undersöka kostnadseffektiviteten i kontrollåtgärderna 		Etablerade	Kvalificerade
Kontrollåtgärder – Redovisning	<p><i>Avvikelser</i> Bör utvärdera kontrollerna i processen med regelbundenhet vilket inte går idag. Kan inte se historiken i systemen i den utsträckning som vore önskvärd.</p> <p><i>Planerade insatser i punktform</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Utvärdera kostnadseffektiviteten i kontrollåtgärderna. 		Etablerade	Kvalificerade

Elektrikernas arbetslöshetskassa

Redovisningsmall

Elektrikernas arbetslöshetskassa, arbetslöshetsförsäkring

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	<p><i>Avvikelser:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Dokumentationsförteckning finns, men behöver förtydliga genom värdering och strukturering. <p><i>Åtgärder inför nästa år:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Genomförd riskanalys ska resultera i en åtgärdsplan Åtgärdsplanen ska följas upp systematiskt En analys av kostnads- och nyttoaspekten ska genomföras 	-	2	3
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	<p><i>Åtgärder inför nästa år:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De kontrollåtgärder som finns, t.ex. i budgetinstrumentet, är inte fullt inbyggda i organisationens processer Kontrollåtgärderna syftar till kostnadseffektivitet och fångar upp avvikelser, men behöver automatiseras 	-	2	4
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	<p><i>Åtgärder inför nästa år:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Kontrollåtgärderna är i vissa fall, men inte samtliga, anpassade på processnivå Arbete med processinventering och -analys fortsätter 	-	2	3
Kontrollåtgärder – Redovisning	<p><i>Åtgärder inför nästa år:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Rapportering och redovisning sker på ett tillfredsställande sätt. På längre sikt kan den behöva kopplas till verksamhetens processer. 	-	2	2

Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa

Redovisningsmall

Livsmedelsarbetarnas arbetslöshetskassa, arbetslöshetsförsäkring

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	Ange eventuella avvikelser Riskanalysen inte fastställd av styrelsen Ange planerade insatser i punktform		2	3
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	Ange eventuella avvikelser Riskanalysen inte fastställd av styrelsen Ange planerade insatser i punktform		2	3
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	Ange eventuella avvikelser Riskanalysen inte fastställd av styrelsen Ange planerade insatser i punktform		3	4
Kontrollåtgärder – Redovisning	Ange eventuella avvikelser Riskanalysen inte fastställd av styrelsen Ange planerade insatser i punktform		3	4

Bilaga 2, Bedömningsmatris

Bedömningsmatris

Nivåer för arbetet med kontroller

Kontrollnivå	Kontrollåtgärder – Allmänt
4 Kvalificerad	<ul style="list-style-type: none"> • Effektiviteten i införda kontrollåtgärder utvärderas återkommande och kontrollåtgärder omprövas • Arbetet med kontrollåtgärder bedrivs i en väl avvägd och kostnadseffektiv process • Ledningen för återkommande dialoger om risker och den gemensamma riskacceptansen
3 Etablerad	<ul style="list-style-type: none"> • Ledningen är engagerad i riskhanteringsprocessen och håller sig informerad om väsentliga kontrollåtgärder • Framtagna kontrollåtgärder bygger på en riskanalys med fastställd riskacceptans • Kostnads och nyttoaspekten är beaktad vid beslut om kontrollåtgärder • De införda kontrollåtgärderna följs upp och utvärderas systematiskt • Det finns en strukturerad process där väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras till rätt mottagare i rätt tid • Avvikelser och behov av nya kontrollåtgärder kommuniceras till berörda både inom och utanför myndigheten/organisationen
2 Grundläggande	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvaret för framtagande och införande av kontrollåtgärder är tydligt • Kontrollåtgärder tas fram utifrån riskanalyser, beslutas och införs enligt plan • Det finns former för uppföljning av kontrollåtgärder • Rapporter från intern- och externrevision hanteras och synpunkter beaktas • Det finns former för hur dokumentationen om kontrollåtgärder ska upprättas • Väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras reaktivt till myndighetens ledning och övriga berörda • Införda kontrollåtgärder är kommunicerade med berörda medarbetare
1 Otillfredsställande	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrollstrukturen är informellt utformad eller saknas till stora delar • Ansvar för riskanalys och kontroller är otydligt fördelat • Kontrollåtgärder är inte framtagna med stöd av en riskanalys • Organisationen efterlever inte de framtagna kontrollåtgärderna • Ingen eller bristfällig uppföljning sker av införda kontroller

Kontrollnivå	Kontrollåtgärder – Effektivitet och hushållning
4 Kvalificerad	<ul style="list-style-type: none"> • De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar avvikelser i effektivitet/kvalitet
3 Etablerad	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationen har inbyggda kontrollåtgärderna på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga effektivitets- och kvalitetsbrister • Nyckeltal eller andra mätetal finns kopplat till måluppfyllelse, effektivitet och hushållning
2 Grundläggande	<ul style="list-style-type: none"> • Nödvändiga kontrollåtgärder kopplade till effektivitet och måluppfyllelse är definierade
1 Otillfredsställande	<ul style="list-style-type: none"> • Kunskap om behovet av kontrollåtgärder kopplade till att verksamheten bedrivs effektivt och att organisationen hushåller väl med statens medel samt att organisationen når för sig uppställda mål (effektivitet måluppfyllelse) saknas

Kontrollnivå	Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad
4 Kvalificerad	<ul style="list-style-type: none"> • De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar avvikelser i regelefterlevnaden
3 Etablerad	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationen har inbyggda kontrollåtgärderna på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga avvikelser och överträdelser av regelefterlevnaden
2 Grundläggande	<ul style="list-style-type: none"> • Nödvändiga kontrollåtgärderna kopplat till regelefterlevnad är definierade
1 Otillfredsställande	<ul style="list-style-type: none"> • Kunskap saknas om behovet av kontrollåtgärder kopplade till att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (regelefterlevnad). Verksamheten ska även bedrivas i enlighet med organisationens interna regelverk.

Kontrollnivå	Kontrollåtgärder – Redovisning
4 Kvalificerad	<ul style="list-style-type: none"> • De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar felaktigheter i redovisning av verksamheten
3 Etablerad	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationen har inbyggda kontrollåtgärderna på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga fel eller brister i redovisning av verksamheten
2 Grundläggande	<ul style="list-style-type: none"> • Nödvändiga kontrollåtgärderna kopplat till redovisning av verksamheten är definierade
1 Otillfredsställande	<ul style="list-style-type: none"> • Kunskap om behovet av kontrollåtgärder kopplade till en rättvisande och tillförlitlig redovisning av verksamheten (redovisning) saknas

Bilaga 3, PM Kontrollutvärdering, pilotstudie

Innehållsförteckning

Bakgrund	32
Berörda myndigheter/organisationer	33
Myndigheternas redovisning	33
Kontrollutvärderingsinstrumentets uppbyggnad	33
Kvalitetssäkring	34
Val av kontrollnivå	34
Att fylla i bedömningsmallen	35
Förklaring av nivåer och kriterier	36
Nivå 1 Otillfredsställande.....	36
Nivå 2 Grundläggande.....	37
Nivå 3 Etablerad.....	39
Nivå 4 Kvalificerad.....	41

Bakgrund

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av regeringen fått i uppdrag att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar i välfärdssystemen (Fi2009/4747) samt lämna förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av en sådan utvärdering.

Metoden ska ge möjlighet till att årligen följa upp berörda myndigheters insatser avseende den kontrollverksamhet som är kopplad till utbetalningar samt göra jämförelser mellan olika myndigheter som hanterar utbetalningar från välfärdssystemen. Resultatet ska redovisas till regeringen.

ESV har valt att använda en självdeklaration för att genomföra utvärderingen. Självdeklarationen fokuserar på hur myndigheterna har arbetat för att säkerställa att de har relevanta kontroller kopplade till välfärdssystemen i olika skeden i processen, som exempelvis vid ansökan, handläggning och beslut samt vid utbetalning.

För att minimera extraarbete för myndigheter och organisationer har ESV valt att bygga kontrollutvärderingsinstrumentet utifrån den interna styrning och kontroll som bland annat regleras i förordning (2007:603). Utvärderingen fokuserar på de kontrollåtgärder som myndigheten ska identifiera och införa för att begränsa felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Berörda myndigheter/organisationer

Ekonomistyrningsverket gör bedömningen att de myndigheter och organisationer som ansvarar för utbetalningar från välfärdssystemen bör genomföra denna självutvärdering. Följande myndigheter och organisationer bör därför genomföra en självutvärdering för att utvärdera kontrollen av utbetalningar från välfärdssystemen:

- Arbetsförmedlingen,
- Centrala studiestödsnämnden,
- Försäkringskassan och
- Migrationsverket

samt

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring och
- Sveriges kommuner och landsting

för vidare befordran till av dem utvalda a-kassor och kommuner.

Myndigheternas redovisning

Redovisningen lämnas i bifogad redovisningsmall till Ekonomistyrningsverket via e-post till registrator@esv.se. Ange ESV:s diarienummer 10-761/2009. Redovisningen lämnas senast den 14 februari 2010.

Myndigheter/organisationer kan också lämna synpunkter på deltagande, metod, frågeställningar, stödmaterial, tidpunkt för rapportering m.m. Dessa lämnas i samband med att bedömningen redovisas till Ekonomistyrningsverket.

Har ni några frågor om arbetet med kontrollutvärderingsinstrumentet kan ni kontakta utredaren Patrick Freedman, Funktionen för intern styrning och kontroll, ESV, 08-690 44 29, patrick.freedman@esv.se.

Kontrollutvärderingsinstrumentets uppbyggnad

Kontrollutvärderingsinstrumentet bygger på en självutvärdering där myndigheten/organisationen själv ska ta ställning till hur de har arbetat med kontrollaktiviteter i syfte att minska felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen och vilka ambitionsnivåer de har för arbetet. Utvärderingen är tänkt att genomföras årligen.

Instrumentet är uppdelat i fyra områden. Ett är kopplat till arbetet med kontrollåtgärder i allmänhet de övriga är kopplade till kontrollåtgärderna som berör verksamhetsansvaret i 3 § Myndighetsförordningen (2007:515): Effektivitet och hushållning, Regelefterlevnad och Rapportering. Varje område ska utvärderas genom

att myndigheten tar ställning till vilken nivå arbetet med kontrollåtgärder befinner sig på. De olika nivåerna är: 1) Otillfredsställande, 2) Grundläggande 3) Etablerad och 4) Kvalificerad. Varje nivåhöjning innebär en mer integrerad, djupgående och effektiv process för arbetet med kontrollåtgärder. Myndighetens/organisationens ställningstaganden om vilken nivå deras arbete med kontrollåtgärder befinner sig på och vilken ambitionsnivå de har för detta arbete, ska redovisas i en mall för självdeklaration.

Självutvärderingen ska genomföras per myndighet och per välfärdssystem. En myndighet kan därför behöva genomföra fler utvärderingar beroende på hur många välfärdssystem de arbetar med. Utvärderingen berör de välfärdssystem som definierades av FUT-delegationen²⁵ och som utgör basen för RUT-projektets²⁶ arbete:

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------|
| – Assistansersättning | – Tandvårdersättning |
| – Sjuk- och aktivitetsersättningar | – Sjukpenning |
| – Bostadstillägg till pensionärer | – Föräldrapenning |
| – Tillfällig föräldrapenning | – Underhållsstöd |
| – Bostadsbidrag | – Arbetslöshetsersättning |
| – Aktivitetsstöd | – Lönebidrag m.m. |
| – Anställningsstöd | – Studiestöd |
| – Ekonomiskt bistånd | – Ersättning till asylsökande |

Kvalitetssäkring

Utvärderingarna kommer att kvalitetssäkras genom den interna och externa revisionens granskningar. ESV avser även att genomföra en viss kvalitetsgranskning av de underlag som myndigheterna lämnar. Hur detta ska formaliseras är ännu inte fastställt.

Val av kontrollnivå

Myndigheten/organisationen ska själv ta ställning till vilken nivå de bör ligga på i sitt arbete för att säkra rätt utbetalningar ur välfärdssystemen. Det är myndigheterna som har att avgöra vilka resurser de ska lägga på arbetet med att identifiera risker för felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen och därmed också på vilken nivå de vill

²⁵ Delegationen för felaktiga utbetalningar (FUT) inrättades hösten 2005. Syftet för delegationen var att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I arbetet deltog representanter för 16 myndigheter och organisationer som antingen administrerar och kontrollerar utbetalningar från välfärdssystemen eller ingick i kontroll- och rättskedjan. Delegationen lämnade sitt betänkande Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) i juli 2008.

²⁶ Regeringen gav den 5 mars 2009 i uppdrag åt ett antal myndigheter att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Även Sveriges kommuner och landsting och Arbetslöshetskassornas samorganisation deltar i arbetet. Arbetet samordnas i projektform och kallas RUT-projektet (Rätt Utbetalningar ur Trygghetssystemen).

lägga sitt arbete. En utgångspunkt för detta ställningstagande bör vara att de resurser som sätts in ska stå i proportion till vilken effekt som kan genereras men också vilket värde (ekonomiskt och immateriellt) som ska skyddas.

Till varje nivå är kopplat ett antal påståenden som beskriver hur arbetet bedrivs eller vad som ska vara uppfyllt för att man ska placera sig på den givna nivån. Myndigheten/organisationen ska placera sig på den nivå där de väsentligen befinner sig. Mindre avvikelser kan förekomma vilket innebär att alla punkter inte behöver vara uppfyllda. Avvikelserna ska dock redovisas i redovisningsmallen. I redovisningsmallen ska också redovisas vilka insatser/åtgärder som behöver göras för att myndigheten/organisationen ska vidmakthålla eller uppnå önskad nivå. För att placera sig i de högre nivåerna förutsätts att påståendena i de lägre nivåerna i det väsentliga är uppfyllda. Undantaget är nivå otillfredsställande som är skriven ur ett negativt perspektiv, d.v.s. att moment saknas.

I redovisningsmallen ska redovisas föregående års ställningstagande, en nulägesbeskrivning samt ett ställningstagande om på vilken nivå man vill att arbetet ska bedrivs under nästkommande år. (Vid första utvärderingstillfället behöver föregående års ställningstagande inte redovisas.)

Nivåerna i kontrollutvärderingsinstrumentet ska inte ses som ett ställningstagande för vad som ska anses vara en betryggande intern styrning och kontroll enligt 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Däremot kan ställningstagandet om arbetet med kontrollåtgärder ses som ett av underlagen för denna bedömning. Bedömningen ska göras av ledningen för respektive myndighet utifrån de specifika förutsättningarna som finns för denna myndighet. Det bör noteras att arbetet med intern styrning och kontroll är mer omfattande än vad som utvärderas genom kontrollutvärderingsinstrumentet.

Att fylla i bedömningsmallen

Bedömningsmallen ska fyllas i per område allmänt, effektivitet och hushållning, regelefterlevnad och rapportering.

1. Myndigheten ska ta ställning till vilken nivå arbetet med kontrollaktiviteter befinner sig på och fylla i det under "Status i år" genom att ange namnet på vald nivå. För att underlätta arbetet kan även färgen på nivån läggas in.
2. Myndigheten ska ta ställning till vilken nivå man vill befinna sig på nästa år och ange det under "Mål för nästa år". Även här anges namnet på nivå. Färg kan läggas in.
3. Under rubriken "Aktiviteter för att säkra målsättning för området" anges i punktform eventuella avvikelser samt vilka insatser som behöver göras för

att myndigheten ska nå den målsättningen man har för nästkommande år. Det kan handla om insatser för att förbättra sig inom den nivå man angivit (jmf väsentlighetskriteriet) eller insatser för att nå en högre nivå.

Status för föregående år kan inte läggas in förrän i nästa års utvärdering.

Förklaring av nivåer och kriterier

Nivå 1 Otillfredsställande

Nivån beskriver ett läge där något egentligt riskhanteringsarbete inte bedrivs. Sannolikt finns ändå kontrollåtgärder på plats men det är osäkert om organisationen har identifierat dem som kontrollåtgärder utan ser dem antagligen endast som rutiner eller andra administrativa åtgärder. Den otydliga regleringen gör sannolikt att organisationen inte ser vikten av att efterfölja dessa utan ser dem mer som rekommendationer. De åtgärder som har införts bottnar sannolikt i ett ad hoc förfarande där ett uppkommet fel har lett till att åtgärden har införts. De är sannolikt endast lokalt förankrade. Eftersom kontrollerna inte har identifierats som sådana sker inte heller någon systematisk uppföljning av dem.

Ledningen är oengagerad i det föreskrivna interna styr- och kontrollarbetet och har inte tydligt fördelat ansvar för den interna styrningen och kontrollen till cheferna i organisationen. Någon processanalys har sannolikt inte genomförts och medvetandet om intern styrning och kontroll är litet eller saknas bland medarbetarna.

Kunskap saknas om behovet av kontrollåtgärder

Kunskap saknas om behovet av kontrollåtgärder för att säkerställa att organisationen uppfyller verksamhetsansvaret (3 § Myndighetsförordningen 2007:515) och når målen för verksamheten.

Sannolikt finns av hävd en uppfattning om risker som är kopplade till effektivitet, regelefterlevnad och rapportering. Eftersom det inte har förekommit något systematiskt riskanalysarbete går det inte att med säkerhet belägga att det är dessa risker som är de väsentliga. Organisationen har inte heller arbetet systematiskt med dessa risker för att hantera dem på lämpligt sätt.

Kontrollstrukturen är informellt utformad eller saknas till stora delar

Organisationen har en kontrollstruktur som har tillkommit utifrån en mängd skilda behov. Den är i många delar ett "lapptäcke" av åtgärder som sannolikt inte uppfattas som kontrollåtgärder. De kontroller som genomförs är sannolikt inte hanterade och

beslutade i någon formell ordning. Kontrollåtgärder saknas sannolikt på många områden.

Ansvaret för riskanalys och kontrollåtgärder är otydligt fördelat

Ledningen har inte fördelat ansvaret för den interna styrningen och kontrollen i samband med att den har delegerat ansvar för verksamheten. Ansvariga för verksamhet är osäkra på sin roll och sitt ansvar för den interna styr- och kontrollprocessen. Det är oklart vem som beslutar om kontrollåtgärder.

Kontrollåtgärder är inte framtagna med stöd av en riskanalys

Någon systematisk riskhanteringsprocess är inte införd i organisationen. De kontrollåtgärder som finns har tagits fram på annat sätt.

Organisationen efterlever inte de framtagna kontrollåtgärderna

Organisationen uppfattar sannolikt inte de införda kontrollåtgärder som kontroller. Den ser dem mer som någon form av rutiner eller andra administrativa åtgärder och gör inte heller en koppling till vad kontrollerna ska skydda. Man ser därför inte vikten av att efterleva kontrollåtgärderna utan ser dem mer som någon form av rekommendation. Detta leder till att man inte generellt efterlever de införda kontrollerna.

Ingen eller bristfällig uppföljning sker av införda kontrollåtgärder

Ledningen har inte sett något behov av att ha kunskap om i vilken uppfattning kontrollåtgärderna efterlevs. De ställer därför inte några krav på uppföljning av kontrollåtgärder eller rapportering från verksamheten. Den uppföljning som ändå sker är inte strukturerad utan sker antingen utifrån enskilda initiativ eller utifrån att en risk har fallit ut.

Nivå 2 Grundläggande

Nivån beskriver en situation där riskhanteringsarbetet har påbörjats. Organisationens har börjat identifiera redan existerande kontrollåtgärder som just kontrollåtgärder och genomför riskanalyser för att hitta brister i sitt arbete. De nödvändiga, d.v.s. de centrala och väsentliga, kontrollåtgärderna är definierade.

Ledningen har börjat få ett intresse för intern styrning och kontroll och har fördelat ett ansvar till cheferna i organisationen. Medarbetarna är medvetna om det interna styr och kontrollarbetet. Processanalyser kan vara påbörjade och organisationen kan ha identifierat de tidigare införda administrativa åtgärderna och rutiner som kontrollåtgärder. Nya kontrollåtgärder kommuniceras till berörda i organisationen.

Ett strukturerat riskhanteringsarbete har påbörjats i organisationen genom att riskanalyser har genomförts. I detta arbete beaktas bland annat de synpunkter som tidigare har lämnats av bl.a. intern- och externrevision. Beslut har fattats utifrån genomförda riskanalyser och kontrollåtgärder införs i enlighet med den planering som har upprättats. Former för dokumentation och uppföljning är framtagna och arbetet har påbörjats men kanske ännu inte har slutförts.

När fel eller brister uppdagas i system eller genomförande rapporteras dessa till berörda chefer. Väsentliga brister lyfts till ledningen. Bristerna rapporteras när de upptäcks och inte i ett strukturerat uppföljnings-/rapporteringsförfarande.

Nödvändiga kontrollåtgärder är definierade

Organisationen har definierat vilka de centrala kontrollåtgärderna är som ger förutsättningar för att uppfylla verksamhetsansvaret och nå målen för verksamheten.

Ansvar för framtagande och införande av kontrollåtgärder är tydliggjort

Ledningen har tydligt delegerat ett ansvar för att arbeta med intern styrning och kontroll inklusive riskanalyser och kontrollåtgärderna i samband med att man har delegerat ansvaret för viss verksamhet. Ledningen är medveten om att ansvaret för att säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll inte kan delegeras

Kontrollåtgärder tas fram utifrån riskanalyser, beslutas och införs enligt plan

En riskhanteringsprocess har kommit i gång i organisationen. Ett strukturerat arbete pågår där risker identifieras i verksamheten av verksamheten utifrån den kunskap som finns i organisationen. Ansvarig beslutar om kontrollåtgärder och tar ställning till när de ska införas och vem som ansvarar för införandet.

Det finns former för uppföljning av kontrollåtgärder

I samband med att beslut fattas om att införa kontrollåtgärder tar man också ställning till hur de ska följas upp och avrapporteras.

Rapporter från intern- och externrevision hanteras och synpunkter beaktas

I arbetet med att utforma, följa upp och utvärdera kontrollåtgärder vägs revisorernas synpunkter in och beaktas.

Det finns former för hur dokumentationen om kontrollåtgärder ska upprättas

Ledningen har tagit ställning till hur arbetet med riskhanteringsprocessen och kontrollåtgärder ska dokumenteras och vilken dokumentation som ska finnas på olika nivåer i organisationen. Det ska finnas en spårbarhet i varför organisationen har gjort

vissa ställningstaganden och det ska vara möjligt för revisorerna eller någon utomstående att följa och förstå processen.

Väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras reaktivt till myndighetens ledning och övriga berörda

Det finns former för organisationen att rapportera om väsentliga avvikelser eller överträdelser till ledningen. Väsentliga avvikelser är händelser som påverkar verksamhetens förmåga att uppfylla verksamhetsansvaret inklusive att nå uppställda mål eller händelser som av andra skäl är av särskilt intresse, exempelvis en händelse som påverkar organisationen renommé.

Införda kontrollåtgärder är kommunicerade till berörda medarbetare

I samband med att beslut fattas om att införa kontrollåtgärder tar man också ställning till vilka som är berörda av införandet och hur införandet ska kommuniceras till dem.

Nivå 3 Etablerad

På denna nivå finns kontrollåtgärder inbyggda i processerna för att förhindra eller upptäcka brister. Man har tagit fram övergripande nyckeltal för att kunna följa effektiviteten i verksamheten. Det finns en strukturerad process för att säkerställa att man i organisationen följer de regler som styr verksamheten och att den redovisning som lämnas speglar verksamheten på ett riktigt sätt.

Ledningen är engagerad i den interna styrningen och kontrollen. Den tar ett aktivt ansvar och har tagit ställning till risknivå(er) för processerna, den för en aktiv dialog med organisationen om riskhanteringsarbetet. Genom att ledningen styr och visar engagemang och intresse för frågorna ökar också engagemanget och insatserna i organisationen i övrigt.

Ett strukturerat riskhanteringsarbete är infört i organisationen. Risker identifieras och värderas enligt den fastställda risknivån. Kontrollåtgärder tas fram, beslutas och införs. Ett ställningstagande kring nyttan av en åtgärd och kostnaden för att införa och upprätthålla den görs innan beslut fattas om att införa specifika kontrollåtgärder.

Organisationen följer upp och utvärderar de införda kontrollåtgärderna. Avvikelser och överträdelser redovisas strukturerat till rätt mottagare i organisationen. Ledningen har här tagit ställning till vad som ska rapporteras till den och vad som kan stanna på lägre nivåer i organisationen.

Det finns en fungerande kommunikationsprocess i organisationen som säkerställer att behov av kontrollåtgärder kommuniceras med den som har att ta ställning till deras

införande, kommunikationen sträcker sig även utanför den egna organisationen till exempelvis andra myndigheter och organisationer som är verksamma inom ramen för de välfärdssystem som ska hanteras. Även avvikelser vid uppföljning av kontrollåtgärder kommuniceras på ett likartat sätt och säkerställer att den som har att ta ställning till åtgärder kopplat till avvikelserna har den information som behövs.

De införda kontrollåtgärderna är integrerade i verksamheten och fångar och förhindrar väsentliga brister

Kontrollåtgärderna är inbyggda i verksamheten och utgör en naturlig del av genomförandet av arbetsuppgiften. Någon separerad kontrollmekanism eller något separat utvärderingsinstrument ska normalt sett inte behövas utan detta hanteras inom ramen för verksamhetens genomförande. Kontrollåtgärderna upptäcker risker som är väsentliga för att verksamheten ska uppfylla verksamhetsansvaret och uppnå uppställda mål.

Nyckeltal eller andra mätetal finns kopplat till måluppfyllelse, effektivitet och hushållning

Organisationen har identifierat relevanta övergripande nyckel- eller andra mätetal som effektivt påvisar avvikelser i verksamheten.

Ledningen är engagerad i riskhanteringsprocessen och håller sig informerad om väsentliga kontrollåtgärder

Ledningen tar sitt ansvar för att säkra den betryggande interna styrningen och kontrollen genom att föra fortlöpande dialoger med chefer och medarbetare om de kontrollåtgärder den bedömer är väsentliga för att organisationen ska kunna uppnå fastställda mål och uppfylla verksamhetsansvaret.

Framtagna kontrollåtgärder bygger på en fastställd riskacceptans

Ledningen har genom sina strategiska ställningstaganden, egna riskanalyser och de dialoger den för med chefer och medarbetare fastställt en riskacceptans för verksamheten. Riskacceptansen ligger därefter till grund för det riskhanteringsarbete som bedrivs i organisationen.

Kostnad och nytta är beaktad vid beslut om kontrollåtgärder

Innan beslut fattas om att införa en kontrollåtgärd har ansvarig tagit ställning till nyttan av att införa en kontrollåtgärd och vilken kostnad det kommer att innebära på kort och lång sikt. Nyttan ska ha överstigit kostnaden.

De införda kontrollåtgärderna följs upp och utvärderas systematiskt

I samband med beslut fattas om att införa kontrollåtgärder har ansvarig också tagit ställning till hur och när de ska följas upp. Uppföljningen ska omfatta både införandet av kontrollåtgärden och effekten av den efter införandet.

Det finns en strukturerad process där väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras till rätt mottagare i rätt tid

Organisationen har tagit ställning till vilka avvikelser/överträdelser som är väsentliga för ansvariga på olika nivåer att ha kunskap om. I samband med att kontrollåtgärderna följs upp och utvärderas eller då risker faller ut rapporteras de väsentliga avvikelserna/överträdelserna till ansvarig på rätt nivå.

Avvikelse och behov av nya kontrollåtgärder kommuniceras till berörda både inom och utanför myndigheten/organisationen

I samband med att nya kontrollåtgärder beslutas och tas fram eller då avvikelser identifieras tar ansvarig ställning till vilka som är berörda av dessa och säkerställer att en dialog genomförs med berörda om kontrollåtgärder eller avvikelser. Vid införande av kontrollåtgärder eller vid avvikelser säkerställer även ansvarig att kommunikationen mellan olika kontrollåtgärder fungerar på avsett sätt.

Nivå 4 Kvalificerad

Här har organisationen tagit ytterligare ett steg i sitt arbete att införa ett risktänkande i organisationen. Beslut om och uppföljning av införda kontrollåtgärder säkrar att kontrollerna också är kostnadseffektiva och att de verkligen fångar och förhindrar brister i effektivitet, kvalitet, regelbundenhet och rapportering.

Den uppföljning som genomförs i olika delar av organisationen återförs till berörd verksamheten som utnyttjar informationen för att förbättra och utveckla sina processer. Redan införda kontrollåtgärder utvärderas och omprövas och organisationen avvecklar eller utvecklar de kontrollåtgärder som inte ger önskad effekt eller som inte är kostnadseffektiva.

Riskhanteringsarbetet är integrerat med verksamhetsstyrningen och ledningen för återkommande dialoger om risker och den gemensamma risknivån inom ledningen och med organisationen i övrigt. På samma sätt sker riskdialoger på lägre nivåer i organisationen mellan chefer och chefer, chefer och medarbetare och medarbetare och medarbetare.

Riskhanteringsarbetet har optimerats och bedrivs i en väl avvägd och kostnadseffektiv process där organisationen har förmågan att hämta upp den kunskap

som finns i olika delar av organisationen genom de uppföljningar och utvärderingar som genomförs och den kompetens och kunskap som finns bland medarbetare, och tillföra den till riskanalyserna. Organisationen har också en förmåga att genom omvärldsbevakningar identifiera och applicera relevant information i det riskhanteringsarbete som bedrivs.

De införda kontrollåtgärderna fångar och förhindrar effektivt avvikelser och felaktigheter

De införda kontrollåtgärderna är framtagna ur ett nytto- och kostnadsperspektiv. Organisationen har aktivt prövat om de fastställda kontrollerna är de mest effektiva och att de fångar och förhindrar avvikelser eller om andra kontrollåtgärder på bättre sätt kan genererar önskad effekt.

Effektiviteten i införda kontrollåtgärder utvärderas återkommande och kontrollåtgärder omprövas

I samband med att kontrollåtgärder utvärderas tas också ställning till om de är effektiva, d.v.s. om de har gett önskad effekt och om nyttan överväger kostnaden för att upprätthålla dem. Man tar också ställning till om det finns anledning att behålla kontrollåtgärderna, ersätta dem med andra eller om de inte längre behövs och därmed kan avvecklas.

Arbetet med kontrollåtgärder bedrivs i en väl avvägd och kostnadseffektiv process

Arbetet med kontrollåtgärder bedrivs i en väl avvägd och kostnadseffektiv process. Kontrollåtgärder som införs är väl anpassade till det sammanhang de ska verka i och uppföljning och utvärderingen genomförs effektivt.

Ledningen för återkommande dialoger om risker och den gemensamma riskacceptansen

Ledningen diskuterar organisationens risker löpande och följer upp och utvärderar riskacceptansen för att kunna ompröva och vid behov ändra den utifrån ändrade förutsättningar eller ställningstaganden. Till grund för ledningens diskussioner ligger bland annat den rapportering som kommit från verksamheten. Ledningens diskussioner och ställningstaganden återkopplas till organisationen.

Bilaga 4, Redovisningsmall

Redovisningsmall

Myndighetens/organisationens namn, välfärdssystem (ange namn på myndighet/organisation och vilket välfärdssystem som har utvärderats)

Område	Aktiviteter för att säkra målsättning för område	Bedömning av nivå		
		Föregående år	Status i år	Mål för nästa år
Kontrollåtgärder – allmänt	Ange eventuella avvikelser Ange planerade insatser i punktform		Ange nivå (och färg)	Ange nivå (och färg)
Kontrollåtgärder – effektivitet och hushållning	Ange eventuella avvikelser Ange planerade insatser i punktform		Ange nivå (och färg)	Ange nivå (och färg)
Kontrollåtgärder – Regelefterlevnad	Ange eventuella avvikelser Ange planerade insatser i punktform		Ange nivå (och färg)	Ange nivå (och färg)
Kontrollåtgärder – Redovisning	Ange eventuella avvikelser Ange planerade insatser i punktform		Ange nivå (och färg)	Ange nivå (och färg)

Bilaga 5, Synpunkter från myndigheter och organisationer

Sveriges kommuner och landsting

Angående pilotstudie vid utveckling av kontrollutvärderingsinstrument

Ärende

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har från Ekonomistyrningsverket (ESV) fått en förfrågan om att delta i en av regeringen initierad pilotstudie som syftar till att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar från välfärdssystemen.

Regeringen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att lämna förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av en sådan utvärdering.

ESV vill att kommunerna ska omfattas av studien och få stöd av SKL att välja ut kommuner där studien kan genomföras. ESV vill att resultatet ska vara inlämnat senast den 14 februari 2010.

Bakgrund

SKL deltar sedan 2009 i det samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som ESV fått av regeringen. Uppdraget att genomföra en pilotstudie ligger inte inom det samverkansuppdraget, men har ett nära samband. SKL strävar efter att legitimera och säkerställa välfärdssystemen i allmänhet och det ekonomiska biståndet i synnerhet. Vi avsätter redan idag resurser för detta ändamål.

SKL ser alltså arbetet mot felaktiga utbetalningar som en angelägen fråga. Det finns dock avgörande skillnader mellan kommunerna och de övriga myndigheterna som omfattas av samverkansuppdraget likväl som den aktuella pilotstudien när det kommer till det operativa genomförandet.

Utgångspunkt

Varje kommun har att själv planera och genomföra sin verksamhet som en egen myndighet. Kommunerna har därför en möjlighet att göra en egen bedömning i frågor som berör den egna verksamheten. SKL:s roll är inte att rekommendera olika aktiviteter eller modeller. Det finns en risk om kommunerna själva ska göra en helhetsbedömning att den blir subjektiv. Dessutom blir en sådan bedömning föremål

för offentlighetsprincipen då bedömning ska diarieföras. Vem i kommunen vill frivilligt ange en låg kontrollnivå då man riskerar att bli offentligt granskad? Det är därför fara för dels kvalitetsproblem i bedömning dels stor osäkerhet för bortfall.

Arbetsplanen för genomförandet av pilotstudien bör därför mer anpassas efter kommunala förutsättningar om den ska kunna genomföras och få ett gott resultat.

Alternativt tillvägagångssätt

Kontrollutvärderingsinstrumentet bör utformas som ett antal kontrollfrågor inom olika områden som kommunen besvarar. Utifrån svaren gör sedan ESV en nivåbedömning av kommunens kontrollnivå. SKL är gärna med och ger synpunkter på ett alternativt bedömningsinstrument.

Genomförande kan ske i fyra steg.

1. Pilotstudie med 10 kommuner genomförs som föreslaget men med ändringen att enbart frågeställningarna sänds ut för bedömning av respektive kommun. Analysen/skattningen görs därefter av ESV.
2. Pilotstudien utvärderas varefter korrigeringar av frågeställningar kan göras.
3. En utökad studie genomförs med ett urval av ca 80 kommuner på samma sätt.
4. Den utökade studien utvärderas varefter bedömning av relevansen av undersökningen kan göras likväl som behovet av en totalundersökning. Anpassning kan också ske i förhållande till vilken tid som studien genomförs.

Centrala studiestödsnämnden

Kontrollutvärderingsinstrument, pilotstudie

Ekonomistyrningsverket (ESV) har gett Centrala studiestödsnämnden (CSN) i uppdrag att genomföra en pilotstudie av den metod som ESV har utvecklat för kontrollutvärdering.

CSN har genomfört pilotstudien genom att ta ställning till de påståenden som angetts i självdeklarationens bedömningsmatris. CSN ansvarar för välfärdssystemet Studiestöd där stöden studiehjälp och studiemedel ingår. CSN har dock begränsat kontrollutvärderingen i denna pilot till att endast omfatta studiemedel.

CSN:s ställningstagande framgår av bifogad bedömningsmatris.

ESV har i samband med detta uppdrag bett CSN lämna eventuella synpunkter på deltagande, metod, tidpunkt för rapportering m m. CSN tycker att valet av deltagande myndigheter är riktigt eftersom alla är utbetalande myndigheter eller myndigheter

som inspekterar utbetalande organisationer. Tidpunkten för att fylla i självdeklarationen, februari månad, är väl vald eftersom arbetet med årsredovisningen ligger nära i tiden och dess analyser kan ligga till grund för bedömningen.

Vi tycker dock att denna självdeklaration sammanfaller med och överlappar myndighetens bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande i årsredovisningen. Vi efterlyser därmed en självdeklaration på en mer praktisk nivå snarare än den övergripande strukturella nivån och som därmed kompletterar åiterrapporteringen i årsredovisningen.

Försäkringskassan

Synpunkter

Ekonomistyrningsverket uppger att de har utvecklat kontrollutvärderingsinstrumentet utifrån den interna styrningen och kontrollen för att minimera extraarbete för myndigheter och organisationer (ESV dnr 10-761/2009). Det finns en risk att effekten delvis blir motsatt. Instrumentet är i vissa delar överlappande med de ISK-bedömningar som Försäkringskassan gör, och det är otydligt hur de olika bedömningarna kan förhållas till varandra. Kontrollutvärderingsinstrumentet är utformat för varje välfärdssystem. Med detta menas varje enskild förmån som administreras av Försäkringskassan. Rutinerna för uppföljningen av Försäkringskassans interna styrning och kontroll har i större grad ett helhetsperspektiv för myndigheten.

Vissa delar av bedömningsinstrumentet rör hanteringen av strategiska risker kopplade till myndighetsansvaret och de kontrollåtgärder som utformas för att hantera dessa. Andra delar rör kontrollåtgärder som i större grad är kopplade till operativa risker i enskilda handläggningsprocesser. Det finns en viss otydlighet i att utvärderingen pendlar mellan olika nivåer, i synnerhet för en myndighet som administrerar flera välfärdssystem.

Begreppen *kontroll* och *kontrollåtgärder* är inte heller tillräckligt definierade i skrivelserna för att utvärderingen med säkerhet sker likartat mellan myndigheter. I flera fall är även kriterierna för en viss nivå i instrumentet vaga. De bygger exempelvis på att myndigheten har en viss typ av rutiner eller har gjort en viss typ av bedömning. Det finns inga kriterier för vad som bör känneteckna en sådan rutin eller bedömning. Generellt sett finns en risk att självutvärderingar är mindre kritiska eller nyanserade än andra former av utvärderingar. Denna risk kan antas öka om centrala begrepp eller kriterier som ingår i instrumentet är vaga.

Det är även oklart vilken form av redovisning som avses i avsnittet om redovisning. Försäkringskassan har därför avstått från en bedömning inom detta område.

Migrationsverket

Synpunkter från deltagarna

- Mallen uppfattas som något diffus och den skulle vinna på att vara mer konkret och tydlig. Mycken tid läggs till tolkning. Kanske kan en exemplifiering på varje punkt hjälpa tanken på rätt väg?
- Gällande kostnadseffektivitet är det svårt att se skillnaden mellan de olika rubrikerna. Är det inte samma kostnadseffektivitet? Svårt också att särskilja kontrollåtgärderna, ex att en kontrollåtgärd syftar till redovisning men inte regelefterlevnad. Kontrollåtgärderna går i varandra och syftar till att begränsa riskerna i såväl effektivitet/hushållning och regelefterlevnad
- Respektive myndighet kan ev ta fram kostnadseffektiviteten dock inte samhällets ev prislapp på signaleffekter och renommé.

Arbetsgruppen har reflekterat över att ”Kontrollåtgärder allmänt” har en lägre bedömning än de specifika delarna. Gruppens deltagare anser att verket har utökad kontroll beträffande de specifika punkterna. Regelefterlevnad och hushållning/effektivitet bygger inte enbart på riskhanteringsprocessen, som implementerats inom myndigheten under senare år, utan snarare på ex rutiner och systemutveckling som inte går att härleda i enlighet med riskhanteringsprocessen etc.

Arbetsförmedlingen

Pilotstudie vid utveckling av kontrollutvärderingsinstrument

Arbetsförmedlingen har ombetts testa det kontrollutvärderingsinstrument avseende utbetalningar från välfärdssystemet kopplade till felaktiga utbetalningar, som utarbetats av Ekonomistyrningsverket (ESV).

Arbetsförmedlingens utvärdering av sin kontroll inom området framgår i bilagorna.

Arbetsförmedlingen vill i detta sammanhang också uttrycka sig mycket positivt till det instrument som ESV utarbetat. Detta ger en struktur och en systematik i arbetet som kommer att ge ett bra underlag för myndigheterna att göra egenvärderingar av kontrollen och som också ger en grund för att mer systematiskt arbeta med att förbättra kontrollen inom området.

Bilaga 6, Arbetsförmedlingens underlag för bedömning

Pilotstudie vid utveckling av kontrollutvärderingsinstrumentet

Utdrag ur missiv.

”Regeringen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att utveckla en metod för att utvärdera den kontroll som sker av utbetalningar från välfärdssystemen samt att lämna förslag på vilka myndigheter som ska omfattas av en sådan utvärdering. Metoden ska ge möjlighet att årligen följa berörda myndigheters insatser avseende den kontrollverksamhet som är hanterad kopplad till felaktiga utbetalningar och göra jämförelser mellan olika myndigheter m.fl. som utbetalningar från välfärdssystemen. En slutredovisning ska lämnas till regeringen den 1 april år 2010.

Som ett led i detta arbete ska en pilotstudie göras där kontrollutvärderingsinstrumentet testas av berörda myndigheter. ESV vill därför, enligt 22 § förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket (2007:761), inhämta berörda myndigheters utvärdering av sin kontroll av utbetalningar ur välfärdssystemen. ESV vill också få stöd av Sveriges kommuner och landsting att inhämta utvärderingar från av dem utvalda kommuner. Resultatet av denna utvärdering lämnas till ESV senast den 14 februari 2010”

Den utvärdering som Arbetsförmedlingen lämnar till ESV bifogas som bilaga till detta PM.

Nedan beskrivs bakgrunden till den värdering som gjorts. Detta material är ett internt arbetsmaterial som ligger till grund för den värdering som skickas till ESV. Denna värdering avser utbetalningar ur samtliga av de välfärdssystem som Arbetsförmedlingen ansvarar för, då kontrollaktiviteterna inte skiljer sig åt beroende på vilket välfärdssystem som utbetalningar sker från.

De områden som skall utvärderas vad det gäller kontrollaktiviteter är:

- Kontrollaktiviteter allmänt.
- Kontrollaktiviteter avseende effektivitet och hushållning av statens medel.
- Kontrollaktiviteter avseende regelefterlevnad.
- Kontrollaktiviteter avseende redovisning.

Fyra kontrollnivåer för värdering är definierade av ESV:

- Kvalificerad.
- Etablerad.

- Grundläggande.
- Otillfredsställande

Nedan redogörs för de fyra olika områdena för värdering. Under varje område finns kriterierna för varje nivå beskriven i punktform. Kursiverat till varje kriteri återfinns sedan kontrollenhetens kommentarer i relation till kriteriet. Understruket är de aktiviteter som utpekats för att säkerställa eller för att höja kontrollnivån. I blåfärgad text finns slutligen den bedömning som kontrollenheten gör av varje område och nivå på kontrollaktiviteterna.

Arbetsförmedlingens utvärdering av kontrollaktiviteter 2010

Kontrollaktiviteter allmänt

Den allmänna kontrollnivån anses vara kvalificerad om:

- Effektiviteten i införda kontrollåtgärder utvärderas återkommande och kontrollåtgärder omprövas.

När det gäller kontrollåtgärder omprövas de, men systematik för att utvärdera kontrollåtgärder är inte implementerat fullt ut, vare sig det gäller redovisningsmässiga kontroller eller kontroller avseende regelefterlevnad.

- Arbetet med kontrollåtgärder bedrivs i en väl avvägd och kostnadseffektiv process.

Endast när det gäller kontroller som byggs in i system beräknas kostnader. Inte heller då ställs kostnaden alltid i relation till vad kontrollen avser att förhindra.

- Ledningen för återkommande dialoger om risker och den gemensamma riskacceptansen.

Dialoger om riskacceptans förs inte på något återkommande sätt avseende gemensamma riskacceptanser.

Arbetsförmedlingens allmänna kontrollnivå är inte på en kvalificerad nivå.

Den allmänna kontrollnivån anses vara etablerad om:

- Ledningen är engagerad i riskhanteringsprocessen och håller sig informerad om väsentliga kontrollåtgärder.

Detta kriterium kan anses vara uppfyllt då beslut om kontrollåtgärder på nationell nivå fattas av styrelsen baserat på de riskanalyser som genomförts vad det gäller

Arbetsförmedlingens väsentligaste processerna. Gd och styrelse får, minst 2 ggr/år rapporter om aktuellt läge när det gäller kontrollåtgärderna på nationell nivå.

- Framtagna kontrollåtgärder bygger på en riskanalys med fastställd riskacceptans.

Detta kriterium kan anses vara uppfyllt vad avser kontrollåtgärder fastställda i den interna kontrollplanen på nationell nivå. När det gäller systematik i detta arbete, på lokal nivå, finns mer att göra. Arbetet med detta intensifieras därför under 2010. Se Handlingsplan för att förbättra den interna styrningen och kontrollen av Arbetsförmedlingen.

- Kostnads och nyttoaspekten är beaktad vid beslut om kontrollåtgärder.

Kostnads och nyttoaspekten är inte beaktad vid beslut om kontrollåtgärder. Detta är ett utvecklingsområde för hela myndigheten och arbetet bör påbörjas under 2010.

- De införda kontrollåtgärderna följs upp och utvärderas systematiskt .

Uppföljning sker löpande medan utvärdering inte sker på ett systematiskt sätt alla gånger. Systematik för löpande utvärdering och dokumentation, när det gäller den interna kontrollplanen på nationell nivå, upprättades under senare delen av 2009. När det gäller motsvarande arbete på lokal nivå, kommer även arbetet med detta att vara en prioriterad insats 2010.

- Det finns en strukturerad process där väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras till rätt mottagare i rätt tid.

Detta kriterium är delvis uppfyllt; kontrollåtgärder fastställda på nationell nivå hanteras i en strukturerad process. Dessutom finns incidentrapporteringar utifrån kontrollåtgärder liksom systematik för rapportering av stickprov av ärendehandläggning.

Processen avseende ovan beskrivna incidentrapporteringar och stickprovsarbetet avseende ärendehandläggning ska ses över, för att säkerställa att de också rapporteras till rätt mottagare i rätt tid. Detta arbete kommer, under 2010, att kopplas samman med arbetet med uppföljning av lokala kontrollplaner.

- Avvikelser och behov av nya kontrollåtgärder kommuniceras till berörda både inom och utanför myndigheten/organisationen.

Detta sker ännu inte på ett strukturerat och systematiskt sätt. Det som kopplas till systemutveckling fungerar oftast bättre! Systematik i detta arbete bör kunna etableras efter den satsning på utbildning inom ISK som sker under jan-april 2010.

Målet är att ovan utpekade insatser genomförs under 2010 för att den allmänna kontrollnivån 2011 ska anses vara på en etablerad nivå.

Möjligen kommer avvikelse att finnas när det gäller att kostnads och nyttoaspekten är beaktad vid beslut om kontrollåtgärder.

Den allmänna kontrollnivån anses vara grundläggande om:

- Ansvaret för framtagande och införande av kontrollåtgärder är tydliggjort - Ok
- Kontrollåtgärder tas fram utifrån riskanalyser, beslutas och införs enligt plan - Ok
- Det finns former för uppföljning av kontrollåtgärder - Ok
- Rapporter från intern- och externrevision hanteras och synpunkter beaktas - Ok
- Det finns former för hur dokumentationen om kontrollåtgärder ska upprättas - Ok
- Väsentliga avvikelser/överträdelser rapporteras reaktivt till myndighetens ledning och övriga berörda - Ok
- Införda kontrollåtgärder är kommunicerade med berörda medarbetare – Ok

Samtliga kriterier är uppfyllda när det gäller hantering av kontrollåtgärder i den interna kontrollplanen på nationell nivå. Avvikelse finns dock i varierande omfattning på lokal nivå. Detta kommer att implementeras i hela myndigheten 2010. Se Handlingsplan för att förbättra den interna styrningen och kontrollen av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens allmänna kontrollnivå får därför anses vara på en grundläggande nivå.

Den allmänna kontrollnivån anses vara otillfredställande om:

- Kontrollstrukturen är informellt utformad eller saknas till stora delar
- Ansvaret för riskanalys och kontroller är otydligt fördelat
- Kontrollåtgärder är inte framtagna med stöd av en riskanalys
- Organisationen efterlever inte de framtagna kontrollåtgärderna
- Ingen eller bristfällig uppföljning sker av införda kontroller

Kontrollaktiviteter avseende effektivitet och hushållning med statens medel

Kontrollnivån avseende effektivitet och hushållning med statens medel anses vara kvalificerad om:

- De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar avvikelser i effektivitet/kvalitet.

Vi har arbetat i dag endast med budgetavvikelse som kontrollåtgärd. Detta förutsätter att budget är baserad på effektiva insatser och inte enbart på att förbruka tilldelade resurser, för att budgetavvikelse ska kunna fånga avvikelser i effektivit nyttjade resurser avseende programinsatser. När det gäller att fånga avvikelser i effektivitet i ärendehandläggning och övriga förmedlingsinsatser, saknas system för att fånga "kundens väg" genom Arbetsförmedlingen. Det saknas också system för att fånga tidsaspekten på nedlagda förmedlingsinsatser.

När det gäller kontrollåtgärder för att fånga kvalitet, finns beslut om att stickprov löpande ska tas på kvalitet i ärendehandläggningen. Då relevanta beskrivningar på vad som menas med kvalitet i detta avseende saknas, kan dessa stickprov inte fånga avvikelser, utan endast indikera förändringar i relation till andra stickprov.

För att försöka fånga förflyttningar på ett antal kritiska delar i ärendehandläggning, har ett antal indikatorer valts ut för månadsvis analys. Dessa speglar i viss mån regelefterlevnad i relation till arbetslöshetsförsäkringens regler. De innehåller också indikatorer på hur Handlingsplanen används i matchningsarbetet, och ett antal övriga indikatorer som kan spegla ett effektivt matchningsarbete.

Då ambitionsnivåer för dessa indikatorer inte är satta, går det inte att fånga avvikelser. Det saknas dessutom direktiv för vilka hänsyn som ska tas till dessa indikatorer i den operativa styrningen av verksamheten.

Ingen beräkning på kostnadseffektivitet i vidtagna åtgärder enligt ovan finns.

Kontrollåtgärder för effektivitet och hushållning av statens medel är ett utvecklingsområde för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå avseende effektivitet och hushållning med statens medel är inte på en kvalificerad nivå.

Kontrollnivån avseende effektivitet och hushållning med statens medel anses vara etablerad om:

- Organisationen har inbyggda kontrollåtgärder på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga effektivitets- och kvalitetsbrister.

Detta kriterium kan delvis anses vara uppfyllt då kontrollåtgärder finns i form av budgetavvikelse i vårt system för budget och prognos – Presto - när det gäller

resursförbrukning. I vårt system för arbetsförmedlingsarbete – Ais – finns dessutom ”påmar” inlagda för att underlätta effektivitet i matchnings och förmedlingsarbetet.

Stickprov tas dessutom för att säkerställa kvalitet i ärendehandläggning. Tydlig systematik i detta, för att upptäcka kvalitetsbrister är dock inte implementerad i hela verksamheten ännu.

Arbete med stickprov för kvalitet i ärendehandläggning, och indikatorer för att mäta förflyttning av ett antal parametrar, kommer att kopplas samman med arbetet med interna kontrollplaner på nationell och lokal nivå under 2010.

- Nyckeltal eller andra mätetal finns kopplat till måluppfyllelse, effektivitet och hushållning.

Detta kriterium kan anses vara delvis uppfyllt. Mål i relation uppgifterna i Arbetsförmedlingens instruktions är uttryckt som strategiska mål i Arbetsförmedlingens styrkort. Ett antal nyckeltal och mätetal har sedan identifierats när det gäller utflöde ur de de väsentligaste programmen. Dessa indikerar prioriteringar i enlighet med Arbetsförmedlingens instruktion, och effektivitet i programinsatserna. Nyckeltal och mätetal med tydliga samband finns dock inte definierat när det gäller måluppfyllelse i relation till uppgifter i Arbetsförmedlingens instruktion. Dessa bör fastställas inför 2010 i samband med avslut av arbetet med ÅR för 2009.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå avseende effektivitet och hushållning med statens medel är inte på en etablerad nivå.

Målet är att ovan utpekade insatser genomförs under 2010 för att kontrollnivån när det gäller effektivitet och hushållning med statens medel ska anses vara på en etablerad nivå 2011.

Kontrollnivån avseende effektivitet och hushållning med statens medel anses vara grundläggande om:

- Nödvändiga kontrollåtgärder kopplade till effektivitet och måluppfyllelse är definierade .

Detta kriterium kan anses vara uppfyllt, se ovan!

Arbetsförmedlingens kontrollnivå när det gäller effektivitet och hushållning med statens medel får anses vara på en på en grundläggande nivå 2010.

Kontrollnivån avseende effektivitet och hushållning med statens medel anses vara otillfredställande om:

- Kunskap om behovet av kontrollåtgärder kopplade till att verksamheten bedrivs effektivt och att organisationen hushåller väl med statens medel samt att organisationen når för sig uppställda mål (effektivitet måluppfyllelse) saknas

Kontrollaktiviteter avseende regelefterlevnad

Kontrollnivån avseende regelefterlevnad anses vara kvalificerad om:

- De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar avvikelser i regelefterlevnaden

Detta kriterium är inte uppfyllt.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå avseende regelefterlevnad är inte på en kvalificerad nivå.

Kontrollnivån avseende regelefterlevnad anses vara etablerad om:

- Organisationen har inbyggda kontrollåtgärderna på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga avvikelser och överträdelser av regelefterlevnaden

Detta kriterium kan anses vara uppfyllt. Dock saknas viss systematik i stickprovshanteringen i delar av verksamheten. Detta kommer dock att vara en del i det som fokuseras på i de utbildningar som genomförs jan-april 2010 för att förbättra ISK av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå när det gäller regelefterlevnad får därför anses vara på en etablerad nivå nivå 2010.

Viss avvikelse finns då systematik i stickprovsarbetet inte är fullt ut implementerat.

Målet är att bibehålla en kontrollnivå på etablerad nivå även 2011.

Kontrollnivån avseende regelefterlevnad anses vara grundläggande om:

- Nödvändiga kontrollåtgärderna kopplat till regelefterlevnad är definierade.Ok

Kontrollnivån avseende regelefterlevnad anses vara otillfredställande om:

- Kunskap saknas om behovet av kontrollåtgärder kopplade till att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (regelefterlevnad). Verksamheten ska även bedrivas i enlighet med organisationens interna regelverk.

Kontrollaktiviteter avseende redovisning

Kontrollnivån avseende redovisning anses vara kvalificerad om:

- De inbyggda kontrollåtgärderna är kostnadseffektiva och fångar och förhindrar felaktigheter i redovisning av verksamheten

Detta kriterium är inte uppfyllt.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå avseende redovisning är inte på en kvalificerad nivå.

Kontrollnivån avseende redovisning anses vara etablerad om:

- Organisationen har inbyggda kontrollåtgärder på processnivå för att förhindra och/eller upptäcka väsentliga fel eller brister i redovisning av verksamheten.

Detta kriterium får anses vara uppfyllt. Kontrollåtgärder baseras på EA handbokens direktiv. Tydligare systematik i risk och väsentligetsbedömningar vid revidering av kontrollåtgärder bör dock implementeras.

Arbetsförmedlingens kontrollnivå när det gäller redovisning anses vara på en etablerad nivå nivå 2010.

Målet är att bibehålla en kontrollnivå på etablerad nivå även 2011.

Kontrollnivån avseende redovisning anses vara grundläggande om:

- Nödvändiga kontrollåtgärderna kopplat till redovisning av verksamheten är definierade

Kontrollnivån avseende redovisning anses vara otillfredställande om:

- Kunskap om behovet av kontrollåtgärder kopplade till en rättvisande och tillförlitlig redovisning av verksamheten (redovisning) saknas

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.