



Revisionsrapport

# **Granskning av individ- och familjeomsorgens handläggning av försörjningsstöd**

Söderhamn kommun

Juni 2011

Hans Åkerman

Karin Magnusson

## Innehållsförteckning

### Sammanfattning och revisionell bedömning

Innehållsförteckning .....	2
1 Bakgrund och revisionsfråga .....	5
1.1 Granskningens avgränsning.....	5
2 Metod .....	6
3 Granskningens resultat .....	7
3.1 Allmänt om kommunens socialtjänst och ekonomiskt bistånd .....	7
3.2 Söderhamns kommuns kostnader för försörjningsstödet i jämförelse med andra kommuner.....	8
3.2.1 Iakttagelser.....	8
3.2.2 Revisionell kommentar .....	12
3.3 Organisation .....	13
3.3.1 Iakttagelser.....	13
3.3.2 Revisionell kommentarer .....	14
3.4 Mätbara mål för verksamheten.....	14
3.4.1 Iakttagelser.....	14
3.4.2 Revisionell kommentarer .....	16
3.5 Riktlinjer för handläggning av ärenden som rör ekonomiskt bistånd eller andra insatser riktade till enskilda .....	16
3.5.1 Iakttagelser.....	16
3.5.2 Revisionell kommentarer .....	17
3.6 Metoder för handläggning av ärenden som rör ekonomiskt bistånd .....	17
3.6.1 Iakttagelser.....	17
3.6.2 Revisionell kommentarer .....	18
3.7 Uppföljning (internkontroll) av handläggning och beslut inom verksamheten.....	19
3.7.1 Iakttagelser.....	19
3.7.2 Revisionell kommentarer .....	20
3.8 Redovisning av de ekonomiska effekterna av socialnämndens samarbete med nämnden för lärande och arbete samt barn och utbildningsnämnden .....	20
3.8.1 Iakttagelser.....	21
3.8.2 Revisionell kommentarer .....	23

## Sammanfattning och revisionell bedömning

Komrev inom PwC har på uppdrag av revisorerna i Söderhamns kommun granskat om individ- och familjeomsorgens arbete med försörjningsstöd utförs rättssäkert samt på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Granskningen omfattar en kostnadsjämförelse med kommuner med likvärdiga förutsättningar, nämndens ledning och styrning av verksamheten samt uppföljning och utvärdering av de insatser som gjorts för att öka de sökandes delaktighet och självförsörjande.

Vi bedömer att kostnaderna för försörjningsstödet i Söderhamns kommun ligger på en rimlig nivå då vi jämför med kommuner med liknande strukturella förutsättningar som Söderhamns (glest befolkade kommuner). Den jämförelse vi genomfört av försörjningsstödskostnaderna i Söderhamns kommun med dessa kommuner indikerar att arbetet med ekonomiskt bistånd är effektivt och bidrar till att sökanden får stöd till att försörja sig med egen inkomst. Jämförelsen riktar också fokus på att det finns utrymme för att effektivisera handläggningen av försörjningsstöd för andra identifierade målgrupper (än arbetslösa).

Socialnämnden och kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig målsättning för det ekonomiska biståndet, som syftar till att öka delaktighet och självförsörjande. Beslutade mål är möjliga att följa upp. Tydliga rutiner för hur uppföljningen av måluppfyllelse ska genomföras saknas dock. Socialnämnden har ändamålsenliga riktlinjer för handläggningen av ekonomiskt bistånd som regelbundet omprövas.

Handläggarna inom försörjningsstödsgruppen arbetar i enlighet med fastställda riktlinjer. Arbetet med gruppen arbetslösa hanteras effektivt av råd och stödgruppen. Vi uppfattar att det finns risk med att andra kundgrupper, där samverkansformerna inte utvecklats i samma grad som mot gruppen arbetslösa, kan "fastna" i ett långvarigt bidragsberoende.

Råd och stödgruppen saknar dokumenterade rutiner för sitt arbete. Vi bedömer att gruppen genom att utforma skriftliga rutiner kan öka förutsättningarna till utveckling och uppföljning/utvärdering av insatsernas effektivitet.

Vi bedömer att Socialnämnden/Resurscentrum kunnat visa på positiva ekonomiska effekter av samarbetet för att erbjuda personer som haft ett långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning stöd till ökad delaktighet och självförsörjning genom att erbjudas en tidsbegränsad anställning i kommunal regi. Samarbetet har också bidragit till att rikta fokus mot andra målgrupper som riskerat att hamna i långvarigt bidragsberoende.

Ambitionen att utveckla en budgetmodell som gör försörjningsstödet mer "hanterbart" ur kostnadshänseende kan utvecklas till ett verkningsfullt strategiskt instrument för att rikta nämndens insatser mot grupper som riskerar utanförskap och ett långvarigt bidragsberoende.

## **Bedömning**

Vi bedömer att socialnämnden på ett ändamålsenligt sätt har tillförsäkrat sig om att individ- och familjeomsorgen handlägger försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd rättssäkert och kostnadseffektivt. Nämnden har också skapat förutsättningar för att identifiera och rikta stödet till ”nya” behov och målgrupper. För att ytterligare tillförsäkra sig om en fortsatt god effektivitet och kvalitet i verksamheten bör:

- ✚ Kommunstyrelsen, socialnämnden och nämnden för lärande och arbete bör upprätta skriftliga rutiner och en tydligare struktur för att följa upp hur väl vidtagna insatser uppnår beslutad målsättning**
- ✚ Nämnden bör analysera behovet av strategiska åtgärder för att stärka stödet till identifierade målgrupper som riskerar att ”fastna” i långvarigt bidragsberoende samt...**
- ✚ ... dokumentera de rutiner som används i råd och stödverksamheten bland annat för att möjliggöra uppföljning av effektiviteten i de metoder och insatser som används**



## 1 Bakgrund och revisionsfråga

Socialtjänstens har till uppgift att hjälpa personer till delaktighet i samhället och egen försörjning. För att lösa denna uppgift är det ibland nödvändigt att erbjuda den enskilde ekonomiskt bistånd. Sökande ska i första hand använda sina egna tillgångar till sin försörjning. Arbetslösa ska söka arbete eller göra det som krävs för att få ett arbete.

Ekonomiskt bistånd är uppbyggt av två delar; försörjningsstöd och stöd till den övriga livsföringen. Skälig levnadsnivå preciseras i riksnormen för försörjningsstöd. Riksnormen fastställs årsvis av regeringen och gäller för hela landet.

Sedan 2009 har *Socialnämnden* och *Nämnden för lärande och arbete* samverkat kring personer med försörjningsstöd som haft svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Syftet har varit att förbereda personerna för ett återinträde på arbetsmarknaden. Samarbetet har det även bidragit till att den sökande fått tillgång till samhällets allmänna socialförsäkringar (fackförening/a-kassa, sjukpenning, föräldrapenning etc.).

### Revisionsfråga

Bedrivs individ- och familjeomsorgens arbete med försörjningsstöd rättssäkert och i övrigt på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt?

Syftet besvaras med följande kontrollmål:

- ✓ Hur höga är Söderhamn kommuns kostnader för försörjningsstödet i jämförelse med andra kommuner med likvärdiga förutsättningar?
- ✓ Finns mätbara mål för handläggningen av försörjningsstödet?
- ✓ Finns riktlinjer för handläggning av ärenden som rör bistånd eller andra insatser riktade till enskilda?
- ✓ Finns ändamålsenliga metoder för handläggningen?
- ✓ Finns en systematisk uppföljning och utvärdering av fattade beslut inom verksamheten?
- ✓ Finns en samlad redovisning av de ekonomiska effekterna av nämndens samverkan med lärande och arbete?

### 1.1 Granskningens avgränsning

Granskningen avser handläggning av insatser för enskilda inom individ- och familjeomsorgen i kommunen.

## **2 Metod**

Intervjuer med verksamhetschef och handläggare. Granskning av styrande dokument och andra för uppdraget relevanta dokument. Analys av kostnadsutvecklingen inom individ- och familjeomsorgens försörjningsstöd.

## 3 Granskningens resultat

### 3.1 Allmänt om kommunens socialtjänst och ekonomiskt bistånd

Kommunens socialtjänst ska, bland annat, främja kommuninvånarnas ekonomiska och sociala trygghet samt stärka deras förutsättningar att aktivt delta i samhällslivet. Socialtjänsten har särskilt ansvar för att, med hänsynstagande till den enskildes eget ansvar för sin sociala situation, skapa förutsättningar för att frigöra och utveckla enskildas och grupper egen förmåga samt hans/hennes egna resurser att klara sin livssituation. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens ansvar i detta avseende innebär *ingen inskränkning* i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. I ärenden som rör ekonomiskt bistånd till familjer med barn ska nämnden innan beslut fattas, ha övervägt de konsekvenser beslutet får för barnen i familjen. Med barn avses varje kommuninvånare under 18 år<sup>1</sup>. Kommunallagen ställer också krav på att nämnderna bedriver verksamheten effektivt, i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämmt samt enligt gällande lagar och föreskrifter.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd ökade nationellt under år 2010 då fler ansökte om försörjningsstöd. En relativt stor andel av sökande var unga vuxna. Totalt, i riket, utbetalades 9 629 mkr i ekonomiskt bistånd under 2010 (*ekonomiskt bistånd till flyktingar inte medräknat*) vilket är en ökning med sju procent jämfört föregående år. Ökningen av kostnaderna för försörjningsstödet under motsvarande period var i Söderhamns kommun knappt två procent. I Gävleborgs län var motsvarande ökning 10%<sup>2</sup>.

Andelen invånare som får ekonomiskt bistånd har ett samband med arbetslöshet och det finns skäl att anta att tillgång till sysselsättning påverkar enskilda människors allmänna hälsotillstånd. Flera studier visar också att en samverkan mellan kommunen och arbetsförmedlingen för att erbjuda lämplig sysselsättning varit ett framgångsrikt sätt att möta den problematik som uppstår då enskilda ställs utanför arbetsmarknaden.

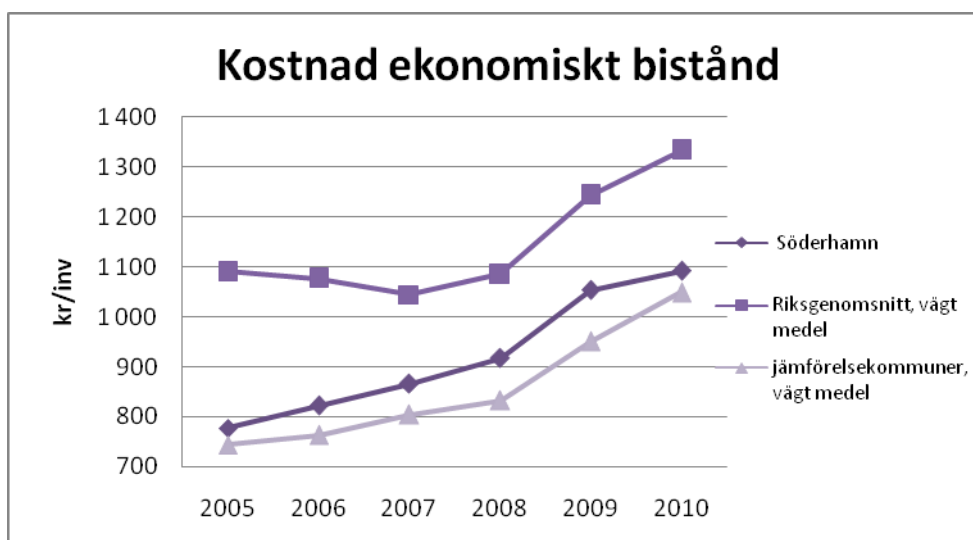
---

<sup>1</sup> 1 kap § 2 Socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>2</sup> Socialstyrelsen Sveriges officiella statistik Socialtjänst (2011): *Ekonomiskt bistånd kvartal 1 – 4 år 2010. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd.*

## 3.2 Söderhamns kommuns kostnader för försörjningsstödet i jämförelse med andra kommuner<sup>3</sup>

### 3.2.1 Iakttagelser

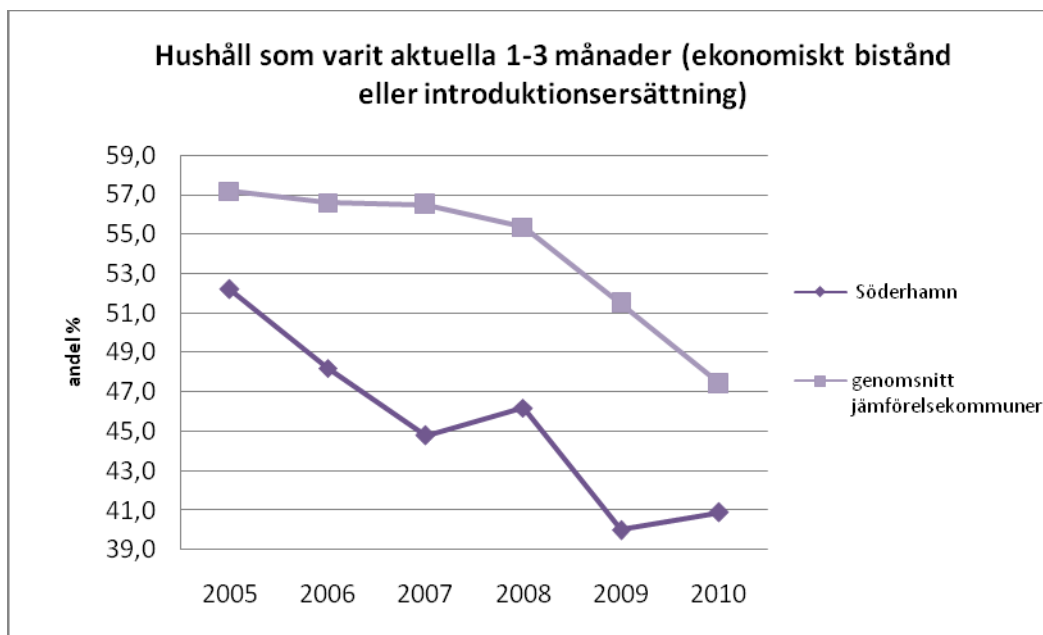


Kostnaderna för försörjningsstödet i Söderhamn kommun är något högre än kostnaderna i jämförbara kommuner. Kostnadsnivån i Söderhamns kommun och jämförbara kommuner, har under flera år följts åt. Från och med år 2009 tenderar dock jämförlekommunernas kostnader fortsätta att öka medan kostnaderna i Söderhamns kommun visar en avtagande tendens. En sannolik förklaring skulle kunna vara att Söderhamns satsning på insatser för att hjälpa sökanden åter till arbetsmarknaden varit framgångsrik.

---

<sup>3</sup> De kommuner vi jämfört med är Arvidsjaur, Boden, Bollnäs, Eda, Haparanda, Hudiksvall, Härnösand, Kalix, Kiruna, Kramfors, Lycksele, Mora och Sunne

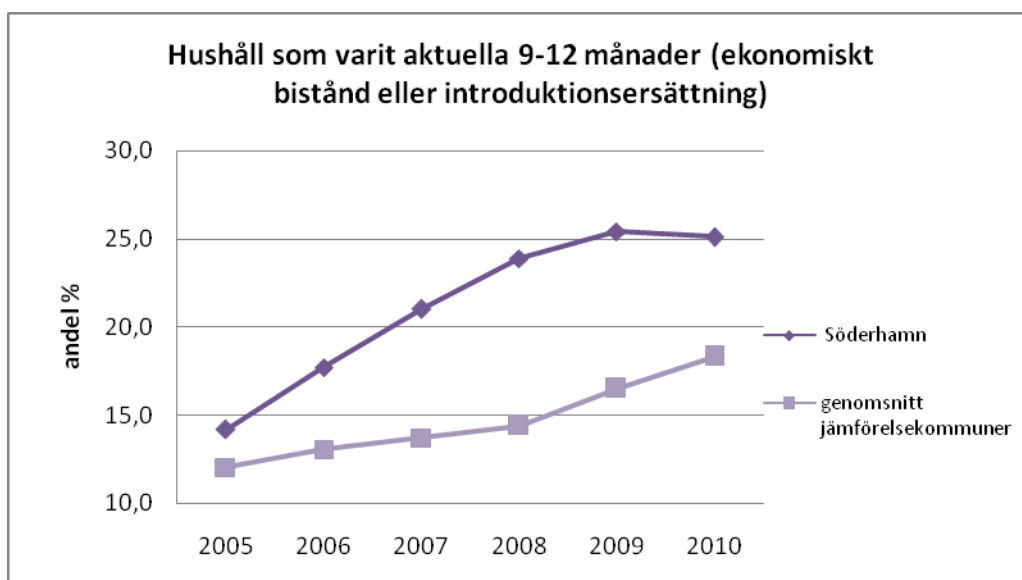




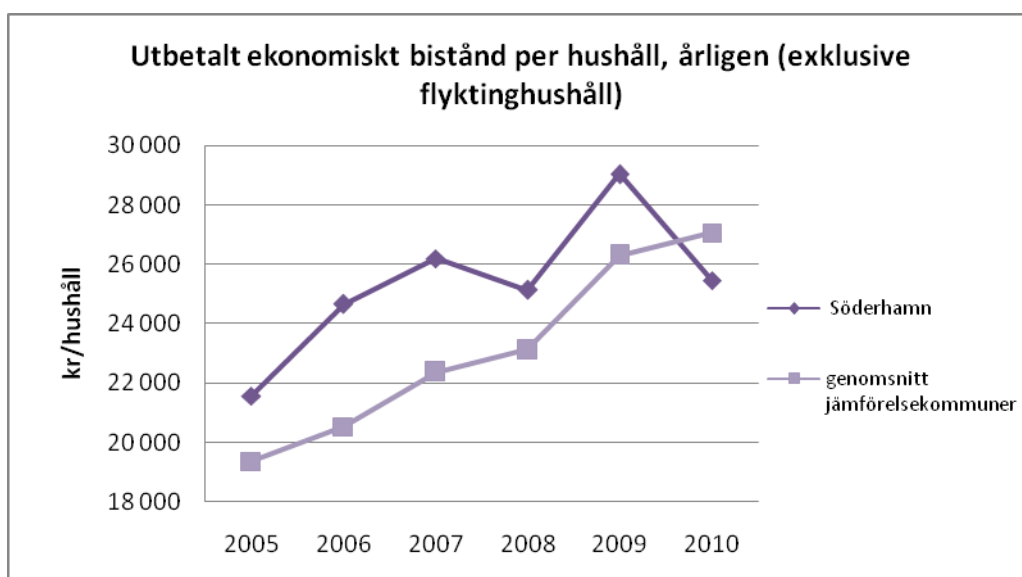
Ett sätt att uppskatta hur väl socialnämnden lyckas med sina insatser att stödja enskilda till delaktighet och självförsörjande är att mäta hur länge den enskilde är beroende av bidrag för sin försörjning. Ovanstående graf visar att Söderhamns kommun under flera år haft en minskad andel hushåll som haft ett kortvarigt behov av ekonomiskt bistånd<sup>4</sup>. Nedanstående graf visar att motsvarande ökning har skett av den grupp kunder som varit aktuella under större delen av året. Från och med 2009 stabiliseras dock ”andelarna” och gruppen korttidskunder tenderar snarare att öka sin andel något. Jämförelsekommunerna uppvisar inte liknande tendenser till ett ”trendbrott”, vilken tyder på att (*åtminstone delar av*) orsaken till förändringen finns inom den verksamhet som bedrivs i Söderhamn.

---

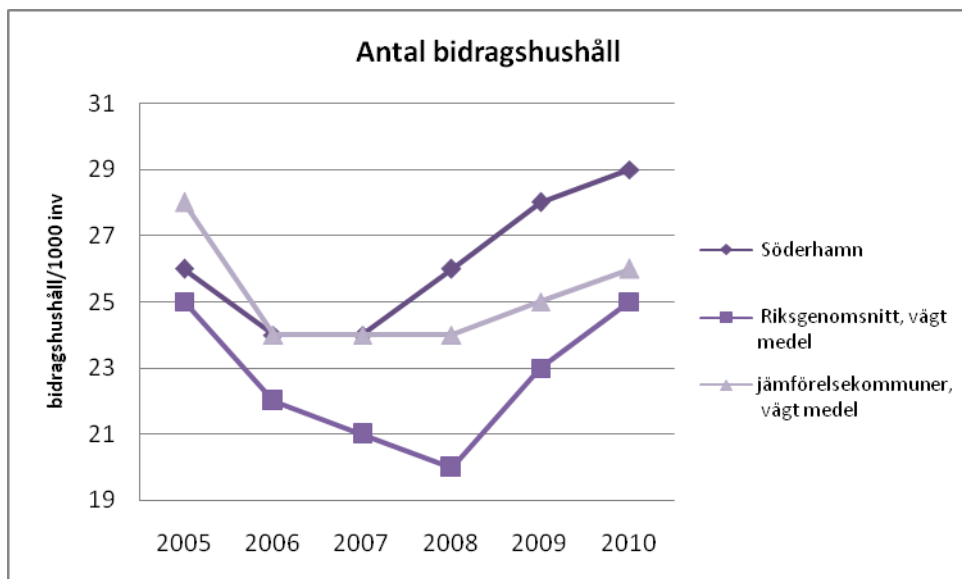
<sup>4</sup> Denna och nästkommande graf har även med personer som är aktuella för introduktionsersättning, en ersättning som inte ligger inom socialnämndens ansvarsområde. Vi bedömer att jämförelsen ändå har viss relevans då den pekar på att andelen personer som är beroende av bidrag till sin försörjning i Söderhamn är högre än i de kommuner vi jämfört med.



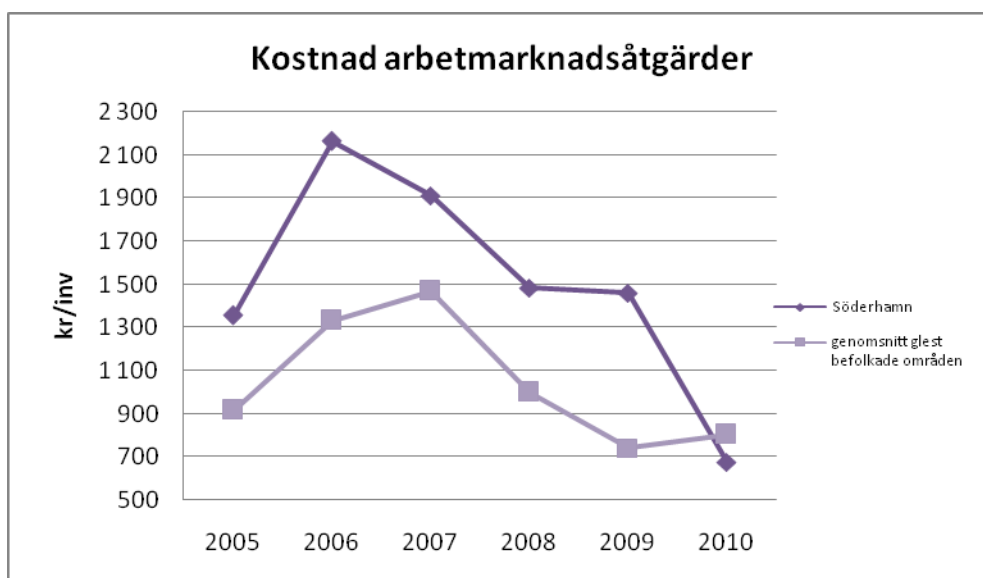
Utbetalt bistånd totalt per hushåll och år minskar även relativt kraftigt under 2010 (*med nästan 4000 kronor i genomsnitt per hushåll*). Den minskade kostnaden per hushåll beror sannolikt till största delen på att den genomsnittliga tiden hushållen varit aktuella för ekonomiskt bistånd har minskat<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> Den genomsnittliga minskningen av utbetalat bistånd på årsbasis är ca 12 %, minskningen av biståndet på månadsbasis är ca 4 % (se bilaga). Teoretiskt skulle då, om hänsyn också tas till de minskade månadsutbetalningarna, handläggningstiden i genomsnitt ha minskat med ca 12 dagar.



Söderhamns kommun har sedan 2007 haft en högre andel hushåll som beviljats ekonomiskt bistånd än de kommuner vi jämfört med. Även i förhållande till andelen i riket har kommunen avvikit relativt kraftigt. Differensen till riksgenomsnittet var störst under 2008 (med 6 bidragshushåll/1000 invånare). Under 2010 har gapet minskat något (4 bidragshushåll/1000 invånare). Dock tenderar ”gapet” att öka i förhållande till de kommuner vi jämför med.



Söderhamns kommuns kostnader för arbetsmarknadsåtgärder ser ut att minska kraftigt sedan toppåret 2006. Mellan åren 2009 och 2010 halveras kostnaderna enligt befintlig statistik. Chefen för resurscenter anger att förklaringen till de minskade kostnaderna i statisti-

ken med stor sannolikhet står att finna i ändrade redovisningsrutiner inom kommunen snarare än på att kommunen minskat sina resurser till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Tidigare redovisades delar av resurscenters verksamheter som inte ingick i kommunens arbetsmarknadspolitiska åtaganden under samma ansvar. Chefen för resurscenter uppfattar att kommunen från och med 2010 har en korrekt redovisning av de medel som avsatts till arbetsmarknadspolitiska åtgärder (det vill säga i nivå med de kommuner vi jämför Söderhamns kommun med).

### **3.2.2 Revisionell kommentar**

I genomförd jämförelse av försörjningsstödskostnaderna i Söderhamns kommun med andra kommuner med jämförbara strukturella förutsättningar framgår att Söderhamns kommun i flera avseenden uppvisar tendenser som talar för att de insatser som genomförs inom handläggningen av ekonomiskt bistånd är effektiva och bidrar till att sökanden får stöd till att försörja sig med egen inkomst.

Den relativt stora grupp som är långtidsberoende av försörjningsstöd, samt antalet bidragshushåll antyder om att det fortfarande finns utrymme för att effektivisera handläggningen av försörjningsstöd. Resultatet av samarbetet mellan socialnämnden och nämnden för lärande och arbete följs regelbundet upp av verksamheterna och har bidragit till att ”nya” målgrupper har identifierats.

Vår bedömning är, med utgångspunkt i den jämförelse vi genomfört, att kostnaderna för försörjningsstödet i Söderhamns kommun ligger på en ”rimlig” nivå. Jämförelsen ger även visst stöd för antagandet att kommunen genom aktiva insatser för att öka sökandens förutsättningar att hävda sig på arbetsmarknaden påverkat nivån på det ekonomiska biståndet.

## 3.3 Organisation

### 3.3.1 Iakttagelser



Socialförvaltningen leds av en socialchef och består av fyra enheter, enheterna för verksamhetsstöd, försörjning, vuxen och familj. Chefen för försörjningsenheten är tillika chef för enheten för verksamhetsstöd. Socialchefen och de tre verksamhetscheferna bildar socialförvaltningens ledningsgrupp. Inom försörjningsenheten finns *biståndsenheten*<sup>6</sup> som handlägger ansökningar om försörjningsstöd, enheten för *råd och stöd* (som är samlokaliserade med personal från förvaltningen för lärande och arbete samt arbetsförmedlingen på resurscenter)<sup>7</sup> samt en *bostadskonsulent* som är stationerad på det kommunala bostadsbolaget, Faxeholmen.

<sup>6</sup> Inom försörjningsenheten benämns även gruppen som handlägger bistånd som "enhet". Vi har valt att inte använda oss av förvaltningens benämning av sina verksamheter utan har för tydligheten skull i fortsättningen benämmt de underordnade organisatoriska nivåerna "grupp".

<sup>7</sup> En förändring av Försörjningsenhetens organisation har sedan hösten 2008 successivt genomförts i dialog med handläggarna/socialsekreterarna. Ett syfte med förändringen var effektivisera socialtjänstens samverkan med Arbetsförmedlingen och kommunens Arbetsmarknadsenhet.

Sedan år 2008 avdelades två socialsekreterare till att arbeta tillsammans med kommunens ungdomssamverkan vid Resurscenter. Socialförvaltningen beslutade senare att avdela ytterligare en socialsekreterare för arbete med de vuxna (över 25 år).

Uppdelningen i två arbetsgrupper (biståndsenheten och enheten för råd och stöd) inom Försörjningsenheten permanentades och en teamledare för respektive grupp tillsattes under 2009. Chefen för Försörjningsstödsenheten beskriver att ambitionen har varit att biståndgruppen skulle få en mindre stressad situation och kunna utveckla sin kompetens vilket skulle bidra till ökad rättssäkerhet i handläggningen av försörjningsstöd.

### 3.3.2 Revisionell kommentarer

Socialförvaltningens organisation är lämpad för att på ett ändamålsenligt sätt hantera ekonomiskt bistånd. En styrka i organisationen är att gruppen för råd- och stöd är samlokaliserad med arbetsförmedlingen och förvaltningen för lärande och arbete, vilka både arbetar med stödinsatser riktade till personer som står utanför (eller riskerar att hamna utanför) arbetsmarknaden. Samlokaliseringen ökar förutsättningarna för att skapa gemensamma förhållningssätt samt förenklade och snabbare rutiner för att erbjuda sökanden stöd. Socialnämnden har utveckla effektiva insatser för att stödja sökande att återinträda i arbetsmarknaden. Det finns anledning för nämnden att analysera möjligheterna att genom metodutveckling och utökad samverkan, förstärka insatserna för att öka delaktighet och självförsörjande hos de målgrupper som står längre från arbetsmarknaden (exempelvis grupperna långtidssjukskrivna och nyanlända).

## 3.4 Mätbara mål för verksamheten

### 3.4.1 Iakttagelser

Socialnämnden i Söderhamn har inför budgetåret 2011 formulerat åtta mål för socialförvaltningens verksamheter<sup>8</sup>. Ett av målen berör förvaltningen handläggning av försörjningsstöd:

***”Av hushåll med långvarigt beroende av försörjningsstöd ska minst 20 hushåll nå en egen försörjning”***

”Långvarigt beroende” av försörjningsstöd definieras som att hushållet ska ha haft behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning mer än 10 månader. De aktiviteter som ska prioriteras är:

- ✓ en fortsatt och utvecklad samverkan med nämnden för lärande och arbete, försäkringskassan och arbetsförmedlingen
- ✓ råd och stödinsatser samt möjlighet att erbjuda så kallad 4:4-praktik
- ✓ ekonomisk rådgivning
- ✓ användandet av individuella arbetsplaner samt
- ✓ att aktiviteterna ska följas upp två gånger per år (*årsredovisning och delårsredovisning*)

Utöver ovanstående målsättning berörs handläggningen av försörjningsstöd av ytterligare två mål:

---

<sup>8</sup> Socialnämnden 2010-09-21, § 109

***”Under 2011 ska minst 90 % av de som får stöd av socialtjänsten känna sig nöjda med det stöd de får”***

För att mäta nöjdheten ska brukarundersökningar genomföras<sup>9</sup>.

Det andra målet som berör försörjningsenheten är att alla inom socialnämndens verksamheter ska ***”den kunskap som krävs för att få insikt i det hedersrelaterade förtryckets mekanismer”***<sup>10</sup>. För att uppnå det sistnämnda målet har utbildningsinsatser genomförts under verksamhetsåret 2010.

I Söderhamns kommuns ”Handlingsprogram om ökad sysselsättningsgrad för ungdomar”<sup>11</sup> anges inriktningsmålet att Söderhamns kommun senast 2011 ***ska ha en bättre placering än genomsnittet i Arbetsförmedlingens rankinglista för målgruppen arbetslösa ungdomar (det vill säga kommunen ska ha en lägre ungdomsarbetslöshet än genomsnittet i riket)***. I detta arbete, som ska ske under kommunstyrelsens ansvar, ska personal från tre förvaltningar (*Lärande och arbete som har ett samordningsansvar, socialförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen*) samlokaliseras och utforma ett gemensamt arbetssätt och en gemensam målbild. I den sistnämnda uppgiften ingår även att tydliggöra ansvar och befogenheter för att uppnå målet.

Berörda nämnder har också ansvar för att bilda en nationell referensgrupp till styrgruppen som består av representanter från bland andra SKL<sup>12</sup> och AMS<sup>13</sup> samt utarbeta en kommunikationsstrategi för att synliggöra arbetet.

Under 2009 har tre ytterligare aktiviteter lagts till:

- ✓ Identifiera och skapa rutiner för att nyttja befintliga resurser till gagn för målgruppen
- ✓ Ingå i ett nationellt samverkansprojekt med finansdepartementet för att sprida erfarenheter samt
- ✓ Genomföra EU-projekt som beviljats, riktat till målgruppen

I den senast tillgängliga rapporten (som inte är daterad, men berör aktiviteter under 2009) framgår att utarbetandet av en kommunikationsstrategi ännu inte påbörjats samt att arbetet med att skapa rutiner för att nyttja befintliga resurser som är till gagn för målgruppen iden-

---

<sup>9</sup> Under aktiviteter anges att en brukarenkät ska genomföras av försörjningsenheten under hösten 2010. Något resultat av denna undersökning har dock ännu inte redovisats.

<sup>10</sup> Ytterligare ett av nämndens mål berör hela förvaltningen: *att under perioden 2008-2011 utveckla minst en ny aktivitet årligen tillsammans med ideella organisationer i syfte att uppnå ett ökat ideellt och socialt engagemang.*

<sup>11</sup> Söderhamn kommun, version augusti 2008

<sup>12</sup> Sveriges kommuner och landsting

<sup>13</sup> Arbetsmarknadsstyrelsen

tifierat vissa problem med att förmedla information mellan förvaltningarna. Övriga uppdrag pågår och prognosen att nå målsättningen bedöms vara god.

Socialnämnden har också antagit en tjänstegaranti<sup>14</sup> för handläggningen av försörjningsstödet. Av garantin framgår att nämnden utfäster sig att fatta beslut i inkomna ansökningar inom två veckor från ansökan (*under förutsättningar att ansökan är komplett*) samt ersätta sökanden för eventuella merkostnader om nämnden inte fattat beslut inom utlovad tidsperiod.

### **3.4.2 Revisionell kommentarer**

Socialnämnden och kommunstyrelsen har utformat ändamålsenliga målsättningar som berör insatserna för de grupper som har behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Socialnämnden har som mål som syftar till att motverka långvarigt beroende av försörjningsstöd och kommunstyrelsen har beslutat om att kommunen gemensamt ska samverka för att minska arbetslösheten bland ungdomar. Båda målsättningarna anger en tydlig ambitionsinriktning och möjliga att följa upp. I den senaste redovisningen (som är äldre än ett år) av hur berörda nämnder uppnår kommunstyrelsens mål framgår att beslutade mål endast delvis har uppnåtts.

Kommunstyrelsen och berörda nämnder bör upprätta skriftliga rutiner för uppföljning fastställd målsättning samt utifrån genomförda uppföljningar besluta om eventuella kompletteringar i uppdraget för att målsättningen ska uppnås.

## **3.5 Riktlinjer för handläggning av ärenden som rör ekonomiskt bistånd eller andra insatser riktade till enskilda**

### **3.5.1 Iakttagelser**

Socialnämnden har i delegationsordning<sup>15</sup> delegerat samtliga beslut om ekonomiskt bistånd till tjänsteman<sup>16</sup>. Som komplement till fastställd delegation har socialnämnden utfärdat riktlinjer för handläggningen av försörjningsstöd, enligt uppgift från verksamhetschef senast reviderad under december 2010. Riktlinjerna har kompletterats då lagstiftaren riktat särskilt fokus mot utsatta grupper. Kompletterande riktlinjer finns för brottsoffer, begravningskostnader, lokal boendenorm samt diverse administrativa rutiner för handläggningen av försörjningsstöd.

---

<sup>14</sup> Daterad 2008

<sup>15</sup> Delegationsordningen reviderad av socialnämnden 2009-10-20, § 121

<sup>16</sup> Nämnden har delegerat beslutanderätten i ärenden som rör återkrav mot enskild till arbetsutskottet



Nämnden har beslutat om rutiner och anvisningar för handläggning av förmedlingsmedel<sup>17</sup> samt *barnperspektivet och ekonomiskt bistånd*<sup>18</sup>. I den sistnämnda skrivelsen ges utförliga instruktioner om övervägande som ska göras i samband med att ansökningar om ekonomiskt bistånd från familjer där barn ingår.

Socialnämnden har också beslutat om ett ledningssystem för kvalitet inom socialtjänsten 2008-2011. Förvaltningens kvalitetsarbete har regelbundet avrapporterats till nämnden. Främst har avrapporteringen berört klagomål och synpunkter på nämndens insatser. Vid tidpunkten för denna granskning har socialnämnden ännu inte fattat något beslut om den fortsatta inriktningen på kvalitetsarbetet.

### **3.5.2 Revisionell kommentarer**

Socialnämnden har utformat riktlinjer och andra instruktioner för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Riktlinjer, delegation och styrande dokument är uppdaterade och kända hos handläggande personal. Vi bedömer att riktlinjer och kvalitetsledningssystem är ändamålsenliga och följer gällande lagstiftning.

## **3.6 Metoder för handläggning av ärenden som rör ekonomiskt bistånd**

### **3.6.1 Iakttagelser**

I genomförda intervjuer med personalen i biståndsgruppen framgår att handläggarna följer enhetliga rutiner då ansökningar om försörjningsstöd utreds. Rutinerna är väl kända och stöds av blanketter och de checklistor som förekommer i beslutade riktlinjer och rutiner. Sökanden ges också skriftlig information om förutsättningarna för att beviljas bistånd samt de normer och regler som tillämpas. I huvudsak använder biståndsgruppen nämndens riktlinjer och socialstyrelsens handbok för försörjningsstöd som stöd i sin bedömning. Nämndens riktlinjer anknyter till socialstyrelsens handbok och upplevs inte som särskilt styrande för de beslut som tas<sup>19</sup>. Beslut lyfts upp till arbetsutskott då verksamhetschefen gör bedömningen att beslutet är av principiell karaktär. Då kontakten med sökanden som är arbetslösa till största delen har flyttats över till råd och stödgruppen, har biståndsgruppen fått mer tid över till ”långtidsärenden”, det vill säga ärenden där sökanden har ett mer långvarigt behov av ekonomiskt bistånd (*exempelvis personer som är utförsäkrade ur*

---

<sup>17</sup> Dnr SN/2010/0079

<sup>18</sup> Reviderad av socialnämnden 2010-04-27

<sup>19</sup> Riktlinjerna innehåller lokala normer för bland annat boendekostnader som är vägledande för denna typ av beslut.

*sjukförsäkringen eller har en inkomst som inte räcker till deras försörjning*). Ofta har dessa sökanden betydligt långsammare förändringsprocess. Arbetet kan därför ibland upplevas ”tyngre” av handläggarna. En utmaning som gruppen ser är dock att för denna grupp sökande, som tidigare fick mindre uppmärksamhet, finns nu ökade möjligheter att utveckla ett arbetssätt som effektivare stödjer målgruppen att bli delaktig i samhället<sup>20</sup>. En brist, som för övrigt även gäller resurscenter, är att kontakten med försäkringskassan för närvarande är alltför begränsad.

Råd och stödgruppen arbetar efter individuellt utformade arbetsplaner. Gruppen är placerad på Resurscenter (RC)<sup>21</sup>. De strävar efter att i så hög utsträckning som möjligt involvera sökanden då planen utformas. Gruppen har inte formulerat riktlinjer för sitt arbete (*då de anser att arbetet har fungerat bra*). De inser dock att det finns risker med att ha en låg formalisering av de rutiner och metoder som används i arbetet. Bland annat då det kan bli svårare att utvärdera effekten av socialtjänstens insatser. Vinsterna med att samverka med *förvaltningen för lärande och arbete och arbetsförmedlingen* är att den sökande snabbare får ett beslut och att arbetsförmedlingens utredningsresurser lättare kan anlitas vid behov (*exempelvis arbetspsykologisk kompetens*). Råd och stödgruppen arbetar huvudsakligen med personer som aktualiserats av socialförvaltningens biståndsgrupp. På resurscenter finns även andra deltagare som aktualiserats av arbetsförmedlingen eller försäkringskassan.

Deltagarna kan erbjudas en tidsbegränsad anställning under sex månader efter arbetsprövning och praktik, med möjlighet till förlängning med ytterligare sex månader<sup>22</sup>. ***Syftet är att deltagaren sedan ska klara sin försörjning genom eget arbete eller arbetslöshetsersättning.*** Resurscenter erbjuder även arbetsträning och arbetsprövning för de deltagare som i ett inledningskede inte har förutsättningar att klara en anställning.

### 3.6.2 Revisionell kommentarer

Handläggarna inom försörjningsstödgruppen följer de riktlinjer nämnden fastställt vid handläggningen av försörjningsstöd. De rutiner som upprättats för att snabbt erbjuda arbetslösa sökanden hjälp till arbete (genom att dessa övergår till råd och stödgruppen) har

---

<sup>20</sup> Chefen för biståndsgruppen beskriver att gruppen hittills inte kunnat frigöra mer tid för att arbeta aktivt med de sökande som i dagsläget inte är aktuella för insatser från råd- och stödorganisationen, till exempel personer som är långtidssjukskrivna utan sjukpenninggrundande inkomster. Bland annat saknas fastställda rutiner för förändringsarbetet med sjukskrivna utan SGI. Chefen för biståndsgruppen tror att betydande mänskliga och ekonomiska vinster kan göras genom att effektivisera arbetet med denna grupp sökande.

<sup>21</sup> Resurscenter (RC) är en enhet under nämnden för lärande och arbete. RC har ansvaret för en stor del av Söderhamns kommuns arbetsmarknadsåtgärder (de har bland annat ansvar för kommunens bemanningspool, rehabiliteringsverksamhet samt arbetsmarknadsenhet). RC har en bred samverkan och har bland annat personal från arbetsförmedling, socialförvaltning och integrations- och migrationsenhet placerade i sina lokaler. Det nära samarbetet har medfört att snabbare beslut om insatser kunnat fattas för deltagare i centrals verksamheter.

<sup>22</sup> Kommunstyrelsen har ställt medel till nämnden för lärande och arbetes förfogande för att skapa 30 anställningar inom kommunen. Nettokostnaden för denna satsning var 2 000 tkr för år 2009 och 4 300 tkr för år 2010 (Kf 2009-10-26 § 133, Kf 2010-02-01 § 9, ärendets dnr 2009/253)

inneburit att försörjningsstödsgruppen huvudsakligen arbetar med personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att samarbetet med försäkringskassan tunnats ut ser vi en risk att denna grupp, som sannolikt är i behov av mer långsiktiga insatser, riskerar att stanna kvar i ett långvarigt bidragsberoende. Vi anser att det är av vikt att försörjningsstödsgruppen arbetar med metodutveckling för att på bästa möjliga sätt arbeta med den målgrupp som deras arbete omfattar.

Råd och stödgruppen har inte dokumenterade rutiner för sitt arbete. Vi bedömer att gruppen genom att utforma skriftliga rutiner för sina insatser kan öka förutsättningarna för att utveckla framgångrika förhållningssätt, men också göra verksamheten mer transparent och möjlig att granska och utvärdera för socialnämnden.

### **3.7 Uppföljning (internkontroll) av handläggning och beslut inom verksamheten**

#### **3.7.1 Iakttagelser**

Samtliga delegationsbeslut redovisas månatligen i kallelsen till Socialnämndens ledamöter. Nämnden utser sedan de ärenden som förvaltningen ska redogöra närmare för. Redovisning av delegationsärenden samt redogörelser för ärenden förs till nämndens protokoll.

I socialnämndens internkontrollplan för 2011 finns infört flera kontrollmoment som berör socialförvaltningens handläggning av försörjningsstöd. I planen finns följande kontrollområden som har beröring med, eller kan ha beröring med, handläggningen av försörjningsstöd:

- ✓ Utbetalning av ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd<sup>23</sup>
- ✓ Delegationsbeslut ska redovisa månatligen till socialnämnden (*se ovan*)
- ✓ Återsök av statsbidrag rörande ekonomiskt bistånd
- ✓ Hantering av andrahandskontrakt
- ✓ Sekretess och inre sekretess

Av internkontrollplanen framgår också att nämnden har ambitionen att utveckla rutiner för handläggning och dokumentation av andrahandskontrakt, behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen (PUL) samt upprätta riktlinjer för anmälningsplikt enligt Lex Sarah.

---

<sup>23</sup> Under denna punkt teamledaren månadsvis kontrollera att gällande rutiner och riktlinjer har följts vid utredning och handläggning av ansökningar om försörjningsstöd

### 3.7.2 Revisionell kommentarer

Vår bedömning är att socialnämnden har en ändamålsenlig, väl utvecklad och dokumenterad uppföljning och kontroll av handläggning och beslut av ekonomiskt bistånd.

## 3.8 Redovisning av de ekonomiska effekterna av socialnämndens samarbete med nämnden för lärande och arbete samt barn och utbildningsnämnden

### 3.8.1 Bakgrund

Nuvarande samarbetsmodell mellan socialnämnden, nämnden för lärande och arbete samt barn- och utbildningsnämnden har sitt ursprung i kommunfullmäktiges inriktningsmål från 2007 (*om att kommunen senast under år 2011 skulle placera sig bättre än genomsnittet av Sveriges kommuner i arbetsförmedlingens kommunranking rörande ungdomsarbetslöshet*). För att nå målsättningen startades en samverkan inom ramen för anslagna medel. En ansökan om projektmedel från ESF<sup>24</sup> (med namnet "Högtrycket") gjordes och beviljades, där socialnämnden, arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunen arbetsmarknadsenhet ingick<sup>25</sup>. Projektets målsättning var att genom utveckling av samverkansmetoder och förändrade förhållningssätt stärka ungdomars (18-24 år) förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Projektet uppställde också flera mätbara målsättningar rörande andelen deltagare som skulle övergå i arbete studier eller kvalificera sig för ersättning från det generella socialförsäkringssystemet. *Beträffande socialnämndens utbetalning av försörjningsstöd uppsattes målet att andelen ungdomar inom målgruppen vilka var i behov av försörjningsstöd skulle ha minskat med 20 %.*

Projektet har haft en styrgrupp som kontinuerligt träffats för att diskutera strategisk inriktning och utveckling av samverkanslösningar. Styrgruppen har över tid varierat avseende deltagande aktörer. Kärnan i gruppen har varit representanter från resurscenter, socialförvaltning och arbetsförmedling. Gruppen har haft kontinuerliga möten. Formella protokoll har inte förts vid dessa möten. Den informella strukturen för samarbetet kan, enligt styrgruppen, ha bidragit till ett kreativt och pragmatiskt förhållningssätt till de problem som uppstått under projektets gång. Högtrycket har utvärderats av FoU Söderhamn<sup>26</sup> under projekttiden. Utvärderingen konstaterar att projektet till stor del lyckats fånga upp och slussa in ungdomar ur målgruppen till olika typer av åtgärder och därigenom bidragit till

---

<sup>24</sup> Europeiska Socialfonden, EU-medel

<sup>25</sup> Verksamhetschefen för försörjningsstödsenheten framhåller att samverkan startades inom nämndernas befintliga resurser. Och att medel söktes från ESF under våren 2008, när samverkan redan kommit igång. ESF-medlen har inte använts för att finansiera lokaler eller personal utan har gått till aktiviteter för ungdomarna vilket var ett medvetet val för samverkan inte skulle "stå och falla" med projektmedlen. I ansökan till ESF gavs projektet namnet Högtrycket. Efter projekttiden var detta namn så inarbetat att kommunen fortsatte att benämna ungdomssamverkan för Högtrycket. Ungdomssamverkan har alltså varit en "ordinarie" verksamhet från starten.

<sup>26</sup> FoU Söderhamn, Maria Vallström "Utvärdering av ESF-projektet Högtrycket 2008-05-01---2010-04-30"

att minska det öppna ungdomsarbetslösheten i kommunen. Andelen ungdomar som hade behov av försörjningsstöd för sin försörjning **ökade dock under utvärderingsperioden**, vilket utvärderaren förklarar med en försämrad arbetsmarknad på grund av den, under perioden, pågående lågkonjunkturen<sup>27</sup>.

Då samarbetet rörande ungdomar visade sig framgångsrikt har man valt att utveckla metoder och samverkansformer även för personer över 25 år som står utanför arbetsmarknaden.

### 3.8.2 Iakttagelser

Socialnämnden får månatligen i en rapport från verksamhetschefen för försörjningsenheten som innehåller aktuella uppgifter om utvecklingen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd<sup>28</sup>. Statistiken är huvudsakligen hämtad ur verksamhets- och ekonomisystem och innehåller *totalt utbetalt ekonomiskt bistånd* men också *hur kostnader och aktuella hushåll fördelar sig efter ålder på sökanden*<sup>29</sup>. Vanligtvis innehåller redovisningen också aktuell statistik från arbetsförmedlingen rörande antalet arbetslösa i kommunen samt en kommentar från verksamhetschefen som anknyter till omvärldsfaktorer som bedöms påverka aktuellt resultat. I rapporterna för mars och april månad 2011 konstateras att den minskning av antalet ungdomar i åldersgruppen 18-24 år i behov av försörjningsstöd som kunnat konstateras under 2010, fortsätter även under första kvartilen 2011<sup>30</sup>. En intresseväckande iakttagelse är att antalet aktuella personer (*och kostnader*) i övriga ålderskategorier fortsätter att öka.

En rapportering av hur samarbetet inom resurscenter fortlöper har årligen lämnats till socialnämnden<sup>31</sup>. Nämnden har sedan tillsammans med nämnden för lärande och arbete årligen lämnat en rapport till kommunstyrelsen<sup>32</sup>.

Av den senaste uppföljningsrapporten framgår att 69 personer haft anställning inom samarbetsprojektet. 29 personer har varit yngre än 25 år medan 40 personer varit 25 år eller äldre. Av de som haft anställning har en övervägande andel varit män (43 män mot 23 kvinnor). Majoriteten av anställningarna har varit nystartsarbeten<sup>33</sup>. De som varit aktuella

---

<sup>27</sup> Utvärderaren ser dock tendenser till en minskad andel ungdomar ur målgruppen med behov av ekonomiskt bistånd till sin försörjning.

<sup>28</sup> Rapporterna finns diarieförda under dnr SN/2008/0039, SN/2009/0035, SN/2010/0004 och SN/2011/0004

<sup>29</sup> Redovisning enligt ålderskategorierna 0-17 år, 18-24 år, 25-30 år, 31-40 år, 41-50 år, 51-64 år samt 65år -

<sup>30</sup> Under 2010 minskade kostnaden för försörjningsstödet för målgruppen med 1 052 tkr i förhållande till föregående år, under 2011 skulle de reducerade kostnaderna hamna på motsvarande nivå om minskningstakten bibehålls.

<sup>31</sup> ARBETSMARKNADSÅTGÄRDER ISTÄLLET FÖR FÖRSÖRJNINGSSTÖD – analys av effekter – delrapport till SN, 2009-11-30, Sysselsättningsåtgärder istället för försörjningsstöd – återrapportering/ uppföljning, 2010-10-15, båda dnr SN/2009/0070.

<sup>32</sup> Tjänsteutlåtande 2010-01-14 och 2010-10-15 Sysselsättningsåtgärder istället för försörjningsstöd – återrapportering/ uppföljning, båda med dnr SN/2009/0070

<sup>33</sup> personer som kan komma ifråga för anställning i ett nystartsjobb ska antingen vara mellan 20 och 25 år, eller vara äldre än 55 år och ha varit borta från arbetslivet på heltid under minst sex månader. Personen i åldersgruppen 26- 54 år ska ha varit arbetslösa sedan minst ett år. Även personer som deltagit i arbetsmarknadspolitiskt program, varit sjukskriven eller arbetslös med försörjningsstöd från kom-

för insatsen har tidigare varit i behov av försörjningsstöd under flera år. Drygt hälften av deltagarna hade, innan anställningen, varit i behov av försörjningsstöd under minst två år. I uppföljningsrapporten konstateras även att behovet av (*och kostnaderna för*) försörjningsstöd påtagligt minskat för de personer som erbjudits anställningar inom projektet.

Kommunstyrelseförvaltningen har i tjänsteutlåtande daterat 2010-11-01 konstaterat att samverkansprojektet varit framgångsrikt och prognostiserat lägre kostnader för socialnämnden. Kommunstyrelseförvaltningen föreslår att projektet ska förlängas, att anställningarna ska finansieras genom att medel omdisponeras från de medel som anslagits för försörjningsstödet. Förutom förslag om en fördjupad analys av omfattning, kostnader och effekter av beviljade anställningar föreslår också kommunstyrelseförvaltningen att förvaltningen tillsammans med socialförvaltningen ska utarbeta en modell för hur kostnaderna för försörjningsstödet ska hanteras. Kommunstyrelsen beslutade 2011-03-10 (§76) om att ge socialnämnden anstånd med att presentera sin verksamhetsplan för 2011 till denna analys färdigställts. Verksamhetschefen delar kommunstyrelseförvaltningens bedömning men framhåller att matematiken inte håller om de ekonomiska effekterna av samarbetet för närvarande ”äts upp” av att andra grupper fått ökade behov av ekonomiskt bistånd<sup>34</sup>.

I den fördjupade analysen<sup>35</sup>, daterad 2011-06-01, bedöms det rimligt att bygga en framtida prognos för försörjningsstödsutvecklingen på följande faktorer:

- ✓ Utbetalt försörjningsstöd
- ✓ Arbetslöshetsstatistik
- ✓ Demografisk utveckling
- ✓ Utbetalat försörjningsstöd till invandrare som inte har egen försörjning när introduktionsersättningen upphör
- ✓ Förändringar i socialförsäkringssystem

Analysgruppen konstaterar att försörjningsstödet minskar för gruppen ungdomar yngre än 25 år. Förklaringen till detta bedöms vara det framgångsrika samarbetet rörande denna målgrupp inom bland annat samverkan för ungdomar i Högtrycket.

Kostnaderna för försörjningsstödet ökar dock för gruppen utrikesfödda som tidigare erhållit introduktionsersättning till sin försörjning och inte lyckats etablera sig på arbetsmark-

---

munen eller varit anställd av Samhall kan komma ifråga för nystartsjobb. Anställningen måste vara minst under sex månader. Arbetsgivaren erhåller ersättning via arbetsförmedlingen genom reducering av arbetsgivaravgiften.

<sup>34</sup> Skriftlig reflektion av verksamhetschefen för försörjningsenheten 2011-06-09.

<sup>35</sup> För att skapa en modell för hanteringen av kostnaderna för försörjningsstödet

naden. Denna grupp står för en relativt stor andel av de ökade kostnaderna bland personer i behov av ekonomiskt bistånd äldre än 25 år.

Demografisk utveckling och arbetslöshetsstatistiken bedöms på viss sikt inverka positivt på kostnadsläget för försörjningsstödet. Grupper som hamnat utanför socialförsäkringssystemet består i Söderhamn främst av sjukskrivna personer som saknar sjukpenningplacering. Antalet personer utan sjukpenning bedöms vara tämligen konstant och analysgruppen uppskattar inte att antalet personer i denna grupp kommer att öka under de närmaste åren.

Ett av målen med analysen var att föreslå en budgetmodell där kostnaderna för försörjningsstödet skulle kunna balanseras mellan ”goda” år och år då behovet av ekonomiskt bistånd är större. En ambition var också att, inom modellen, kunna styra resurser till de mest verkningsfulla insatserna, det vill säga vid behov öka förutsättningarna för aktiva insatser (exempelvis råd och stöd och sysselsättning) med medel som avsatts för mer passiva insatser (som bidrag till försörjning). Analysgruppen bedömer att socialnämnden under innevarande år och de två följande, inte kommer att kunna balansera kostnaderna för ekonomiskt bistånd mot budget. Under åren 2014 och 2015 kommer nämndens kostnader för ekonomiskt bistånd att minska och kunna balansera delar av överskridandena under åren 2011-2013.

Analysgruppen riktar särskilt fokus mot är gruppen nyanlända<sup>36</sup> som erhåller introduktionsersättning under de tre första åren i kommunen. Åtgärder för att tidigare introducera denna grupp på arbetsmarknaden kan vara en åtgärd som bidrar till att försörjningsstöds-kostnaderna minskar.

### 3.8.3 Revisionell kommentarer

Vi bedömer att Socialnämnden/Resurscentrum på ett trovärdigt sätt kunnat visa på positiva ekonomiska effekter av att erbjuda personer som haft ett långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd till sin försörjning en tidsbegränsad anställning i kommunal regi. Satsningen har också bidragit till att rikta nämndens fokus mot andra målgrupper som riskerat hamna i långvarigt bidragsberoende.

Ambitionen att utveckla en budgetmodell som gör försörjningsstödet mer ”hanterbart” ur kostnadshänseende har blottlagt behovet av att, inte enbart bygga denna modell på demografiska och strukturella faktorer, utan också strategiskt rikta insatser mot grupper som riskerar att kvarstanna i ett långvarigt bidragsberoende.

---

<sup>36</sup> Socialförvaltningen handläggare på resurscenter beskriver att de riktar sig mot gruppen *utrikesfödda (det vill säga inte enbart nyanlända med introduktionsersättning)*.

Vi bedömer att Socialnämnden, tillsammans med nämnden för lärande och arbete, på ett fruktbart sätt kunnat redovisa de ekonomiska effekter samarbetet haft. Kommunen har dessutom i sitt budgetarbete ökat sina förutsättningar att genom strategiska satsningar påverka kostnadsutvecklingen för försörjningsstödet.