

Granskning av försörjningsstöd

Umeå kommun



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Ansvarig nämnd	5
1.4. Revisionskriterier.....	5
1.5. Metod.....	5
1.6. Kvalitetssäkring	5
2. Utgångspunkt	6
2.1. Rätten till bistånd.....	6
2.2. Nationella styrdokument.....	7
2.2.1. Handläggningsprocessen	7
2.2.2. Barnperspektivet	7
2.2.3. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).....	8
2.2.4. Kommentarer	8
3. Enheten Försörjningsstöd	9
3.1. Mål kopplat till försörjningsstöd.....	9
3.2. Organisation.....	10
3.3. Rutiner och riktlinjer.....	10
3.3.1. Rättsäker bedömning	12
3.3.2. Delegationsordning	12
3.4. Stöd i handläggningsprocessen.....	12
3.4.1. Bedömning.....	13
3.5. Kontroller av lämnade uppgifter.....	14
3.6. Hjälptill självförsörjning	14
3.7. Barnperspektivet	15
3.8. Intern kontroll i handläggningen av ekonomiskt bistånd.....	16
3.9. Metodutveckling, kompetensutveckling och personalomsättning	17
3.10. Budgetuppföljning	18
3.10.1. Bedömning	18
4. Stickprover	19
4.1.1. Bedömning.....	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna genomfört en granskning med syfte att bedöma om socialnämndens rutiner och riktlinjer för försörjningsstöd är ändamålsenliga och att rättssäkerheten för individen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

En samlad bedömning är att rutiner och riktlinjer inom försörjningsstödet i huvudsak är ändamålsenliga. Vår slutsats är dock att det finns svagheter i processen som ska säkerställa rättsäkerhet eftersom det saknas en egentlig egenkontroll av om handläggningen i praktiken är rättsäker. Vi anser också att det är en brist att den interna kontroll som genomförs inom försörjningsstödet inte utgår från en riskanalys. Ytterligare en slutsats är att det inom försörjningsstödet inte har implementerats ett ledningssystem enligt SOSFS 2011:9

Nedan ges sammanfattande svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen:

▶ **Har ett ledningssystem för handläggning i enlighet med SOSFS 2011:9 införts?**

Nej, enheten för försörjningsstöd har inte ett eget definierat ledningssystem för handläggning. Enligt uppgift har Socialtjänsten ett övergripande ledningssystem för kvalitet, som dock inte har implementerats i sin helhet inom försörjningsstöd. Enheten för försörjningsstöd har däremot ett antal riktlinjer och rutiner som är viktiga komponenter i ett ledningssystem.

▶ **Har en process tillsammans med rutiner fastställts, dokumenterats och implementerats som kan säkerställa en rättsenlig handläggning?**

Det finns fastställda rutiner som dokumenterats och implementerats. Enheten för försörjningsstöd har ett styrande dokument, kallat Försörjningsstöd – policy och riktlinjer inom Umeå kommun, av dokumentet framgår dock inte vilken instans som antagit det. Dokumentet är omfattande och innehåller utrednings- och handläggningsrutiner och kommunala riktlinjer för försörjningsstöd. Handläggarna har också tillgång till en utredningsmall, som finns i systemet Treserva.

▶ **Finns en tillräcklig egenkontroll av handläggningsprocessen?**

Nej, egenkontrollen av handläggningsprocessen är inte tillräcklig. Till viss del omfattar dock den internkontroll som görs handläggningsprocessen. Enheten har också ett stöd i handläggningsprocessen genom ärendegrupper och arbetsplatsträffar. Detta är dock inte att likställa med en tillräcklig egenkontroll.

▶ **Säkerställer styrningen en enhetlig tillämpning av riktlinjerna?**

Delvis. Rutiner och riktlinjer finns samlade i ett och samma dokument samtidigt som Socialstyrelsens vägledande handböcker används i verksamheten. Sammantaget innebär det att det finns förutsättningar för en enhetlig tillämpning av riktlinjerna. Svagheten är dock att det inte finns en uppföljning eller tillräcklig egenkontroll av tillämpningen av riktlinjerna.

▶ **Görs systematiska och enhetliga kontroller av de uppgifter som lämnas biståndssökande?**

Ja, det genomförs systematiska och enhetliga kontroller vid nybesök och handläggarna har tillgång till flertalet register som innehåller information om den enskilde. Dokumentation om huruvida dessa kontroller genomförs löpande och under den enskildes samlade period med försörjningsstöd, genomförs dock i mindre omfattning.

► **Bedrivs arbetet med att ge hjälp till självförsörjning på ett ändamålsenligt sätt?**

Ja, i huvudsak. Arbetet med att ge hjälp till självförsörjning genomförs främst genom samverkan med flertalet andra aktörer, som exempelvis Arbetsförmedlingen, landstinget, VIVA och Försäkringskassan. Enligt enhetscheferna är arbetet för självförsörjning anpassat för respektive individ och arbetssättet är beroende av de behov personen har. Handläggarna har även tillgång till ett arbetssätt som kallas FIA (Förberedelse inför arbete). I ärendegranskningen noteras dock att endast åtta av tjugo ärenden har en uppdaterad handlingsplan under eller senast efter senast sex månader.

► **Tillämpas särskilda regler när det gäller barnperspektivet?**

Ja, genom kravet på att barnens situation ska synliggöras i utredningar och vad som är bäst för barnen ska övervägas i biståndsbedömningen. Socialnämnden också tydligt deklarerat att barnfamiljer inte ska avhysas i kommunen. Barnperspektivet följs upp i nämndens verksamhetsuppföljning i samband årsbokslutet.

► **Har nämnden en tillräcklig intern kontroll i handläggningen av ekonomiskt bistånd?**

Nej, inte helt tillräcklig. Fyra månader per år, genomförs en intern granskning av ärenden. För respektive månad, väljs trettiofem ärenden beslutade under den månaden ut slumpmässigt. Detta innebär att de under ett år granskar 140 av cirka 1425 ärenden. Den interna kontrollen baseras däremot inte på en tydlig riskanalys, kontrollmomenten justeras utifrån uppkomna brister som enhetscheferna anser vara av vikt att åtgärda.

► **Säkerställs att utbetalningar sker med rätt belopp till rätt person eller leverantör?**

Nej, det säkerställs inte på ett systematiskt sätt. Det finns ingen kontroll i systemet som tvingar utbetalningen att ha samma kontonummer som i ärendet, detta kan bara säkerställas via ovanstående stickprovskontroll.

Vid intervjuerna framkommer att handläggarna kan genomföra en utbetalning utan att gå via SUS eller använda tvåhandsprincipen. Handläggarna har även möjlighet att själva lägga upp bankkonton.

► **Är metodutveckling och kompetensutveckling ändamålsenlig på handläggarnivå?**

Både handläggare och enhetschefer anser att de får tillräcklig kompetensutveckling. Metodutveckling förekommer däremot inte i tillräcklig utsträckning och handläggarna nämner att metod- och utvecklingsarbetet är ett förbättringsområde.

► **Hur omfattande är personalomsättningen? Om hög, hur hanteras den?**

Enheten försörjningsstöd har historiskt haft en låg personalomsättning. För närvarande pågår dock en "generationsväxling".

► **I vilken utsträckning håller nämndens beslut då beslut överklagas? Om många överklaganden vinner i rätten, hur hanterar nämnden dessa beslut?**

Det saknas statistik som beskriver i vilken utsträckning som nämndens beslut inte ändras i samband med överklaganden.

► **Hur hanteras avvikelser vid budgetuppföljningen? Vilka analyser görs och hur säkerställs att åtgärder vidtas?**

Försörjningsstöd har i de senaste årsboksluten visat på en positiv budgetavvikelse. I nämndens verksamhetsuppföljning beskrivs utfallet för nämndens mål, men vi har inte sett några tydliga analyser av utfallet.

Vi ger följande rekommendationer till det fortsatta arbetet

- ▶ Överväg att formulera tydliga mål för försörjningsstödet som är mätbara.
- ▶ Inför ett ledningssystem för kvalitet (enligt SOSFS 2011:9) inom försörjningsstödet.
- ▶ Genomför riskanalyser av handlägningsprocessen och av utbetalningsprocessen.
- ▶ Fastställ en årlig plan för egenkontroll av handlägningsprocessen.
- ▶ Anmodade kontroller som planeras avseende utbetalningsprocessen bör fastställas av nämnden. Genomförandet av planen rapporteras till nämnden.
- ▶ Utveckla de i utbetalningsprocessen inbyggda kontrollerna.
 - ▶ Utveckla och förtydliga attestkontrollen inom utbetalningsprocessen. Det är väsentligt att klargöra vad som ingår i kontrollen och hur bedömningar ska göras.
 - ▶ Utforma en rutin som inte gör det möjligt att en och samma handläggare både kan registrera betalningsmottagare och samtidigt fatta beslut.
- ▶ Definiera en rutin för registrering av överklagade beslut både vad gäller antal och utfall.
 - ▶ Tydliggör i en rutin hur beslut som har ändrat ska verkställas.
- ▶ Säkerställ att handlingsplaner uppdateras i enlighet med riktlinjerna.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Försörjningsstödet är viktigt både utifrån perspektivet att de personer som behöver försörjningsstöd ska få det stöd de är berättigade till samt ur ett ekonomiskt perspektiv för kommunen.

Rätten till bistånd styrs av Socialtjänstlagen (SoL). Det är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten i förhållande till lokala förutsättningar och behov. Det krav som ställs på biståndshandläggning enligt socialtjänstlagen är att rätten till bistånd skall tillförsäkras genom en rättssäker och likvärdig biståndsbedömning. De insatser som genomförs ska vara av god kvalitet. Prövning av rätten till bistånd utgår från den enskildes ansökan och den utredning förvaltningen gör. Ekonomiskt bistånd består av två delar, försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt

Under 2014 var kostnaderna i Umeå kommun för försörjningsstöd ca 86 mnkr. Det var 2 214 hushåll som i genomsnitt uppbar försörjningsstöd under 5,82 månader med ett medelbidrag på 6 669 kr per månad.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om rutiner och riktlinjer är ändamålsenliga och att rättssäkerheten för individen fungerar på ett tillfredsställande sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor för att uppnå syftet:

- ▶ Har ett ledningssystem för handläggning i enlighet med SOSFS 2011:9 införts?
 - ▶ Har en process tillsammans med rutiner fastställts, dokumenterats och implementerats som kan säkerställa en rättsenlig handläggning?
 - ▶ Finns en tillräcklig egenkontroll av handlägningsprocessen?
- ▶ Säkerställer styrningen en enhetlig tillämpning av riktlinjerna?
- ▶ Görs systematiska och enhetliga kontroller av de uppgifter som lämnas biståndssökande?
- ▶ Bedrivs arbetet med att ge hjälp till självförsörjning på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Tillämpas särskilda regler när det gäller barnperspektivet?
- ▶ Har nämnden en tillräcklig intern kontroll i handläggningen av ekonomiskt bistånd?
 - ▶ Säkerställs att utbetalningar sker med rätt belopp till rätt person eller leverantör?
- ▶ Är metodutveckling och kompetensutveckling ändamålsenlig på handläggarnivå?
 - ▶ Hur omfattande är personalomsättningen? Om hög, hur hanteras den?
- ▶ I vilken utsträckning håller nämndens beslut då beslut överklagas?
 - ▶ Om många överklaganden vinner i rätten, hur hanterar nämnden dessa beslut?
- ▶ Hur hanteras avvikelser vid budgetuppföljningen? Vilka analyser görs och hur säkerställs att åtgärder vidtas?

1.3. Ansvarig nämnd

Individ- och familjenämnden.

1.4. Revisionskriterier

- ▶ Socialtjänstlagen.
- ▶ Ekonomiskt bistånd - Handbok, Socialstyrelsen.
- ▶ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten – Handbok, Socialstyrelsen.
- ▶ Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2014:5.
- ▶ SOSFS 2011:9, Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med representanter för:

- ▶ Individ- och familjenämnden.
- ▶ Ansvariga chefer.
- ▶ Representanter för handläggare av ekonomiskt bistånd.

Skriftliga dokument i form av styrdokument, beskrivning av ledningssystem, analysrapporter, protokoll m.m. har granskats.

Ett slumpmässigt urval av 20 ärenden har granskats för att bedöma om handläggningen sker i enlighet med lagstiftningens krav. I urvalet har vi säkerställt att flera typer av ärenden finns representerade. Detta för att säkerställa att barn- och ungdomsperspektivet fångas in.

1.6. Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

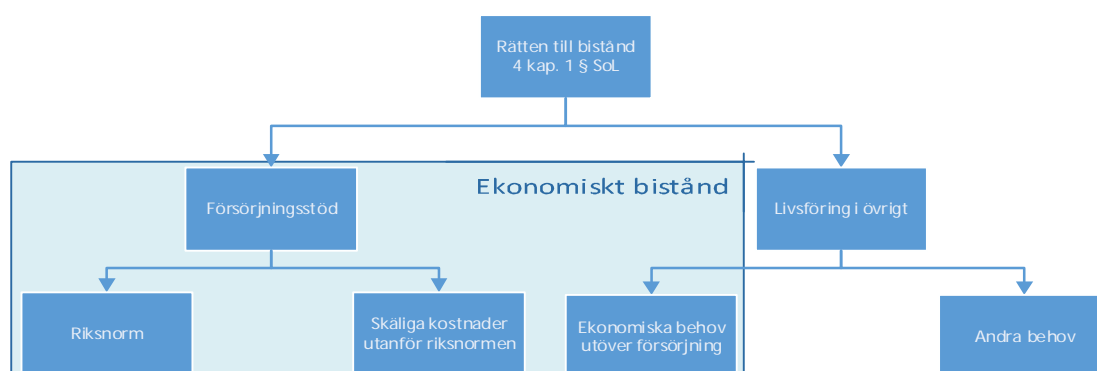
2. Utgångspunkt

2.1. Rätten till bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde att klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till *självförsörjning*. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde under vissa förutsättningar rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp med *försörjningen*.

Försörjningsstöd definieras i 4 kap. 3 § SoL och består av två delar: dels en norm som gäller för hela landet (riksnormen), dels en del som gäller rätt till ersättning för skäliga kostnader för ett antal andra behovsposter. I begreppet livsföring i övrigt ingår allt annat bistånd som den enskilde kan behöva för att vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Riksnormen för försörjningsstöd fastslås för varje år av regeringen genom ändringar i Socialtjänstförordningen. Den grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållsgrupper och åldersintervaller.

Figur 1- Ekonomiskt bistånd



Om det finns skäl får nämnden ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 §.

Rätten till ekonomiskt bistånd ska baseras på en individuell bedömning av omfattningen av hjälpbehovet. Bedömningen ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskildes eller hushållets totala situation. Detta hindrar dock inte att socialtjänsten arbetar med schabloniserade ersättningar för olika hushållskostnader, eftersom det ekonomiska stödet bör utformas så att det gynnar rationell metodutveckling och leder till mindre administrativt arbete.

En grundläggande princip är den enskildes ansvar för sitt liv. Den enskilde anses inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL om denne inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning. I skyldigheten att söka arbete inbegrips i princip också deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa t.ex. arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete, arbetsrehabiliterande åtgärder m.m.

Fungerande rutiner och riktlinjer är väsentligt för att kostnaderna inte ska öka på grund av andra orsaker än ett ökat faktiskt behov. Det finns en mängd regler som ligger till grund för beslut om försörjningsstöd och det är viktigt att dessa efterföljs för att garantera rättssäkerhet för individen.

För att säkerställa att socialtjänsten lever upp till de krav och mål som gäller enligt lagar och andra författningar ska det finnas ledningssystem i verksamheten för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

2.2. Nationella styrdokument

2.2.1. Handläggningsprocessen

De regler som styr handläggningen syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Ytterst ska den enskilde få sitt ärende prövat och avgjort på ett sakligt och opartiskt sätt. De bestämmelser som reglerar handläggning och dokumentation inom socialtjänsten återfinns framför allt i Förvaltningslagen (FL) samt inom Socialtjänstlagen (SoL).

I 4–5 §§ FL (1986:223), finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet, som gäller både handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet. Enligt 7 § FL skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I SoL anges enbart att en utredning ska inledas men inte att den ska avslutas eller genomföras på ett visst sätt eller inom en viss tid. Utredning om ekonomiskt bistånd ska dock alltid innefatta uppgifter om den enskildes eller hushållets ekonomi och vilka möjligheter personen har att tillgodose behovet på annat sätt. De bestämmelser i SoL som reglerar dokumentation kompletteras med föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen, "Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2014:5". Socialstyrelsen har också givit ut en handbok, "Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten". Handboken kompletterar Socialstyrelsens författningssamling med fakta, kunskapsunderlag och kommentarer som stöd för rättstillämpning och handläggning. Socialstyrelsen har dessutom givit ut en handbok för Ekonomiskt bistånd med syftet att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för dem som arbetar med ekonomiskt bistånd.

2.2.2. Barnperspektivet

I enlighet med socialtjänstlagen ska barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn. Detta innebär att barnens situation även ska uppmärksammas då vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd och kallas barnperspektivet.

Barns bästa kan uppmärksammas till exempel när socialnämnden uppmanar biståndssökande att sänka boendekostnaden. Om det innebär att ett barn måste flytta från sin invanda miljö, kamrater, daghem eller skola kan det finnas behov av att göra en analys av konsekvenserna för barnet. Ett annat exempel är att familjen kan få extra ekonomiskt bistånd för något som barnet behöver för sitt liv och sin utveckling. Socialtjänsten ska dokumentera hur barnens intressen beaktats, vilka överväganden som gjorts och hur detta påverkat beslutet. I bedömningen av barnperspektivet beaktas: vetenskap och beprövad erfarenhet, underlag hämtas in från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet, samt det som barnet själv ger uttryck för beaktas i enlighet med barnkonventionens artikel 12.

Utöver barnperspektivet ska socialtjänsten ta hänsyn till personer som utsätts för våld eller andra övergrepp.

2.2.3. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)

I socialtjänstlagen framgår att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Baserat på detta har Socialstyrelsen framtagit föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

Ledningssystemet ska stödja socialtjänsten i sin planering, ledning, kontroll, uppföljning, utvärdering och förbättring av verksamheten. I arbetet ingår att identifiera, beskriva och fastställa de processer, aktiviteter och rutiner i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Ledningssystemets funktion säkerställs genom regelbunden egenkontroll och utredning av avvikelser. Enligt forskriften ska också återkommande riskanalyser upprättas.

2.2.4. Kommentar

Socialtjänstlagen och förvaltningslagen tillsammans med socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter definierar kraven på handläggning och dokumentation av ekonomiska biståndsärderna. Dessutom ställer SOSFS 2011:9 krav på att det ska finnas ett ledningssystem som ska göra det möjligt för socialtjänsten att leva upp till kvalitetskraven i bl.a. SoL, gällande föreskrifter samt författningar i övrigt.

Ledningssystemets uppgift är då enligt ovan att säkerställa att verksamhetens kvalitetskrav kan uppnås samt de mål som kommunfullmäktige och nämnden fastställt. Det ställer i sin tur krav på att ledningssystemet har definierats och implementerats i verksamheten. Nämnden bör ta ställning till och fastställa principerna för ledningssystemet.

2.3. Umeå i jämförelse med liknande kommuner

Nedan presenteras en sammanställning av nyckeltal kopplat till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Materialet är hämtat från Socialstyrelsens öppna jämförelser, för att ge läsaren en uppfattning om hur Umeå kommun förhåller sig till liknande kommuner.

2015	Umeå	Uppsala	Sundsvall	Luleå	Jönköping
Kostnad per invånare för utbetalt ek. bistånd	737 kr	1240 kr	1096 kr	798 kr	1181 kr
Unga vuxna med ek. bistånd, andel av invånare	4,7	5,6	8,9	5,7	7,6
Vuxna med långvarigt ek. bistånd, 10-12 månader, andel av invånare	35,2	39,4	35,0	32,9	30,0
Vuxna med mycket långvarigt ek. bistånd, minst 27 månader under en period av 3 år, andel av invånare	22,2	25,8	20,5	22,4	21,9
Systematisk användning av strukturerad utredningsmall för ekonomiskt bistånd	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Socialekreterare som arbetat mer än två år, i procent	87,1	65,3	65,6	83,3	78,4
Socialekreterare med socionom-examen, i procent	96,8	93,9	100	83,3	84,3

Källa: Socialstyrelsen - Öppna Jämförelser 2015, Ekonomiskt bistånd. (Kommuner som enligt SKL är av liknande kommundyp och har en relativ liknande Socioekonomisk Sorteringsnyckel)

3. Enheten Försörjningsstöd

3.1. Mål kopplat till försörjningsstöd

Enligt fullmäktiges budget har nämnden följande övergripande mål:

- ▶ Socialtjänsten stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv.
- ▶ Socialtjänsten skapar mervärde för den enskilde genom gränsöverskridande samverkan.
- ▶ Socialtjänstens verksamheter ska präglas av öppenhet, tillgänglighet och vara av god kvalitet.

I nämndens uppdragsplan framgår att enheten försörjningsstöd ska samverka med andra nämnder och myndigheter, för att verka för en minskning av långvarigt bidragsberoende och öka möjligheten till egen försörjning.

I nämndens uppdragsplan finns följande mål:

- ▶ Antalet bidragsmånader på grund av arbetslöshet ska minska och de som söker försörjningsstöd ska erbjudas aktivitet/aktiviteter med egen försörjning som mål.
- ▶ Barnfattigdomen ska minska.
- ▶ Antal hushåll med barn/unga under 18 år, som uppbär försörjningsstöd, ska minska.
- ▶ Den som söker försörjningsstöd ska inom 30 dagar erbjudas en aktivitet/aktiviteter som har egen försörjning som mål.
- ▶ Antal bidragsmånader för dem som uppbär försörjningsstöd på grund av arbetslöshet ska minska jämfört med föregående år.

Enligt dokumentet "Försörjningsstöd – policy och riktlinjer inom Umeå kommun" finns följande övergripande kvalitetsmål, uppdaterade 2013:

Socialnämndens övergripande kvalitetsmål beskriver *respektfullt och medmänskligt bemötande, tydlighet, lättillgänglighet, kontinuitet, rättssäkerhet och inflytande* som viktiga faktorer för en god kvalitet. Ytterligare en faktor är *personalens kompetens*.

Socialnämnden har fastslagit följande övergripande mål och strategier (det som berör försörjningsstöd).

- ▶ Socialtjänsten skall prioritera förebyggande arbete och tidigt stöd för att stärka personers förmåga att leva ett självständigt liv.
- ▶ Socialtjänsten skall utveckla samarbete med andra aktörer för att ge bättre stöd till den enskilde.
- ▶ Socialtjänsten skall ge stöd av god kvalitet vilket bland annat innebär respektfullt och medmänskligt bemötande, tydlighet, lättillgänglighet, kontinuitet, rättssäkerhet och inflytande.
- ▶ De som söker försörjningsstöd skall på ett snabbt och professionellt sätt få hjälp att klara sin egen försörjning.
- ▶ Arbetslinjen ska gälla som princip inom försörjningsstöd.

- ▶ Arbetslösheten och särskilt den växande ungdomsarbetslösheten skall mötas genom aktiva och samordnade åtgärder från Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten, Viva Resurs och Försäkringskassan.

3.2. Organisation

Enheten för försörjningsstöd är placerad under Tillväxt vuxna. Tillväxt vuxna har en verksamhetschef och enheten för försörjningsstöd har två enhetschefer. Försörjningsstöd är uppdelat i förhandsbedömning, rehab, vuxensluss och ungdomssluss. Det är cirka tjugoåtta personer som arbetar med försörjningsstöd. Handläggarna är uteslutande socialsekreterare eller socionomer.

Försörjningsstödet förhandsbedömningsgrupp, handlägger personer som inte sökt stöd de senaste sex månaderna. Det är denna grupp som genomför den ekonomiska utredningen. Alla som söker försörjningsstöd och som inte haft stöd tidigare, ska vända sig till mottagningsenheten - även kallat En väg in.

Inom rehab arbetar de bland annat med sökanden som är längre ifrån arbetsmarknaden, långtidssjukskrivna, missbrukare, SFI och personer med svårigheter att hantera sin egen ekonomi. På ungdomsslussen arbetar de med personer mellan 18-25 år med främst arbetslivsrehabilitering för sjukskrivna, samverkan utåt och med Ungdomstorget. Vidare handlägger Ungdomsslussen försörjningsstöd för ensamkommande barn. På vuxenslussen handläggs de som är över 25 år. Dessa står i regeln relativt nära arbetsmarknaden och handläggarna arbetar ofta i samverkan med andra aktörer, för att hjälpa sökanden ut i någon typ av aktivitet.

3.3. Rutiner och riktlinjer

Enligt uppgift från verksamhetschefen så finns ett övergripande ledningssystem för kvalitet, som är baserat på SOSFS 2011:9, till vilket det finns tillhörande föreskrifter som ingår i ett gemensamt rutinbibliotek. Vid intervjuerna med försörjningsstöds enhetschefer, framgår att detta inte implementerats fullt ut eller definierats just för försörjningsstöd och hur de avser att tillämpa det. Enheten har däremot ett antal riktlinjer och rutiner som är viktiga komponenter i ett ledningssystem.

För handläggning och biståndsbedömning inom försörjningsstöd finns ett styrande dokument, "Försörjningsstöd – policy och riktlinjer inom Umeå kommun". Av dokumentet framgår inte vem som har fastställt det utan istället vem som har ansvar för att riktlinjerna är aktuella. Dokumentet är omfattande och innehåller samtliga rutiner och riktlinjer för verksamheten. Innehållet i denna gäller för enhetscheferna och enhetens handläggares arbete med försörjningsstöd. Enligt uppgift planeras en översyn av policyn där intentionen är att dela upp den i två separata, d.v.s. riktlinjer för handläggning och riktlinjer som vägledning för bedömning av skälig levnadsnivå vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Dokumentets första del består av utrednings- och handläggningsrutiner som omfattar 20 områden. Under respektive område finns flertalet delområden, som hänvisar till gällande lagstiftning och Socialstyrelsens föreskrifter.

Den andra delen innehåller kommunala riktlinjer för försörjningsstöd, enligt 4 kap 3§ Socialtjänstlagen. Där beskrivs den sökandes möjligheter till försörjningsstöd, samt vilka ersättningsnivåer som handläggarna utgår ifrån.

Handläggarna har tillgång till en utredningsmall, som finns i verksamhetssystemet Treserva. Enligt mallen ska följande information om den sökande och handläggningen, ingå i en utredning och genomförandeplan/handlingsplan:

- ▶ Utredningsdatum
- ▶ Ansvarig för utredningen
- ▶ Fullständigt namn och personnummer
- ▶ Adress och kontaktuppgifter
- ▶ Medsökandes fullständiga namn och personnummer
- ▶ Vad ansökan avser
- ▶ Aktuell situation
- ▶ Familjeförhållanden
- ▶ Information om barn i familjen
- ▶ Bostad
- ▶ Utbildning
- ▶ Arbete
- ▶ Hälsa
- ▶ Ekonomi
- ▶ Tillgångar
- ▶ Övrigt
- ▶ Sökandes egen uppfattning om sin situation och vägar mot självförsörjning
- ▶ Bedömning
- ▶ Genomförandeplan

Vidare framgår att den sökande tillsammans med ansökan ska lämna in underlag som styrker inkomster och utgifter som ansöks om. Ansökan ska lämnas in kring den 20:e månatligen och handläggningstiden är cirka tio vardagar vid en komplett ansökan. Vid sjukdom längre än sju dagar, ska kopia på sjukintyg lämnas till Socialtjänsten via Försäkringskassan. Vid arbetslöshet ska den sökande vara inskriven på Arbetsförmedlingen och till Socialtjänsten redovisa aktivt sökta jobb. Vid studier på SFI, ska den sökande lämna in närvarorapporter i och med ansökan.

Ovanstående handlingsplan ska enligt kommunens rutiner uppdateras två gånger per år, eller vid förändrade förhållanden för den sökande. Vid intervjuer med handläggare framkommer att kontinuerlig uppdatering är något de strävar efter, men inte alltid hinner genomföra. De anger att en bra handlingsplan, kan ta uppemot två timmar att genomföra inklusive besök.

Handläggarna har även tillgång till Försäkringskassans system och kan själva se utbetalningar som Försäkringskassan gjort till den sökande. Däremot nämner de att långa väntetider hos Försäkringskassan ibland försenar handläggarnas jobb. Framgent ska handläggarna även få tillgång till Arbetsförmedlingens journaler.

Alla ansökningsblanketter hanteras manuellt i pappersform. Handläggarna vill att detta moment digitaliseras, för att effektivisera hanteringen och möjliggöra systematiska kontroller att all information finns i ansökan. I dagsläget måste varje ansökans fullständighet bedömas manuellt. Om en ansökan inte är komplett, har den sökande tio dagar på sig att komplettera sin ansökan.

Handläggarna har en intern lista på vad som ska och inte ska sparas i ett ärende, men detta finns inte i riktlinjerna som vi erhållit. Handläggarna nämner att det faktum att de är uppdelade i två grupper och har två enhetschefer med separata APT, kan innebära att de

båda grupper inte alltid får samma information. Däremot har de en gemensam servermapp med handlingar för rutiner. Enligt verksamhetschefen är det gemensamma rutinbiblioteket ett pågående projekt, som inte är helt färdigt. I detta arbete är socialtjänstens utvecklingsledare delaktig.

3.3.1. Rättsäker bedömning

I rutinerna finns skrivelser om rättsäkerhet och rättssäker bedömning. I denna framgår att kommunen ska följa lagar, regler och rutiner samt att den sökande får information om lagstiftning och om sina rättigheter och skyldigheter. Rättsäkerhet anges även som bedömning ska göras på lika villkor och att den enskilde får den hjälp den har rätt till. Slutligen betonas att varje beslut ska innehålla en tydlig beslutsformulering och att det ska framgå vad den enskilde ansök om samt vad som beviljats eller inte beviljats.

För avslag, ska ansökan innehålla en besvärshänvisning och den sökande ska informeras om hur beslutet kan överklagas. Slutligen finns rutiner för hur personuppgifter behandlas och att den sökande alltid informeras om detta, genom instruktioner som finns i formuläret för ansökan om försörjningsstöd.

3.3.2. Delegationsordning

Dokumentet *Försörjningsstöd – policy och riktlinjer inom Umeå kommun* innehåller delegationsordningen för försörjningsstöd. I denna framgår att handläggarna har delegation att:

- ▶ Besluta om försörjningsstöd och livsföring i övrigt för skäliga kostnader enligt gällande rutiner och riktlinjer.
- ▶ Beslut om avslag eller nedsättning av försörjningsstöd (får överklagas)
- ▶ Avslag på bistånd utöver 4 kap 1 §
- ▶ Besluta om bistånd som förskott på förmån
- ▶ Besluta om försörjningsstöd och livsföring i övrigt för skäliga kostnader **utöver** gällande rutiner och riktlinjer (i samråd med enhetschef)
- ▶ Besluta om begravningskostnader (i samråd med controller)
- ▶ Ekonomiskt bistånd under beredskapstjänstgöring

Enhetscheferna har delegation att besluta om:

- ▶ Hyresskulder mer än två månader
- ▶ Elskulder över 4 000: -
- ▶ Flyttkostnader utom kommunen
- ▶ Besluta om bistånd med överenskommelse om återbetalning
- ▶ Besluta om bistånd i form av förmedling
- ▶ Delegation om att återkräva ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 1 § som utgått obehörigen eller med för högt belopp

Beslut om att återkräva ekonomiskt bistånd enl. 4 kap 1 § som utgått obehörigen eller med för högt belopp, delegerar nämnden till allmänna utskottet.

3.4. Stöd i handlägningsprocessen

Försörjningsstöd har veckovisa så kallade ärendegrupper, där handläggare och enhetschefer deltar. På dessa träffar behandlas aktuella ärenden och komplicerade eller speciella ärenden. Beslut som är delegerade till enhetschef och beslut utanför rutiner och riktlinjer, behandlas på ärendegruppsmötena. Intervjuade handläggare anser att arbetsklimatet på

dessa träffar är bra. Handläggarna får själva ta med sig ärenden, om de vill diskutera eller presentera ärenden de behöver stöd i eller vill dela med sig av. På ärendegrupperna ger enhetscheferna handläggarna information om aktuella rättsfall.

Försörjningsstöd har även en förtroendetandläkare, som hjälper handläggarna med bedömningar av tandvårdskostnader, sjukvårdskostnader och liknande ärenden. När det gäller sjukintyg, så har de samverkan med Försäkringskassan och NAFS (närsjukvård, arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst), där alla myndigheter har en kontaktperson på hälsocentralerna och träffas ca 1 ggn/mån för att diskutera ärenden. I denna samverkan får de stöd att bedöma sjukintyg, i viss mån. Vidare handläggarna direktkontakt med hälsocentraler om det finns oklarheter i sjukintyg.

Inom försörjningsstöd saknas en strukturerad modell att följa i vilken grad beslut ändras då de överklagas. I samband med intervjuerna uppgav enhetscheferna att mellan 95-98 procent av besluten ändras inte av förvaltningsdomstol.

3.4.1. Bedömning

Ambitionen att socialtjänsten ska bidra till att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv framgår förutom av SoL även tydligt av fullmäktiges mål, nämndens mål i uppdragsplanen och i policydokumentet med riktlinjer. Det övergripande målet förtydligas delvis av i uppdragsplanen genom mål om att; bidragstiden och antalet bidragsmånader p.g.a. av arbetslöshet samt hushåll som uppbär försörjningsstöd med barn/unga under 18 år, ska minska. Däremot framgår inte någon ytterligare kvantifiering av målen som uttrycker i vilken om fattning som t.ex. hushåll och bidragsmånader ska minska. Av den anledningen blir det svårt att mäta graden av måluppfyllelse. Den kritiska faktorn är dock inte målen i sig utan hur verksamheten avser att arbeta för att säkerställa måluppfyllelse, d.v.s. vilka arbetssätt processer och metoder som ska tillämpas. Utifrån denna utgångspunkt blir också verksamhetens ledningssystem ett medel för att uppnå både nationella och kommunala mål för verksamheten.

En faktor som måste vägas in då måluppfyllelsen i förhållande till ovanstående mål är att behovet av försörjningsstöd i icke oväsentlig grad påverkas av "yttre faktorer" t.ex. strukturella faktorer som arbetslöshet och inte uteslutande av socialtjänstens arbetssätt.

Bland de övergripande målen finns ett kvalitetsmål om rättsäkerhet. Inte heller det målet har operationaliserats. Målet bör operationaliseras t.ex. i form i vilken grad fattade beslut förväntas inte ändras vid en överprövning i förvaltningsdomstol. Förutom att det är viktigt att registrera antalet överklagningar och utfallet är det av stor vikt att det finns tydliga riktlinjer för hur domstolsbeslut ska verkställas. För närvarande finns inte en tillämpad rutin för att registrera antalet överklagade beslut och utfallet av domstolsprövningen.

Enligt vår bedömning har inte ett ledningssystem för kvalitet enligt SOSFS 2011:9 införts inom försörjningsstöd. För den enskilde är det av primärt intresse att få en rättsäker handläggning av sin ansökan och i förekommande fall en insats av god kvalitet. En viktig förutsättning för att kunna leva upp till det krav som ställs på rättsäkerhet är att handläggningsprocessen har identifierats och beskrivits samt att styrningen säkerställer att den tillämpas. Ledningssystemet ska också omfatta återkommande riskanalyser och samt egenkontroll. Egenkontrollen är en väsentlig del i ledningssystemet som innefattar både uppföljning och utvärdering av verksamheten samt kontroll av att arbetet bedrivs enligt fastställda processer och rutiner. Ledningssystemet bör i sin tur vara integrerat i verksamhetsstyrningen.

Samtidigt kan vi konstatera att det för verksamheten finns riktlinjer och rutiner som givetvis utgör viktiga stöd för en korrekt handläggning och ändamålsenlig biståndsbedömning. Bristen är att dessa inte har integrerats i en struktur för ett ledningssystem som innehåller de olika delar som ska ingå enligt SOSFS 2011:9. Policyn med riktlinjer har inte uppdaterats sedan 2013, vilket bl.a. innebär att den inte har anpassats till eventuella förändringar som följer av SOSFS 2014:5 (Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS). När det gäller riktlinjerna för handläggning så är de inte på ett helt tydligt sätt kopplade till ärendegången i handlägningsprocessen. Det kan vara en fördel att använda en processkarta över handlägningsprocessen som struktur för handlägningsriktlinjerna.

3.5. Kontroller av lämnade uppgifter

Kontroller av identitet vid nybesök och uppgifter i övrigt som den sökande lämnar genomförs bland annat i samband med grundutredningen, som gruppen förhandsbedömning genomför. De använder sig av sökverktyget Infotorg¹ där det framgår om den sökande har tillgångar i form av fastigheter, bilar och eget företag. Vid en nyansökan granskar handläggarna även senaste års självdeklarationen. Den sökande ska alltid skicka in uppgifter om sitt bankkonto och uppgifter om hur många bankkonton de innehar. Dessa uppgifter tas sedan inte in löpande, men vid behov eller på förekommen anledning kan handläggarna begära in ytterligare dokumentation.

Handläggarna har tillgång till Försäkringskassans register. De granskar även underlag så som hyreskontrakt och hyresskulder, löneunderlag, närvarorapporter för att kontrollera eventuell frånvaro från aktiviteter. Handläggarna gör även sökningar i folkbokföringsregister, för att undersöka hur många som är skrivna på den sökandes adress.

Handläggaren ska alltid på ansökan med en "bock" markera att verifikat uppvisats. När kontoutdrag är begärt, noteras det i ärendets logg. Kontoutdrag och liknande hanteras som utredningsmaterial och sparas inte. Detta framgår i riktlinjerna, men även avansökningsblanketten.

3.6. Hjälptill självförsörjning

Arbetet med att ge hjälp till självförsörjning genomförs till största del i samverkan med flertalet andra aktörer, som exempelvis Arbetsförmedlingen, landstinget, VIVA och Försäkringskassan. Enligt enhetscheferna är arbetet för självförsörjning anpassat för respektive individ och arbetssättet är beroende av de behov personen har. Kommunens krav på sökanden avseende självförsörjning varierar, beroende på bedömning utifrån t.ex. läkarintyg och samtal med försäkringskassan. Vidare anger de att, om orsaken till behovet av försörjningsstöd främst förklaras av arbetslöshet så ställs generellt högre krav på den enskildes ansvar för sin försörjning.

Handläggarna hjälper även den sökande att undersöka om det finns andra typer av stöd att få. Enligt verksamhetschefen finns en utvecklad samverkan mellan både socialtjänst, kommunens arbetsmarknadsenhet och Samordningsförbundet Umeå.

I vilken omfattning handläggarna träffar den enskilde i samband med ansökan och utredning varierar. Vid en ny ansökan, träffar den sökande handläggare från förhandsbedömning. För

¹ Infotorg visar utöver fastigheter, bilar och företag även bl.a. historiska adressuppgifter, civilstånd, telefonnummer, abonnentuppgifter, inkomstuppgifter och taxeringsinformation, betalningsanmärkningar, skuldsaldouppgifter, kreditkontroll, skatteregistrering, näringsförbud, person i konkurs, Fastighetstaxering, utökad folkbokföringsinfo som maka/make.

sökanden som tillhör vuxenslussen och som har en planering med Arbetsförmedlingen, deltar handläggarna ibland vid gemensamma träffar. Alla nya sökanden som tillhör Ungdomsslussen, erbjuds en träff med handläggare. Hembesök är mindre vanligt och genomförs endast i särskilda fall.

Handläggarna har även tillgång till ett arbetssätt som kallas FIA (Förberedelse inför arbete). FIA används för sökanden som ännu inte vet varför de inte fungerar ute i arbetslivet, som ett hjälpmedel för att kartlägga varför den sökande har svårigheter i arbetslivet. Sökanden som är inskrivna på Arbetsförmedlingen, ska bifoga sina handlingsplaner till handläggarna. De får även göra en självvärdering, där de värderar sin arbetsförmåga mellan 0-100 inom olika parametrar. Under året har verksamheten jobbat med att införa sociala kriterier vid upphandling, som innebär att kommunen t.ex. ställer krav på att leverantören ska erbjuda praktikplatser.

3.7. Barnperspektivet

Både socialtjänstlagen och nämndens riktlinjer betonar att åtgärder/beslut som rör ett barn ska grunda sig på en bedömning av vad som är barnet bästa. Enligt riktlinjerna ska barnens situation synliggöras i utredningen, speciellt vid längre tids försörjningsstödsbehov.

Enligt enhetscheferna är det tydligt uttalat att barn ska synliggöras i utredningen om försörjningsstöd. I ansökningar där den/de sökande har barn, ska varje barns namn framgå. I den handlingsplan som upprättas för respektive sökanden, ska även ytterligare information om barnens eventuella intressen och särskilda behov framgå.

Enhetscheferna nämner att IVO genomfört en undersökning, som visade att det finns synpunkter på att Socialtjänsten i allmänhet för sällan pratar med barnen. Däremot anser cheferna att en bakomliggande orsak kan vara att barnen sällan deltar när föräldrarna söker försörjningsstöd, då det är föräldrarna som ansvarar för att barnen får sina behov tillgodosedda. Ärenden kopplat till barn är även vanligt förekommande på ärendegrupperna.

Enheten samverkar även med Bostaden, exempelvis i fall där den sökanden inte betalar hyra men har barn i boendet.

Nämnden har en nollvision mot avhysningar av barnfamiljer. Arbetet sker i flera led för att försöka förhindra avhysning och kontakt ska tas med alla barnfamiljer vid meddelande om uppsägning av hyresgäst, för att informera om möjligheten att få rätten till ekonomiskt bistånd prövad. Det kan då bli aktuellt med att upprätta en avbetalningsplan av hyresskulden. Enligt enhetschef är det oftast hyresgästen som ansvarar för det genom att kontakta bostadsföretaget, men socialtjänsten kan vid behov medverka i detta. Vid eventuellt meddelande från Kronofogden om avhysning av hyresgäst, tar handläggarna förnyad kontakt med den sökande, för att försöka att hitta lösningar för att familjen skall kunna bibehålla sitt boende. I vissa fall innebär det att bistånd till hyresskuld beviljas, helt eller delvis i andra fall hittar man andra lösningar. Enligt enhetschefen avhystes inga barnfamiljer i Umeå under 2015.

På kommunens hemsida för försörjningsstöd finns även en beskrivning av hur vårdnadshavare kan ansöka om ersättning för barnets fritidsaktiviteter, som görs på samma blankett som ansökan om försörjningsstöd. Enligt hemsidan ska aktiviteten vara regelbunden, ledarledd och främja barnets deltagande i samhällslivet. Om det framkommer att fritidspenget använts till annat än barnets fritidsaktiviteter, har nämnden rätt att återkräva dessa medel.

3.8. Intern kontroll i handläggningen av ekonomiskt bistånd

Fyra månader per år, genomförs en intern granskning av ärenden. För respektive månad, väljs trettiofem ärenden beslutade under den månaden ut slumpmässigt. Detta innebär att de under ett år granskar 140 av cirka 1425 ärenden.

I detta deltar enhetscheferna tillsammans med socialtjänstens internkontrollansvarige, som tidigare arbetat som socialsekreterare på Försörjningsstöd men nu är placerad på IT-kontoret. Den interna granskningen inkluderar delar av både handlägnings- och dokumentationskontroll men även en kontroll av utbetalningar.

Vad som kontrolleras för respektive år, bestäms i en dialog mellan enhetscheferna, en ekonom vid socialtjänsten samt internkontrollansvarig. För närvarande kontrolleras bland annat:

- ▶ Upprättande av handlingsplan.
- ▶ Orimligt höga arvoden.
- ▶ Antal uppdrag.
- ▶ Livsföring i övrigt.
- ▶ Kontroll av bankkontonummer (att utbetalning skett till eget konto och att bankkontounderlag finns i akt).
- ▶ Kontroll av faktura (Avstämning att rätt faktura inte tillhör annan än klient).
- ▶ Kontroll av utbetalningar (beslut om utbetalningar av belopp överstigande 20 tkr).
- ▶ Registerkontroll.
- ▶ Förskott på förmån.
- ▶ Förmedling.
- ▶ Loggningsrapporter.
- ▶ Spektakulära ärenden (logguppgifter tas ut på begäran av enhetschef).

När utbetalningar granskas, kontrolleras att kontonummer är inlagt i ärendet, samt att ärendet som den sökande undertecknat, innehåller samma kontonummer och att den faktiska utbetalningen går till samma kontonummer. Det finns däremot ingen kontroll i systemet som tvingar utbetalningen att ha samma kontonummer som i ärendet, detta kan bara säkerställas via ovanstående stickprovskontroll.

Vidare genomförs även loggkontroller av särskilda ärenden, för att säkerställa att endast handläggare med behörighet eller skälig anledning varit inloggad i ett ärende. Detta genomförs även på begäran av enhetschef eller när klienten själv vill veta vilka handläggare som läst klientens ärende. Samtliga aktiviteter i ett ärende loggas och sparas. Det finns ingen systemspärr för vilka ärenden en handläggare har läsbehörighet i.

Om en viss kontrollpunkt inte visar på några brister under en period, byts kontrollpunkten ut mot andra områden som de anser fungerar mindre bra. Alla resultat som framkommer i dessa kontroller, dokumenteras och överlämnas till enhetscheferna, som har att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas. Resultatet av internkontrollen, behandlas även på arbetsplatsträffarna. Enligt den internkontrollansvarige, har ytterst få utbetalningar visat på några felaktigheter.

Enligt verksamhetschefen handlar den interna kontrollen inom försörjningsstöd om att identifiera risker på förekommen anledning eller baserat på förändringar i omvärlden. Enheten genomför inte aktiv någon riskanalys för att identifiera riskområden, men arbetar aktivt med att åtgärda brister som upptäcks.

Det är handläggarna som fattar beslut om bistånd, som i sin tur genererar en utbetalning. Utbetalning ska gå igenom SUS, som är kopplat till den sökandes personnummer. Upplägg i SUS genomförs genom att handläggarna skickar en blankett med den sökandes uppgifter till Swedbank. Däremot är det inte tvingande att detta moment genomförs, handläggarna kan genomföra en utbetalning utan att gå via SUS. Handläggarna har även möjlighet att själva lägga upp bankkonton.

Enhetscheferna genomför ingen kontinuerlig uppföljning av exempelvis höga utbetalningar per handläggare. Utbetalning av bistånd, beslutas av handläggarna på delegation och det finns ingen tydlig tvåhandsprincip kopplat till utbetalningar. Enligt verksamhetschefen är detta en avvägning mellan hur stor risken är och vad en sådan kontroll skulle innebära i ökad resursförbrukning. De vill lägga så stor del av sina resurser som möjligt, på att hjälpa personer ut i självständighet.

Enhetscheferna tar ibland ut listor på genomförda utbetalningar, men upplever att det inte finns resurser till en kontroll av varje utbetalning. I systemet finns begränsningar, som stoppar utbetalningar över 30 tkr. När enhetscheferna analyserar ett ärende i sin helhet, framgår den ackumulerade utbetalda summan under året.

3.9. Metodutveckling, kompetensutveckling och personalomsättning

För nyanställda finns det en särskild introduktionsutbildning inom IFO. Enligt intervjuade enhetschefer får de signaler om att handläggarna är nöjda med det utbud av kompetensutveckling som finns och att utbudet blivit större på senare år. Medarbetare med särskild kompetens inom till exempel våld i nära relationer, risk och missbruk och motivation, har möjlighet att delta i lämpliga utbildningar där dessa områden berörs. Gällande metodutveckling försöker enhetscheferna söka evidensbaserade metoder, med tydlig koppling till forskning. Metodutveckling genomförs inte i stor utsträckning och handläggarna nämner att metod- och utvecklingsarbetet är ett förbättringsområde.

Enhetscheferna försöker kartlägga och identifiera kompetensutvecklingsbehovet i samband med medarbetarsamtalen. Handläggarna har deltagit i en behovsinventering, för att fånga upp utvecklingsbehovet. Anställda med många samverkansuppdrag, får extra insatser i samarbete med samordningsförbundet i Umeå.

Enheten försörjningsstöd har historiskt haft en låg personalomsättning. Detta år har ett antal medarbetare gått i pension och enheten har genomgått en generationsväxling. Även om personalomsättningen är låg, så upplever många handläggare att arbetsbelastningen är hög. Detta bland annat då det inte finns några begränsningar i vad man kan söka om för den enskilde, vilket föranleder mycket dokumentationsarbete i samband med både beslut och eventuella överklaganden. De nämner även att de upplever att de har en hög belastning även utöver handläggning av ärenden i och med den mängd samverkan de genomför med andra aktörer. De nämner även att de till och från utsätts för hot via telefon och mail, från brukare som är missnöjda med beslut och att de möter brukare med väldigt skiftande behov och förutsättningar.

Handläggarna har ett upprättat "backup-system", där kollegor tar över ens ärende vid eventuell sjukdom. Däremot nämner de att de vid tidpunkter med högre belastning, så som månadsskifte, är vanligt att personal kommer sjuka till jobbet för att hantera ärendemängden.

Enligt både enhetschefer och verksamhetschef har enheten för försörjningsstöd haft relativt lätt att rekrytera ny personal och de anställer endast socialsekreterare. Däremot nämner verksamhetschefen att rekryteringsläget i Umeå, för kommande år, ser mindre bra ut.

3.10. Budgetuppföljning

Under senaste året har kostnaderna för försörjningsstöd minskat, utan att volymen av antal ärenden förändrats i samma takt. Förra året uppgick kostnaderna till cirka 86 mkr, medan prognosen för 2015 är närmre 80 mkr. Enligt enhetscheferna är det ungefär lika många sökanden, men de genomsnittsbidraget per månad är lägre än året innan. De nämner att kostnaderna för personer som är längre ifrån arbetsmarknaden har ökat, medan kostnaderna för grupper med mindre behov har minskat.

Enhetscheferna uppger att budgeten inte förändrats nämnvärt senaste år. Månadsvis redovisas budgetuppföljningen för nämnden.

Vid granskningens tidpunkt var verksamhetsuppföljningen för 2015 inte antagen, därför redovisas nedan nämndens uppföljning vid senaste tidpunkten. Denna antogs i mars 2015. I nämndens uppföljning framgår, i enlighet med vad intervjuade tjänstemän uppger, att personer som söker försörjningsstöd på grund av arbetslöshet har minskat. De som söker försörjningsstöd är i större behov av samverkan med flera andra aktörer.

I uppföljningen framgår att barn som lever i hushåll med försörjningsstöd, minskat med en procentenhet.

Målet om *"Den som söker försörjningsstöd ska inom 30 dagar erbjudas en aktivitet/aktiviteter som har egen försörjning som mål"* uppges vara uppfyllt till nittio procent. Resterande tio procent bedömer de är kopplat till svårigheter i att få till samverkansträffar med personen alternativt att det varit svårt att hitta en lämplig aktivitet.

Målet om att *"Alla verksamheter ska utveckla former för inflytande och medskapande för brukar/brukarorganisationer"* uppges vara uppfyllt i och med att de genomför löpande enkätundersökningar riktat till personer med försörjningsstöd. Enligt verksamhetsuppföljningen är resultaten goda.

Målet *"Nollvision hemlöshet"* har inte uppnåtts, då det finns 65 personer som står i kö för bostad enligt en enkät som gjordes under hösten 2014. Under hösten 2014 inrättades en funktion för bosocial samordning.

Båda målen kopplade till att antalet bidragsmånader för de som uppbär försörjningsstöd på grund av arbetslöshet ska minska, uppfylls.

3.10.1. Bedömning

Av vad som framkommit i granskningen kan konstateras att det av riktlinjerna framgår vilka kontroller som ska göras i samband med nybesök samt vid återkommande ansökningar om försörjningsstöd. När verifikat har uppvisats ska det markeras på ansökningsblanketten men själva verifikaten sparas inte i akten. I efterhand är det därför inte möjligt att bekräfta att uppgiften faktiskt har lämnats. Vår bedömning är att de kontroller som beskrivs i riktlinjerna är rimliga och relevanta.

Ur ett internkontrollperspektiv är det inte tillfredsställande att rutinen för att registrera bankkonto och extern betalningsmottagare innebär att samma handläggare som fattar beslut också kan registrera mottagarkonto för utbetalningar av försörjningsstöd. Registrering av betalningsmottagare och konton bör inte göras av personal som samtidigt är handläggare av försörjningsstöd. Då ett bankkonto registeras bör det också göras en kontroll med banken om att uppgifterna är korrekta.

Löpande under fyra månader per år genomförs internkontroll av ett slumpmässigt urval på sammanlagt ca 10 procent av antalet ärenden. En särskild internkontrollansvarig arbetar på uppdrag av och tillsammans med enhetscheferna. Den internkontroll som utförs avser till viss del handläggning men omfattar huvudsakligen utbetalningsprocessen. De kontroller som gör baseras inte på en riskanalys av handlägningsprocessen och utbetalningsprocessen. I sig förefaller de kontroller som faktiskt görs som relevanta. Enligt vår bedömning är det viktigt att riskanalyser av handlägnings- och utbetalningsprocessen görs i syfte att dels säkerställa en tillräcklig intern kontroll av utbetalningsprocessen, dels att säkerställa en ändamålsenlig egenkontroll av handlägningsprocessen.

I utbetalningsprocessen för försörjningsstöd finns olika slag av risker. De risker som i huvudsak bedöms föreligga är utbetalningar;

- ▶ på felaktiga grunder,
- ▶ med felaktiga belopp,
- ▶ som är obehöriga,
- ▶ med felaktiga mottagare.

Ovanstående risker kan i sin tur delas in i olika underliggande risker, t.ex. utbetalningar på felaktiga grunder kan gälla att korrekt information inte har lämnats eller att beslutet inte är i linje med gällande riktlinjer, etc. En väl fungerande intern kontroll syftar till att minimera riskerna. Vissa risker kan reduceras genom att kontroller byggs in i processen, t.ex. att den som beslutar och betalar ut inte samtidigt kan lägga upp betalningsmottagare, att den beslutsattest som görs i samband med att utbetalningar släpps baseras på kontroll av ett slumpmässigt urval utbetalningar, m.m. De nuvarande internkontroller som omfattar försörjningsstöd läggs inte in i en internkontrollplan som beslutas av nämnden. Resultat och analys av utförda internkontrollaktiviteter bör redovisas för den ansvariga nämnden.

Med hänvisning till SOSFS 2011:9 ska det finnas en egenkontroll i ledningssystemet för kvalitet. När det gäller handlägningsprocessen bör egenkontrollen omfatta om handläggningen av ärende är rättsäker och i övrigt i enlighet med nämndens riktlinjer. Vår bedömning är att det för närvarande inte finns en egenkontroll av handläggningen av försörjningsstöd som lever upp till detta krav.

Inom försörjningsstöd gäller arbetslinjen som princip vilket också i praktiken framgår genom den tydliga inriktningen på att den enskilde ska få stöd till egen försörjning. Den handlingsplan som är obligatorisk utgör i detta sammanhang ett viktigt hjälpmedel.

När det gäller barnperspektivet har socialnämnden tydligt deklarerat att barnfamiljer inte ska avhyas i kommunen. Barnperspektivet ska även finnas med t.ex. då elskulder och kostnader för prövas samt vid bedömning ekonomiskt stöd till barns fritidsaktiviteter. Generellt sett gäller att barnens situation ska framgå i utredningar och att barnens bästa ska beaktas vid behovsbedömning och beslut.

4. Stickprover

Ett slumpmässigt urval av 20 ärenden har granskats för att bedöma om handläggningen sker i enlighet med lagstiftningens krav. Vi genomförde granskningen av stickproverna på plats hos Socialtjänsten. I urvalet har vi säkerställt att flera typer av ärenden finns representerade. Detta för att säkerställa att barn- och ungdomsperspektivet fångas in. För varje ärende har vi erhållit respektive månads beslut om försörjningsstöd inklusive journalen för hela ärendet, för

hela 2015. I vår granskning har vi använt en checklista, som innehåller 32 granskningspunkter. Nedan redogör vi för de områden vi såg avvikelser, noterbara resultat och övriga för granskningen väsentliga observationer.

Vem utredningen gäller och den enskildes ekonomiska situation, går att följa i samtliga granskade ärenden och i sjutton av tjugo ärenden framgår eventuella barns situation.

Arton av tjugo ärenden innehåller en handlingsplan för den enskilde. I och med att handlingsplanerna finns dokumenterade, framgår även den enskilde enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoseas. Enligt Socialtjänstens rutiner ska varje enskilds handlingsplan uppdateras var sjätte månad. Åtta av tjugo ärenden har en uppdaterad handlingsplan under eller senast efter senast sex månader.

Utredarens bedömning och beslut finns att utläsa i samtliga ärenden och i samtliga granskade ärendens beslut, framgår: Vad ansökan avser, vad som har beviljats respektive avslagits, skäl till avslagsbeslutet, när beslutet är fatta, vem som fattat beslutet och hur det ekonomiska biståndet ska betalas ut.

Att legitimation kontrollerats framgår endast i ett av tjugo ärenden. På grund av att det bland annat inte finns en dokumenterad, är det svårt att som utomstående följa om den enskilde visat ett bestyrkande av laglig vistelse i Sverige.

För ärenden där barn finns i familjen, framgår både barnens boende och vårdnad i samtliga ärenden. Vi kan även i samtliga ärenden se att hyreskontrakt är kontrollerat, däremot är dessa endast dokumenterade och sparade i tio av tjugo ärenden. I journalerna framgår att t.ex. bankkontoutdrag, fakturor och kvitton lämnats in och kontrollerats av handläggare.

Enligt en intern överenskommelse sparas inte dokument så som bankkontoutdrag, fakturor och kvitton i akten, vilket innebär att vi inte har sett de faktiska dokumenten. Däremot framgår det av journalerna för samtliga ärenden, att denna kontroll är genomförd. Sammantaget kan vi i journaler se att inkomster och utgifter har bestyrks, men vi har inte sett det faktiska underlaget som verifikationen baseras på.

Tretton av tjugo ärenden saknar uppgifter om den enskildes eventuella tillgångar. Flera ärenden saknar även uppgifter om den enskilde har eget företag eller om kommande inkomster. Kontrollmoment som handläggarna genomfört i t.ex. via Infotorg, framgår inte av ärendenas dokumentation.

Flertalet av granskade ärenden berör individer som är sjukskrivna eller av andra anledningar så som studier, inte är aktivt arbetssökande. För individer som inte är sjukskrivna framgår den enskildes kontakter med arbetsförmedlingen i nio av tretton ärenden. Den enskildes planering tillsammans med arbetsförmedlingen framgår dessutom. I ett ärende har den enskildes inaktivitet i arbetssökande inneburit avslag om försörjningsstöd.

4.1.1. Bedömning

I huvudsak visar den ärendegranskning som har gjorts att de rutinerna för handläggning enligt "Policy och riktlinjer inom Umeå kommun" tillämpas. Vissa undantag har dock framkommit:

- ▶ En relativt stor andel handlingsplanerna inte har uppdaterats i enlighet med gällande rutin.

- ▶ Bestyrande av identitet framgick endast i ett av ärendena där att legitimationen hade kontrollerats.
- ▶ I tretton av de 20 ärenden som granskats framgick inte uppgifter om eventuella tillgångar.
- ▶ Kontrollmoment som gjorts med stöd av Infotorg framgick inte i utredningen.

Gunnar Uhlin

Johan Lundmark

2016-02-16

Umeå