

Revisionsrapport

Insatser för att bli självförsörjande

Lena Brönnert
Certifierad kommunal
revisor
Sep 2014

Vårgårda kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning.....	2
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Revisionsmetod	3
2.5.	Organisation	3
3.	Resultat.....	4
3.1.	Mål och riktlinjer	4
3.2.	Arbetsmetoder för att bedöma behov av insatserna	5
3.3.	Individuell planering och uppföljning.....	6
3.4.	Rutiner för samarbete och samverkan	7

1. *Sammanfattning*

Kommunal Sektor inom PwC har på uppdrag av Vårgårda kommuns revisorer granskat att Myndighetsnämnden Lärande och omsorg, säkerställer att de som är beroende av ekonomiskt bistånd får tillgång till insatser för att i framtiden klara sin försörjning på egen hand. Resultatet visar att detta till stora delar sker tillfredsställande men också att det finns anledning att se över att metoder och arbetssätt tillämpas enligt intentionerna.

Mot kontrollmålen visar granskningen att det finns mål satta av nämnden som är relevanta för arbetet med försörjningsstöd och som brutits ner till konkreta verksamhetsmål. Nämnden har också fastställt riktlinjer som beskrivs som relevanta för arbetet med att nå egenförsörjning samt former för intern kontroll där kontrollmomenten är framtagna ur en riskbedömning.

Det är tydliggjort att en kartläggning ska göras av den enskildes möjligheter att bli självförsörjande. Det saknas dock vägledning för hur detta ska ske. Vi bedömer att en tydligare vägledning för detta skulle öka effektiviteten och kvaliteten i arbetet.

Beskrivning av arbetssätt som berör planering och uppföljning av insatser bedöms som tillfredsställande. Detta verifieras dock inte vid aktgranskningen varför den individuella planeringen och rutiner för hur uppföljning av insatser dokumenteras bör ses över.

Det är väsentligt att en samordning sker av insatser från olika huvudmän för enskilda som behöver ekonomiskt bistånd. Granskningen visar att det finns strukturer för samverkan vilket bedöms ha bäring på målet att nå egenförsörjning hos brukarna. Detta såväl för övergripande som operativ samverkan kring individen. Aktgranskningen visar dock inte att samverkan sker, varför det bör följas upp att strukturer för samverkan, metoder och arbetssätt tillämpas och utnyttjas.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt Socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. I arbetet med ekonomiskt bistånd är socialtjänstens huvuduppgift att hjälpa personer så att de klarar sin försörjning på egen hand, vilket också innebär att verksamheten drivs effektivt och ändamålsenligt.

Socialstyrelsens årsstatistik visar att totalt 10.8 miljarder kronor betalades ut i ekonomiskt bistånd under 2013. Antalet biståndsmottagare 2013 har ökat något jämfört med 2012. Av alla hushåll var det knappt sex procent som fick ekonomiskt bistånd men andelen varierar kraftigt mellan olika kommuner. Andelens vuxna som fick bistånd under minst tio av årets månader har ökat under ett antal år och motsvarar nu 40 % av biståndsmottagarna.

Nästan hälften av alla vuxna som fick ekonomiskt bistånd 2012 fick det på grund av arbetslöshet. Granskningar visar att många kommuner har svårt att hitta arbetssätt och metoder för att göra bedömningar av sökandes behov av insatser för att nå en egen försörjning.

Enligt Vårgårda kommuns årsredovisning för 2013 har kostnader för det ekonomiska biståndet och antalet hushåll som erhåller bistånd ökat och utbetalningarna per hushåll blivit större. En orsak som konstateras är att nyanlända efter etableringen haft svårt att komma in i samhället och få sysselsättning. Verksamheten visar ett underskott om -1.7 mkr och kostnaderna förväntas fortsätta stiga de närmaste åren.

Revisorernas riks- och väsentlighetsanalys visar att de grupper som i kommunen har svårare att hitta arbete och riskerar att hamna i långa tider av arbetslöshet är personer med högst förgymnasial utbildning, personer med nedsatt arbetsförmåga, arbetslösa personer i åldern 55-64 år samt utomeuropeiskt födda personer. Enligt den offentliga statistiken finns det en högre andel invånare med förgymnasial utbildning (25-44 år) i Vårgårda än vad genomsnittet visar för riket, kommungruppen och länet.¹

Bland gruppen ungdomar 18-24 år har arbetslösheten i Vårgårda minskat, dock är arbetslösheten bland denna grupp något högre i Vårgårda än i riket, kommungruppen och länet.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Säkerställer Myndighetsnämnden Lärande och omsorg att de som är beroende av ekonomiskt bistånd får tillgång till insatser för att i framtiden klara sin försörjning på egen hand?

¹ <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik/prognoser/Prognoser/Prognoser/Vastra-Gotaland/12-12-2013-Starkare-sysselsättningsutveckling-under-2014.html>

Kontrollmål

- Mål och riktlinjer för arbetet med insatser för att hjälpa personer att bli självförsörjande
- Arbetsmetoder som används för att bedöma behov av insatserna
- Individuell planering och uppföljning
- Rutiner för samarbete och samverkan

Granskningen omfattar inte arbetet med introduktionsersättning eller ekonomiskt bistånd till flyktingar.

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Lokala styrdokument

2.4. Revisionsmetod

- Intervjuer med:
 - Chef för sektor Lärande och omsorg
 - Utredningsenhetens chef
 - 1:e socialsekreterare inom utredningsenheten
- Granskning och analys av styrande dokument
- Granskning av totalt tio akter

Rapporten är sakavstämd i verksamheten och kvalitetssäkras av certifierad kommunal revisor.

2.5. Organisation

Myndighetsnämnden Lärande och omsorg ansvarar för beslut gällande utbildning och socialtjänst. Sektor Lärande och Omsorg omfattar all omsorg, vård och social service.

Utredningsenheten utreder ansökningar och anmälningar enligt SoL och LSS. Här finns totalt 13 handläggare och tre assistenter. Två och en halv tjänst riktas mot handläggning av ansökningar gällande ekonomiskt bistånd. Inom enheten finns en förste socialsekreterare. Här finns också en samordnare som ansvarar för asylboende, vilket organiseras inom enheten.

Arbetsmarknadsavdelningen (AMA) är organiserad inom Sektor Lärande och Omsorg och ansvarar för kommunens arbetsinriktade insatser och arbetslivsinriktade rehabilitering. Verksamheten vänder sig till personer som står utanför arbetsmarknaden och som behöver stöd för att komma i arbete eller sysselsättning. Här arbetar man också med motivationshöjande insatser, bedömningar av arbetsförmåga samt planering och genomförande av arbetslivsinriktad rehabilitering.

3. Resultat

3.1. Mål och riktlinjer

Kommunstyrelsens mål säger att alla i kommunen ska ”*känna sig trygga och ha en möjlighet att leva ett självständighet liv oavsett ålder*”.² Utifrån detta formulerar verksamheten att Utredningsenheten ska följa upp alla biståndsbeslut kontinuerligt. Detta görs minst en gång per månad vid ett möte mellan enhetschef och 1:e socialsekreterare samt genom en årlig brukarenkät.

Ett ytterligare relevant mål är kommunstyrelsens mål om att organisationen ständigt ska ”*sträva mot ökad effektivitet, kvalitet och ökat värdeskapande för medborgarna*”. För verksamheten innebär detta att utredningsenheten ska utforma riktlinjer och rutiner för arbetet som utvärderas en gång per år. De riktlinjer som idag är aktuella är reviderade senast under 2008. Enligt planering ska reviderade riktlinjer tillställas nämnden i november.

För målområdet ekonomi är utredningsenhetens mål att medarbetare ska vara medvetna om kommunens ekonomi samt insatskostnader i varje ärende. Det ekonomiska utfallet redovisas vid arbetsplatsträff varje månad. Specifikt för ekonomiskt bistånd ska handläggarna tillsammans med AMA arbeta för att ungdomar (16 – 25 år) snabbt kommer ut i egen försörjning i form av arbete, praktik eller studier. För att nå detta görs en kartläggning av verksamheternas gemensamma processer. Ett fokus finns enligt verksamhetsplanen också på samverkan med arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Enligt intervjuerna följer nämnden antalet hushåll aktuella för ekonomiskt bistånd och totalkostnader för verksamheten kvartalsvis. Nämnden tar även del av specifika ärenden.

Riktlinjerna³ säger att en förutsättning för att bevilja stöd vid arbetslöshet är att den sökande ska vara inskriven vid arbetsförmedlingen eller ingå i kompetenshöjande verksamhet, aktivt söka arbete, ta anvisat arbete om det motsvarar den sökandes förutsättningar samt delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som anvisas. Samverkan ska ske med berörda myndigheter som arbetsförmedling, försäkringskassa och andra rehabiliterande insatser.

Riktlinjerna visar att en arbetsplan ska upprättas som visar vad socialtjänstens respektive den sökande ska göra för att nå egen försörjning. Krav ska kombineras med aktiva och stödjande insatser. Detta innebär stöd och motivationssamtal men även att sökta arbeten redovisas. Som en motivation till att nå egen försörjning kan en utökad norm om 50 kronor per dag ges till den som finns i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

² Enhetschef Eva-Stina Premberg *Verksamhetsplan 2014 Utredningsenheten*

³ Vårgårda kommun: *Riktlinjer ekonomiskt bistånd. Individ- och familjeomsorgen Vårgårda kommun*. Antagen av socialnämnden 2006-06-27. Reviderad 2008-04-15.

Enligt årsredovisning 2013 har kostnader för det ekonomiska biståndet och antalet hushåll som erhåller bistånd ökat och utbetalningarna per hushåll är större år 2013 i jämförelse med föregående år. Budget för år 2014 innebär dock en neddragning mot föregående år. Prognos från april visar ett förväntat underskott om – 1.5 mkr. Enligt intervjuerna efterfrågar nämnden åtgärder för att klara budget. Det finns dock ännu ingen åtgärdsplan. Verksamheten gör bland annat studiebesök i andra kommuner för att hitta metoder att sänka kostnaderna.

Vid intervjuerna framkommer även att det finns en plan för intern kontroll. Riskbedömningar görs årligen för fastställande av aktuella kontrollmoment. Dessa berör nu utbetalningarnas riktighet samt att rutiner för detta är kända och följs. Rapporter enligt detta lämnas till Myndighetsnämnden och till kommunstyrelsen. Utöver detta granskar nämnden kontinuerligt delegationsbeslut genom att ta del av aktmaterial.

Bedömning

Det finns mål satta av nämnden som är relevanta för arbetet med försörjningsstöd. Det är tillfredsställande att dessa brutits ner till konkreta verksamhetsmål. Nämnden har också fastställt riktlinjer som beskrivs som relevanta för arbetet med att nå egenförsörjning för dem som söker ekonomiskt bistånd. Det finns dessutom former för intern kontroll i verksamheten, i vilken kontrollmomenten är framtagna ur en riskbedömning.

3.2. Arbetsmetoder för att bedöma behov av insatserna

I arbetet med att hjälpa människor att bli självförsörjande är det viktigt att ha arbetsprocesser, aktiviteter eller rutiner. Det är också väsentligt att det finns insatser som syftar till egenförsörjning och att planeringen för detta ger en bild av den enskildes resurser och hinder och att planeringen upprättas i samråd med den enskilde.⁴

Handläggaren har ett uppdrag att samla in underlag för en bedömning av behov av insatser för att nå egen försörjning. En ambition finns att ha personliga möten med alla som söker ekonomiskt bistånd första gången och alla unga varje gång de lämnar ansökan. Den enskildes situation diskuteras utifrån eventuella hinder för egenförsörjning, sysselsättning, utbildning och erfarenheter. Det finns idag ingen metod, mall eller vägledning för hur detta ska göras. Detta berörs inte heller i riktlinjerna. Vid mötet ges information om krav som ställs på sökande generellt men också individuellt utifrån den planering som görs.

Vi intervjuerna framkommer att handläggarnas situation just nu är ansträngd varför handläggning av ansökningar gällande ekonomiskt bistånd prioriteras före planeringen mot egen försörjning.

På AMA finns resurs för kartläggning av bedömning av behov av insatser. De insatser som erbjuds här finns i första hand inom kommunens egna verksamheter men finns även inom den privata arbetsmarknaden.

⁴ Socialstyrelsen (2013): *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten*.

”Vinnande Arena” är ett projekt i kommunen, stött av medel ur Europeiska socialfonden (ESF) för att kvalitetssäkra pågående arbetsmarknadsinsatser i syfte att skapa goda förutsättningar för arbetslivsinriktad rehabilitering genom att bli utvecklade metoder och strukturer kring praktik på arbetsplatser⁵. Här ges individuellt stöd och fokuseras på att matcha rätt insats mot individuella förutsättningar genom kartläggning av teoretiska kunskaper, färdigheter, personliga egenskaper och attityder. Vikt läggs vid att de sökandes delaktighet samt att insatsen ska bredda kompetens och ge erfarenheter över könsgrensarna⁶.

Aktgranskningen visar attutredningarna i regel visar den sökandes aktuella situation, erfarenheter och utbildning. Eventuella hinder för att nå egenförsörjning är sparsamt beskrivet.

Bedömning

Det är tydliggjort att en kartläggning ska göras av den enskildes möjligheter att bli självförsörjande. Det saknas dock vägledning för hur detta ska ske och aktgranskningen uppvisar brister gällande detta. Vi bedömer att en tydligare vägledning för detta skulle öka effektiviteten och kvaliteten i arbetet.

3.3. Individuell planering och uppföljning

Vid intervjuerna framkommer att handläggaren upprättar en arbetsplan i utredningen kring den sökandes situation. Planen involverar ibland annan handläggare, exempelvis en vuxenhandläggare och andra kontakter som är värdefulla i planeringen mot egen försörjning. Den visar vilka kontakter den enskilda ska ta, oftast en tidsplanering, konsekvenser om inte planering följs och ibland hur uppföljning sker.

Uppföljning av de insatser som riktas till enskilda för att nå egen försörjning görs vid möte mellan den sökande, handläggaren och resurs på AMA. Det sker efter tre respektive sex månader i insats eller oftare. Ibland medverkar även arbetsförmedlingen vid uppföljningen.

Inom projektet *Vinnande Arena* finns en strävan att efterfråga och utveckla tydliga och relevanta mål för respektive sökande med insatser för att nå egen försörjning. I detta följer en kontinuerlig dialog med arbetsplats och praktikant. Det uppges att i stort sett alla fullföljer praktikinsatsen. Inom projektet görs kontinuerliga uppföljningar. Stöd och handledning ges till arbetsgivare och medarbetare på aktuell arbetsplats.

Aktgranskningen visar att det oftast finns en arbetsplan som beskriver kontakter som ska tas och krav som ställs för att nå egen försörjning. Mål med olika typer av insatser är svåra att utläsa. I de fall arbetshindret består i någon form av fysiskt begränsning eller sjukdom har en plan inte upprättats för att komma ur ett bidragsberoende.

⁵ Vårgårda kommun: *Vinnande metoder. Praktik på arbetsplatser.*

⁶ Vårgårda kommun, *Vinnande Arena. Vinnande metoder för att kartlägga och matcha jämt – för dig som arbetar med matchning mot arbete och praktik.*

Akterna visar inte tydligt hur uppföljning av olika åtgärder ska ske. I ett antal akter upprepas formuleringarna för vad som framkommit, vilket medför att de uppfattas som kopierade. I dessa finns ibland uppgifter som inte kan anses vara relevanta över tid.

Bedömning

Det arbetssätt som berör planering och uppföljning av insatser bedöms som tillfredsställande. Detta verifieras dock inte vid aktgranskningen varför den individuella planeringen och rutiner för hur uppföljning av insatser dokumenteras bör ses över.

3.4. Rutiner för samarbete och samverkan

Behov av försörjningsstöd är i många fall en konsekvens av brist på arbete och sysselsättning. Det är därför en självklarhet för socialtjänsten att utveckla ett nära samarbete med arbetsförmedling, försäkringskassa m.fl. Syftet med att samverka är att samordna insatser för enskilda som behöver ekonomiskt bistånd av olika skäl. Ofta har individerna kontakt med flera myndigheter samtidigt. Det är särskilt angeläget att arbetet med rehabilitering av personer i utsatta grupper samordnas.⁷

I en styrgrupp för *Vinnande Arena* finns ledningsrepresentanter från socialtjänsten, AMA, arbetsförmedlingen och skolan. Gruppen träffas ca en gång per månad. I projektet finns också en arbetsgrupp med operativ personal. Här diskuteras samverkansprocesser men också enskilda sökanden, kartläggning och individuell planering.

Det finns en *Handlingsplan*⁸ uppställd som en tabell med förslag till bl a mål, aktiviteter, utvärdering och ansvar. I det senare anges personalkategori eller namnges person. Försörjningsstödshandläggare, personal inom AMA, skolan och arbetsförmedlingen berörs. Planen visar att arbetsförmedlingens aktivitetsrapport ska uppvisas vid ansökan om försörjningsstöd, att rutiner ses över kontinuerligt för en fungerande samverkan, mål med samverkan vid flerpartsmöten m m. Aktiviteternas utfall ska följas upp, exempelvis om samverkan blir bättre med fokus på bland annat arbetssätt och hur sekretessen hanteras. Denna har inte nämnts vid intervjuerna

KRUT är ett ESF-projekt som drivs av Samordningsförbundet Sjuhärad⁹ och som erbjuder insatser inom kartläggning, rehabilitering och utveckling. Målgruppen är personer 16-64 år som står långt från arbetsmarknaden eller riskerar att bli långtidssjukskrivna. Här finns många med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättningar av olika slag. En viktig grupp är unga som befinner sig i övergången mellan studier och arbetslivet. En rad olika aktiviteter finns i

⁷ Prop. 1996/97:124 och proposition 2003/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*
⁸ Vårgårda kommun, Vinnande Arena: *Ett steg vidare. Handlingsplan. Förbättringsområden, Effektiv samverkan. Att förkorta vägen till egen försörjning för den enskilda individen.* Framgår ej när den upprättades.

⁹ Samordningsförbundet drivs av länets kommuner, arbetsförmedlingen och försäkringskassan och Västra Götalandsregionen

kommunerna för att nå målet om att få, återfå, behålla eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta.

Samverkan med AMA sker även vid träffar en gång per månad där enskilda brukarens planering och generell samvekan kan diskuteras.

Samarbetet med arbetsförmedlingen präglas i dag av att insats inte erbjuds därifrån ”pga resursbrist”. En svårighet att samverka med försäkringskassan beskrivs, då den är lokaliserad i Borås.

Andra viktiga samverkansparter som nämns vid intervjuerna är näringslivet och psykiatriska öppenvården. Vid intervjuerna framhålls vikten av geografisk närhet till samverkansparter för en lyckad samverkan.

Samarbetet beskrivs generellt som gott och uppfattas som tydligt vad gäller ansvarsgränser. Det finns inget skriftligt material, utöver beskrivning av aktuella samverkansprojekt, som beskriver samverkan, forum, syfte etc i form av överenskommelser gällande samverkan. Det framkommer också att regelsystemet för att erhålla sjukersättning och a-kassa uppfattas som otydligt vilket förts fram för ett klargörande från respektive huvudman.

I granskade individakter är samverkan och åtgärder/insatser hos andra huvudmän sparsamt beskrivet, exempelvis hur kontakterna ser ut med försäkringskassan eller landstinget där orsaken till behov av försörjningsstöd är sjukdom.

Bedömning

Det finns strukturer för samverkan vilket bedöms ha bäring på målet att nå egenförsörjning hos brukarna. Inom *Vinnande Arena* finns forum för såväl övergripande som operativ samverkan kring individen vars syfte, som tidigare konstaterats, är att i samverkan skapa goda förutsättningar för arbetslivsriktad rehabilitering. Även KRUT-projektet är relevant för en god samverkan.

Det konstateras också att det finns metoder och arbetssätt i syfte att nå samverkan.

Aktgranskningen visar dock inte att samverkan sker, varför det bör följas upp att strukturer för samverkan, metoder och arbetssätt tillämpas och utnyttjas.

2014-09-11

Lena Brönnert

Projektledare

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare