

Kävlinge kommun

Genomlysning av ekonomiskt bistånd



Building a better
working world

Erik Wesser
Per Arvedson

Juni 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Uppdrag, syfte och disposition.....	3
1.2. Tillvägagångssätt och genomförande	3
1.3. Bakgrund.....	4
2. Nuläge	5
2.1. Kostnadsutveckling, behov och insatser.....	5
2.2. Säkerhet och kontroll vid utbetalning	11
2.3. Organisation, styrning och process	13
2.4. Samverkan	16
3. Analys	18
4. Förslag till åtgärder.....	21
4.1. Fördjupad beskrivning av åtgärderna	21
5. Konsekvensbeskrivning	23
6. Källförteckning	23

Sammanfattning

EY har på uppdrag av Kävlinge kommuns politiska ledning genomfört en genomlysning av ekonomiskt bistånd. Syftet har varit att utvärdera hur Kävlinge genom proaktivt samarbete inom kommunen och tillsammans med andra aktörer kan minska bidragsberoendet, få fler i arbete samt förhindra att behov av ekonomiskt bistånd uppstår.

Genomlysningen har utförts med hjälp av intervjuer i förvaltning, nämnd och med samverkansaktörer, samt genom dokumentstudier, statistisk analys och stickprov av akter.

Vi har i sammanfattning konstaterat följande:

Avseende kostnadsutvecklingen:

- ▶ Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har ökat till följd av ökat antal hushåll och längre biståndstider.
- ▶ Det är i första hand ensamstående män och kvinnor utan barn som har ökat i antal.
- ▶ Kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Kävlinge kommun ligger något under de förväntade kostnaderna.
- ▶ Andelen arbetslösa biståndsmottagare har ökat.
- ▶ Det krävs individdata för att kunna göra en fördjupad analys.

Avseende säkerhet och kontroll vid utbetalning:

- ▶ Utbetalningskedjan är inte bruten
- ▶ Rutiner saknas för betydelsefulla delar i processen
- ▶ Behov av systematisk intern kontroll och kontroll av uppgifter i enskilda ärenden
- ▶ Dokumentation sker ej på ett enhetligt sätt

Avseende organisation, process, ledning och stöd:

- ▶ Fokus på försörjningsuppdraget framför självförsörjningsuppdraget
- ▶ Låg grad av systematik i arbetet med att hjälpa brukare till självförsörjning
- ▶ Tidsbrist och dokumentationsskuld
- ▶ Bristande tydlighet avseende styrning, ledning och stöd
- ▶ Stora variationer i uppfattningen om arbetssituation, ledning och stöd
- ▶ Frånvaro av uppföljning på verksamhetsnivå
- ▶ Lärcentrum tillhandahåller ändamålsenliga och tillgängliga insatser
- ▶ Samverkan med externa parter är i stor utsträckning personbunden
- ▶ Svårigheter att få kontakt med Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggare

Vi lämnar sammanfattningsvis följande förslag till åtgärder:

1. Större fokus på, och mer systematiskt arbete med, självförsörjningsuppdraget
2. Tydliggörande av ledarskap och stödjande funktioner, samt ansvar och förväntningar generellt
3. Skärpning av säkerheten kring utbetalning och säkrandet av en rättsäker hantering
4. Effektivisering av handläggningen i underlättande syfte
5. Tydliggöra samverkanspremisserna med Lärcentrum
6. Utveckla strategier i samverkan med externa parter
7. Utveckla en systematisk uppföljning på verksamhetsnivå
8. Dela på budgeten för ekonomiskt bistånd – utbetalning/drift

1. Inledning

1.1. Uppdrag, syfte och disposition

EY har på uppdrag av Kävlinge kommuns politiska ledning genomfört en genomlysning av ekonomiskt bistånd. Syftet har varit att utvärdera hur Kävlinge genom proaktivt samarbete inom kommunen och tillsammans med andra aktörer kan minska bidragsberoendet, få fler i arbete samt förhindra att behov av ekonomiskt bistånd uppstår. Uppdraget har inneburit att kartlägga och analysera nuläget med avseende på biståndsutveckling, interna arbetsprocesser och samverkan. Vidare omfattar uppdraget att bedöma behov av åtgärder och utvecklingsområden samt föreslå eventuella förändringar för att minimera bidragstiden och bidra till att människor kommer i egen försörjning.

I uppdraget förtecknas följande moment och frågeställningar:

- Analys av kostnadsutveckling och orsaksförklaringar, såväl internt som i förhållande till omvärlden.
- I samverkan med förvaltningen göra en fördjupad kartläggning av de grupper som uppbär ekonomiskt bistånd, orsaker/behov och tillgång till insatser/förutsättningar för självförsörjning
- Förändringar i socialförsäkringssystem och andra beslutade förändringar, bedöm påverkan på kostnader för ekonomiskt bistånd i Kävlinge kommun.
- Finns god säkerhet och kontroll vid utbetalningar av ekonomiskt bistånd, såväl vad gäller attester/systemkontroller som adekvata kontroll/rutiner kring sökandes inkomst- och utgiftsuppgifter?
- Är arbetet med ekonomiskt bistånd effektivt och ändamålsenligt organiserat såväl inom individ- och familjeomsorgen som inom gruppen?
- Bedrivs arbetet på enheten effektivt avseende rättssäkerhet, metoder och organisation?
- Hur fungerar samverkan såväl inom som utom kommunen med relevanta aktörer? (kommunens arbetsmarknadsenhet, arbetsförmedling, försäkringskassa, hälso- och sjukvården, andra relevanta aktörer?)
- Bedömning av behov av åtgärder och utvecklingsområden för att minimera bidragstiden och bidra till att människor kommer i egen försörjning.
- Eventuella förslag på förändringar mot bakgrund av de analyser som gjorts.

Rapporten är sammanställd på följande vis: I det inledande kapitlet sker en presentation av tillvägagångssättet samt en kort bakgrundsbeskrivning avseende ekonomiskt bistånd. Efter en nulägesbeskrivning utifrån de givna frågeställningarna presenteras en analys av vad som framkommit i genomlysningen. Detta står som fond för ett antal förslag till åtgärder, som bryts ned i mer specifika delar. Rapporten avslutas med en kort konsekvensbeskrivning.

1.2. Tillvägagångssätt och genomförande

Genomlysningen har genomförts med stöd av intervjuer med chefer, medarbetare och ekonomer, samt med ordförande och 2:e vice ordförande i socialnämnden. Intervjuer har även genomförts med chefer inom Lärcentrum, samt telefonintervjuer med representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Finsam. Totalt har vi genomfört tretton intervjuer, varav tre per telefon. Medarbetarna intervjuades i individuella intervjuer. Vi har också tagit del av verksamhetsstatistik, uppföljning och styrdokument som rör området, liksom befintliga rapporter och utvärderingar. Data från socialstyrelsens statistikdatabas och öppna jämförelser, samt från Statistiska centralbyrån, har legat till grund för den statistiska

analysen och redovisningen. Inom ramen för genomlysningen har vi även genomfört en granskning av tio slumpvis utvalda akter som rör ekonomiskt bistånd.

1.3. Bakgrund

Socialtjänstens huvuduppgift i arbetet med ekonomiskt bistånd är i första hand att bidra till att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjningsproblem, det vill säga *hjälp till självförsörjning*. I rapporten refereras detta till som *självförsörjningsuppdraget*. I väntan på att självförsörjning blir möjlig kan individen under vissa förutsättningar ha rätt till ekonomiskt bistånd - *hjälp med försörjning*. Det är framförallt detta som utgör den myndighetsutövande delen av arbete med ekonomiskt bistånd. I linje med det givna uppdraget så är vårt sikte i första hand inställt på självförsörjningsuppdraget - att hjälpa människor att försörja sig på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd. Det ska dock nämnas att ett aktivt arbete med ekonomiskt bistånd även kan leda till minskade kostnader som hänför sig till myndighets- sidan av biståndet, exempelvis minskningar av utbetalningar på otillräckliga eller felaktiga grunder.

Inledningsvis bör också något sägas om kommunala arbetsmarknadsinsatser, i kraft av att de ofta är det närmaste verktyget till hands i socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd. En utgångspunkt vi har är att kommunala arbetsmarknadsinsatser till stor del rättfärdigas genom deras inriktning på att minska de kostnader som kommunerna bär för arbetslöshet genom utbetalning av ekonomiskt bistånd. I linje med detta vill vi poängtera de kommunala arbetsmarknadsinsatsernas arbete med att stödja *försörjningsstödstagare* på vägen mot självförsörjning. Generellt kan kommunala arbetsmarknadsinsatser även inbegripa ett stort antal andra uppgifter, som ur andra perspektiv kan anses väl motiverade; det kan exempelvis handla om en bredare ungdomsverksamhet, tillhandahållande av mer varaktiga anställningar för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder, utföraruppdrag på uppdrag av arbetsförmedlingen och så vidare.

I uppdraget ligger att kasta ljus över hur man kan minimera bidragstiden och bidra till att människor kommer i egen försörjning. Det finns sedan tidigare ett antal kända riskfaktorer som påverkar storleken på utbetalt försörjningsstöd. Bland dessa kan nämnas att långvarigt ekonomiskt biståndstagande står för de största kostnaderna. Minskning i antalet långvariga försörjningsstödstagare, eller förkortande av perioden med ekonomiskt bistånd kan med andra ord ha en tydlig hävstångseffekt på kostnaderna i en kommun. Av detta följer att det är angeläget att konkretisera vilka grupper som är i - eller löper störst risk för att hamna i - långvarigt bistånd. Här ska särskilt nämnas ungdomar utan avgångsbetyg och även i övrigt personer med låg utbildning, personer med språkhinder, ej självförsörjande nyanlända utanför etableringsreformen, samt ensamstående mödrar med barn.¹

En särskilt relevant grupp att fokusera på är barnfamiljer i långvarigt ekonomiskt bistånd. Förutom en förhöjd risk att själva ha försörjningsproblem i vuxen ålder, löper barn som växer upp i familjer med långvarigt biståndsmottagande mycket förhöjda risker för sämre skolresultat, ohälsa och ogynnsam utveckling även i andra avseenden. Det är därför av största vikt att kommuner arbetar koncentrerat med dessa grupper för att minska riskerna för att de ska fastna i långvarigt ekonomiskt bistånd – både ur ett ekonomiskt och ur ett socialt perspektiv.

¹ Se exempelvis Bergmark, Bäckman och Minas (2013), Socialstyrelsen (2010), Giertz (2004).

Kunskapen om vilka grupper som riskerar att bli långvariga biståndstagare är viktig för att aktivt kunna arbeta för kortare biståndstider och minskade kostnader för försörjningsstödet. Det ska påpekas att ekonomiskt bistånd för de allra flesta biståndsmottagarna faktiskt är det temporära stöd som biståndet är ägnat att vara. Långt ifrån alla behöver kvalificerade stödjande insatser mot självförsörjning för att kunna lämna försörjningsstödet, och det är essentiellt att insatser i form av mer djupgående kartläggning, utredning, planering och åtgärder inte riktas till grupper som ändå blir självförsörjande efter en kort tid. Detta gäller inte minst unga vuxna, där insatser bör ägnas just de som riskerar varaktigare och längre tider i försörjningsstöd.

2. Nuläge

2.1. Kostnadsutveckling, behov och insatser

Analys av kostnadsutveckling och orsaksförklaringar, såväl internt som i förhållande till omvärlden.

Fördjupad kartläggning av de grupper som uppbär ekonomiskt bistånd, orsaker/behov och tillgång till insatser/förutsättningar för självförsörjning

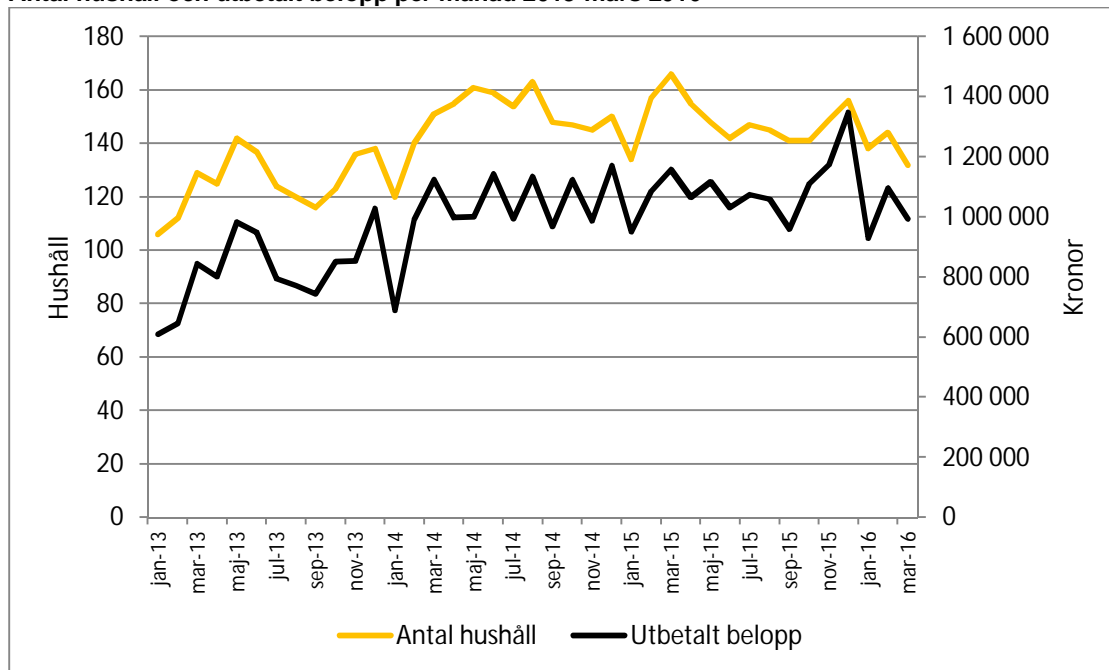
Det underlag som använts för analyser av kostnader, behov och insatser kommer från kommunens egen verksamhetsuppföljning samt från Socialstyrelsens statistik om ekonomiskt bistånd. Den nationella statistiken uppdateras i juni varje år och vid tidpunkten för sammanställning av rapporten var årsstatistiken för 2015 inte publicerad. Kävlinge kommun har i nuläget inte möjlighet att plocka ut individbaserad statistik för mer djupgående bearbetning och analyser.

Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen ger underlag för att jämföra kommuner med varandra utifrån kommunstorlek, kommuntyp och socioekonomiska förutsättningar. Vi har sökt fram kommuner som liknar Kävlinge enligt dessa kriterier och har i samråd med uppdragsgivaren lagt till Höganäs kommun och Svedala kommun. I de följande avsnitten presenteras utvecklingen i Kävlinge kommun jämfört med dessa jämförelsekommuner.

2.1.1. Biståndshushåll och biståndsmottagare

Av verksamhetens statistik framgår att antalet hushåll med utbetalning och utbetalt belopp per månad ligger på en högre nivå 2016 än för tre år sedan. Men den ökning som skedde under 2013 och början av 2014 har inte fortsatt i samma takt under 2015 och 2016.

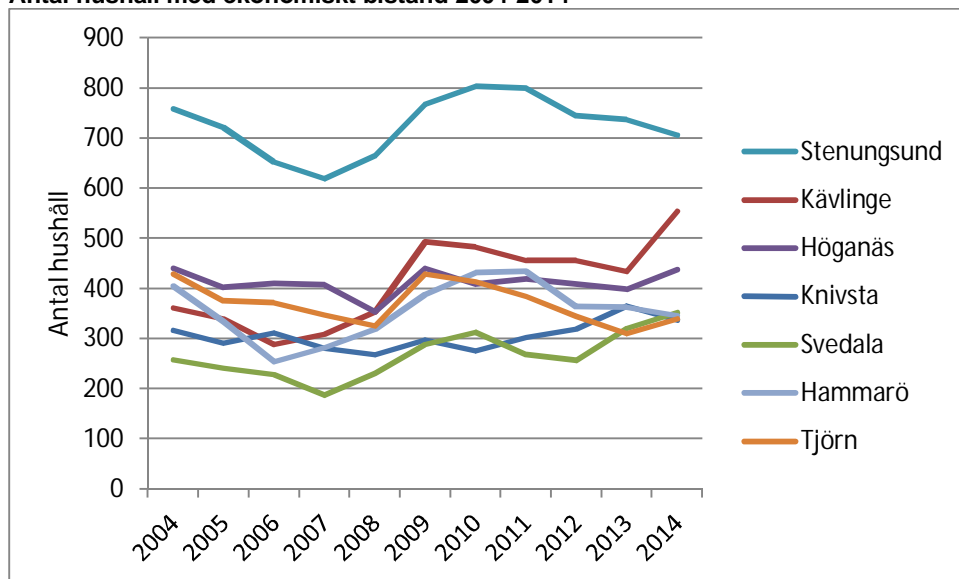
Antal hushåll och utbetalt belopp per månad 2013-mars 2016



Källa: kommunens uppgifter

Vi har också satt utvecklingen i Kävlinge i relation till utvecklingen i riket, Skåne och jämförelsekommunerna. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har ökat i Kävlinge kommun under en tioårsperiod, se diagrammet nedan. Det har skett ökningar även i flera av jämförelsekommunerna och det var framförallt i samband med finanskrisen 2008-2009 som ökningen accelererade.

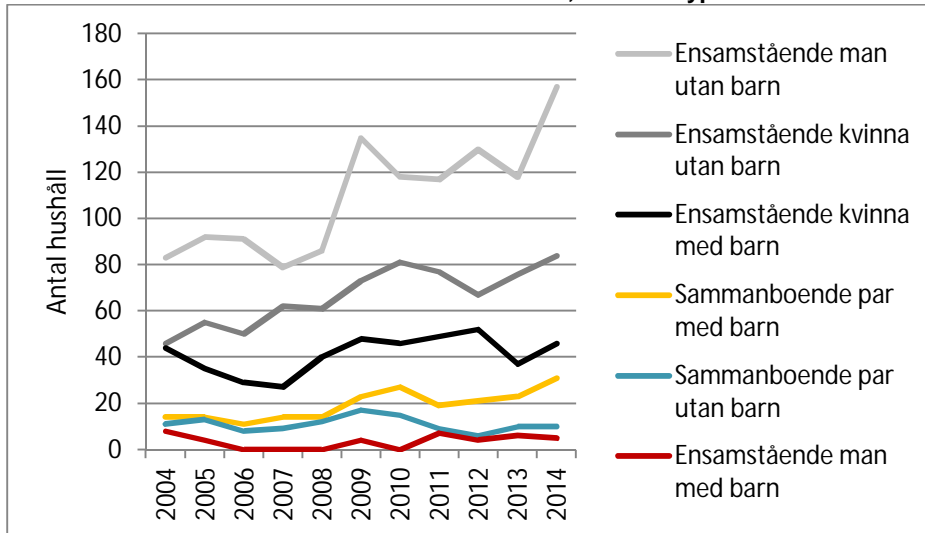
Antal hushåll med ekonomiskt bistånd 2004-2014



Källa: Statistikdatabasen, Socialstyrelsen

I Kävlinge är det, sett till antalet, framförallt hushåll bestående av ensamstående män utan barn och ensamstående kvinnor utan barn som har ökat. De två hushållstyperna är också de vanligaste i kommunen, och i riket som helhet.

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd 2004-2014, hushållstyp



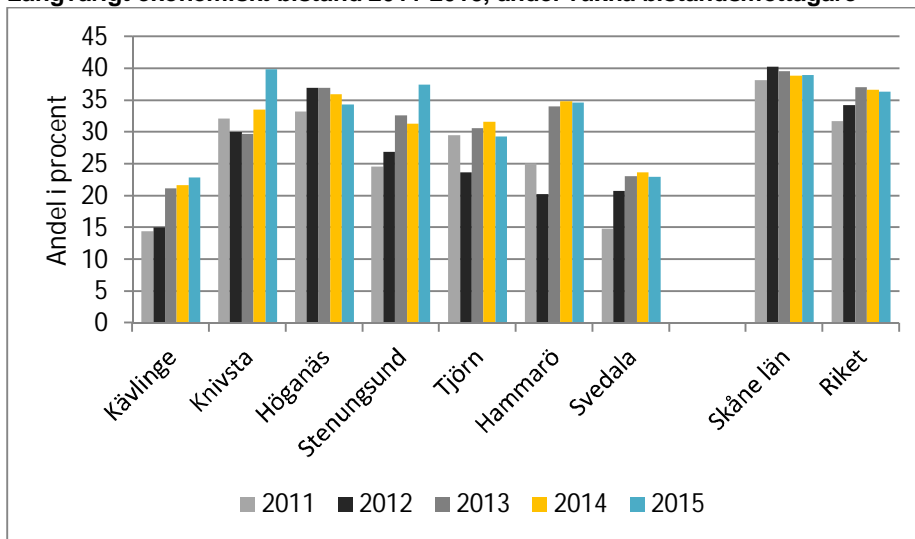
Källa: Statistikdatabasen, Socialstyrelsen

2.1.2. Långvarigt ekonomiskt bistånd

Med långvarigt ekonomiskt bistånd avses, enligt Socialstyrelsens definition, andel vuxna biståndsmottagare, av samtliga vuxna biståndsmottagare, som mottagit ekonomiskt bistånd 10-12 månader under ett kalenderår. Långvarigheten är i sig kopplad till ökad risk för utanförskap och försämrade möjligheter att bli självförsörjande. Barn som växer upp i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd har också betydande överrisker för ogynnsam social utveckling. Det är därför viktigt för kommunen att följa och motverka långvarigt ekonomiskt bistånd.

Av nedanstående diagram framgår att långvarigt ekonomiskt bistånd i Kävlinge ligger på en lägre nivå än snittet i Skåne och riket men också jämfört med alla jämförelsekommuner utom Svedala. Underlaget visar att långvarigheten har ökat mellan 2011 och 2015 i majoriteten av kommunerna i jämförelsen liksom i Skåne och riket. Även om vi inte har tillgång till individdata från Kävlinge har den ökade andelen långvariga biståndsmottagare med mycket stor sannolikhet bäring på kommunens ökade kostnader för ekonomiskt bistånd.

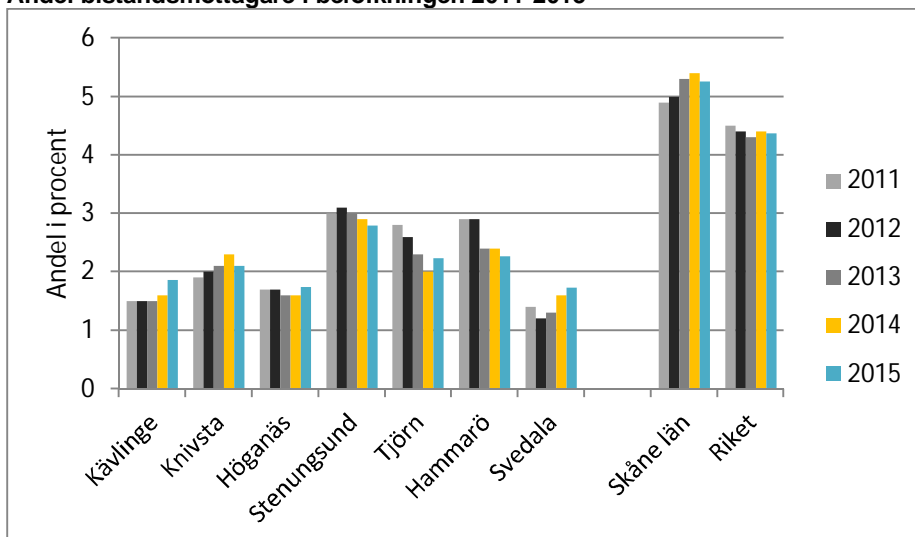
Långvarigt ekonomiskt bistånd 2011-2015, andel vuxna biståndsmottagare



Källa: Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen

I riket som helhet ligger andelen biståndsmottagare i befolkningen på ca 4,5 procent medan Kävlinges andel uppgår till 1,9 procent 2015. Det har skett en liten ökning i Kävlinge under de senaste åren, se diagrammet nedan. Värt att notera är att även andelen barn i familjer med ekonomiskt bistånd har ökat mellan 2011 och 2015. Även den nationella statistiken visar att antalet barn i familjer med ekonomiskt bistånd har ökat under den senaste tioårsperioden.

Andel biståndsmottagare i befolkningen 2011-2015



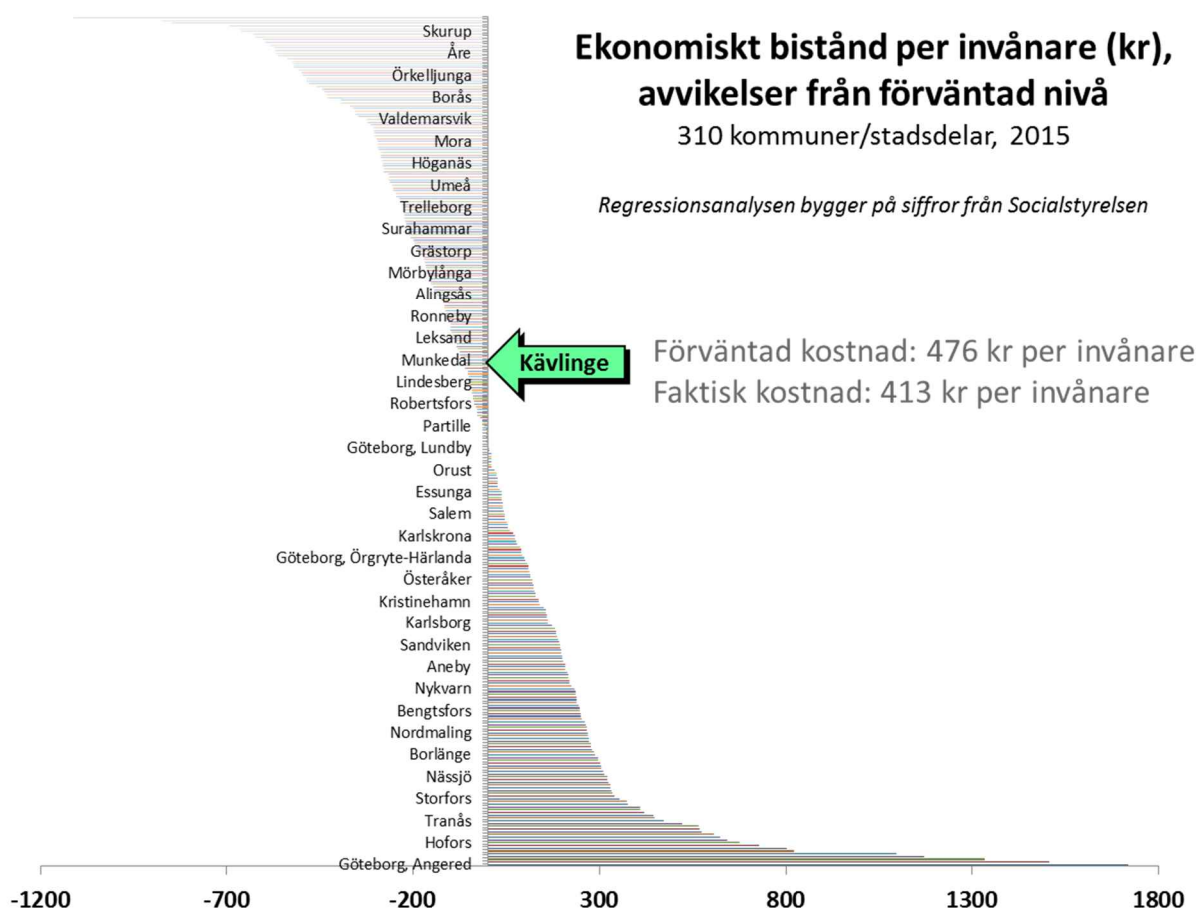
Källa: Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen

För att spetsa till jämförelsen med andra kommuner tar vi i nedanstående diagram hänsyn till de skilda förutsättningar som kommunerna har, och som påverkar kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Genom en regressionsanalys har vi fått fram vilken kostnad för ekonomiskt bistånd som kan *förväntas* i 310 kommuner/stadsdelar, med utgångspunkt i ett

antal centrala bakomliggande faktorer², av vilka de mest utslagsgivande är andelen arbetslösa utan ersättning samt andelen utrikes födda med en vistelsetid i Sverige mellan sex och tio år. Med hjälp av de valda faktorerna kan vi till drygt 70 procent förutsäga kostnaderna för ekonomiskt bistånd per invånare i kommunerna. I nästa led kan vi då jämföra de förväntade kostnaderna med de *faktiska* kostnaderna, och på så sätt se om en kommun har höga eller låga kostnader i förhållande till vad som kan förväntas.

I diagrammet nedan har vi ordnat de 310 kommunerna/stadsdelarna i ordning, så att de som ligger längst *under* sina förväntade kostnader hamnar högst upp. De kommuner som har *högst* kostnader i förhållande till vad som kan förväntas hamnar längst ner i diagrammet.

Vi kan konstatera att kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Kävlinge ligger mycket nära vad som kan förväntas utifrån den gjorda analysen. Detta visar sig i att Kävlinge återfinns i mitten av diagrammet. Den faktiska kostnaden per invånare (413 kr) ligger runt 60 kronor lägre än den förväntade kostnaden (476 kr).



² De oberoende variablerna i regressionsanalysen är andelen arbetslösa utan ersättning, andelen utrikes födda med vistelsetid 0-5 år, andelen utrikes födda med vistelsetid 6-10 år, andelen med låg utbildningsnivå, samt andelen med låg inkomst. Den beroende variabeln är kostnaden för ekonomiskt bistånd per invånare (18-64 år). Siffrorna är hämtade från Socialstyrelsens öppna jämförelser.

Vi har inom ramen för genomlysningen gjort även en regressionsanalys för 2005 i syfte att se utvecklingen för Kävlinges del. Den data som är tillgänglig bakåt i tiden, och som är åtkomlig hos SCB och Socialstyrelsen, medger dock endast en enklare analys.³ Denna resulterade i att förklaringsvärdet blev alltför lågt (knappt 25 procent) för att en jämförelse skulle anses fruktbar.

2.1.3. Orsak till behov av ekonomiskt bistånd

Sedan 2010 registreras det som kallas försörjningshinder (orsak till behov) vid varje beslut om ekonomiskt bistånd. I Kävlinge var drygt hälften av biståndsmottagarna registrerade som arbetslösa i mars 2016 medan 15 procent var sjukskrivna och tretton procent förhindrade att arbeta av sociala skäl eller behövde ytterligare utredning, se tabell nedan. Mellan 2014 och 2016 har andelen arbetslösa biståndsmottagare ökat medan andelen med arbetshinder sociala skäl har minskat. Andelen arbetslösa biståndsmottagare är också högre i Kävlinge kommun jämfört med flera av jämförelsekommuner och riksgenomsnittet (valet av försörjningshinder kan dock skilja sig mellan kommunerna). Att relativt många biståndsmottagare bedöms ha arbetslöshet som primärt försörjningshinder måste sägas vara positivt för kommunen när det gäller möjligheterna att stödja individer till egen försörjning.

Försörjningshinder Kävlinge, preliminär tabell mars 2016, andel av biståndsmottagarna

Arbetslös	52,3
Sjukskriven	15,2
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4,0
Arbetshinder sociala skäl	13,2
Föräldraledig	X
Arbetar	2,6
Språkhinder	6,0
Utan försörjningshinder	X
Annat försörjningshinder	X

Källa: Preliminär månadsstatistik, Socialstyrelsen

Det har i intervjuerna framkommit att verksamheten själv inte har någon klar bild över vilka målgrupper och behov det är som har ökat bland biståndsmottagarna.

2.1.4. Förändringar i socialförsäkringssystem och andra beslutade förändringar

Trycket på kommunernas ekonomiska bistånd kan, vid sidan av den konjunkturmässiga utvecklingen, även förklaras av förändringar inom arbetslöshets- och socialförsäkringssystemen. Kommunerna har under en längre tid haft att hantera ett ökat antal arbetslösa och sjukskrivna inom försörjningsstödet.

Av beslutade och diskuterade förändringar i socialförsäkringssystemet är det i första hand nedanstående som vi bedömer kommer kunna ha påverkan på kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Kävlinge kommun och då i form av minskade kostnader. I vilken omfattning är dock svårt att bedöma, särskilt som vi inte haft tillgång till individbaserad data. Vår bedömning är

³ De oberoende variablerna som var tillgängliga var andelen arbetslösa (oavsett ersättningsgrad) samt andelen utrikes födda (oavsett vistelsetid eller härkomst).

att möjligheterna för biståndsmottagare att få arbete i Kävlinge kommun med omnejd har större betydelse för biståndsutvecklingen än förändringarna i socialförsäkringen.

- Borttagande av borte tidsgränsen i sjukförsäkringen 2016
- Höjd grundnivå i föräldrapenningen 2016
- Kostnadsfria läkemedel för barn 2016
- Åldersgränsen för gratis tandvård kan höjas från 2017 och 2018

Styrningen av Arbetsförmedlingen kan också medföra förändringar i förutsättningarna avseende ekonomiskt bistånd. Gällande regleringsbrev (2016) är i stort detsamma som föregående år.⁴ Vi kan utifrån de särskilda satsningar som aviserats inom ramen för vårbudgeten 2016 inte entydigt förutsäga om och hur de förväntas inverka på den enskilda kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd.

Demografiska förändringar

Demografin har betydelse för kostnaderna för ekonomiskt bistånd. En ökad inflyttning av nyanlända kan på ett par års sikt leda till ökat behov av ekonomiskt bistånd, beroende på vilka resultat etableringsinsatserna ger och hur många som väljer att stanna i Kävlinge.

2.1.5. Sammanfattning kring kostnadsutveckling m m

- ▶ Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har ökat till följd av ökat antal hushåll och längre biståndstider.
- ▶ Det är i första hand ensamstående män och kvinnor utan barn som har ökat i antal.
- ▶ Kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Kävlinge kommun ligger något under de förväntade kostnaderna.
- ▶ Andelen arbetslösa biståndsmottagare har ökat.
- ▶ Det krävs individdata för fördjupad analys.

2.2. Säkerhet och kontroll vid utbetalning

Finns god säkerhet och kontroll vid utbetalningar av ekonomiskt bistånd, såväl vad gäller attester/systemkontroller som adekvata kontroll/rutiner kring sökandes inkomst- och utgiftsuppgifter?

Den här delen av genomlysningen har genomförts med hjälp av intervjuer, granskning av tio slumpvis utvalda akter samt dokumentstudier. Eftersom det inte varit möjligt att få del av så kallade extrakt från verksamhetssystemet har vi inte gjort några körningar av individbaserade uppgifter. Att göra körningar med hjälp av extrakt kan vara ett sätt att säkerställa att det inte har skett några felaktiga utbetalningar men den detaljeringsgraden har vi alltså inte kunnat få i genomlysningen.

2.2.1. Systemkontroller

Handläggning och utbetalning av ekonomiskt bistånd sker i verksamhetssystemet Procapita. Ett viktigt sätt att undvika felaktiga utbetalningar är att använda en så kallad bruten

⁴ Fyra mål formuleras, och gäller matchning, nyanlända, långtids- respektive ungdomsarbetslöshet.

utbetalningskedja. Det innebär att det krävs involvering av minst två eller fler personer för att registrera ett hushåll i systemet, lägga in konto, fatta beslut och göra en utbetalning. Det framkommer att kommunen inte har säkerställt att utbetalningskedjan är bruten, och det gäller i första ordning kring om socialsekreterarna själva kan lägga in konton. Det saknas skriftliga rutiner kring hur utbetalningskedjan ska se ut och hur ansvar och roller fördelas i Procapita. Det har i genomlysningen inte heller framkommit att det finns skriftliga rutiner för beloppsspärr eller liknande automatiska kontroller i verksamhetssystemet. Kommunen använder sig inte av Swedbanks och sparbankernas utbetalningssystem (SUS) som innebär att handläggaren inte lägger in eller ser den enskildes kontonummer.

När det gäller betalningar av fakturor direkt till externa mottagare som hyresvärdar och elbolag lämnar socialsekreterarna verifikaten till assistenterna som kontrollerar utbetalningarna. Därefter gör även enhetschefen en kontroll av dessa utbetalningar. Verifikaten förvaras hos assistenterna och inte i akterna.

Det förekommer att utbetalning görs via rekvisition. Dessa förvaras i ett skåp som samtliga socialsekreterare har tillgång till. Det förekommer enligt uppgifter i intervjuer att socialsekreterare ibland hämtar ut fler rekvisitioner än vad som behövs för stunden av praktiska skäl. Det finns enligt uppgift en rutin för kontrasignering av rekvisitioner men det framkommer att denna inte efterlevs fullt ut. Kommunen använder sig i undantagsfall också av utbetalning i kontanter och dessa hanteras av ekonomiavdelningen. Kommunen har enligt uppgift ett särskilt konto avseende medel för utbetalning av ekonomiskt bistånd, skilt från kommunens huvudkonto.

2.2.2. Kontroll av uppgifter i enskilda ärenden

Kommunen är ansluten till SSBTEK (sammansatt bastjänst ekonomiskt bistånd) som är en digital tjänst för informationsinhämtning från a-kassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Därutöver kan den enskildas inlämnade uppgifter kontrolleras med hjälp av bilregistret och kontroutdrag/kontoöversikt. Det finns inga skriftliga rutiner för vilka rutiner som ska genomföras och med vilken periodicitet. I intervjuer framkommer att detta också är oklart för några av socialsekreterarna. Enligt särskild rutin sker en månatlig egenkontroll i form av stickprov (4-5 ärenden).

2.2.3. Granskning av akter

Av aktgranskningen framgår att det inte regelmässigt antecknas i akterna vilka kontroller som har genomförts, av vem och när. I flera av de granskade akterna saknas det handlingar från flera månader tillbaka i tid. Detta förklaras i intervjuerna med att man ligger efter med insortering och dokumentation och handlingar ligger på socialsekreterarnas rum. I några av akterna sitter inte handlingarna i kronologisk ordning och det saknas också ankomststämpel på handlingar i flera akter.

De elektroniska journalerna innehåller löpande anteckningar om händelser i ärendena. Beslut är fattade i enlighet med delegationsordningen. Uppgifter om de enskildas planering finns nio av tio granskade akter i beslut eller journalanteckning, det finns inga genomförandeplaner.

2.2.4. Sammanfattning kring säkerhet och kontroll

- ▶ Utbetalningskedjan är inte bruten
- ▶ Rutiner saknas för betydelsefulla delar i processen
- ▶ Behov av systematisk intern kontroll och kontroll av uppgifter i enskilda ärenden
- ▶ Ej enhetlig dokumentering

2.3. Organisation, styrning och process

Är arbetet med ekonomiskt bistånd effektivt och ändamålsenligt organiserat såväl inom individ- och familjeomsorgen som inom gruppen?

Bedrivs arbetet på enheten effektivt avseende rättssäkerhet, metoder och organisation?

2.3.1. Organisation

Individ- och familjeomsorgen är organiserad i två enheter. Vuxenenheten rymmer vid sidan av ekonomiskt bistånd även missbruk, budgetrådgivning, boendestöd samt viss öppenvårdsverksamhet. Det finns en gemensam 1:e socialsekreterare för hela vuxenenheten. Kommunens arbetsmarknadsinsatser tillhör Lärcentrum som är organiserat under bildningsnämnden.

Verksamheten för ekonomiskt bistånd omfattar för närvarande fem socialsekreterare samt en extern handläggande konsult. Erfarenheten i arbetsgruppen varierar. 1:e socialsekreterare har mycket lång erfarenhet, ett par av socialsekreterarna har arbetat inom gruppen i över fem år, och tre socialsekreterare är anställda under senaste året. Annonserade förändringar framöver gör att två vikariat är under utlysning. Antalet tjänster har enligt vad som framkommer varit i stort sett desamma sedan ett antal år tillbaka.

Då en stor del av gruppen är ny får man hantera nybesök redan som relativt nyanställd. I olika utsträckning hanterar socialsekreterarna vid sidan om ärendehandläggningen även förmedlingsmedel. Enligt rullande schema har handläggarna också att bemanna sluss och jour. Vi noterar att tjänstgöringen som sluss/jour tar en ganska stor del av arbetstiden i anspråk för socialsekreterarna; tidsmässigt blir detta en dag i veckan, eller mer i fall av att ansvarig är frånvarande. Med nuvarande ärendemängd (ca 150 biståndshushåll i snitt per månad) torde socialsekreterarna ansvara för 25-30 ärenden var i genomsnitt, exklusive annan hantering. På någon tjänst, där det lagts ett större antal förmedlingsmedel och även uppdrag kring boende, hålls antalet ärenden på en lägre nivå. Det finns i förvaltningen ett internt riktmärke om max 40 ärenden per tjänst. Av vad som framkommer varierar antalet både under och över detta riktmärke, bl a beroende på uppdrag utöver handläggningen.

I intervjuerna påtalas att arbetsbelastningen är hög eller till och med mycket hög, och att det inte finns tillräckligt med tid. Detta skvallrar även den på sina håll stora dokumentationskulden om; socialsekreterarna uppger att man i stor utsträckning ligger efter med att sköta dokumentationen i ärendena. Tidsbristen har också tagit sig uttryck i resultatet i den senaste medarbetarundersökningen. I genomlysningen ger några av socialsekreterarna uttryck för att det är osäkert varför tiden inte räcker till, med hänvisning till att det befintliga antalet ärenden egentligen borde vara hanterbart med befintliga personalresurser. I något fall beskrivs situationen som ett permanentat "väntläge", där det finns förhoppningar om att situationen

med tiden kommer att förändras av olika orsaker; när nyanställda väl har kommit på plats i hanteringen, när rekryteringar är gjorda, när arbetsstyrkan är fulltalig efter frånvaro etc.

2.3.2. *Styrning och ledning*

Kommunens målstyrning omfattar ett antal kommunövergripande mål som sedan bryts ner på nämnsnivå och vidare ner i verksamheterna. Det finns i denna kedja inga mål som specifikt rör verksamheten för ekonomiskt bistånd. Enligt vad som framkommer har från politiskt håll inte heller på annat sätt någon tydlig viljeriktning slagits fast avseende arbetet med ekonomiskt bistånd i form av exempelvis fastslagna direktiv eller uppdrag. Detsamma gäller för målstyrningen på olika nivåer i förvaltningen. Sammantaget ser vi i den formella målkedjan ingen tydlig viljeinriktning när det gäller verksamheten för ekonomiskt bistånd.

Den samlade bilden som i intervjuerna kommer fram avseende ledarskapet och stödet på olika nivåer är att det finns otydligheter i flera aspekter, och att det finns stora skillnader i huruvida man upplever ledningsrelaterade problem eller inte. Det senare bekräftas även till stor del i de ledningsrelaterade avsnitten i den senaste medarbetarenkäten. I denna ser vi en tydlig polarisering i frågorna kring bl a tillgänglighet, återkoppling och konflikthantering; medarbetarna ställer antingen tydligt positiva eller tydligt negativa i enkätsvaren. Även i intervjuerna får vi skilda bilder av hur man uppfattar ledningen och stödet från enhetschef och från 1:e socialsekreterare. Det är inte tydligt vart man vänder sig med olika typer av frågor; här får vi uppfattningen att detta varierar mellan socialsekreterarna. Vissa vänder sig till enhetschef i en specifik fråga, medan andra vänder sig till första socialsekreterare eller till en kollega. Vi möter en oklar uppfattning om vilka förväntningar och vilket ansvar som är kopplat till rollen som 1:e socialsekreterare, även från dennes egna sida. När det gäller information från förvaltningsnivå och nedåt beskrivs från flera håll att denna är sparsmakad och att den inte sker kontinuerligt. I sammanhanget nämns att de gemensamma enhetsmötena inte har skett som planerat, och att enhetschefen endast ibland deltar på gruppens veckomöten. Utifrån vad som framkommer i intervjuerna får vi uppfattningen att problem och konflikter hanterats på ett otydligt sätt, och att hanteringen inte lett till några lösningar.

Ett stort ansvar läggs på den enskilda socialsekreteraren att hitta fungerande former för handläggningsarbetet. Vi får exempel på att nya medarbetare fått en bristfällig introduktion, och att personalläget gjort att man redan tidigt i sin anställning får ett stödjande ansvar i förhållande till nya kollegor.

2.3.3. *Metod och process*

Det är tydligt att det finns en brist på gemensamt förhållnings- och arbetssätt, samt på rutiner och riktlinjer som stödjer ett sådant. Det finns inte någon gemensam fastslagen process för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Bland de stödjande dokument som enligt uppgift underlättat för de mer nyligen anställda nämns bland annat en checklista för nybesök. Vi möter skilda uppfattningar om vad som gäller avseende hur ofta socialsekreterarna som minst ska träffa sina klienter, och vilka klienter som bör prioriteras; vissa riktlinjer kring detta har uttalats men i gruppen verkar det inte tydligt vad dessa innebär och i vilken grad denna viljeriktning ska vara styrande. Vi hör heller inte om några gemensamma hållpunkter för hur olika typer av ärenden hanteras, men det framkommer att handläggarna var för sig hittar strategier för att stödja exempelvis barnfamiljer med bistånd på ett särskilt sätt. Då det inte sker någon uppföljning på verksamhetsnivå går det inte att få en övergripande bild av exempelvis hur ofta möten sker eller i vilka ärenden.

Ambitionsnivån vad gäller självförsörjningsuppdraget är i stor utsträckning personbunden. I intervjuerna, och i de stickprov som genomförts, blir det också tydligt att det finns stora variationer i hur handläggarna strukturerar och dokumenterar det som sker i ett ärende. Material som tillhör akten kan förvaras på olika håll. Omfattningen av vad som scannas in och hanteras digitalt varierar från handläggare till handläggare. I en del fall belastas akterna av stora mängder material som egentligen skulle varit arkiverat. Enligt vad som framkommer dokumenteras inte planering och uppföljning i ärendena på ett enhetligt sätt. Detta får konsekvenser inte minst när man ärver ett ärende från en annan socialsekreterare. Det beskrivs att när det är svårt att få en överblick över planering och uppföljning, så leder detta gärna till att man går på förra handläggarens linje.

Arbetsituationen beskrivs medföra att väldigt mycket av ansträngningarna går till att klara den löpande hanteringen av försörjningsuppdraget, det vill säga att utreda rätten till bistånd samt beslut och utbetalning. I en del fall beskrivs att ärenden tenderar att löpa på över tid utan att det sker någon substantiell uppföljning och förnyad planering. Det framgår att även veckomötena till stor del behandlar frågor knutna till rätten till bistånd m m, och i liten utsträckning frågor om förändringsarbete, metodik osv.

2.3.4. Uppföljning på verksamhetsnivå

I nuläget finns inte stöd för att plocka ut och sammanställa verksamhetsdata från Procapita på ett smidigt sätt. Därför saknas möjligheter till fortlöpande analys av mönster och utveckling i biståndstagandet och handläggningen, och som kan vara till stor hjälp i förståelsen och styrningen av verksamheten. Från ledningens håll påpekas att det i detta hänseende skulle finnas behov av en utvecklingssekreterare el dyl.

I års- och delårsrapportering framgår de övergripande talen avseende antal biståndshushåll och den genomsnittliga kostnaden per biståndshushåll.

Det sker i nuläget ingen systematisk uppföljning av flöde, insatser och resultat för biståndsmottagare som är aktuella för insatser vid Lärcentrum. Då det handlar om ett hanterbart antal ärenden per år torde det – efter medgivande av den enskilde brukaren – vara högst görligt att utarbeta en uppföljningsmodell där insatsernas ändamålsenlighet i förhållande till socialtjänstens behov kan värderas och ageras på.

2.3.5. Stöd och kompetensutveckling

Stödet i arbetet finns i form av grupp- och enhetsmöten och individuell ärendehandledning med 1:e socialsekreterare. Då en stor del av gruppen är ny påtalas att det finns ett stort behov av kontinuerligt stöd, och som är svårt att bibringa. Detta betyder att man redan som relativt nyanställd i realiteten får ta på sig en mentorsroll gentemot andra. Det beskrivs att kollegorna är hjälpsamma men att man drar sig för att fråga för mycket då man vet att detta belastar dem i en redan pressad arbetsituation. Det framkommer önskemål om utökade morgonmöten vid sidan av de befintliga veckomötena och ärendehandlingen.

Från de nyare anställda påtalas genomgående att det finns ett stort behov av rutiner och andra stödjande strukturer. Det påtalas att introduktionen av nyanställda varit bristfällig och i liten grad strukturerad; man har i vissa fall lämnats väldigt mycket till sig själv att informera sig och hitta rätt i hanteringen. När det gäller upprättande och revidering av rutiner m m ger

1:e socialsekreterare uttryck för att det är inte helt klart var ansvaret för detta ligger när man ser på tjänstebeskrivningarna.

De veckovisa gruppmötena (med 1:e socialsekreterare och ibland med enhetschef) beskrivs ha varit röriga men att detta skärpts upp i någon mån. Detta gäller bland annat dokumentation av vad som kommit överens om. Från vissa håll menar man att diskussionerna tenderar att flyta ut. Någon ger bilden av att gruppmötena avhandlar de allra mest pockande frågorna, och att många frågor istället får dryftas i den personliga ärendehandlingen eller i kommunikation med kollegor. Vid mötena behandlas i första hand frågor knutna till rätten till bistånd, och enligt vad som framkommer är det lite eller inget av tiden som går till frågor om gemensamma metoder, klimatet i gruppen osv.

Möjligheterna till kompetensutveckling för den enskilda socialsekreteraren – t ex att gå en relevant utbildning – beskrivs som goda. Det finns dock ingen gemensam strategi avseende gruppens kompetensutveckling, t ex med avseende på metoder och bedömningsinstrument. Sådana ambitioner har funnits tidigare (bl a avseende metoden *Motiverande samtal* för alla och bedömningsinstrumentet *Förutsättningar inför arbete, FIA*) men har inte implementerats. Några av socialsekreterarna har dock nyligen fått utbildning i *Motiverande samtal*. Det upprättas inga utbildningsplaner på grupp- eller enhetsnivå.

De gemensamma enhetsmötena sker enligt vad som framkommer inte regelbundet varje månad som avsett.

Sammanfattning

- ▶ Fokus på försörjningsuppdraget
- ▶ Låg grad av systematik i arbetet med att hjälpa brukare till självförsörjning
- ▶ Tidsbrist och dokumentationsskuld
- ▶ Ej enhetlig handläggning och dokumentation
- ▶ Bristande tydlighet avseende styrning, ledning och stöd
- ▶ Stora variationer i uppfattningen om arbetssituation, ledning och stöd
- ▶ Frånvaro av uppföljning på verksamhetsnivå

2.4. Samverkan

Hur fungerar samverkan såväl inom som utom kommunen med relevanta aktörer?

I kommuner som kan tjäna som goda exempel på framgångsrikt arbete med ekonomiskt bistånd lyfts samverkan med andra aktörer genomgående fram som en betydelsefull framgångsfaktor. Detta gäller inte minst kommunernas egna arbetsmarknadsinsatser. Samverkan med Lärcentrum beskrivs som väl eller till och med mycket väl fungerande. Enligt vad som uppges finns en hörsamhet gentemot de behov av insatser som socialtjänsten efterfrågar för sina klienter. Detta gäller såväl arten av insatser (här nämns inte minst Uppdragstjänst) som antalet platser, där Lärcentrum enligt uppgift svarar mot förändrade behov genom att vara flexibla. Frågor lyfts dock om Lärcentrums beredskap att arbeta framgångsrikt med de deltagare som brister i motivation, och de som uteblir från insatserna. Vidare påtalas att det vore önskvärt med en större beredskap att kunna hantera deltagare med olika grader av missbruksproblematik. Sammantaget får vi bilden av att man från Lärcentrums sida i hög utsträckning fokuserar verksamheten för ekonomiskt bistånd i definieringen av sitt uppdrag. Det finns inga kriterier eller liknade för vad som gäller för

remittering från ekonomiskt bistånd till Lärcentrum, och bland socialsekreterarna får vi varierande bilder av kunskapen om Lärcentrums insatser och inriktning. Det finns dock en rutin som bland annat beskriver arbets sätt och vissa åtaganden inklusive återkoppling till socialtjänsten.

I genomlysningen – liksom i ett par aktuella och ambitiösa samverkanskartläggningar inom ramen för Finsamsamarbetet – framkommer det att socialtjänstens samverkan med bl a Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i flera aspekter kan anses välfungerande, men att den i stor utsträckning är personbunden. På ett övergripande plan får vi bilden av ett gott samarbete inom ramen för Finsam, såväl i de styrande som beredande organen. Finsam beskrivs som ett nav i samarbetet med samtliga aktörer, och här lyfts bl a återkommande frukostmöten med ömsesidigt informationsutbyte fram som ett nyttigt inslag.

I intervjuerna med medarbetare och med representanter för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan uttrycks att den löpande samverkan handläggarnivå i liten utsträckning är strukturerad eller rutiniserad. I samverkan med de externa aktörerna får socialsekreterarna i stor utsträckning arbeta upp egna strategier och kontaktvägar. Återkommande förändringar inom såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen – avseende såväl organisering som prioriteringar – gör det svårt att få en kontinuitet i den löpande samverkan. Trepartsmöten förekommer i olika utsträckning med såväl Lärcentrum som Arbetsförmedlingen, och beskrivs som ett fruktbart sätt att arbeta.

Sammanfattning

- ▶ Lärcentrum tillhandahåller ändamålsenliga och tillgängliga insatser
- ▶ Samverkan med externa parter är i stor utsträckning personbunden, och det finns svårigheter att få kontakt med Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens handläggare

3. Analys

I genomlysningen blir det tydligt att fokus i arbetet med ekonomiskt bistånd i stor utsträckning är riktat mot försörjningsuppdraget, det vill säga mot utredning av rätten till, och utbetalning av, ekonomiskt bistånd. Det finns dock genomgående en vilja att ägna en större del av arbetet till att stödja brukarna på vägen till självförsörjning. Ambitionsnivån, liksom strategierna och metoderna för detta, är dock till mycket stor del upp till den enskilda socialsekreteraren att slå fast.

Många av socialsekreterarna uttrycker att man lider av tidsbrist och hög arbetsbelastning, och samtidigt uttalas från flera håll att det finns behov av mer stöd i arbetet. Detta gäller såväl rutiner som gemensam grupp-tid. Belastningen och behoven accentueras i en situation där en stor del av gruppen är nyanställd. I detta läge med en stor andel nyanställda blir det också tydligt vad det finns för brister i styrningsmässig och stödjande infrastruktur.

Vi kan konstatera att Kävlinge under de senaste åren sett ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, i kontrast till en nationell trend av minskade kostnader. I vårt jämförande perspektiv har vi konstaterat att kostnaderna i Kävlinge inte sticker av från vad som kan förväntas givet kommunens specifika förutsättningar. Snarare noterar vi att Kävlinge har något lägre kostnader än förväntat, och att även andelen långvariga biståndstagare är mindre i jämförelse med andra kommuner. Trenden med ökade kostnader, ökat antal biståndstagare och ökat långvarigt biståndstagande manar dock till uppmärksamhet och handling, även om kommunen i en momentan jämförelse med andra kan anses gynnad vad gäller kostnadsnivån m m.

Socialtjänsten har haft att hantera ett ökat antal ärenden i en organisation som präglats av byten på chefsposter och ett generationsskifte bland handläggarna av ekonomiskt bistånd. Under dessa omständigheter – ärendeökning och personalförändringar – har en svagt utvecklad styrande och stödjande infrastruktur – vad gäller viljeriktning, rutiner och metoder – gjort att organisationen enligt vår uppfattning inte varit rustad för utmaningar av detta slag. Vi gör bedömningen att detta sammantaget medför en risk att biståndstagandet drar ut på tiden. Det långvariga – och särskilt kostnadsdrivande – biståndstagandet har som nämnts ökat i kommunen. Vi möter i genomlysningen en organisation där man inte systematiskt arbetar med det stöd, de förväntningar, och med den kontroll som erfarenhetsmässigt är viktiga beståndsdelar för att långvarigt biståndstagande ska undvikas eller brytas, och för att graden av självförsörjning i biståndsärenden ska öka.

Vi vill hävda att ett systematiskt arbete med planering och uppföljning är grundläggande för att så många brukare som möjligt ska nå sin potential till självförsörjning. Täta och regelbundna uppföljningar ökar erfarenhetsmässigt både stödet och kontrollen, och kan vara verktyg för såväl förkortning av bidragstiden som för säkerställande av att utbetalning sker på rätt grunder. Vi ser som nödvändigt att i alla led peka ut en tydlig färdriktning och arbeta i den; i nuläget får vi bilden av att mycket av ansträngningarna huvudsakligen går till att klara den löpande hanteringen som leder till utbetalning.

Enligt vår bedömning ter sig den organisatoriska uppdelningen av individ- och familjeomsorgens vuxensida ändamålsenlig i beaktande av vilka verksamheter som bedrivs och antalet medarbetare i de respektive grupperna. Antalet underställda för enhetschefen ter sig rimligt. Med tanke på enhetens storlek finner vi också att en gemensam 1:e socialsekreterare för enheten ter sig lämpligt.

Vi kan konstatera att ärendebelastningen ter sig rimlig sett till antalet ärenden i snitt per handläggare. Detta bygger vi på våra erfarenheter från andra kommuner och även på uppgifterna i socialstyrelsens öppna jämförelser. Tidsnöden och den pressade arbetssituationen i gruppen är dock reell, och ska tas på allvar. Vi bedömer att detta inte härrör ur en för låg bemanning, sett till ärendebeläggningen, men heller inte att den enskilde handläggaren underpresterar. Vi menar istället att det finns flera aspekter av det befintliga sättet att arbeta som åter tid i onödan, och att en systematisering och strukturering av handläggargrupper har en stor potential att frigöra tid för att generellt kunna arbeta mer aktivt med självförsörjningsuppdraget. Variationerna i ärendehantering får inte minst konsekvenser vid byten av handläggare; vi får indikationer om att det kan vara besvärligt och tidsödande att få en bild av exempelvis var brukaren befinner sig planeringsmässigt.

I sammanhanget noterar vi också att tjänstgöringen som sluss/jour tar en ganska stor del av arbetstiden i anspråk för socialsekreterarna. Försåvitt denna tjänstgöring binder upp tiden från handläggning/klientkontakt menar vi att det kan ifrågasättas om ordningen är den mest optimala. Detta bygger vi bl a på att en hel del av arbetet som sluss rimligtvis är av den arten att det inte nödvändigtvis krävs att man binder upp socionomkompetens. Av vad som framgår är inte heller omfattningen av akuta ärenden sådan att den nödvändigtvis rättfärdigar den befintliga ordningen.

I ljuset av att antalet ärenden i snitt per handläggare inte är orimligt ser vi sammanfattningsvis en potential för effektivisering av hanteringen inom ramen för befintliga personalresurser, och att detta skulle tjäna som underlättande i handläggningen. I intervjuerna blir det tydligt att det finns en vilja och potential för utveckling i detta avseende, samt en ansvarskänsla för gruppen likväl som för sina egna arbetsuppgifter. I samband med detta ska nämnas att man generellt trivs bra med arbetsuppgifterna, att döma av bland annat resultatet av den senaste medarbetarundersökningen.

Otydligheten i vilka förväntningar och vilket ansvar som ligger på olika roller medför enligt vår bedömning en risk för att mycket tid både i möten och i kontakten mellan medarbetarna går till frågor som ganska enkelt kunde hanteras i en situation där roller och ansvar hade varit mer tydliggjorda. Vi bedömer också att upprättandet av stödjande rutiner skulle ha en positiv effekt genom att minska behovet av att ställa frågor.

Gruppen är liten men präglas som vi uppfattar det av relativt stora skillnader avseende bland annat uppfattningen av arbetsklimatet och arbetssituationen i stort. Vi uppfattar också skillnader i vad man förväntar sig i form av tydligt ledarskap och tydligt stöd i arbetet, vilket bland annat kan tillskrivas skillnaderna i erfarenhet i gruppen.

Frågan om ledning och stöd på enhets- och gruppnivå är erfarenhetsmässigt mycket central när det gäller att såväl ge stöd i den löpande ärendehantering som att ge färdriktning och fokus, bedriva strategisk samverkan och förmedla det uppdrag som är ovanifrån givet. I ljuset av detta ser vi som högst angeläget att tydliggöra vilka förväntningar och vilket ansvar som är knutet till första linjens ledande och stödjande funktioner, i detta fall i form av enhetschef och 1:e socialsekreterare. Detta är särskilt viktigt i ljuset av personalomsättningen och en stor andel nyanställda. Detta ska dock sättas i ett större sammanhang där det även från högre ort krävs en tydlig viljeriktning samt formulering av åtaganden och förväntningar vad gäller ett framåtsyftande och aktivt arbete med ekonomiskt bistånd.

I genomlysningen har det kommit fram några konkreta exempel som enligt vår mening pekar på brister i hanteringen av medarbetarrelaterade frågor. Detta gäller dels introduktionen av nya medarbetare, som av allt att döma inte fungerat optimalt, och som vi ser som ett mycket

viktigt moment. Dels gäller det hanteringen av problem och konflikt, där vi får utsagor om passivitet, och där det i vilken organisation som helst måste finnas ändamålsenliga sätt för hantering.

När det gäller rättsäker hantering och säkerhet i utbetalningsprocessen har vi i genomlysningen identifierat ett antal risker som vi finner angeläget att undanröja. Vi ser anledning att snarast säkerställa att det finns tydliga och väl efterlevda rutiner kombinerat med en skarp egenkontroll. Vi kan konstatera att det med rådande ordning finns möjligheter till såväl oavsiktliga som uppsåtliga felaktigheter. Det ska nämnas att vi inom ramen för genomlysningen endast genomfört ett begränsat stickprov, i vilket det inte indikerades några oegentligheter.

Vi förespråkar i princip att verksamheten arbetar med ett huvudspår som standard i processen från ansökan via utredning och vidare till insatser och uppföljning, och att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är en naturlig del i detta huvudspår. Ett argument för detta och som enligt vår bedömning har kraft är att det absolut vanligaste försörjningshindret för biståndstagarna är just arbetslöshet. Samtidigt är det väl känt att gruppen biståndsmottagare är mångfacetterad, och att problematiken hos brukarna i många fall är mer sammansatt än att bara handla om ren arbetslöshet. De arbetslösa försörjningsstödstagarna befinner sig med andra ord olika långt från arbetsmarknaden.

Organiseringen av kommunala arbetsmarknadsinsatser visar en mycket stor variation i landets kommuner. Enligt en SKL-kartläggning⁵ är arbetsmarknadsinsatserna i runt hälften av fallen organiserade under kommunstyrelsen, och en fjärdedel under socialnämnden. Variationerna beror rimligtvis på att den enskilda kommunen betonar olika gränssnitt som särskilt prioriteringsvärda; det kan handla om insatsernas koppling till näringslivsfrågor, försörjningsstöd eller utbildning m m. Det finns inget stöd för att en specifik organisering visar bättre resultat än någon annan när det gäller att stödja människor på vägen mot självförsörjning. Det finns heller inget i genomlysningen som pekar på att den valda organiseringen i Kävlinge kommun – med arbetsmarknadsinsatser och ekonomiskt bistånd åtskilda – skulle vara suboptimal.

Vår erfarenhet är att kommunala arbetsmarknadsinsatser ofta brister i att kunna tillhandahålla insatser som är ägnade åt försörjningsstödstagare med sammansatt problematik; befintliga insatser tycks ur socialtjänstens synvinkel vara inriktade på personer som står närmare arbetsmarknaden. I den aktuella genomlysningen ges dock uttryck för att det finns adekvata insatser vid Lärcentrum, och att det finns en hörsamhet och flexibilitet vad gäller volymen av deltagare anvisade från socialtjänsten. Även detta talar för att den till synes välfungerande vägen till de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är en potentiell framgångsfaktor att bygga vidare på, genom att tydligare slå fast detta som ett "standardspår", och utifrån det formalisera samverkan avseende bl a vilka ömsesidiga förväntningar och åtaganden som ska gälla mellan socialtjänsten och Lärcentrum. I samband med detta vill vi också poängtera vikten av att systematiskt kunna följa upp hur i vilken mån Lärcentrum nyttjas, till vilka klienter, och med vilket resultat sett till framför allt återaktualisering inom försörjningsstödet efter avslutad insats. Genomlysningen ger vid handen att det inom båda förvaltningarna finns goda förutsättningar för en mer strukturerad samverkan, att döma av det rådande samarbetsklimatet.

Även en god samverkan med externa aktörer är av stor vikt för kunna arbeta på ett bra sätt med ekonomiskt bistånd. Vid sidan av att kommunen i många fall är avhängig av

⁵ SKL (2012) Kommunernas arbetsmarknadsinsatser, enkätstudie 2012.

bedömningar och insatser från exempelvis primärvård, psykiatri eller försäkringskassan, ska det nämnas att självförsörjning (i en bredare mening än förvärvsarbete) även kan inbegripa försörjning från en socialförsäkring (exempelvis arbetslöshetsförsäkringen eller sjukersättningen).

4. Förslag till åtgärder

Bedömning av behov av åtgärder och utvecklingsområden för att minimera bidragstiden och bidra till att människor kommer i egen försörjning.

Baserat på vad som kommit fram i de olika delarna av genomlysningen har vi tagit fram ett antal förslag till åtgärder. Sammanfattningsvis föreslår vi inte några omfattande omstöpningar av verksamheten utan förslagen rör i första hand verksamhetsförbättring inom ramen för den befintliga styrningen.

1. Större fokus på, och mer systematiskt arbete med, självförsörjningsuppdraget
2. Tydliggörande av ledarskap och stödjande funktioner, samt ansvar och förväntningar generellt
3. Skärpning av säkerheten kring utbetalning och säkrandet av en rättsäker hantering
4. Effektivisering av handläggningen i underlättande syfte
5. Tydliggöra samverkanspremisserna med Lärcentrum
6. Utveckla strategier i samverkan med externa parter
7. Utveckla en systematisk uppföljning på verksamhetsnivå
8. Dela på budgeten för ekonomiskt bistånd – utbetalning/drift

4.1. Fördjupad beskrivning av åtgärderna

1. *Större fokus på, och mer systematiskt arbete med, självförsörjningsuppdraget*
Detta gäller företrädesvis
 - övergripande styrning (tydliga och påverkansbara mål på olika nivåer, syftande till ett aktivt arbete för att få fler personer i självförsörjning, samt ändamålsenlig uppföljning på verksamhetsnivå inklusive återrapportering)
 - i enhetens utvecklingsarbete (tydliggöra huvudspåret från nyansökan till insats, värdera behovet och utbudet av verktyg för bedömning och utredning, inventera och fylla behovet av gemensamma metoder och strategier i klientarbetet, arbeta strategiskt med grupper som löper risk för långvarigt biståndstagande eller annars befinner sig vara prioriteringsvärda, exempelvis barnfamiljer i långvarigt biståndstagande)
 - i det löpande arbetet (tidig planering, tät uppföljning m m)
2. *Tydliggörande av ledarskap och stödjande funktioner, samt ansvar och förväntningar generellt*
 - Tydliggöra hur förväntningar och ansvar fördelas mellan enhetschef och 1:e socialsekreterare.
 - Slår fast en gemensam ambitionsnivå i centrala moment i arbetet med självförsörjningsuppdraget, exempelvis avseende frekvens och prioritering i klientmöten, upprättande och dokumentation i individuell planering och uppföljning, kriterier för anvisning till arbetsmarknadsinsatser, samt genomförande av trepartsmöten.
 - Säkerställa en god och strukturerad introduktion och mentorskap för nyanställda

- Överväga en viss grad av specialisering/"expertroller" inom gruppen avseende relevanta områden för utveckling. Detta kan exempelvis röra verksamhetsuppföljning, insatser och arbetssätt för olika brukargrupper, samt upparbetande av samverkanskontakter på handläggarnivå.
- 3. Skärpning av säkerheten kring utbetalning och säkrandet av en rättsäker hantering**
 - Säkerställa bruten utbetalningskedja
 - Ta fram rutiner för kontroller
 - Genomför intern kontroll och egenkontroll
 - Skärp dokumentationen
- 4. Effektivisering av handläggningen i underlättande syfte**
 - Ta bort tidstjuvar och standardisera den administrativa hanteringen
 - Hitta en strategi för att beta av dokumentationsskulden
 - Se över och värdera den interna organiseringen och planeringen av uppgifter utanför den löpande handläggningen av biståndsärenden; detta gäller företrädesvis sluss/jour
 - Optimera rutiner och riktlinjer, och på så sätt spara tid och stöd
- 5. Tydliggöra samverkanspremisserna med Lärcentrum**
 - Stadfästa arbetsmarknadsinsatsernas inriktning på försörjningsstödstagare
 - Slå fast övergripande kriterier för anvisning av försörjningsstöds klienter till Lärcentrum
 - Formalisera ömsesidiga förväntningar och åtaganden som följer av samverkan
- 6. Utveckla strategier för samverkan med externa parter**
 - Kartlägga och konkretisera vilka behov som finns av bedömningar och insatser hos externa aktörer.
 - Tydligt formulera och kommunicera behov och förväntningar som riktas till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Skåne.
- 7. Utveckla en systematisk uppföljning på verksamhetsnivå**
 - Möjliggöra uttag av individbaserad verksamhetsstatistik från verksamhetssystemet
 - Utveckla former för löpande verksamhetsuppföljning av relevanta nyckeltal, och använda resultatet som grund för löpande verksamhetsplanering och utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd (förslagsvis månadsvisa sammanställningar, stående punkt i gruppmöten)
 - På årsbasis genomföra mer djupgående analyser av biståndstagargruppens sammansättning och försörjningshinder, biståndstider och -mönster, in- och utflöde samt avslutsanledning.
 - Utveckla former för gemensam uppföljning av försörjningsstöds klienter med insatser hos Lärcentrum. Detta bör åtminstone avse inflödet, insatstyp och insatsens längd, samt resultat i form av självförsörjning/ej aktuell för ekonomiskt bistånd.
- 8. Dela på budgeten för ekonomiskt bistånd – utbetalning/drift**
 - Detta i syfte att förbättra förutsättningarna för uppföljning, analys och styrning

5. Konsekvensbeskrivning

Vi har konstaterat att kostnaderna för ekonomiskt bistånd i mångt och mycket följer av faktorer som är svårpåverkbara i den enskilda kommunen, och att Kävlinge kommun i fråga om kostnader och i andra viktiga avseenden följer (eller ligger bättre till) än förväntat i jämförelse med andra kommuner. Detta betyder dock inte att utvecklingen avseende ekonomiskt bistånd är opåverkbar. Sättet att styra, leda, stödja och bedriva verksamheten är i högsta grad betydelsefull i detta avseende. Vi har i genomlysningen starkt betonat vikten av ett aktivt arbete för att öka graden av självförsörjning, och vi bedömer att de angivna förslagen genomgående kan få positiva effekter avseende kostnaderna för ekonomisk bistånd.

De förslag som vi lämnat är mer av förbättrings- än av förändringskaraktär i så måtto att de inte betyder några ändringar av den fastslagna organisationen eller styrmodellen. Vi ser därför inga nämnvärda risker förbundna med att genomdriva förslagen.

6. Källförteckning

Dokument

Rutiner och riktlinjer inom området för ekonomiskt bistånd
Planer och uppföljningar på nämnds- och verksamhetsnivå
Mötesanteckningar, Eko-möten
Kvalitetsredovisning samt kvalitetsrapport 2014, Lärcentrum
Samverkanskartan 1 (2015) och 2 (2016), AF/Samordningsförbundet Kävlinge Lomma
Medarbetarundersökning 2015
Rapport brukarundersökning försörjningsstöd 2015
Socialstyrelsens öppna jämförelser 2015
Socialstyrelsens statistikdatabas
SCB:s statistikdatabas

Intervjuer

Verksamhetschef, individ- och familjeomsorgen
Enhetschef vuxenheten
1:e socialsekreterare ekonomiskt bistånd
Handläggare ekonomiskt bistånd
Ekonomer
Ordförande och 2:e vice ordförande socialnämnden
Verksamhetschef Lärcentrum
Chef arbete & integration
(f.d.) Sektionschef, Arbetsförmedlingen
Samverkansansvarig, Försäkringskassan
Förbundssamordnare, Samordningsförbundet Finsam Kävlinge Lomma