

Eskilstuna kommun

Granskning av ekonomiskt bistånd



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte.....	3
2.3. Revisionsfrågor	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
2.5. Metod	3
3. Ekonomiskt bistånd – försörjningsstöd och livsföring i övrigt	4
4. Ekonomiskt bistånd i Eskilstuna kommun	4
4.1. Omfattning och organisation.....	4
4.2. Mål och riktlinjer	6
4.3. Uppföljning	7
4.4. Åtgärder för att minska individers beroende av försörjningsstöd.....	10
4.5. Samverkan.....	12
4.6. Analyser av framtida behov och kostnader	13
5. Bedömning	14
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	14
5.2. Identifierade förbättringsområden.....	15

Bilagor:

Bilaga 1 Källförteckning

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna kommun granskat kommunens verksamhet för ekonomiskt bistånd.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd säkerställer att försörjningsstödsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Hur Barnperspektivet beaktas skall även belysas.

Omfattande riktlinjer finns för bedömningar och handläggning av ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna bygger på de lagar, regler och normer som gäller för ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna lägger stort fokus på barnperspektivet. Exempelvis ska barnets behov tydligt kopplas till den ekonomiska situationen. Vid behov ska man tala med barnet om dess egna behov och upprätta handlingsplaner för att nå egenförsörjning där barnets situation ingår.

För att säkerställa en rättsäker biståndsbedömning med god kvalitet genomförs veckovisa ärendedragningar där speciella ärenden kan tas upp. Handläggarna stöttas även av en sakkunnig inom området ekonomiskt bistånd som ansvarar för utvecklingen av riktlinjerna. Biståndsutskottet tar upp vissa fall där avslag gets. Förvaltningen följer kontinuerligt de överklaganden som görs.

Mål och åtaganden följs kontinuerligt upp i delårsbokslut och verksamhetsberättelser. Uppföljningen visar att kostnaderna för försörjningsstöd ökar samt att antalet hushåll också ökar. Det bör dock påpekas att det påverkas mycket av faktorer som kommunen inte kan styra som konjunktur och anhöriginvandring. Större fokus bör läggas på uppföljning av hur många individer som går till arbete eller studier efter avslutad insats eftersom det är kärnan i arbetet.

Kommunen genomför åtskilliga insatser för att öka den enskildes möjligheter att försörja sig själv. De varierar stort och är beroende av hur långt ifrån arbetsmarknaden individen står.

Inom ramen för arbetet med målgruppen sker samverkan med ett stort antal aktörer. Exempel är Arbetsförmedlingen, Landstinget i Sörmland, Försäkringskassan och Samordningsförbundet RAR i Sörmland. Internt samverkar nämnderna i viss mån med varandra. Samverkan sker främst inom ramarna för arbetsmarknadsinsatserna. Formerna är dock inte formaliserade i några styrdokument.

Vår sammanfattande bedömning är att arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd i huvudsak säkerställer att försörjningsstödsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt. Dock förefaller det finnas ett antal utvecklingsområden.

Vi har utifrån granskningen identifierat följande förbättringsområden

- ▶ Formalisera samverkan kring målgruppen mellan arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd.
- ▶ Utöka åiterrapporteringen till att även innefatta individer som får rehabiliteringsinsatser.
- ▶ Tydligare åiterrapportering i Torshälla om hur många individer som efter insats går till arbete, studier eller flyttar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

I Eskilstuna ansvarar arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd för kommunens försörjningsstödsverksamhet. Nettokostnaden för försörjningsstöd var 2010 181,5 miljoner kronor vilket är en ökning med 14,8 miljoner kronor jämfört med 2009. Nettokostnaden överskrider budgeten med 0,5 miljoner kronor.

2.2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd säkerställer att försörjningsstödsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och effektivt. *Hur barnperspektivet beaktas skall även belysas.*

2.3. Revisionsfrågor

- ▶ Har nämnden fastställt mål och riktlinjer för kommunens försörjningsstödsverksamhet?
- ▶ Hur säkerställer nämnden en rättsäker biståndsbedömning med god kvalitet? Bl.a. att riktlinjer och rutiner finns.
- ▶ Vilka analyser av det framtida behovet av försörjningsstöd görs?
- ▶ Har nämnden upprättat tillräckliga system för att systematiskt följa upp och utvärdera verksamheten?
- ▶ Vilka åtgärder vidtas för att minska individens beroende av försörjningsstöd? Exempelvis utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv?
- ▶ Vilken samverkan sker med andra nämnder och huvudmän med syfte att minska försörjningsstödet?

2.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier avser de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning finns bl.a. följande revisionskriterier.

- ▶ Socialtjänstlagen
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter, 2006:11 - ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS
- ▶ Kommunfullmäktigebeslut med bäring på området

2.5. Metod

Granskningen grundas på genomgång av relevant dokumentation samt intervjuer med:

- ▶ Ordförande arbetsmarknads- och familjenämnden
- ▶ Ordförande Torshälla stads nämnd

- ▶ Förvaltningschef arbetsmarknads- och familjförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef Torshälla stads förvaltning
- ▶ Områdeschef vuxenutbildning
- ▶ Områdeschef försörjningsstöd/arbetsmarknadsåtgärder
- ▶ Ekonomichef arbetsmarknads och familjförvaltningen
- ▶ Ekonomichef Torshälla stads förvaltning
- ▶ Kvalitetschef arbetsmarknads och familjförvaltningen
- ▶ Enhetschef Arbetsmarknads och Familjeenheten (AFE), Torshälla stad
- ▶ Linjechef och tf. linjechef för försörjningsstöd/boendesamordning/IFO inom AFE, Torshälla stad

3. Ekonomiskt bistånd – försörjningsstöd och livsföring i övrigt

Enligt socialtjänstlagen 4 kap 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Ekonomiskt bistånd är vårt samhälles yttersta skyddsnät. Det ska vara ett komplement till socialförsäkringarna och ge hjälp när andra stödformer inte räcker till eller inte kan lämnas. Tanken med biståndet är att det ska ges tillfälligt vid korta perioder av försörjningsproblem.

Det ekonomiska stödet är utifrån socialtjänstlagen uppdelat i två delar. Dels försörjningsstöd vilket är ekonomiskt stöd för försörjningen och dels stöd för livsföringen i övrigt vilket avser det man behöver för att leva på en rimlig nivå. Försörjningsstödet bestäms av en riksnorm.

I riksnormen ingår kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, hälsa och hygien, barn- och ungdomsförsäkring, förbrukningsvaror, samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Om det finns särskilda skäl kan socialtjänsten i ett enskilt fall beräkna kostnader till både högre och lägre nivå än i riksnormen. Riksnormen grundar sig på beräkningar från Konsumentverket.

I livsföring i övrigt ingår allt som en person kan behöva för att uppnå skälig levnadsnivå och som inte är direkt försörjning. Eftersom försörjningsstödet täcker alla regelbundet återkommande kostnader, t.ex. mat, kläder, boende, hushållsel, rör det sig här normalt om tillfälliga eller sällan förekommande behov.

Ekonomiskt bistånd är tänkt att träda in kortvarigt vid tillfälliga försörjningsproblem men oroad många i Sverige har ett långvarigt mottagande. En stor andel biståndsmottagare har fått långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd.

4. Ekonomiskt bistånd i Eskilstuna kommun

4.1. Omfattning och organisation

Arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd ansvarar för att skapa förutsättningar så att kommunmedlemmarna har arbete, egen försörjning och social trygghet. Ansvaret omfattar bl.a. utbetalningar av ekonomiskt bistånd, kommunal vuxenutbildning, SFI, arbetsmarknadsinsatser samt individ- och familjeomsorg.

Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser för ekonomiskt bistånd 2011 hade Eskilstuna den största andelen av befolkningen som någon gång under året mottagit ekonomiskt bistånd,

borträknad vissa stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Efter Eskilstunas 10,6 procent av befolkningen kommer Södertälje med 10 procent och Landskrona med 7,9 procent.

Det ekonomiska biståndets andel av kommunens totala kostnad 2010 var störst i Södertälje med en andel på 6,3 procent. Eskilstuna hade den fjärde största andelen i landet, 4,6 procent efter Göteborg och Malmö som båda hade ett ekonomiskt bistånd som motsvarade över fem procent av kommunernas totala kostnader.

Även när det gäller långvarigt och mycket långvarigt bistånd hamnar Eskilstuna högt upp i jämförelserna. 23:e plats (38 %) respektive 19:e plats (25 %). Långvarigt bistånd innebär att personer erhållit ekonomiskt bistånd 10-12 månader under ett år. Mycket långvarigt bistånd innebär bistånd minst 27 månader under en 3 års period med avbrott på högst 2 månader.

År 2010 hade Eskilstuna kommun den största andelen barn i landet som ingick i familjer med ekonomiskt bistånd, 17,4 procent.¹ Efter Eskilstuna kom Linköping med 16,5 procent och Borlänge med 15,8 procent. Denna trend höll i sig 2011, och Eskilstuna hade även detta år den största andelen barn i landet som lever i familjer som får ekonomiskt bistånd.

4.1.1. Arbetsmarknad och familjenämnden

Organisationen inom arbetsmarknads- och familjeförvaltningen har förändrats under året. Förändringen grundar sig delvis på den översyn av försörjningsstöd som ett externt företag genomförde under våren 2011. Den nuvarande organisationen är indelad i tre verksamhetsområden, *Råd och stöd, utbildning samt arbete*.

Inom verksamhetsområdet *arbete* finns delar av *Servicecenter* som ansvarar för att ta emot ansökningar och aktualisera ärenden gällande försörjningsstöd. Bedöms behovet vara kortvarigt, dvs. mindre än tre månader, ska ärendet inte föras vidare. Bedöms behovet vara mer långvarigt ska det slussas vidare till *Enheten för Ekonomiskt Bistånd* (EEB). EEB ansvarar sedan för att ta fram en handlingsplan som ska följa individen under hela vägen mot egen försörjning. Vissa ärenden kräver dock endast administrering av utbetalningarna då de är komplettering till exempelvis sjukskrivning eller pension. Dessa ärenden sköts av EEB Komplettering.

Ärenden kan även gå direkt till Jobbcentrum (eller via EEB). Där prioriteras de individer som bedöms ligga närmre arbetsmarknaden, det så kallade "arbetsspåret", och de får exempelvis jobbcoaching eller matchning. Inom EEB genomförs också kartläggningar av individer som bedöms vara längre ifrån arbetsmarknaden och som kan vara i behov av rehabiliteringsinriktade insatser, det så kallade "resursspåret". Vid rehabiliteringsbehov nyttjas oftast AMA:s insatser. AMA är en enhet inom arbetsmarknads- och familjeförvaltningen som bedriver varierande arbetsmarknadsverksamhet i olika arbetslag. AMA:s uppdrag är bl.a. att arbeta med och tillhandahålla platser för arbetsmarknadspolitiska program och rehabilitering/habilitering samt arbetsträning/utredningar.

För 2011 avsattes 171 mkr för ekonomiskt bistånd vilket är en minskning i jämförelse med 2010 då 181 mkr avsattes. Utfallet för ekonomiskt bistånd för 2011 blev 193,7 miljoner kronor.

¹ Databasen Kolada, Rådet för främjande av kommunala analyser

4.1.2. Torshälla stads nämnd

Torshälla stads nämnd ansvarar för kommunal verksamhet enligt en geografiskt utpekad gräns. Nämnden ansvarar bl.a. för försörjningsstöd. Inom Torshälla stads förvaltning finns Arbetsmarknads- och familjeenheten. Där bedöms och beslutas om försörjningsstöd.

Handläggarna på enheten för försörjningsstöd ansvarar för att göra utredningar, bedömningar och beslut om eventuella insatser och genomföra uppföljningar.

Kommunen ersätter arbetsmarknads- och familjenämnden för att finansiera och organisera arbetsmarknadsinsatser. Dessa ska med omkring en tiondel omfatta även Torshällabor.

I Torshälla minskade antalet hushåll som fick försörjningsstöd under 2011. Dock ökade andelen som får långvarigt försörjningsstöd.

För 2011 avsattes 15,5 mkr för ekonomiskt bistånd vilket är en minskning i jämförelse med 2010 då 17,1 mkr avsattes. Utfallet för 2011 blev 16,3 mkr.

4.2. Mål och riktlinjer

4.2.1. Mål

Enligt planen för 2011 kommer arbetet med att minska försörjningsstödet intensifieras.

Inom områdena utbildning och arbete är ett av de strategiska målen, med bäring på granskningen, *arbete åt alla*. Bl.a. pekar fullmäktige på vikten av goda utbildningsmöjligheter för att bryta arbetslöshet, samarbete med näringslivet och andra aktörer som arbetsförmedlingen och landstinget samt utöka insatserna för arbetslösa ungdomar. Att utländskt födda snabbt får förvärvsarbete framförs som en viktig aspekt för integrationen i samhället.

Till det strategiska målet finns tre indikatorer.

1. Antal flyktingar som gör praktik om minst 20 veckor under introduktionsperioden.
2. Andelen biståndsmottagare i procent av befolkningen, inklusive flyktingar med introduktionsersättningar.
3. Andelen förvärvsarbetande 20-64 år.

Arbetsmarknads- och familjenämnden har utifrån det strategiska målet, *arbete åt alla*, antagit ett antal åtaganden som ska genomföras under 2011. Bl.a. ska alla som ansöker om ekonomiskt bistånd och står till arbetsmarknadens förfogande erbjudas kompetenshöjande insatser via Jobbcentrum fem dagar efter anvisning.

Vidare har nämnden åtagit sig att öka andelen kvinnor med egen försörjning efter genomförd introduktion, erbjuda fler ungdomar sommarjobb inom kommunkoncernen samt öka andelen invånare med egen försörjning från 89 procent till 90 procent.

Torshälla stads nämnd *hade ett flertal* åtaganden 2011. Nämnden ska *bland annat* utvidga arbetet för samordning av sommarjobb för att kunna erbjuda fler sommarjobb inom kommunkoncernen och erbjuda minst 15 språkpraktikplatser under 2011.

4.2.2. Förändring av styrsystemet till 2012

Inför 2012 kommer kommunens styrsystem att förändras. Fullmäktige har identifierat sju övergripande processer, exempelvis utbildning, näringsliv eller arbete. Nämnderna ska se-

dan identifiera sina underprocesser kopplat till de övergripande formulera processmål. Exempel på mål kan vara antal som gått till arbete/studier, nöjdhet hos medborgarna eller genomströmning av brukare i olika insatser.

4.2.3. Riktlinjer för ekonomiskt bistånd

Arbetsmarknad – och familjenämnden samt Torshälla stads nämnd har beslutat om riktlinjer för ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna innehåller anvisningar för arbetet med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Riktlinjernas syfte är att främja likabehandling i kommunen när det gäller bidragsnivå och förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna innehåller även vägledning för insatser för att sökande ska finna vägar till egen försörjning.

Riktlinjerna lägger stort fokus på barnperspektivet. Exempelvis ska barnets behov tydligt kopplas till den ekonomiska situationen, vid behov ska man tala med barnet om dess egna behov och upprätta handlingsplaner för att nå egenförsörjning där barnets situation ingår.

Dokumentet är mycket omfattande. Riktlinjerna ska dock inte uppfattas som absoluta regler utan individuella bedömningar måste göras i varje enskilt fall. Vid avsteg från riktlinjerna ska samråd ske med teamledare/linjechef eller i vissa fall biståndsutskottet. I alla ärenden är dokumentationen av bedömningarna mycket viktig.

Under 2011 har kompletteringar till riktlinjerna antagits av båda nämnderna. Kompletteringarna tydliggör bl.a. hur otillåten frånvaro från en aktivitet som är krav för erhållande av försörjningsstöd ska påverka rätten till stödet och att den som söker måste befinna sig i kommunen. Exempelvis måste den ansökande legitimera sig och lämna in ansökan personligen.

Bedömningar och utredningar mynnar ut i en handlingsplan där det framgår vilka krav på motprestationer socialtjänsten ställer för att försörjningsstöd ska utgå. All dokumentation i ärendena ska dokumenteras i verksamhetssystemet *GIFO* som handläggarna använder. Av riktlinjerna framgår vad som ska dokumenteras i systemet. *Arbetsmarknads- och familjförvaltningen* håller dock på att byta verksamhetssystem till Viva som kommer i användning 2012. Viva används inom myndighetsutövning och verkställighet samt hanterar dokumentation av sysselsättningsåtgärder. Enligt de intervjuade verksamhetsföreträdarna möjliggör det nya systemet mer effektiv handläggning och bättre statistikuttag.

I Torshälla har handläggarna veckomöten med ärendedragningar för att stämma av likvärdigheten i bedömningarna. Linjechef genomför även en granskning per handläggare var 6:e vecka för att stämma av arbetssätt och följsamhet till riktlinjerna.

Hela socialtjänsten i Eskilstuna kommun har licens för att arbeta enligt metoden *Barns Behov* i Centrum, vilket enligt de intervjuade linjecheferna i Torshälla påverkar såväl utredningsmetodik som dokumentation. I praktiken kan det leda till att ett ärende som skulle gett avslag för ekonomiskt bistånd för en ensamstående leder till bifall för en barnfamilj.

4.3. Uppföljning

4.3.1. Uppföljning av mål

Fullmäktige följer upp alla områden varje år. *Den öppna arbetslösheten i Eskilstuna var i december 5,7 procent, vilket är 0,4 procent högre än december 2010 (gäller även Torshälla).* För hela riket var den öppna arbetslösheten i december 3,4 procent. Kommunen mäter arbetslösheten för respektive månad, varför utfallet för december inte utgör ett årssnitt.

Under perioden januari-december fick 4 524 hushåll i Eskilstuna centralt försörjningsstöd jämfört med 4 453 hushåll 2010, en ökning med 71 hushåll. Antal nyan sökningar var 190 i december vilket är en ökning med 17 ansökningar jämfört med december 2010. Med nyan sökan avses ansökningar från hushåll som inte har ett pågående ärende och inte heller varit aktuella under de närmast tre föregående månaderna.

Antal hushåll i Eskilstuna centralt med försörjningsstöd 12 månader i följd eller mer var 609 under december, vilket är en minskning med 43 hushåll jämfört med samma period förra året. Antal hushåll mellan 18 och 24 år med försörjningsstöd var under perioden januari-december 1 153 hushåll, vilket är en minskning med 83 hushåll jämfört med motsvarande period 2010.

Antal barnfamiljer i Eskilstuna centralt som fått försörjningsstöd under perioden december uppgick till 1 704 hushåll vilket är en ökning med 134 hushåll jämfört med december 2010.

Torshälla stads nämnds åtagande om sommarjobb bedöms som klart. Under sommaren 2011 hade arbetsmarknads- och familjeförvaltningen ca 250 sommarjobbplatser till förfogande och Torshälla placerade nio ungdomar i jobb genom de platser som tilldelades gymnasieskolorna. Arbetsmarknads- och familjeenheten (IFO) tilldelades tre platser och lyckades matcha tre ungdomar.

Nämnden har flera språkpraktikplatser och flera verksamheter har haft språkpraktikanter men samtliga platser har inte utnyttjats. Under året har vuxenverksamheterna och kostenheten tagit emot språkpraktikanter. Åtagandet bedöms som pågående.

Båda nämnderna följer kontinuerligt kostnaderna för försörjningsstöd, hur det fördelas bland olika typer av hushåll och inflödet av nya hushåll i systemet.

Antal hushåll med ekonomiskt bistånd i Torshälla år 2011 var 497 st. jämfört med 542 st. år 2010. Antal hushåll med barn i Torshälla som fick ekonomiskt bistånd år 2011 var 189 st., jämfört med 199 hushåll år 2010.

4.3.2. Uppföljning av riktlinjerna

Efterlevnad av riktlinjerna följs upp genom kontroller av dokumentationen i IFO systemet.

Handlingsplanen som ska upprättas ska regelbundet följas upp och insatsens resultat ska utvärderas. Uppföljningen av planen ska dokumenteras och justeras utifrån individens utveckling. Förberedelser pågår för att införa Instrument X för kartläggning, handlingsplan och uppföljning.

En gång i veckan genomförs ärendedragningar där speciella ärenden kan tas upp för att få en enhetlig bedömningsgrund i kommunen. Handläggarna får även stöd från en anställd sakkunnig som är specialist inom bedömning av bistånd och utveckling av riktlinjer för området.

Medlemmar i en kommun har rätt att få lagligheten i ett beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsdomstolen. Enligt intervjuerna vinner kommunen de beslut som överklagas vilket i sig är ett bevis på att handläggning och hantering av ärenden sker på ett korrekt sätt enligt gällande lagar och riktlinjer.

4.3.3. Uppföljning av inskrivna i jobbspåret (Arbetsmarknad och familjenämnden)

Arbetsmarknads- och familjenämnden har gett förvaltningen i uppdrag att ta fram en återrapporteringsmodell för jobbspårets flöden. I slutet av oktober presenterade förvaltningen ett förslag.

Uppgifterna som redovisas nedan innefattar de brukare som inledningsvis har blivit anmälda till Jobbcentrum under 2011, sammantaget 959 personer.

Diagram 1 nedan visar det totala antalet personer över 25 år som varit inskrivna under respektive månad. Diagram 2 visar motsvarande för de under 25 år.

Diagram 1: Antalet inskriva på Jobbcentrum > 25 år 2011

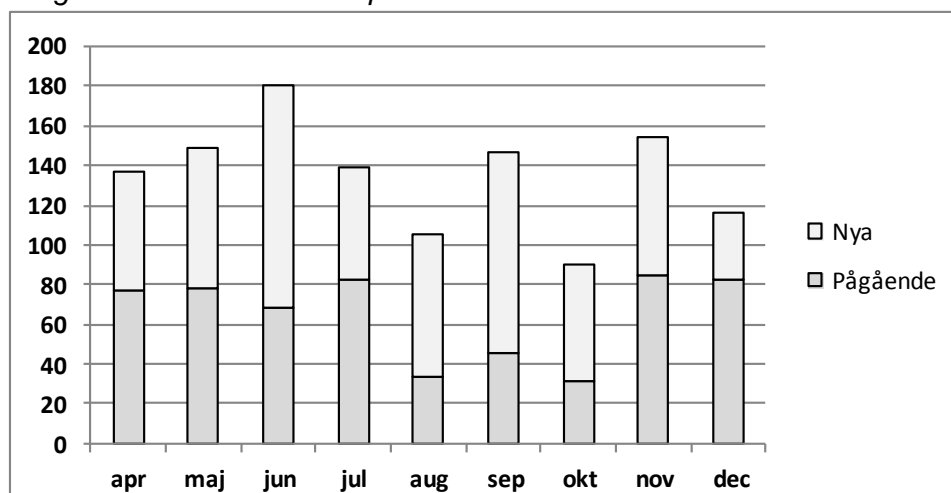
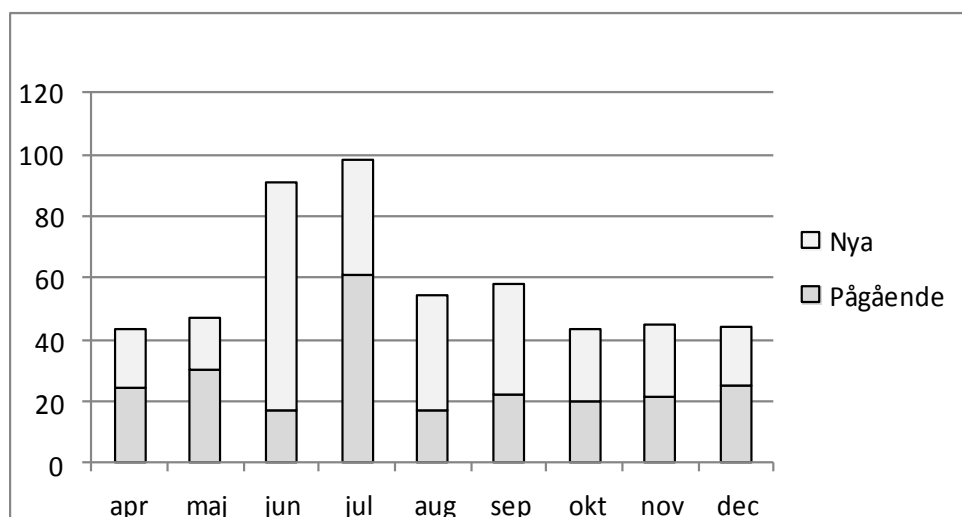


Diagram 2: Antalet inskrivna på Jobbcentrum < 25 år 2011



Avslutningsorsakerna är indelade i kategorier.

Tabell: Orsaker till avbrott Jobbcentrum 2011

Orsak till avbrott	Året 2011
Arbete	54
Utbildning	39
Åtgärd hos Arbetsförmedlingen	151
Sjukskriven	26
Åter med planering	178
Avslutad period	219
Vård av barn	1
Ej beviljad försörjningsstöd	6
Flytt	2
Avvikit	68
Kom ej	187
Totalt	931

Av de som avslutades på Jobbcentrum gick 26 procent till arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd via Arbetsförmedlingen.

4.3.4. Uppföljning i Torshälla

I Torshälla följs antal hushåll med försörjningsstöd, antal hushåll 18-24 med försörjningsstöd samt kostnaden för försörjningsstöd. Antal hushåll var i genomsnitt 213 år 2008, 244 år 2009, 216 år 2010 och 221 år 2011.

Kostnaden snittar på cirka 1,3 mkr per månad. Varje månad rapporteras till nämnden periodens ekonomiska utfall inklusive prognos för helåret samt nyckeltalsredovisning där bland annat antal hushåll med försörjningsstöd ingår.

4.4. Åtgärder för att minska individers beroende av försörjningsstöd

För att minska individers beroende av försörjningsstöd fokuserar kommunen främst på ett antal arbetsmarknadsåtgärder. De kan vara av mer arbetsmarknadsnära karaktär eller rikta sig mot individer som står längre ifrån arbetsmarknaden. Mer arbetsmarknadsnära insatser är t.ex. coachning direkt till jobb eller studier, praktik, yrkesutbildningar, utveckla intervjueteknik och CV-skrivning och arbeta nära arbetsförmedlingen.

Det finns riktade yrkesutbildningar på gymnasial nivå, Yrkesvux. Syftet med satsningen är att motverka brist på yrkesutbildade personer. Utbildningar som har startat är exempelvis inom området, bageri, svetsteknik och café samt för Yrkesförare

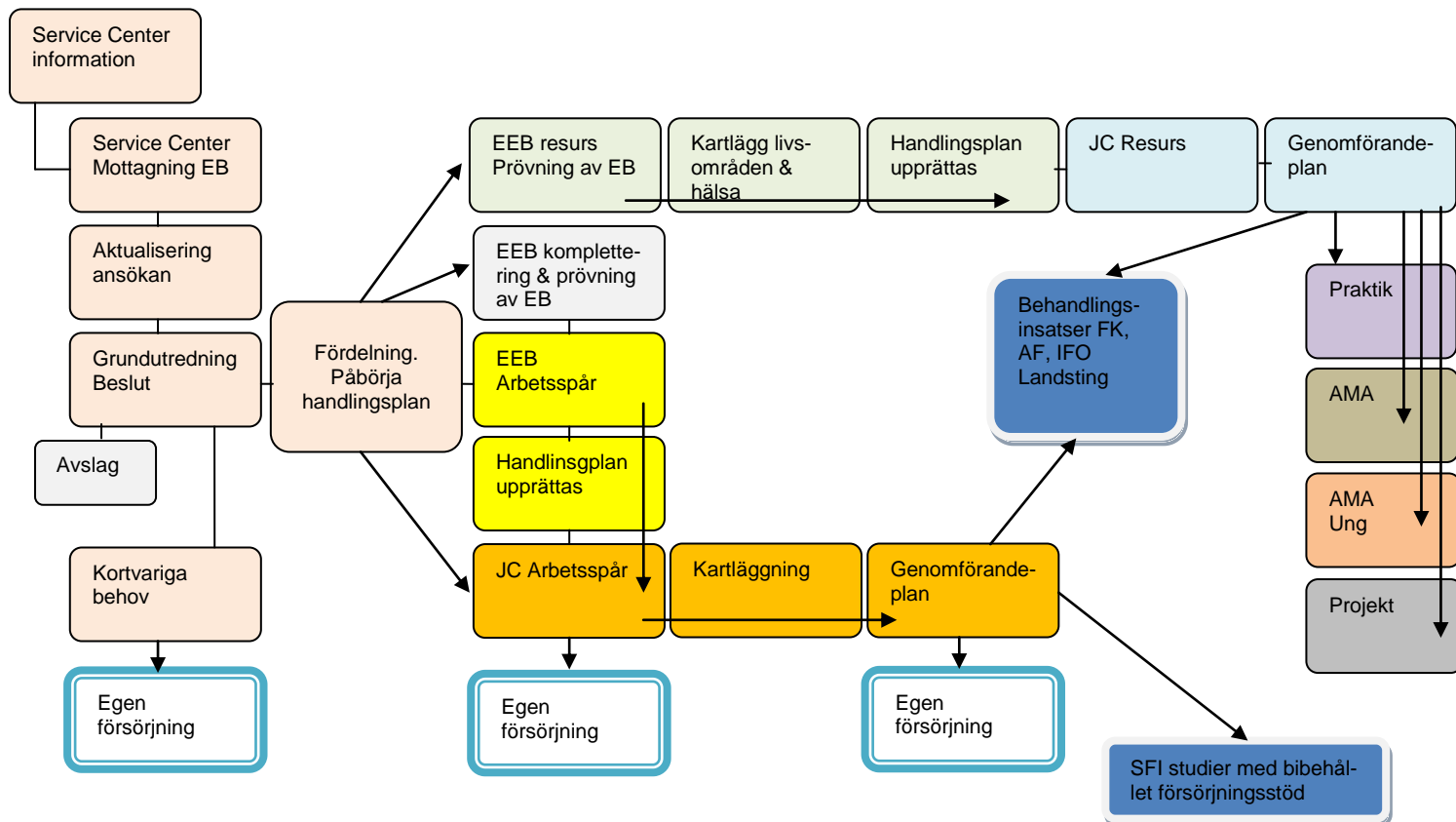
För individer som står längre ifrån arbetsmarknaden kan olika rehabiliteringsinsatser vara aktuellt som att erbjuda kommunal anställning till personer med arbetshandikapp, genomföra arbetsprövningar och stödja personen så att den får ökad energi och ökat självförtroende. Arbetet sker i nära samarbete med socialpsykiatrin, landstinget och arbetsförmedlingen.

Då den globala ekonomin fortsatt är mycket instabil och konjunkturen i Sverige avstannat kommer den budgeterade kostnaden för försörjningsstöd inte hållas. På grund av detta har nämnden vidtagit ett antal åtgärder. Exempelvis avsatte nämnden medel för att kunna erbjuda 50 kommunala anställningar till personer med försörjningsstöd som har barn. Syftet är inte bara att ge dessa personer arbete och därmed försörjning utan en möjlighet att vara förebilder för sina barn och visa att man ska arbeta.

Fullmäktige avsatte i juni 2011 även medel för 30 anställningar inom kommunen för unga som uppbär försörjningsstöd och 30 platser inom omvårdnadsprogrammet. Ytterligare yrkesutbildningar har startats med ca 160 antagna försörjningstagare. Studie- och yrkesvägledare finns numer på EEB för att finnas tillgängliga och motivera till studier.

Som nämns ovan har arbetsmarknads- och familjenämnden identifierat att det finns brister i det interna flödet genom verksamheterna. På grund av detta har nämnden beslutat att förändra organisationen och ärendenas flöde. Den nya organisationen är igång sedan oktober 2011.

Nedan framgår ärendeprocessen.



Källa: Arbetsmarknads- och familjeförvaltningen 2012

Den stora förändringen är större uppdelning utifrån ärendet, dvs. ett tydligt "arbetspår" och ett tydligt "resursspår". Det innebär bl.a. att roller och ansvar mellan handläggare och socialsekreterare tydliggörs, ökad inslussning till Jobbcentrum och att ärenden snabbare lämnar mottagningen.

Den nya processen bygger på att en handlingsplan upprättas per individ och ärende som följer individen genom processen. Tidigare gjordes kartläggningar och handlingsplaner på flera ställen i processen vilket gjorde arbetet ineffektivt

Utöver den organisatoriska förändringen ska förvaltningen införa en ny utredningsmetod kallad Instrument X. Det är ett utredningsverktyg som används vid nybesök inom socialtjänsten inom ramen för arbetet med försörjningsstöd. Utredningen sker i form av ett frågeformulär. Syftet är att genom frågeformuläret, förutom att bedöma rätten till ekonomiskt bistånd, få en uppfattning om huruvida brukaren behöver arbetsmarknadsinsatser eller rehabiliteringsinsatser för att uppnå självförsörjning.

Då kommunen kommer bli hårdare med närvaron kommer SMS påminnelser att införas för möten med kommunens handläggare.

Torshälla har tagit del av den utredning som gjorts inom arbetsmarknad och familjeförvaltningen för att se om även de kunde identifiera liknande brister. Bl.a. kan individer med både försörjningsstöd och social problematik ha flera handläggare. *Från och med januari 2012 är målsättningen att successivt skapa ett arbetssätt där individer har en handläggare.*

4.5. Samverkan

Arbetsmarknads- och familjeförvaltningen samverkan kring målgruppen sker främst med Arbetsförmedlingen, landstinget och försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har exempelvis handläggare placerade på Jobbcentrum.

Nämnderna samverkar även inom ramarna för Samordningsförbundet i Sörmland. Där ingår landstinget, Arbetsförmedlingen Försäkringskassan och alla kommuner i länet. Förbundets mål är att samordna medlemmarnas insatser i syfte att stärka individens förmåga till egenförsörjning och minskat bidragsberoende. Förbundet finansieras av medlemmarna och de får sedan återsöka medel genom projekt som fokuserar på nya samverkansformer och insatser.

Under oktober har ett samverkansprojekt med kommunstyrelsens näringslivsenhet inletts. Syftet är att få långbidragshushåll i egen försörjning genom arbetsplatsförlagd praktik hos företag med rekryteringsbehov. Om utbildningsbehov finns för att säkerställa anställning ska det ske efter praktiken.

För samverkan regionalt och lokalt har olika överenskommelser ingåtts. Bl.a. en regional överenskommelse (RÖK) för strategier för en effektiv introduktion och etablering av nyanlända flyktingar och lokal överenskommelse (LÖK) mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, landstinget, Försäkringskassan, Migrationsverket och Länsstyrelsen. Överenskommelserna är en bekräftelse på en gemensam ambition och att parterna ska utveckla och fördjupa samarbetet kring målgruppen. Parterna är Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Företagarna i Sörmland. Länsstyrelsen ansvarar för upprättandet av överenskommelserna.

Det finns inga specifika riktlinjer som reglerar samarbetet med Torshälla. Dock sker samråd innan beslut som berör båda nämnderna. Riktlinjerna för försörjningsstöd är till exempel fastställda av såväl Arbetsmarknads- och familjenämnden som Torshälla stads nämnd. Enligt ordförande i Torshälla stads nämnd finns en medveten inriktning och vilja från nämndens sida att arbeta i samverkan med Arbetsmarknads- och familjenämnden.

Handläggarna i Torshälla samverkar främst med medarbetare inom ramarna för de insatser som handläggarna avropar. Linjechefer i Torshälla och teamledare centralt träffas varannan vecka. Handläggarna i Torshälla har även möjlighet att medverka på möten med handlägg-

garna centralt en gång i månaden. Syftet med samverkan är främst att skapa en enhetlig bedömning men även att informera om aktuella händelser. Enligt förvaltningschef i Torshälla kan samverkan utvecklas ytterligare, såväl på chefsnivå som på handläggarnivå. I och med organisationsförändringar och ny styrmodell har en ny chefsgrupp "Näringsliv och arbete" precis startat. Syftet är att gemensamt arbeta med processutveckling.

4.6. Analyser av framtida behov och kostnader

I Eskilstuna var den öppna arbetslösheten 5,8 procent i augusti 2011 vilket är 0,7 procent lägre än augusti 2010. För hela riket var den öppna arbetslösheten i augusti 2011 3,6 procent. Allmänna konjunkturbedömningar visar på en betydligt svagare utveckling av Sveriges ekonomi de närmaste åren vilket kommer påverka kostnaden för försörjningsstöd.

Eskilstuna har generellt sett en låg utbildningsnivå vilket tillsammans med en, jämfört med riket, hög arbetslöshet delvis förklarar kommunens höga kostnader för försörjningsstöd.

Båda nämnderna mäter antalet hushåll vilket dock kan vara missvisande för utvecklingen av kostnaden för försörjningsstöd. De intervjuade verksamhetsföreträdarna räknar med att anhöriginvandringen kommer att öka vilket i inte ökar antalet hushåll men kostnaden per hushåll.

Satsningar som direkt kan komma att påverka arbetsmarknads- och familjenämndens verksamheter är lärlingsutbildningsplatser, samtidigt som den statliga satsningen på yrkesutbildningar trappas ner på ett sådant sätt att arbetsmarknads- och familjenämnden får uppskattningsvis 14 mkr mindre i statsbidrag 2012.

Arbetsmarknads- och familjenämnden har pågående arbetsmarknadsprojekt som delvis finansieras av Europeiska socialfonden (ESF). Nuvarande programperiod, 2007-2013, med fokus på personer som står långt från arbetsmarknaden, avslutas med ansökningarna 2011 med små möjligheter att söka nya projektmedel under 2012. Nästa programperiod har "social innovation" i fokus, det är idag oklart när man kommer börja kunna ansöka om projektmedel för denna omgång.

I Torshälla kan det ha stor påverkan på antalet hushåll som får ekonomiskt bistånd då förändringar sker inom det lokala näringslivet. Ett stort stålföretag med verksamheter i Torshälla ha nyligen varslat ett hundratal personer. Vilka konsekvenser det kan komma att innebära går enligt nämndens ordförande för närvarande inte att bedöma. Ett troligt scenario enligt förvaltningen är att sysselsättningen och behov av ekonomiskt bistånd kommer att påverkas. Näringslivsenheten i Eskilstuna kommun håller kontakterna för uppdaterad information om läget. Några specifika åtgärder har ännu inte planerats. Effekterna bedöms bli synliga tidigast 2013.

I Torshälla görs även så kallade Basanalyser, som visar trender i konjunkturen och hur de kan påverka behovet av ekonomiskt bistånd på sikt.

I Torshälla är fokus i analyserna av trender inför 2012 att ta reda på varför det långvariga ekonomiska biståndet ökat. Analysen ska vara till grund för att bedöma möjligheterna att motivera till och skapa förutsättningar för egen försörjning.

Av intervjuerna framgår det att försörjningsstödet är ett svårt område att göra framtida analyser kring. Försörjningsstödsbehovet beror på många faktorer, exempelvis den internationella konjunkturen, arbetstillfällena och invandring, som kommunen inte råder över.

5. Bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Har nämnden fastställt mål och riktlinjer för kommunens försörjningsstödsverksamhet? Hur säkerställer nämnden en rättsäker biståndsbedömning med god kvalitet?

Nämnderna har inom ramarna för det nuvarande styrsystemet antagit ett antal åtaganden i förhållande till fullmäktiges mål *arbete åt alla*. I budgeten används även ett antal nyckeltal som kan klassificeras som mål. Det gäller bl.a. andelen bidragshushåll och antalet hjälpåtgärder. Kommunen håller inför 2012 på att förändra styrsystemet och göra det mer processinriktat.

Omfattande riktlinjer finns för bedömningar och handläggning av ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna bygger på de lagar, regler och normer som gäller för ekonomiskt bistånd. Det är positivt att nämnderna kontinuerligt uppdaterar riktlinjerna efter att förändringar i området sker. I vissa fall sker enligt riktlinjerna beslut i biståndsutskott.

För att säkerställa en rättsäker biståndsbedömning med god kvalitet genomförs veckovisa ärendedragningar där speciella ärenden kan tas upp. Handläggarna stötts även av en sakkunnig inom området ekonomiskt bistånd och ansvarar för utvecklingen av riktlinjerna. Biståndsutskottet tar upp alla fall där avslag getts. Förvaltningen följer kontinuerligt de överklaganden som görs. Enligt uppgift har kommunen vunnit i de fall överklagan skett.

Vilka analyser av det framtida behovet av försörjningsstöd görs?

Analyser av det framtida behovet är mycket svårt att göra. Kommunen följer dock kontinuerligt utvecklingen av antalet hushåll som får bidrag och kostnaden för försörjningsstöd. Det framtida behovet påverkas mycket av den internationella och svenska konjunkturen, antalet nyanlända invandrare och omfattningen av anhöriginvandring. De följer också nationella analyser av konjunkturutvecklingen, t ex SKL, Konjunkturinstitutet och regeringen

Förvaltningarna försöker dock göra prognoser genom att analysera hur försörjningsstödet har utvecklats över tid fram tills idag. Detta arbete är dock inte färdigt.

Har nämnderna upprättat tillräckliga system för att systematiskt följa upp och utvärdera verksamheten?

Mål och åtaganden följs kontinuerligt upp i delårsbokslut och verksamhetsberättelser. Uppföljningen visar att kostnaderna för försörjningsstöd ökar samt att antalet hushåll också ökar. De åtaganden som antagits har till största del påbörjats men endast ett fåtal har slutförts.

Vi noterar att det saknas redovisning i delårsboksluten och verksamhetsberättelserna över hur många personer som deltagit i en insats som gått vidare till arbete eller studier. Det ger en tydligare bild över huruvida de insatser som ges är effektiva eller inte. Det som återredovisas är andelen kvinnor med egen försörjning efter avslutad introduktion.

Det är dock positivt att arbetsmarknads- och familjenämnden gett förvaltningen i uppdrag att ta fram en återrapporteringsmodell för antalet inskrivna och i jobbspåret och deras avslutningsorsaker. Liknanden uppföljning bör även göras för de som är inskrivna i resursspåret.

Vår bedömning är att nämnderna i huvudsak har tillräckliga system för att följa upp och utvärdera verksamheten. Dock finns ett antal utvecklingsområden.

Större fokus bör läggas på uppföljning av hur många individer som går till arbete eller studier efter avslutad insats.

Vilka åtgärder vidtas för att minska individers beroende av försörjningsstöd? Exempelvis utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv?

Kommunen genomför åtskilliga insatser för att öka den enskildes möjligheter att försörja sig själv. De varierar stort och är beroende av hur långt ifrån arbetsmarknaden individen står. Som nämns ovan har kostnaderna för försörjningsstöd och att antalet bidragshushåll ökat.

För att minska den utvecklingen har arbetsmarknads- och familjenämnden sett över den egna organisationen och processer. Den nya organisationen och arbetsätten har ännu inte utvärderas. Vi ser det dock som positivt att förändringsarbeten har skett.

Övriga åtgärder är bl.a. att kommunen har avsatt medel för att ge arbetslösa en anställning inom kommunen, ökat samarbetet med näringslivsenheten och startat ett antal yrkesutbildningar.

Vilken samverkan sker med andra nämnder och huvudmän med syfte att minska försörjningsstödet?

Inom ramen för arbetet med målgruppen sker samverkan med ett stort antal aktörer. Exempel är Arbetsförmedlingen, Landstinget i Sörmland, Försäkringskassan och Samordningsförbundet i Sörmland.

Lägg till information om hur samverkan sker i Eskilstuna kommun koncern. Språkpraktikplatser ordnas.

För samverkan regionalt och lokalt har olika överenskommelser ingåtts. Bl.a. en regional överenskommelse (RÖK) för strategier för en effektiv introduktion och etablering av nyanlända flyktingar och lokal överenskommelse (LÖK).

Internt samverkar nämnderna i viss mån med varandra. Samverkan sker främst inom ramar för arbetsmarknadsinsatserna. Formerna är dock inte formaliserade i några styrdokument.

5.2. Identifierade förbättringsområden

Våra identifierade förbättringsområden är enligt följande:

- ▶ Formalisera samverkan kring målgruppen mellan arbetsmarknads- och familjenämnden och Torshälla stads nämnd.
- ▶ Utöka åiterrapporteringen till att även innefatta individer som får rehabiliteringsinsatser.
- ▶ Tydligare åiterrapportering i Torshälla om hur många individer som efter insats går till arbete, studier eller flyttar.

Stockholm den 22 februari 2012

Per Tegnér
Verksamhetsrevisor

Anna Eklöf
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

Verksamhetsplan 2011 - Arbetsmarknads- och familjenämnden
Verksamhetsplan 2011 – Torshälla stads nämnd
Verksamhetsberättelse 2010 - Arbetsmarknads- och familjenämnden
Verksamhetsberättelse 2010 – Torshälla stads nämnd
Riktlinjer för ekonomiskt bistånd
Delårsrapport 2 2011 - Arbetsmarknads- och familjenämnden
Delårsrapport 2 2011- Torshälla stads nämnd
Uppföljning jobblinjens flöden
Översyn av försörjningsstöd – Solving Efeso
Processkarat försörjningsstöd
Öppna jämförelser ekonomiskt bistånd 2011 - Socialstyrelsen
Databasen Kolada, Rådet för främjande av kommunala analyser