

Haninge kommun

Granskning av insatser för att motverka
utanförskap



Building a better
working world

Innehåll

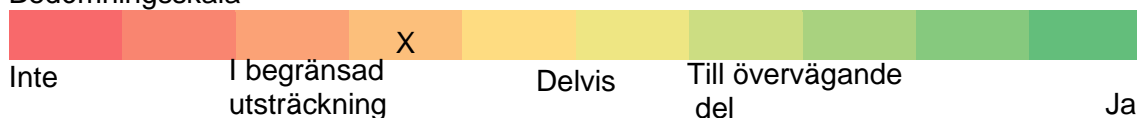
1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	4
3. Revisionskriterier	4
4. Granskningsresultat	5
4.1. Strategisk styrning.....	5
4.2. Ansvars- och arbetsfördelning.....	6
4.3. Intern samordning och extern samverkan.....	8
4.4. Metoder och genomförandeplaner.....	10
4.5. Insatser och behov	12
4.6. Uppföljning och utvärdering.....	13
5. Sammanfattande bedömning	14
<i>Bilaga 2: Nyckeltal ekonomiskt bistånd</i>	<i>17</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun granskat socialnämnden i syfte att bedöma om socialnämndens arbete för att motverka ekonomiskt utanförskap bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår **sammanfattande revisionella bedömning** är att socialnämnden i begränsad utsträckning säkerställt att arbetet för att motverka ekonomiskt utanförskap bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. I samband med granskningens genomförande har det tydligt framkommit att identifierade bristområden är kända av förvaltningsledningen och att förbättringsarbete inom väsentliga delar pågår.

Bedömningsskala



Bedömningarna som ligger till grund för svar på revisionsfrågan framgår av avsnitt fem.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi socialnämnden att:

- ▶ Tillse att ansvars- och arbetsfördelning inom beställar- och utförarorganisationen dokumenteras. Vidare uppmuntras arbetet med att förtydliga roller samt ansvars- och arbetsfördelning inom organisationen.
- ▶ Se över rutiner för dokumentation, särskilt avseende upprättande av individuella genomförandeplaner.
- ▶ Beakta behovet av en övergripande insatskarta, för att på så vis möjliggöra bedömning av överensstämmelse mellan tillgång och behov av insatser.
- ▶ Se över behovet av nya mål och nyckeltal för att säkerställa ändamålsenligheten samt kvalitetssäkring av kommunens arbete med ekonomiskt bistånd.
- ▶ Beakta behovet av en standardiserad metod vid bedömning av insatser samt ett gemensamt verksamhetsstöd.
- ▶ Säkerställ att egenkontroll genomförs i enlighet med riktlinjer i internkontrollplanen.
- ▶ Säkerställ en tillräcklig uppföljning och utvärdering av behov och insatser.

Haninge den 24 januari 2018

Johan Perols
EY

Liv Bongcam
EY

Carl Nilsson
EY

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning och livsföring i övrigt. I arbetet med ekonomiskt bistånd är socialtjänstens huvuduppgift att hjälpa personer så att de kan klara sin försörjning på egen hand. Den andra uppgiften är att ge ekonomiskt bistånd för att uppnå en situation där egen försörjning är möjlig.

Socialtjänstlagen ger socialtjänsten rätt att begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av socialnämnden (eller motsvarande) anvisad praktik eller annan kompetenshögande verksamhet, om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Detta gäller oavsett ålder. Tidigare granskningar visar att många kommuner har svårt att hitta arbetssätt och metoder för att säkerställa ändamålsenliga insatser, samt planering av dessa.

Av socialnämndens strategi och budget 2017-2018 framgår att behovet av försörjningsstöd för både de som bosatt sig i Haninge på egen hand och nyanlända som anvisats till kommunen troligtvis kommer att öka över tid, men kan motverkas med arbetsmarknadsinsatser. Budget för utbetalt försörjningsstöd beräknas öka med tre procent. Vidare framgår att ett stort antal personer har ett komplext samordningsbehov samtidigt som de behöver ett omfattande stöd för att samordna sin egen vård och omsorg. En aktiv samordning av insatser är helt avgörande för att nå goda resultat. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landstinget och kommunen behöver en gemensam syn på vad samordnad vård och stöd innebär för den enskilde individen. Inom försörjningsstöd ökar antalet ärenden som omfattar rehabilitering och där individen har komplexa behov av stöd från flera myndigheter och landstingsverksamheter.

Antal bidragshushåll med ekonomiskt bistånd i Haninge, antal per 1 000 invånare, är dock lägre än i jämförbara kommuner.¹

Revisorerna har utifrån ovanstående samt i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av socialnämndens insatser för att motverka ekonomiskt utanförskap.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om socialnämndens arbete för att motverka utanförskap bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är den strategiska styrningen i form av mål och riktlinjer för arbetet med insatser för att hjälpa personer att bli självförsörjande, tillräcklig?
- ▶ Hur fungerar intern och extern samverkan, samarbete och uppsökande verksamhet? Vilka samarbeten har kommunen med externa aktörer?
- ▶ Är ansvars- och arbetsfördelningen inom nämnden tydlig? Finns ett fokus på tillämpning av ändamålsenliga metoder för behovsbedömning av insatser?
- ▶ Upprättas individuella handlingsplaner i ändamålsenlig utsträckning?

¹ Haninge: 17. Liknande kommuner IFO: 24. Källa: Kolada.

- ▶ Finns en överensstämmelse mellan tillgång på insatser och behov? Fördelning mellan
 - Individinriktade insatser och generella insatser
 - Kortare och längre insatser
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning och utvärdering av behov och insatser?
 - Individuell planering och uppföljning
 - Planering och uppföljning på verksamhetsnivå

Granskningen har avgränsats till den verksamhet inom socialnämnden som handlägger ekonomiskt bistånd till enskilda personer, nämndens samverkan med andra verksamheter inom kommunen samt den sökande verksamheten inom socialnämnden.

2.3. Genomförande

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier, samt aktgranskning av femton akter som avser ekonomiskt bistånd. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Avdelningschef Vuxen
- ▶ Enhetschef Arbetsmarknad
- ▶ Enhetschef Boenheten och mottagning av nyanlända
- ▶ Enhetschef Försörjningsstöd
- ▶ Enhetschef Arbete och sysselsättning
- ▶ Utvecklingsledare med huvudområde inom arbetsmarknad inklusive försörjningsstöd
- ▶ Utredare/utvecklingsledare stödfunktioner
- ▶ Socialkonsulenter Arbetsmarknad
- ▶ Socialsekreterare försörjningsstöd Vuxen, Mottagning och Ungdom
- ▶ Samordnare Jobbcenter
- ▶ Arbetsledare Arbete och sysselsättning

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd under perioden september - december 2017.

3. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 7 §
- ▶ Socialtjänstlagen 4 kap. 1 §, 4-5 §§
- ▶ Socialstyrelsens allmänna råd (2013:1) om ekonomiskt bistånd
- ▶ Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2013
- ▶ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2015
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- ▶ Kommunala mål, riktlinjer och redovisande dokument som rör granskningsområdet

4. Granskningsresultat

I följande avsnitt presenteras resultatet från den genomförda granskningen. I avsnitten presenteras resultat från dokumentanalys, intervjuer och aktgranskning. Respektive avsnitt avslutas med en revisionell bedömning av de iakttagelser som gjorts.

4.1. Strategisk styrning

4.1.1. Mål

Av socialnämndens strategi- och budget 2017-2018, målområde utveckling, framgår att kommunfullmäktige beslutat om målet "Ett växande näringsliv med fler i försörjning". Det utgörs av att det ska finnas en stark koppling mellan ekonomiskt bistånd och krav på aktivitet samtidigt som nya samarbeten med företag och andra organisationer ska skapas för att utveckla utbudet av arbetstillfällen. Indikator, andel hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd av alla hushåll med ekonomiskt bistånd, samt målvärde (29 %) för år 2018 finns dokumenterat. Vi noterar att andelen hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd var 35,1 procent år 2016. Nämndens strategi "stöd och insatser ger förutsättningar för egen försörjning" för att nå kommunfullmäktiges mål finns namngiven i dokumentet. Indikator och målvärde framgår dock inte av strategi och budget.

Fler intervjupersoner efterfrågar tydligare och bättre mål och nyckeltal för att säkra ändamålsenligheten i arbetet med ekonomiskt bistånd. Vidare framhålls att fastställda mål begränsats till stöd för att uppnå självförsörjning, snarare än utanförskap i dess vidare mening. Flera intervjuade anser att bostadsfrågan bör inkluderas. Långsiktiga strategier och tydligare uppdrag från politiken för att bryta utanförskap och segregation efterfrågas. För att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och öka möjligheterna att tillämpa en resultatbaserad styrning initierade förvaltningsledningen under 2017 projektet "Ett gemensamt arbetssätt för mål och resultat". Arbetet beräknas vara färdigt till sommaren 2018.

Utifrån nämndens strategi görs åtaganden på förvaltningsnivå, och på avdelningsnivå formuleras ett antal aktiviteter. Indikatorer och mätetal fastställs på åtagandenivå. Motsvarande finns dock inte på aktivitetsnivå. Utvecklingsarbete med att finna adekvata indikatorer på aktivitetsnivå pågår under 2017-2018.

4.1.2. Riktlinjer

Socialnämnden beslutade i juni 2015 om dokumentet "Ekonomiskt bistånd – riktlinjer för ärendehandläggning". Syftet med riktlinjerna är att säkerställa likabehandling vad gäller bidragsnivå och förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna anger vad som är skälig levnadsnivå i kommunen och ska ge stöd och vägledning i ärendehandläggningen. Individuell behovsprövning ska alltid göras. Även de krav som ställs på den biståndssökande ska anpassas efter dennes individuella förmåga och förutsättningar.

Riktlinjerna beskriver utgångspunkter för arbetet, innebörden av att ha ett barnperspektiv i handläggningen, vad det innebär att arbeta för att hjälpa personer att komma till självförsörjning, vilka förutsättningar som gäller för rätt till försörjningsstöd, socialtjänstens möjligheter att ställa krav på försörjningsstödstagare samt arbetet med hembesök. I förtydligande syfte har socialnämnden i Haninge bestämt att om den biståndssökande är arbetslös, ska socialtjänsten som huvudregel kräva att den sökande står till

arbetsmarknadens förfogande på heltid och tar anvisat arbete och även vara villig att söka och ta varje lämpligt arbete. Av nämndens riktlinjer framgår därför att:

- ▶ För att vara berättigad till försörjningsstöd ska den sökande stå till arbetsmarknadens fulla förfogande.² För att socialtjänsten ska ställa andra krav än de som ställs på arbetslösa ska problematiken vara allvarlig och omfattande, såsom allvarligt missbruk och svår psykisk ohälsa.
- ▶ Fokus ska ligga på att undanröja försörjningshindret. Detta innebär att när en person kontaktar socialtjänsten och ansöker om försörjningsstöd på grund av arbetslöshet ska denne omgående hänvisas till socialtjänstens arbetssökarverksamhet för att få stöd i att ordna ett arbete. För rätt till försörjningsstöd ska den som uppmanats att delta i arbetssökarverksamhet ha gjort detta.

Av intervjuer framgår att riktlinjerna generellt uppfattas som tydliga och omfattande. Riktlinjerna nyttjas och fungerar vägledande i beslutsfattandet. Utöver kommunens egna riktlinjer nyttjas socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd inom området. Intervjuade handläggare betonar vikten av att instruktioner och riktlinjer är välstrukturerade och lätta att finna vid behov. Allt för många instruktioner riskerar att försvåra snarare än underlätta det dagliga arbetet. På grund av införandet av barnkonventionen i svensk lag ska riktlinjerna revideras under 2017-2018.

4.1.3. Bedömning

Vi bedömer att socialnämnden till övervägande del säkerställt att den strategiska styrningen i form av mål och riktlinjer för arbetet med insatser för att hjälpa personer att bli självförsörjande, är tillräcklig.

Bedömningen baseras på att mål och riktlinjer fastställts och dokumenterats. Vidare uppfattas de till övervägande del tydliga och ändamålsenliga. I intervjuer anges att riktlinjerna nyttjas i det dagliga arbetet. Invändningar som framförts har snarast berört begreppet utanförskap och behovet av att anta ett vidare grepp, och bland annat inkludera bostadsfrågan. Samtidigt saknas ändamålsenliga målkriterier och nyckeltal för att säkerställa att fler kommer i egen försörjning. Utöver indikator *andel hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd av alla hushåll med ekonomiskt bistånd*, har ytterligare indikatorer inte fastställts.

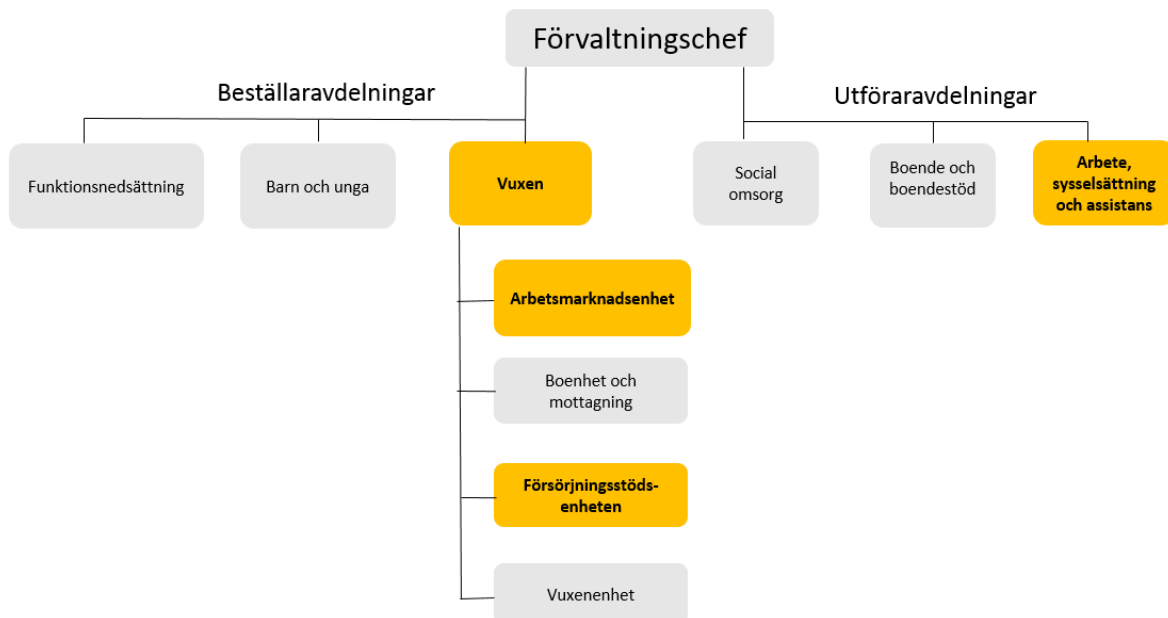
4.2. Ansvars- och arbetsfördelning

Det är kommunens socialnämnd som ansvarar för handläggningen av ekonomiskt bistånd. Socialförvaltningen är sedan 2012 organiserad i enlighet med en beställar- och utförarmodell. Den består av tre beställaravdelningar med ansvar för myndighetsutövning mot enskild, samt tre utföraravdelningar som hanterar utförande verksamheter i egen regi. Avdelning Vuxen ansvarar för att handlägga, besluta och följa upp insatser inom verksamheterna försörjningsstöd, arbetsmarknad, missbruk, socialpsykiatri och bofrågor. I socialnämndens delegationsordning, antagen september 2017, föreskrivs bland annat att beslut om försörjningsstöd med villkor om praktik eller kompetenshöjande åtgärd enligt SoL 4:4, delegerats till socialsekreterare på avdelning Vuxen. Det är vidare upp till

² Den enskilde är inskriven på arbetsförmedlingen, aktivt söker arbete samt vid behov deltar i arbetssökarverksamhet, praktik, av kommunen anordnad arbetsverksamhet, svenskundervisning eller annan lämplig insats i enlighet med upprättad arbetsplan.

socialsekreterare inom vuxenavdelningen att fatta beslut om att vägra eller minska fortsatt försörjningsstöd enligt SoL 4:5.

För kommunens utförarverksamheter gällande arbetsmarknad och sysselsättning ansvarar Avdelning arbete, sysselsättning och assistans. Se organisationskarta nedan.



Fler intervjuade upplever en otydlighet när det gäller ansvars- och arbetsfördelning inom beställar- och utförarorganisationen. Detta konkretiseras bland annat genom att handläggare inom försörjningsstöd ser arbetsmarknadsenheten som en utförarverksamhet. Socialkonsulenter på arbetsmarknadsenheten beskriver att de felaktigt får agera utförare. Oklarheter beskrivs orsaka viss frustration inom organisation. Vidare framkommer i intervju att det finns en uppfattning att arbetsmarknaden saknar ett tydligt uppdrag. Från Jobbcenter riktas viss kritik mot att verksamheten endast ska agera på beställning och inte söka sina uppdrag. Verksamheten upplevs till viss del som underutnyttjad. Därutöver beskrivs vissa kommunikationsproblem med försörjningsenheten på grund av sekretessbestämmelser.

Efter en intervjuundersökning med förvaltningens enhetschefer i början på 2017 initierade förvaltningschef tillsammans med ledningsgrupp ett arbete med att förtydliga roller inom organisationen. Arbetet resulterade i en handlingsplan som planeras vara genomförd till den 1 april 2018. För närvarande regleras beställar- och utförarorganisationen av ett antal överenskommelser. En översyn av dessa planeras även till 2018. Vi har inom ramen för denna granskning inte kunnat styrka att det finns dokumenterade överenskommelser som beskriver ansvars- och arbetsfördelning inom beställar- och utförarorganisationen.

Den 1 januari 2017 genomfördes en organisationsförändring för att möjliggöra insatser så snart en nyansökan inkommer.

4.2.1. Bedömning

Vi bedömer att nämndens ansvar för att motverka ekonomiskt utanförskap är tydligt. Vi bedömer dock att den interna ansvars- och arbetsfördelningen inom nämndens verksamheter endast är tydlig i begränsad utsträckning. Bedömningen baseras delvis på att vi inte kunnat styrka en dokumenterad ansvars- och arbetsbeskrivning. Vidare har det i

intervjuer framkommit att rollfördelning upplevs otydlig och att enheternas uppdrag inte tydliggjorts i tillräcklig utsträckning.

I och med omorganisationen 2012-2013 flyttades arbetsmarknadsenheten från att tidigare ha varit en utförarverksamhet till att bli beställarenhet. Men roller tycks ännu inte ha satt sig och organisationen fungerar i dagsläget inte på ett sådant sätt att medarbetare inom organisationen är nöjda med gränssnittet. Arbete med att förtydliga ansvars- och arbetsfördelning i beställare-utförarorganisationen anges dock pågå, och en handlingsplan har tagits fram.

4.3. Intern samordning och extern samverkan

4.3.1. Intern samordning

Av nyckeltalsanalys³ framkommer att det finns rutiner för intern samordning mellan ekonomiskt bistånd och LSS, missbruk och beroende, social barn- och ungdomsvård samt våld i nära relationer. Vidare har rutin för samordning mellan ekonomiskt bistånd och barn- och unga upprättats. Nyckeltalsanalysen kunde inte styrka att det finns rutiner för samordning mellan ekonomiskt bistånd och hemlöshet. Enligt uppgift har arbete med att ta fram en strategi för att motverka hemlöshet initierats av ledningsgruppen på Vuxenavdelningen. Sammanfattningsvis har interna rutiner för samordning upprättats i högre utsträckning än i jämförbara kommuner.

Av intervjuer framgår att det finns ett överenskommet arbetssätt för samarbete, på individnivå för vuxna mellan försörjningsstöd, arbetsmarknadsenheten och Jobbcenter. Formell remittering sker dock inte. Avstämningar görs enligt beskrivning på regelbunden basis. Rutiner och uppföljning av klienter som kommer direkt från försörjningsstöd till Jobbcenter upplevs huvudsakligen som tydliga, medan förfarandet inte är lika standardiserat när klienter kommer från arbetsmarknadsenheten. Nya rutiner skall dock ha tagits fram. Enligt uppgift tilldelas Jobbcenter för närvarande inga uppdrag av arbetsmarknadsenheten.

Den interna samordningen kring ungdomar sker genom rutinmässig remittering från försörjningsstöd till utförare. Gemensamma möten mellan försäkringsstöd, utförare och den enskilde hålls. Samarbetet upplevs i huvudsak fungera väl, även om det varit stor personalomsättning bland utförarna. En kommunövergripande strategi Unga till arbete har antagits av utbildningsförvaltningen och socialnämnden.

4.3.2. Extern samverkan

Nämndens riktlinjer anger att:

- ▶ Personer som av socialtjänsten bedöms att de av sociala eller medicinska skäl är förhindrade att arbeta har oftast behov av insatser från andra enheter inom socialtjänsten eller från landstinget. För att vara berättigad till försörjningsstöd ska dessa personer medverka till planering i syfte att bli arbetsföra eller medverka till att få annan ersättning ur det generella socialförsäkringssystemet. Insatser ska därför erbjudas i samverkan med berörda vårdgivare.

³ Nyckeltalen bygger på information från Kommun- och landstingsdatabasen. Mer information om variabler och definition av "liknande kommuner" framgår av bilaga 1.

- ▶ För all arbetsträning och praktik som sker med stöd av 4 kap 1 och 4 §§ SoL ska samverkan ske med arbetsförmedlingen, så att denna kompetens tas tillvara i bedömning om vad som är lämplig utformning

Av nyckeltalsanalys framkommer att socialnämnden ingått överenskommelser om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och primärvården. Vidare finns även en överenskommelse med öppenvårdspsykiatri och ett lokalt samråd. Analysen visar att nämnden ingått överenskommelser om samverkan med externa aktörer i samma utsträckning som andra kommuner med liknande förutsättningar för att bedriva individ- och familjeomsorg. Externa överenskommelser har ingåtts i samma utsträckning som i jämförbara kommuner.

Extern samverkan sker huvudsakligen genom Samordningsförbundet Östra Södertörn. I förbundet ingår Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Stockholms läns landsting samt kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö. Samverkan för att finna lösningar för personer som under lång tid stått utanför arbetsmarknaden och som behöver ett samordnat stöd för att komma närmare egen försörjning sker bland annat genom Resursrådet Haninge.⁴ Rådet träffas veckovis. Vidare drivs en rad projekt inom förbundet, däribland delprojektet MIA Östra Södertörn.⁵ Intervjuade inom förvaltningen upplever att samverkan fungerar väl, men efterfrågar samtidigt ett bättre samarbete med psykiatri.

Även samverkan som sker utanför ramen för samordningsförbundet beskrivs fungera huvudsakligen väl. Samverkan med arbetsförmedlingen anges dock ha försämrats något på grund av stor personalomsättning inom förmedlingen. Vad gäller samverkan med landstingets psykiatri finns utvecklingspotential, enligt intervjuade. Enligt uppgift kan det förklaras av en långdragen upphandlingstvist. Öppenvårdspsykiatrins uppdrag anges dock ha förtydligats i och med en nyligen fattad dom, och de kommer framgent att närvara vid lokala samråd.

Vad gäller unga ansvarar navigator respektive studie- och yrkesvägledare för samordning med skolan. Vidare samarbetar kommunen även med exempelvis föreningen Attention Haninge.⁶

Ett nytt etableringscenter har öppnats där funktioner såsom SFI, Arbetsförmedlingen och socialsekreterare finns samlad under ett och samma tak. Syftet med satsningen ett gott mottagande av nyanlända och att säkra deras tillträde till arbetsmarknaden. Vid tidpunkten för granskningen pågår arbete med att ta fram strategin "Nyanlända till arbete" som beräknas färdigställas under december 2017. Arbetet sker inom ramarna för samordningsförbundet, men Haninge driver arbetet där även Kommunstyrelsen är aktiv.

4.3.3. Bedömning

Vi bedömer att intern och extern samverkan och samarbete till övervägande del fungerar på ett tillfredställande sätt. Bedömningen baseras på att en rad rutiner upprättats och

⁴ I teamet ingår handläggare från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunens socialtjänst och arbetsmarknad, en sjukgymnast från Handens rehab samt en konsultpsykolog.

⁵ MIA, Mobilisering inför arbete, riktar sig till personer mellan 16-64 år som står långt från arbetsmarknaden. Vid tidpunkten för granskningen var över 100 personer knutna till de insatser som erbjuds, exempelvis arbetsträning, samtal med KBT-konsulent och kurser i IT/Media.

⁶ Föreningen Attention Haninge är Riksförbundet Attentions lokalförening i kommunen. Det är en intresseorganisation för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, exempelvis ADHD/DAMP, Aspergers synd och autismspektrumtillstånd.

överenskommelser ingåtts, samtidigt som arbetet beskrivs fungera väl. Vi noterar dock att det finns förbättringspotential vad gäller det interna samarbetet mellan arbetsmarknadsenheten och Jobbcenter. Utvecklingsarbete uppges dock pågå. Vidare efterfrågas även ett bättre och tydligare samarbete med psykiatrin.

4.4. Metoder och genomförandeplaner

I nämndens riktlinjer anges följande:

- ▶ Den som är arbetslös och söker försörjningsstöd ska erbjudas ett strukturerat stöd i att söka arbete för att på så sätt uppnå egen försörjning.
- ▶ Kommunens arbetslinje innebär att individens förmågor sätts i fokus, snarare än oförmågor.
- ▶ Arbets sättet ska vara strukturerat och en arbetsplan⁷ ska alltid upprättas där det framgår vilka krav på motprestationer socialtjänsten ställer för att försörjningsstöd ska kunna utgå.
- ▶ Den som är arbetslös och söker försörjningsstöd ska erbjudas stöd i sitt arbetssökande genom strukturerade insatser från socialtjänsten för att öka anställningsbarheten. En utredning (Instrument X)⁸ för att klargöra förutsättningarna för självförsörjning ska göras. Utifrån denna utredning görs en planering tillsammans med den enskilde och en tidsbegränsad arbetsplan ska upprättas.

I enlighet med riktlinjerna ska Instrument X användas vid utredning av individers förutsättningar för självförsörjning. Vid intervjuer är det dock otydligt i vilken utsträckning instrumentet nyttjas och ännu har alla delar av instrumentet inte implementerats. Av nyckeltalsanalys framgår att den standardiserade bedömningsmetoden inom ekonomiskt bistånd, FIA⁹, inte tillämpas. I aktgranskningen konstateras att hinder, behov och resurser dokumenteras.

Inom förvaltningen används olika verksamhetsstöd för dokumentation. Enheten Försörjningsstöd är ansvariga för klienter i behov av ekonomiskt bistånd och deras journalföring görs i verksamhetsstödet Procapita. Även arbetsmarknadsenheten nyttjar Procapita. Vid avslutad insats hos utföraren ska arbetsmarknadsenheten få en slutrapport, men denna skickas inte i Procapita och kan inte heller scannas in i systemet. Väsentliga delar måste istället föras in manuellt. Upphandling av ett nytt gemensamt verksamhetsstöd förbereds inför 2019.

4.4.1. Uppsökande verksamhet

I nämndens riktlinjer anges att hembesök utgör en viktig del för att klargöra förhållanden som kan påverka rätten till bistånd. Utgångspunkten är att hembesök kan göras hos alla som ansöker om försörjningsstöd för att utreda bostadsförhållande och vistelse samt bedöma om den uppgivna hyreskostnaden kan anses rimlig. Riktlinjerna anger vidare att hembesök i samband med förstagångsansökan alltid ska göras om den sökande bor i andra hand eller är inneboende. Hembesök beskrivs även vara motiverat vid bistånd till grundutrustning, då det ska bedömas restriktivt. Utifrån barnperspektivet ska hembesök alltid göras i barnfamiljer med ett långvarigt behov av försörjningsstöd.

⁸ Kartläggings- och bedömningsinstrument för nybesök inom ekonomiskt bistånd som arbetats fram inom KNUT, kommunalt nätverk för utveckling.

⁹ Förutsättningar inför arbete

Alla nya ärenden tas upp på ärendedragningar där gruppleddare avgör om det finns skäl att göra avsteg från riktlinjerna, och således utelämna hembesök.

4.4.2. Individuella handlingsplaner

Av nämndens riktlinjer framgår att:

- ▶ Förutsättningar ska skapas för den enskildes inflytande och delaktighet i planeringen där fokus ska ligga på att undanröja försörjningshindret och på den snabbaste vägen till egen försörjning.
- ▶ Den enskilde ska ges en noggrann information om kravens innebörd och vad som blir konsekvensen om kraven inte följs. Det beskrivs vara lämpligt med någon form av skriftlig bekräftelse på att sökanden fått informationen.
- ▶ Av arbetsplanen ska det framgå vilka krav på motprestationer socialtjänsten ställer för att försörjningsstöd ska kunna utgå. Socialtjänsten ska verka för att den arbetslöse aktiverar egna resurser. För att nå ett gott resultat för den enskilde är det viktigt att krav kombineras med aktiva och stödjande insatser. I arbetet ska stöd- och motivationssamtal ingå men även en skyldighet för den arbetslöse att redovisa sitt arbetssökande.
- ▶ Krav ska ställas på att den arbetslöse ska delta i arbetssökarverksamhet i enlighet med upprättad arbetsplan. Det är viktigt att den som deltar i arbetssökarverksamhet genom aktivt deltagande utnyttjar insatsens möjligheter.

Resultatet av aktgranskningen visar att dokumentation av enskilda insatser inte genomförs i enlighet med de krav som ställs i riktlinjerna. Vidare sker dokumentation osystematiskt, då adekvat information kan finnas dokumenterad på flera olika ställen i akten och skilja mellan olika klienter. I samtliga ärenden utom två anges vilket eller vilka mål som finns för insatsen. Information om den enskildes hinder, resurser och behov har dokumenterats i samtliga ärenden utom ett. Vidare dokumenteras uppföljning av insatser i nio fall av 15. Enligt våra iakttagelser upprättas genomförandeplan endast i ett av de granskade ärendena. Socialförvaltningen menar dock att genomförandeplaner upprättats i ytterligare tre ärenden, men att dessa är förlagda i journalen alternativt utredningen.¹⁰

I de flesta ärenden där en genomförandeplan inte upprättats, dokumenteras dock insatser och mål i ärendebeskrivningen. Vidare visar granskningen att det i betydande utsträckning genomförs insatser i samarbete med interna och externa parter såsom arbetsmarknadsenheten, ungdomsteam och arbetsförmedling.

Resultatet bekräftas i huvudsak vid intervjuerna, då fler intervjuade anger att individuella handlingsplaner inte upprättas i tillräcklig utsträckning. Samtidigt betonas från försörjningsstöd att klienter inte skulle få förlängt ekonomiskt bistånd om planer i någon form inte upprättats. Vidare framhålls att riktlinjerna förvisso anger att individuella handlingsplaner ska upprättas, men att det samtidigt finns få formkrav på hur de ska se ut.

Förvaltningen har inte gjort någon egen uppföljning eller sammanställning av att genomförandeplaner upprättas eller följs upp.

¹⁰ Förvaltningen har fått kommentera resultatet i aktgranskningen.

4.4.3. Bedömning

Vi bedömer att nämnden endast delvis säkerställt att det finns ändamålsenliga modeller för behovsbedömning av insatser. Som grund till bedömningen ligger oklarheter kring användningen av Instrument X. Därutöver framträder ett behov av ett ändamålsenligt och funktionellt verksamhetssystem för att bland annat säkra sekretess och minska den administrativa bördan.

Vi bedömer vidare att individuella handlingsplaner inte upprättas i tillräcklig och ändamålsenlig utsträckning. Bedömningen baseras på våra iakttagelser i aktgranskningen. Resultatet i aktgranskningen bekräftas i huvudsak i intervjuerna. Samtidigt visar aktgranskningen att den enskildes hinder, resurser och behov dokumenteras. Det är dock viktigt att beakta det faktum att aktgranskningen bygger på ett stickprov om 15 akter begränsade i tid. Givet det, visar vår granskning även på en generell brist av systematik vid dokumentation. Bristen försvårar uppföljning och transparens samt vidare även möjligheterna till kvalitetssäkring.

4.5. Insatser och behov

Av nämndens riktlinjer framgår att:

- ▶ Verksamhetens främsta uppgift är att genom aktiva insatser och genom motivations- och förändringsarbete skapa förutsättningar för den enskilde att ta ansvar för sin egen försörjning.
- ▶ Den som inte kan arbeta ska erbjudas arbetsrehabilitering till lämpligt arbete eller motiveras ansöka om sjukersättning.
- ▶ Den enskilde ska erbjudas relevanta insatser och ställas inför krav på motprestationer utifrån sina förutsättningar.
- ▶ Verksamma insatser ska tillhandahållas både för att rehabilitera icke arbetsföra personer och för att stärka arbetsföra personers anställningsbarhet och återinträde på arbetsmarknaden.
- ▶ Krav på deltagande i en viss aktivitet ska alltid föregås av en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.
- ▶ De insatser som ska erbjudas är beroende av vilket hinder den enskilde har.
- ▶ Syftet med praktik eller andra kompetenshöjande åtgärder ska vara att förhindra passivisering i ett långvarigt biståndsberoende. Deltagandet ska vara ett led i en medveten strategi att närma sig arbetsmarknaden och krav på en viss aktivitet ska föregås av en individuell bedömning av den enskildes behov och förmåga. Insatsen ska vara tidsbegränsad och ska dokumenteras i en arbetsplan.

Av nyckeltalsanalys framgår att alla personer över 24 år inom ekonomiskt bistånd erbjuds en kommunal arbetsmarknadsinsats. Till skillnad från i jämförbara kommuner erbjuds inte alla personer mellan 18-24 år, inom ekonomiskt bistånd, en kommunal arbetsmarknadsinsats.

Kommunens arbetsmarknadsverksamheter innefattar Fyndet (second hand-butik), Miljöteamet, Snickeri och Bygg, Transport och Service, Jobbcentrum, Kompassen och Media Ungdom. Socialsekreterarna på försörjningsstödsenheten anges ha kunskap om vilka insatser som finns tillgängliga, dock saknas en dokumenterad och övergripande beskrivning av samtliga insatser, med andra ord en insatskarta.

I nämndens strategi och budget och vid intervjuer beskrivs hur Sveriges högkonjunktur och goda arbetsmarknadsläge har bidragit till att personer som i dagsläget är i behov av försörjningsstöd har komplexa behov och står mycket långt från arbetsmarknaden. Organisationen och de insatser som erbjuds har inte hunnit anpassas för att matcha de nya

behoven hos klienterna, enligt intervjuade. Mer flexibilitet och anpassning av insatser utifrån behov önskas från flera håll. Personer med fysiska hinder i kombination av missbruksproblematik beskrivs som särskilt svårplacerade. Vad gäller gruppen utrikesfödda kvinnor anses ändamålsenliga insatser saknas i tillräcklig utsträckning. Det finns dock ett projekt inom Samordningsförbundet Östra Södertörn för denna målgrupp. Vidare har Haninge även tilldelats 45,7 miljoner kronor från Europeiska socialfonden för att starta Etableringscentrum i kommunen tillsammans med Tyresö och Nynäshamn samt Arbetsförmedlingen och Samordningsförbundet där utrikesfödda kvinnor är särskilt prioriterade. Därutöver beskrivs det vara svårt att finna deltidspaceringar.

Flera intervjupersoner vittnar om behovet av att säkerställa genomströmningen på utförarsidan, och menar vidare att stundom saknas tillräckliga incitament för personer att ta steget ut till den "riktiga" arbetsmarknaden.

4.5.1. Bedömning

Inom ramen för vår granskning kan vi inte styrka att det finns en överensstämmelse mellan tillgång på insatser och behov. Förklaringen återfinns i att kommunen inte gjort en dokumenterad bedömning av behov eller sammanställning av insatser. Intervjuade har en uppfattning avseende målgrupper och vilka insatser som erbjuds, men en systematisk sammanställning av vilka behov som finns och resurser för insatser har inte upprättats. Det har således inte formulerats en insatskarta eller motsvarande som anger exempelvis målgrupper, kriterier kopplade till en viss insats eller förfarandet innan och efter en insats. Med andra ord saknas en matris där det tydligt framgår vad som skall göras, när och av vem. I intervjuer framkommer dock ett behov av att snabbare anpassa verksamheter och insatser utifrån de behov som finns hos klienterna. Vissa målgrupper upplevs för närvarande relativt svårplacerade samtidigt som de insatser som erbjuds inte anses fullt lämpliga.

4.6. Uppföljning och utvärdering

Av nämndens riktlinjer framgår att:

- ▶ Arbetsplanen regelbundet ska följas upp och att insatsens resultat ska utvärderas. Planen ska justeras utifrån resultat och framgång. Nya insatser kan då beslutas.
- ▶ Arbetsplanen ska regelbundet följas upp och eventuella korrigeringar ska göras i samband med utvärderingen. Om den enskilde inte bedöms uppfylla kraven för rätt till försörjningsstöd kan denne många gånger behöva mer stöd eller andra insatser.
- ▶ För att säkra legitimiteten i dessa riktlinjer och rättssäkerheten i tillämpningen av dem, så att rätt bidrag går till rätt person och att felaktiga utbetalningar undviks, ska som utgångspunkt hembesök kunna göras hos alla som ansöker om försörjningsstöd.

4.6.1. Uppföljning på individnivå

Av nyckeltalsanalys kan det generellt sett inte styrkas att genomförandeplan upprättats med den enskilde inom tre månader, att genomförandeplanen undertecknats av den enskilde eller att planen följts upp minst var tredje månad. Aktgranskningen kunde vidare inte finna att genomförandeplaner följts upp eller att behovet av åtgärder identifierats genom uppföljning. I intervjuer och vid kommunikation med förvaltningen beskrivs dock att uppföljning sker. Uppföljningsarbete genomförs således, men vissa brister i dokumentation och systematik förekommer.

Enligt intervjuade görs uppföljning kopplat till DUA genom överenskommelse med Arbetsförmedlingen.¹¹

Handläggare använder ärendedragning innan beslut i nya ärenden. Dragningarna sker två gånger per vecka och då närvarar handläggare och gruppleddare. Egenkontroll görs på individnivå.

4.6.2. Uppföljning på verksamhetsnivå

Vi har inte kunnat styrka att det finns ett systematiskt uppföljningsarbete av resultat för att utveckla verksamheten inom ekonomiskt bistånd. Bedömningen grundas på att det inte finns en övergripande analys av hur arbetet med ekonomiskt bistånd bedrivs i Haninge kommun. Vi noterar dock att det finns en utvärdering från 2012-2013 som utvärderade arbetsmarknadsverksamheterna på avdelningen för arbete och sysselsättning. Sedan dess har ingen motsvarande utvärdering genomförts.

I intervjuer framhålls svårigheterna med att följa upp all verksamhet och säkerställa ändamålsenligheten i utförda insatser. En enhetschef menar att adekvata mål och indikatorer bör fastställas för att möjliggöra en god uppföljning. Nya nyckeltal planeras dock till 2018.

Sammanfattningsvis framgår av intervjuer att enheterna på olika vis följer upp och utvärderar den egna verksamheten. Det går således att utröna fragmentariska bilder av hur ekonomiskt bistånd bedrivs inom kommunen, men ingen enhetlig bild ges.

Förvaltningen har upprättat ett ledningssystem enligt socialstyrelsens författning SOSFS 2011:9, men saknar ännu ett systemstöd för detta. Det är därför oklart om verksamheten arbetar i linje med föreskriften. I internkontrollplan anges att verksamheterna ska utföra egenkontroll, men det har inte framkommit att arbetet bedrivs på ett systematiskt vis. Vidare upplever vissa enhetschefer att uppdraget är oklart.

4.6.3. Bedömning

Vi bedömer att uppföljning och utvärdering av behov och insatser endast sker i begränsad utsträckning. Bedömningen baseras på att det i vår aktgranskning inte kunde styrkas att genomförandeplaner och individuella insatser följs upp i tillräcklig utsträckning. Vidare har det inte kunnat styrkas att kommunens arbete med ekonomiskt bistånd följs upp på ett systematiskt och övergripande vis. Den senaste utvärderingen av arbetsmarknadsverksamheterna genomfördes för drygt 5 år sedan. Avsaknad av tydliga och relevanta nyckeltal och mål bidrar vidare till vissa svårigheter för uppföljning och analys.

5. Sammanfattande bedömning

Vår **sammanfattande revisionella bedömning** är att socialnämnden i begränsad utsträckning säkerställt att arbetet med att motverka utanförskap sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Vi noterar dock att utvecklingsarbete pågår inom väsentliga delar men att förändringsarbete tar tid.

¹¹ Delegationen för unga och nyanlända till arbete har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet.

Revisionsfråga	Bedömning
<p>Är den strategiska styrningen i form av mål och riktlinjer för arbetet med insatser för att hjälpa personer att bli självförsörjande tillräcklig?</p>	<p>Ja, till övervägande del. Mål och riktlinjer har fastställts och dokumenterats. Vidare uppfattas de till övervägande del tydliga och ändamålsenliga. Riktlinjerna uppges nyttjas i det dagliga arbetet. Dock saknas i dagsläget adekvata mål- och nyckeltal för att säkerställa ändamålsenligheten i arbetet med ekonomiskt bistånd och det övergripande målet om fler i försörjning. Utvecklingsarbete för att uppnå en resultatbaserad verksamhet pågår dock, och väntas vara färdigt sommaren 2018.</p>
<p>Hur fungerar intern och extern samverkan, samarbete och uppsökande verksamhet? Vilka samarbeten har kommunen med externa aktörer?</p>	<p>Vi bedömer att intern och extern samverkan och samarbete till övervägande del fungerar på ett tillfredställande sätt. En rad överenskommelser och samarbeten har ingåtts och arbetet beskrivs fungera väl. Vissa förbättringsområden noteras dock.</p> <p>I Riktlinjer för ekonomiskt bistånd beskrivs när hembesök för att utreda boendesituationen skall göras. Det är upp till gruppledare inom försörjningsstöd att avgöra om avsteg från riktlinjerna skall göras.</p> <p>Kommunen samarbetar bland annat med Arbetsförmedling, Försäkringskassa, SFI och Stockholms läns landsting. Betydande arbete sker inom Samordningsförbundet Östra Södertörn. Kommunen samarbetar även med föreningar.</p>
<p>Är ansvars- och arbetsfördelningen inom nämnden tydlig? Finns ett fokus på tillämpning av ändamålsenliga metoder för behovsbedömning av insatser?</p>	<p>Nej, endast i begränsad utsträckning. Nämndens ansvar för att motverka ekonomiskt utanförskap bedöms tydligt, men den interna ansvars- och arbetsfördelningen bedöms för närvarande tydlig endast i begränsad utsträckning. Vi har inte kunnat styrka en dokumenterad och tydlig ansvars- och arbetsbeskrivning. Samtidigt beskriver intervjuade att rollfördelningen för närvarande är otydlig. Förbättringsarbete pågår dock och en handlingsplan har arbetats fram. Denna ska ha genomförts senast i april 2018.</p> <p>Vidare bedömer vi att nämnden endast delvis säkerställt att det finns ett fokus på ändamålsenliga modeller för behovsbedömning av insatser.</p>
<p>Upprättas individuella handlingsplaner i ändamålsenlig utsträckning?</p>	<p>Nej, vi bedömer att individuella handlingsplaner inte upprättas i tillräcklig och ändamålsenlig utsträckning. Bedömningen baseras på våra iakttagelser i aktgranskningen. Resultatet bekräftas till viss del i intervjuer. Granskningen visar även på en viss generell brist av systematik vid dokumentation.</p>
<p>Finns en överensstämmelse mellan tillgång på insatser och behov? Fördelning mellan</p>	<p>Vi kan inte styrka att det finns en överensstämmelse mellan tillgång på insatser och behov, då kommunen inte dokumenterat en bedömning av behov och heller</p>

<ul style="list-style-type: none"> ○ Individinriktade insatser och generella insatser ○ Kortare och längre insatser 	<p>inte sammanställt vilka insatser som erbjuds. I intervjuer framkommer en uppfattning av det fungerar relativt väl men att det finns ett behov av att anpassa insatser efter behov, och att snabbare ställa om verksamheter efter exogena förändringar. Vissa målgrupper är svårplacerade och adekvata insatser saknas till viss del.</p>
<p>Sker en tillräcklig uppföljning och utvärdering av behov och insatser?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Individuell planering och uppföljning ○ Planering och uppföljning på verksamhetsnivå 	<p>Nej, uppföljning och utvärdering av behov och insatser sker endast i begränsad utsträckning. I aktgranskningen kunde det inte styrkas att individuella insatser i genomförandeplaner följs upp i tillräcklig utsträckning. Vidare har det inte kunnat styrkas att kommunens arbete med ekonomiskt bistånd följs upp systematiskt och på ett övergripande vis. Avsaknad av tydliga och relevanta nyckeltal och mål bidrar vidare till vissa brister i uppföljning och analys.</p>

Bilaga 1: Nyckeltal ekonomiskt bistånd

Informationen är inhämtad från Kommun- och landstingsdatabasen, Kolada. Variablerna anger värdet för 2016. Liknande kommuner är en jämförelsegrupp med 7 kommuner eller landsting som strukturellt liknar den kommun eller det landsting som är i fokus. Vilka som väljs ut som liknande kommuner baseras till största del på referenskostnaden (70 procent), och på invånarantal (30 procent). Referenskostnaden bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad respektive verksamhet borde kosta, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen eller landstinget bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. För mer information hänvisas till Koladas hemsida.

RUTINER	Haninge	Liknande kommuner IFO, Haninge, 2016
Aktuell rutin för information om samordnad individuell plan (SIP) inom ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	IU	IU
Aktuell rutin för samordning mellan ekonomiskt bistånd och barn och unga, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	JA
Aktuell rutin för samordning mellan ekonomiskt bistånd och LSS, (Ja=1, Nej=0)	JA	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan ekonomiskt bistånd och missbruk, (Ja=1, Nej=0)	JA	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan ekonomiskt bistånd och socialpsykiatri, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan hemlöshet och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	JA
Aktuell rutin för samordning mellan LSS och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan missbruk- och beroendevård och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	JA	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan social barn- och ungdomsvård och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	JA	NEJ
Aktuell rutin för samordning mellan socialpsykiatri och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	NEJ

Aktuell rutin för samordning mellan våld i nära relationer och ekonomiskt bistånd, (Ja=1, Nej=0)	JA	JA
ÖVERENSKOMMELSER	Haninge	Liknande kommuner IFO, Haninge, 2016
Aktuell överenskommelse om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingen, (Ja=1, Nej=0)	JA	JA
Aktuell överenskommelse om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och bostadsföretag/hyresvärdar, (Ja=1, Nej=0)	IU	IU
Aktuell överenskommelse om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och Försäkringskassan, (Ja=1, Nej=0)	JA	JA
Aktuell överenskommelse om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och primärvården, (Ja=1, Nej=0)	JA	NEJ
Aktuell överenskommelse om samverkan mellan ekonomiskt bistånd och psykiatrin, (Ja=1, Nej=0)	NEJ	JA
BRUKARBEDÖMNING	Haninge	Liknande kommuner IFO, Haninge, 2016
Brukarbedömning ekonomiskt bistånd IFO - förbättrad situation, andel (%)	64	72
Brukarbedömning ekonomiskt bistånd IFO - helhetssyn, andel (%)	66	84
Brukarbedömning ekonomiskt bistånd IFO - inflytande, andel (%)	67	84
Brukarbedömning ekonomiskt bistånd IFO - påverka hjälp, andel (%)	52	73
Brukarbedömning ekonomiskt bistånd IFO - visar förståelse, andel (%)	63	86