



Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

Revisionsrapport

Vänersborgs kommun

KPMG AB

2020-06-25

Antal sidor 14



Vänersborgs kommun
Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Utveckling av försörjningsstöd i kommunen	6
3.2	Förvaltnings analys av kostnaderna inom IFO	12
3.3	Organisation	13
3.4	Uppföljning och kontroll	15
3.5	Arbetsätt och metoder och åtgärder	17
3.6	Bedömning	18
4	Slutsats och rekommendationer	19

1 Sammanfattning

Vi har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens uppföljning av kostnader för försörjningsstöd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att granska vilka kontroller och uppföljningar som sker avseende försörjningsstöd, men också att ge en bild och jämförelse över kommunens försörjningsstöd jämfört med andra kommuner. Till det har det ingått i uppdraget att diskutera orsaker till kommunens kostnadsnivå gällande försörjningsstödet.

Vår sammanfattande bedömning utifrån den genomförda granskningen är att kommunen och socialnämnden har tydliga utmaningar avseende sitt försörjningsstöd. Kommunen har idag en hög kostnadsnivå jämfört med andra kommuner och det tycks finnas en tydlig koppling framförallt till sysselsättningsproblematik. Vårt sammantagna intryck är samtidigt att nämnden och förvaltningen är väl medvetna om sin situation och att det pågår ett aktivt arbete för att minska kostnader. Den förändring av inriktning för arbetsmarknadsenheten ser vi som positiv och nödvändig för att minska enskilda individers beroende av försörjningsstöd och därmed också kommunens kostnader. Vår bedömning är dock att nämnden ytterligare kan utveckla sin politiska styrning och prioritering inom detta område som stöd för den interna samverkan i förvaltningen. Mot bakgrund av de stora behov som finns är det väsentligt att det finns en tydlig linje av hur prioritering ska ske från nämnden ner till handläggarnivå.

Vårt intryck är vidare att det finns ett ändamålsenligt arbete med uppföljning och kontroll inom området. Vårt intryck är att förvaltningen och enheten för försörjningsstöd har ett ambitiöst angreppssätt på dessa frågor, vilket bör borga för god ordning och reda. Ansvaret för nämnden är att tillse att detta arbete fortgår genom sin uppföljning av den interna kontrollen. Något som vi noterat att nämnden gjort. Vi kan dock se en risk att arbetet med uppföljning och kontroll inte är lika utvecklat och förankrat inom enheten för Integration. Här anser vi också att nämnden bör överväga om det fortsatt är ändamålsenligt att hantera försörjningsstöd inom två enheter. Dels mot bakgrund av behovet av uppföljning, kontroll och likställighet i bedömningar dels mot bakgrund av behovet av en effektiv verksamhet. Till det kan vi se att det finns behov av fortsatt utveckling av arbetet med intern kontroll utifrån nuvarande arbetssätt men också utifrån utvecklade arbetssätt i samband med införande av ny teknik.

Metodmässigt indikerar granskningen att det kan finnas behov av att arbeta mer individuellt med klienterna, framförallt med de klienter som står längst ifrån sysselsättning. Vår bedömning är att det är av vikt att i samband med införandet av nya digitala arbetssätt att den tid som frigörs används för att arbeta aktivt med de klienter som står långt ifrån arbetsmarknaden eller har andra behov av stöd för att bryta sitt beroende av försörjningsstöd.



Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tydliggöra den politiska inriktningen, ambitionen och prioriteringen av målgrupper för arbetsmarknadsenheten
- Fortsätta utveckla arbetet med intern kontroll genom att dels tydliggöra kontroller utifrån nya digitala arbetssätt dels utifrån att minska risken för självgranskning inom verksamheten
- Överväga om en ökad effektivitet och kvalitet kan uppnås i det samlade arbetet genom att integrera Integrationsenhetens verksamhet med övriga enheter inom Individ- och familjeomsorgen
- Fortsätt och påskynda arbete med digitalisering av försörjningsstödsprocessen för att frigöra resurser för direkt klientarbete.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens uppföljning av kostnader för försörjningsstöd. Uppdraget har tilldelats efter ett särskilt uppdrag från kommunstyrelsen.

I kostnadsuppföljningar som revisionen tagit del av i samarbetet med riskanalysen för 2020 har konstaterats att kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd ökat de senaste åren. Andelen av kommuninvånarna som erhållit ekonomiskt bistånd har också ökat.

Vänersborgs kommuns revisorer drar i sin riskanalys slutsatsen att kontrollen av kostnadsutvecklingen inom försörjningsstöd behöver granskas och de bakomliggande faktorerna till de ökade kostnaderna kartläggas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att granska vilka kontroller och uppföljningar som sker avseende försörjningsstöd.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Hur har utvecklingen av kostnaderna för försörjningsstöd sett ut ur ett historiskt perspektiv under de senaste tjugo åren?
- Vilka uppföljningar görs avseende försörjningsstöd?
- Finns en tillräcklig uppföljning och kontroll av kostnaderna för försörjningsstöd?
- Vilka kontroller sker i syfte att säkerställa att bestämmelser kring utbetalning av försörjningsstöd efterlevs?
- Är kontrollerna ändamålsenliga ur intern kontrollsynpunkt?
- Vilka är de största faktorerna till kostnadsökningarna inom försörjningsstöd?
- Vilka åtgärder sätts in i ärenden av långvarig karaktär och bedöms dessa effektiva och ändamålsenliga?

Granskningen har omfattat kommunstyrelsens uppföljningar av försörjningsstöd under 2019 och 2020.

Granskningen har inte omfattat journalgranskning och stickprovsverifiering av rutiner inom ekonomiskt bistånd.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller kommunallagens 6 kap. samt de rutiner och kontroller som finns i syfte att säkerställa att gällande rutiner för försörjningsstöd efterlevs.



Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

2.3 Metod

Granskningen har utförts genom:

- Faktainsamling och studier av underlag
- Statistikjämförelser under perioden 2000–2019
- Kartläggning av kommunens rutiner kring förebyggande arbete och arbetet med stegförflyttning till annan försörjning
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner däribland verksamhetschefer IFO och ASI, enhetschefer, socialsekreterare, 1:e socialsekreterare, arbetskonsulenter.

Rapporten är faktakontrollerad av socialchef och verksamhetschef IFO och ASI.

3 Resultat av granskningen

3.1 Utveckling av försörjningsstöd i kommunen

I uppdraget har ingått att göra en översiktlig analys över utvecklingen av kostnader för försörjningsstödet i Vänersborg jämfört med andra kommuner. Vi har valt att se närmare dels på kostnadsutvecklingen av försörjningsstödet dels utvecklingen av kostnader för kommunala arbetsmarknadsinsatser. Orsaken till detta är att det ofta finns ett samband mellan sysselsättning och utveckling av försörjningsstöd.

Jämförelsen är gjord via Kolada och vi har framförallt gjort jämförelser med kommuner som liknar Vänersborg utifrån struktur gällande Individ- och familjeomsorg samt övergripande kommunstruktur. Nedan redovisa aktuella kommuner i dessa grupper vars medelvärde kommunen jämförs med.

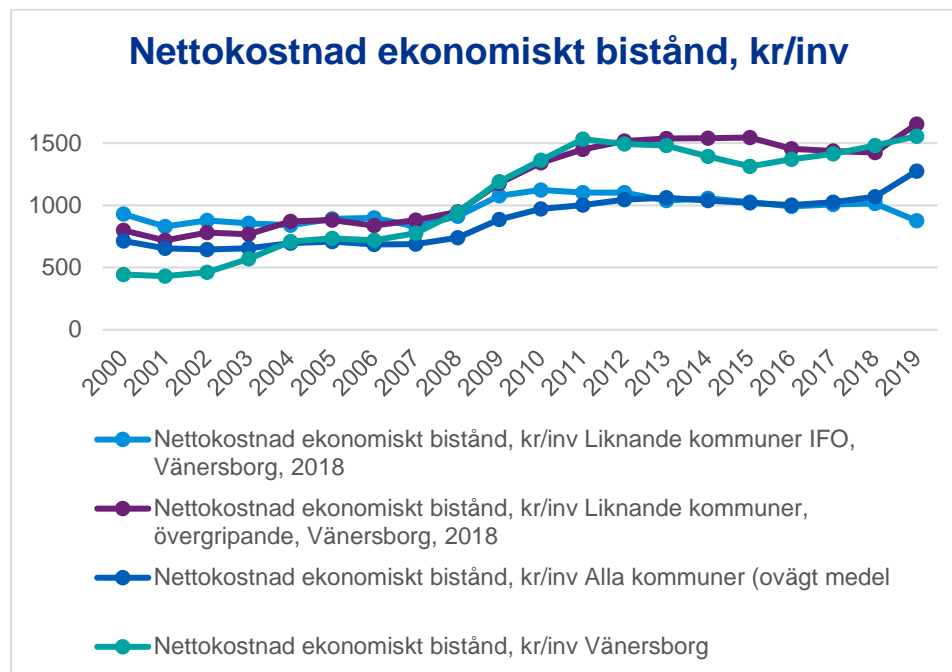
Liknande kommuner IFO, Vänersborg, 2018	Liknande kommuner, övergripande, Vänersborg, 2018
Enköping	Borlänge
Falköping	Eslöv
Hudiksvall	Finspång
Partille	Karlskoga
Trelleborg	Lindesberg
Upplands Väsby	Mark
Västervik	Trollhättan

Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

Bild 1 Nettokostnad försörjningsstöd 2000–2019



Av bild 1 ovan framgår att Vänersborg sedan år 2000 har haft en större ökning av försörjningsstödet än andra jämförda kommuner, till största del beroende på den låga ingångsnivån. Även med hänsyn tagen till detta har Vänersborgs ökning varit betydande främst mellan 2005 och 2011. Därefter har nivån sjunkit något för att sedan stiga till den hittills högsta nivån. Jämfört med jämförelsekommunerna är det främst gruppen *liknande kommuner, övergripande* som har en motsvarande kostnadsutveckling under samma period.

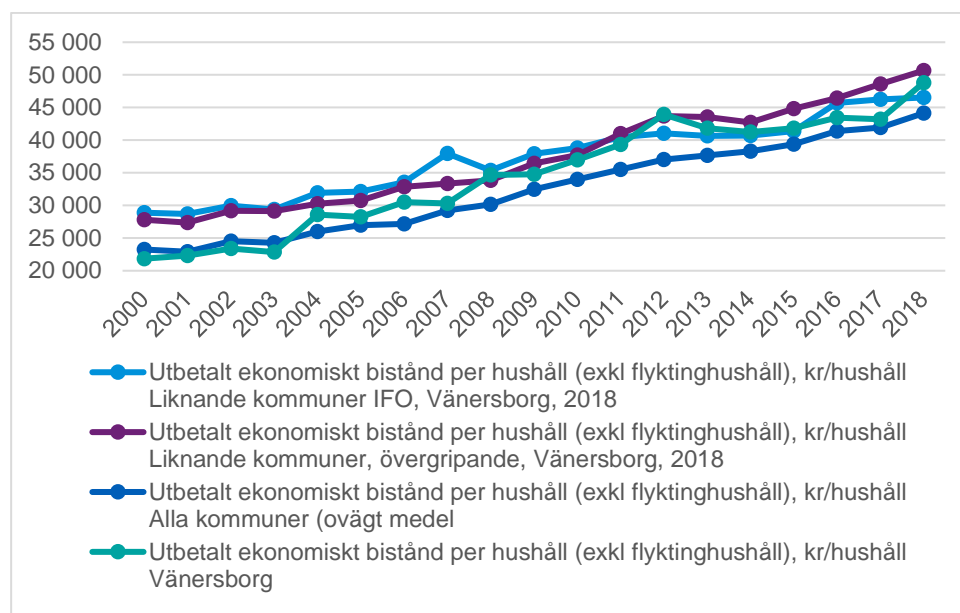
I Våra jämförelser har vi bland annat tittat på faktorer som andel invånare som uppbär försörjningsstöd, hur lång tid i genomsnitt som personer uppbär försörjningsstöd. Nedanstående bild visar utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll.

Bild 2 Genomsnittligt utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll

Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25



Av diagrammet ovan kan konstateras Vänersborgs genomsnittliga utbetalning i ekonomiskt bistånd per hushåll varierat över tid från en jämförelsevis låg nivå. Noterbart är den något kraftigare ökningen mellan 2017 och 2018.

Bild 3 Vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, andel (%)

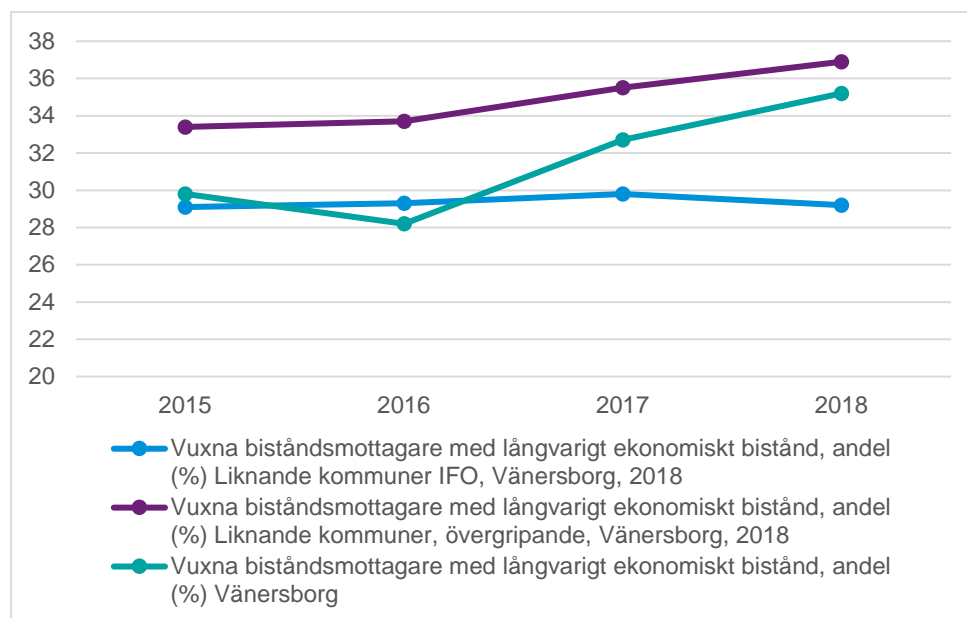


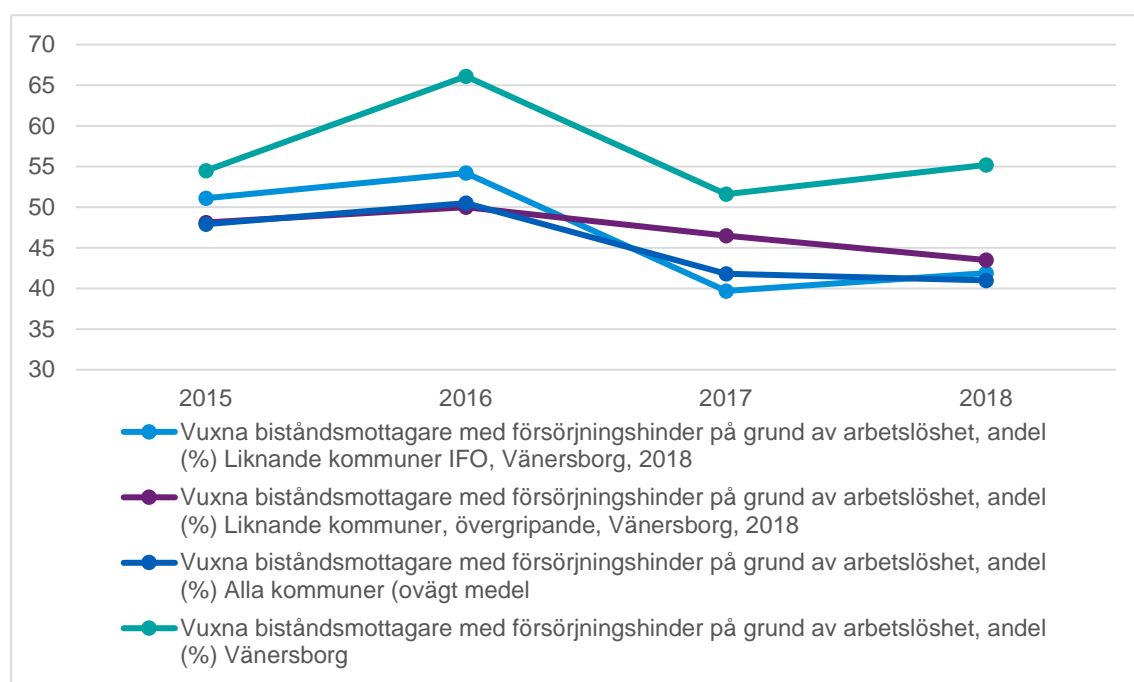
Bild 3 indikerar att kommunen har en negativ utveckling avseende att personer uppstår försörjningsstöd under längre tid. Vanligtvis sammankopplar vi sysselsättningsproblematik till ökade kostnader av försörjningsstöd. För att få en bild av detta i kommunen har vi gjort nedanstående jämförelse.

Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

Bild 4 Andel försörjningsmottagare pga. arbetslöshet i procent



Vår jämförelse över andel försörjningsmottagare där orsak till försörjningsstödet är arbetslöshet visar att kommunen har en större andel försörjningsstöds-mottagare där orsaken uppges vara arbetslöshet än jämförbara kommuner. I jämförelsen noterar vi också att denna grupp ökar i kommunen mellan 2017 och 2018 medan motsvarande andel minskar i jämförelsekommunerna.

För att få en bild av kommunens arbete med arbetsmarknadsinsatser i förhållande till utvecklingen av försörjningsstödet har vi gjort nedanstående jämförelser.

Bild 5 Nettokostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv. 2016–2020

	2016	2017	2018	2019
Liknande kommuner IFO	376	409	374	612
Liknande kommuner, övergripande	620	571	590	840
Alla kommuner (ovägt medel)	461	478	478	545
Vänersborg	673	593	657	608

Bild 5 visar nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder i Vänersborg i kronor per invånare. Av tabellen framgår att Vänersborg fram till 2019 haft något högre kostnader för arbetsmarknadsåtgärder än de jämförda grupperna. Under 2019 ökade dock kostnaderna tydligt för jämförelsekommunerna samtidigt som kostnaderna sjönk i Vänersborg. Medan kostnaderna för försörjningsstöd ökat har motsvarande för arbetsmarknadsåtgärder sjunkit, vilket kommunen är ensamma om bland de jämförda.

Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

För att komma lite närmare orsaker och skillnader mellan kommunerna ovan har vi valt att titta närmare på några andra nyckeltal. I dessa jämförelser har vi valt att koncentrera oss till utvecklingen de senaste åren.

Bild 6 Antal årsarbetare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder

	2016	2017	2018	2019
Liknande kommuner IFO,	73	34	70	67
Liknande kommuner, övergripande,	133	173	205	157
Alla kommuner (ovägt medel)	69	77	96	84
Vänersborg	86	67	53	93

Bild 7 Antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder

	2016	2017	2018	2019
Liknande kommuner IFO,	531	434	419	472
Liknande kommuner, övergripande,	346	439	513	515
Alla kommuner (ovägt medel)	380	353	409	436
Vänersborg	933	997	873	595

Bild 8 Antal årsarbetare som arbetar med arbetsmarknadsfrågor

	2016	2017	2018	2019
Liknande kommuner IFO,	13	14	14	15
Liknande kommuner, övergripande,	17	22	19	21
Alla kommuner (ovägt medel)	19	19	19	22
Vänersborg	20	20	19	17

Tabellerna ovan visar att Vänersborgs resurser i form av personer som arbetar med arbetsmarknadsfrågor är relativt lik andra kommuner, dock har en viss minskning skett de senaste två åren. Det som kan noteras är att kommunen gått från en betydligt högre nivå av antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder till en nivå 2019 nästan i paritet med jämförelsekommunerna. Vi kan se att skillnaderna i deltagare varit större än avseende resurser i form av årsarbetare som arbetar med arbetsmarknadsåtgärder. Jämfört med jämförelsegruppen "kommuner som övergripande liknar Vänersborg" så finns det en relativt stor skillnad i antal årsarbetare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Däremot är antalet deltagare mer lika framförallt 2019. Detta var ju som redovisats tidigare den jämförelsegrupp vars kostnadsutveckling av försörjningsstödet mest liknade Vänersborg.

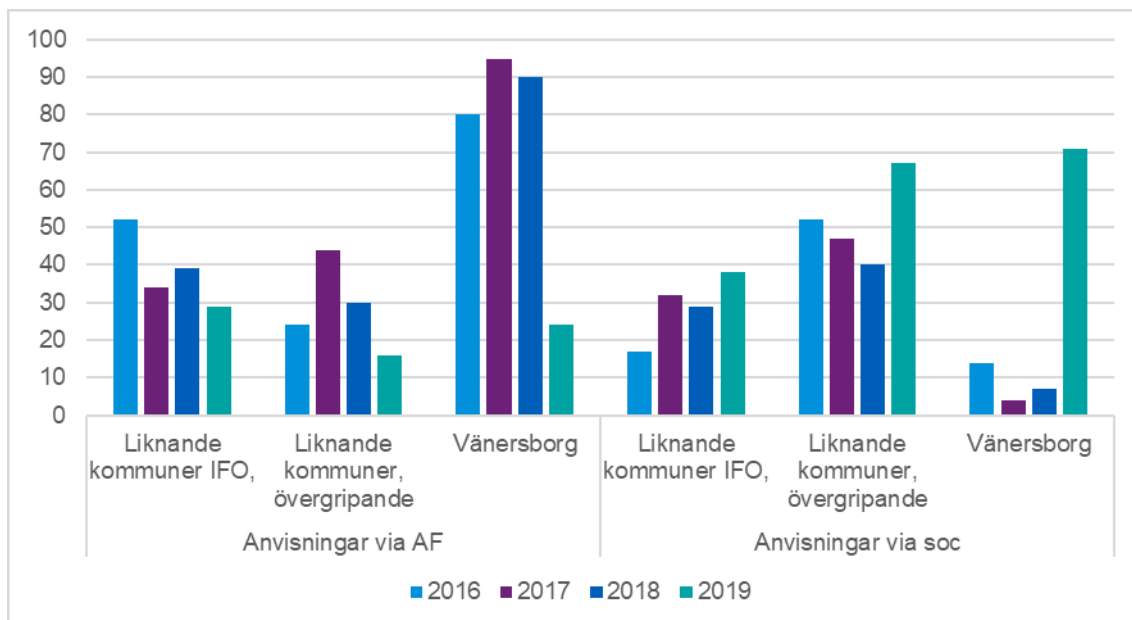
Med utgångspunkt ifrån att det skulle kunna finnas ett samband mellan satsning på kommunala arbetsmarknadsåtgärder och kostnader för försörjningsstöd har vi även försökt få en bild av varifrån underlaget för den kommunala arbetsmarknadsenheten kommer, d.v.s. vem som anvisar personer till kommunens Arbetsmarknadsenhet.

Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

Bild 9 Anvisningar till arbetsmarknadsenheten i procent



Som framgår av bilden ovan dominerar anvisningar till Arbetsmarknadsenheten från Arbetsförmedlingen tydligt i Vänersborgs kommun jämfört med de andra kommungrupperna. Detta fram till 2019 då anvisningarna istället tydligt övergår till att komma från den egna socialtjänsten.

Ser vi helheten utifrån detta diagram sker det en mycket tydlig förändring från anvisningar från AF till anvisningar från socialtjänsten 2019. Störst är skillnaden i Vänersborg men samma effekt finns för de andra jämförda kommunerna. I våra intervjuer med tjänstepersoner har denna förändringen i anvisningar tydligt framgått där kommunen ändrat strategi för arbetsmarknadsenheten i samband med förändringarna på Arbetsförmedlingen.

Utöver anvisningarna som framkommer i diagrammet har vi även tittat på anvisningar från Försäkringskassan och anvisningar som sker genom samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Dessa typer av anvisningar är generellt låga i jämförbara kommuner och synnerligen låga i Vänersborg. Under de senaste tre åren har antalet anvisningar varit noll eller en procent av de totala anvisningarna.

Som sista jämförelse avseende arbetsmarknadsinsatser har vi valt att jämföra resultat vid kommunala arbetsmarknadsverksamheter.

Bild 10 Resultat vid avslut i kommunens arbetsmarknadsverksamhet, deltagare som börjat arbeta eller studera, andel (%)

	2016	2017	2018	2019
Liknande kommuner IFO,	43	42	36	40
Liknande kommuner, övergripande,	13	31	32	31
Alla kommuner (ovägt medel)	35	39	37	38
Vänersborg	14	9	9	25

Som framgår av tabellen så uppvisar Vänersborg ett lägre resultat än jämförande kommuner. En viss förbättring sker 2019 detta trots att ev. det skulle kunna antas att man i större utsträckning börjar arbeta med personer som står längre från arbetsmarknaden eftersom anvisningar från socialtjänsten ökar. Mest noterbart är ändå den lägre måluppfyllelsen över tid.

3.2 Förvaltnings analys av kostnaderna inom IFO

Under våren 2019 gav socialnämnden i uppdrag åt socialförvaltningen att analysera konstadsutvecklingen inom individ- och familjeomsorgensavdelningens område och ta fram förslag på möjliga besparingar. Förvaltningen presenterade sin rapport den 29 augusti 2019.

I rapporten redogörs för verksamheten i del för del. Försörjningsstödet är det första av delarna. Det konstateras att de två största grupper som söker försörjningsstöd är de i behov av arbete och de utan arbetsförmåga på grund av sjukdom/ohälsa. Försörjningsstödet ökade mellan mitten av 2015 till och med rapportens författande och var då på den högsta nivån sedan februari 2012. Förvaltningen konstaterar att kostnadsökningen i Vänersborg i mycket hög grad beror på det stora antalet flyktingar som kom till Sverige för några år sedan. Detta påvisas också av statistik med en betydligt högre andel utrikesfödda.

Kostnaden för försörjningsstöd, enligt förvaltningen, beror till stor del på omvärldsfaktorer som förvaltningen inte kan påverka. Förvaltningen konstaterar utifrån det att det finns behov av välfungerande insatser och arbete inom hela kommunen, men också av andra externa parter och myndigheter.

Två bidragande orsaker, som anges, till att försörjningsstödet blir mer kostsamt i kronor per invånare är att riksnormen höjs med ca två procent per år samt att boendekostnaderna ökar på grund av bostadsbrist, i synnerhet för stora familjer där alternativa lösningar ofta är kostnadskrävande.

Gällande barn och unga konstaterar förvaltningen att antalet inkomna anmälningar ökar kontinuerligt men också att komplexiteten på fallen ökar. Det innebär en gradvis konstadsökning i kostnader för handläggning och inte minst för placeringarna som ofta blir följden. Vad gäller barn och unga som blir utsatta för våld har antalet anmälningar ökat markant de senaste åren, i synnerhet de senaste två. Fallen är ofta svåra och komplexa och kräver kompetens för att utreda. Förvaltningen såg vid rapportens författande inga tecken på att antalet våldsutsatta barn minskade. Under 2018 startades ett specialteam för att handlägga dessa ärenden.

Även antalet våldsutsatta vuxna har ökat de senaste två åren. Under det första halvåret av 2019 inleddes utredningar i 24 ärenden, vilket är ett mindre än under hela 2016.

Vad gäller Sektionen för missbruksstöd har sektionen gått från att redovisa underskott till att redovisa överskott på två år. Prognosen för 2019 är också positiv.

3.2.1 Bedömning

Våra övergripande jämförelser visar att kommunen har utmaningar beträffande sitt försörjningsstöd. Utmaningarna är dock något mindre om jämförelser görs med hänsyn till flyktinghushåll. Kommunen går början av 2000-talet från jämförelsevis låga kostnader för försörjningsstöd till höga. Framförallt från mitten av 2000-talet sker en förändring och ökade kostnader. Efter en viss avmattning av kostnaderna ökar kostnaderna för försörjningsstödet från 2015 och framåt igen. Den ökning vi ser under dessa år är inte helt i linje med övriga kommuner.

Orsakssambandet med arbetslöshet tycks tydlig i kommunen vilket ställer krav på aktivt arbete och samverkan med andra aktörer men också en väl intern fungerande arbetsmarknadsenhet. Här visar jämförelser att kommunen gått från att mer haft tyngdpunkt på att vara en resurs för arbetsförmedlingen till att bli en resurs för individ- och familjeomsorg. Jämförelser visar också att det skett en större förändring av antal deltagare i arbetsmarknadsinsatser undersenare år där omfattningen tycks minska i kommunen samtidigt som kostnader för försörjningsstöd ökar. Vi kan också se att kommunen tycks ha större utmaningar i att stödja de som deltar i den kommunala arbetsmarknadsverksamheten till egen sysselsättning än andra kommuner.

I övrigt i de analyser vi gjort är det enligt vår bedömning relativt små skillnader i den övergripande bilden mellan Vänersborg och jämförda kommuner.

3.3 Organisation

Socialförvaltningen i Vänersborg består av sex enheter, plus en administrativ avdelning. Det är de två enheter som arbetar med handläggning av försörjningsstöd, dels den större enheten Individ- och familjeomsorg och del Arbete, Sysselsättning och Integration som hanterar personer som är nyinflyttade till Sverige. Den största delen av handläggning av försörjningsstöd sker på sektionen Försörjningsstöd inom Individ- och familjeomsorg.

Verksamheten Arbete, Sysselsättning och Integration inrättades med start 1 januari 2018 med anledning av att tidigare utredning visat att det fanns möjlighet till en mer effektiv organisation med de olika målgrupper för verksamheten. Förvaltningsledningen gjorde bedömningen att verksamhetsinriktningarna för flyktingmottagande, ensamkommande barn och HVB bäst organiseras på en enhet istället för tre och genom detta skapa större tydlighet och ett klarare fokus på verksamhetsinriktningarna habiliterande sysselsättning, sysselsättning, integration och arbete. Detta för att möjliggöra ett mer individriktat arbetssätt där stegvis förflyttning för enskilda individer blir mer möjlig. Tanken kring arbetet har varit att skapa "en väg in och flera vägar ut".

2020-06-25

Som en del av den styrande och ledande funktionen finns 1:e socialsekreterare, vilka ska vara enhetschefen behjälplig i olika funktioner så som: leder och organiserar det dagliga arbetet, ansvarar för verksamhetens rutiner, tar emot och fördelar enskilda ärenden, ger handledning till socialsekreterare, ansvarar för samverkan kring klienter, personalansvarsstöd och är informationsansvarig. Dessa är några av delarna ur uppdragsbeskrivningen för 1:e socialsekreterare, vilka beslutades 2018-10-10.

Mot bakgrunden av att försörjningsstödet hanteras inom två enheter i förvaltningen har vi i intervjuer efterfrågat hur man arbetar för att säkerställa likställighet i bedömningar, uppföljning och kontroll. Beskrivningen vi fått är att utgångspunkten är att handläggare ska utgå från samma riktlinjer och rutiner. Till det ska ett regelbundet samarbete finnas mellan enheternas 1:e socialsekreterare. Ett samarbete som framförallt utvecklats mer under sista året. Vårt intryck från intervjuerna är samtidigt att det finns en större tydlighet i uppföljning och kontroll inom enheten för försörjningsstöd inom IFO än enheten för Integration inom ASI.

3.3.1 Bedömning

Av granskningen framkommer att försörjningsstöd och arbetsmarknadsenheten är organiserad under två skilda avdelningar inom socialförvaltningen. Till det noterar vi att försörjningsstöd utbetalas inom två enheter i förvaltningen. Detta är vad vi kan förstå en följd av en tidigare omorganisering där förvaltningen ökat fokus på sysselsättningsfrågor och integration. Av intervjuerna framkommer att omfattningen av verksamheten inom denna del av förvaltningen över tid förändrats från ett högre tryck än i dagsläget. En förändring som också påverkat bemanningen inom enheten.

I vår granskning har inte huvudsyftet varit att bedöma nämndens och förvaltningens organisering av verksamheten. Vi kan dock konstatera att utifrån hur omfattning av verksamheten förändras över tid bör övervägningar göras huruvida de verksamhetsdelar som finns inom enheten Integration ska vara en egen enhet eller om det är mer ändamålsenligt att samorganisera detta under avdelningen individ- och familjeomsorg.

En frågeställning som delvis är kopplad till detta berör samarbete kring likställighet i bedömningar, uppföljning och kontroll av försörjningsstödet. Här är vårt intryck att det skulle vara en fördel att och öka den interna kontrollen om en integrering med enheten för försörjningsstöd skedde.

3.4 Uppföljning och kontroll

I vår granskning har vi försökt få en bild av hur uppföljning och kontroll av försörjningsstödet sker på olika nivåer i organisationen. Vi noterar att traditionell uppföljning görs över försörjningsstödet utveckling i förvaltningen och den rapporteras också till ansvariga förtroendevalda. Framförallt sker en uppföljning i förhållande till budget, men jämförelser görs också med andra kommuner och då främst i närområdet. Som framgått tidigare har också fördjupade analyser av försörjningsstödet utveckling skett till nämnden. Det är en kontinuerligt pågående diskussion på ledningsråd och andra forum enligt intervjuer med tjänstepersoner. Av våra intervjuer framkommer att utvecklingen följs noga av såväl förvaltning som nämnd, där jämförelser också sker med andra kommuner i närområden.

Vi uppfattar via våra intervjuer att det finns en medvetenhet inom förvaltningen om att kostnaderna för försörjningsstöd har ökat och också delvis att man kan ligga högt jämfört med andra kommuner. De orsakssamband som främst nämns till att kostnaderna för försörjningsstödet är höga handlar till stor del om kopplingen till sysselsättning, inflyttning till kommunen av personer med utländsk härkomst samt omvärldsfaktorer som inte är påverkbara av kommunen.

Den senaste tiden uppgång av utbetalningar per hushåll jämfört med andra kommuner är inte en situation som vi genom intervjuer uppfattar att förvaltningen uppmärksammat.

I vår granskning har vi tagit del av förvaltningens arbetsrutiner kring kontroller innan utbetalning av försörjningsstöd. Vårt intryck från intervjuer och dokumentsamling är att det i egentlig mening inte finns någon direkt rutinbeskrivning som stöd för handläggare om hur man ska arbeta med detta skede av processen utan istället bygger kontrollen på att de ansökningsblanketter som finns är rätt ifyllda och att underlag kan verifieras av klienten. På ansökningsblanketter om att erhålla ekonomiskt bistånd anges att klienten ska redovisa underlag som visar den enskildes förutsättningar via till exempel kontroll av hyreskontrakt och aktuell hyresavi, kvitto och specifikationer på betald hyra, barnomsorg och fackavgift, inkomstuppgifter i form av lönespecifikationer, ersättningar från försäkringskassan osv. Till det finns rutiner och blanketter för att via samtycke hämta information från nödvändiga myndigheter. Våra intervjuer visar att det även sker uppföljande kontroller av att rutinerna/blanketter/ansökningar är rätt hanterade genom 1:e socialsekreterare uppföljning/stickprov.

I granskningen har vi fört dialog med handläggare och ansvariga kring arbetet med uppföljning och kontroll samt stöd i ärendehandläggning. Vår bild är att handläggarna känner sig trygga i sin roll, att man kan diskutera ärenden i gruppen och får ett bra stöd av sin arbetsledning i bedömningar och överväganden

2020-06-25

I vår granskning har vi även tagit del av hur den interna kontrollen i övrigt är uppbyggd och vilken uppföljning av intern kontroll som utförs av nämnden och förvaltningen. Utgångspunkten för den interna kontrollen inom försörjningsstöd utgår från en rutin för intern kontroll av försörjningsstöd. Rutinen är framtagen av enhetschefen med utgångspunkt i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Rutinen är framtagen 2017-03-01 och senast revideras 2020-01-15. Syftet med internkontrollen är att säkerställa att myndighetsutövningen avseende försörjningsstöd håller god kvalitet i utrednings- och ärendeprocesser samt dokumentation. Kontrollen är ett komplement till den övriga internkontroll som sker på sektionen. Kontrollen genomförs i två huvudsakliga delar, genom genomgång av samtliga ärenden 4–6 gånger per år och stickprov varje månad. Det är 1:e socialsekreterare som är ansvarig för genomförande av kontrollerna.

Genomgången av alla ärenden sker genom att de 1:e socialsekreterarna gemensamt går igenom ärendena för att sedan diskutera detta med respektive handläggare. Det sker oftast 2 gånger per halvår enligt intervjuer med de 1:e socialsekreterarna. Vid dessa tillfällen kontrolleras beräkningar och uppgifter och inkomster som kan kontrolleras via den digitala tjänsten för ekonomiskt bistånd (SSBTEK), aktanteckningar, beslut, process i ärendet, genomförandeplaner samt årliga utredningar.

För stickproven varje månad sker de genom att 1:e socialsekreterare skriver ut en aktuell ärendelista en gång per månad som lämnas till sektionschef som i sin tur väljer ut två ärenden slumpmässig vilka sedan granskas av 1:e socialsekreterare. Som stöd för genomgången finns framtagen mall som ska besvaras.

Rutinerna gäller även för handläggning av försörjningsstöd på integrationsenheten, skillnaden är dock att det slumpmässiga urvalet görs av administratör istället för sektionschef.

Utöver de formella kontrollerna träffas också socialsekreterarna i sina respektive grupper för att gå igenom de aktuella ärendena och även diskutera nya rättsfall eller andra frågor för att tillförse att alla socialsekreterare gör likvärdiga bedömningar.

I vår granskning har vi också fått del av förvaltningens arbetsrutiner kring utbetalning av försörjningsstöd. Innan betalningarna går ut varje dag granskas och attesteras listan av sektionschefen för försörjningsstöd för att kontrollera att inget ser konstigt ut. I samband med det väljer sektionschef också ut några ärenden och för en extrakontroll.

I granskningen har vi även tagit del av nämndens uppföljning av den interna kontrollen. Här framgår av riskanalyser och internkontrollplaner att nämnden under flera år haft fokus på utbetalningar av försörjningsstöd i sin uppföljning av den interna kontrollen. Senast 2019 genomfördes en uppföljning av den interna kontrollen avseende försörjningsstöd utan anmärkningar.

2020-06-25

3.4.1 Bedömning

Det finns enligt vår bedömning goda rutiner och riktlinjer för uppföljning och kontroll. Arbetssättet som finns ger möjlighet till såväl kontinuerliga kontroller som återkoppling till handläggare vilket bör anses som önskvärt. Vår bedömning är vidare att det finns en medvetenhet från nämnden ner till enskild handläggare om vikten av intern kontroll och uppföljning av intern kontroll avseende försörjningsstöd. Den risk vi kan se är att utbetalningar av försörjningsstöd och intern kontroll inom integrationsenheten inte har fullt ut samma fokus som inom individ- och familjeomsorgens enhet för försörjningsstöd. Ett annat utvecklingsområde vi ser skulle vara att de 1:e socialsekreterare som arbetar nära sina handläggare och även genomför de återkommande ärendegenomgångarna inte är de som också utför de slumpvis utvalda kontrollerna varje månad. Här skulle det med fördel lyftas till enhetschef för att minska risken för "hemmablindhet" hos 1:e socialsekreterarna. Vi vill också lyfta vikten av att nämnden och förvaltningen i samband med införandet av automatiserade processer som är aktuellt inom verksamheten ser över och anpassar rutinerna för intern kontroll till de nya arbetssätten.

3.5 Arbetssätt och metoder och åtgärder

I våra intervjuer har vi försökt kartlägga vilka metoder och arbetssätt som förvaltningen arbetar med för att minska försörjningsstödet och stödja enskilda personer till ett självständigt liv. Utifrån den bild som förvaltningen gett att tyngdpunkten för försörjningsstödet är kopplat till sysselsättning är det också inom detta område som de stora insatserna sker. Här ges bilden av att samverka med andra myndigheter fungerat relativt väl under lång period, i synnerhet inom DUA-projektet (unga nyanlända) med arbetsförmedlingen. Under 2019 och 2020 har dock situationen förändrats då Arbetsförmedlingens förmåga att hjälpa kommunen med planering och åtgärder för att individer ska komma i egen försörjning har sjunkit. Vi har uppfattat att denna förändring och den generella ökningen av försörjningsstödet lett fram till att nämnd och förvaltningen mycket tydligare förändrat inriktningen av sin arbetsmarknadsenhet till att stödja den målgrupp som uppbär försörjningsstöd i mycket större utsträckning. Vi tolkar detta som att arbetsmarknadsenheten gått från att vara en samverkansaktör till arbetsförmedlingen blivit en tydligare resurs för individ- och familjeomsorgen och enheten för försörjningsstöd. Detta understöds, enligt vår bedömning av den förändring som skett av anvisningar till arbetsmarknadsenheten under 2019(bild 9).

Intervjuerna visar att det finns ett gemensamt arbetssätt mellan enheten för försörjningsstöd och arbetsmarknadsenheten genom vägledningsteam och gemensamma planeringsträffar där inriktning och mål för de enskilde läggs fast.

Utifrån våra intervjuer har vi vidare fått intrycket att arbetsmarknadsenheten och IFO inledningsvis under 2019 arbeta med ett s.k. "snabbspår" där personer som sökt försörjningsstöd utifrån sysselsättningsproblematik direkt har slussats till arbetsmarknadsenheten för åtgärd. Detta arbetssätt har dock under våren 2020 upphört utifrån det stora totala antal försörjningsstödsomtagare med sysselsättningsproblematik i kommunen. I stället arbetar man idag med gruppintag (ca 40) för att bättre klara trycket av klienter utifrån de resurser som finns till buds.

2020-06-25

Vårt intryck är att urvalet så här långt handlat mest om personer som står nära arbetsmarknaden och att det varit en prioritering som skett i verksamheten utan förankring i nämnden. I intervjuerna redovisas att det idag finns ca 140 personer i kö till arbetsmarknadsenheten och att prioritering sker löpande i verksamheten. Våra intervjuer indikerar vidare att det kan finnas en viss skillnad i syn mellan arbetsmarknadsenheten och individ- och familjeomsorgen kring vilka målgrupper som ska prioriteras eller arbetas med. Vi har särskilt i intervjuer efterfrågat vilken strategi som finns för de personer som uppburit försörjningsstöd under lång tid och står långt ifrån arbetsmarknaden. Här har vi inte kunnat se någon tydlig strategi. Ett område som aktualiserats i intervjuerna i samband med detta är möjligheterna att bedöma arbetsförmåga hos individer. Här uppfattar vi att samverkan med andra myndigheter är svår vilket gör att detta är ett område som är svårt att tillgodose för kommunen.

Av intervjuerna framkommer vidare att arbetsmarknadsenheten arbetar för att hitta samverkan och sysselsättning i kommunen och i det lokala näringslivet. Vi har efterfrågat om kommunen erbjuder anställningar i kommunen för att bryta beroendet av försörjningsstöd och hjälpa den enskilde att kvalificera sig inom fler försäkringsområden. Den beskrivning vi fått är att detta inte hittills varit aktuellt men att vissa diskussioner om en sådan inriktning påbörjats.

3.6 Bedömning

Granskningen visar att nämnden och förvaltningen genomfört en tydlig förändring och inriktning för sin arbetsmarknadsenhet mot att i stor utsträckning stödja individ- och familjeomsorgen med personer som söker försörjningsstöd utifrån en sysselsättningsproblematik. Vår bedömning är att denna förändrade inriktning och prioritering är viktig och nödvändig för att kunna minska kostnaderna för försörjningsstöd och stötta enskilda individer till ett självständigt liv. Vår bedömning är att det också finns upparbetade och ändamålsenliga samverkansformer mellan handläggare på försörjningsstöd och AME. Utifrån de stora behov som föreligger inom försörjningsstödet bedömer vi det dock som nödvändigt att även nämnden tydligt blir involverad i vilka målgrupper som ska prioriteras utifrån de resurser som finns tillgängliga. Vår bedömning är att det är en styrka för förvaltningen att kunna luta sig mot en sådan politisk prioritering. Vår bedömning är också att gruppen som uppburit försörjningsstöd under lång tid bör lyftas fram i detta sammanhang med överväganden om vilka insatser och stöd som kan vara aktuella. En insats som kan övervägas av nämnden och förvaltningen är att tillskapa en egen resurs för bedömning av arbetsförmågan hos individer. Eventuellt, kan samutnyttjande av resurser inom den totala förvaltningen ske som stöd för detta. Bakgrunden till detta är de svårigheter som redovisas kring samverkan med andra myndigheter i frågan.

Ett annat område som vi bedömer bör utredas närmare är i vilken utsträckning kommunala anställningar kan avlasta kostnaderna för försörjningsstöd på kort och lång sikt och i sin tur understödja den enskildes självständighet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån den genomförda granskningen är att kommunen och socialnämnden har tydliga utmaningar avseende sitt försörjningsstöd. Kommunen har idag en hög kostnadsnivå jämfört med andra kommuner och det tycks finnas en tydlig koppling framförallt till sysselsättningsproblematik. Vårt sammantagna intryck är samtidigt att nämnden och förvaltningen är väl medvetna om sin situation och att det pågår ett aktivt arbete för att minska kostnader. Den förändring av inriktning för arbetsmarknadsenheten ser vi som positiv och nödvändig för att minska enskilda individers beroende av försörjningsstöd och därmed också kommunens kostnader. Vår bedömning är dock att nämnden ytterligare kan utveckla sin politiska styrning och prioritering inom detta område som stöd för den interna samverkan i förvaltningen. Mot bakgrund av de stora behov som finns är det väsentligt att det finns en tydlig linje av hur prioritering ska ske från nämnden ner till handläggarnivå.

Vårt intryck är vidare att det finns ett ändamålsenligt arbete med uppföljning och kontroll inom området. Vårt intryck är att förvaltningen och enheten för försörjningsstöd har ett ambitiöst angreppssätt på dessa frågor, vilket bör borga för god ordning och reda. Ansvaret för nämnden är att tillse att detta arbete fortgår genom sin uppföljning av den interna kontrollen. Något som vi noterat att nämnden gjort. Vi kan dock se en risk att arbetet med uppföljning och kontroll inte är lika utvecklat och förankrat inom enheten för Integration. Här anser vi också att nämnden bör överväga om det fortsatt är ändamålsenligt att hantera försörjningsstöd inom två enheter dels mot bakgrund av behovet av uppföljning, kontroll och likställighet i bedömningar dels mot bakgrund av behovet av en effektiv verksamhet. Till det kan vi se att det finns behov av fortsatt utveckling av arbetet med intern kontroll utifrån nuvarande arbetssätt men också utifrån utvecklade arbetssätt i samband med införande av ny teknik.

Metodmässigt indikerar granskningen att det kan finnas behov av att arbeta mer individuellt med klienterna, framförallt med de klienter som står längst ifrån sysselsättning. Vår bedömning är att det är av vikt att i samband med införandet av nya digitala arbetssätt att den tid som frigörs används för att arbeta aktivt med de klienter som står långt ifrån arbetsmarknaden eller har andra behov av stöd för att bryta sitt beroende av försörjningsstöd.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tydliggöra den politiska inriktningen, ambitionen och prioriteringen av målgrupper för arbetsmarknadsenheten
- Fortsätta utveckla arbetet med intern kontroll genom att dels tydliggöra kontroller utifrån nya digitala arbetssätt dels utifrån att minska risken för självgranskning inom verksamheten
- Överväga om en ökad effektivitet och kvalitet kan uppnås i det samlade arbetet genom att integrera Integrationsenhetens verksamhet med övriga enheter inom Individ- och familjeomsorgen



Vänersborgs kommun

Granskning av uppföljning och kontroll av försörjningsstöd

2020-06-25

- Fortsätta och påskynda arbete med digitalisering av försörjningsstödsprocessen för att frigöra resurser för direkt klientarbete.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Frisé
Kommunal yrkesrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.