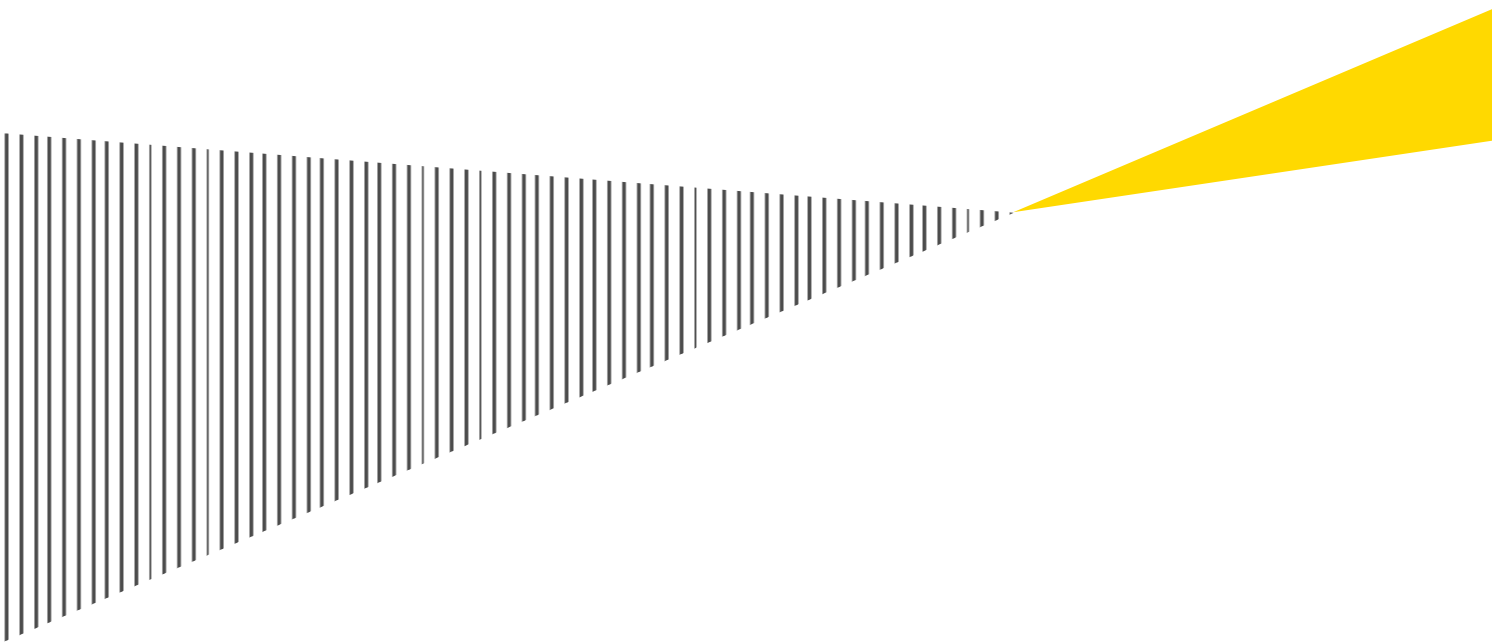


Vadstena kommun

Granskning av försörjningsstöd och biståndsbe- dömning



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1. Metod och avgränsning	4
2. Lagstiftningen	4
2.1. Kommunens riktlinjer	5
2.1.1. Kommentar	5
3. Organisation	5
3.1. Försörjningsstöd	5
3.2. Mål och uppföljning	7
3.2.1. Kommentar	7
4. Genomgång av ärenden	7
4.1. Försörjningsstöd	7
4.1.1. Kommentar	8
4.2. Ärenden kring biståndsbedömning	9
4.3. Bedömning av ärenden utifrån riktlinjer	9
4.4. Jämförelser med en del andra kommuner	9
5. Analys och slutbedömning	10

Sammanfattning

Kommunrevisionen har uppdragit åt Ernst & Young att biträda med en granskning av tillämpning av regler för försörjningsstöd och biståndsbedömning. Syftet är att granska hur följsamheten är mot uppställda lagkrav enligt Socialtjänstlagen och framtagna riktlinjer i kommunen. Den övergripande revisionsfrågan är:

- Hur sker tillämpning av regler för försörjningsstöd och biståndsbedömning och hur förhåller sig tillämpning till praxis i jämförelse med en del andra kommuner?

I granskningen framkommer följande huvudresultat.

Nämndens riktlinjer för såväl ekonomiskt bistånd som biståndsbedömning är utförliga, aktuella och tydliga. Det är tillfredsställande.

Kommunens organisation kring försörjningsstöd och biståndsbedömning är tydlig. Det finns mål men någon systematisk uppföljning utifrån detta görs inte. Det är en brist och nämnden borde överväga att göra systematiska uppföljningar utifrån målen.

När man följer ärendeutvecklingen för försörjningsstöd under de senaste tre åren visar det sig att mängden ärenden ökat med cirka 20 procent, från 1 292 ärenden år 2007 till 1 547 ärenden år 2009. Majoriteten av alla ärenden beviljas. Under det senaste året redovisades ett underskott motsvarande drygt 700 000 kr för försörjningsstöd i förhållande till budget.

Granskningen visade att vissa förbättringar kan övervägas. I frågor om försörjningsstöd behöver arbetsplaner upprättas omgående, mål med insatserna fortlöpande aktualiseras och förnyas; syftet med stödet är att göra den sökande kapabel att svara för sin egen försörjning, inte att bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Systematiska uppföljningar mot mål är viktiga att genomföra och besvärshänvisning bör följa beslut.

De resultat som framkom avviker inte från hur situationen är i flera andra kommuner som Ernst & Young reviderat.

1. Inledning

Kommunrevisionen har uppdragit åt Ernst & Young att biträda med en granskning av tillämpning av regler för försörjningsstöd och biståndsbedömning. Syftet är att granska hur följsamheten är mot uppställda lagkrav enligt Socialtjänstlagen och framtagna riktlinjer i kommunen. Den övergripande revisionsfrågan är:

- Hur sker tillämpning av regler för försörjningsstöd och biståndsbedömning och hur förhåller sig tillämpning till praxis i jämförelse med en del andra kommuner?

1.1. Metod och avgränsning

Granskningen avser förhållanden under år 2009. Granskningen genomförs i form av genomgång av styrdokument som budget, kommunala riktlinjer, lagkrav enligt socialtjänstlagen, delegationsordning och olika verksamhetsuppföljningar. Intervjuer har skett med ansvariga chefer.

Ett moment i granskningen har varit en genomgång av tolv individärenden rörande försörjningsstöd och tolv individärenden rörande beslut om bistånd inom främst äldreomsorgen. Inom vart och ett av individärendena har ansökningar omfattat mellan tio och tjugo beslut. Detta innebär att granskningen omfattar totalt mellan 100 och 200 beslut om stöd.

Den del i granskningen som avser genomgång av handläggning av ansökningar om försörjningsstöd och biståndsbedömning inom äldreomsorgen har vi utgått från att följande moment/uppgifter skall iakttas i utredningen inom respektive område:

- Vem utredningen gäller
- Hjälpbehov enligt ansökan
- Sökandes synpunkter
- Tidigare åtgärder av betydelse
- Utredarens bedömning
- Mål med insatsen
- Beslut

Av ett korrekt beslut skall följande framgå:

- Vad sökande begärt
- Vad som beslutats
- Vilka grunder beslutet vilar på
- Hur länge beslutet gäller

Urvalet av ärenden är gjort av tjänstemän på förvaltningen utifrån att vi velat få en variation av ärendetyper handlagda av olika handläggare, ärenden avseende både män och kvinnor, unga och lite äldre. Urvalet är kvalitativt.

2. Lagstiftningen

Socialtjänstlagen (SoL) slår i kap 4 § 1 fast att ”Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den sökande skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.”

2.1. Kommunens riktlinjer

Socialnämnden antog riktlinjer för biståndsbedömning för äldre och funktionshindrade enligt socialtjänstlagen 2007-03-13, med revidering 2009-05-12 (§83). Utöver det har nämnden antagit riktlinjer och anvisningar för ekonomiskt bistånd 2005-02-02 (§5).

I kommunens riktlinjer slås fast vilka handläggningsrutiner som skall gälla kring hantering av ansökan, dokumentation, beslut och överklagande och vilka biståndsbedömda insatser som kan bli aktuella. Det framgår också till vilken funktion som beslutanderätten är delegerad (handläggaren).

Kommunens riktlinjer för ekonomiskt bistånd är utförliga. De innehåller vilka grupper av sökande som kan vara aktuella, vad som ingår i det ekonomiska biståndet, vad som ingår i skäliga kostnader utöver riksnorm och vad som ingår i bistånd till livsföring i övrigt. Riktlinjerna innehåller också handläggningsrutiner, avslagsbeslut och i vilka sammanhang återkrav kan bli aktuella.

Grunden för en utredning om ekonomiskt bistånd är den enskildes behov. Hans eller hennes behov skall klarläggas och enligt socialtjänstlagen skall en individuell behovsprövning alltid göras. I riktlinjerna slås fast att "Behovsprövningen aldrig får ersättas av enbart en ekonomisk prövning."

2.1.1. Kommentar

Nämndens riktlinjer för såväl ekonomiskt bistånd som biståndsbedömning är utförliga, aktuella och tydliga. Det är tillfredsställande.

3. Organisation

Inom Individ- och familjeomsorgen hanteras frågor om ekonomiskt bistånd respektive biståndsbedömning av två olika grupper. Vuxengruppen består av socialsekreterare och arbetar med frågor kring försörjningsstöd. Totalt finns 2,5 tjänster för hantering av försörjningsstöd.

På biståndskontoret arbetar man med biståndsbedömning bl.a. för främst äldre som behöver olika insatser i hemmet. Totalt finns 2,6 tjänster för biståndsbedömning. Inom biståndsbedömningen är organisationen för beslut skild från utförandet, vilket innebär att när beslut tas om insats finns inget ansvar kopplat till kravet att hålla en budget i balans. Det är utförarsidan som har detta krav kopplat till sin budget, vilket betyder att kommunen via organisationen söker säkerställa att bedömningen kan göras utifrån den sökandes behov.

Det finns för närvarande två olika förvaltningssystem, ett för försörjningsstöd och ett annat för biståndsbedömning. I de fall ärenden berör båda områdena samverkar handläggarna.

3.1. Försörjningsstöd

Under de senaste tre åren har i genomsnitt 138 hushåll i Vadstena fått försörjningsstöd beviljat av kommunen. Det har skett en gradvis ökning för varje år. År 2007 var antalet hushåll som hade försörjningsstöd 130. Ett år senare hade antalet hushåll ökat med tio för att under år 2009 uppgå till 145 hushåll.

Varje hushåll fick i genomsnitt 5 864 kronor per månad under år 2007. Tre år senare hade detta ökat med nästan 1 000 kronor – till 6 813 kronor.

Sammanställning budget och utfall åren 2007-2009

	Budget	Utfall	Diff
2007	3 750	3 726	+ 25
2008	3 860	3 417	+443
2009	3 700	4 417	-717

När man följer ärendeutvecklingen för försörjningsstöd under de senaste tre åren visar det sig att mängden ärenden ökat med cirka 20 procent, från 1 292 ärenden år 2007 till 1 547 ärenden år 2009¹. Andelen avslag har under samman tid mer än fördubblats. Samtidigt visar statistiken att den absoluta majoriteten av alla ansökningar beviljas bidrag. År 2007 beviljades 93,6 procent av alla ansökningar bifall och tre år senare var motsvarande siffra 92,4 procent.

Nedan redovisas statistiken för bifall och avslag kvartalsvis de senaste tre åren.

Tabeller Volymer ärenden uppdelat på bifall avslag kvartalsvis de senaste tre åren

2007

	Bifall	Delavslag	Totalavslag
Kvartal 1	336	5	13
Kvartal 2	291	13	23
Kvartal 3	303	9	10
Kvartal 4	279	6	4
Summa	1209	33	50

2008

	Bifall	Delavslag	Totalavslag
Kvartal 1	273	5	10
Kvartal 2	281	5	17
Kvartal 3	287	3	12
Kvartal 4	289	13	18
Summa	1130	26	57

2009

	Bifall	Delavslag	Totalavslag
Kvartal 1	322	14	10
Kvartal 2	364	19	8
Kvartal 3	385	14	21
Kvartal 4	358	16	16
Summa	1429	63	55

I granskningen har vi försökt få fram sifferunderlag för beviljade biståndsansökningar inom äldreomsorgen ställt i relation till budget och utfall under de senaste åren, men detta har inte

¹ I summan avslag ingår både delavslag och totalavslag.

varit möjligt att få fram. För närvarande introduceras ett nytt ekonomisystem som i sig gör det svårare att snabbt ta fram begärda underlag. Dessutom är situationen allmänt något ansträngd vilket gör att personalresurserna prioriterats för mer akuta insatser.

3.2. Mål och uppföljning

Målet för försörjningsstöd är att det skall bidra till att ge bättre livskvalitet och förmåga till försörjning om inte detta kan ordnas på annat sätt, enligt de anvisningar som gäller. Människor som söker bidrag till egen försörjning är per definition i en utsatt situation, men prioriterade grupper i kommunens handläggning är kvinnor som behöver egen bostad, människor som lever med hot om elavstängning, personer som hotas av vräkning och personer som har psykiskt funktionshinder.

Nämnden har inte följt upp insatserna mot de uppställda målen.

3.2.1. Kommentar

Kommunens organisation är tydlig. Det finns mål men någon systematisk uppföljning utifrån detta görs inte, vilket nämnden borde överväga.

4. Genomgång av ärenden

I kvalitativa metoder brukar man framhålla att ett urval av omkring tolv är tillräckligt för att nå den s.k. kritiska massan för mättnad i datafångsten, dvs. det mönster som framträder är så pass tydligt att för varje tillkommande ärende därefter minskar sannolikheten för att det skulle uppträda avgörande skillnader med fler ärenden. I vår granskning tycker vi att detta stämmer.

Med 12 genomgångna ärenden per grupp är den bild som framträder över hur handläggningen sker förhållandevis entydig. I praktiken rör det betydligt fler beslut, eftersom varje beslut om försörjningsstöd t.ex. rör en månad och en person/familj ofta söker stöd under flera månader då möjligheterna till egen försörjning är begränsade. Samma gäller biståndsbedömning. I dessa fall följer ofta ett första beslut om t.ex. larm och ledsugning av kompletterande insatser efter ett tag. Det kan också röra sig om att en del insatser tas bort när nya tillkommer. I praktiken betyder detta att vi i granskningen tittat på mer än hundra beslut inom varje ärendegrupp.

Följande mönster framträder i granskningen av enskilda ärenden.

4.1. Försörjningsstöd

Genomgående finns en skriftlig ansökan från den sökande. I den framgår på vilka grunder som han/hon söker försörjningsstöd och till vad. I kommunen tillämpas principen att varje ansökan avser stöd under en månad, dvs. behöver personen stöd för samma sak flera månader måste en ny ansökan göras för varje månad.

Följande kan framhållas:

- Ärenden rör ekonomiskt bistånd enligt 4 kapitlet § 1 SoL.
- Vad ansökan avser
- Bifall och med vilken motivering (avslag är ytterst ovanligt)
- Vilka insatser som avses (uppehälle, mat, hyra, medicin, el.dyl.)
- Det framgår hur länge beslutet gäller

- Eventuell besvärshänvisning (inte systematiskt)
- Det belopp som beviljas (alltid enligt riksnorm)
- Vid avslag på vilka grunder det vilar
- Vem som beslutat

Utredningsarbetet bedrivs systematiskt och handläggarna följer en uppgjord arbetsmall. I dokumentationen finns en utredningsmall som är ifylld med fasta rubriker. Där refereras uppgifter från den sökandes ansökan etc. Sedan finns underliggande material i form av ansökningsblankett, hyresavtal, läkarkonsultationer etc. i en separat mapp i varje ärende. I många ärenden har kontrolluppgifter tagits fram över hyreskontrakt, banktillgodohavande, läkar- eller tandläkarkvitton etc. Det finns beräkningsunderlag där en summering av utgifter och tillgångar görs och en bedömning sker utifrån riksnorm.

Handläggningen är överlag likartad oavsett vem som handlagt ärendena, men det finns skillnader. En del handläggare är mycket noggranna med att redovisa bakomliggande underlagsmaterial som ansökningsblankett och dokument som verifierar redovisade uppgifter. I något fall var tillgången på sådan dokumentation mindre frekvent.

4.1.1. Kommentar

Genomgående upprättas en arbetsplan först efter några månader, ibland upp till fem-sex månader efter att första beslutet om försörjningsstöd tagits. Vidare är de mål som anges generellt utformade, t.ex. att bli självförsörjande genom studier eller arbete. Önskvärt vore att målen blev mer individanpassade och i de fall ett ärende blir långvarigt konkretiseras och tidssätts tydligare. Samma gäller att en noggrann prövning skall ske varje månad av en individs försörjningsförmåga.

Den utredningsmall som finns innehåller fasta rubriker och i de fall ett ärende blir långvarigt, mer än 10-15 olika månadsbeslut, för en individ, är intrycket att den målbeskrivning som finns kan uppfattas lite slentrianmässig. Det framgår inte alltid riktigt tydligt att det sker någon direkt förändring i målen, trots att insatser och samverkan med försäkringskassa eller arbetsförmedling tas upp, t.ex.

I mycket få fall finns avslag på ansökningar. De avslag som finns är för tillkommande kostnader. Besvärshänvisningen redovisas inte på ett systematiskt sätt. I ett av de granskade fallen, som dessutom omfattade en mycket lång följd av månader, redovisas att den sökande uppfattats ha lämnat oriktiga uppgifter, vilket är en mycket allvarlig anmärkning. Trots detta görs ingen polisanmälan och den sökanden beviljas efter ett tag fortsatt försörjningsstöd.

I socialtjänstlagen sägs att återkrav kan ske enligt 9 kap § 1 om någon fått felaktigt bistånd genom att han/hon lämnat oriktiga uppgifter, underlåtit att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bistånd beviljats obehörigen eller med för högt belopp. Detta tas också upp i nämndens egna riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd. I nämndens egna riktlinjer sägs också att den rutin som finns inte inskränker skyldigheten "att göra polisanmälan om den sökande avsiktligt lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter."² Trots detta görs alltså ingen polisanmälan. Det är inte tillfredsställande.

Ett intryck är att bedömningen blir något generös, särskilt i de fall en person/familj blir föremål för långvarigt stöd. Det finns en viss variation i handläggningen som har med handläggare att göra. Detta kan man behöva se över i samband med interna utvecklingsinsatser. Nedan ges en del förslag till förbättringar.

² Nämndens riktlinjer och anvisningar för ekonomiskt bistånd, Vadstena Kommun, 2005-02-02

- En individuellt upprättad arbetsplan med konkreta mål för den enskilde borde upprättas omgående i handlägningsprocessen
- De mål som sätts upp borde konkretiseras i de fall ett ärende blir långvarigt och förlöpande aktualiseras
- Besvärshänvisning borde medfölja besluten
- En jämnare handlägningsrutin, vilket innebär att alla handläggare redovisar samtliga underliggande dokument i akten vilka ligger till grund för beslut
- Det är förvånande att en misstanke om oriktigt lämnade uppgifter inte resulterat i polisanmälan, men kan hänga samman med en tillmötesgående grundinställning i handlägningsförfarandet

4.2. Ärenden kring biståndsbedömning

Ansökan om bistånd sker antingen via telefon eller skriftligt. I fler av de ärenden vi granskat är ansökan muntlig och behovet refererat i utredningsmaterialet. Utredningsgången är oftast enhetlig.

Ärendet utreds enligt 11 kap § 1. En utredningsmall används. Mål med insatsen anges ofta i bedömningen. Beslut om insats sker enligt 4 kap § 1. Beslut meddelas per telefon eller sker skriftligt. Det är vanligt att det första beslutet är skriftligt och följande beslut om kompletterande insatser meddelas muntligt. Båda varianterna kan emellertid förekomma i ett och samma ärende. Besluten varierar över tid, ibland tillsvidare, ibland tre-sex månader med uppföljning. Besvärshänvisning framgår inte regelbundet i de granskade ärendena.

I granskningen har vi försökt få fram verksamhetsstatistik över ärendemängden inom detta område, men på grund av att förvaltningen är i färd med utbyte av förvaltningssystem är det inte möjligt att få fram relevanta uppgifter.

4.3. Bedömning av ärenden utifrån riktlinjer

Handläggningen följer de riktlinjer som är fastställda av nämnden. Den variation som finns är att ansökan kan både vara muntlig och skriftlig och enligt riktlinjerna är båda möjliga. I ett avseende kan dock en förbättring göras och det gäller att tydligt ange besvärshänvisning vid beslut.

Vid en summering av hur dessa ärenden handläggs kan följande huvudlinjer identifieras.

- En formell skriftlig ansökan saknas ofta i ärendet
- Mål finns med insatsen
- Bedömning görs
- Utredningsgången är likartad
- Beslut tas med formell hänvisning till gällande lagrum
- Dokumentation finns
- Besvärshänvisning saknas ofta

4.4. Jämförelser med en del andra kommuner

Ernst & Young har granskat en del andra kommuners hantering av försörjningsstöd och biståndsbedömning och i dessa fall framträder ungefär samma mönster som i Vadstena kommun. Överlag finns det aktuella och fungerande rutiner som i huvudsak tillämpas på ett enhetligt sätt.

Samma brister som identifieras i Vadstena har identifierats i flera andra kommuners handläggning. Detta gäller målbeskrivningar som kan förefalla väl summariska, särskilt i fall där ett ärende blir långvarigt. Besvärshänvisning redovisas inte alltid heller. Verksamheten följs inte upp på ett systematiskt sätt mot uppställda mål.

5. Analys och slutbedömning

Syftet med den här granskningen var att se hur följsamheten är mot uppställda lagkrav enligt Socialtjänstlagen och framtagna riktlinjer i kommunen. Granskningen visade att det finns aktuella riktlinjer, en tydlig utredningsgång och ett systematiskt utredningsarbete som alla i huvudsak följer. Det är tillfredsställande. Men granskningen visade också att vissa förbättringar kan övervägas. Detta anges nedan.

I frågor om försörjningsstöd behöver arbetsplaner upprättas omgående, mål med insatserna fortlöpande aktualiseras och förnyas; syftet med stödet är att göra den sökande kapabel att svara för sin egen försörjning, inte att bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Systematiska uppföljningar mot mål är viktiga att genomföra och besvärshänvisning bör följa beslut.

Följande rekommendationer till förändringar förslås.

- Upprätta arbetsplaner omgående
- Aktualisera målen med insatser för försörjningsstöd löpande så att den sökande görs kapabel att svara för sin egen försörjning
- Besvärshänvisning behöver följa beslut
- Gör systematiska uppföljningar utifrån fastställda mål

2010-02-23

R Wallin