

Jämförelseprojektet

En jämförelse av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen -
hösten 2008



Kvalitetsnätverk Väst kust – Deltagande kommuner

Ale, Borås, Falkenberg, Kungälv, Mark, Partille, Stenungsund, Trollhättan, Uddevalla, Vänersborg

2009-01-26, reviderad 2009-02-25

Nätverket är en del av Jämförelseprojektet www.jamforelse.se.

Ett samarbete mellan SKL, RKA och Finansdepartementet

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Sammanfattning	4
1.1.1 Allmänt.....	4
1.1.2 Resurser, personal och utbetalat bistånd	4
1.1.3 Arbetsprocesser	4
1.1.4 Brukarfokus	5
1.1.5 Förbättringsarbete i kommunerna	5
1.2 Bakgrund	6
1.3 Metod och avgränsning	6
2. Jämförelse av resurser, personal och utbetalat bistånd	8
2.1 Ekonomiskt bistånd per invånare	8
2.1.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	8
2.2 Avvikelse mot standardkostnader	9
2.2.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	9
2.2.2 Kommentarer ekonomiskt bistånd per invånare och standardkostnader.....	9
2.3 Antal bidragsmånader per 1000 invånare och genomsnittlig kostnad per bidragsmånad	10
2.3.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	10
2.3.2 Kommentarer.....	11
2.4 Antal årsarbetare i förhållande till befolkningsstorlek.....	12
2.5 Utbetalt bistånd per årsarbetare.....	13
2.5.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	13
3. Arbetsprocesser	14
3.1 Handläggningstid	14
3.1.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	14
3.1.2 Kommentarer.....	15
3.2 Rättsäkerhet/Beslut som ändras av Länsrätten.....	15
3.2.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	15
3.2.2 Kommentarer.....	16
3.3 Biståndstidens varaktighet.....	16
3.3.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	16
3.4 Fallbeskrivningar ("case").....	19
3.4.1. Fall 1 - Beskrivning av fallet.....	19
3.4.2 Fall 2 Beskrivning av fallet	22

3.4.3 Sammanfattning - bedömning av fall	23
3.5 Uppgifter om kommunernas verksamhet med ekonomiskt bistånd	24
3.5.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	24
3.5.2 Resultat.....	25
3.5.3 Kommentarer.....	26
4. Brukarfokus.....	27
4.1 Brukartid.....	27
4.1.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	27
4.1.2 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Möte med brukare”	28
4.1.3 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Indirekt brukartid”	28
4.1.4 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Annan tid”	29
4.2 Enkät – Nöjd Brukarindex.....	31
4.2.1 Utgångspunkt och beskrivning.....	31
4.2.2 Resultat.....	32
4.2.3 Kommentarer.....	32
5. Avslutande diskussion.....	33

1. Inledning

1.1 Sammanfattning

1.1.1 Allmänt

Ekonomiskt bistånd ska vara den yttersta lösningen för försörjning när det inte finns andra möjligheter och är i första hand avsett att fylla tillfälliga behov av försörjning. Att tidigt fånga upp och bistå den sökande på ett sätt som förhindrar ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd är en viktig uppgift för socialtjänsten. För kommunens del är det viktigt att följa och utveckla arbetsformerna för ekonomiskt bistånd.

1.1.2 Resurser, personal och utbetalat bistånd

När det gäller kostnaderna för ekonomiskt bistånd varierar dessa stort mellan kommunerna. Detta även då underlaget ställs mot befolkningsstorleken. Den kommun som ligger högst avseende bistånd per invånare betalar dubbelt så mycket bistånd som den som ligger lägst. En del av förklaringen går att finna i att kommunernas situation ser mycket olika ut avseende social struktur, arbetsmarknad, utbildningsnivå med mera. En rättvisare bild är att jämföra kommunernas kostnader i förhållande till ”standarkostnad”, där kompensation har gjorts för respektive kommun avseende ålders-, social och geografisk struktur. Tre kommuner ligger här omkring 40 % över standardkostnad. Samtliga tre kommuner har låga kostnader per invånare. Av de övriga kommunerna ligger de flesta i nivå med eller lägre än standardkostnaden.

Vid en jämförelse mellan kommunerna utifrån genomsnittlig kostnad per bidragsmånad ser man att flera av de kommuner som har ett lågt antal bidragsmånader per invånare har en högre kostnad per månad än övriga kommuner

Nätverket har även jämfört antal årsarbetare per 1000 invånare och utbetalt bistånd per årsarbetare. Här finns ingen entydig bild som visar om många handläggare av ekonomiskt bistånd leder till högre eller till lägre utbetalt bistånd per årsarbetare. En viktig fråga som bör ställas innan siffrorna analyseras är om det är positivt med ett högt ekonomiskt bistånd per årsarbetare (hög effektivitet) eller med ett lågt (en bromsande, tillbakatryckande kraft).

1.1.3 Arbetsprocesser

Handläggningstiden är av stor betydelse för den som är i behov av ekonomiskt bistånd. Här har nätverket dels mätt tid från första kontakt till beslut och dels tid till första utbetalning då ansökan bifallits. Här finns stora variationer mellan kommunerna. Den kommun som har haft längst handläggningstid, omkring 50 dagar, har redan ändrat rutiner och minskat denna tid kraftigt. Noterbart är att tre kommuner inte kan ange handläggningstid överhuvudtaget enligt denna definition.

Även rättsäkerheten har undersökts. Den har undersökts genom mätning av antalet beslut som överklagats och hur många som ändrats i första instans. Det handlar genomgående om små tal och en naturlig tolkning är att rättsäkerheten är god.

När det gäller biståndstidens varaktighet finns det tydliga variationer mellan kommunerna. Flera kommuner ligger högt i förhållande till de övriga då det gäller hushåll som har sammanhängande bistånd över 11 månader. Några av nätverkets kommuner anger att de har mellan 70-80 % av hushållen i denna grupp. Skillnaderna mellan kommunerna bör kunna leda till frågor och jämförelser när det gäller rutiner och arbetssätt.

För att försöka jämföra handläggnings- och bedömningsrutiner kring bistånd, fick respektive kommun göra fiktiva biståndsbedömningar efter två beskrivna ”fall”. Bilden som visade sig var att kommunerna generellt gjorde olika bedömningar. Vissa gav bistånd till viss del, vissa

gav helt avslag. Här bör finnas möjlighet att fortsätta jämföra vad det är som skiljer i rutinerna mellan kommunerna och vad detta betyder utifrån ett brukarperspektiv.

1.1.4 Brukarfokus

Under rubriken brukarfokus gjordes två undersökningar. Den ena utgjorde en mätning av arbetstidens innehåll i tre huvudrubriker, ”brukartid”, ”indirekt brukartid” och ”annan tid”.

I medeltal träffar en biståndshandläggare sin brukare omkring 27 % av arbetstiden per arbetsvecka. Det finns en kommun som ligger på nästan 40 % av arbetstiden i direkt möte med brukaren och flera kommuner som ligger närmare 20 %. Här bör kommunerna ställa sig frågor om dessa skillnader också påverkar andra faktorer som är kopplade till biståndshandläggning. Är det viktigt att möta den som ”bedöms”?

Ett annat intressant mönster i denna undersökning är att vissa kommuner lägger nästan 50 % av sin arbetstid på dokumentation, medan andra kommuner har ungefär hälften så mycket tid på detta moment? Vad betyder detta utifrån ett rättsäkerhets-, brukar- och resursperspektiv?

Den andra undersökningen som gjordes var en brukarundersökning där ett ”Nöjdbrukarindex” mättes under två veckor. Generellt når kommunerna här höga värden, de flesta omkring 70-75 % nöjdhet. Viss osäkerhet kring mätmetodik och enkätens utformning gör att kommunerna uppmanas att följa upp denna undersökning, till exempel nästa år.

1.1.5 Förbättringsarbete i kommunerna

Sammanfattningsvis tror Västkustnätverkets medverkande projektledare att detta är en rapport som kan väcka många frågor och det är upp till respektive kommun att analysera sitt material och försöka hitta möjliga förbättringsområden. I slutet av rapporten presenteras ett förslag till en sammanfattande bild som respektive kommun kan ta hem och eventuellt vidareutveckla.

1.2 Bakgrund

Kvalitetsnätverk Väst kust är ett av tjugo nätverk som Sveriges Kommuner och Landsting samordnar inom ramen för det nationella "Jämförelseprojektet". I nätverket ingår kommunerna Ale, Borås, Falkenberg, Kungälv, Mark, Partille, Stenungsund, Trollhättan, Uddevalla och Vänersborg. Totalt omfattar nätverkets kommuner ca 443 000 medborgare.

Jämförelseprojektets primära syfte är att ta fram effektiva arbetsmodeller, där jämförelser i olika nätverk leder till praktiska förbättringar i verksamheterna. Inriktningen är att försöka finna sambandet mellan kostnader och kvalitet. Det är också en uttalad ambition att skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i kommunernas arbete med att förbättra sina verksamheter. För att lyckas med detta bygger projektets arbetsmetod på kommunernas egen kraft och uppfinningsrikedom.

Jämförelseprojektets intention är att nätverket årligen återkommer med två rapporter utifrån egenutvecklade och andra kvalitets- och resultatmått. Syftet med dessa rapporter är att ur ett brukar- och medborgarperspektiv ge underlag och tips för att förbättra kvaliteten i de deltagande kommunernas verksamheter. I samband med detta ska man kunna bedöma kvaliteten på arbetsprocesser och tjänster i den egna kommunen i förhållande till insatta medel.

Ett annat viktigt syfte i projektet är att kunna jämföra arbetet i den egna kommunen med vad som görs i andra kommuner. Goda exempel ska lyftas fram och vara en inspirationskälla till förbättringsarbete.

Några riktlinjer har varit vägledande för arbetet:

- Sifferskogar ska undvikas. Ett par enkla och mer eller mindre "givna" mått ska ges uppmärksamhet.
- Kvalitetsmått ska tas fram utifrån i första hand ett kommunlednings- och/eller medborgarperspektiv. Professionens perspektiv är sekundärt.
- Fokus ska vara att hitta och lyfta fram de goda exemplen.
- Sambandet mellan kostnader/resurser och kvalitet ska belysas. Syftet är att se om det finns ett direkt samband mellan höga kostnader och hög kvalitet.
- Det är omöjligt att ta fram en helt "sann" och heltäckande bild av verksamhetens kvalitet med ett fåtal mått. Måtten ska därför ses som indikatorer på att det finns skillnader i kvalitet. Dessa skillnader kan sedan ges olika förklaringar.
- Skillnader mellan kommunerna överlämnas till respektive kommun att analysera.

1.3 Metod och avgränsning

Projektgruppen har i sitt arbete hämtat statistik och uppgifter från centrala dataregister där det visat sig möjligt. Flera av måtten har också tagits fram lokalt och undersökningar under gemensamma mätveckor har gett underlag till nya mått. Väst kustnätverket har valt att dela upp denna jämförelse av ekonomiskt bistånd i tre huvudrubriker: "Jämförelse av resurser, personal och utbetalat bistånd", "Arbetsprocesser" och "Brukarfokus". En viktig kommentar till dessa huvudrubriker är att de inte är heltäckande och att de överlappar varandra. Flera av måtten kan därför placeras under mer än en rubrik. Nätverket har valt nedanstående sortering av de framtagna måtten:

A. Jämförelse av resurser, personal och utbetalat bistånd

1. Ekonomiskt bistånd per invånare
2. Avvikelse mot standardkostnader
3. Antal bidragsmånader per 1000 invånare och år samt genomsnittlig kostnad per bidragsmånad
4. Antal årsarbetare i förhållande till befolkningsstorlek samt utbetalt bistånd per årsarbetare

B. Arbetsprocesser

1. Handläggningstid
2. Rättsäkerhet/Beslut som ändras av Länsrätten
3. Biståndstidens varaktighet
4. Fallbeskrivningar ("case")

C. Brukarfokus

1. Brukartid
2. Enkät – Nöjd Brukarindex

2. Jämförelse av resurser, personal och utbetalat bistånd

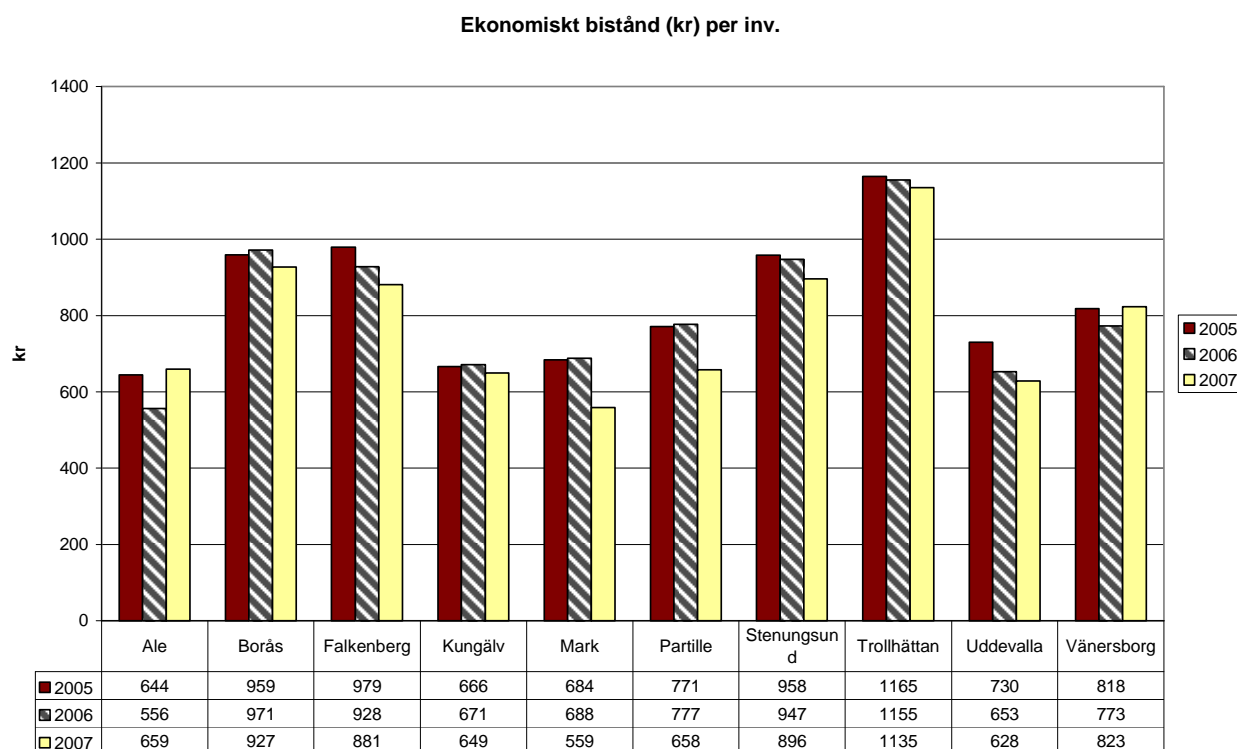
Det är svårt att jämföra verksamheten ”hantering av ekonomiskt bistånd inom ramen för socialtjänstlagen” mellan olika kommuner. Många externa faktorer påverkar utbetalt bistånd. Det kan till exempel vara demografi, social struktur, utbildningsnivå, invandrarsituation, ekonomisk tillväxt, arbetsmarknad och skattekraft. Dessa faktorer varierar ibland stort då de jämförs mellan nätverkets kommuner. I detta kapitel har nätverket jämfört ett antal olika mått som belyser kommunernas hantering av ekonomiskt bistånd. Ett sifferunderlag har tagits fram som gör det möjligt att jämföra nätverkets kommuner med varandra. Mycket av det som berörs i detta kapitel kan kopplas till resurser, men det finns ändå en tydlig beröring med ett medborgarperspektiv då en ”ressurssnål” hantering av försörjningsstöd borgar för att medborgarnas skattekronor används på ett effektivt sätt.

2.1 Ekonomiskt bistånd per invånare

2.1.1 Utgångspunkt och beskrivning

Nedan redovisas ekonomiskt bistånd per invånare. I de redovisade kostnaderna ingår kostnader för utredning och utbetalning av ekonomiskt bistånd. Bidrag till flyktingar ingår inte. Det är viktigt att påpeka att i underlaget ingår både biståndet som sådant och kostnaderna för utredning, administration och lokaler.

Diagram 1



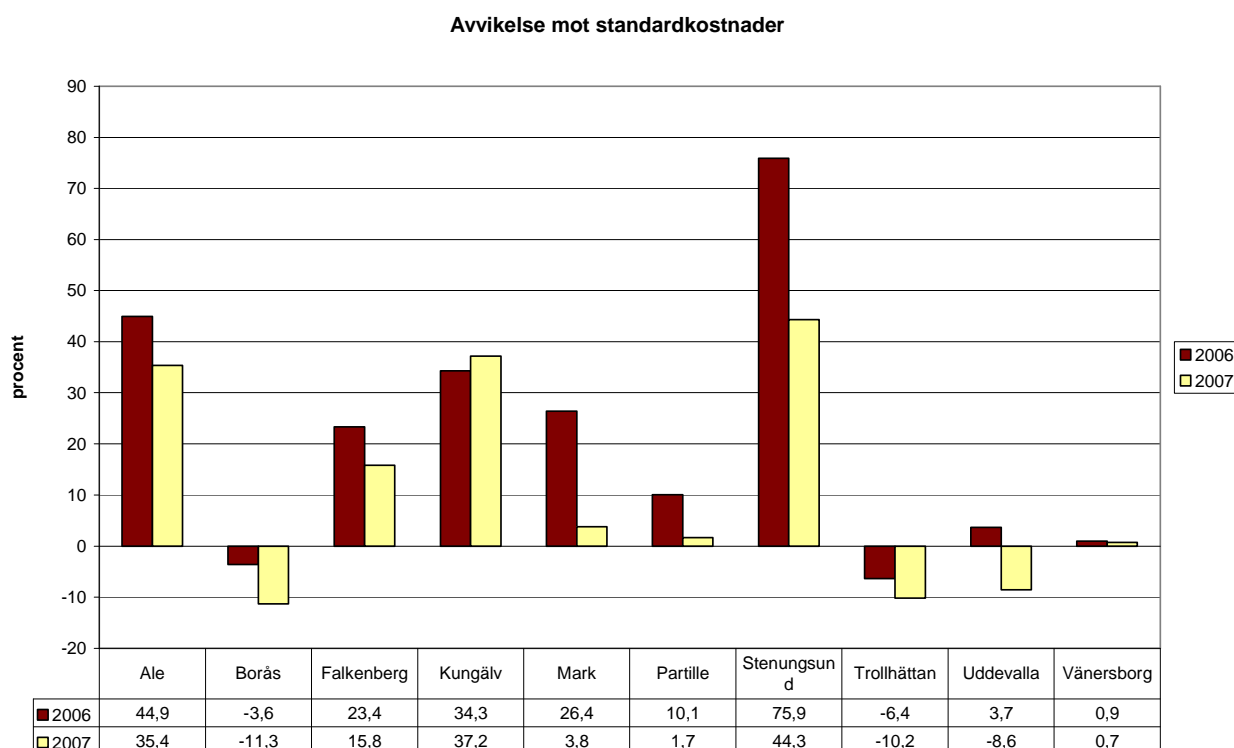
Källa: ”Vad kostar verksamheten i din kommun?” SKL/SCB

2.2 Avvikelse mot standardkostnader

2.2.1 Utgångspunkt och beskrivning

Standardkostnader kan kort förklaras som en metod att beskriva om en kommun har högre eller lägre kostnader för en viss verksamhet än vad som motiveras av till exempel åldersstruktur, sociala förhållanden och geografisk struktur. Tabellen och diagrammet visar alltså om en kommun har en verklig kostnad som ligger över eller under kommunens standardkostnad. Även dessa uppgifter är hämtade ur ”Vad kostar verksamheten i din kommun 2007?” (SKL/SCB).

Diagram 2



Källa: ”Vad kostar verksamheten i din kommun?” SKL/SCB

2.2.2 Kommentarer ekonomiskt bistånd per invånare och standardkostnader

Det ekonomiska biståndet räknat per invånare (diagram 1) skiljer sig kraftigt mellan kommunerna; från ca 600 kr/invånare (Ale) till närmare 1200 kr/invånare (Trollhättan).

Om man däremot jämför med standardkostnaden (diagram 2) framträder en annan bild. Ale, Kungälv och Stenungsund har år 2007 kostnader som tydligt överstiger standardkostnaden. Dessa kommuner har relativt låga kostnader per invånare. Borås, Trollhättan och Uddevalla ligger samma år något under sin standardkostnad.

Flertalet kommuners kostnader minskar i förhållande till standardkostnaden mellan år 2006 och 2007, dock ej för Kungälv och Vänersborg.

Man bör vara försiktig med att utifrån skillnader i kommunernas förhållande till standardkostnad dra slutsatser om en verksamhet är ”dyr” eller ”billig”. Dels är det ett begränsat antal faktorer som styr standardkostnaden och dels kan en kommun medvetet, av olika skäl, ha valt en viss ambitionsnivå för den aktuella verksamheten. Det finns ändå skäl att kommunerna ställer

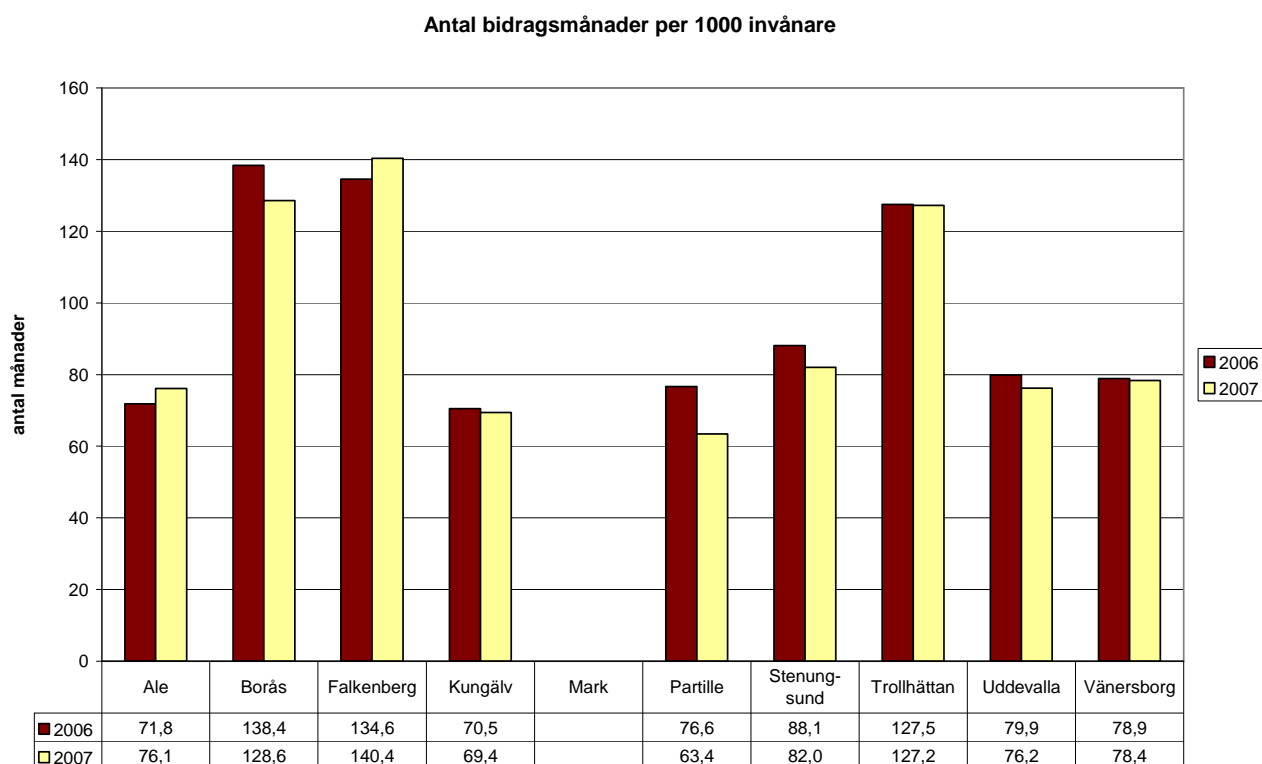
sig frågan om det finns förklaringar till siffrorna och om nivåerna är uttryck för medvetna prioriteringar.

2.3 Antal bidragsmånader per 1000 invånare och genomsnittlig kostnad per bidragsmånad

2.3.1 Utgångspunkt och beskrivning

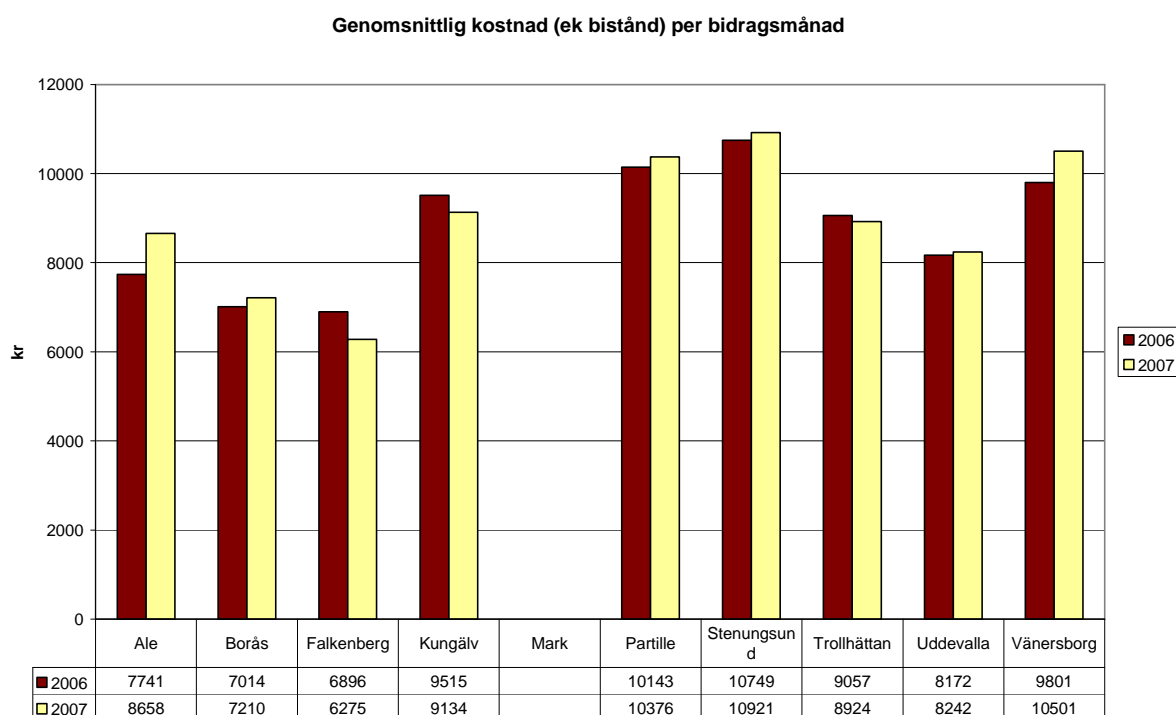
Bidragsmånad är den månad ett hushåll är aktuellt för ekonomiskt bistånd. Antalet bidragsmånader per 1000 invånare har räknats fram genom att summera alla månader som hushållen har fått ekonomiskt bistånd under det aktuella året. Måttet har sedan delats med antal 1000 invånare. Detta underlag har kommunerna själva tagit fram. Kostnad per bidragsmånad visar vad en bidragsmånad i genomsnitt kostar kommunen.

Diagram 3



Källa: Egen mätning samt befolkningsuppgifter från SCB. Värderna för Mark (2007) saknas.

Diagram 4



Bidragsmånader från kommunernas egen undersökning, kostnad ur "Vad kostar verksamheten i din kommun?" (SKL/SCB). Värderna för Mark (2007) saknas.

2.3.2 Kommentarer

När det gäller antal bidragsmånader (diagram 3) förekommer stora variationer mellan kommunerna. Borås, Falkenberg och Trollhättan har relativt högt antal bidragsmånader. Orsaken till denna variation kan vara faktiska skillnader i social situation i de olika kommunerna, men även medvetna prioriteringar kan ligga bakom. Ett mål för en kommun som helhet bör dock vara att ha ett lågt antal bidragsmånader per invånare eller åtminstone ha en minskande trend. I det senare fallet är det Borås, Stenungsund, Partille och Uddevalla som minskar antalet bidragsmånader mellan åren 2006 och 2007.

Bilden (diagram 4) blir annorlunda då man ställer kostnad för försörjningsstöd mot antal bidragsmånader. Det visar sig att skillnaderna mellan kommunerna minskar. Dock finns noterbbara skillnader. Borås och Falkenberg har relativt låg kostnad per bidragsmånad. Det bör påpekas att båda dessa kommuner ligger högt avseende antal bidragsmånader per invånare. Vänersborg, Stenungsund och Partille ligger däremot något över övriga när det gäller kostnad per bidragsmånad. Dessa kommuner har i motsats till de tre som nämns ovan relativt få bidragsmånader per invånare. En fråga som kan ställas är om det kan finnas ett samband mellan få bidragsmånader och en generösare inställning då det gäller att bevilja bistånd?

När det gäller kostnader per bidragsmånad, så är det endast Falkenberg och i viss mån Kungälv som har en minskande trend.

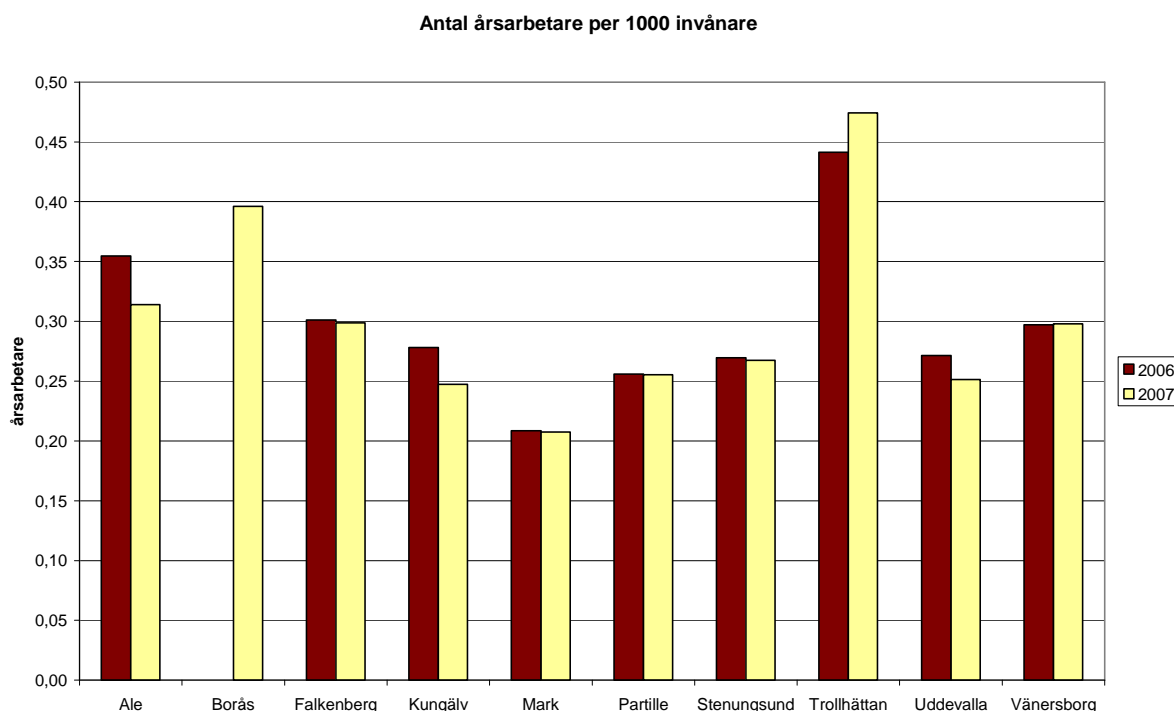
Generellt bör gälla att låga kostnader per biståndsmånad är positivt för kommunen, eftersom det kan tolkas som att det finns möjligheter till annan försörjning för de hushåll som mottar biståndet.

2.4 Antal årsarbetare i förhållande till befolkningsstorlek

2.4.1 Utgångspunkt och beskrivning

En jämförelse av antal handläggare kan ge en bild av den insatta resursen i förhållande till kommunens storlek och den målgrupp varje kommun har att arbeta med. Redovisningen i diagrammet nedan visar andel årsarbetare per 1 000 invånare i varje kommun. Antalet faktiska personer kan vara högre på grund av att del av tjänst ingår i det framräknade antalet årsarbetare.

Diagram 5



Källa: Kommunens egen mätning samt SBC:s befolkningsstatistik. OBS. Värde för Borås år 2006 saknas.

2.4.2 Kommentarer

Skillnaden mellan högsta och lägsta värde beträffande årsarbetare per 1 000 invånare är påtaglig. Det kan stämma med att Trollhättan och Borås också har höga kostnader per invånare. Det har å andra sidan även Falkenberg och Stenungsund, men i de fallen avspeglas detta inte i antalet årsarbetare. Marks låga antal årsarbetare stämmer med den ganska låga kostnaden per invånare, men samtidigt har Ale ännu lägre kostnader per invånare och ändå ett antal årsarbetare som ligger betydligt över Mark. Här är det viktigt att påpeka att i Ale har det inte gått att fastställa antalet årsarbetare som enbart handlägger ekonomiskt bistånd, då en rad övriga arbetsuppgifter också ingår i dessa tjänster. Angivet antal årsarbetare är därför något för högt. En fråga som kan studeras vidare är om antalet årsarbetare har någon betydelse för kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd alternativt för avvikelser från standardkostnaden.

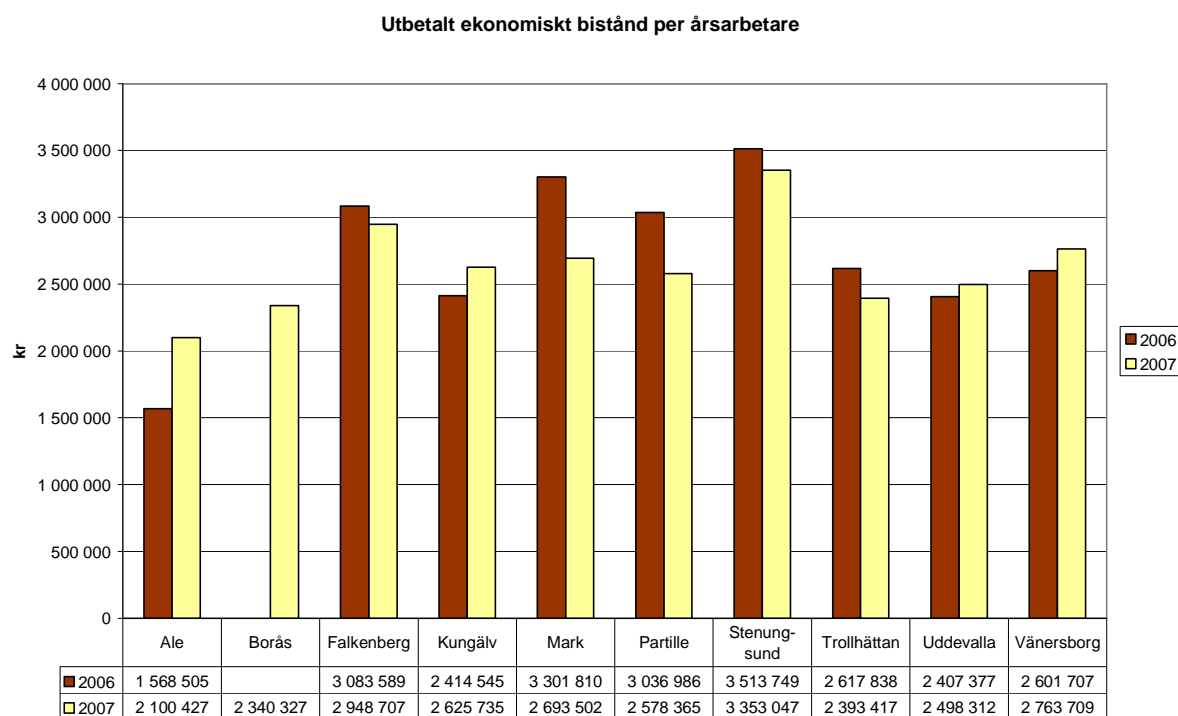
Kommunernas behov av personella resurser för hantering av ekonomiskt bistånd kan i många fall också bero på yttre förutsättningar som t.ex. hushållstyper eller klientberoende faktorer såsom arbetshinder, funktionsnedsättning, låg utbildning m.m. Även inre förutsättningar som organisation och arbetsformer kan spela in.

2.5 Utbetalt bistånd per årsarbetare

2.5.1 Utgångspunkt och beskrivning

Nätverket har haft ambitionen att studera hur effektiv kommunens hantering av ekonomiskt bistånd är. Det sätt som använts i rapporten är att mäta hur mycket bistånd som beviljas per årsarbetare i kommunen. Ett antagande kan då vara att ett högt utbetalt bistånd per årsarbetare innebär ett högt resursutnyttjande. Antagandet tar dock inte hänsyn till huruvida skälen till det utbetalda biståndet är jämförbara och inte heller till skillnader beträffande yttre och inre faktorer enligt ovan. En annan invändning mot detta resonemang är att en kommun med högt utbetalt bistånd per årsarbetare kan betraktas som mer "generös" när det gäller positiva beslut om bistånd än andra som har lägre kostnad per årsarbetare.

Diagram 6



Källa: Årsarbetare kommunens egen undersökning, utbetalt ekonomiskt bistånd ur "Vad kostar verksamheten i din kommun?"

2.5.2 Kommentarer

Här finns stora skillnader mellan kommunerna. Ale ligger lägst, med 1,5 – 2,0 mkr per årsarbetare och Stenungsund, med ca 3,5 mkr per årsarbetare, ligger högst.

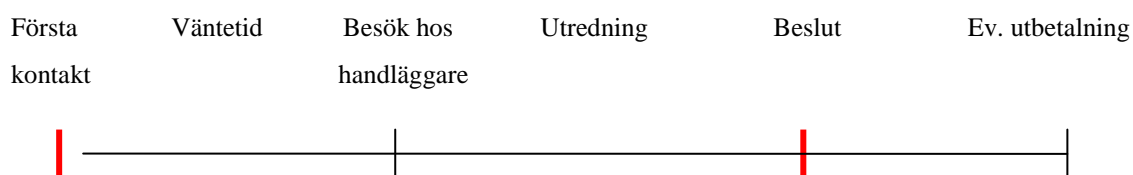
3. Arbetsprocesser

Effektiva arbetsprocesser är viktiga för att tjänster med hög kvalitet ska kunna produceras till en rimlig kostnad. Vid en första anblick kan de frågor som berör hur kommunerna arbetar med handläggning tyckas vara av rent intern karaktär, ett professionellt perspektiv. I de mått som redovisas nedan finns dock även mycket tydliga kopplingar till brukarens perspektiv och de tjänster som levereras. Exempelvis är rättsäkerhet och handläggningstid av största betydelse för en person som behöver ekonomiskt stöd. Lika väl har biståndstidens varaktighet betydelse för risken att hamna eller att inte hamna i ett bidragsberoende. De medverkande kommunerna har också försökt jämföra hur biståndsbedömningen görs i två fiktiva ”fall”, vilket visar att brukarna kan få olika beslut i olika kommuner.

3.1 Handläggningstid

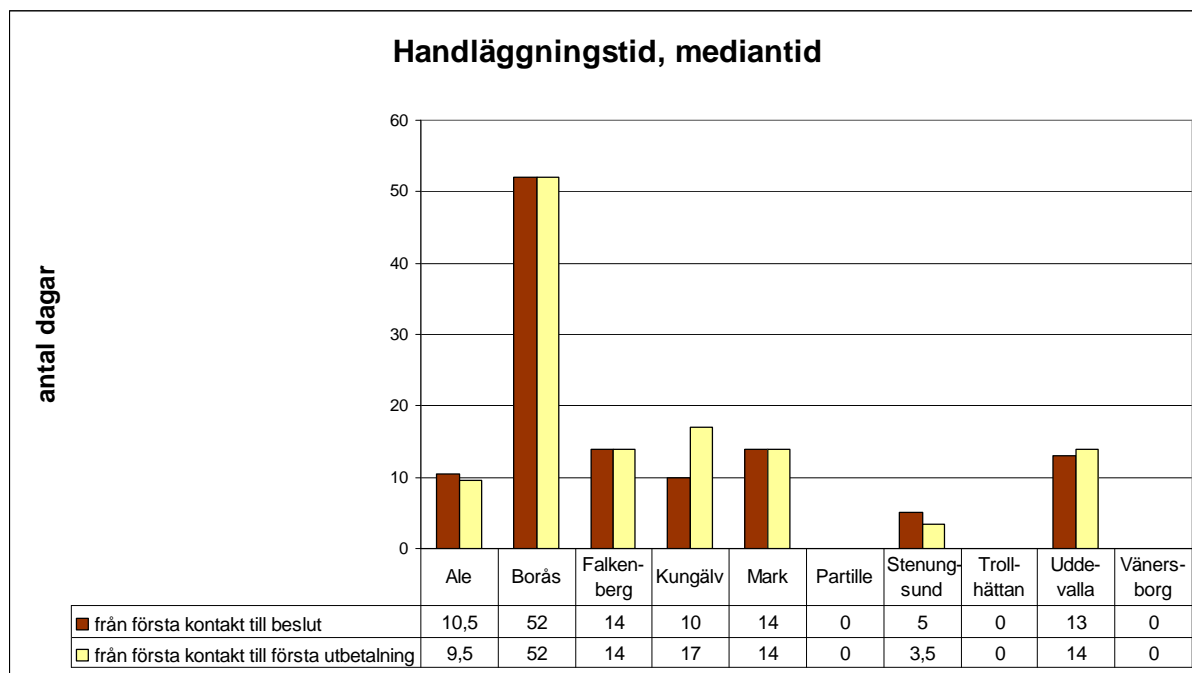
3.1.1 Utgångspunkt och beskrivning

Tiden är en viktig kvalitetsfaktor för den enskilde klienten. Att inte behöva vänta för länge på kontakt och insats när man är i en utsatt situation har stor betydelse. Tidsperioden från första kontakt till att utredning startar, till att beslut fattas och insats påbörjas alternativt avslås kan mätas och delas upp på flera sätt. Vår utgångspunkt är att i första hand se det utifrån brukarens perspektiv. Detta innebär att han/hon är mest intresserad av hur lång tid det tar från första kontakt till det att man fått den insats/bistånd som man vill ha. Vi redovisar i rapporten mediantid från första kontakt till beslut och, vid bifallsbeslut, till verkställighet, det vill säga tid för första utbetalning. Processen kan beskrivas med nedanstående bild:



Mätningen har omfattat alla nya beslut om ekonomiskt bistånd som fattats under september 2008.

Diagram 7



Källa. Kommunens egen mätning. OBS. Uppgifter saknas för Partille, Trollhättan och Vänersborg

3.1.2 Kommentarer

Mediantiden från kontakt till beslut ligger mellan 5 - 17 dagar för alla kommuner förutom för Borås som har 46 dagar. Borås har endast kartlagt en vecka för ett begränsat antal handläggare (4 st), vilket kan ha betydelse för siffrornas representativitet. Det är viktigt att påpeka att nya rutiner för att korta de långa väntetiderna har införts från och med oktober 2008. Väntetiden i Borås uppges i dagsläget ligga mellan 2-4 veckor.

Stenungsund har relativt övriga kommuner mycket korta handläggningstider. I Stenungsund fattas många gånger beslut om bistånd och beslut om utbetalning samtidigt på samma dag. I akuta lägen eller i avvaktan på att pengarna ska komma in på konto kan biståndstagarna få presentkort eller rekvisition.

Partille, Trollhättan och Vänersborg bokför inte datum för första kontakt och kan därför inte uppge hur lång väntetiden är enligt den definition som använts i undersökningen.

3.2 Rättsäkerhet/Beslut som ändras av länsrätten

3.2.1 Utgångspunkt och beskrivning

Rättsäkerheten är viktig för den enskilde och även för medborgarnas bild av i vilken omfattning kommunen lever upp till de lagar och riktlinjer som styr verksamheten. Detta är två anledningar till att titta på detta mått. Tabell 1 redovisar alla beslut om ekonomiskt bistånd som fattades under 2007 samt hur många som överklagades till länsrätten. Den visar också hur många beslut som ändrats i länsrätten till den enskildes fördel. Uppgifterna har sammanställts av respektive kommun för denna undersökning.

Tabell 1

Rättsäkerhet	Ale	Borås	Falkenberg	Kungälv	Mark	Partille	Stenungs- und	Trollhättan	Uddevalla	Vänersborg
Antal beslut om ekonomiskt bistånd under 2007	3939	20954	6596	-	3717	2684	2122	10539	4871	7180
Antal beslut som överklagats till Länsrätten under 2007	-	143	66	-	33	47	23	20	58	55
Antal beslut som ändrats i länsrätten under 2007	-	-	1	-	2	2	0	4	3	2

Källa: Kommunens egen mätning. OBS. Inga uppgifter från Kungälv, inga från Ale avseende överklaganden/ändrade beslut, samt för Borås avseende ändrade beslut.

3.2.2 Kommentarer

Generellt konstateras att i alla kommuner överklagas få beslut och att ännu färre ändras i länsrätten. Detta kan tolkas som att kommunerna har en tillfredställande/god rättsäkerhet i sin handläggning av ekonomiskt bistånd. En fråga som kommunerna kan ställa sig är om de låga siffrorna kan tolkas i motsatt riktning? Skulle ett högre antal överklagade beslut kunna tolkas som ett tecken på att kommunen har en bättre rättsäkerhet?

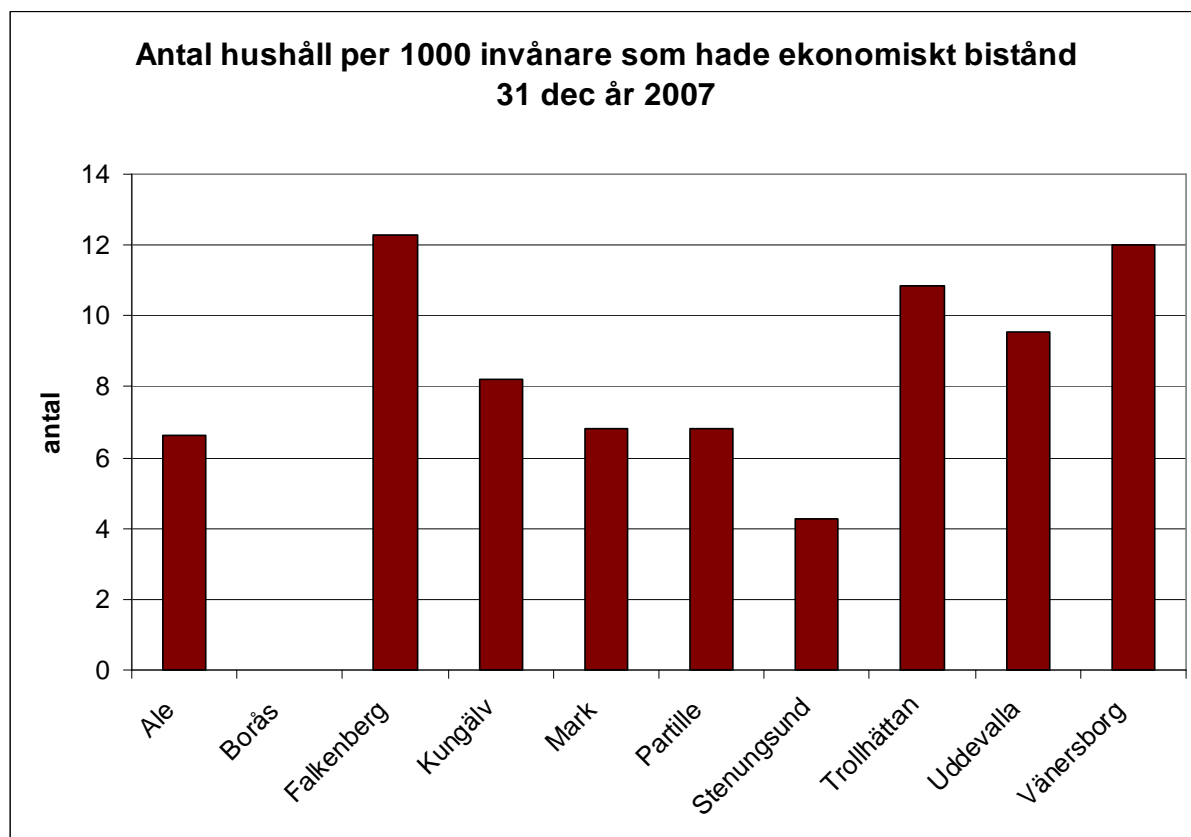
Tre kommuner kan här inte ange något fullständigt underlag. Kungälv har på grund av byte av verksamhetssystem under mätperioden inte kunnat få fram några siffror. I Ale bokförs inte ett underlag så att efterfrågade mått kan tas fram. Borås har inte kunnat ange antalet ändrade beslut i länsrätten.

3.3 Biståndstidens varaktighet

3.3.1 Utgångspunkt och beskrivning

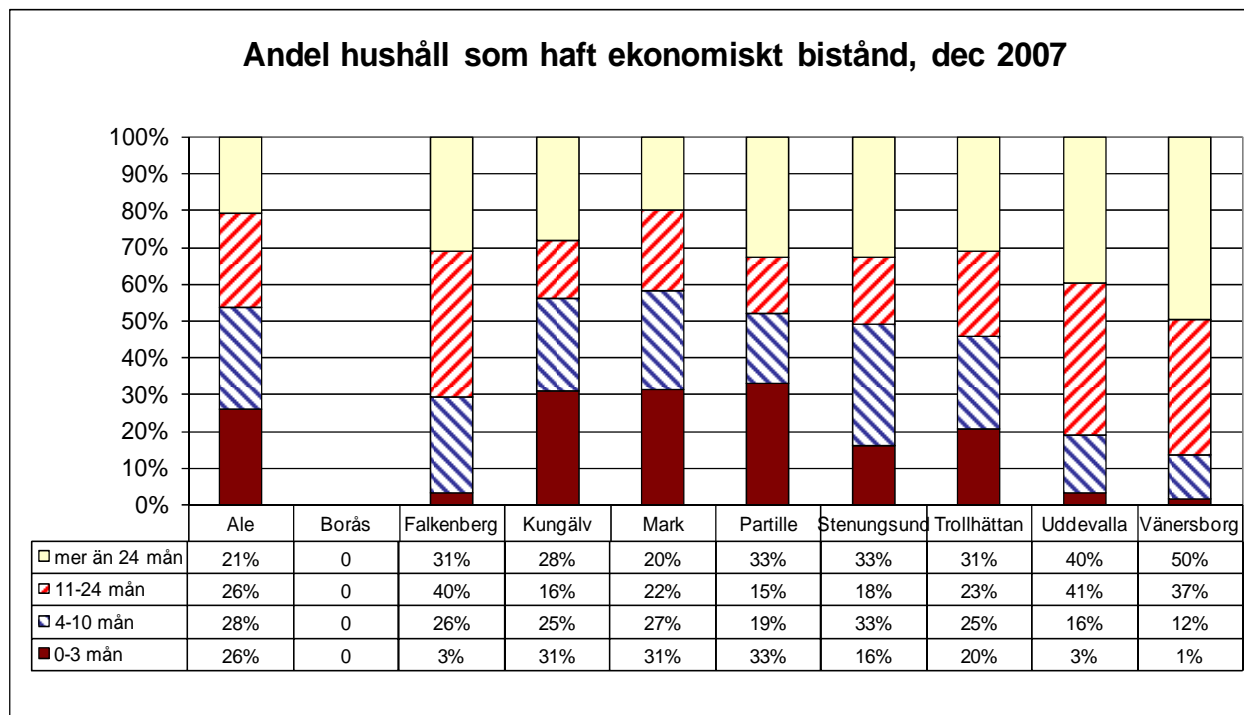
Ekonomiskt bistånd ska vara den yttersta lösningen för försörjning då andra möjligheter inte finns och är avsett att fylla tillfälliga behov av försörjning. För kommunens del är ekonomiskt bistånd en kostnad som är viktig att följa och en verksamhet som det är viktigt att utveckla arbetsformer för. Att tidigt fånga upp och om möjligt bistå den sökande på ett sätt som förhindrar ett långvarigt behov av ekonomiskt bistånd är en viktig uppgift för socialtjänsten. I diagram 8 nedan redovisas hur många hushåll som hade ekonomiskt bistånd per 31 december 2007. I diagram 9 anges andel hushåll som hade ekonomiskt bistånd per 31 december 2007 fördelat inom fyra tidsintervall avseende biståndstidens varaktighet. I diagram 10 har kommunerna i nätverket redovisat hur många av de hushåll som hade bistånd i september 2007 fortfarande hade detta i september 2008.

Diagram 8



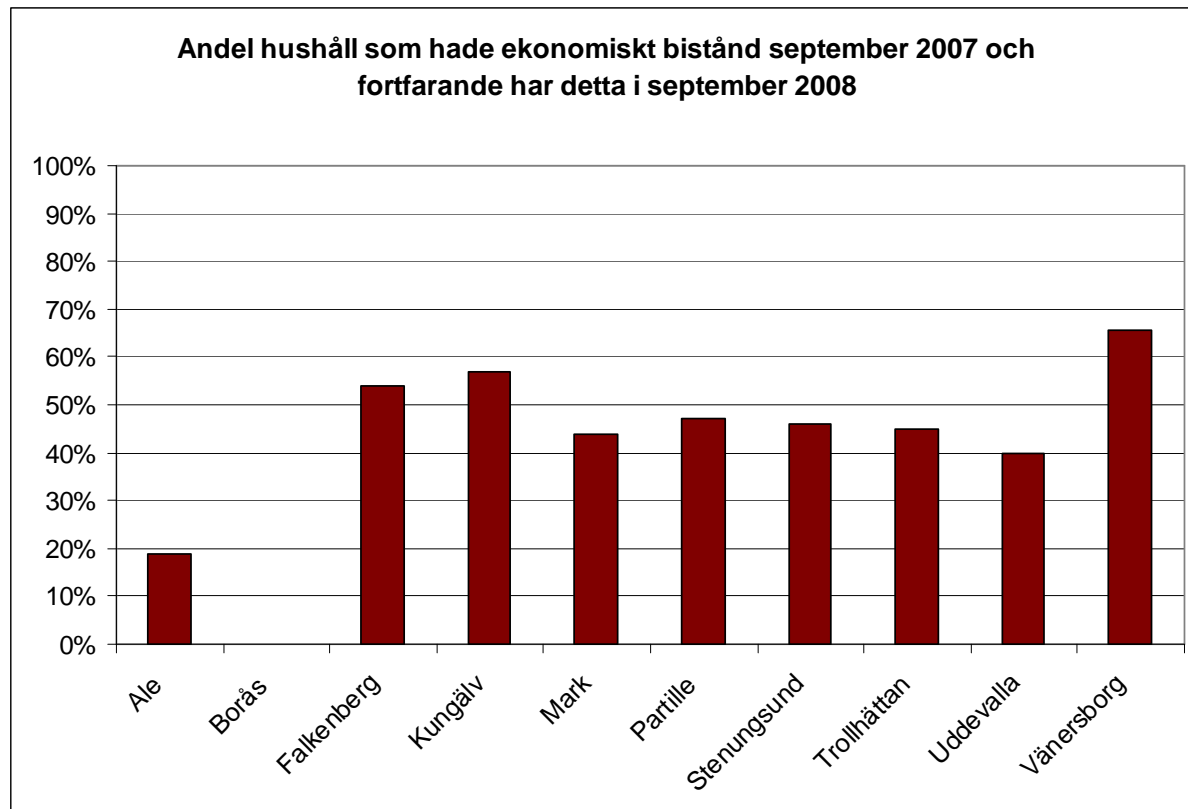
Källa: Kommunens egna uppgifter. OBS. För Borås saknas uppgifter.

Diagram 9



Källa: Kommunens egna uppgifter. OBS. För Borås saknas uppgifter. Det är viktigt att notera att vissa kommuner här redovisar hushåll med en sammanhängande biståndperiod och vissa redovisar ”öppna ärenden” där det kan ha förekommit kortare eller längre perioder där bistånd inte.

Diagram 10



Källa: Kommunens egna uppgifter. OBS. För Borås saknas uppgifter. Se även kommentarer diagram 9.

3.3.2 Kommentarer

Det är en stor skillnad på antal hushåll som får ekonomiskt bistånd (diagram 8) i de olika kommunerna. Det varierar från drygt 4 per 1000 invånare i Stenungsund till drygt 12 i Falkenberg och Vänersborg. Även Trollhättan och Uddevalla ligger högt på omkring 10 bidragshushåll per 1000 invånare.

I stort sett samma mönster återkommer i diagram 9, som visar på hur länge hushållen uppbär bidrag. Kommunerna Falkenberg, Uddevalla och Vänersborg ligger högt när det gäller antal hushåll och har även störst andel hushåll som fått bidrag under en längre tid. Mönstret bryts av Trollhättan, som här har lägre andel med långvarigt bistånd. Stenungsund som har lägst antal bidragshushåll har däremot en relativt stor del som har lång varaktighet.

Vissa skillnader syns i diagram 10, som visar hur stor andel av kommunernas bidragshushåll som fortfarande efter 12 månader får bistånd, räknat från den 30 september 2007 till den 30 september 2008. Vänersborg, Falkenberg och Kungälv ligger högt med över 50 % av hushållen ”kvar i systemet”. Ale kommun har här lägst andel hushåll, ca 20 %.

I Ale eftersträvar man aktivt att avbryta biståndsutbetalningar om det finns möjlighet, trots att ärenden fortfarande är öppna. Ambitionen är att hela tiden hitta alternativa försörjningsmöjligheter. Detta kan leda till att hushåll inte får sammanhängande bistånd annat än i kortare perioder vilket kan förklara Ales låga nivå i diagram 10. De högre siffrorna i diagram 9 för Ales del beror på att kommunen här har redovisat ”öppna ärenden” oavsett om de erhållit bistånd under hela denna tid. Även Uddevalla har redovisat på detta sätt. Andra kommuner har redovisat hushåll med en sammanhängande biståndsperiod.

Det är viktigt att påpeka att det finns vissa oklarheter i underlaget för diagram 9 och 10. Det finns kommuner som redovisar öppna ärenden och andra som redovisar faktiskt sammanhängande biståndsgivning. För noggrannare analys av materialet bör kommunerna gå tillbaka och undersöka siffrorna.

3.4 Fallbeskrivningar ("case")

Nätverket har låtit handläggare i kommunerna bedöma två olika personers begäran om ekonomiskt bistånd utifrån fallbeskrivningar. Vid bedömningen har handläggarna fått ta ställning till ett antal frågeställningar, sammanställda av nätverket. Handläggningen har i övrigt följt den ordinarie processen i respektive kommun. Nätverket ville med detta undersöka om handläggning, bedömning och beslut i enskilda ärenden blir olika, beroende på vilken kommun man vänder sig till.

3.4.1. Fall 1 - Beskrivning av fallet

Klienten är en ensamstående man född 1976. Han kom till Sverige från Bosnien 1995 och har två umgängesbarn, flicka född 1999 och pojke född 2001. Fram till att mannen blev avhyst har barnen bott hos honom varannan helg. Han avslutade SFI 1997 och har därefter läst ett par år på KomVux. Han har haft en kortare anställning som truckförare. 2003 råkade han ut för en arbetsplatsolycka och skadade axeln. Axelskadan gör att han inte kan ta vilka arbeten som helst. Han har tidigare varit sjukskriven på grund av axelskadan men är nu inskriven vid arbetsförmedlingen och uppger sig vara aktivt arbetssökande.

Mannen flyttade till sin mor för ett par månader sedan. Han bodde tidigare i en annan kommun men blev vräkt från sin lägenhet på grund av obetalda hyror. Modern bor i en tvårumslägenhet och har inte plats för sonen och hans barn. Det kommunala bostadsbolaget har vägrat att anvisa honom bostad eftersom han saknar inkomster samt att han har skulder hos krono-

fogdemyndigheten. Mannen har i dagsläget inga egna inkomster. Han är inte berättigad till sjukpenning eller arbetslöshetsersättning.

Genom kommunens försorg är han placerad på praktik (kompetenshöjande verksamhet) på kommunens arbetsmarknadsenhet. Mannen tycker inte att han klarar av jobbet på grund av sin axelskada och har inte kommit till sin praktik. Han har besökt läkare som gjort bedömningen att han inte bör vara sjukskriven på grund av sin skada. När läkare inte vill sjukskriva honom tycker mannen att han inte vill arbeta gratis och säger att han vill söka arbete på egen hand. Han vill inte fortsätta på arbetsmarknadsenhetens praktik.

Mannen ansöker om ekonomiskt bistånd till sin försörjning, umgängeskostnader samt bistånd med bostadsanskaffning för att kunna fortsätta umgänget med sina barn. Vilket beslut skulle socialtjänsten fatta? Är han berättigad till bistånd och i så fall i vilken form? Hur ska man se på hans boendesituation? Hur påverkar barnkonventionen/barnperspektivet besluten i ärendet?

3.4.1.1 Resultat

Kommunerna är samstämmiga i beslutet att avslå begäran om ekonomiskt bistånd. Partille öppnar dock dörren för ett bifall efter en månad om den sökande då följt uppgjord planering. Genomgående anges som skäl att den sökande inte är berättigad till försörjningsstöd då han inte skött planerad praktik och kompetenshöjande verksamhet eller på annat sätt gjort det som åligger honom för att bidra till sin egen försörjning. Kommunerna skiljer sig däremot en del när det gäller beslut om andra insatser.

Fyra kommuner (Borås, Kungälv, Trollhättan, Uddevalla) avslår ansökan i sin helhet. Tre kommuner, Ale, Falkenberg och Vänersborg, beviljar akut bistånd till mat/livsmedel (Falkenberg dessutom till hygienartiklar).

Som enda kommun beviljar Stenungsund bistånd för bostadsanskaffning medan Ale vill utreda bostadsfrågan och bifaller med förbehåll. I Marks kommun lämnas ansökan om kommunal borgen till sociala utskottet. Vänersborg bistår inte till anskaffning av bostad men kan tänka sig bevilja bistånd för faktisk rimlig bostadskostnad mot uppvisande av giltigt hyreskontrakt.

Falkenbergs kommun är ensam om att utan förbehåll lämna bifall till bistånd för umgängeskostnader. Partille och Vänersborg kan bifalla med visst förbehåll.

Tabell 2 Sammanställning över respektive kommuns beslut angående fall 1.

A (rött) = avslag, B (grönt) = bifall, C (gult) = ev. bifall efter ytterligare utredning eller bifall med förbehåll

Ale	Ansökan om försörjningsstöd avslås. Akut bistånd till mat beviljas med hänvisning till kommunens yttersta ansvar då behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Särskild boendeutredning görs för utredning om det föreligger särskilda skäl till förtur till lägenhet via socialtjänst och om han aktivt försökt att lösa sin boendesituation på egen hand. Vid det fall att han inte får bo kvar hos sin mamma och står utan tak över huvudet beviljas akut bistånd till boende på vandrarhem i avvaktan på att en mer långsiktig boendelösning kan komma till stånd.	A	B	C
Borås	Avslag	A		
Falkenberg	Ansökan avslås i sin helhet Bistånd beviljas till livsmedel och hygienartiklar samt umgängeskostnader	A	B	
Kungälv	Avslag gällande försörjningsstöd; mannen utnyttjar inte den möjlighet som kommunen erbjuder i form av kompetenshöjande praktik. Avslag gällande umgängesnorm; mannen kan inte ta emot barnen i sitt nuvarande boende. Avslag gällande boendeanskaffning; Mannen tillhör inte någon prioriterad grupp och har därför heller inte särskilda skäl.	A		
Mark	Avslag på försörjning och umgängeskostnader Ansökan till socialutskottet om kommunal borgen, (socialutskottet fattar beslut)	A		C
Partille	Avslag till uppehälle och umgänge första månaden. Därefter beviljas han under förutsättning att han följer då uppgjord planering. Avslag bostadsanskaffning.	A	B	
Stenungsund	Att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 5 § SoL avseende riksnorm och umgängeskostnader. Att bevilja bistånd enligt 4 kap 1 § SoL avseende bostadsanskaffning.	A	B	
Trollhättan	Avslag	A		
Uddevalla	Att enligt 4 kapitlet 1 § socialtjänstlagen avslå ansökan om ekonomiskt bistånd avseende uppehälle samt umgängeskostnader, då mannen inte gör vad som åligger honom för att bidra till sin försörjning genom att hon inte sköter sin anvisade praktik (kompetenshöjande verksamhet) eller är sjukskriven.	A		
Vänersborg	Avslag, bistånds rätt enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen föreligger inte. Avböjer kompetenshöjande verksamhet som torde öka hans möjligheter att komma vidare och på sikt bli självförsörjande. Är inte sjukskriven och har av läkare inte bedömts ha hinder arbeta. För att undvika nödsituation beviljas reducerad riksnorm motsvarande budgetpost livsmedel. Vid bistånds rätt där personen har umgänge godtas sådana kostnader för att möjliggöra umgänge. När bistånds rätt däremot inte föreligger utgår inte bistånd till umgänge i första skedet, men annan bedömning kan göras i förlängningen med hänsyn till barnets situation. Kan ej bistå till anskaffning av bostad, men faktisk rimlig bostadskostnad kan det utgå bistånd till mot uppvisande av giltigt hyreskontrakt när han får sådant	A	B	C

Respektive kommuns bedömning av ärendet redovisas i bilagan till denna rapport.

3.4.2 Fall 2 Beskrivning av fallet

Ensamstående kvinna som är änka sedan drygt två år. Hennes barn är familjehemsplacerade sedan tidig ålder. Hon har sporadiskt umgänge med dem. Kvinnan har inkomster av sjukersättning sedan flera år tillbaka. Efter maken har hon haft en del försäkringspengar som nu är slut.

Kvinnan uppsöker socialtjänsten och ansöker om försörjningsstöd till de två senaste månadernas hyra och elräkning. Normberäkningen visar att kvinnan genom egna inkomster kan tillgodose behovet. Det framkommer att hon beviljats en hyra för cirka ett halvår sedan. Även då fanns utrymme i egna ekonomin att bekosta hyran.

Vid samtal med kvinnan framgår att hon inte kan precisera vad hon använt sina pengar till istället för att betala hyra och el. Hon säger att hon har många prenumerationer som är viktiga. Det framkommer även under samtalet att hon betalar sina räkningar personligen på posten. Hon vill inte ha några giron att betala igenom. Hon säger att hon inte gått i samma klass som sin tvillingsyster utan att hon gått i specialklass men att hon har klarat sig bra i livet i alla fall. Kvinnan informeras om möjligheten till god man men tycker inte att hon har något behov av en sådan eftersom hon vill klara sig själv och är bra på att fylla i blanketter. Kvinnan vill bara ha hjälp med hyrorna eftersom hon inte kan bo på gatan med alla sina möbler.

Vilket beslut får kvinnan på sin ansökan om försörjningsstöd till hyra och elräkning? Vilka ytterligare insatser kan bli aktuella?

3.4.2.1 Resultat

Fem kommuner (Falkenberg, Kungälv, Mark, Trollhättan och Uddevalla) avslår ansökan helt. Fyra kommuner (Ale, Partille, Stenungsund och Vänersborg) beviljar bistånd mot återkrav medan Borås som enda kommun eventuellt kan tänka sig bistånd till mat. Samtliga kommuner resonerar om möjligheten till andra insatser såsom förmedling (vilket innebär att hennes inkomster kommer till socialtjänsten och förmedlas efter upprättad genomförandeplan), god man och ekonomisk rådgivning. Stenungsunds kommun beviljar också bistånd till förmedling.

Tabell 3 Sammanställning över respektive kommuns beslut kring fall 2.

A (rött) = avslag, B (grönt) = bifall, C (gult) = ev. bifall efter ytterligare utredning eller bifall med förbehåll

Ale	Mot bakgrund av att kvinnan har ett normöverskott för de månader ansökan avser blir det ett avslag på hennes ansökan enligt 4 kap 1 §. Bifall sker dock mot återkrav enligt 4 kap 2 § under förutsättning att sökande genom förmedling av egna medel garanterar löpande hyra och återbetalning av utgivet bistånd. Man skall även väga in tidigare insatser som att kvinnan beviljats bistånd till hyresskuld trots tillräckliga inkomster utan att detta lett till en varaktig förändring av prioritering av livsnödvändiga utgifter.	A	B
Borås	Avslå ansökan om ek bistånd till elräkningar och hyresskuld (Ev bifall till ansökan om ek bistånd till mat)	A	C
Falkenberg	Ansökan avslås i sin helhet	A	
Kungälv	Avslag enligt 4 kap 1 § SoL	A	
Mark	Avslag	A	
Partille	Avslå hyresskuld samt elskuld enligt 4:1 men bevilja mot återbetalning enligt 4:2.	A	B
Stenungsund	Att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap 1 § SoL avseende hyres- och elskuld. Att bevilja bistånd enligt 4 kap 2 § SoL avseende hyres- och elskuld mot återkrav enligt 9 ap 2 § 2 st. Att bevilja bistånd enligt 4 kap 1 § SoL avseende förmedling.	A	B B
Trollhättan	Avslag	A	
Uddevalla	Att enligt 4 kapitlet 1 § Socialtjänstlagen avslå ansökan om ekonomiskt bistånd avseende hyra och elräkning, då kvinnan är tillförsäkrad en skälig levnadsnivå genom egna inkomster.	A	
Vänersborg	Avslag enligt socialtjänstlagen 4 kap 1 §; bistånd mot återbetalning enligt socialtjänstlagen 4 kap. 2 §.	A	B

Respektive kommuns bedömning av ärendet redovisas i bilagan till denna rapport

3.4.3 Sammanfattning - bedömning av fall

Det är tydligt i båda de fall som beskrivs ovan att kommunerna bedömer dessa på olika sätt. Variationen är stor när det gäller om den sökande erhåller någon form av bistånd eller om det ges ett entydigt avslag. Det ligger nära till hands att uppfatta resultatet av undersökningen som en tydlig signal som visar att det har stor betydelse i vilken kommun en bidragssökande bor. Intrycket är att de bedömningsrutiner och den praxis som respektive kommun använder sig av skiljer sig en hel del. I ett medborgar-/brukarperspektiv måste detta anses vara otillfredsställande då en likvärdig bedömning är krav som brukare borde kunna ställa.

Det är viktigt påpeka att när det gäller en realistisk och ”rättvis” bedömning, finns det vissa brister i vår undersökning. De ”case” som beskrivits är kortfattade och respektive handläggare har inte kunnat få kompletterande information som skulle kunna klargöra oklarheter och tveksamheter.

3.5 Uppgifter om kommunernas verksamhet med ekonomiskt bistånd.

3.5.1 Utgångspunkt och beskrivning

Syftet med frågorna är att kartlägga hur kommunerna arbetar med brukarinflytande och uppföljning av kvalitet, samarbete med andra aktörer och myndigheter, tillgänglighet och information samt om barnperspektivet beaktas vid utredningen. Frågan om ”job-ready” har ställts utifrån att det är viktigt för den enskilde individen att komma ut på arbetsmarknaden så snart som möjligt.

3.5.2 Resultat

Tabell 4

Nej = 0 **Röd**Ja = 1 **Grön**

	Ale	Borås	Falkenberg	Kungälv	Mark	Partille	Stenungsund	Trollhättan	Uddevalla	Vänersborg
Har kommunen tagit fram en servicedeklaration/tjänstegaranti eller liknande för verksamheten?	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0
Finns fungerande rutiner för synpunkts-/klagomålshantering?	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Har ni gjort <u>återkommande</u> jämförbara brukarundersökningar och där den senaste är gjord under 2007 eller 2008?	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1
Har ni under de senaste 12 månaderna, använt brukarpanel/fokusgrupp/intresseorganisation el liknande i arbetet med verksamhetsutveckling?	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Har ni, under de senaste 12 månaderna, haft <u>aktiva</u> och <u>återkommande</u> möten med kommunens handläggare av konsumentfrågor eller skuldrådgivning med den <u>enskilde</u> klienten i centrum (operativt om mål, resurser, problem, lösningar etc.)?	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0
Har ni, under de senaste 12 månaderna, haft <u>aktiva</u> och <u>återkommande</u> möten med försäkringskassan med den <u>enskilde</u> klienten i centrum (operativt om mål, resurser, problem, lösningar etc.)?	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1
Har ni, under de senaste 12 månaderna, haft <u>aktiva</u> och <u>återkommande</u> möten med arbetsförmedlingen med den <u>enskilde</u> klienten i centrum (operativt om mål, resurser, problem, lösningar etc.)?	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Har ni, under de senaste 12 månaderna, haft <u>aktiva</u> och <u>återkommande</u> möten med kommunens arbetsmarknadsenhet med den <u>enskilde</u> klienten i centrum (operativt om mål, resurser, problem, lösningar etc.)?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finns ett system i kommunen så att alla sökande av ekonomiskt bistånd som är arbetsföra/"job ready"/står till arbetsmarknadens förfogande, inom en månad kan erbjudas sysselsättning i form av arbete/praktik/utvecklingsprogram?	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0
Har ni öppet till minst klockan 18.00 minst en dag per vecka?	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1
Finns möjlighet att få besökstid samma dag (måndag-fredag) i akuta ärenden?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Finns möjlighet att få besökstid inom fem arbetsdagar när det inte är akut?	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0
Finns "öppen mottagning" / "drop-in" för allmän rådgivning någon dag i veckan?	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
Finns tryckt information på de vanligaste förekommande språken i kommunen?	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1
Om det finns barn i hushållet finns det rutiner/riktlinjer för hur barnets behov ska beaktas i utredningen?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Antal "ja" (av 15 möjliga):	9	10	9	8	8	11	8	10	10	9

3.5.3 Kommentarer

Det finns flera områden där verksamhet och rutiner kan förbättras.

- Arbetet med brukarinflytande och kvalitetsuppföljningar kan utvecklas i flera av kommunerna.
- Samverkan avseende skuldrådgivning saknas i några kommuner och rutiner skulle kunna upprättas för att ge klienterna möjlighet till kontroll över sin egen ekonomi.
- System för att få ut klienterna i sysselsättning saknas i en del kommuner och rutiner för detta skulle kunna utvecklas.
- Det finns även möjlighet till förbättringar inom området tillgänglighet. Ur ett brukarperspektiv bör tiden för ett första besök vara så kort som möjligt. Är det rimligt att behöva vänta mer än en vecka?
- Två kommuner har öppen mottagning. Kan det vara ett sätt att öka tillgängligheten?
- Information är också ett förbättringsområde. Flera kommuner saknar tryckt information på de vanligaste förekommande främmande språken. Behovet av denna information behöver undersökas. Räcker det till exempel med information på "lätt svenska"?

Samverkan med andra aktörer såsom försäkringskassan, arbetsförmedlingen med flera finns helt eller delvis i kommunerna. Alla kommuner uppger att det finns möjlighet att få besökstid samma dag. Alla har riktlinjer för hur barns behov ska beaktas vid utredningen.

4. Brukarfokus

Under denna rubrik har vi valt att lägga två undersökningar. Den ena visar på hur mycket av arbetstiden som handläggarna lägger på möte med brukaren. Denna undersökning innehåller även delar som lyfter fram olikheter i arbetsprocesser mellan kommunerna. Den andra är en enkätundersökning riktad till brukarna.

4.1 Brukartid

Vi har i denna undersökning valt att fokusera på hur arbetstiden används utifrån ett medborgarperspektiv. Frågor vi försöker belysa är: Hur använder handläggarna sin arbetstid utifrån uppdraget att handlägga ekonomiskt bistånd? Hur stor del av arbetstiden ägnas åt brukarna, dem vi är till för och hur stor del används till annat än det direkta eller indirekta arbetet med brukarna? Hur stor del av arbetstiden är rimligt att använda till annat än brukarna utifrån det uppdrag som finns?

Metoden att mäta brukartid har tidigare använts av ett antal kommuner som ett instrument för förbättringsarbete. Inom ramen för ett SKL-projekt utarbetades en metod för att mäta arbetstidens fördelning utifrån tre huvudrubriker: ”direkt möte med brukare”, ”indirekt möte med brukare” och ”annan tid”. Under varje rubrik finns ett antal underrubriker.

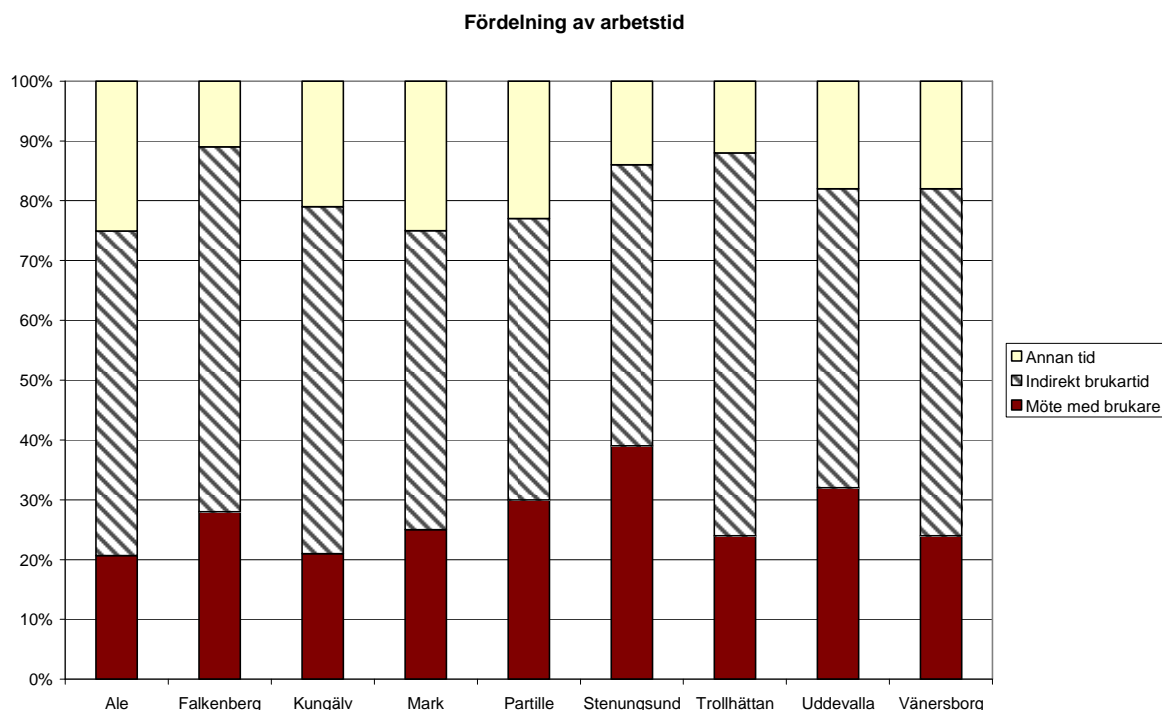
4.1.1 Utgångspunkt och beskrivning

Utgångspunkten för undersökningen var att handläggarna behöver träffa sina klienter för att göra en professionell biståndsbedömning. I vilken omfattning sker detta? Under två veckor mättes arbetstidens fördelning hos kommunernas handläggare genom att de för var 10:e minut fick kryssa för den huvudsakliga arbetsuppgiften inom de tre huvudrubrikerna.

Metoden mäter den faktiska arbetstiden det vill säga semester, föräldraledighet, raster och facklig tid noteras inte. Med direkt brukartid menas den del av arbetstiden som handläggarna träffar brukarna personligen. Direkt brukartid kan också vara direktkontakt med brukaren via telefon. Besöken kan vara enskilt eller i grupp (exempelvis tillsammans med familjen), men även med företrädare, såsom god man. Med indirekt brukartid menas e-post, dokumentation, kontakt med andra myndigheter, ärendehandledning samt resor tillsammans med/till brukaren. Aktiviteterna under denna rubrik ska vara tydligt knutna till brukaren på något sätt. Med annan tid avses arbetsplatsträffar, kompetensutveckling samt övrigt där brukaren inte är i direkt fokus. Följande tabell visar hur arbetstiden fördelas i de arbetsgrupper som arbetar med ekonomiskt bistånd i respektive kommun.

4.1.2 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Möte med brukare”

Diagram 11



Källa: Egen undersökning under två veckor. OBS Borås ingår inte i undersökningen. Ale har endast mätt en vecka.

4.1.2.1 Kommentarer

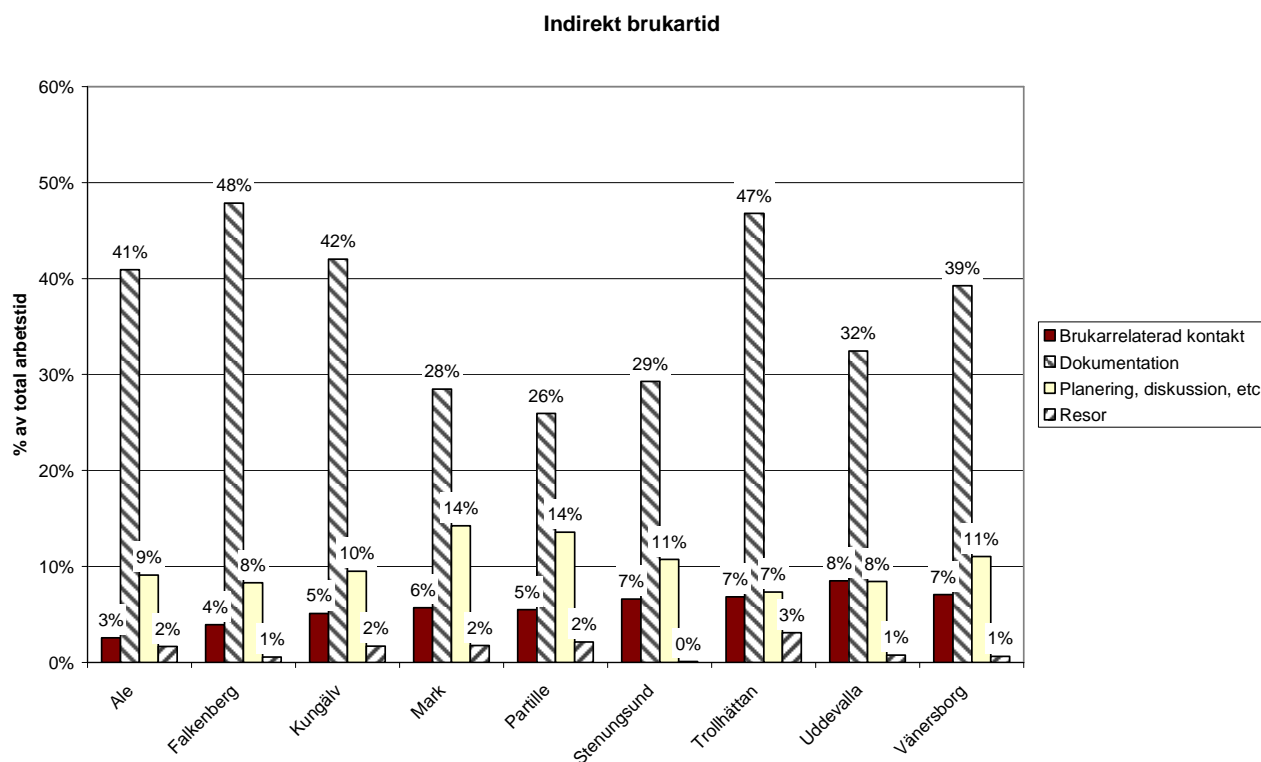
I snitt används 27 % av handläggarnas arbetstid till att träffa brukarna. Diagrammet visar dock på ganska stora variationer mellan kommunerna. Exempelvis har Stenungsund nästan dubbelt så mycket tid för ”direkt möte med brukare” som Ale eller Kungälv. Vad finns bakom detta resultat? Är skillnaderna mellan kommunerna i första hand en slump eller finns det medvetna val av handläggningsmetodik bakom skillnaderna? Innebär en hög direkt brukartid en högre kvalitet i handläggningen av ekonomiskt bistånd?

Variationerna gällande indirekt tid och annan tid är också förhållandevis stora.

4.1.3 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Indirekt brukartid”

Med ”indirekt brukartid” avses dokumentation, kontakt med andra myndigheter, teamträffar, ärendehandling samt brukarrelaterade resor. Alla aktiviteter ska vara tydligt knutna till brukaren. Diagrammet visar den procentuella fördelningen av tid i förhållande till respektive kommunens totala arbetstid.

Diagram 12



Källa: Egen undersökning under två veckor. OBS Borås ingår inte i undersökningen. Ale har endast mätt en vecka.

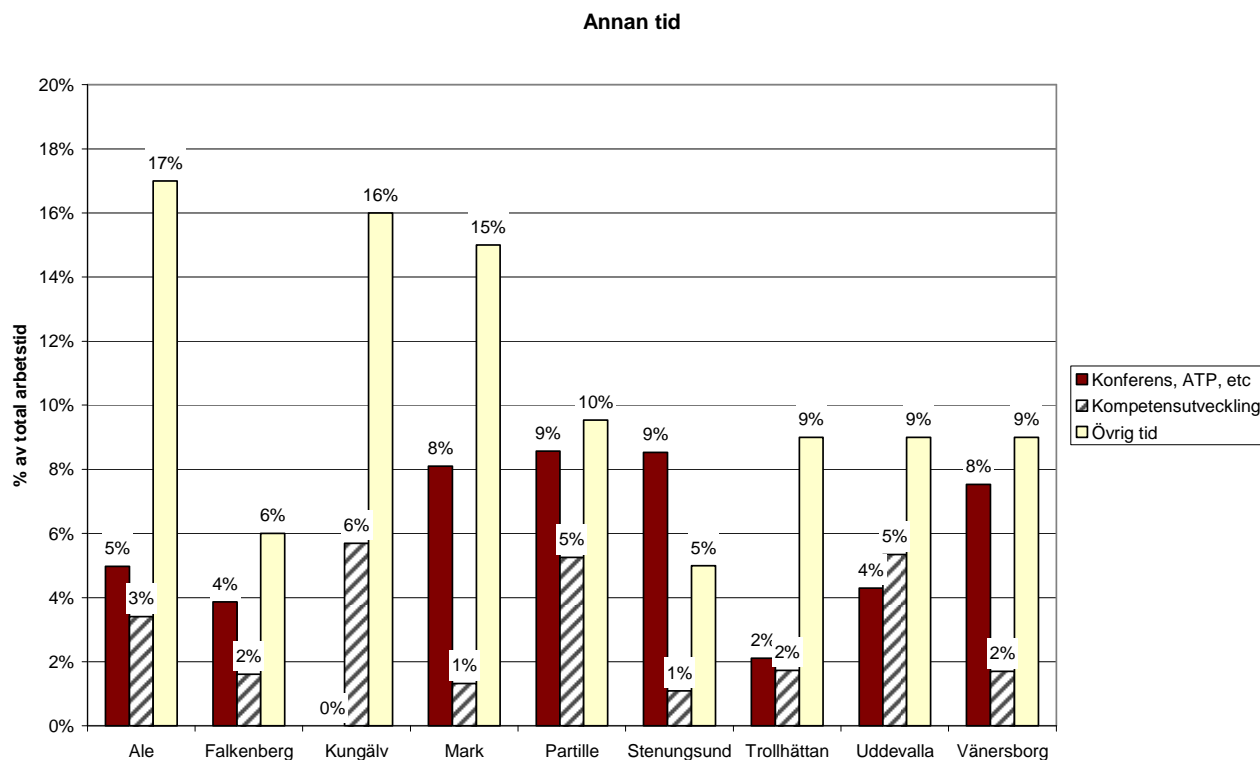
4.1.3.1 Kommentarer

Biståndsbedömning är myndighetsutövning vilket innebär att det finns ett starkt krav på dokumentation. Beslut kan överklagas och handläggning kan utsättas för tillsyn. Det är därför högst rimligt att just dokumentation tar en stor del av handläggarnas arbetstid. Trots detta visar diagrammet på stora variationer mellan kommunerna. I Trollhättan åtgår nästan dubbelt så mycket arbetstid åt dokumentation jämfört med Partille. I tre kommuner ligger den sammanlagda arbetstiden för dokumentation under 30 %. I två kommuner är arbetstiden nästan 50 %. Är det skillnader i handlägningsrutiner eller bristen på sådana rutiner som gör att variationerna är stora? Är mycket eller lite tid för dokumentation ”bra” utifrån brukarens perspektiv?

4.1.4 Fördelning av arbetstid under rubriken ”Annan tid”

Här har tid noterats som inte är direkt kopplad till brukaren. Här ligger tid som framförallt är till för att utveckla arbetsprocesser och kompetens, såväl för individen som för hela arbetsgruppen.

Diagram 13



Källa: Egen undersökning under två veckor. OBS Borås ingår inte i undersökningen. Ale har endast mätt en vecka.

4.1.4.1 Kommentarer

Även här finns variationer mellan kommunerna. Diagrammet visar på skillnader i den tid som används till arbetsplatsträffar med mera samt till kompetensutveckling. Störst skillnad mellan kommunerna är den tid som ingår i ”övrig tid”. I Ale, Kungälv och Mark åtgår ca 15 % av arbetstiden till ”övrigt” medan det i Falkenberg och Stenungsund endast åtgår ca 5 %? Vilka arbetsuppgifter noterades här? Hur kan skillnaderna vara så stora?

4.2 Enkät – Nöjdbrukarindex

4.2.1 Utgångspunkt och beskrivning

Frågorna i enkäten bygger på dem som SCB använder för Nöjdcundindex, NKI. Sådana index används för många kommunala verksamheter över hela landet och kan därmed jämföras med varandra. Vi väljer att kalla begreppet i denna undersökning ”Nöjdbrukarindex” (NBI)

Enkäten innehåller tre frågor:

- Hur nöjd är du med hjälpen/rådgivningen som helhet?
- Hur väl har hjälpen/rådgivningen uppfyllt dina förväntningar på den?
- Tänk dig den bästa hjälp/rådgivning man kan få. Hur nära eller långt ifrån en sådan hjälp är den hjälp du fått?

Svaren anges via en 10-gradig skala där 1 är ”minst nöjd” och 10 är ”mest nöjd”.

Resultatet, ”Nöjdbrukarindex”, anger en sammanvägning av svaren på de tre frågorna. Måttet anger svaren i respektive kommun som andel i procent jämfört med om alla hade svarat ”10” (mycket nöjd) på skalan.

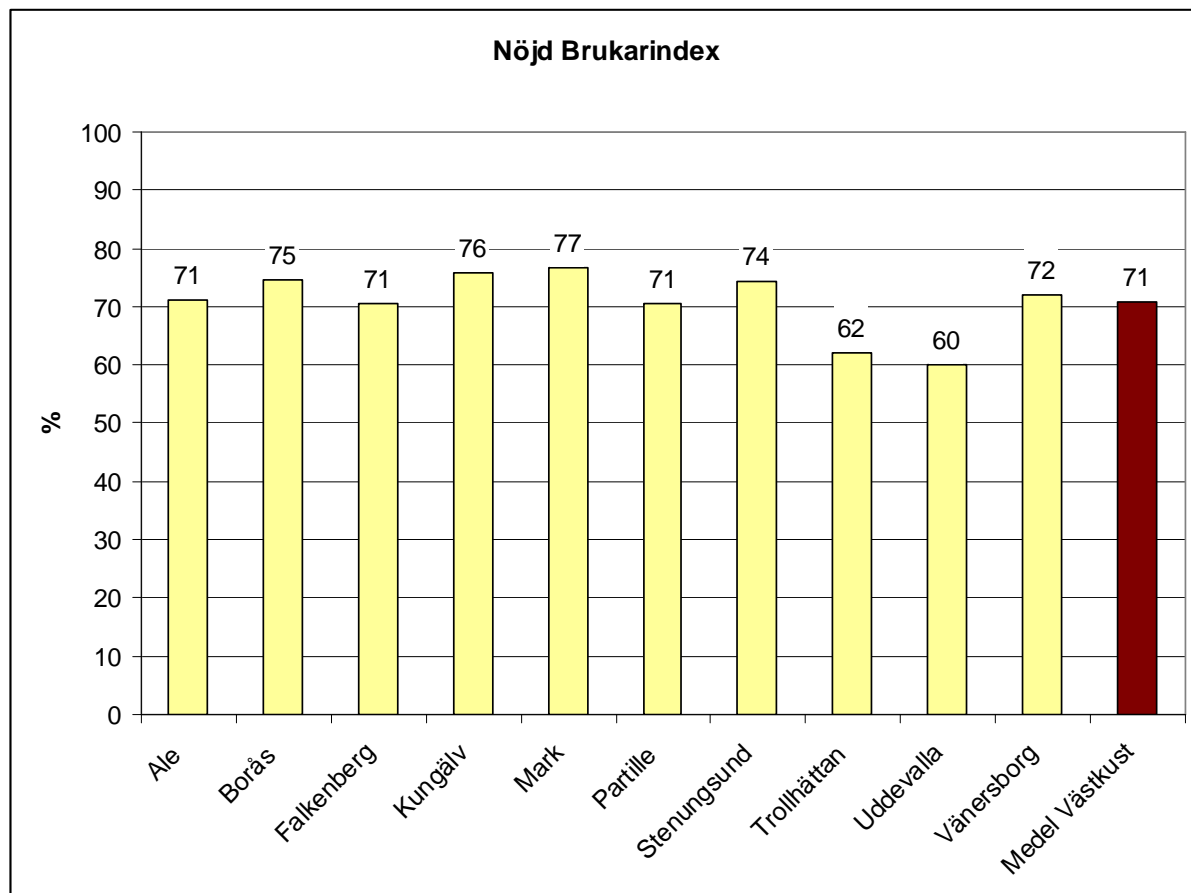
Frågeformuläret har lämnats till alla besökare för försörjningsstöd under veckorna 45 - 46 år 2008. Undantaget är Uddevalla som har genomfört en större undersökning (15 frågor) under veckorna 42-43 där ovan nämnda delfrågor ingick. Brukaren har fått frågeformuläret vid slutet av besöket. Handläggaren har förklarat frågorna, informerat om att svaren skall leda till förbättringar av verksamheten samt att svaren lämnas anonymt.

Antalet redovisade enkäter i respektive kommuner är: Ale (15 st), Borås (46 st), Falkenberg (14 st), Kungälv (16 st), Mark (54 st), Partille (45 st), Stenungsund (10 st), Trollhättan (31 st), Uddevalla (78 st), Vänersborg (28 st)

Enkäten som använts presenteras i bilagan till denna rapport.

4.2.2 Resultat

Diagram 14



Källa: Kommunernas egen enkätundersökning

4.2.3 Kommentarer

Resultatet av undersökningen visar att nätverkets kommuner når goda resultat. I jämförelse med många andra brukarundersökningar visar detta på att klienterna som söker ekonomiskt bistånd överlag är nöjda. Till kommande undersökningar rekommenderar nätverket att verksamheten använder ett större underlag, genomför enkäten under längre tid och ser över om formuleringarna i frågorna kan göras bättre. Denna undersökning, liksom alla brukarundersökningar, bör göras regelbundet för att se tendenser och eventuella förändringar över tid.

5. Avslutande diskussion

Denna rapport innehåller ett stort antal olika mått. Vissa är knutna till resurser, andra till arbetsprocesser och ytterligare några till resultat. Det uppstår i många fall svårigheter när måtten ska tolkas. Vad betyder det att en kommun ligger högt avseende totalkostnader för ekonomiskt bistånd, men samtidigt ligger under standardkostnaden? Är det bra med mycket brukartid? Vissa mått är lätta att värdera i ”bra” eller ”dåligt”. Andra kan tolkas på olika sätt. En styrka i de mått som redovisas i denna rapport är jämförbarheten mellan de medverkande kommunerna.

I nätverkets riktlinjer sägs bland annat följande: *”Det är omöjligt att ta fram en helt ”sann” och heltäckande bild av verksamhetens kvalitet med ett fåtal mått. Måtten ska därför ses som indikatorer på att det finns skillnader i kvalitet. Dessa skillnader kan sedan ges olika förklaringar.”* För att få en helhetsbild över kommunens verksamhet ”ekonomisk biståndsbedömning” bör de mått som nätverket tagit fram sättas samman till en helhet och kopplingar mellan måtten måste göras. Nätverket vill här visa på en möjlighet att sätta samman måtten till en helhetsbild. En värdering av måtten har gjorts genom att bedöma om ett högt respektive lågt värde är ”bra” eller ”mindre bra”. Nätverket har försökt göra detta utifrån ett tydligt medborgarperspektiv. Vissa av måtten har varit svåra att värdera. I dessa fall har mått exkluderats i sammanställningen nedan. Övriga mått har delats in i tre nivåer: Bra - medel – mindre bra. Denna indelning bygger på hur måtten i de olika kommunerna förhåller sig till varandra. Det finns i alla jämförande mått några kommuner som ligger ”högt”, några som ligger i ”mitten” och några som ligger ”lågt”.

Tabellen på nästa sida bygger på följande värderingar. Det är bra utifrån ett medborgarperspektiv om:

- bistånd per invånare är lågt och minskar över tid,
- kommunens kostnad ligger under standardkostnaden och minskar,
- bidragsmånader är få per invånare och minskar,
- kostnad per bidragsmånad är låg och minskar,
- handläggningstiden är kort,
- andel beslut som överklagas är lågt,
- antal hushåll med ekonomiskt bistånd är lågt,
- andel hushåll som haft ekonomiskt bistånd en längre tid är få,
- andel hushåll som haft ekonomiskt bistånd i över ett år är få,
- handläggarnas tid med brukare är hög,
- nöjd brukarindex är högt.

Det är givetvis upp till varje kommun att göra dessa värderingar själv. Dock är det viktigt för fortsatt analys att kommunen gör en värdering av de framtagna måtten, på samma sätt som ovan eller på annat sätt. Flera av måtten kan behöva analyseras djupare och kompletteras med ytterligare mätningar för att de ska kunna ge en bild av verksamheten. I det fall det går att ta fram rikssnitt kan värderingen av måtten utvecklas.

I inledningen till denna rapport står det *”Skillnader mellan kommunerna överlämnas till respektive kommun att analysera.”* Det är viktigt att dessa analyser görs. Det finns tydliga skillnader mellan kommunerna. Det finns också många goda exempel som kan fångas upp för att möjliggöra snabbare förbättringar i de kommuner som vill utvecklas.

	Ale	Borås	Falkenberg	Kungälv	Mark	Partille	Stenungsund	Trollhättan	Uddevalla	Vänersborg
Bistånd per invånare	lågt	högt	högt	lågt	lågt	lågt	högt	högt	lågt	medel
Förändring	ökn.	minsk.	minsk.	oförän.	minsk.	minsk.	minsk.	oförän.	oförän.	ökn.
Avvikelse standard-kostnader	över	under	över	över	lika med	lika med	över	under	under.	lika med
Förändring	minsk.	minsk.	minsk.	ökn.	minsk.	minsk.	minsk.	minsk.	minsk.	oförän.
Bidragsmån. per invånare	medel	högt	högt	*medel		medel	medel	högt	medel	medel
Förändring	ökn.	minsk.	ökn.	*oförän		minsk.	minsk.	oförän.	oförän.	oförän.
Kostnad per bidragsmånad	lågt	lågt	lågt	*medel		medel	medel	lågt	lågt	medel
Förändring	ökn.	oförän.	minsk.			oförän.	oförän.	oförän.	oförän.	ökn.
Handläggningstid	medel	högt	medel	medel	medel		lågt	lågt	medel	
Andel beslut som överklagas	*	lågt	lågt	*	lågt	lågt	lågt	lågt	lågt	lågt
Antal hushåll med ek. bistånd 1/12 07	lågt		högt	*medel	*medel	medel	lågt	medel	medel	högt
Andel hushåll som har haft lång tid av ek. bistånd der 31/12 07	lågt		högt	lågt	lågt	lågt	medel	medel	högt	högt
Andel hushåll med ekonomiskt bistånd 1/9 07 - 1/9 08	lågt	*	högt	*högt	*medel	*medel	*medel	*medel	medel	högt
Andel tid med brukare	lågt		medel	lågt	lågt	medel	högt	lågt	medel	*lågt
Nöjd brukarindex	medel	medel	medel	medel	medel	medel	medel	lågt	lågt	medel