

Handläggare
Danielsson Åsa
Eva Egnell

Datum
2013-08-26
Rev 2013-09-04

Diarienummer
UAN-2013-0412

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Inspektionen för vård och omsorg IVO - Verksamhetstillsyn enligt socialtjänstlagen (Dnr 9.2-21753/2012)

Förslag till beslut

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden föreslås besluta

att avge yttrande till Inspektionen för vård och omsorg enligt kontorets förslag samt

att omedelbar justering sker.

Sammanfattning

Socialstyrelsen har under våren 2013 genomfört en inspektion av socialbidragsverksamheten i Uppsala kommun. Detta utifrån att flera klienter till Socialstyrelsen klagat på hanteringen av sitt ärende. Socialstyrelsen valde även i samband med detta att inte bara göra en inspektion av de berörda ärendena utan att göra en större inspektion som berörde stora delar av verksamheten. Skälet som anges är att Socialstyrelsen någon gång per år väljer ut en kommun som man granskar mer noggrant.

Socialstyrelsen rapport av resultatet för inspektionen kom nämnden tillhanda i juli 2013.

Socialstyrelsen har begärt att nämnden inkommer med svar på rapporten senast 130920.

Ärendet

Yttrande gällande tillsyn enligt socialtjänstlagen av Uppsala kommuns arbete med ekonomiskt bistånd. (Dnr 9.2-21753/2012)

Socialstyrelsen genomförde en verksamhetstillsyn i Uppsala kommun av socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen har med anledning av detta begärt att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) redovisar åtgärder som vidtagits för att säkerställa att:

- avslagsbeslut, inklusive besvärshänvisning, kommuniceras enskilda,
- extraordinära utbetalningssätt, som exempelvis matrekvisitioner, används ytterst restriktivt,

- krav om urinprov ställs ytterst restriktivt och att ett reellt samtycke till provtagningen inhämtas från den enskilde vid varje tillfälle urinprov krävs,
- krav om rehabilitering, med syfte att komma till rätta med missbruksproblematik, inte ställs som villkor för att erhålla ekonomiskt bistånd,
- det av riktlinjerna tydligt framgår vilken typ av rehabiliterande insatser nämnden kan kräva av den enskilde,
- planering görs tillsammans med den enskilde och att den kontinuerligt följs upp,
- att det av dokumentationen ska framgå beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse,
- att bedömningar som ser till den enskildes förmåga, behov och helhetssituation görs i samtliga ärenden och att
- synpunkter och klagomål som kommit till nämndens kännedom systematiskt sammanställs, analyseras och utvärderas.

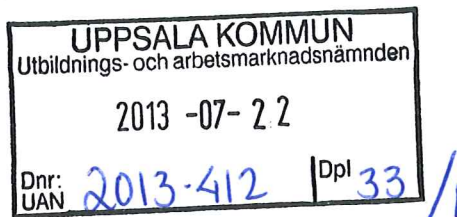
Sedan tillsynen genomfördes har förändringar i organisationen skett och ett arbete pågått bland annat för att åtgärda de kritiska punkter som identifierats i samband med inspektionen. Det betyder att flera av de punkter som tagits upp i beslutet från Inspektionen för vård och omsorg är åtgärdade. Andra delar kommer att åtgärdas i och med verksamhetens nya organisation. En revidering av nämndens riktlinjer kommer också att ske under hösten för att där förtydliga vissa begrepp och principer.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius-Nilsson
Direktör

Avdelning mitt
Susanne Gerlecz
Susanne.Gerlecz@ivo.se

Uppsala kommun
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
753 75 UPPSALA



Ärendet

Verksamhetstillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Beslut

Nämnden ska säkerställa att:

- avslagsbeslut, inklusive besvärshänvisning, kommuniceras enskilda,
- extraordinära utbetalningssätt, som exempelvis matrekvisitioner, används ytterst restriktivt,
- krav om urinprov ställs ytterst restriktivt och att ett reellt samtycke till provtagningen inhämtas från den enskilde vid varje tillfälle urinprov krävs,
- krav om rehabilitering, med syfte att komma till rätta med missbruksproblematik, inte ställs som villkor för att erhålla ekonomiskt bistånd,
- det av riktlinjerna tydligt framgår vilken typ av rehabiliterande insatser nämnden kan kräva av den enskilde,
- planering görs tillsammans med den enskilde och att den kontinuerligt följs upp,
- att det av dokumentationen ska framgå beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse,
- att bedömningar som ser till den enskildes förmåga, behov och helhetssituation görs i samtliga ärenden och att
- synpunkter och klagomål som kommit till nämndens kännedom systematiskt sammanställs, analyseras och utvärderas.

Redovisningen av vidtagna åtgärder ska ha inkommit till Inspektionen för vård och omsorg senast den 29 augusti 2013.

Bakgrund

Den 1 juni 2013 tog den nybildade myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, IVO, över ansvaret för tillsyn av hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS samt viss tillståndsprövning. Det

innebär att ärenden som vid denna tidpunkt ännu inte var avslutade hos Socialstyrelsen flyttades över i sin helhet till IVO.

I en anonym anmälan daterad 2012-04-16 framfördes att handläggningen av ekonomiskt bistånd vid expedition 4, enheten för särskilda insatser, är bristfällig inom bland annat följande områden:

- försörjningsstöd villkoras med urinprovstagning oavsett om den enskilde har ett aktivt missbruk eller inte,
- krav på urinprovstagning motiveras med att man behöver utreda insatser som ska erbjudas den enskilde, inga insatser erbjuds dock inom enheten,
- försörjningsstöd villkoras med arbetsbedömningar även om förutsättningar för att genomgå bedömningen uppenbart saknas,
- avslagsbeslut delges inte enskilda,
- matrekvisitioner och korttidsutbetalningar används slentrianmässigt och inga avslagsbeslut delges enskilda även om ansökan gäller hel månadsnorm,
- individuella bedömningar saknas i enskildas ärenden och
- personalen är respektlös i sitt språkbruk och i bemötande av enskilda.

Socialstyrelsen fick under 2011 och 2012 in flera klagomål från enskilda som rör bland annat handläggningstid, kommunikering av beslut, följsamhet till förvaltningsrättsdomar, helhetsbedömningar av enskildas situation, urinprovstagning, bemötande, kontinuitet, barnperspektivet och den fysiska expeditionsmiljön. Merparten av dessa klagomål rör expedition 4, enheten för särskilda insatser, och ett mindre antal expedition 2, rehabiliteringsenheten.

Syftet med tillsynen är att granska om nämnden handlägger ärenden som rör ekonomiskt bistånd enligt gällande bestämmelser avseende:

- handläggningstid och kommunikering av beslut,
- följsamhet till förvaltningsrättens domar,
- användning av veckonormsutbetalningar och matrekvisitioner,
- individuella helhetsbedömningar av de enskildas situation,
- begäran om urinprovstagning samt arbetsrehabilitering som villkor för försörjningsstöd,
- enskildas delaktighet,
- hantering av enskildas klagomål,
- tillgänglighet och kontinuitet,
- samverkan och
- barnperspektivet.

Verksamheter som granskats är expedition 2, rehabiliteringsenheten, och expedition 4, enheten för särskilda insatser.

Granskningen avseende samverkan har huvudsakligen gällt intern samverkan.

Underlag

Inspektioner

Inspektion den 27 och 28 september 2012, då intervjuer med nämndordförande, personal och ansvariga chefer samt granskning av personakter genomfördes. Inspektion den 11 april 2013 då ytterligare granskning av personakter genomfördes.

Aktgranskning

Tolv personakter inom respektive expedition har valts ut genom ett slumpmässigt urval. Samtliga akter tillhör hushåll som vid gransknings-tillfället varit aktuella för ekonomiskt bistånd i minst ett år. Vid expedition 4 har dokumentation som avser perioden från och med maj 2011 till och med oktober 2012 granskats. Aktuell period som granskats vid expedition 2 är från och med april 2012 till och med mars 2013. Utvalda akter har registerledare i åldrarna nitton till sextiofem år, varav tretton är kvinnor och elva män. Tjugoen akter rör ensamhushåll, varav det i nio hushåll finns barn. Två hushåll rör enskilda som är gifta eller sammanboende och i ett av dessa hushåll finns barn.

Inkomna handlingar

- Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens (UAN) uppdragsplan 2012-2015, fastställd av UAN 2011-06-15,
- Riktlinjer med tillämpningsregler och handläggningsordning för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt, fastställda 2011-12-08,
- Rutin för urinprov vid Socialtjänst – Socialbidrag, daterad 2012-10-25,
- Rutin för samhandläggning i ärenden vid Rehabgruppen/Unga Vuxna och Expedition 4, Socialtjänst – Socialbidrag, Uppsala kommun, daterad 2012-10-25,
- Samverkansdokument för myndighetsenheterna, upprättat 20 maj 2011,
- Samverkansdokument upprättat 26 mars 2008,
- Rutin för samarbete ärendehandläggning inom Socialtjänst – Socialbidrag, upprättad i maj 2012,
- Rutin för samverkan mellan Socialtjänst – Socialbidrag och Budget – och skuldrådgivningen daterad 30 november 2010,

- samt övriga begärda handlingar: checklistor för handläggning, utredningsmallar, personalmatriser, organisationsbeskrivning och delegationsförteckning.

Redovisning av tillsyn

Organisation

Beskrivning av nuvarande organisation

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har fyra enheter som handlägger ärenden som rör ekonomiskt bistånd: mottagningsenheten, rehabiliteringsenheten, resursenheten och enheten för särskilda insatser. I några enheter ingår socialbidragsexpeditioner där socialbidragshandläggare och socialsekreterare arbetar. Socialbidragshandläggarna arbetar i expeditionsmiljö och handlägger ansökningar om socialbidrag. Socialsekreterarna arbetar med förändringsarbete i komplicerade ärenden, kartlägger och upprättar handlingsplan enligt särskilt bedömningsinstrument.

Rehabiliteringsenheten

Enheten har två arbetsgrupper, rehabiliteringsgruppen/unga vuxna och expedition 2 som leds av varsin gruppledare.

Rehabiliteringsgruppen/unga vuxna arbetar med personer från 18 år och uppåt som har långvarigt behov av socialbidrag och behov av arbetsrehabiliterande insatser. Gruppen arbetar med motivations- och förändringsarbete över tid för att ge den enskilde möjligheten att stå till arbetsmarknadens förfogande. Inom gruppen utreds också personer med långvarigt socialbidragsbehov, som bedöms ha rätt till annan ersättning än försörjningsstöd.

Enheten för särskilda insatser

Inom enheten finns expeditionerna 1 och 4 samt så kallade "RUT-handläggare".

Inom expedition 4 finns socialbidragshandläggare och socialsekreterare som handlägger personer med missbruksproblematik och/eller psykisk sjukdom och som på grund av sin problematik har bedömts inte klara den vanliga expeditionsmiljön.

RUT-handläggarna ansvarar för utredning och kontroll vid misstänkt bidragsbrott.

Intervju med personal och chefer

Inom organisationen för handläggning av ekonomiskt bistånd finns ett system där enskilda som kommer till expeditionen för att ansöka om bistånd tar en nummerlapp och väntar på ledig socialbidragshandläggare. Vid dessa besök kan ansökningar om månatligt ekonomiskt bistånd, akuta behov och nybesök tas emot. Målsättningen är att ärendet ska handläggas klart i samband med besöket.

Av intervju med personal och chefer framkom att expedition 2 sedan 2007 enbart erbjuder inbokade besök. Expedition 4 erbjuder sedan drygt ett år tillbaka inbokade besök i större omfattning än tidigare. Anledningen är bland annat att personal, enskilda och externa samarbetspartners uppmärksammat att systemet medförde en stökig miljö, hotfulla situationer och att enskilda kunde befinna sig i en utsatt situation i väntrummet. Om en socialsekreterare behövde kopplas in i ärendet var det den som hade tidsutrymme som fick uppdraget vilket kunde innebära att de enskilda fick möta flera olika socialbidragshandläggare och socialsekreterare över tid.

Sedan våren 2012 arbetar socialbidragshandläggare och socialsekreterare inom expedition 4 i team vilket underlättar kontinuitet och kännedom om ärendet.

Av intervjun med personalen på expedition 2 framkom att den nuvarande organisationen upplevs som komplex, vilket ibland kan försvåra den interna samverkan.

Planerad organisationsförändring 2013

Målsättningar med förändringen

Nämnden har som målsättning att förkorta handläggningstiderna och att fokusera på långtidsarbetslösa och ett antal barnfamiljer. Nämnden strävar efter att få en helhetssyn och säkerställa att de enskilda får rätt insatser och att fler får en förändrad situation. Nämnden vill även uppnå likställighet och kontinuitet i klientarbetet, att alla enskilda har en förändringsinriktad handlingsplan och en aktiv planering, att tiden som hushåll uppbär försörjningsstöd minskar och en tydlig intern och extern samverkan.

Planerade förändringar

Bland annat planeras följande förändringar:

- Team införs istället för expeditioner där socialsekreterare och socialbidragshandläggare kommer att arbeta nära tillsammans.
- Rehabiliteringsenheten som arbetar specifikt med arbetsrehabilitering läggs ner. Personalteamen kommer att arbeta med att ge

enskilda socialt stöd. Arbetsrehabilitering kommer att utföras på Nya Navet Uppsala.

Personal

Nuvarande bemanning

Rehabiliteringsenheten

1 enhetschef, 2 gruppledare, 10,4 tjänster socialsekreterare med ansvar för utredning och beslut om insatser gällande behov av arbetsrehabilitering, 1 socialsekreterare med samordningsansvar för SFI-studerande, 3 socialsekreterare med ansvar för förändringsarbete i mer komplicerade ärenden gällande ekonomiskt bistånd, 7,75 tjänster socialbidragshandläggare med ansvar för handläggning av ansökan om ekonomiskt bistånd.

Enheten för särskilda insatser

1 enhetschef, 2 gruppledare, 4 socialsekreterare med ansvar för utredning och beslut om insatser gällande behov av arbetsrehabilitering för personer med beroendeproblematik och/eller psykisk ohälsa, 3 socialsekreterare med ansvar för förändringsarbete i mer komplicerade ärenden, 11 socialbidragshandläggare med ansvar för handläggning av ansökan om ekonomiskt bistånd, 2 socialsekreterare med ansvar för utredning och kontroll vid misstänkt bidragsbrott, så kallade RUT-handläggare.

Kompetens

Enhetschefer, socialsekreterare och gruppledare har socionomexamen eller annan högskoleutbildning. Socialbidragshandläggarna har skiftande kompetens, men under de senaste åren har de nyrekryterade haft juridisk utbildning, socionomexamen eller annan betecknad utbildning i högskoleutbildning.

Flertalet medarbetare har fått utbildning i handläggning och dokumentation och Motiverande Intervju (MI). Många har sedan tidigare utbildning i systemteori. Samtlig personal har tillgång till handledning.

Intervju med chefer och personal

Samtlig personal och ansvariga chefer beskrev personalkontinuiteten som god inom enheterna. Av intervju med personal vid expedition 4 och chefer framgick att personal de senaste ca sex åren har handplockats till expeditionen. Personal som handplockats har haft ett intresse av att arbeta med målgruppen.

Personalen uppgav att de har fått en skriftlig arbetsbeskrivning där det tydligt framgår vilket ansvar socialbidragshandläggare respektive soci-

alsekreterare har. Personalen får även muntliga direktiv kring arbetsfördelning och uppdrag. Socialsekreterarna ansvarar för allt som inte avser "traditionell" handläggning av ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis handla om ärenden där samverkan med andra enheter krävs, orosanmälningar behöver göras eller den enskilde behöver remitteras till annan enhet eller huvudman. Personalen på expedition 4 uppgav även att gränserna är lite flytande i teamet socialbidragshandläggare-socialsekreterare för att underlätta arbetet.

Personalen och ansvariga chefer ansåg att personalen till stor del har den kompetens som krävs för arbetsuppgifterna och att utbildningsinsatser ges till den personal som behöver detta.

Lokaler

Socialstyrelsen visades vid inspektionstillfället runt i de lokaler som disponeras av enheterna för ekonomiskt bistånd. Lokalerna finns på flera våningar i huset. På bottenvåningen finns en reception med ett väntrum som är gemensam för samtliga expeditioner och enheter. Under lunchtid och när man väntar besök som befaras kunna agera ut finns vakter i receptionen. Enligt ansvarig chef och samordnare händer det ofta incidenter i receptionen. I anknytning till receptionen och väntrummet finns besöksrum där man tar emot besök som använder systemet med nummerlappar. Handläggarna har dörrar till besöksrummen inifrån kontorslokalerna. Kontoren skiljs från väntrummet genom låsbara dörrar. Besöksrummen är fönsterlösa, avlånga och möblerade med ett skrivbord som delar av rummet. Rummen är utrustade med dator för handläggning av ärenden och inredningsdetaljer saknas.

Enskilda som inte tas emot i expeditionsmiljön slussas vidare till aktuell enhet via receptionen. Besöksrummen i kontorslokalerna har fönster ut mot kontorskorridoren, är utrustade med larm och har en reträtt dörr för handläggarna. Det finns också besöksrum som har en dörr där enskilda kommer direkt ut ur byggnaden.

Styrdokument

Politiska mål

Ett politiskt mål är att arbetslinjen gäller för handläggningen av ekonomiskt bistånd, det vill säga den enskilde ska kunna försörja sig själv, i första hand genom arbete. För att uppnå målet ska nämnden arbeta för att ta tillvara varje människas vilja och förmåga att arbeta och försörja sig själv. Den enskildes resurser och förmågor ska sättas i fokus. Socialtjänsten ska genom aktiva insatser samt motivations- och förändringsarbete skapa förutsättningar för att den enskilde ska kunna ta ansvar och arbeta mot självförsörjning. Även av underlaget för den plane-

rade organisationsförändringen framgår en tydlig politisk inriktning avseende arbetslinjen.

Nämnden har fastslagit att barnfamiljer och våldsutsatta kvinnor är prioriterade grupper för socialtjänsten överlag.

Personalen uppgav att de känner till att arbetslinjen är ett politiskt mål och anser att de arbetar efter detta.

Riktlinjer och rutiner

Nämnden har i december 2011 fastställt riktlinjer med tillämpningsregler och handläggningsordning för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt.

Enligt personal och ansvariga chefer har personalen kännedom om riktlinjerna och använder dessa till stor del i det dagliga arbetet. Nyanställda får en noggrann genomgång av riktlinjer och rutiner. Riktlinjerna används som stöd för handläggarna i det enskilda ärendet samt vid ärendedragningar och i andra samverkansforum. Inför ärendedragningarna ska personalen ta reda på vad på aktuella riktlinjer och rutiner anger.

Knutet till handläggningssystemet Procapita och på intranätet finns flera arbetsrutiner för handläggning av ekonomiskt bistånd. Rutin för förhållningssätt och förfarande vid hot- och våldssituationer finns men är under revidering. Personalen var företrädesvis nöjda med de styrdokument som finns.

Handläggning av ansökningar

Styrdokument

Av riktlinjerna framgår att det beslut som fattas ska motsvara den enskildes ansökan, lagrum för beslutet ska anges och beslutet ska tydligt motiveras. Om ansökan avslås, ska ett skriftligt beslut och besvärshänvisning lämnas. Vid beslut om avslag ska ställning tas till den enskildes rätt till reducerat ekonomiskt bistånd för att undvika nödsituation, om den enskilde ansöker om det.

Enligt rutin för samhandläggning av ärenden vid Rehabgruppen/Unga vuxna och Expedition 4 ska anpassade och flexibla utbetalningsperioder av socialbidrag användas. Detta ska kopplas till att personen följer planeringen vid rehabiliteringsgruppen/unga vuxna för att på sikt bli självförsörjande. Ekonomin handläggs av socialbidragshandläggare i expedition 4.

Intervju med personal och chefer

Enligt personal kan ansökan om ekonomiskt bistånd göras skriftligt eller muntligt. För ansökan om månatligt försörjningsstöd används i de flesta fall en särskild blankett. Ansökan anses inkommen då blankett inkommer eller då ansökan görs per telefon eller vid besök.

Från det att ansökan inkommer ska det ta max tio arbetsdagar innan beslut fattas och delges den enskilde. Detta uppnås i de flesta fall men ibland kan det ta längre tid om efterfrågade kompletteringar inte inkommer. Om ansökan är ofullständig kommuniceras den enskilde om vilka kompletteringar som behövs och vilket datum dessa senast ska inkomma. Ibland kan handläggningstiden bli längre om ansökan kommer in flera veckor innan perioden ansökan avser.

Personalen uppgav att det ibland kan det vara svårt att veta om den enskilde vill göra en ansökan eller enbart vill ha information eller råd. Handläggarna tar då reda på om den enskilde vill göra en formell ansökan eller inte och dokumenterar detta i akten.

Enligt personal på expedition 4 kan det hända att enskilda får avslag på försörjningsstöd flera månader i sträck. Vid varje tillfälle avslagsbeslut fattas tar handläggaren reda på hur den enskildes aktuella situation ser ut samt tydliggör förutsättningar för att erhålla bistånd. Det händer att handläggaren får uppgifter som motiverar att exempelvis ett arbetskrav tas bort. Den enskilde informeras alltid om möjligheten att överklaga beslutet och att ansöka om kostnad för livsmedel. I praktiken tillämpas i dessa situationer oftast en så kallad "nödnorm" där kostnad för livsmedel, hälsa och hygien beviljas. Enligt ansvarig chef för expedition 4 dokumenteras de bedömningar och beslut som görs i ärenden.

Enligt personalen och chefer fattas beslut om att bevilja reducerad norm om skäl finns till detta. I princip avslås då först riksnormen och sedan fattas beslut om att bevilja reducerad norm. Personal på expedition 4 uppger att det finns en del enskilda som ansöker endast om reducerad norm. Det kan vara enskilda som vet att de inte uppfyller villkoren för att få hel norm beviljad, exempelvis med anledning av ett pågående missbruk.

Av intervjuerna framkom vidare att beslut kan fattas om normbelopp som rör en kortare tidsperiod än en månad om skäl finns. Dialog förs med enskilda som har ett pågående missbruk om korta utbetalningsperioder är lämpligt. Ibland kan handläggare fatta beslut om korta normperioder vid ett pågående missbruk eller inför exempelvis en planerad slutenvård.

Aktgranskning

Expedition 4

Av samtliga tolv akter framgick att handläggningstiden av de flesta ansökningar var mindre än fem arbetsdagar. I enstaka fall var handläggningstiden längre vilket oftast berodde på att ansökan behövde kompletteras.

Av nio akter framgick att beslut om avslag på ansökan fattats varav det av sex akter framgick att samtliga beslut kommunicerats skriftligt och att besvärshänvisning bifogats besluten.

Av tre akter framgick att veckovisa/korta utbetalningsperioder tillämpats sporadiskt. Motiveringen till de kortare utbetalningsperioderna var i två fall att den enskilde hade ett pågående missbruk. Motivering saknades i en akt men det fanns uppgifter i akten om att utbetalningen rörde livsmedelsnorm.

Av tio akter framgick att den enskilde regelbundet träffat socialsekreterare och/eller socialbidragshandläggare. Av hälften av akterna framgick att flera olika socialsekreterare och/eller socialbidragshandläggare handlagt ärendet. I tre fall hade sammanlagt mellan åtta till tolv olika tjänstemän handlagt ärendet under den granskade perioden.

Expedition 2

Av elva akter framgick att samtliga ansökningar handlades inom en vecka. Av en akt framgick att handläggningstiden varit längre vilket berodde på att den enskilde lämnat in ansökan nästan en månad innan perioden ansökan avsåg.

Av åtta akter framgick att beslut om avslag på ansökan fattats. Samtliga beslut hade kommunicerats skriftligt och besvärshänvisning hade bifogats.

Av en akt framgick att beslut om full norm fattats och att veckovisa/korta utbetalningsperioder skulle tillämpas om den enskilde inte följde uppgjord planering.

Av drygt hälften av akterna framgick att socialbidragshandläggare och/eller socialsekreterare inte träffat den enskilde. I de flesta av dessa akter fanns dokumenterat att löpande ansökningar om bistånd handlas skriftligt. Av nio akter framgick att flera olika socialbidragshandläggare handlagt ärendet. Som mest rörde det sig om fyra- sex olika tjänstemän vilket förekom i drygt hälften av dessa akter.

Följsamhet till domar

Intervju med personal och chefer

Enligt chefer och personal verkställer nämnden förvaltningsrättens beslut om rätten ändrar nämndens beslut. Om nämnden anser att förvaltningsrättens beslut är felaktigt överklagas domen normalt sett till högre instans.

Aktuella domar samlas av grupplederen i en pärm och dessa tas upp till diskussion med personalen. Samordnaren har ett ansvar att bevaka förvaltningsrättsdomar och använda dessa som en del i ett pågående utvecklingsarbete i syfte att uppnå en rättssäker handläggning. Nämndens utskott går regelbundet igenom och följer upp domar i aktuella ärenden.

*Aktgranskning**Expedition 4*

Det framgår av samtliga akter att nämnden verkställt förvaltningsrättens gynnande beslut omgående. I ett fall begärde nämnden inhibition och prövningstillstånd hos högre instans. När nämnden fick besked om att inhibition nekades verkställde nämnden omgående beslutet.

Efter inkomna domar från förvaltningsrätten fattade nämnden beslut i två ärenden med motiveringar liknande de som förvaltningsrätten i aktuella domar ifrågasatt. De enskilda överklagade besluten och förvaltningsdomstolen avslog i de båda fallen den enskildes överklagan.

Expedition 2

Av de granskade akterna framgår att nämnden verkställt förvaltningsrättens gynnande beslut omgående. Inte i någon akt framgår att nämnden fattat avslagsbeslut med liknande motivering efter inkommen dom.

I en akt finns uppgifter i journalanteckningarna som rör förvaltningsrättens beslutsmotivering som inte är överensstämmande med motiveringen som framgår av den aktuella förvaltningsrättsdomen.

Matrekvisitioner

Styrdokument

Nämnden saknar styrdokument avseende användande av matrekvisitioner och hänvisar till det som framgår av Socialstyrelsens Handbok för ekonomiskt bistånd.

Intervju med personal och chefer

Enligt personal och chefer tillämpas matrekvisitioner restriktivt. Det kan handla om tillfällen då den enskilde själv efterfrågar matrekvisition, då den enskilde är i akut behov av livsmedelspengar eller då bedömning görs att pengar skulle bidra till att finansiera ett pågående

missbruk. Ansvarig chef kan fatta beslut om en omedelbar utbetalning av kontanter genom att avi skrivs ut och kontanter hämtas ut hos bank. I Uppsala tar endast en bank emot denna typ av avier vilket ses som ett hinder i den praktiska tillämpningen. Detta medför att utbetalningsformen nästan aldrig tillämpas. Om den enskilde är missnöjd över beslutet att matrekvisition används och yrkar på att kontanta medel eller insättning på konto används fattas beslut om avslag.

Aktgranskning

Expedition 4

Av hälften av akterna framgick att matrekvisition förekommit som utbetalningsmedel, regelbundet förekommande i en akt och i övriga sporadiskt förekommande. Av en akt framgick att avslagsbeslut fattats i samband med att biståndet utbetalats via matrekvisition.

Av två akter framgick att motiveringen till att matrekvisition använts var att den enskilde hade ett pågående missbruk. Nämnden ville tillförsäkra sig att biståndet gick till det ändamål det var ämnat. Övriga motiveringar var att den enskilde lidit nöd, saknat ekonomiska medel eller själv ansökt om matpengar. I en akt saknas dokumentation helt kring orsaken till att matrekvisition använts.

Expedition 2

Inte i någon akt framgick att matrekvisition använts som utbetalningsmedel.

Urinprov som villkor för bistånd

Styrdokument

Rutiner för urinprov

Av rutinen framgår att urinprov endast krävs om det finns en direkt koppling till arbetslinjen. Exempelvis kan det ske inför en arbetsmarknadsinsats, där det krävs att personen lämnar rena inträdesprover alternativt stickprover eller utandningsprover för att kunna skrivas in eller delta.

Vidare framgår att urinprov kan lämnas frivilligt av den, som upplever sig behöva det som stöd för att hålla sig drogfri eller har behov av att bevisa sin drogfrihet exempelvis inför umgänge med sina barn.

Rutin för samhandläggning i ärenden vid Rehabgruppen/Unga Vuxna och Expedition 4

Det framgår av rutinen att urinprov kan krävas om det är nödvändigt för att personen ska kunna påbörja eller fullfölja arbetsträning eller arbetsrehabilitering. Urinprov kan även krävas om det är nödvändigt för

att personen ska kunna genomgå en neuropsykiatrisk eller psykiatrisk utredning i syfte att klarlägga arbetsförmågan.

Intervju med personal och chefer

Personal och chefer uppgav att krav om urinprov och utandningsprov förekommer restriktivt och enbart inför inträde i en arbetsrehabiliterande insats. Enligt ansvariga chefer ska villkoren för att den enskilde ska vara berättigad till bistånd framgå av dokumentationen. Proverna tas inte av någon enhet som arbetar med ekonomiskt bistånd utan remiss skickas till IFO/narkotikagruppen eller till landstinget.

Ofta krävs dokumenterad nykterhet/drogfrihet av arbetsrehabiliteringsplatsen, exempelvis KrAmi eller Jobbcenter. Det brukar röra sig om att två-fyra negativa prover ska lämnas innan arbetsrehabiliteringen kan påbörjas. Personalen uppgav att om den enskilde står på kö till exempelvis Jobbcenter kan den enskilde ibland få lämna prover tills plats finns. Enligt ansvarig chef genomförs inga prover innan datum för inträde till insatsen är fastslaget.

Om den enskilde vill till exempelvis Jobbcenter och nekar att lämna urinprov fattas beslut om avslag med motiveringen att den enskilde inte deltar i sin planering och/eller bedöms försvåra sitt inträde i arbete.

Aktgranskning

Expedition 4

I hälften av de granskade akterna framgick att urinprovstagning skett, varav i fyra fall regelbundet och i två fall sporadiskt.

Av två akter framgick att urinprov genomförts inför deltagande i arbetsrehabiliterande insatser som jobbcenter eller KrAmi. Av en av dessa akter framkom att den enskilde inte klarade av att fullfölja sin planering avseende arbetsrehabilitering. Urinprovstagning förekom dock större delen av den granskade perioden.

I en akt framgick att urinprov genomförts med anledning av ett aktivt missbruk och inför placering på behandlingshem. I en akt framgick av ett avslagsbeslut att urinprov krävts men i övrigt saknades uppgifter om motiveringen till att urinprovstagning genomförts. I två akter saknades uppgifter om motiveringen till urinprovstagningen och vem som initierat denna. I en av dessa akter framgick att provtagningen genomförts i ett boende.

Expedition 2

Det framgick inte i någon akt att urinprovstagning skett.

Rehabilitering som villkor för bistånd

Styrdokument

Av nämndens riktlinjer framgår bland annat att den som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller social problematik är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande har rätt till bistånd om han eller hon utifrån sin förmåga verkar för att försöka förändra sin situation på ett sådant sätt att målen försörjning kan uppnås.

Av riktlinjerna framgår vidare att krav ska ställas på att den enskilde medverkar i rehabilitering. På ett annat ställe står att den enskilde ska medverka till utredning och rehabilitering i syfte att återfå större arbetsförmåga.

På flera ställen i riktlinjerna framgår att krav inte kan ställas på den enskilde att genomgå behandling, för missbruk, personliga problem eller social problematik, för att denne ska vara berättigad till ekonomiskt bistånd.

Intervju med personal och chefer

Enligt ansvariga chefer är rehabiliterande insatser ett vitt begrepp och det används med lite olika innebörd i riktlinjerna. Cheferna ansåg dock att riktlinjerna följer lagstiftningen inom området och att samtlig personal har klart för sig skillnaden mellan arbetsrehabiliterande insatser och andra rehabiliterings- eller behandlingsinsatser. Enligt ansvariga chefer ska villkoren för att den enskilde ska vara berättigad till bistånd framgå av dokumentationen.

Personalen beskrev skillnaden mellan arbetsrehabiliterande åtgärder och rehabiliterande åtgärder som exempelvis att en missbrukare inte kan tvingas genomgå behandling för att vara berättigad till försörjningsstöd.

Aktgranskning

Expedition 4

Av en akt framgick att förutsättningar för bistånd var att den enskilde skulle vara sjukskriven, sköta planeringen med vården och med IFO/narkotikagruppen. Med anledning av uppgifter i ett läkarintyg om återfall i missbruk gavs vid ett tillfälle avslag på full normutfyllnad och endast livsmedelsnorm förmedlas via rekvisition.

Expedition 2

Det framgick inte av någon akt att deltagande i rehabiliterande insats var en förutsättning för att den enskilde skulle beviljas ekonomiskt bistånd.

Delaktighet och planering

Styrdokument- riktlinjer

Av nämndens riktlinjer framgår att myndighetsutövningen bland annat ska präglas av delaktighet och tillgänglighet.

Enligt riktlinjerna ska en genomförandeplan upprättas tillsammans med den sökande om denne bedöms bli beroende av ekonomiskt bistånd en längre tid än tre månader. Planen ska bland annat innehålla en beskrivning av den enskildes sociala förhållanden, erfarenheter och resurser samt behov. Planen ska beskriva mål, medel och planering för att nå målet, syftet med insatserna samt på vilket sätt och när uppföljning ska ske. Av planen ska framgå vad den enskilde ska uppfylla för villkor för att få bistånd.

Intervju med chefer och personal

Enheterna använder handläggningssystemet Procapita. I maj 2012 tillfördes systemet Instrument X som bland annat innefattar en utförligare utredningsmall och frågeställningar där den enskilde får skatta sina behov inom olika områden. Personal ansåg att användandet av Instrument X medför att de enskildes delaktighet ökat och att utredningar och planering i ärendet förtydligats. Enligt personalen vet enskilda att de kan kräva ut sin dokumentation och samtliga enskilda som önskar ett personligt möte får det.

Cheferna uppgav att genomförandeplaner ska finnas i samtliga ärenden efter införandet av Instrument X. I de fall rehabiliteringsenheten upprättat genomförandeplaner följdes dessa enligt chefer tidigare uppmuntligt av handläggarna på expedition 4. Även diskussionen kring planeringen med de enskilda fördes tidigare oftast muntligt. Enligt personalen vid expedition 4 följs planeringar upp var tredje månad.

Aktgranskning

Expedition 4

Av åtta akter framgick att den enskilde i någon form varit delaktig i handläggningen, exempelvis genom att delta i regelbundna möten med socialsekreterare eller socialbidragshandläggare och att egna önskemål och synpunkter har framförts. Av drygt hälften av akterna framgick den enskildes behov, mål och resurser.

I drygt hälften av de granskade akterna framgick att en planering av något slag fanns i den enskildes ärende, i två akter upprättat som ett särskilt dokument och i övriga dokumenterat i löpande journalanteckningar. I ett av de upprättade dokumenten var endast ett fåtal uppgifter ifyllda och det saknades uppgifter om vem som deltagit i planeringen. I

ett fall hade uppföljning av planeringen skett regelbundet, i övriga fall hade uppföljning skett sporadiskt.

Ett par av de akter som saknade planeringen innehöll uppgifter om förutsättningar för bistånd, som exempelvis att den enskilde skulle lämna in aktuellt läkarintyg eller sköta en behandlingskontakt.

Expedition 2

Av tio akter framgick att den enskilde varit delaktig i handläggningen, exempelvis genom att delta i möten och lämna synpunkter på planeringen i ärendet. I de fall ärendet till stora delar handlagts genom ett skriftligt ansökningsförfarande har den enskildes delaktighet i princip bestått av att ansökningshandlingar löpande lämnats in. Av de flesta akter framgick den enskildes mål och behov. Den enskildes resurser och önskemål framgick i drygt hälften av akterna.

I nio av de granskade akterna framgick att det fanns en planering av något slag i den enskildes ärende varav det i tre fall fanns ett upprättat dokument för planering. I två fall framgick att uppföljning av planering skett regelbundet, i fyra fall sporadiskt och i tre fall hade planeringen inte följts upp.

Individuella helhetsbedömningar

Styrdokument

Av nämndens riktlinjer framgår bland annat att den som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller social problematik är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande har rätt till bistånd om han eller hon utifrån sin förmåga verkar för att försöka förändra sin situation på ett sådant sätt att målen försörjning kan uppnås.

Av riktlinjerna framgår även att omsorgsperspektivet ska tillämpas när det finns skäl, det vill säga att krav på förändringar inte ställs för närvarande på den enskilde.

Intervju med personal och chefer

Enligt personal och ansvariga chefer görs alltid individuella bedömningar i ärendena. Personalen har möten tre dagar i veckan då ärendedragning och arbetsfördelning görs. Expedition 4 har avidentifierat och avkönat sina ärenden inför dragning i syfte att säkerställa att man diskuterar sakfrågan.

Aktgranskning

Expedition 4

I samtliga akter fanns uppgifter som rörde den enskildes försörjning och förhållande till arbetsmarknaden varav det i ca hälften av akterna

var allsidigt belyst och i övriga delvis belyst. I flertalet akter fanns uppgifter om familj och umgänge, hälsotillstånd och missbruk dokumenterat. I flertalet akter var dessa områden endast delvist belysta.

Ärende 1

En enskild hade beroendeproblematik, fysisk och psykisk ohälsa. Den enskilde förväntades ombesörja flytt av magasinerade möbler och betala in fakturor för magasinering. Av dokumentationen framgick att den enskilde trots flera påminnelser från handläggaren inte klarat av detta. Förutsättningar för bistånd var att den enskilde skulle vara sjukskriven och sköta planeringen med vården och IFO/narkotikagruppen.

Ärende 3

Flera signaler inkom om att den enskilde hade ett fortgående missbruk och en psykiska ohälsa. Psykakuten och polis kontaktades vid tillfälle och den enskilde hänvisade även till psykiatrin. Den enskilde hänvisades till IFO för lämnande av utandningsprov efter att personal på vårdinrättningar upplevt osäkerhet i kontakten med den enskilde. Den enskilde blev på grund av sitt missbruk avskriven från två olika arbetsmarknadsinsatser. Det framgick att handläggaren vid ett tillfälle diskuterade sin misstanke om missbruk med den enskilde och att denne förnekade missbruk. Under större delen av den granskade perioden var planeringen att den enskilde skulle återgå till, eller fullfölja, praktik. Arbetskravet togs i slutet av perioden bort på grund av fysiska hälsoskäl.

Ärende 5

En enskilde hade en mångårig beroendeproblematik och misstanke fanns att den enskilde hade en neuropsykiatrisk problematik. Remiss skickades till arbetsmarknadsenhet vid ett tillfälle och två månader där-
efter gjordes en orosanmälan avseende missbruk till IFO/narkotikagruppen. Under övervägande del av den granskade perioden var förutsättningarna för att den enskilde skulle få bistånd att drogfrihet uppvisades via urinprovstagning och att arbete söktes. Det framgick att den enskilde under den granskade perioden hade svårigheter att fullfölja uppgjord planering och att passa tider. Mot slutet av perioden togs krav om urinprovstagning bort.

Ärende 12

En enskild var gravid, hade språksvårigheter och en partner som avtjänade påföljd på kriminalvårdsanstalt. Paret hade tidigare en hotbild, uppgifter saknades om hotbilden fortfarande var aktuell. Den enskilde riskerade bostadslöshet och önskade hjälp med att söka lägenhet. Handläggaren hänvisade den enskilde att söka bostad på egen hand. Mot

slutet av graviditeten gjordes en orosanmälan till barn och ungdomsenheten. Förutsättningarna för att den enskilde skulle få ekonomiskt bistånd var att hon fullföljde sin SFI.

Expedition 2

I samtliga akter var uppgifter som rörde arbete och försörjning allsidigt belysta. I flertalet akter var uppgifter om familj och umgänge samt hälsotillstånd allsidigt belysta.

Intern samverkan

Styrdokument

Samverkansdokument för myndighetsenheterna

Av dokumentet framgår att målsättningen är en sammanhållen socialtjänst med klienten i centrum. En särskild samverkan ska ske mot grupperna barnfamiljer med missbruks- och social problematik, unga vuxna i åldersintervallet 18-24 år, vuxna med missbruksproblematik, personer som utsatts för våld i nära relation och enskilda/familjer med bostads-social problematik.

Samverkansdokument

Samverkansdokument avser intern samverkan kring vuxna med missbruksproblem. Dokumentet är upprättat av en tidigare ansvarig nämnd. Enligt dokumentet ska en revidering ske varje år, det framgår dock inte av dokumentet att någon sådan skett.

Rutin för samarbete ärendehandläggning inom Socialtjänst – Socialbidrag

Av rutinen framgår bland annat att enheterna ska informera varandra om förändringar som påverkar andra enheters arbete.

Rutin för samhandläggning i ärenden vid Rehabgruppen/Unga Vuxna och Expedition 4

Av rutinen framgår att rehabiliteringsgruppen/unga vuxna kan initiera överflytt till, eller samarbete med, expedition 4. Anledning till överflytt/samverkan kan vara att den enskilde är påverkad vid besök eller uppger sig ha missbruksproblem, LOB-rapport har inkommit, att krav finns från arbetsträningsverksamhet att drogfrihet måste styrkas eller att den enskilde uppträder hotfullt och/eller labilt vid besök.

Expedition 4 kan initiera överflytt till eller samarbeta med rehabiliteringsgruppen/unga vuxna om den enskilde är redo att påbörja arbetsrehabiliterande insats eller har varit drogfri i minst sex månader.

Enligt rutinen ska anpassade och flexibla utbetalningsperioder av socialbidrag användas och kopplas till att personen följer planeringen vid rehabiliteringsgruppen/unga vuxna. Ekonomin handläggs av socialbidragshandläggare i expedition 4.

Socialekreterare i rehabiliteringsgruppen/unga vuxna initierar och följer upp den arbetsrehabiliterande insatsen. Vid behov hålls uppföljande gemensamma möten med klient och handläggare från båda grupperna.

Intervju med chefer och personal

I intervju med chefer framkom att ett politiskt förankrat samverkansdokument för det interna arbetet med barn och familjefrågor finns utarbetat.

Gruppledarna för samtliga enheter deltar en gång i veckan i socialbidragsmöten då de diskuterar frågeställningar och problem som uppmärksammas på enheterna. Syftet med mötena är bland annat att eftersträva en enhetlig bedömning och samla och förmedla den kunskap som finns inom verksamheten. Mötena dokumenteras och finns tillgängliga på intranätet.

För övrigt omnämns arbetsplatsträffar, arbetet i rutingruppen samt samordnarens roll som forum för att ta tillvara på erfarenhetsbaserad kunskap inom organisationen.

Personalen på expedition 2 framförde att organisationen är komplex och att det ibland kan vara svårt att uppnå en bra samverkan internt såväl som och externt.

Aktgranskning

Expedition 4

I tio av akterna framgick att intern samverkan i någon form skett. Det rörde sig bland annat om kontakter med enheter för arbetsmarknad, barn och ungdom, IFO/narkotikaenheten och boende.

Ärende 1

En enskild hade beroendeproblematik samt psykisk och fysisk ohälsa. Förutsättningar för bistånd var att den enskilde ska vara sjukskriven och sköta planeringen med vården och IFO/narkotikaenheten. Det framgick att handläggaren vid två tillfällen ringt IFO/narkotikaenheten för kontroll av nykterheten. En kontaktperson från psykiatri var med vid ett besök på socialkontoret. Ingen samverkan skedde för övrigt med psykiatri eller IFO.

Ärende 3

En enskild uppvisade symtom och signaler på ett fortgående missbruk bland annat i kontakten med handläggaren. Den enskilde förnekade missbruk. Orosanmälan inkom under den granskade perioden från anhörig. Den enskilde hänvisades till vårdenheter och IFO/narkotikaenheten för att göra utandningsprov. Den enskilde hotade vid ett par tillfällen att ta livet av sig och vid ett av dessa tillfällen kontaktades psykakuten och polis. Vid ett tillfälle hänvisades den enskilde till psykiatri. Ingen samverkan skedde under perioden med psykiatri eller IFO/narkotikaenheten.

Ärende 4

En enskild hade en planering med arbetsförmedlingen och med frivården. Den enskilde avtjänade en kortare påföljd på kriminalvårdsanstalt och saknade periodvis eget boende. Ingen samverkan skedde under perioden med arbetsförmedling, boendeenhet frivård eller kriminalvård.

Ärende 5

En enskild hade en mångårig beroendeproblematik. Av dokumentation framgick att den enskilde har svårigheter att passa tider och fullfölja planering över tid. Misstanke fanns att den enskilde hade en neuropsykiatrisk problematik. Orosanmälan gjordes till IFO/narkotikaenheten då man bedömde att det fanns ett fortgående missbruk. Efter att anmälan gjorts fortsatte den tidigare planeringen med inriktning mot arbetsrehabilitering. Ingen samverkan skedde under perioden med IFO.

Ärende 12

En enskild var gravid, skötte inte sin SFI och riskerade bostadslöshet. Mot slutet av graviditeten gjordes en orosanmälan till barn och ungdomsenheten. Ingen samverkan skedde under perioden med SFI, boendeenhet eller barn- och ungdomsenheten.

Expedition 2

Av sju akter framgick att intern samverkan i någon form skett bland annat med arbetsmarknadsenheten och enheten för unga vuxna.

Klagomålshantering

Begärda handlingar

Enligt den sammanställning som begärts in från nämnden har inga klagomål från enskilda kommit till nämndens kännedom under 2012 avseende handläggning, bemötande eller tillgänglighet.

Intervju med personal och chefer

Personalen uppgav att klagomål som kommer till deras kännedom hänvisas vidare till närmaste chef. Klagomålen dokumenteras och handläggaren diskuterar dessa med ansvarig chef. Det finns en upprättad klagomålsblankett med det är oklart om den finns tillgänglig i väntrummet. Personalen uppgav att enskildas synpunkter och klagomål även dokumenteras i akten.

Enligt ansvariga chefer har tidigare inkomna klagomål avseende expeditionsmiljön lett till det förändrade arbetssättet som redogjorts för. Klagomål kan komma direkt till chef eller via handläggare. En gång per år genomförs en brukarundersökning i expedition 4 som sedan följs upp. Ansvarig chef framförde att expedition fyra har fått in återkommande positiva synpunkter genom brukarundersökningarna.

Aktgranskning

Expedition 4

I tre akter fanns klagomål/synpunkter från den enskilde som rörde handläggningen dokumenterade. I en av dessa akter framgick på vilket sätt klagomålen/synpunkterna hanterats av nämnden.

Expedition 2

I en akt framgick att den enskilde haft synpunkter/klagomål på handläggningen. Det framgick även på vilket sätt synpunkterna/klagomålen hanterats av nämnden.

Barnperspektivet

Styrdokument

Av nämndens riktlinjer framgår att ett barnperspektiv alltid ska finnas när det gäller frågor som rör ekonomiskt bistånd. Utsatta grupper ska särskilt beaktas, exempelvis barn som lever i familjer där det förekommer missbruk och/eller psykisk ohälsa eller i familjer med ekonomisk utsatthet. Vissa sammanhang där barnperspektivet bedöms som särskilt viktigt är exempelvis boende, fritid, umgänge, dator, hemutrustning och sjukvård.

Intervju med personal och chefer

I intervju med chefer framkom att ett politiskt förankrat samverkansdokument för det interna arbetet med barn och familjefrågor finns utarbetat. Det interna arbetet behöver dock utvecklas och det arbetet har påbörjats.

Personal och chefer var överens om barnperspektivet finns beskrivet i riktlinjerna samt att det tillämpas i de enskilda ärendena. Det kan

handla om allt från att ta reda på hur umgänge med barn ser ut till att göra orosanmälningar till barn och ungdomsenheten. Barnperspektivet dokumenteras i de enskilda ärendena men cheferna har uppmärksammat att det behöver dokumenteras utförligare. Även personal från expedition 2 ansåg att området behöver utvecklas.

Samtlig personal uppgavs ha kännedom om anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och anmälningar görs när det finns skäl till detta. Personalen beskrev att den blankett som används vid anmälningar är allt för omfattande och att det medför att i princip en mindre utredning behöver göras.

I det nyinförda systemet Instrument X finns barnperspektivet med som särskild rubrik i bland annat utredningar.

Aktgranskning

Expedition 4

Av tre akter framgick att de enskilda hade barn. I en akt fanns uppgifter om barnens ålder och var de bodde dokumenterade. I övriga två akter omnämndes barnen inte alls i dokumentationen. Barns behov uppmärksammades inte i något fall i samband med handläggningen av ansökningar.

Expedition 2

Av sju akter framgick att den enskilde hade barn varav barnens situation uppmärksammats i fem av dessa, exempelvis hade barns skolsituation och barnomsorg uppmärksammats. I ett fall hade hänsyn till barns bästa vägts in i bedömningar avseende försörjningsstöd.

Skälen för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

- 5, 20 och 21 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL
- 1 kap. 1 §, 2 kap. 7 §, 3 kap. 5 §, 4 kap 1 och 4 §§, 5 kap. 9 §, 11 kap. 1 och 5 §§, 16 kap. 3 §, socialtjänstlagen (2001:453), SoL
- Dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2006:5
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:09

Bedömning

Handläggning av ansökningar

Av 20 § FL framgår att en sökande ska underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går den sökande emot och kan överklagas, ska han underrättas om hur han kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall dock alltid ske skriftligt, om parten begär det.

IVO har funnit brister när det gäller kommunikering av avslagsbeslut. Av flertalet av de granskade akterna framgick att nämnden kommunicerat avslagsbeslut och bifogat besvärshänvisning. I några av de granskade akterna saknas dock uppgifter om att den enskilde kommunicerats avslagsbeslut och hur man går tillväga att överklaga beslutet. IVO anser att det är nödvändigt att nämnden vidtar åtgärder för att komma tillrätta med den konstaterade bristen.

IVO anser att kontinuiteten i handläggningen är bristfällig i ett antal ärenden. De aktuella ärendena har handlagts av ett stort antal olika tjänstemän. Det har dock framkommit att nämnden genomfört vissa förändringar i syfte att förbättra kontinuiteten i ärenden och att ytterligare förändringar planeras i den organisationsförändring som nämnden redogjort för. Inspektionen för vård och omsorg finner med bakgrund av detta inte skäl att granska området ytterligare.

IVO har i ett ärende uppmärksammat att nämnden fattat beslut om att bevilja full månatlig normutfyllnad. Nämnden har dokumenterat att veckovisa utbetalningar av normbeloppet ska ske under förutsättning att den enskilde följer sin planering. Inspektionen för vård och omsorg vill i sammanhanget erinra nämnden om dess skyldighet att verkställa gynnande beslut i sin helhet. Att villkora ett gynnande biståndsbeslut är inte förenligt med lagstiftningen och dess intentioner.

IVO finner, utifrån de uppgifter som framkommit i tillsynen, inga skäl att kritisera nämndens handläggningstider.

Följsamhet till domar

IVO anser att nämnden i ett fall gjort en felaktig tolkning av en inkommen dom från förvaltningsdomstol. I det aktuella ärendet framgick att förvaltningsdomstolen bifallit den enskildes överklagan avseende försörjningsstöd bland annat med anledning av att villkor inte kan ställas om att den enskilde ska fullfölja sin behandling. I aktuell journalanteckning i ärendet står att förvaltningsrätten ansett att nämnden inte gett

den enskilde skäligt rådum att hyra ut sin lägenhet i andra hand och att hyra därav ska beviljas. Det framgår visserligen att nämnden trots sin tolkning verkställt det gynnande beslutet. IVO vill dock ur rättssäkerhetssynpunkt uppmärksamma nämnden om vikten av att förvaltningsrättens domar tolkas på ett riktigt sätt.

IVO har, utifrån det som framkommit i tillsynen, för övrigt inget att kommentera kring området.

Matrekvisitioner

Av 1 kap 1 § SoL framgår bland annat att socialtjänsten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap 5 § SoL framgår att nämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne.

IVO är kritisk till att nämnden använder matrekvisitioner i situationer då den enskilde ansöker om livsmedelsnorm alternativt lider nöd utan att ge någon motivering till utbetalningssättet som sådant. Extraordinära utbetalningssätt i form av rekvisitioner eller matkuponger är starkt integritetskränkande och står i strid med viktiga principer i socialtjänstlagen, t.ex. principerna om självbestämmande och delaktighet. Sådana utbetalningssätt bör endast användas i yttersta undantagsfall, om mycket speciella omständigheter föreligger. Nämnden behöver vidta åtgärder för att komma till rätta med den konstaterade bristen.

Urinprovstagning

Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentation skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

IVO har uppmärksammat flera brister som rör nämndens tillämpning av urinprovstagning. Av riktlinjer och i intervju med chefer framkommer att nämnden endast kräver urinprov om det finns en tydlig koppling till arbetslinjen. I flera av de granskade akterna där urinprov förekommer framgår dock inte att provtagningen skett inför eller i samband med arbetsrehabiliterande åtgärd. IVO anser att nämnden inte följer sina egna riktlinjer inom området.

IVO är kritisk till att nämnden i flera fall, utan att ha tagit ställning till om det finns misstanke om pågående missbruk, krävt att den enskilde lämnar urinprov. Nämnden bör inte kräva urinprov av den enskilde med mindre än att det föreligger en grundad misstanke om att det finns ett

aktuellt missbruk som är av sådan omfattning att den enskilde på grund av missbruket inte står till arbetsmarknadens förfogande. (JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s 230-231.)

I flera akter saknas uppgifter om syftet med provtagningen, vem som initierat provtagningen och om den enskilde samtycker till att provtagning sker. Samtliga insatser enligt SoL bygger på frivillighet och att den enskilde samtycker till insatserna. Nämnden behöver vid varje situation urinprov krävs in dokumentera motiveringen till att provtagning sker, att samtycke är inhämtat från den enskilde och omständigheter för övrigt. Nämnden behöver även förvissa sig om att samtycket är reellt och att den enskilde är införstådd med vad som är syftet med urinprovstagningen.

Urinprovstagning är en åtgärd som av den enskilde kan uppfattas som starkt integritetskränkande och IVO ser allvarligt på de sammantagna bristerna inom området. Nämnden behöver vidta åtgärder för att komma tillrätta med konstaterade brister.

Rehabilitering som villkor för bistånd

När det gäller personer som på grund av ett allvarligt missbruk inte bedöms klara av att försörja sig själva måste nämnden i första hand erbjuda den enskilde hjälp mot missbruket. Lagstiftaren har betonat att i det arbetet ska principerna om frivillighet och självbestämmande vara vägledande. Det framgår också av förarbetena att lagstiftaren inte har velat ge nämnden möjlighet att vid prövningen av rätten till försörjningsstöd uppställa andra krav än vad som följer av 4 kap. 4-6 §§ SoL. Det kan alltså inte uppställas villkor för att en enskild ska delta i ett visst rehabiliteringsprogram som huvudsakligen syftar till att rehabilitera den enskilde från missbruket. (Högsta förvaltningsdomstolen, målnummer 2006-6165)

Om den enskilde av olika skäl inte kan klara sin långsiktiga försörjning genom arbete, måste insatserna ges en annan inriktning. Detta kan t.ex. gälla människor med omfattande psykosociala problem. (Se JO 2001/01 s.301)

IVO konstaterar att rehabilitering förekommer på flera ställen i nämndens riktlinjer samt att begreppet används både när det gäller arbetsrehabiliterande åtgärder och när det gäller rehabilitering för missbruk och annan problematik. Det står bland annat i riktlinjerna att krav ska ställas på att den enskilde medverkar i rehabilitering. IVO anser att riktlinjerna är otydliga och att de kan ge utrymme för feltolkningar.

IVO har funnit brister i handläggningen i ett av de granskade ärendena. Nämnden ställde som villkor att ekonomiskt bistånd skulle beviljas om den enskilde deltog i en rehabilitering som syftade till att komma till rätta med dennes missbruksproblem.

IVO anser att nämnden behöver vidta åtgärder för att komma till rätta med konstaterade brister.

Delaktighet och planering

Av SOSFS 2006:5 framgår att den planering som görs med den enskilde och som har betydelse för nämndens beslut om insatser ska dokumenteras. Av 5 kap. 9 § SoL framgår att nämnden aktivt ska sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

IVO har uppmärksammat brister som rör planering och den enskildes delaktighet. Nämnden har detaljerade riktlinjer avseende upprättande av genomförandeplaner. IVO konstaterar att dessa riktlinjer till stora delar inte följs.

IVO konstaterar att i flera av de granskade akterna saknas en tydlig planering. I några fall finns ett fåtal dokumenterade uppgifter som rör planering och i något fall saknas uppgifter helt. Det har framkommit att uppföljningar av planeringar i vissa fall endast följts upp muntligt och att dokumenterade uppföljningar endast skett i ett fåtal ärenden. IVO anser att det i flera fall inte framgår vad den enskilde har för mål, hur målen ska uppnås och vad den enskilde förväntas göra för att få bistånd.

För att den enskilde ska känna sig delaktig är det viktigt att planering i ärendet görs upp tillsammans med den enskilde, att det är tydligt för den enskilde vad som gäller och att planeringen dokumenteras och regelbundet följs upp. Det är omständigheter i ärendet som avgör hur omfattande planering som krävs. Oavsett planeringens omfattning ska det tydligt framgå i den enskildes akt vad denne förväntas göra för att få ekonomiskt bistånd.

IVO anser att nämnden behöver vidta åtgärder inom området för att komma tillrätta med konstaterade brister.

Individuella helhetsbedömningar

Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behand-

ling skall dokumenteras. Dokumentation skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. I 5 kap. 3 § SOSFS 2006:5 framgår att ett beslutsunderlag bör sammanställas inför nämndens beslut i ett ärende. Av beslutsunderlaget bör det bland annat framgå vad ärendet gäller, vad som har kommit fram under utredningen, den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses, utredarens bedömning och i förekommande fall förslag till beslut. Att analysera och väga samman olika uppgifter är en förutsättning för att skapa ett allsidigt, relevant och tillförlitligt underlag för nämndens beslut.

IVO har uppmärksammat brister när det gäller bedömningar i fyra personärenden. Av de aktuella akterna framgår att de enskilda har betydande problem inom flera olika områden. Nämnden har enligt IVO inte analyserat och vägt samman olika uppgifter i dessa ärenden. I några fall förväntades de enskilda att sköta sin planering eller andra åtaganden trots att det framgick av dokumentationen att de haft svårigheter över tid att fullfölja denna/detta. I två fall gjordes orosanmälningar till enheter för barn och ungdom respektive missbruk. Det framgår inte i någon av dessa akter att bedömningar som rör de enskildas förmåga och eventuella behov av stödinsatser gjorts.

IVO anser att nämnden behöver vidta åtgärder inom området för att komma till rätta med konstaterade brister.

Samverkan

Av 3 kap. 5 § SoL framgår bland annat att nämndens insatser för den enskilde vid behov ska utformas och genomföras i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Av 2 kap. 7 § SoL framgår att när den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan. Av planen ska bland annat framgå vilka insatser som behövs och vilka insatser respektive huvudman ska svara för.

IVO har uppmärksammat att samverkan med interna enheter och externa aktörer saknas i ett antal ärenden där det inom flera olika områden finns en betydande problematik. IVO bedömer utifrån de uppgifter som framkommit att samverkan internt såväl som externt borde ha varit påkallad i dessa ärenden. Som exempel kan nämnas de två ärenden där oro på grund av den enskildes missbruk respektive oro för den enskildes föräldraförmåga ledde till anmälningar till annan intern enhet. Inte i något av dessa ärenden framgår att nämnden innan eller efter anmälan

aktualiserat samverkan med annan enhet.

Av tillsynen framgår att syftet med den planerade organisationsförändringen bland annat är att effektivisera intern och extern samverkan. Mot bakgrund av detta anser IVO att krav på åtgärder inte är nödvändigt.

Klagomålshantering

Av 3 kap. 1 och -2 §§ SOSFS 2011:09 framgår att den som bedriver socialtjänst ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Den som bedriver socialtjänst ska med stöd av ledningssystemet bland annat kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Nämnden uppger att de inte fått in några synpunkter och klagomål som rör handläggningen av ekonomiskt bistånd under 2012. IVO konstaterar att ett flertal inkomna klagomål som rör den angivna perioden inkommit till Socialstyrelsen. I ett fåtal av de granskade akterna finns uppgifter om att den enskilde lämnat synpunkter och klagomål. IVO vill i sammanhanget uppmärksamma nämnden om dess ansvar att följa föreskrifterna enligt SOSFS 2011:09 när det gäller att systematiskt samla in synpunkter och klagomål oavsett i vilket sammanhang de kommer till nämndens kännedom. IVO anser att nämnden behöver vidta åtgärder inom området för att komma till rätta med konstaterad brist.

Barnperspektivet

Av tillsynen framgår att barn omnämns i dokumentationen men att deras behov sällan synliggörs i handläggningen av ansökningar. Nämnden har uppmärksammat att området behöver utvecklas vilket även framgår av den planerade organisationsförändringen. IVO har mot bakgrund av detta inte granskat området vidare.

Lokaler

Av 5 § FL framgår att myndigheter har en skyldighet att ta emot besök från enskilda. IVO anser att väntrummen och besöksrummen för besökare som använder nummerlappssystemet är torftigt möblerade och inte speciellt välkomnande. Övriga besöksrum är möblerade som samtalsrum och de flesta har fönster och är mer gästvänliga. Inget framkom under den okulära besikten som tydde på att det finns risk för överhörning mellan rummen. IVO har för övrigt inget att kommentera när det gäller lokalernas beskaffenhet.

Övrigt

Av 1 kap 1 § SoL framgår att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på

att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Som tidigare påtalats behöver nämndens insatser ibland ges en annan inriktning, exempelvis om den enskilde har ett uttalat missbruksproblem och/eller psykosocial problematik. Motiverande och stödjande insatser kan vara en grundförutsättning för att den enskilde ska samtycka till andra insatser respektive fullfölja en planering.

IVO har uppmärksammat att det inte finns uppgifter i någon av de granskade akterna om att nämnden bedrivit någon typ av stödjande och/eller motiverande arbete. Detta trots att flera enskilda har betydande problematik inom flera områden och svårigheter att fullfölja sin planering. IVO vill med anledning av detta uppmärksamma nämnden om vikten av att bedriva stödjande och motiverande insatser när det finns skäl till detta.

Sammanfattande bedömning

Inspektionen för vård och omsorg anser att de sammantagna bristerna som framkommit i tillsynen är allvarliga då de bland annat handlar om de enskildas personliga integritet, självbestämmande och delaktighet. IVO anser att det finns skäl att ställa krav på nämnden att vidta åtgärder inom när det gäller kommunikering av avslagsbeslut, extraordinära utbetalningssätt, krav om urinprovstagning och rehabilitering, planering, dokumentation, bedömning och klagomålshantering.

Beslut i detta ärende har fattats av enhetschefen Thomas Larsson. I den slutliga handläggningen har inspektörerna Ewa Lindén och Sofia Franssén, deltagit. Susanne Gerlecz har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg



Thomas Larsson



Susanne Gerlecz

Handläggare
Danielsson Åsa
Egnell Eva

Datum
2013-08-28
Rev 2013-09-04

Diarienummer
UAN-2013-0412

FÖRSLAG TIL YTTRANDE

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Inspektionen för vård och omsorg IVO - Verksamhetstillsyn enligt socialtjänstlagen (Dnr 9.2-21753/2012)

Nämnden ser allvarligt på den kritik som inkommit från Socialstyrelsen och avser att genomföra samtliga åtgärder. Principer och rutiner för handläggning kommer att införas i "Riktlinjer med tillämpningsregler och handlägningsordning för försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt". Rutiner kommer att föras in på kommunens intranät som ett stöd för handläggarna. Uppföljning kommer att ske genom systematisk ärendegenomgång. Ett stort fokus kommer att ligga på att utredning och annan dokumentation är korrekt. En översyn av internkontrollsystemet genomförs under hösten för att säkra att bland annat stickprovsuttagen sker med en bra kvalitet.

Avslagsbeslut

Enligt nämndens riktlinjer ska avslagsbeslut kommuniceras skriftligt, om så inte sker ska det framgå att den enskilde har avböjt detta. Genom återkommande genomgång av riktlinjerna och sticksprovskontroll av avslagsbeslut kommer nämnden att säkerställa att besluten kommuniceras skriftligt.

Extraordinära utbetalningssätt

Matrekvitioner används ytterst restriktivt d v s när den enskilde begär det själv, det inte finns konto eller kort att utbetala bistånd till. I vissa fall även när det gäller akut bistånd avseende medicin då det går snabbare än kontoöverföring eller när det är helt uppenbart att biståndet kommer att gå till något annat än det är avsett för. Fr.o.m. 2013 är det möjligt att istället för rekvisition använda engångs-, kontantkort på ICA. Användandet av matrekvisition har skett i expedition 4 men inte förekommit i expedition 2 vilket beskriver dels att målgrupperna skiljer sig åt men också att granskningen i expedition 2 gäller ett urval av akter där dokumentationen skett i stort sett ett år senare än i expedition 4. Detta speglar att verksamheten över tid i allt mindre utsträckning använt matrekvisitioner.

Krav om urinprov

Krav om urinprov ställs ytterst restriktivt d v s när det är aktuellt med arbetsmarknadsinsatser och det ställs krav om drogfrihet för att få påbörja insatsen. Det kan också ske om klienten vill

komma tillbaka till verksamhet som Krami och tidigare blivit utskriven därifrån p.g.a. misstänkt återfall och i det läget behöver bevisa sin drogfrihet.

I expedition 4 handplockas personalen utifrån sin förmåga att arbeta med målgruppen, enheten kommer att vara mindre än de andra enheterna i den organisation som startar 130902 och endast ha specialiserade uppdrag som bygger mycket på samverkan med andra aktörer. Det medför att arbetsledarna har större möjlighet att handleda sin personal samt bedriva en aktiv uppföljning.

Rehabilitering

Krav om rehabilitering, som villkor för ekonomiskt bistånd, sker överhuvudtaget inte numera då flera rättsfall påvisat att det inte är tillåtet. Inriktningen är att intensifiera samverkan med de delar av socialtjänsten som arbetar med rehabilitering och expedition fyra's nye enhetschef som tillträder 130819 är rekryterad med den kompetensen.

Riktlinjerna ska förtydligas och det arbetet påbörjas i september 2013 och ska vara klart senast till årsskiftet 2013/2014.

Delaktighet och planering

1 september 2013 genomförs en omorganisation av försörjningsstödsverksamheten. Den syftar till kontinuitet och en väsentlig minskning av antalet handläggare som möter klienten. Varje socialsekreterare kommer att ansvara för 75 ärenden och i dessa ska handlingsplaner upprättas gemensamt med den enskilde. I genomsnittsårendet kommer den enskilde möta "sin" socialsekreterare var tredje månad och däremellan teamets ende socialbidragshandläggare. Dessa två handläggare har ett gemensamt ansvar att kontinuerligt följa upp planeringen och att dokumentera de beslut och åtgärder som vidtas samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Den nya organisationen ger bättre möjlighet att följa upp verksamheten kontinuerligt, varje månad kommer det att genomföras en analys och uppföljning av handlingsplaner och läget för varje handläggare i sin ärendestock, via systematiska ärendegenomgångar och systematisk statistik som analyseras enhetsvis.

Under hösten kommer en utbildning i utredningsmetodik att genomföras. Metodiken innebär att klienten i högre grad deltar och gör självskattningar när det gäller egen förmåga samt fysisk och psykisk hälsa.

Individuella helhetsbedömningar

De ärenden som har varit föremål för granskning på expedition 4 handlades innan oktober 2012. Därefter har arbetsgruppens sammansättning förändrats i o m att det har blivit fler socialsekreterare och färre socialbidragshandläggare, sex av sju handläggare är idag socialsekreterare. Det har inneburit att utredningarna har en högre kvalitet och på ett helt annat sätt än tidigare speglar den sociala situationen och på ett annat sätt lyfter fram beroendeproblematik eller psykisk ohälsa som en svårighet i den enskildes liv. Av dokumentationen framgår det att motiverande och stödjande samtal bedrivs bland annat för att

motivera till kontakt med IFO:s mottagning för vuxna, beroendekliniken med dess alkoholmottagning eller råd& behandlingsgrupperna som har kontakt på frivillig basis.

Klagomålshantering

Nämnden antog 2010-09-15 rutiner för handläggning av synpunkter och klagomål inom nämndens myndighetsorganisation. Arbetet med synpunkter och klagomål har inte skötts i enlighet med detta beslut, vilket uppmärksammats även innan Socialstyrelsens rapport hade anlänt. En ny ansvarig tjänsteman har utsetts som tillsammans med den administrativa enheten ska förbättra hanteringen och informationen om detta.

Ett arbete pågår med att systematisera internkontrollarbetet ännu mer och säkerställa att det i alla delar samordnas med uppdragskontoret. Detta innebär att det blir mycket tydligt vem som ansvarar för vilken del och när det ska vara klart. Information om detta kommer att läggas ut på vårt intranät i syfte att skapa tydlighet. Materialet ska ligga ute på intranätet i november 2013.

Som ett led i att möjliggöra att få in synpunkter på olika sätt kommer ett Brukarråd att inrättas med start i ~~september~~-oktober 2013. I Brukarrådet kommer klienter möta ansvarigt kommunalråd samt personalrepresentanter och ta upp de åsikter man har.

Övrigt

Utöver dessa beslutspunkter har IVO tagit upp att enligt 1 kap 1 § SoL ska socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. IVO har påtalat att nämndens insatser ibland behöver ges en annan inriktning, exempelvis när det finns missbruksproblem och/eller psykosocial problematik. Motiverande och stödjande insatser kan vara en förutsättning för att den enskilde ska samtycka till andra insatser och kunna fullfölja en planering. IVO har uppmärksammat att det inte finns uppgifter i någon av de granskande akterna att nämnden bedriver någon typ av stödjande och/eller motiverande arbete. IVO vill därför uppmärksamma nämnden på vikten av att bedriva sådant arbete när det finns skäl därtill.

Nämnden har under många år satsat på kompetensutveckling för all handläggande personal, bland genom utbildning i motiverande samtal (MI). Det är en metod som socialsekreterare använder i förändringsarbetet med den enskilde.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Mohamad Hassan
Ordförande

Lotta von Wowern
Nämndesekreterare