

Handläggare
Egnell EvaDatum
2013-11-21
Rev 2013-12-03Diarienummer
UAN-2013-0522

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Granskning av ekonomiskt bistånd

Förslag till beslut

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden föreslås besluta

att beakta vad som framkommit i rapporten samt

att överlämna rapporten till kommunstyrelsen för att vidta nödvändiga åtgärder

Sammanfattning

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av orsakerna till ökningen av kostnaderna för ekonomiskt bistånd. Granskningen visar att en stor del av kostnadsökningen beror på faktorer som nämnden inte kan påverka. Kommunrevisionen ifrågasätter därför om budgeten baserats på realistiska förutsättningar. I de delar som nämnden kan påverka, det vill säga verksamhetens organisering, handläggningskostnader, ett effektivt arbete för att snabbare få ut människor i egen försörjning, har beslut fattats och åtgärder vidtagits. Kommunrevisionen riktar ingen kritik till nämnden.

Ärendet

Kommunrevisionen har med anledning av att kostnaderna för ekonomiskt bistånd överstigit budgeten under många år beslutat att granska verksamheten. Granskningen syftar till att ge svar på frågan om vilka är orsakerna till kostnadsökningen och omutvecklingen avviker i Uppsala jämfört med andra liknande kommuner. Revisionen har också granskat vilka åtgärder som vidtagits för att nå budget i balans.

Resultatet av granskningen av kostnadsutvecklingen visar att ökningen till del beror på faktorer som kommunen inte kan påverka, ex vis konjunkturförändringar, arbetslöshetens utveckling, att riksnormen bestäms av regeringen. Nämndens möjlighet att påverka utvecklingen begränsas till att ha en effektiv verksamhet, organisation och handläggning av

ekonomiskt bistånd. Mot bakgrund av detta ifrågasätter kommunrevisionen om budgeten för respektive år baserats på realistiska förutsättningar.

Jämförelsen med andra kommuner visar att Uppsala inte avviker från likartade kommuner när det gäller andelar biståndsmottagare i förhållande till befolkningen eller när det gäller biståndstidens längd. En jämförelse med riket visar att andelen biståndsmottagare med långvarigt eller mycket långvarigt bistånd är större i Uppsala. En jämförelse av handläggningskostnader visar att Uppsala ligger högre än de flesta andra kommuner. Höga handläggningskostnader kan motiveras om resultatet blir att människor kommer snabbare ut i egen försörjning men granskningen visar att så inte är fallet. Det är därför tveksamt om de höga handläggningskostnaderna kan motiveras.

Granskningen av vad nämnden har vidtagit för åtgärder får att nå budget i balans visar att nämnden har en hög medvetenhet om kostnadsutvecklingen och har fattat beslut om att åtgärder ska vidtas och gett förvaltningen tydliga uppdrag att bland annat minska kostnaderna för handläggning av ekonomiskt bistånd. Åtgärdernas effekter på kostnadsutvecklingen är dock svårbedömda.

Revisionens granskning visar att kostnadsutvecklingen till stora delar beror på faktorer som nämnden inte kan påverka och att kommunbidraget inte har baserats på realistiska förutsättningar. I den del som nämnden kan påverka, handläggningskostnader och åtgärder som ska leda till att människor som har arbetshinder och står långt från arbetsmarknaden får en egen försörjning antingen genom arbete, studier eller från sjukförsäkringen har nämnden tagit beslut och en stor omorganisation har genomförts som förväntas påverka kostnadsutvecklingen positivt.

Med kommunrevisionens rapport som underlag kan nämnden dels inleda en dialog med kommunstyrelsen angående budgeten för ekonomiskt bistånd som bygger på realistiska förutsättningar samt fortsätta det positiva utvecklingsarbetet.

Kommunrevisionens rapport över granskningen av ekonomiskt bistånd överlämnas till kommunstyrelsen för kännedom.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius-Nilsson
Direktör

2013-10-29



Utbildnings- och
arbetsmarknadsnämnden
Kommunstyrelsen, f k

Granskning av ekonomiskt bistånd

PwC har på vårt uppdrag gjort en fördjupad granskning av orsakerna till ökningen av utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens kostnader för ekonomiskt bistånd. I granskningen ingår vilka åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med budgetöverskridandet och därmed nå en budget i balans samt jämförelser med andra liknande kommuner.

Granskningen visar att kostnaderna för ekonomiskt bistånd sedan år 2005 varit högre än budgeten. Kostnadsökningen har varit betydligt kraftigare än ökningen av tilldelade resurser vilket har inneburit att budgetöverskridandena ökat under perioden 2005-2012.

Det kan mot bakgrund av ovanstående ifrågasättas om budgeten för respektive år baserats på realistiska förutsättningar då budgeten för varje enskilt år mellan 2005-2012 varit betydligt lägre än kostnaderna året innan. Gapet mellan kostnader och budget har också ökat under perioden.

I jämförelse med andra likartade kommuner och även i många fall med riket avviker inte Uppsala i negativ bemärkelse vare sig när det gäller volymen biståndsmottagare eller kostnader för ekonomiskt bistånd. Uppsala har dock högre kostnader för handläggning av ekonomiskt bistånd än de flesta andra kommuner. Höga kostnader för handläggning kan motiveras om resultatet i termer av att människor snabbare blir självförsörjande är bättre. Sett till att andelen biståndstagare med långvarigt eller mycket långvarigt bistånd jämfört med andra inte är väsentligt lägre så är det tveksamt om höga handläggningskostnader kan motiveras.

Av beslut i protokoll och annan dokumentation kan konstateras att det finns en stor medvetenhet hos nämnden angående kostnadsutvecklingen inom det ekonomiska biståndet. Nämnden får löpande uppföljningar utvecklingen av det ekonomiska biståndet. I uppföljningarna redovisas bl a hur kostnaderna utvecklas och även orsaker till varför ekonomiskt bistånd betalas ut. Nämnden har också fattat beslut om att åtgärder ska vidtas och gett tydliga uppdrag till förvaltningen att ex vis minska kostnaderna för handläggning av ekonomiskt bistånd.

Förvaltningen (UAK) har genomfört en omorganisation som ska skapa bättre förutsättningar för ett effektivt arbete och en verksamhet – Navet – har tillskapats som ska fokusera på att snabbt få människor i utbildning och/eller arbete.

Åtgärdernas effekter på kostnadsutvecklingen är dock svårbedömda. Konstateras kan att periodbokslutet per april 2013 visar en ökning av kostnaderna för utbetalt ekonomiskt bistånd med 2,5 procent och prognosen för helåret är en fortsatt kraftig negativ avvikelse mot budget på omkring 55 mkr. Prognosen för förvaltningskostnaderna är dock ett positivt resultat i förhållande till budget på ca 1,7 mkr vilket hänger samman med att omorganisationen kommer att innebära färre antal anställda.

Vi översänder rapporten för kännedom och som underlag för det fortsatta arbetet.

FÖR KOMMUNENS REVISORER


Lars-Olof Lindell
Ordförande

Revisionsrapport

***Granskning av
ekonomiskt bistånd***

Uppsala kommun

Anders Törnqvist

September månad 2013



Innehållsförteckning

Inledning	1
Bakgrund och uppdrag	1
Revisionsfråga	1
Avgränsning, granskningsobjekt	1
Metod.....	1
Resultat.....	2
Förutsättningar.....	2
Organisation	2
Orsaker till kostnadsutvecklingen	2
Slutsats beträffande kostnadsutvecklingen	4
Jämförelser med andra kommuner	5
Volymer	5
Slutsats volymer	6
Kostnader	7
Slutsats kostnader	8
Sammanfattande bedömning beträffande jämförelser med andra kommuner	8
Åtgärder för att nå en budget i balans	9
Sammanfattande slutsats och bedömning avseende åtgärder för att få en budget i balans.....	10

Inledning

Bakgrund och uppdrag

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har överstigit budgeten de senaste åtta åren. Efter år 2008 har kostnadsökningen varit kraftig och budgetöverskridandet var ca 61 mkr år 2012.

Uppsala kommuns revisorer har beslutat granska orsakerna till ökningen av kostnaderna och vilka åtgärder som vidtas för att komma tillrätta med budgetöverskridandet och därmed nå en budget i balans. I granskningen ska ingå att jämföra utvecklingen i Uppsala kommun med andra liknande kommuner.

Revisionsfråga

Granskningen syftar till att ge svar på följande:

- Vilka är orsakerna till kostnadsutvecklingen?
- Avviker utvecklingen i Uppsala kommun jämfört med andra liknande kommuner?
- Vilka åtgärder vidtas för att nå en budget i balans?

Avgränsning, granskningsobjekt

Granskningen avgränsas till utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN). Nämnden ansvarar för ekonomiskt bistånd.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med ledningen för ekonomiskt bistånd
- Studier av dokument
- Sammanställning och analys av uppgifter från olika databaser

Ett utkast till rapporten har sakgranskats av ledningen för ekonomiskt bistånd.

Resultat

Förutsättningar

Enligt Socialtjänstlagen (SoL) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd). Man kan få ekonomiskt bistånd till försörjningen (försörjningsstöd) eller till andra behov som exempelvis läkemedel, tandvård, glasögon eller hemutrustning. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Möjligheten att få ekonomiskt bistånd påverkas av hela hushållets inkomster och tillgångar.

Försörjningsstödet baseras på den riksnorm som bestäms av regeringen varje år. Riksnormen är lika för alla kommuner i Sverige.

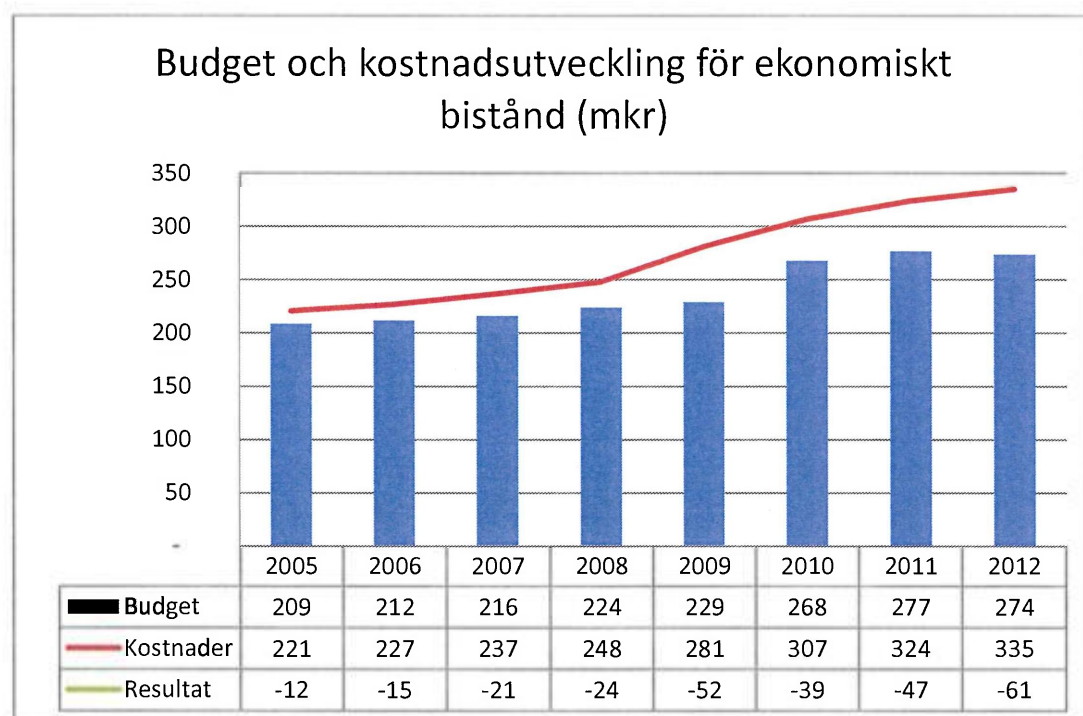
Organisation

Försörjningsstödet är organiserat i fem enheter; en mottagningsenhet och fyra olika enheter specialiserade efter klienternas behov. En enhetschef leder respektive enhet och en myndighetschef har ett övergripande ansvar.

Organisationen har arbetats fram under våren 2013 i syfte att öka effektiviteten och förändringsarbetet med klienterna.

Orsaker till kostnadsutvecklingen

Kostnadsutvecklingen och budgeten för de senaste åren ses nedan.



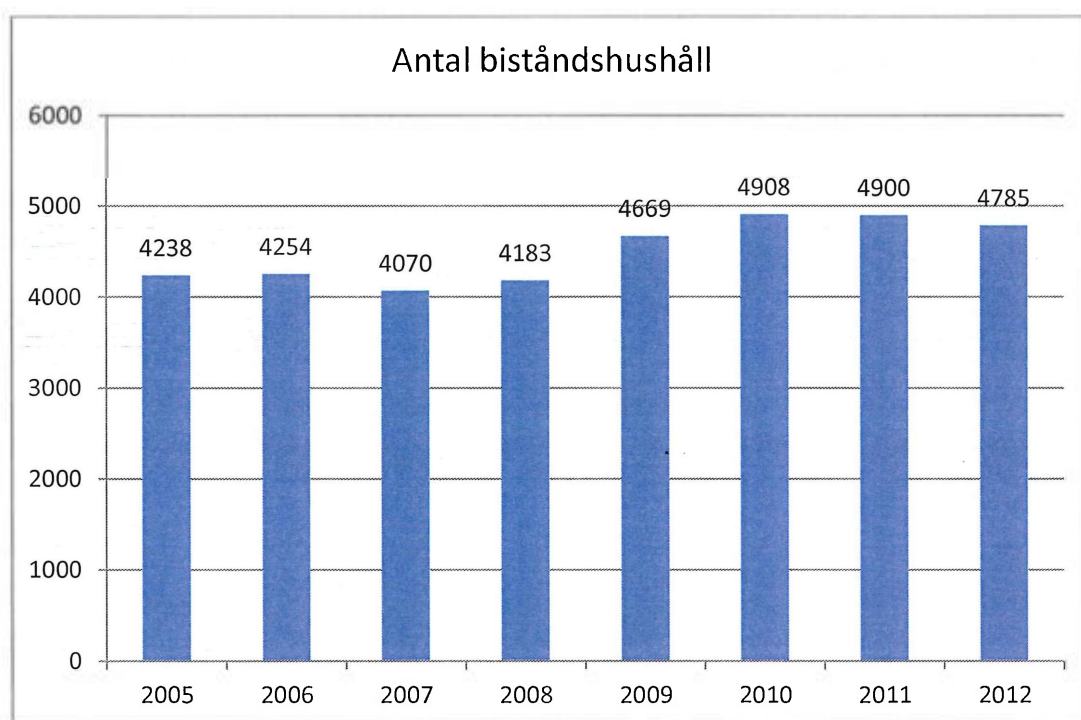
Källa: Uppsala kommun

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har överskridit budgeten alla år sedan 2005. Det senaste året uppgick budgetöverskridandet till 61 mkr.

År 2008 uppstod en tydlig förändring av kostnadskurvan. Sedan dess har kostnaderna ökat snabbare än åren innan, undantaget dock mellan år 2011 och 2012. Sett över hela perioden 2005-2012 har kostnaderna ökat med drygt 50 procent (114 mkr), medan budgeten ökat med drygt 30 procent (65 mkr).

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) gjorde under hösten 2012 en analys av kostnadsutvecklingen inom ekonomiskt bistånd. Enligt analysen svarar ökade utbetalningar för ca 80 mkr av kostnadsökningen medan resterande 35 mkr förklaras av ökade förvaltningskostnader.

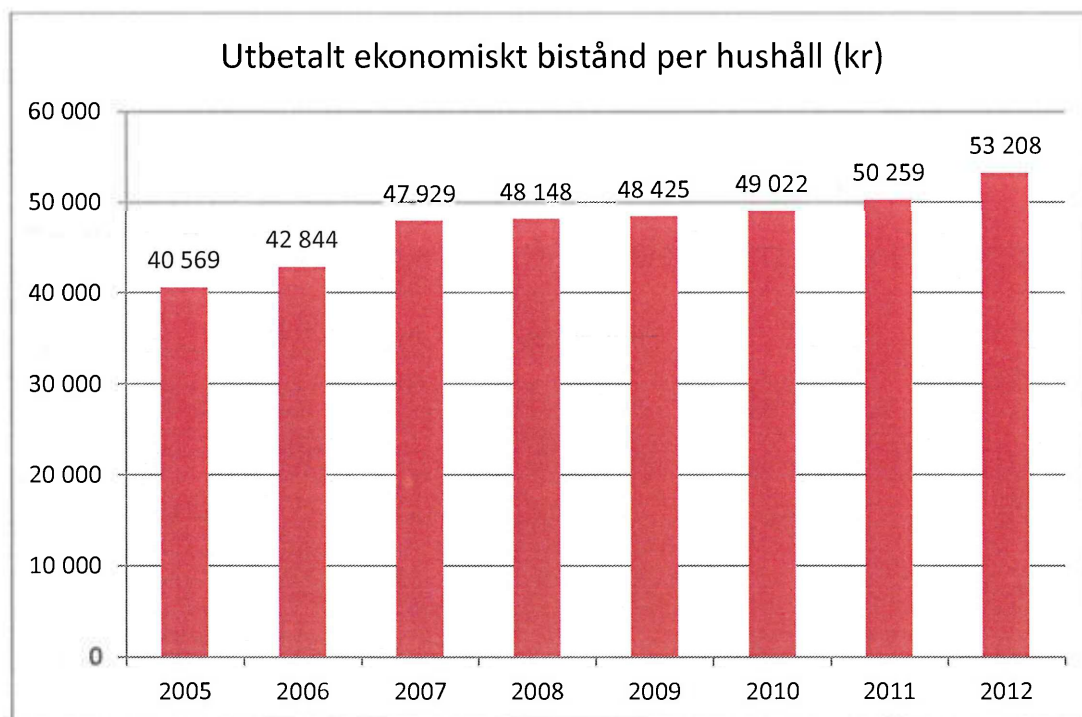
Orsakerna till kostnadsökningen beror delvis på att antalet biståndshushåll ökat under perioden. Se bilden nedan.



Källa: Socialstyrelsen

Antalet biståndshushåll har ökat med 537 hushåll mellan 2005 och 2012. En liten minskning har dock skett sedan år 2010. Procentuellt uppgår ökningen mellan 2005 och 2012 till ca 13 procent.

Det utbetalda genomsnittliga beloppet som utbetalas till varje biståndshushåll har också ökat under perioden. Bild nedan.



Källa: Socialstyrelsen

Ökningarna i utbetalt bistånd beror till en del på ökning av riksnormen. En ytterligare orsak är enligt UAN:s analys att antalet månader ett hushåll har bistånd har ökat.

De ökade förvaltningskostnaderna på 35 mkr beror enligt UAN:s analys till övervägande del på införandet av myndigheten för bostadssamordning som enligt utbildnings- och arbetsmarknadskontorets (UAK) bedömning kostade 22,8 mkr att driva år 2012. Enligt förvaltningens uppfattning har nämnden inte kompenserats budgetmässigt för detta.

Slutsats beträffande kostnadsutvecklingen

Orsakerna till kostnadsökningen är komplexa och till del beroende på faktorer som kommunen inte kan påverka, som ex vis konjunktursvängningar och arbetslöshetens utveckling. Verksamheten handlar också i hög grad om myndighetsutövning inom ramen för en mer eller mindre tvingande lagstiftning. Kommunens möjligheter att påverka kostnadsutvecklingen begränsas därför till att ha en effektiv verksamhet, organisation och handläggning av det ekonomiska biståndet.

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har sedan år 2005 varit högre än budgeten. Kostnadsökningen har varit betydligt kraftigare än ökningen av tilldelade resurser vilket har inneburit att budgetöverskridandena ökat under perioden 2005-2012.

Det kan mot bakgrund av ovanstående ifrågasättas om budgeten för respektive år baserats på realistiska förutsättningar då budgeten för varje enskilt år mellan 2005-2012 varit betydligt lägre än kostnaderna året innan. Gapet mellan kostnader och budget har också ökat under perioden.

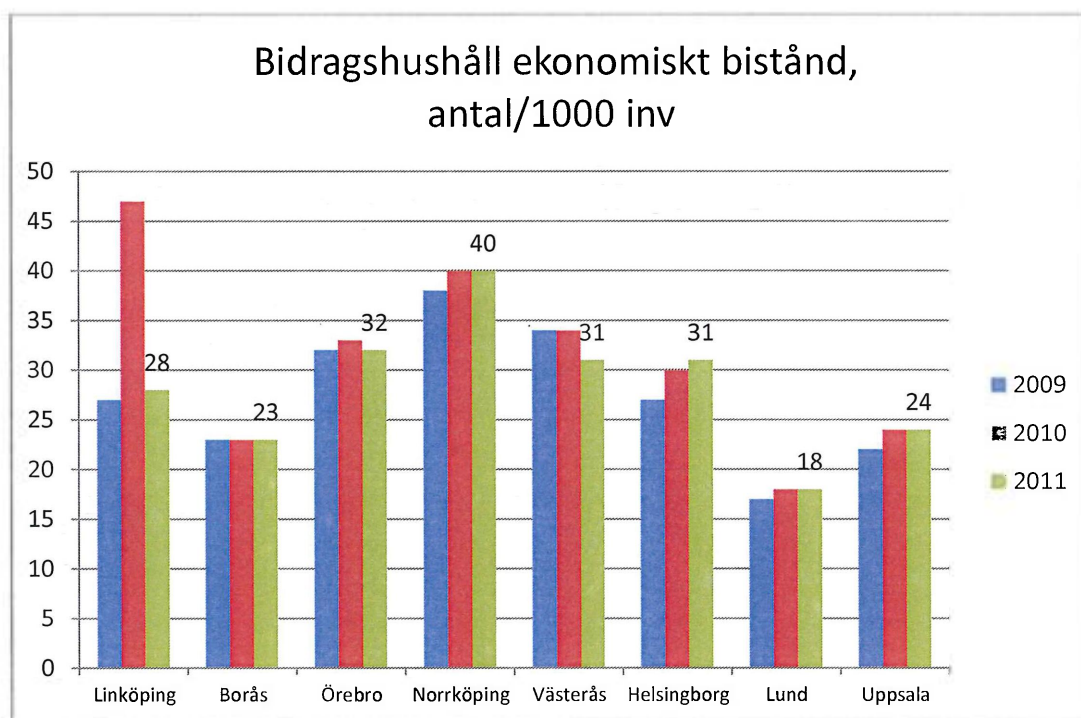
Jämförelser med andra kommuner

Jämförelser görs med kommuner som har likartade strukturella förutsättningar inom individ- och familjeomsorgsområdet som Uppsala kommun. I några fall görs också jämförelser med genomsnittet i riket.

Volym

Andelen biståndsmottagare i Uppsala kommun i förhållande till befolkningen ligger på *samma nivå som riket* (ca 4 procent) men lägre än snittet för liknande kommuner (ca 5,5 procent) och har så gjort under de senaste åren. Av uppgifter i verksamhetsplanen för försörjningsstöd framgår dock att *antalet* biståndsmottagare har ökat sedan år 2008 och för närvarande ligger kvar på samma nivå som år 2010 trots att arbetsmarknaden förbättrats.

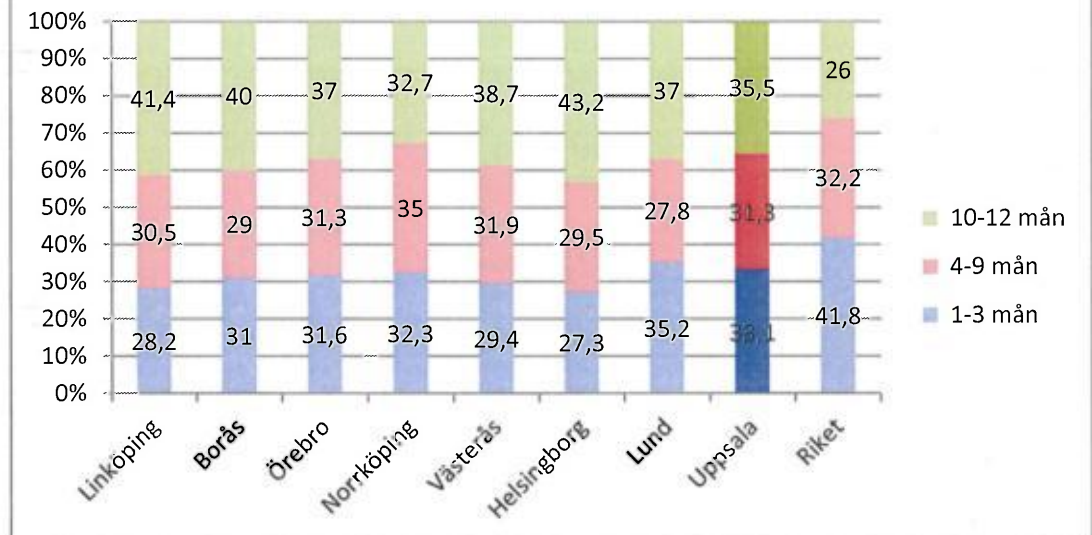
Andelen hushåll som får ekonomiskt bistånd ses nedan. Med hushåll avses ensamstående man/kvinna med eller utan barn, sammanboende med eller utan barn.



Källa: Kolada.se

I jämförelse med likartade kommuner är andelen hushåll som får ekonomiskt bistånd relativt låg i Uppsala, 24 hushåll per 1000 invånare erhöill bistånd år 2011. För övriga jämförbara kommuner varierar andelen bidragshushåll mellan 18 per 1000 invånare och 40 (år 2011), genomsnittet i riket är 22 bidragshushåll per 1000 invånare.

Andel hushåll (%) med ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning som erhållit bistånd under x månader år 2011.



Källa: Kolada.se

Inga större skillnader i biståndstidens längd kan iakttas mellan de jämförda kommunerna. För de jämförda kommunerna är det ungefär en tredjedel av hushållen som har bistånd 1-3 månader respektive 4-9 månader eller 10-12 månader.

Andelen med långvarigt bistånd, dvs 10-12 månader under året, är dock stor i Uppsala kommun (och för de jämförda kommunerna) i förhållande till genomsnittet i riket, som för år 2011 är 26 procent.

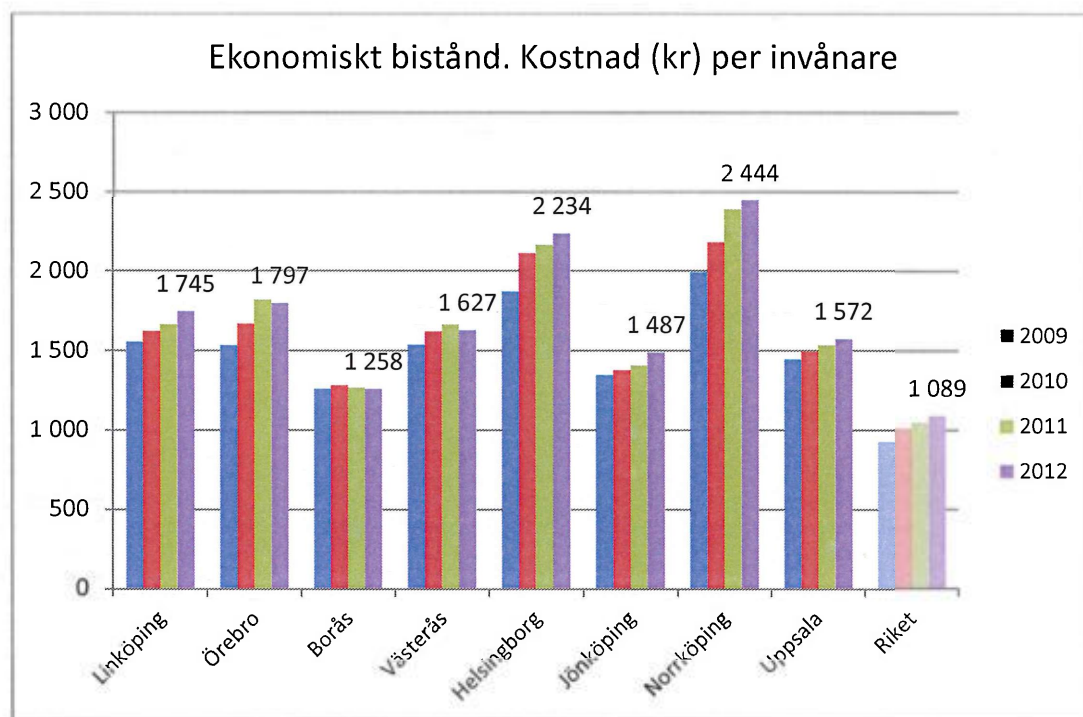
Andelen vuxna biståndsmottagare med *mycket* långvarigt ekonomiskt bistånd (mer än 27 månader under de senaste tre åren) uppgår till ca 23 procent i Uppsala kommun. Genomsnittet för de likartade kommunerna är 26 procent och för riket 14 procent.

Slutsats volymer

Jämförelserna visar att Uppsala inte avviker från likartade kommuner genom att ha större andelar biståndsmottagare/-hushåll i förhållande till befolkningen. Inte heller när det gäller biståndstidens längd. Vid jämförelser med riket framkommer dock att andelen biståndsmottagare med långvarigt eller mycket långvarigt bistånd är större i Uppsala. En analys av detta har påbörjats av förvaltningen och särskilda insatser planeras för gruppen.

Kostnader

I bilden nedan jämförs kostnaden för ekonomiskt bistånd i relation till antalet invånare.

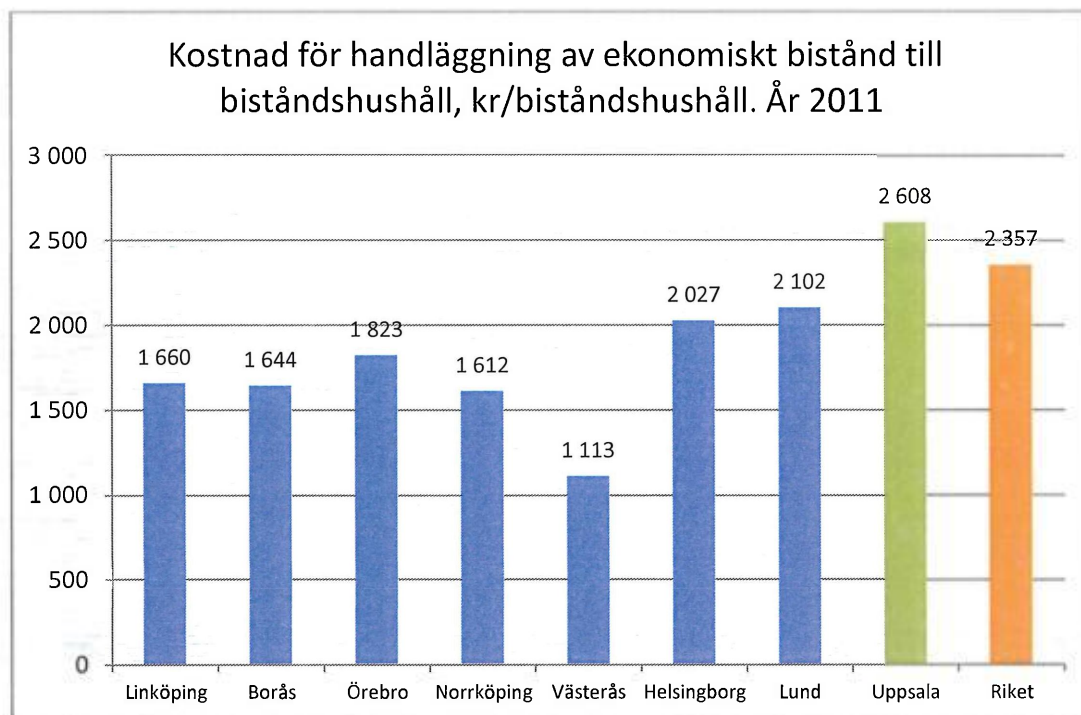


Källa: Kolada.se

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd i relation till antalet invånare i kommunen har ökat för alla jämförda kommuner utom en (Borås) under åren 2009-2012. För Uppsala kommuns del är ökningstakten långsammare än för många av de övriga kommunerna och nivån på kostnaderna är lägre än för flertalet av de jämförda kommunerna. I jämförelse med genomsnittet i riket är dock kostnaden per invånare hög i Uppsala.

Kostnaden för ekonomiskt bistånd i relation till kommunens totala kostnader uppgår till ca 3 procent. Övriga jämförbara kommuners kostnadsandel varierar mellan 2,3 procent (Borås) och 4,7 procent (Norrköping). Uppsala placerar sig således mitt emellan.

Kostnaden för handläggning av ekonomiskt bistånd framgår nedan.



Källa: Kolada.se

Bilden ovan visar den totala kostnaden för ekonomiskt bistånd dividerat med antalet biståndshushåll i kommunen. Kostnaden i Uppsala är högst jämfört med de likartade kommunerna och även högre än genomsnittet i riket. Om Uppsalas kostnad för handläggning var lika som Västerås så skulle det innebära ca 7 mkr i minskade kostnader. En kostnad lika som genomsnittet i riket skulle betyda ca 1,2 mkr i minskade kostnader.

Slutsats kostnader

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd har för varje år sedan år 2005 varit högre än de budgeterade respektive år. Kostnadsökningen har varit betydligt kraftigare än ökningen av tilldelade resurser vilket har inneburit att budgetöverskridandena ökat under perioden 2005-2012. I jämförelse med likartade kommuner framstår inte *nivån* på kostnaderna i relation till antalet invånare som hög. En djupare analys av kostnaderna visar att kostnaden för handläggning av ekonomiskt bistånd är relativt hög i Uppsala, såväl i relation till jämförbara kommuner som till genomsnittet i riket.

Sammanfattande bedömning beträffande jämförelser med andra kommuner

I jämförelse med andra likartade kommuner och även i många fall med riket avviker inte Uppsala i negativ bemärkelse vare sig när det gäller volymen biståndsmottagare eller kostnader för ekonomiskt bistånd. Uppsala har dock högre kostnader för handläggning av ekonomiskt bistånd än de flesta andra kommuner. Höga kostnader för handläggning kan motiveras om resultatet i termer av att människor snabbare blir självförsörjande är bättre. Sett till att andelen biståndstagare med långvarigt eller mycket långvarigt bistånd jämfört med andra inte är väsentligt lägre så är det tveksamt om höga handläggningskostnader kan motiveras.

Åtgärder för att nå en budget i balans

UAN fattade i juni 2012 beslut om åtgärder med anledning av prognostiserat underskott för försörjningsstöd. Prognosen pekade mot ett underskott för år 2012 på ca 58,5 mkr. Nämnden beslutade om att ge kontoret följande uppdrag:

- Minska inflödet av nya ärenden genom att snabbare sätta in åtgärder.
- Minska kostnaderna för handläggning. Ambitionen ska vara att driva en verksamhet vars kostnad motsvara genomsnittet i riket men vars resultat är bättre än riksgenomsnittet. Minskningen i handläggningskostnaderna ska ske successivt fram till slutet av år 2015.
- Prioritering av resurser för kontroll av utbetalningar.
- Restriktiv hållning till onödiga kostnader. Som exempel dyra kostnader för väntan på centralt boende när boende kan ordnas utanför Uppsalas tätort.
- Inte enbart fokusera på Uppsala kommuns arbetsmarknad utan om möjligt se till en bredare arbetsmarknad och att utnyttja närheten till stora arbetsplatser på pendlingsavstånd.
- Att aktivt verka för att Uppsala kommun ökar andelen anställda inom kommunen med skyddad anställning.
- Prioritering av barnfamiljer och grupper med särskilda behov.

UAN lät vidare under hösten 2012 göra en analys av kostnadsutvecklingen för ekonomiskt bistånd med anledning av tidigare års budgetöverskridanden och befarade underskott för år 2012. Analysen mynnade i ett antal förslag till åtgärder för att åstadkomma en budget i balans. De tre första förslagen handlar om ökat kommunbidrag för vad som UAN betraktar vara rimligt, de två kommande är åtgärder UAN bedömer kommunstyrelsen behöver vidta och de sista tre är åtgärder UAN ska vidta. Sammanfattningsvis föreslogs följande:

- Äskande om budgettilldelning för myndigheten för bostadssamordning.
- Begäran om budgetförstärkning för ökad riksnorm då riksnormen antogs efter det att UAN:s budget var lagd för år 2012.
- Önskemål om ny modell för beräkning av kommunbidraget, en befolkningsbaserad modell i stället för att bygga på föregående års budget.
- Ökning av bostäder för tillfälligt boende.
- Ökat ansvar för kommunen som arbetsgivare att bereda plats för prioriterade grupper som behöver praktik, arbetsrehabilitering, social rehabilitering samt sysselsättning enligt socialtjänstlagen. Ny organisation av "Navet" som ska bidra till kortare perioder med bistånd.

- Effektivare återsökning av bidrag från Migrationsverket för kostnader för flyktingar.
- Minskade handläggningskostnader genom en effektivare ärendehantering.
- Effektivare ekonomisk styrning med ett tydliggörande av chefernas ekonomiska ansvar.

Den sammantagna ekonomiska effekten av åtgärderna bedömdes i analysen till 59,1 mkr för år 2013 och 73,1 mkr för år 2014.

I verksamhetsplanen för år 2013 beskrivs hur förvaltningen ska arbeta med de uppdrag som nämnden formulerade i juni 2012 och hur nämndens mål ska nås. Det resultat som förväntas för 2013 är enligt verksamhetsplanen:

- ”Säkerställd hög rättssäkerhet
- Klienten rätt insats
- Kortare bidragstid för klienten
- Fler klienter i självförsörjning
- Hög servicenivå till klienter och samarbetspartners
- Utveckling av flexibel och effektiv organisation
- Försörjningsstöd ska uppfattas som en attraktiv arbetsplats av medarbetarna
- Utvecklande konstruktiva relationer med externa och interna parter.”

I planen beskrivs också bl a hur uppföljning och styrning av ekonomin ska gå till. Regelbunden ekonomisk kostnadsuppföljning ska göras varje månad gällande personal- och administrationskostnader, bemanning samt kostnader för ekonomiskt bistånd.

Utifrån nämndens målsättningar och beslut har förvaltningen (UAK) arbetat fram handlingsplaner med syfte, omfattning och aktiviteter inom olika områden.

I periodbokslutet och prognos per april 2013 bedöms underskottet för försörjningsstöd i förhållande till budget till -55,6 mkr för helåret. Det utbetalda biståndet beräknas bli något högre än år 2012. Nämnden betonar dock att arbetsmarknadsläget är en stor osäkerhetsfaktor, arbetslösheten bedöms öka 2013 och 2014 vilket kan innebära ett inflöde till försörjningsstödet.

Sammanfattande slutsats och bedömning avseende åtgärder för att få en budget i balans

Av beslut i protokoll och annan dokumentation kan konstateras att det finns en stor medvetenhet hos nämnden angående kostnadsutvecklingen inom det ekonomiska biståndet. Nämnden får löpande uppföljningar utvecklingen av det ekonomiska biståndet. I uppföljningarna redovisas bl a hur kostnaderna utvecklas och även orsaker till varför ekonomiskt bistånd betalas ut. Nämnden har också fattat beslut om att åtgärder ska vidtas och gett tydliga uppdrag till förvaltningen att ex vis minska kostnaderna för handläggning av ekonomiskt bistånd.

Förvaltningen (UAK) har genomfört en omorganisation som ska skapa bättre förutsättningar för ett effektivt arbete och en verksamhet – Navet – har tillskapats som ska fokusera på att snabbt få människor i utbildning och/eller arbete.

Åtgärdernas effekter på kostnadsutvecklingen är dock svårbedömda. Konstateras kan att periodbokslutet per april 2013 visar en ökning av kostnaderna för utbetalt ekonomiskt bistånd med 2,5 procent och prognosen för helåret är en fortsatt kraftig negativ avvikelse mot budget på omkring 55 mkr. Prognosen för förvaltningskostnaderna är dock ett positivt resultat i förhållande till budget på ca 1,7 mkr vilket hänger samman med att omorganisationen kommer att innebära färre antal anställda.

