

# Mölnads stad

Granskning av myndighetsutövning avseende  
ekonomiskt bistånd



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Metod.....	3
1.5. Avgränsning och ansvarig nämnd .....	3
<b>2. Ekonomiskt bistånd i Mölndals stad.....</b>	<b>4</b>
2.1. Organisation.....	4
2.2. Förändringsarbete avseende ekonomiskt bistånd .....	4
2.3. Statistik avseende ekonomiskt bistånd .....	4
<b>3. Styrning, uppföljning och kontroll.....</b>	<b>6</b>
3.1. Nämndens styrning avseende ekonomiskt bistånd .....	6
3.2. Förändringsarbete och automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd ...	7
3.3. Nämndens uppföljning och kontroll avseende ekonomiskt bistånd .....	8
3.4. Bedömning.....	9
<b>4. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen.....</b>	<b>10</b>
4.1. Processer för myndighetsutövning.....	10
4.2. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen .....	10
4.3. Vår bedömning .....	11
<b>5. Samlad bedömning .....</b>	<b>12</b>
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	12
5.2. Slutsatser.....	12

*Bilaga 1: Bakgrund*

*Bilaga 2: Revisionskriterier*

*Bilaga 3: Källförteckning*

## Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd. Syftet med granskningen har varit att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden har säkerställt att myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd sker på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen visar att nämnd och förvaltning under våren 2020 inför dels en e-tjänst för ansökan av ekonomiskt bistånd, dels automatiserad handläggning genom en robotiserad process. Parallellt med detta införs en ny organisation och nytt arbetssätt. Nämndens och förvaltningens arbete är påverkat av rådande pandemi.

Granskningen visar att nämnden har antagit relevanta styrdokument avseende handläggningen av ekonomiskt bistånd. Dock finns behov av att revidera och harmonisera styrdokumentet samt att tillse att de följs. Förvaltningen har ett strukturerat och löpande arbete för att säkerställa rättssäkerhet och enhetlighet i den manuella myndighetsutövningen. Arbete pågår avseende den digitala myndighetsutövningen. Det saknas en struktur som medför rättssäkerhet och enhetlighet under övergångsfasen när flera ansökningsprocesser löper parallellt och olika underlag begärs in från klienterna.

Utöver den rapportering som sker inom ramen för delår- och årsredovisning får nämnden i huvudsak endast muntlig information som inte kan utläsas i protokoll. Granskningen visar att det finns utvecklingsområden i arbetet med egenkontroll.

Vad gäller nämndens styrning, uppföljning och internkontroll avseende automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd visar granskningen att det finns behov av att stärka styrningen under införandefasen och att tydliggöra hur olika styrdokument ska följas. Av protokoll framgår att rapportering avseende automatiseringen har skett till nämnd vid totalt två tillfällen under 2018 och 2019.

Den sammanfattande bedömningen utifrån granskningens syfte är att social- och arbetsmarknadsnämnden inte har säkerställt att myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd sker på ett ändamålsenligt sätt. Även om nämnden är mitt i en implementeringsfas visar granskningen att nämnden har generella utvecklingsområden kopplat till sin styrning, uppföljning och kontroll av ekonomiskt bistånd och att dessa i delar har funnits även över tid.

Utifrån granskningens identifierade förbättringsområden rekommenderar vi social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Stärka sin systematiska styrning, uppföljning och kontroll av myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd exempelvis genom att tillse att styrande dokument är aktuella och efterlevs och att det görs systematisk kontroll och uppföljning av myndighetsutövningen
- ▶ Stärka sin styrning och uppföljning under rådande övergångsperiod till en automatiserad process och ett nytt arbetssätt
- ▶ Säkerställa att nämndens styrning, uppföljning och kontroll dokumenteras

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Revisorerna i Mölndals stad har beslutat att genomföra en granskning av social- och arbetsmarknadsnämndens myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden har säkerställt att myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd sker på ett ändamålsenligt sätt. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?
- ▶ Har nämnden säkerställt rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och intern kontroll av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?
- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd?

### 1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna beskrivs i bilaga 2. Revisionskriterier i denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Socialtjänstlagen (2001:453)
- ▶ Förvaltningslagen (2017:900)
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten
- ▶ Mölndals stads styrdokument och riktlinjer inom området

### 1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

### 1.5. Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser social- och arbetsmarknadsnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

## 2. Ekonomiskt bistånd i Mölndals stad

### 2.1. Organisation

I Mölndals stad ansvarar social- och arbetsmarknadsnämnden för myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd. Förvaltningen består av två verksamhetsområden: Arbetsmarknad, Försörjning, Etablering (AFE) samt Barn, Familj, Vuxen (IFO). I dagsläget sker myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd på två enheter inom AFE: enheten för ekonomiskt bistånd samt enheten för planering och uppföljning. Respektive enhet består av cirka 13-15 medarbetare. Samtliga medarbetare som arbetar med myndighetsutövning leds i dagsläget av enhetschefen för ekonomiskt bistånd. I nuläget pågår rekrytering av enhetschef till enheten för planering och uppföljning. En organisationsförändring pågår av verksamheten. När denna är klar ska myndighetsutövningen endast ske på enheten för ekonomiskt bistånd.

### 2.2. Förändringsarbete avseende ekonomiskt bistånd

Nämnden tog år 2017 ett beslut om att ge förvaltningen i uppdrag att införa den så kallade Trelleborgsmodellen. Trelleborgsmodellen innebär i korthet att delar av processen för ekonomiskt bistånd ska digitaliseras. Digitaliseringen ska frigöra resurser så att verksamheten i högre grad kan fokusera på stöd till egen försörjning. Införandet medför ett omfattande och flerårigt förändringsarbete, dels för förvaltningens organisation, dels för förvaltningens arbetssätt.

Under 2018 genomfördes ett arbete för att förbereda en digitaliserad ärendehanteringsprocess av ekonomiskt bistånd. En större organisationsförändring ägde rum för att matcha det nya arbetssättet. Förvaltningen delades in i verksamhetsområde Arbetsmarknad, Försörjning, Etablering (AFE) samt verksamhetsområde Barn, Familj, Vuxen (IFO).

Under 2019 fortlöpte förändringsarbetet. En del av arbetet inriktades på införandet av e-tjänst för ansökan av ekonomiskt bistånd samt automatiserad handläggning genom införandet av en RPA (Robotic Process Automation). RPA kan liknas med en digital medarbetare vilken programmeras att genomföra specifika arbetsuppgifter. Under hösten 2019 genomfördes tester av e-tjänst och RPA:n. I skrivande stund är förvaltningen i en införandefas avseende samtliga delar av förändringsarbetet.

### 2.3. Statistik avseende ekonomiskt bistånd

År 2019 betalades 52,1 mnkr ut i ekonomiskt bistånd i Mölndals stad, vilket är en minskning med 3,4 mnkr från år 2018. Av årsredovisning för 2019 framgår att antalet biståndsmottagare<sup>1</sup> minskat med 4,5 procent jämfört med föregående år. Däremot uppmärksammas att utvecklingen inom ekonomiskt bistånd är en stor riskfaktor framöver,

---

<sup>1</sup> I nämndens och förvaltningens olika dokument används begreppen bidragsmottagare och biståndsmottagare synonymt. I rapporten används begreppet biståndsmottagare.

främst gällande målgruppen nyanlända. Konsekvenser av att nyanlända inte längre tillhör etableringsfasen kan leda till ökade kostnader för ekonomiskt bistånd om personer blir kvar i bidragssystemet längre än nödvändigt. En annan utmanande målgrupp är personer som uppstår långvarigt försörjningsstöd.

I nedanstående tabell redovisas statistik för antalet ansökningar och beslut inom ekonomiskt bistånd per helår 2019 samt för månaderna januari till april för år 2019 respektive 2020. Det ökade antalet ansökningar under 2020 tros bero på effekterna av Covid-19. Med anledning av pandemin har därtill den yttre verksamheten inom AFE stängts ned för att minska risk för smittspridning. Den yttre verksamheten arbetar bland annat med att hitta arbetsträningsplatser, praktikplatser och jobb.

	2019 per helår	19-01-01 till 19-04-06	20-01-01 till 20-04-06
Antal ansökningar	665	155	432
Antal bifallsbeslut*	17 975	3691	4193
Antal avslagsbeslut*	5677	1233	1193
Antal överklaganden	73	21	15
Antal hushåll totalt**	1131	686	758

Källa: underlag från förvaltningen

\* En ansökan kan avse flera olika områden, exempelvis bistånd för hyra, resor etc. En ansökan kan därmed resultera i flera beslut.

\*\* Antal hushåll totalt motsvarar antal totala ärenden.

### 3. Styrning, uppföljning och kontroll

*Detta kapitel besvarar revisionsfrågorna om huruvida nämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning samt en tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende ekonomiskt bistånd och det förändringsarbete som automatiseringen av processen har inneburit. Varje avsnitt beskriver våra iakttagelser vilka baseras på dokumentstudier och intervjuer. Kapitlet avslutas med våra bedömningar.*

#### 3.1. Nämndens styrning avseende ekonomiskt bistånd

Utöver lagar och nationella föreskrifter styrs handläggningen av ekonomiskt bistånd i huvudsak av tre styrdokument. Nämnden har antagit en *riktlinje* för handläggning av ekonomiskt bistånd. Styrdokumentet innehåller anvisningar för arbetet med ekonomiskt bistånd och utgår från socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Enligt uppgift revideras riktlinjen årligen. Av protokollgranskning framgår ingen information om att riktlinjen reviderats under 2019 eller 2020. Av själva dokumentet framgår att riktlinjen senast reviderades i september 2018.

Utöver riktlinjen finns även *interna rutiner* för handläggning, vilka bland annat anger särskilda villkor och förutsättningar för beviljande av ekonomiskt bistånd. Rutinerna har beslutats av aktuell enhetschef. Nämnden har även antagit en *delegeringsordning*. Dokumentet reviderades senast i september 2019. I delegeringsordningen framgår till vem nämnden har delegerat beslutanderätten för vissa ärenden, liksom begränsningar i beslut samt ersättningsnivåer. Delegeringsordningen är överordnad riktlinje och rutiner.

Även om styrdokumenterna anses vara förankrade och kända i verksamheten uppges i intervjuer att det finns utvecklingsområden. I vissa intervjuer uppges att det finns behov av att revidera såväl riktlinjen för ekonomiskt bistånd som rutinerna. Riktlinjen ska utgöra ett generellt stöd för handläggning av ekonomiskt bistånd. Dock anses inte riktlinjen vara användarvänlig eller utgöra tillräckligt stöd i handläggningen. Vidare uppges i vissa intervjuer att delar av riktlinjen inte är aktuell, varken avseende förändringar i lagstiftning eller utifrån förvaltningens förändrade arbetssätt. Sammantaget medför detta att riktlinjen inte alltid följs. Därtill återfinns i delar motstridiga uppgifter i riktlinjen, rutiner och delegeringsordning. Detta bidrar till osäkerhet i handläggningen. Rutinerna uppdaterades för ett år sedan. Ytterligare uppdatering var planerat till 2019 men arbetet försköts på grund av den pågående förändringsprocessen inom ekonomiskt bistånd. I nuläget är rutinerna inte uppdaterade utifrån det nya arbetssättet.

I intervju framkommer att det saknas en tydlig roll- och ansvarsfördelning för styrdokumenterna. Förvaltningen hanterar löpande förändringar i lagstiftning, prejudikat eller liknande. Det finns dock ingen ansvarig för att uppdatera rutinerna utifrån dessa förändringar. Detta identifieras som en bidragande faktor till varför riktlinje och rutiner inte är aktuella. Handläggarna får löpande information om förändring i lagstiftning, prejudikat eller liknande dels genom månatliga metodmöten, dels via metodhandledare/seniorhandläggare. Enhetschefen har veckovisa avstämningar med metodhandledarna/seniorhandläggarna i syfte att skapa samsyn avseende nya eller förändrade förutsättningar för handläggning.

### 3.2. Förändringsarbete och automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd

Som tidigare nämnt initierade nämndens beslut från 2017 ett omfattande förändringsarbete. För myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd innebar detta både införande av digitala insatser men även införande av ett nytt arbetssätt och en ny organisation. Av protokollgranskning framgår att nämnden inte tagit några ytterligare beslut vad gäller ekonomiskt bistånd under 2019 och 2020.

Under 2020 har e-tjänst och RPA tagits i bruk. Under februari lanserades e-tjänsten för återansökan av ekonomiskt bistånd och RPA:n togs i drift. Den nya digitala processen har genomgått tre cykler från ansökan till beslut (under månaderna februari, mars och april). Parallellt med införandet av den digitaliserade processen har nyansökningar samt återansökningar om ekonomiskt bistånd handlagts manuellt. Enligt uppgift från förvaltningen har cirka 25 procent av återansökningarna handlagts digitalt och 75 procent manuellt under respektive månad i de första tre cyklerna.

Av intervjuer framgår att förändringsarbetet och införandet av den automatiserade processen ska medföra en övergång från ett kontrollcentrerat till ett tillitscentrerat arbetssätt. Färre och mindre omfattande underlag tas in från klienten i och med den automatiserade processen. Däremot ska klienten ges möjlighet till tätare och mer regelbunden kontakt med sin handläggare. Detta ska möjliggöra för handläggaren att kontinuerligt bedöma klientens grunder för att erhålla ekonomiskt bistånd.

I skrivande stund arbetar endast två av cirka 15 handläggare på planering och uppföljning med arbetsmarknadsplanering och uppföljning av insatser. Resterande handläggare arbetar med myndighetsutövning. När förändringsarbetet står klart ska enheten för planering och uppföljning bemannas av handläggare vars huvudsakliga uppgift är att arbeta med arbetsmarknadsplaneringen och uppföljning av insatser. Myndighetsutövningen ska endast skötas av handläggare på enheten för ekonomiskt bistånd. Det pågående förändringsarbetet syftar således till att frigöra fler handläggare från ekonomiskt bistånd samt att tydliggöra uppdelningen mellan de två enheterna och mellan de handläggare som arbetar med myndighetsutövning kontra försörjningsinsatser.

Tidplanen för arbetet har förlängts, bland annat på grund av rådande situation med Covid-19. Därtill har implementeringen av RPA:n tagit längre tid än förväntat. I intervju framkommer behov av att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning med hänsyn till de parallella processerna. I dagsläget upplevs det svårt att utskilja vem som gör vad och vem som har kontroll över vilken process. Det uppges finnas behov av att förtydliga detta både under nuvarande införandefas men även när enheterna är "klara".

De styrdokument för ekonomiskt bistånd som nämnden fastställt är centrala i handläggarnas myndighetsutövning. Med hänsyn till automatiseringen av handlägningsprocessen framkommer att omvandlingen av nämndens styrdokument till programkod har inneburit en utmaning. Ett exempel på en sådan utmaning har varit frågan om reseersättning. I det fall en digital ansökan överskrider gränsvärdet för reseersättning krävs handpåläggning från handläggare. En bedömning sker då manuellt istället för digitalt. Som tidigare nämnt har



nämnden inte fattat några beslut avseende styrande dokument med hänsyn till automatiseringen av processen.

Av protokoll framgår att rapportering avseende automatiseringen har skett till nämnden vid totalt två tillfällen under 2018 och 2019. Vid intervju uppges att nämnden har informerats om att e-tjänst och RPA tagits i bruk under februari 2020. Detta kan ej utläsas av protokoll. Därtill uppges att nämndens arbetsutskott har fått muntlig information avseende hur förändringsarbetet fortlöper.

### **3.3. Nämndens uppföljning och kontroll avseende ekonomiskt bistånd**

Nämnden erhåller uppföljning avseende ekonomiskt bistånd inom ramen för delårs- och årsrapporteringen. Nämnden uppges även få muntlig information från förvaltningen avseende ekonomiskt bistånd. I intervju uppges att det är ett utvecklingsområde att i protokoll synliggöra vilken rapportering nämnden erhåller. Av protokollgranskning återfinns totalt tre ärenden som rör ekonomiskt bistånd under 2019 och 2020. Nämnden har därutöver under 2020 erhållit redovisning av beslut fattade med delegation per februari och mars.

Av verksamhetsplan 2020-2022 framgår att social- och arbetsmarknadsnämnden har som mål att under 2020 utveckla egenkontrollarbetet. Den som bedriver verksamhet inom socialtjänsten ska utöva egenkontroll utifrån Socialstyrelsens föreskrifter. Det innebär att systematiskt följa upp och utvärdera den egna verksamhetens resultat. Egenkontrollen innebär även att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i ledningssystemet. I intervju framkommer att arbete ännu inte har påbörjats. Egenkontroll identifieras som ett utvecklingsarbete och det finns behov av att skapa ett systematiskt arbetssätt för att följa upp effekter och tillse en lärandeprocess.

I nämndens internkontrollplan för 2020 identifieras felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd som ett riskområde. För att minska risken har förvaltningen sedan tidigare infört en handläggartjänst för utredning och förebyggande av felaktiga utbetalningar (FUT-handläggare). FUT-handläggaren är ansvarig för de stickprovskontroller som görs avseende myndighetsutövningen av ekonomiskt bistånd. Handläggaren har även genomfört utbildningar avseende fusk och felaktiga utbetalningar. Det pågår också arbete för att stärka förvaltningens kompetens kring felaktiga utbetalningar.

FUT-handläggaren genomförde under 2019 en granskning av omkring 80 ärenden inom ekonomiskt bistånd med fokus på felaktiga utbetalningar. Utredningen påvisade flertalet brister med hänsyn till delegation, grund för beslut, beslutsunderlag, kommunicering samt beräkning av inkomster. Felaktiga utbetalningar hade skett i 19 av de 80 granskade ärenden och uppgick till cirka 65 000 kronor. FUT-handläggaren identifierade bristande kunskap gällande handläggning, bristande kunskap i verksamhetssystemet samt att olika handläggare behandlar samma ärende som tänkbara anledningar till att felaktiga utbetalningar sker.

Nämnden har enligt uppgift inte erhållit någon rapportering avseende den utredning som genomfördes under 2019 eller det åtgärdsarbete som påbörjats med anledning av utredningens resultat.

Nämnden har vid granskningens genomförande inte mottagit någon uppföljning avseende internkontrollplanen för 2020.

### **3.4. Bedömning**

Vi bedömer att nämnden utifrån vad som föreskrivs i kommunallagens 6 kap 6 § inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd. Nämnden har antagit relevanta styrdokument avseende handläggningen av ekonomiskt bistånd. Riktlinje och delegation utgår från relevant lagstiftning. Granskningen visar dock att det finns behov av att revidera och harmonisera styrdokumentet samt att tillse att de följs. Interna rutiner har tagits fram och beslutats av aktuell enhetschef. Även dessa anses vara i behov av revidering.

Vi bedömer att nämnden utifrån kommunallagen inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig styrning av det pågående förändringsarbetet kopplat till ekonomiskt bistånd. Granskningen visar att ett omfattande implementeringsarbete pågår inom förvaltningen. Av granskningen framgår att det finns behov av att stärka styrningen under införandefasen. Därutöver finns behov av att tydliggöra hur olika styrdokument ska kunna följas samt ansvarsfördelningen mellan olika funktioner.

Vi bedömer även att nämnden med hänsyn till kommunallagens 6 kap 6 § inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd och inte heller av det pågående förändringsarbetet. Granskningen visar att utöver den rapportering som sker inom ramen för delårs- och årsredovisning får nämnden i huvudsak endast muntlig information som inte kan utläsas i protokoll. Det medför att svårigheter att följa nämndens arbete.

Nämnden har beslutat om en plan för internkontroll men har hittills under året inte mottagit någon uppföljning. Vi noterar att nämnden inte fått formell återkoppling rörande den rapport som utarbetats beträffande felaktiga utbetalningar. Vi noterar även att det finns utvecklingsområden i arbetet med egenkontroll. Sammantaget bedömer vi att nämnden kan stärka sitt arbete med intern och egenkontroll utifrån såväl kommunallagens 6 kap 6 § som Socialstyrelsens föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete (2011:9).

## 4. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen

*Detta kapitel besvarar revisionsfrågan om huruvida nämnden har säkerställt rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd. Inledningsvis beskriver vi våra iakttagelser, vilka baseras på dokumentstudier och intervjuer. Kapitlet avslutas med vår bedömning.*

### 4.1. Processer för myndighetsutövning

Handläggare på enheten för ekonomiskt bistånd och enheten för planering och uppföljning utreder och fattar beslut avseende ansökningar om ekonomiskt bistånd. För nyansökningar sker handläggningen manuellt. När det gäller återansökningar kan handläggning ske i två processer, antingen manuellt eller digitalt. Gemensamt för de två processerna är att en handläggare alltid fattar beslut. Den väsentliga skillnaden mellan den manuella och digitala processen avser underlag. I den manuella processen tar handläggaren in underlag från klienten. I den digitala processen har klienten själv fyllt i information i e-tjänsten, vilken sedan behandlas av RPA:n. Underlag tas endast in i det fall en ansökan blir slumpmässigt utvald för stickprovskontroll. I intervju framkommer att utifrån de särskilda omständigheterna med anledning av Covid-19 har handläggning även skett per telefon. Även i dessa fall har underlag inte tagits in.

### 4.2. Rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen

Den digitala handläggningen uppges följa Sveriges kommuner och regioners (SKR) rekommendationer och lagstiftningens krav avseende beslutsfattande. Handläggare utför alltid en handpåläggning innan beslut tas och kommuniceras till klienten. Enligt uppgift kommunicerar och administrerar RPA:n än så länge endast bifallsbeslut. Beslut om avslag sköts av handläggare.

Införandet av den automatiserade processen uppges ha bidragit till ökad osäkerhet i förvaltningen. Ansvar för RPA:n fördelas mellan ett antal handläggare. Detta medför att en handläggare vars klienter har ansökt digitalt inte nödvändigtvis följer ärendet i den automatiserade processen. Detta menar de intervjuade bidrar till en risk för dubbelarbete och en ineffektiv handläggning. Nuläget innebär således parallella processer för myndighetsutövningen, men även parallella processer för andra försörjningsstödsinsatser.

Vad gäller den manuella handläggningen uppges det ske ett strukturerat och löpande arbete för att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet. Socialsekreterarna använder ett digitalt verksamhetssystem för dokumentation av ansökningar, utredningar, beslut och uppföljning. Det genomförs veckovisa metodmöten för berörda handläggare och månatliga metodmöten för hela enheten.

Utgångspunkten för den digitala processen är att en RPA eliminerar den så kallade mänskliga faktorn vilket därmed ska öka rättssäkerheten och enhetligheten i handläggningen. Kvalitetssäkring i den digitala processen ska ske genom stickprovskontroller. RPA:n ska göra ett slumpmässigt urval av tio procent av återansökningar. De utvalda ärendena ska sedan djupgranskas och ytterligare underlag ska begäras in från berörd klient. De intervjuade

uppger att RPA:ns slumpmässiga urval inte har fungerat i de tre första cyklerna. All kontroll har därför skett manuellt genom att handläggare har valt ut tio procent av återansökningarna, begärt in underlag samt granskat dessa. Arbete pågår för att tillse att automatiseringen ska fungera som tilltänkt.

Den digitala handläggningen har vid ett tillfälle under våren medfört försenade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Enligt uppgift påverkades omkring 30 klienter. Ärendet uppges ha anmälts som en avvikelse. I det fall avvikelsen leder till en Lex Sarah-anmälan kommer nämnden att informeras. Avvikelsen uppges bero på en felprogrammering i RPA:n.

I nuläget saknas arbetsprocesser, rutiner eller andra styrdokument som stödjer handläggarnas förändrade roll- och ansvarsfördelning. Som tidigare nämnt har nämndens antagna styrdokument inte reviderats utifrån förvaltningen förändrade arbetssätt. I intervju framkommer att detta är ett utvecklingsområde. Därtill saknas strukturer för hur den nya organiseringen ska säkerställa kontroll. Detta gäller både kontroll avseende felaktiga utbetalningar, men även hur denna kontroll genomförs utifrån enhetlighet och rättssäkerhet. Att handläggning för närvarande sker i olika processer uppges riskera enhetlighet och rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

#### **4.3. Vår bedömning**

Vi bedömer med stöd i socialtjänstlagens 1 kap 1 § och kommunallagens 2 kap 3 § att nämnden endast delvis har säkerställt rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd. Förvaltningen arbetar strukturerat och löpande för att säkerställa rättssäkerhet och enhetlighet i den manuella myndighetsutövningen. Arbete pågår för att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet i den digitala handläggningen. Målsättningen med den automatiserade processen är att inga individuella avsteg ska göras, givet att programmeringen är korrekt. I nuläget krävs dock olika underlag från klienter i manuell kontra digital hantering av ärenden vilket riskerar att leda till olika beslut. Det finns i dagsläget ingen fastställd struktur för hur detta ska hanteras under övergångsfasen med hänsyn till enhetlighet och rättssäkerhet.

Vidare noterar vi att nämnden varken tidigare eller nu på ett systematiskt sätt har följt upp enhetlighet och rättssäkerhet i myndighetsutövningen.

## 5. Samlad bedömning

I detta avsnitt framgår våra slutsatser utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning. Svar på ställda revisionsfrågor i granskningen framgår av nedan tabell. Avslutningsvis lämnas rekommendationer utifrån identifierade utvecklingsområden.

### 5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågorna
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?	Delvis. Nämnden har antagit relevanta styrdokument avseende handläggningen av ekonomiskt bistånd. Granskningen visar dock att det finns behov av att revidera och harmonisera styrdokumenterna samt att tillse att de följs.
Har nämnden säkerställt rättssäkerhet och enhetlighet i myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?	Delvis. Förvaltningen har ett strukturerat och löpande arbete för att säkerställa rättssäkerhet och enhetlighet i den manuella myndighetsutövningen och ett arbete pågår avseende den digitala myndighetsutövningen. Däremot saknas en struktur som medför rättssäkerhet och enhetlighet under övergångsfasen när flera ansökningsprocesser löper parallellt.
Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och intern kontroll av myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd?	Nej. Utöver den rapportering som sker inom ramen för delår- och årsredovisning får nämnden i huvudsak endast muntlig information som inte kan utläsas i protokoll. Nämnden har beslutat om en plan för internkontroll men har hittills inte mottagit någon uppföljning. Granskningen visar även att det finns utvecklingsområden i arbetet med egen kontroll.
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd?	Nej. Granskningen visar att förvaltningen är mitt i ett omfattande implementeringsarbete. Av granskningen framgår exempelvis att det finns behov av att stärka styrningen under införandefasen och att tydliggöra hur olika styrdokument ska kunna följas. Av protokoll framgår att rapportering avseende automatiseringen har skett till nämnd vid totalt två tillfällen under 2018 och 2019.

### 5.2. Slutsatser

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår samlade bedömning att social- och arbetsmarknadsnämnden inte har säkerställt att myndighetsutövningen avseende ekonomiskt bistånd sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vi noterar att implementering av nya processer, en ny organisation och nytt arbetssätt pågår. Nämndens och förvaltningens arbete är också påverkat av rådande pandemi. Det finns därmed i delar förklaringar till de utvecklingsområden som granskningen har påvisat.

Samtidigt visar granskningen att nämnden har generella utvecklingsområden kopplat till sin styrning, uppföljning och kontroll av ekonomiskt bistånd och att dessa i delar har funnits

även över tid. Granskningen visar också att det finns utvecklingsområden kopplat till rättssäkerhet inom myndighetsutövningen.

Vi rekommenderar social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Stärka sin systematiska styrning, uppföljning och kontroll av myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd exempelvis genom att tillse att styrande dokument är aktuella och efterlevs och att det görs systematisk kontroll och uppföljning av myndighetsutövningen
- ▶ Stärka sin styrning och uppföljning under rådande övergångsperiod till en automatiserad process och ett nytt arbetssätt
- ▶ Säkerställa att nämndens styrning, uppföljning och kontroll dokumenteras

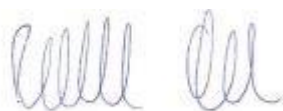
Göteborg den 26 maj 2020



Karin Iveroth  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Maria Carlsrud Felander  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB



Rebecka Rask  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund

Myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd regleras i Socialtjänstlagen samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Lagstiftningen ställer krav på att biståndshandläggningen ska vara likvärdig, rättssäker och utföras med god kvalitet. I Mölndals stad ansvarar social- och arbetsmarknadsnämnden för kommunens uppgifter avseende myndighetsutövning av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Av revisionens basgranskning 2019 framgår att en av nämndens huvudsakliga utmaningar är volymökning inom ekonomiskt bistånd. Därtill identifieras, i nämndens internkontrollplan för 2019, en risk för felaktiga utbetalningar. Kommunfullmäktige har tillfört nämnden 3,5 mnkr för ökat behov inom ekonomiskt bistånd inför 2020 med hänvisning till att försörjningsbehov ofta kvarstår för nyanlända efter etableringstiden, samtidigt som etableringsersättningen ofta behöver kompletteras.

Revisionens tidigare granskning av arbetet med digitalisering visar att det pågår ett arbete med att automatisera och digitalisera processen för ekonomiskt bistånd. I granskningen konstaterades att de digitala insatsernas effektivitet, eventuell kostnadsbesparing eller nytta för invånaren inte följs upp på ett kontinuerligt eller strukturerat likvärdigt sätt. Vidare anges social- och arbetsmarknadsförvaltningen ha svårt att på egen hand bedöma digitaliseringsarbetets effekter.

Mot bakgrund av ovanstående och årets risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av myndighetsutövning avseende ekonomiskt bistånd. I *God revisionssed* framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risker för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

## **Bilaga 2. Revisionskriterier**

### **Kommunallag (2017:725)**

Enligt kommunallagen 3 § Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Lag (2019:835).

Enligt kommunallagen 6 kap. 6 § ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **Socialtjänstlagen (2001:453)**

Socialtjänstlagens 1 kap 1 § benämns som portalparagrafen. Den anger att samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.

Enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 § ska den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare framkommer det att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

I socialtjänstlagen 11 kap. 5-6 § ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet.

### **Förvaltningslagen (2017:900)**

Förvaltningslagen ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen. Förvaltningslagens 5-8 § utgör grunderna för god förvaltning.

Enligt 9 § ska ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt 23 § ska myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt 28 § kan ett beslut fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.

### **Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)**

I 5 kap. 2 § framgår att den som bedriver socialtjänst ska utöva egenkontroll. Egenkontrollen ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd ska egenkontrollen bland annat innefatta jämförelser av verksamhetens nuvarande resultat med tidigare resultat samt granskning av journaler, akter och annan dokumentation.



## Bilaga 3. Källförteckning

### Genomförda intervjuer

- ▶ Social- och arbetsmarknadsnämndens vice ordförande, 2020-04-15
- ▶ Enhetschefer för berörda medarbetare inom förvaltningen, 2020-04-15
- ▶ Systemförvaltare tillsammans med utvecklingsledare, 2020-04-15
- ▶ Förvaltningschef, verksamhetschef samt chefsekonom, 2020-04-22
- ▶ Gruppintervju med handläggare, 2020-04-24

### Dokumentation

- ▶ Budgetplan 2018-2020 med särskild budgetskrivelse
- ▶ Delegeringsordning, 2019-10-01
- ▶ Dokumentation kopplat till automatiseringen av processen för ekonomiskt bistånd
- ▶ Internkontrollplan 2020
- ▶ Nämndens protokoll 2019
- ▶ Nämndens protokoll 2020 (till och med april)
- ▶ Organisationsschema för social- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Processbeskrivningar av biståndsprocessen
- ▶ Protokollsutdrag 2017-09-21
- ▶ Reglemente för social- och arbetsmarknadsnämnden, 2018-12-12
- ▶ Riktlinjer för ekonomiskt bistånd, 2018-09-01
- ▶ Rutiner för handläggning av ekonomiskt bistånd
- ▶ Statistik avseende ekonomiskt bistånd 2017-2020
- ▶ Uppföljning FUT-statistik
- ▶ Utredning av felaktiga utbetalningar
- ▶ Verksamhetsberättelse 2019
- ▶ Verksamhetsplan 2020-2022
- ▶ Årsredovisning 2019