



Handläggare: Anette Agenmark
Telefon: 08-508 25 008

Till
Socialtjänstnämnden

Yttrande över förslag till reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd

(2 bilagor)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som svar på remissen över förslaget till reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd.
2. Socialtjänstnämnden godkänner för egen del förslaget att analoga ändringar görs i gällande riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar och överlämnar detta till kommunstyrelsen för beslut.

Dag Helin

Fredrik Jurdell

Sammanfattning

Förslaget till reviderade riktlinjer innehåller anvisningar för arbetet med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och utgår från lagstiftning, rättspraxis och beslut om tillämpningar i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Förslaget rymmer dels nya avsnitt med utgångspunkt i budgetbeslut 2007 och dels nödvändiga revideringar i övrigt.

Förvaltningen har deltagit i arbetet med att arbeta fram förslaget till reviderade riktlinjer, främst utifrån ett stadsövergripande verksamhetsperspektiv och med utgångspunkten att riktlinjerna ska ge stöd och vägledning för en likvärdig och rättssäker handläggning i staden. Förvaltningen välkomnar de förtydliganden och preciseringar som har förts in i riktlinjerna.

I och med att förändringar sker i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd behöver även riktlinjerna för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar uppdateras analogt, vilket förvaltningen föreslår att socialtjänstnämnden godkänner.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats vid Staben inom Socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Synpunkter har även inhämtats från berörda verksamheter inom förvaltningen, dvs. Enheten för hemlösa och Socialjouren.

Bakgrund

I budget 2007 beslutades att riktlinjerna avseende ekonomiskt bistånd skulle ses över så att krav på motprestation som huvudregel införs. Arbetet ska präglas av arbetslinjen, alla som kan arbeta och försörja sig själva – helt eller delvis – ska på alla vis hjälpas ur bidragsberoende. I budget anges vidare att staden ska arbeta aktivt med att kontrollera fusk med försörjningsstöd, att skärpta krav vid andrahandsboende ska införas samt att kostnaderna för SL-kort ska minskas genom att behovsprövning återinförs.

När det gäller stadsövergripande riktlinjer inom socialtjänstområdet är det normalt socialtjänstnämnden som har ansvar för dessa, men i budget angavs att översynen av dessa riktlinjer skulle genomföras under ledning av stadsledningskontoret. Staben inom Socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor har ingått i den arbetsgrupp som under ledning av stadsdelsdirektör Gillis Hammar fått i uppdrag av stadsledningskontoret att omarbota riktlinjerna. I arbetsgruppen har även representanter för stadsledningskontorets finans- och juridiska avdelningar och Skärholmens stadsdelsförvaltning ingått.

Kommunstyrelsen har remitterat förslaget till Socialtjänstnämnden, Äldreförvaltningen och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast 2007-05-31.

I och med att förändringar sker i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd behöver även riktlinjerna för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar uppdateras analogt, vilket förvaltningen föreslår att socialtjänstnämnden godkänner. Beslut måste därefter fattas av kommunstyrelsen.

Riktlinjerna

Förslaget till reviderade riktlinjer innehåller anvisningar för arbetet med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och utgår från lagstiftning, rättspraxis och beslut om tillämpningar i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Syftet med riktlinjerna är likabehandling i staden när det gäller bidragsnivåer, krav på den enskilde och insatser som erbjuds från socialtjänstens sida. Riktlinjerna ska samtidigt ge stöd och vägledning för arbetet.

Nu gällande riktlinjer för ekonomiskt bistånd beslutades första gången av Kommunfullmäktige 1999-06-14 och har sedan dess reviderats ett flertal gånger, senast 2004-06-04. Verksamhetsområdet är känsligt för utvecklingen i samhället och det sker kontinuerligt förändringar som påverkar bedömningen av rätten till bistånd och vad som är en skälig

levnadsnivå. Önskemål om förtydliganden kring vissa frågor framförs kontinuerligt från verksamheterna som använder riktlinjerna i sin dagliga verksamhet. Förslaget till reviderade riktlinjer innehåller därför dels nya avsnitt med utgångspunkt i budgetbeslut 2007 och dels nödvändiga revideringar i övrigt.

I de två inledande avsnitten anges ramar, utgångspunkter och viktiga perspektiv för arbetet, samt ett förtydligande av uppdraget. I de följande avsnitten följer en mer fördjupad beskrivning av hanteringen av vanligt förekommande situationer och behov samt förutsättningarna för olika gruppers rätt till försörjningsstöd, vilka motprestationer som kan ställas. I sista avsnittet anges riktlinjer för ärendehandläggningen.

I riktlinjerna anges att utgångspunkten för arbetet är att det är bättre för den enskilde att klara sin försörjning på egen hand genom lönearbete än genom ekonomiskt bistånd och att biståndsnivån inte ska överstiga vad en låginkomsttagare i allmänhet har råd att kosta på sig. Principerna för handläggningen ska vara att arbetet ska bedrivas rättssäkert och med tro på människans resurser. Handläggning och beslut ska präglas av respekt för den enskilde och en helhetsbedömning av den sökandes behov och förmåga ska alltid göras.

Barn- och jämställdhetsperspektiven har lyfts fram tydligare än tidigare, och då framförallt vikten av att särskilt uppmärksamma barnens situation och agera om det finns anledning till oro för dessa.

Verksamhetens tvådelade uppdrag förtydligas. I arbetet med ekonomiskt bistånd är det primära uppdraget att hjälpa människor till självförsörjning och sekundärt pröva rätten till ekonomiskt bistånd under tiden.

Den enskilde ska erbjudas relevanta insatser och ställas inför krav på motprestationer utifrån sina förutsättningar. Verksamma insatser ska tillhandahållas både för att rehabilitera icke arbetsföra personer och för att stärka arbetsföra personers anställningsbarhet och möjligheter på arbetsmarknaden.

För att vara berättigad till försörjningsstöd ska arbetsföra personer stå till arbetsmarknadens förfogande. Sammanfattat innebär detta att man är inskriven på arbetsförmedlingen, aktivt söker arbete samt vid behov deltar i arbetssökarverksamhet, praktik, av kommunen anordnad arbetsverksamhet, svenskundervisning eller annan lämplig insats i enlighet med upprättad arbetsplan. Personer som inte bedöms vara arbetsföra av sociala eller medicinska skäl ska erbjudas insatser i samverkan med konsultläkare, vårdcentraler, försäkringskassa, och psykiatrimottagningar eller andra enheter inom socialtjänsten. För att vara berättigad till försörjningsstöd ska dessa personer medverka till planering i syfte att bli arbetsföra eller medverka till att få annan ersättning ur det generella socialförsäkringssystemet.

Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd innebär i hög utsträckning myndighetsutövning med krav på rättsäkerhet, gemensamt förhållningssätt och likvärdiga bedömningar. Prövningen av rätten till bistånd görs i flera steg och en individuell behovsprövning ska alltid göras.

I riktlinjerna poängteras att felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd ska motverkas genom noggrann handläggning och kontroller. För att möjliggöra resultatuppföljning och planering är det även viktigt att anvisningarna för registrering av uppgifter i paraplysystemet följs noggrant. Det gäller bland annat försörjningshinder, ändamål och avslutsorsaker.

I de därefter följande avsnitten följer en mer fördjupad beskrivning av hanteringen av vanligt förekommande situationer och behov samt förutsättningarna för olika gruppers rätt till försörjningsstöd, vilka motprestationer som kan ställas. I sista avsnittet anges anvisningar för ärendehandläggningen.

Viktigare förändringar jämfört med nuvarande riktlinjer

Förändringen när det gäller bidrag till SL-kort innebär att SL-kort åter beviljas enligt vad som anges i 4 kap 3 § socialtjänstlagen om försörjningsstöd. Där anges att försörjningsstöd lämnas för skäligena kostnader för arbetsresor. I praktiken innebär detta att SL-kort beviljas om behov föreligger för att kunna resa till arbetet eller för att kunna delta i regelbundna aktiviteter för att komma i arbete. SL-kort beviljas också om behov av regelbundna resor bedöms föreligga av andra skäl, exempelvis för att kunna delta i behandling och rehabiliteringsinsatser.

För att uppnå mer likartade bedömningar förslås preciseringar när det gäller att godkänna vissa kostnader såsom elförbrukning, lösörebelopp i hemförsäkringen och bostadsstorlek. Vidare föreslås ett rimligt gångavstånd med utgångspunkt för grundskolans regler och en tidsgräns föreslås vid bistånd i form av magasineringskostnad.

Avsnittet om försörjningsstöd till egenavgifter vid institutionsboende och avgift vid sjukhudvård har förtydligats liksom avsnittet om ekonomiskt bistånd till begravningskostnad. Gällande tandvård har ett förtydligande om narkostandvård gjorts. När det gäller telefonabonnemang föreslås mobiltelefon kunna ersätta stationär telefon om inte särskilda skäl föreligger.

Nya avsnitt har införts om personer som tillfälligt vistas i kommunen, om kontraktsvård och om bistånd till spelberoende. Slutligen har avsnittet om EU-medborgare omarbetats enligt de nya EU-reglerna.

Förvaltningens synpunkter

I och med att förvaltningen har deltagit i arbetet med att arbeta fram förslaget till reviderade riktlinjer har förvaltningen haft möjlighet att framföra synpunkter och har haft möjlighet att påverka innehållet i relativt stor utsträckning, främst utifrån ett stadsövergripande verksamhetsperspektiv och med utgångspunkten att riktlinjerna ska ge stöd och vägledning för en likvärdig och rättssäker handläggning.

Ett av de främsta syftena med riktlinjerna är enligt förvaltningens mening att verka för likabehandling i staden. I tidigare upplagor av riktlinjerna har det noga reglerats vilket bistånd, och hur mycket pengar, som kan beviljas i olika situationer. Det har dock i stort

sett saknats anvisningar om vilka krav som i normalfallet ska ställas på olika grupper av sökande. Detta har medfört att sökande i olika förvaltningar har kunnat ställas inför olika förutsättningar för rätt till bistånd. Därför välkomnar förvaltningen att de nya riktlinjerna reglerar såväl bidragsnivåer som krav på den enskilde och även de insatser som ska erbjudas från socialtjänstens sida.

De förtydliganden och preciseringar som har gjorts i riktlinjerna, bland annat när det gäller vissa kostnader och tidsgränser, har enligt förvaltningens mening varit nödvändiga eftersom ett för stort tolkningsutrymme ofta har medfört att det utvecklats olika lokal praxis i olika situationer, vilket är oförenligt med den kommunala likställigheten.

Förutom att krav på motprestation som huvudregel ska införas i riktlinjerna angavs i budgeten att staden ska arbeta aktivt med att kontrollera fusk med försörjningsstöd och att skärpta krav vid andrahandsboende ska införas.

Förvaltningen anser att det är viktigt att motverka felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd. Rätt person skall ha rätt bistånd vid rätt tillfälle. Felaktiga utbetalningar kan dock uppkomma av olika orsaker. De kan uppstå till följd av medvetet brott mot regelsystemen, genom okunskap om regelsystemet eller genom brister i förvaltningarnas ärendehantering. Utifrån detta måste problemen angripas med olika metoder. Det kan handla om bättre möjligheter till kontroll, mer information och vägledning till de sökande eller om att handläggningsrutinerna måste förbättras.

I riktlinjerna poängteras att felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd ska motverkas genom noggrann handläggning och kontroller och det anges även att alla misstankar om bedrägeri ska polisanmälas. Vissa fel kan dock uppstå på grund av svårigheter att göra önskvärda kontroller, bland annat på grund av begränsningar i lagstiftningen. Det finns en rad omständigheter som kan påverka rätten till ekonomiskt bistånd, där möjligheten att kontrollera är begränsad. Det gäller bland annat att den sökande egentligen är samboende, samtidigt uppbär ekonomiskt bistånd i annan kommun, har svartarbete eller tillgångar. Det gäller även möjligheten att kontrollera andrahandsboenden. När det gäller andrahandsboenden vore det önskvärt med en lagändring som gör det möjligt att kontrollera om andrahandshyran är skälig.

För närvarande saknar staden statistik över såväl antal och kostnader som anledningen till felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Förvaltningens uppfattning är att det vore värdefullt att utarbeta ett system för att få samlad kunskap om detta för att kunna möta problemet på ett effektivt sätt och för att få möjlighet att följa upp resultatet.

Handläggningen av ekonomiskt bistånd påverkas kontinuerligt av utvecklingen i samhället. Det sker ständigt förändringar som påverkar bedömningen av rätten till bistånd. Det kan exempelvis handla om ändringar inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet eller om att statliga myndigheter inför nya avgifter för vissa tjänster. Över tiden kan också rättspraxis förändras. Det är inte möjligt att revidera stadens riktlinjer i takt med alla förändringar. I samband med att det inträder nyheter som måste beaktas vid handläggningen måste berörda förvaltningar informeras om förändringen. Detta görs i huvudsak av staben inom Socialtjänstförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor genom

utbildning, vid de stadsövergripande nätverksmöten som anordnas för ansvariga chefer, eller via utskick av information och material.

För att riktlinjerna ska göras kända och få önskvärd effekt på arbetssätt och likställighet i staden är förvaltningens uppfattning att de nya riktlinjerna måste implementeras ordentligt när de har beslutats. Det är även viktigt att det fortlöpande anordnas utbildning kring riktlinjerna för nyanställda chefer och handläggare.

Riktlinjerna för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar

Enligt lagen om introduktionsersättning (1992:1068) får en kommun bevilja introduktionsersättning i stället för försörjningsstöd till nyanlända flyktingar och vissa andra utlänningar som tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Enligt lagen kan kommunen välja att betala ut ett högre belopp i introduktionsersättningen än i försörjningsstödsnormen, samt tillåta att hela eller delar av ersättningen får bibehållas även om individerna har vissa andra inkomster. Ett villkor för att introduktionsersättningen skall få beviljas är att den nyanlände förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställts av kommunen i samråd med den nyanlände. Om den nyanlände inte följer den upprättade introduktionsplanen får kommunen bestämma att introduktionsersättningen inte skall betalas ut för en viss tid eller att introduktionsersättningen helt skall utgå.

Introduktionsersättning infördes i Stockholms stad 1995. Staden har valt en modell som följer ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen genom att ersättningen är behovsprövad och ligger i nivå med försörjningsstödet. Stadens nuvarande Riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning gäller från år 2005 och beslutades i kommunfullmäktige 2004-12-06.

Stadens riktlinjerna för introduktionsersättning följer i princip gällande riktlinjer för ekonomiskt bistånd. Introduktionsersättningen är dock något förenklad och innehåller i vissa fall schabloniserade belopp för ansökningar som är vanliga inom flyktingmottagandet. Vid ansökningar om introduktionsersättning till behovsprövade tillägg som inte regleras i riktlinjerna för introduktionsersättning ska bedömningar göras i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för ekonomiskt bistånd.

Med anledning av revideringen av riktlinjerna för ekonomiskt bistånd förslås därför att socialtjänstnämnden även godkänner förslaget till analoga ändringar i gällande riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning för egen del och överlämnar det till kommunstyrelsen för beslut.

Bilagor

1. Förslag till reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, 2007-04-02.
2. Tjänsteutlåtande SLK, Finansavdelningen, 2007-03-30.