

PM 2006 RVII (327-4518/2005)

Föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten

Remiss från Socialstyrelsen

Remisstid 27 januari 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen om Föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten översänds och återopas vad föredragande borgarråd anför i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Socialstyrelsens äldreenhet har utarbetat ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare (LVM) och enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Föreskrifterna och råden ska ersätta de två tidigare allmänna råden för äldre- och handikappomsorgen SOSFS 1998:8 (S) respektive individ- och familjeomsorgen SOSFS 2000:15 (S). Därutöver ska de nya föreskrifterna och råden även tillämpas i verksamhet enligt LSS (*bilaga*).

Äldreheten vill ha synpunkter på om svårigheter kan uppstå när det gäller tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvårdens verksamhet SOSFS 2005:12.

Remisser

Ärendet om föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta och Vantör samt kommunstyrelsens handikappråd.

Stadsledningskontoret saknar förklarande skäl till varför föreskrifter på området behövs. Stockholm har ett fungerande uppföljnings- och kvalitetssystem i form av det integrerade ledningssystemet (ILS). Stadsledningskontoret anser att förslaget om föreskrifter/råd innebär en detaljstyrning som inskränker kommunens självständighet.

Socialtjänstnämnden anser att stadens socialtjänst redan idag har ett systematiskt kvalitetsarbete, genom de olika planerings- och uppföljningssystem som finns i staden. Nämnden menar också att förslaget brister på vissa punkter och anser det inte motiverat med nya statliga föreskrifter på området.

Bromma stadsdelsnämnd är positiv till ett enhetligt kvalitetssystem för socialtjänstens individ- och familjeomsorg, äldre- och funktionshindrade samt LSS. Nämnden ser inga svårigheter i att tillämpa de föreslagna skrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd har inget att erinra mot de föreslagna förändringarna. Nämnden ser inga svårigheter i att tillämpa de föreslagna skrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet.

Vantörs stadsdelsnämnd har inget att invända mot förslaget. Nämnden ifrågasätter dock om de föreslagna föreskrifterna kommer att tillföra något nytt inom staden och behovet kan därför ifrågasättas.

Kommunstyrelsens handikappråd ställer sig bakom socialtjänstnämndens yttrande och anser därför i likhet med detta yttrande att stadens socialtjänst redan idag har ett systematiskt kvalitetsarbete.

Mina synpunkter

Det är svårt att se att det skulle uppstå några svårigheter i att tillämpa de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvårdens verksamhet. Däremot anser jag att det inte finns tillräckliga skäl till varför föreskrifter på området skulle behövas. Lagstiftarens intentioner att det bl.a. ska finnas ett liknande krav på kvalitet inom LSS-verksamhet som inom verksamhet som bedrivs enligt SoL utgör i sig inte ett skäl för att föreskrifter ska utarbetas. Jag anser att förslaget om föreskrifter/råd innebär en detaljstyrning som inskränker kommunens självständighet. Kommunen har skyldighet att följa lagen. I SoL 3 kap. § 3 och LSS § 6 första stycket anges bl.a. att insatser och verksamhet ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

I Stockholm finns sedan 2001 ett fungerande, integrerat system för styrning, ledning och uppföljning (ILS). Syftet med systemet är att det ska sammanfatta och förena redan befintliga strategier som kvalitetsstrategi, budgetordning, upphandlingspolicy och miljöledningssystem. Systemet har utvecklats under åren och genom ett välfungerande planerings- och uppföljningssystem revideras och förbättras kvalitetsaspekterna kontinuerligt. Uppföljningen i systemet har utvecklats mot att omfatta både ekonomi och verksamhetens utveckling vilket bidragit till att verksamheternas kvalitet och effektivitet kommit i centrum. Utvecklingen av ILS fortgår och för att underlätta verksamhetsuppföljning och mätning av måluppfyllelse på stadsövergripande nivå ska kommunstyrelsen ta fram ett webbaserat uppföljningssystem för ILS. Målet är att förbättra analyserna av måluppfyllelse, utveckling och effektivisering.

Stockholm har även en utarbetad kvalitetsstrategi som syftar till att lägga grunden för ett systematiskt arbete som ger tydlighet för brukare/medborgare och medarbetare om verksamhetens mål och resultat. Det är viktigt att se sambanden i verksamheten där goda resultat förutsätter tydliga åtaganden, arbetssätt och en strukturerad uppföljning av verksamheten. Nyckelord är delaktighet och dialog för att skapa engagemang. Stadens kvalitetsutmärkelse fokuserar på att premiera de enheter som arbetar i enlighet med begreppen i kvalitetsstrategin.

Jag anser mot bakgrund av ovanstående det inte är motiverat med nya statliga föreskrifter på området. Jag föreslår därför att de utarbetade föreskrifterna och allmänna

råden omarbetas till allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen om föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten översänds och återopas vad föredragande borgarråd anför i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 2 februari 2006

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Socialstyrelsens äldreenhet har utarbetat ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare (LVM) och enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Föreskrifterna och råden ska ersätta de två tidigare allmänna råden för äldre- och handikappomsorgen SOSFS 1998:8 (S) respektive individ- och familjeomsorgen SOSFS 2000:15 (S). Därutöver ska de nya föreskrifterna och råden även tillämpas i verksamhet enligt LSS.

Äldreheten vill ha synpunkter på om svårigheter kan uppstå när det gäller tillämpningen av de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvårdens verksamhet SOSFS 2005:12.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, kommunstyrelsens handikappråd samt till stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta och Vantör.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 30 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret anser i och för sig att det inte skulle uppstå några svårigheter i att tillämpa de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvårdens verksamhet. Stadsledningskontoret anser dock att det inte behövs några föreskrifter på området eftersom det redan finns ett fungerande, integrerat system för styrning, ledning och uppföljning (ILS) i Stockholms stad.

Stadsledningskontoret saknar förklarande skäl till varför föreskrifter på området behövs. Lagstiftarens intentioner att det bl.a. ska finnas ett liknande krav på kvalitet inom LSS-verksamhet som inom verksamhet som bedrivs enligt SoL utgör i sig inte ett skäl för att föreskrifter ska utarbetas. Stadsledningskontoret anser att förslaget om föreskrifter/råd innebär en detaljstyrning som inskränker kommunens självständighet. Kommunen har skyldighet att följa lagen. I SoL 3 kap. § 3 och LSS § 6 första stycket anges bl.a. att insatser och verksamhet ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Stadsledningskontoret anser att Stockholm sedan 2001 har ett fungerande, integrerat system för styrning, ledning och uppföljning (ILS). Syftet med systemet är att det ska sammanfatta och förena redan befintliga strategier som kvalitetsstrategi, budgetordning, upphandlingspolicy och miljöledningssystem. Systemet har utvecklats under åren och genom ett välfungerande planerings- och uppföljningssystem revideras och förbättras kvalitetsaspekterna kontinuerligt. Uppföljningen i systemet har utvecklats mot att omfatta både ekonomi och verksamhetens utveckling vilket bidragit till att verksamheternas kvalitet och effektivitet kommit i centrum. Utvecklingen av ILS fortgår och för att underlätta verksamhetsuppföljning och mätning av måluppfyllelse på stadsövergripande nivå ska kommunstyrelsen ta fram ett webbaserat uppföljningssystem för ILS. Målet är att förbättra analyserna av måluppfyllelse, utveckling och effektivisering.

Stockholm har även en utarbetad kvalitetsstrategi som syftar till att lägga grunden för ett systematiskt arbete som ger tydlighet för brukare/ medborgare och medarbetare om verksamhetens mål och resultat. Det är viktigt att se sambanden i verksamheten där goda resultat förutsätter tydliga åtaganden, arbetssätt och en strukturerad uppföljning av verksamheten. Nyckelord är delaktighet och dialog för att skapa engagemang. Stadens kvalitetsutmärkelse fokuserar på att premiера de enheter som arbetar i enlighet med begreppen i kvalitetsstrategin.

Stadsledningskontoret anser mot bakgrund av ovanstående det inte motiverat med nya statliga föreskrifter på området. Stadsledningskontoret föreslår därför att de utarbetade föreskrifterna och allmänna råden omarbetas till allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Socialtjänstnämnden beslutade den 26 januari 2006 att som svar på remissen överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

God kvalitet i socialtjänstens verksamhet har inte på ett entydigt sätt fastställts av lagstiftaren. Kvalitetsbegreppet relateras till socialtjänstens målbestämda regler d.v.s. ”att socialtjänstens insatser ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger samt på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås”. God kvalitet exemplifieras av lagstiftare som ”rättsäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service”. Som god kvalitet nämns också ett väl genomtänkt arbetssätt och ett gott bemötande.¹

Lagstiftningens bestämmelser om kvalitet i socialtjänsten har delvis preciserats i Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem.²

Socialtjänsten i Stockholm har redan idag integrerat ett systematiskt kvalitetsarbete i sina verksamheter. Genom ett välfungerande planerings- och uppföljningssystem revideras och förbättras kvalitetsaspekterna kontinuerligt. Det planeringssystem som socialtjänsten arbetar utifrån är sammanfattningsvis följande:

Den gemensamma nämnaren för planeringen är stadens integrerade ledningssystem (ILS) för ledning och uppföljning av ekonomi och verksamhet. Systemet introducerade år 2001 och har successivt utvecklats. Kärnverksamheten skall vara tydligt redovisad, målen konkreta och kunna följas upp med nyckeltal och andra indikatorer. ILS fokuserar starkt på resultat och på relationen resultat/mål. Enligt utredning om stadens politiska organisation (SPO) har ILS bidragit till att verksamheternas kvalitet hamnat i centrum och att intresset flyttats från uppföljning av kostnader/intäkter till effektivitet/kvalitet i verksamheten.

Den successiva utvecklingen av ILS fortgår och under år 2006 skall förbättringar särskilt fokusera på ”uppföljning”. Det innebär bl. a. att analyser av måluppfyllelse, utveckling och effektivisering skall förbättras. En ILS- ansvarig skall utses inom varje förvaltning.

Stockholms kommunfullmäktige antog i maj 2004 stadens reviderade kvalitetsstrategi. Strategin innehåller bl.a. utvecklingen av stadens kvalitetsarbete samt fortsatta aktiviteter med kvalitetsutmärkelse.

Socialtjänstnämnden introducerade år 2003 ett system med interna överenskommelser/kontrakt. I dessa preciseras uppdrag, prestationer, åtaganden, arbetssätt, uppföljning samt resurser för uppdragens genomförande. Ledning och enhetsansvariga följer upp kontrakten i samband med tertiärrapporter och bokslut.

För de verksamheter som vänder sig direkt till brukare/medborgare har åtagandena utvecklats till kvalitetsgarantier som godkänns av Socialtjänstnämnden i samband med budget/verksamhetsplan. För närvarande har ett 50-tal verksamheter sådana kvalitetsgarantier. Uppföljning av åtaganden och kvalitetsgarantier har hög prioritet inom förvaltningen. Uppföljningar håller garantierna levande och ger underlag för förbättringar. Ett system med klagomålshantering är kopplat till varje kvalitetsgaranti. Klagomål följs systematiskt upp, dokumenteras och åtgärdas efter fastställda rutiner.

¹ Regeringens proposition 1996/97:124. Ändring i socialtjänstlagen, s 47-61

² Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, SOSFS 2005:4 samt Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade, SOSFS 1998:8, SOSFS 2005:3

En utredning om ”Översyn av styrdokument” har godkänts av kommunfullmäktige i april 2005. I beslutet ingår att antalet styrdokument bör minskas, att styrningen bör kopplas tydligare till budgeten, att samordningen mellan olika styrdokument ska förbättras samt att skillnaden mellan tvingande/ icke-tvingande regler/råd bör preciseras. Styrdokumenten skall följas upp i enlighet med principerna för ILS. Uppföljningsarbetet har hittills fokuserat på i vilken utsträckning innehållet i styrdokumenten tillämpas. Framöver skall i högre grad fokuseras på effekter för medborgarna.

Socialstyrelsens förslag till föreskrifter och allmänna råd till systematiskt kvalitetsarbete blir – om de antas – ett betydande styrdokument för den samlade sociala verksamheten i landet. Oaktat sin stora räckvidd lämnar förslaget inga motiveringar till att ett nytt styrdokument introduceras d.v.s. att man övergår från allmänna råd till föreskrifter beträffande systematiskt kvalitetsarbete. Förslaget redovisar ingen information om vilka erfarenheter man har från nu gällande allmänna råd och vilka motiven är att övergå från råd till föreskrifter ett det systematiska kvalitetsarbetet.

De föreslagna råden/ föreskrifterna är allmängiltiga och gäller för samtliga verksamheter som faller under SoL, LVU, LVM och LSS. Sektorspecifika analyser redovisas inte och inte heller motiveringar till olika sektors behov av råd/anvisningar.

En ytterligare svaghet med förslaget är att man inte närmare utvecklar kvalitetsaspekter för dels den övergripande nivån där verksamheter planeras, budgeteras och följs upp och dels den individuella nivån som rör enskilda människor med allt vad det innebär i beslut, genomförande, uppföljning mm. Kap. 5 Arbetsätt § 3 ”Handläggning av ärenden som rör enskilda, genomförande av insatser samt uppföljning och utvärdering” rör enskilda ärenden. I övrigt handlar förslaget om en övergripande planerings- och uppföljningsnivå. Metodutveckling och systematisk uppföljning skiljer sig avsevärt mellan de bägge nivåerna och de föreslagna råden/föreskrifterna ger ingen vägledning i det avseendet.

En brist är också att förslaget inte redovisar hur råden/föreskrifterna skall följas upp. Utan planerad och organiserad uppföljning kan råden/föreskrifterna bli mera hämmande än utvecklande för de enskilda verksamheterna.

Mot bakgrund av dessa brister och med beaktande av dagens väl fungerande kvalitetssystem anser förvaltningen det inte motiverat med nya statliga föreskrifter på området.

Bromma stadsdelsnämnd beslutade den 26 januari 2006 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 17 december 2006 har i huvudsak följande lydelse.

I huvudsak är förvaltningen mycket positiv till att det blir ett enhetligt kvalitetssystem för socialtjänstens individ- och familjeomsorgens, äldre- och funktionshindrade samt LSS.

Vi kan inte se några svårigheter i att tillämpa de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet.

I Socialstyrelsens förslag till riktlinjer och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten definieras kvalitetsstrategibegreppet som ”strategi för styrning och planering av kvalitetsarbete”. Denna definition stämmer väl överens med Stockholms stads styrsystem, ILS, där Stockholms stads kvalitetsstrategi och dess begrepp utgör stommen tillsammans med budgetprocessen. De politiska målen ska genom styrsystemet genomsyra samtliga verksamheter. Uppföljning av målen och resultatredovisning sker inom budgetprocessens ram.

I förslaget till riktlinjer och allmänna råd står att *”...nämnden ska besluta om en kvalitetsstrategi med utgångspunkt i de övergripande målen och de grundläggande värderingarna i 1 kap.1§ SoL och 5§ och 6§ första stycket LSS.”* Vi anser att ytterligare en kvalitetsstrategi, utöver den som styr våra verksamheter idag, skulle innebära en dubbel styrning och ge verksamheterna otydliga signaler. De krav som ställs i Socialstyrelsens riktlinjer och allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete inom socialtjänsten, kan beaktas och fastställas av stadsdelsnämnden i nämndens verksamhetsplan,

vilket då blir styrande för verksamheterna. Formerna för uppföljning och utvärdering blir en del av budgetprocessen, med resultatredovisning vid tertialrapporter och verksamhetsberättelse.

I Socialstyrelsens förslag står även att ”Nämnden ska försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i övrig yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet.”

- Vid upphandlade av tjänster enligt SoL
- Vid avtal om insatser enligt LSS

Vi tycker det är positivt att denna uppföljning lyfts fram i föreskrifterna. Uppföljning av insatser på individnivå görs inom alla lagområden.

Uppföljning av enskilda verksamheters kvalitetsarbete och ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården genomförs idag av förvaltningen i samband med uppföljning av ramavtal och enskilda avtal. Därutöver genomförs årliga tillsynsinspektioner på uppdrag av Länsstyrelsen även på enskilda verksamheter som finns inom stadsdelen, där stadsdelen varken köper insatser eller har något avtal med enheten. På sådana verksamheter har staden inte något uppföljningsansvar avseende ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården.

Det vore önskvärt att staden utarbetade ett enhetligt instrument för uppföljning av enskilda verksamheter som enkelt kunde anpassas även till verksamheter där staden inte köper platser eller har något avtal med.

Uppföljning av att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i enskilt bedriven verksamhet kan med fördel ske gemensamt inom staden när så är lämpligt och i övrigt ligga inom ramen för vårt internkontrollarbete.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd beslutade den 26 januari 2006 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Enskede-Årstas stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har inget att erinra mot föreslagna förändringar och bedömer det som en utveckling av gällande styrdokument. Fördelen med detta är att det blir ett dokument om systematiskt kvalitetsarbete som blir giltigt för hela socialtjänsten och LSS. Sedan tidigare bedrivs förvaltningens verksamhet i enlighet med den kvalitetsnivå som respektive lag föreskriver. Förslaget innebär därmed ingen kostnadsökning för förvaltningen.

När det gäller möjligheten att tillämpa de föreslagna föreskrifterna och råden tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvårdens verksamheter, SOSFS 2005:12, ser förvaltningen att inga svårigheter ska uppstå.

Vantörs stadsdelsnämnd beslutade den 26 januari 2006 att återropa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 20 december 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Vantörs stadsdelsförvaltning har inget att invända mot förslaget. Innehållet i de föreslagna föreskrifterna och allmänna råden utgår från de krav som lagen stipulerar och överensstämmer i huvudsak med de tidigare allmänna råden och med det kvalitetsarbete som förvaltningen bedriver sedan tidigare.

Enligt förslaget ska nämnden ”verka för att det systematiska kvalitetsarbetet integreras i kommunens och landstingets verksamhetsplanering och budgetprocess”. Förvaltningen anser att detta är en viktig utgångspunkt för kvalitetsarbetet så att inte parallella styrsystem etableras.

Enligt förvaltningen bör kvalitetsstrategin, som nämnden enligt föreskrifterna ska fatta beslut om, med fördel kunna ingå i varje nämnds verksamhetsplan inom stadens integrerade ledningssystem. Inom det integrerade ledningssystemet ställs redan flera av de krav som föreskrifterna tar upp, till exempel att nämnderna ska fastställa uppföljningsbara mål. Genom det integrerade ledningssystemet finns det också en tydlig struktur för planering, uppföljning och utvärdering.

Vid sidan av den struktur och de krav som följer av det integrerade ledningssystemet återfinns i stadens riktlinjer också några av de krav som förslaget omfattar, exempelvis rutiner för handläggning och dokumentation. Vissa delar som föreskrifterna tar upp kan dock utvecklas vid stadsdelsförvaltningen. Förvaltningen har till exempel tidigare i år lyft fram behovet av ett för nämnden gemensamt system för klagomålshantering (se tertiärrapport 2 SDN 2005-09-22, dnr 103-346/2005).

De ska-krav som ingår i förslaget finns således redan formulerade i andra nationella eller lokala styrdokument. Föreskrifterna lär därför inte tillföra något nytt inom staden och behovet av föreskrifterna kan med anledning av detta ifrågasättas. Förvaltningen kan dock inte ta ställning till vilken betydelse föreskrifterna kan ha till exempel för att stärka tillsynen eller i andra kommuner. Förvaltningen har mot bakgrund av detta inget att invända mot förslaget.

Förvaltningen föreslår att nämnden åberopar detta tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen från stadsledningskontoret.

Kommunstyrelsens handikappråd beslutade den 18 januari 2006 att ställa sig bakom socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande.