

Årsrapport 2014

Socialtjänstinspektörer

stockholm.se

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2014

Dnr 3.4.1–14/2015

Utgivningsdatum: Februari 2015

Utgivare: Avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Kontaktperson: Maj-Stina Samuelsson

Socialförvaltningen i Stockholm

Sammanfattning

Socialtjänstinspektörerna har under 2014 genomfört granskningar av myndighetsutövningen inom den sociala barn- och ungdomsvården vid Skärholmens och Älvsjö stadsdelsförvaltningar och inom missbruksvården för vuxna vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens stadsdelsförvaltningar. En uppföljning av tidigare kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd har också genomförts. Utifrån lagstiftningens krav, andra viktiga utgångspunkter samt resultatet från granskningarna har socialtjänstinspektörerna formulerat ett antal övergripande synpunkter.

Social barn- och ungdomsvård

Granskningen av myndighetsutövningen gällande den sociala barnvården vid Älvsjö och Skärholmens stadsdelsförvaltning visade på liknande utvecklingsbehov som tidigare granskade förvaltningar och som redovisats i årsrapport 2013¹.

- **Barns behov av stöd och skydd**

Det är viktigt att socialtjänsten fortsätter att arbeta för att tillgodose barns behov av både skydd och stöd, vilket överensstämmer med bestämmelserna i svensk lagstiftning.

- **Barns delaktighet**

Barns delaktighet i utredningsarbetet är ett viktigt utvecklingsområde.

- **Rättssäkerhet, tillgänglighet och likställighet**

Tidsgränserna för förhandsbedömning och utredning är viktiga att hålla utifrån rättsäkerhets- och likställighetssynpunkt.

- **Personalomsättning och arbetssituation**

Personalomsättningen och arbetssituationen vid flera av barn- och ungdomsenheterna behöver uppmärksammas.

Missbruksvård för vuxna

Granskningen av myndighetsutövningen inom missbruksvården för vuxna som inleddes vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens stadsdelsförvaltning visar på vissa utvecklingsbehov vad gäller kvalitetsarbetet.

- **Rättssäkerhet**

Dokumentation och tider för förhandsbedömningar behöver ses över, likaså LVM² – handläggningen. En utredning ska finnas, så att det går att utläsa på vilka grunder olika beslut har fattats.

- **Barnperspektiv**

¹ Dnr 3.1-28-2014 Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2013

² Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Det är viktigt att missbruksvården särskilt uppmärksammar om det finns barn som påverkas av den vuxnes missbruksproblem.

Ekonomiskt Bistånd

Under de senaste två åren har ett omfattande utvecklingsarbete genomförts inom ekonomiskt bistånd. Bedömningen är att även resultaten från granskningsrapporterna som genomfördes under perioden 2010-2012 har haft påverkan på det stadsövergripande utvecklingsarbetet och stadsdelsförvaltningarnas lokala utvecklingsarbete.

- **Utredning/uppföljning**

System för uppföljning av användningen av FIA behöver utvecklas.

- **Barnperspektiv**

Viktigt att följa upp barnens situation och i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.

Innehåll

Sammanfattning	3
Förord	6
Granskning av social barn- och ungdomsvård 2014	8
Inledning	8
Granskade enheter inom social barn- och ungdomsvård	8
Socialtjänstinspektörernas sammanfattande synpunkter	10
<i>Självbestämmande och integritet</i>	10
<i>Helhetssyn och samordning</i>	10
<i>Trygghet och säkerhet</i>	11
<i>Kunskapsbaserad verksamhet</i>	11
<i>Tillgänglighet</i>	12
<i>Effektivitet</i>	12
Granskning av missbruksvård för vuxna 2014	13
Inledning	13
Granskade enheter inom missbruksvård för vuxna	14
Sammanfattning	15
<i>Självbestämmande och integritet</i>	15
<i>Helhetssyn och samordning</i>	15
<i>Trygghet och säkerhet</i>	17
<i>Kunskapsbaserad verksamhet</i>	19
<i>Tillgänglighet</i>	19
<i>Effektivitet</i>	19
Socialtjänstinspektörernas synpunkter	20
Uppföljning av kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd	22
Inledning	22
Genomförd kvalitetsgranskning	22
<i>Utvecklingsarbete utifrån granskningsrapporterna</i>	22
<i>Resultatredovisning</i>	23
Socialtjänstinspektörernas synpunkter	24
Planering 2015	25

Förord

Socialtjänstinspektörernas uppdrag är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Funktionen infördes i Stockholms stad 2010. Socialtjänstinspektörerna ska också vara ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i verksamheten.

Socialtjänstinspektörernas verksamhetsinriktning och mål är att ”stadens insatser inom individ- och familjeomsorgen ska vara av god och jämn kvalitet, den enskilde ska få likvärdig bedömning oavsett var i staden ärendet behandlas”. Lagstiftning, kommunfullmäktiges mål, specifika nämndmål och stadens riktlinjer ska vara styrande för inspektörernas arbete.

Vilka ska granskas?

Socialtjänstinspektörerna ska granska:

- Stadens egna individ- och familjeomsorgsverksamheter; barn/unga, vuxna, ekonomiskt bistånd
- Myndighetsutövning och insatser
- Beställare och utförare. Även privata utförare som staden har avtal med.

Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen

Kvalitetsgranskningarna utgår från socialtjänstlagens (SoL) bestämmelser om god kvalitet.

”Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten, skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”. (3 kap. 3 § SoL)

God kvalitet är när tjänsterna svarar mot de mål som beslutats, samt när tjänsterna

- bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet
- utgår från en helhetssyn, är samordnade och präglas av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra, och präglas av rättssäkerhet i myndighetsutövningen

Rapporter

Socialtjänstinspektörerna ska efter varje genomförd granskning och återkoppling till verksamheten lämna en rapport till socialnämnden. I arbetet ingår också att årligen avlämna en rapport över det gångna årets verksamhet. Socialtjänstinspektörerna har under år 2014 förelagt socialnämnden en årsrapport för år 2013, fyra granskningsrapporter och en uppföljningsrapport.³

Årsrapport 2014

I årsrapporten redovisas socialtjänstinspektörernas fortsatta arbete med att granska den sociala barn- och ungdomsvården vid stadsdelsförvaltningarna som påbörjades hösten 2012.

Granskningarna har omfattat myndighetsutövningen från det att en ansökan/anmälan om ett barns behov av skydd eller stöd inkommit till det att en utredning färdigställts och eventuell insats föreslagits.

Kvalitetsgranskning av missbruksvård för vuxna påbörjades hösten 2014 vid två stadsdelsförvaltningar. Granskningarna har innefattat myndighetsutövningen från att en ansökan/anmälan inkommit till dess utredningen är klar och eventuell insats föreslagits.

Uppföljningen av kvalitetsgranskningen av ekonomiskt bistånd kommer att sammanfattas i årsrapporten och hur socialtjänstinspektörernas rapporter har använts i stadsdelsförvaltningarnas utvecklingsarbete. Granskningarna avseende ekonomiskt bistånd gjordes 2010-2012.

Årsrapporten innehåller en beskrivning av genomförandet, översiktlig information om berörda stadsdelsområden, förvaltningarnas organisation samt en sammanfattning av granskningsresultaten och några viktiga utvecklingsområden.

³ Kvalitetsgranskning av den sociala barn- och ungdomsvården vid Älvsjö stadsdelsförvaltning, Dnr 1.3–74/2014

Kvalitetsgranskning av den sociala barn- och ungdomsvården vid Skärholmens stadsdelsförvaltningar, Dnr 1.3–74/2014

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2013, Dnr 3.1–28/2014

Uppföljning av kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd, Dnr 3.1–164/2014

Kvalitetsgranskning av missbruksvård för vuxna vid Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, Dnr 3.1–54/2014

Kvalitetsgranskning av missbruksvård för vuxna vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning, Dnr 3.1–54/2014

Granskning av social barn- och ungdomsvård 2014

Inledning

I socialtjänstinspektörernas årsrapport 2013 gjordes en sammanfattande beskrivning av kvalitetsgranskningar avseende barn- och ungdomsvården vid sju stadsdelsförvaltningar. Under 2014 har ytterligare två kvalitetsgranskningar genomförts som redovisas i denna rapport.

Socialtjänstens ansvar

Socialnämnden har i lag ålagts ett särskilt ansvar för barns uppväxtvillkor och för skydd och stöd till barn och ungdomar i utsatta livssituationer. Socialnämndens barn- och ungdomsverksamhet omfattar såväl preventiva som stödjande och skyddande insatser. Inom Stockholms stad ansvarar stadsdelsnämnderna för myndighetsutövning, vård- och behandlingsinsatser för barn och unga.

Socialtjänstens uppmärksamhet ska i första hand riktas till barn som far illa eller som riskerar att fara illa på grund av förhållanden i det egna hemmet eller på grund av det egna beteendet.⁴ En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna ingripa till barns stöd och skydd är att socialtjänsten får kännedom om missförhållanden som kan innebära en risk för ogynnsam utveckling. Information om att något barn far illa eller riskerar att fara illa erhålls främst genom anmälningar från andra myndigheter och organisationer samt från enskilda.

Barns rättigheter och barnets bästa

I propositionen *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*⁵ föreslog regeringen ändringar i främst socialtjänstlagen i syfte att stärka stödet och skyddet för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Lagförslagen trädde i kraft 1 januari 2013.

Barnrättsperspektivet stärktes så att barnets bästa ska vara avgörande vid beslut och andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser.

Granskade enheter inom social barn- och ungdomsvård

Nedan redovisas områdesfakta och en kort beskrivning av de granskade enheterna för myndighetsutövning inom den sociala

⁴ Prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer

⁵ Prop.2012/13:10

barn- och ungdomsvården vid Skärholmens och Älvsjö stadsdelsförvaltningar som verksamheterna såg ut vid respektive granskningstillfälle. Ytterligare information finns i respektive granskningsrapport.

Områdesfakta ⁶	Skärholmen	Älvsjö	Hela staden
Folkmängd	35 427	27 070	897 700
Antal invånare 0-19 år	9 246 (26,1%)	7 391 (27,3%)	192 204 (21,3%)
Utländsk bakgrund ⁷	68 %	22 %	33,5 %
Ekonomiskt bistånd/ bidragstagare	6,8 %	1,7 %	3,2 %
Öppet arbetslösa (2012)	6,4 %	2,8 %	3,4 %
Ohälsotal	30,3	18,4	18,7
Behörighet till gymnasiet	83 %	92 %	89 %

Källa: Statistik om Stockholm 2013 SCB/Sweco

Skärholmen

Mottagningsgruppen tar emot och gör bedömningar av de anmälningar och ansökningar som inkommer till förvaltningen avseende barn, unga och vuxna samt försörjningsstöd. Handläggarna gör förhandsbedömningar i barn- och vuxenärenden och tar beslut om utredning ska inledas eller inte. Mottagningsgruppen består av sju socialsekreterare.

Barn och ungdomsenheten är indelad i barngrupp, ungdomsgrupp samt familjevård och kontaktverksamhet. Målgruppen är barn och ungdomar 0-19 år. (I vissa fall upp till 21 år). Enhetschefen har det övergripande ansvaret och i varje arbetsgrupp finns en biträdande enhetschef som ansvarar för arbetsledning. Barngruppen och ungdomsgruppen har tillsammans 22 socialsekreterare som ansvarar för utredning och uppföljning av insatser. I ungdomsgruppen finns därutöver två samordnare för sociala insatsgrupper. Inom enheten finns även en metodutvecklare som har i uppdrag att aktivt stödja och utveckla verksamheten mot en evidensbaserad praktik. Varje heltidsanställd utredande socialsekreterare ansvarar för 13-24 ärenden, vilket inkluderar både utrednings-, insats- och uppföljningsärenden. Därutöver tillkommer uppdrag som medhandläggare

Älvsjö

Enheten Barn och familj leds av en enhetschef. Inom myndighetsdelen för barn och ungdom finns en tjänst som

⁶ Statistisk årsbok för Stockholm 2014. Samtliga uppgifter avser 2013 om inget annat anges

⁷ Utrikesfödda och födda i Sverige med två föräldrar födda utomlands

samordnare, sex tjänster som utredande socialsekreterare, två familjehemssekreterare, samt en administrativ assistent.

De utredande socialsekreterarna ansvarar både för förhandsbedömningar av inkommande anmälningar gällande barn och unga samt sociala barnavårdsutredningar. Antalet ärenden uppgår till c:a 20 per handläggare, vilket inkluderar både utrednings-, insats- och uppföljningsärenden. Därutöver tillkommer förhandsbedömningar av inkommande anmälningar.

Sedan augusti 2013 samarbetar Älvsjö, Skärholmens och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltningar i en gemensam familjerätt, kallad "Familjerätt Sydväst". Den har sin lokal vid Telefonplan.

Socialtjänstinspektörernas sammanfattande synpunkter

En sammanfattning av granskningen redovisas enligt socialstyrelsens definition av god kvalitet.⁸

Självbestämmande och integritet

Lagstiftningens bestämmelser om barnets rätt till relevant information och delaktighet ska följas och det ska tydligt framgå i utredningen enligt 11 kap 1§ SoL. Detsamma gäller barnets och föräldrarnas inställning till utredning, planerade insatser och förslag till beslut. Det framkom i begränsad omfattning i de granskade utredningarna om barnet fått relevant information samt barnets och föräldrarnas inställning till utredning, planerade insatser och förslag till beslut. Detta behöver framgå tydligare i utredningarna.

Helhetssyn och samordning

De granskade utredningarna gav i varierande grad en helhetsbild av barnets livssituation. Utredningsdokumentet i BBIC-systemet bidrar till stöd och till en kvalitetssäkring av det sociala barnavårdsarbetet.

Sedan 2012 finns en länsövergripande samverkansöverenskommelse mellan länets kommuner och Stockholms läns landsting kring barn i behov av särskilt stöd (BUS-samverkan).⁹ I april 2014 träffades en lokal BUS-överenskommelse där Älvsjö, Skärholmens och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltningar ingår tillsammans med landstinget. Samverkan är ett ständigt pågående utvecklingsområde både internt och externt.

⁸ www.socialstyrelsens.se. Definitionen publicerad 2011-01-21

⁹ BUS-överenskommelse mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd. KS 2012-08-22.

Trygghet och säkerhet

Vid de granskade enheterna framkom att tidsgränserna vad gäller förhandsbedömningar inte hölls. Älvsjö stadsdelsförvaltning hade ingen speciell mottagningsfunktion och tiden översteg den lagstadgade tiden om 14 dagar i cirka 70 % av de granskade förhandsbedömningarna. I Skärholmen var tiden mer än 14 dagar i 36 %. Knappt hälften av alla förhandsbedömningar vid de båda stadsdelsförvaltningarna genomfördes inom 14 dagar. Om förhandsbedömningen drar ut på tiden blir situationen rättsosäker för barn och vårdnadshavare. Dessutom blir tiden från anmälan till eventuell utredning och insats längre.

Tidsomfattning för 114 förhandsbedömningar

<i>Tidsomfattning</i>	<i>Skärholmen</i>	<i>Älvsjö</i>	<i>Totalt</i>	<i>Procent</i>
0-14 dagar	41	15	56	49
15-30 dagar	15	24	39	34
31-45 dagar	5	7	12	11
46-60 dagar	2	3	5	4
61 dagar eller fler	0	1	1	1
Beslutsdatum saknas	1	0	1	1
Totalt	64	50	114	100

Utredningstiderna som enligt lagstiftning ska vara högst fyra månader varierade på de granskade enheterna. Vid Älvsjö stadsdelsförvaltning hölls utredningstiderna i stort sett, medan i Skärholmen överstegs utredningstiderna i nära 40 procent av de granskade utredningarna eller saknades beslut om förlängning av utredningstiden. Detta är inte förenligt med kravet om rättssäkerhet.

Kunskapsbaserad verksamhet

En enkät med frågor om kompetens och erfarenhet sändes till sammanlagt 35 socialsekreterare och besvarades av 24 (69 procent).

Antal arbetade år inom kommunal social barn- och ungdomsvård

Antal år	Skärholmen	Älvsjö	Totalt	Procent
Mindre än 1 år	2	0	2	8
Mellan 1-2 år	4	0	4	17
-"- 2-4 år	2	3	5	21
-"- 4-6 år	4	0	4	17
-"- 6-10 år	5	1	6	25
Mer än 10 år	3	0	3	12
Totalt	20	4	24	100

En fjärdedel av de socialsekreterare som besvarade enkäten uppgav att de arbetat mindre än två år med social barn- och ungdomsvård.

Drygt en tredjedel hade arbetat mer än sex år inom verksamhetsområdet.

Tillgänglighet

Tillgängligheten riskerar att påverkas om tiden för förhandsbedömning överskrids samt om det görs alltför snäva bedömningar när en utredning ska inledas. I 58 av sammanlagt 114 granskade förhandsbedömningar överskreds tidsgränsen om 14 dagar, det vill säga i 51 % av fallen. Sammantaget uppskattade socialtjänstinspektörerna att omkring 20 procent av förhandsbedömningarna inte var i överensstämmelse med Socialstyrelsens uppfattning att *”kravet på att utreda torde vara ovillkorligt när en förhandsbedömning inte kan utesluta att det kan finnas ett behov av skydd eller stöd direkt för barnet”*.¹⁰

Öppenvårdsinsatser fanns i varierande omfattning vid de granskade enheterna. Vid Skärholmens stadsdelsförvaltning pågick en utbyggnad av öppenvården, medan Älvsjö stadsdelsförvaltningen nyligen avvecklat en öppenvårdsverksamhet och i stället köper sina tjänster av externa utförare. Det finns goda möjligheter vid de granskade enheterna att ge stöd för vuxna som utsatts för våld i nära relationer, men verksamheter som riktar sig direkt till barnen är inte lika lättillgängliga. Barn som bevittnat eller utsatts för våld utreds inom barn och ungdomsenheterna. Det är angeläget att det finns tillgång till insatser som riktar sig direkt till dessa barn.

Effektivitet

Samtliga granskade enheter har rutiner för enskild ärendegenomgång med socialsekreterarna. Det saknas dock rutiner för uppföljning och resultat av insatser på enheterna.

Skärholmens barn och ungdomsenhet har under de senaste åren haft en relativt hög personalomsättning bland socialsekreterare. Barn och familjeenheten vid Älvsjö stadsdelsförvaltning uppger att det är svårt att rekrytera medarbetare med tidigare erfarenhet av socialt utredningsarbete med barn och unga.

Vid de granskade enheterna hade 29 % arbetat kortare tid än 1 år och 50 % mer än fyra år på nuvarande arbetsplats.

Nedan redovisas en tabell över hur länge socialsekreterarna vid de granskade enheterna arbetat på nuvarande arbetsplats.

¹⁰ Barn och unga i socialtjänsten. Utreda, planera och följa upp insatser, sid 33. Socialstyrelsen 2006

Antal år på nuvarande arbetsplats

	Skärholmen	Älvsjö	Totalt	Procent
Mindre än 1 år	6	1	7	29
Mellan 1-2 år	1	0	1	4
-"- 2-4 år	2	2	4	17
-"- 4-6 år	7	0	7	29
-"- 6-10 år	4	1	5	21
Totalt	20	4	24	100

Hög personalomsättning påverkar kontinuiteten i både det direkta klientarbetet och i det interna och externa arbetet med samverkanspartners. Vid hög personalomsättning riskerar arbetsgrupperna att bli underbemannade under rekryteringsprocessen. Arbetsbelastningen blir därmed hög på kvarvarande medarbetare och påverkar möjligheterna att utföra arbetsuppgifterna inom skälig tid.

Granskning av missbruksvård för vuxna 2014

Inledning

Socialtjänstinspektörerna inledde kvalitetsgranskningar av missbruksvård för vuxna hösten 2014 och har genomfört två granskningar, som redovisas i denna årsrapport.

Socialtjänstens ansvar

Ett ärendes uppkomst- förhandsbedömning

Ett ärende hos nämnden kan uppkomma genom ansökan, anmälan eller på annat sätt.¹¹ En ansökan om bistånd enligt Socialtjänstlagen ska alltid leda till att en utredning inleds. Även om det från början står klart att den enskildes ansökan inte kan beviljas ska ärendet avslutas genom ett beslut.¹²

Om en vuxen person inte vill ha någon hjälp från socialtjänsten kan nämnden inte inleda en utredning, om det inte kan bli fråga om tvångsvård med stöd av LVM. När andra myndigheter, som nämnden har en skyldighet att yttra sig till, begär nämndens

¹¹ Socialstyrelsen (2010): *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* s.75

¹² JO beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009

yttrande ska dock alltid en utredning inledas även om den enskilde inte vill medverka i utredningen.¹³

Granskade enheter inom missbruksvård för vuxna

Nedan redovisas områdesfakta och en kort beskrivning av de granskade enheterna för myndighetsutövning inom missbruksvård för vuxna vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens stadsdelsförvaltningar som verksamheterna såg ut vid respektive granskningstillfälle. Ytterligare information finns i respektive granskningsrapport.

Områdesfakta ¹⁴	Hägersten-Liljeholmen	Kungsholmen	Hela staden
Folkmängd	80 876	67 353	897 700
Medelinkomst samtliga 16 år- (2012) kronor	309 100	384 200	323 500
Utländsk bakgrund ¹⁵	23,9 %	21,3 %	33,5 %
Öppet arbetslösa	2,5 %	2,0 %	3,4 %
Ekonomiskt bistånd bidragstagare	1,5 %	0,7 %	3,2 %
Personer med sjukersättning	3,4 %	2,8 %	4,1 %
Ohälsotal (16-64 år)	17,5	13,2	18,7

Hägersten-Liljeholmens Vuxenenhet

Vuxenenheten ansvarar för utredning och insatser till vuxna personer från 20 år med beroendeproblematik, hemlöshet och samsjuklighet. Verksamheten leds av en enhetschef och en biträdande enhetschef. Arbetsgruppen består av 11 socialsekreterare inom myndighetsutövning, varav två ansvarar för mottagningsfunktionen. Varje heltidsanställd utredande socialsekreterare ansvarar för cirka 24 ärenden, vilket inkluderar både utrednings-, insats- och uppföljningsärenden.

Kungsholmens Vuxenenheten

Vuxenenheten består av två arbetsgrupper. Den ena gruppen ansvarar för myndighetsutövning och biståndsbedömda sociala insatser till personer från 20 år med missbruks- och beroendeproblematik samt för personer som utsätts för hot och våld i nära relationer. Den andra gruppen ansvarar för myndighetsutövning och insatser till personer i åldern 20-64 år med långvarig psykisk funktionsnedsättning. Arbetsgruppen som ansvarar för myndighetsutövning avseende missbruks- och

¹³ Socialstyrelsen (2010): *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* s.93.

¹⁴ Statistisk årsbok för Stockholm 2014. Samtliga uppgifter avser 2013 om inget annat anges

¹⁵ Utrikes födda och födda i Sverige med två föräldrar födda utomlands

beroendearbetet består av enhetschef, fyra socialsekreterare och en trainee anställd på 60 % (4,6 tjänster). Varje heltidsanställd utredande socialsekreterare ansvarar för förhandsbedömningar och cirka 24 ärenden, vilket inkluderar både utrednings-, insats- och uppföljningsärenden.

Sammanfattning

En sammanfattning av kvalitetsgranskningen redovisas enligt socialstyrelsens definition av god kvalitet.

Självbestämmande och integritet

ASI

Genom ASI (Addiction Severity Index)¹⁶ framkommer att klienten är delaktig i utredningen. Inom stadens missbruksvård används detta kartläggnings- och bedömningsinstrument. ASI-intervjun ligger till grund för bedömning av hjälpbehov, planering samt uppföljning av insatser. ASI kan också användas som underlag vid samplanering med beroendevården, kriminalvården och andra vårdgivare. Informationen från ASI-intervjun ska ingå som en del i utredningen och utgör inte utredningen i sig. Vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens vuxenenheter hade ASI-grundintervju genomförts i ungefär 75 % av de granskade ärendena.

Uppföljningsintervjuer fanns också i en del av de granskade akterna. Det framkom i flertalet granskade utredningar och tillhörande journalanteckningar att klienten var delaktig i utredningsarbetet och planeringen av insatserna. Arbetsplaner som ska innehålla en sammanställning av socialtjänstens planering för den enskilde fanns i 19 av de 51 granskade akterna. Några av dessa var underskrivna av klienten.

51 granskade akter	Hägersten-Liljeholmen	Kungsholmen	Totalt	Procent
ASI grundintervju	21	18	39	76
ASI uppföljningsintervju	10	12	22	43
Arbetsplan	11	8	19	37

Helhetssyn och samordning

Utredningar

Utredningar inom socialtjänsten som gäller vuxna utförs med stöd av 11 kap 1 § SoL eller 7 § LVM. Socialtjänstlagen anger inte att utredningen ska avslutas eller genomföras på ett visst sätt eller, när

¹⁶ ASI finns som grund- och uppföljningsintervju, innehåller frågor som är relevanta för personers missbruksproblem och täcker förutom alkohol- och narkotikamissbruk även andra livsområden som familjesituation, arbete, fysisk och psykisk hälsa, socialt umgänge och kriminalitet.

det gäller vuxna, inom en viss tid. I 7 § Förvaltningslagen (FL) anges dock att en utredning ska genomföras så snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Hur omfattande utredningen ska vara beror på den enskildes behov och vilken insats som efterfrågas. Den ska vara tillräckligt omfattande för att kunna ge tillfredsställande underlag för beslut, men inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt för utredningens syfte. Utgångspunkten är att den enskilde så långt det är möjligt ska medverka i utredningen och ha inflytande över planeringen av vård- och stödinsatserna. Med utredningsansvaret följer uppföljnings- och kostnadsansvar för de eventuella insatser som beslutas.¹⁷

En utredning består av kartläggning, analys, bedömning och förslag till individuellt anpassade insatser. Den information som ligger till grund för utredningen inhämtas direkt från den enskilde via samtal, strukturerade intervjuer, bedömningsinstrument och från eventuell tidigare dokumentation. Sammanlagt 34 utredningar återfanns i de totalt 51 granskade akterna. I 12 av de granskade akterna fanns dokumentet ”beslut i enskilt ärende” som endast innehöll en kort sammanfattning av den aktuella situationen som underlag till beslutet. Det saknades skriftliga beslutsunderlag i sammanlagt fem akter, vilket innebar att det inte gick att utläsa på vilka grunder olika beslut hade fattats.

51 granskade akter	Hägersten-Liljeholmen	Kungsholmen	Totalt	Procent
Utredning enligt 11 kap 1 § SoL	15	19	34	67
Endast beslut i enskilt ärende	8	4	12	23
Utredning saknas	3	2	5	10
Totalt	26	25	51	100

Samordnad individuell plan (SIP)

Kommunen och landstinget har skyldighet att upprätta en individuell plan (SIP) för alla personer som behöver det för att få sina behov tillgodosedda genom insatser från båda huvudmännen. Detta regleras i 2 kap 7 § SoL och i 3f § hälso- och sjukvårdslagen. Planen ska upprättas om kommunen eller landstinget bedömer att det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas.¹⁸

¹⁷ Riktlinjer. Vuxna med missbruks- och beroendeproblem. KS 2011-10-17.

¹⁸ Lundgren, L, Sunesson P-A, Thunved, A (2014) Nya sociallagarna 1 januari 2014, Stockholm, Nordstedts Juridik

Socialtjänstinspektörerna har inte speciellt granskat ärenden där klienten har behov av insatser från båda huvudmännen, men detta är vanligt förekommande i ärenden som avser missbruks- eller beroendeproblematik. Vid Kungsholmens vuxenenhet fanns fem samordnade individuella planer, medan det inte fanns någon i de granskade akterna vid Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet.

Samverkan

Vuxenenheterna vid Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen har en väl utvecklad samverkan med såväl andra enheter och verksamheter i förvaltningen som med externa aktörer. Ett flertal skriftliga samverkansrutiner finns, både vad gäller intern och extern samverkan.

Barnperspektiv i utredningar som gäller vuxna

Att ha ett barnperspektiv i beslutsfattandet innebär att noga analysera vilka följder ett beslut kan få för enskilda barn. I socialtjänstens utredningar som gäller vuxna ska alltid kartläggas om det finns barn med i bilden och hur barnen är berörda. Att iakttä ett barnperspektiv i en utredning som gäller en vuxen får inte medföra att barnets förhållande utreds. Om det framkommer uppgifter som tyder på att barnet far illa ska alltid familjeenheten vid stadsdelsförvaltningen informeras så att den kan ta ställning till om en utredning av barnets förhållande ska inledas.¹⁹ I flera av de granskade akterna vid Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet framgick att det fanns ett samarbete med barn och ungdomsenheten när klienten hade hemmavarande barn. I några fall var barnen föremål för barnavårdsutredning. I några av de granskade akterna vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning framkom att klienten hade barn, men ingen hade hemmavarande barn. I många akter på de båda vuxenenheterna var det dock svårt att utläsa om det fanns barn. Det fanns inte heller någon dokumentation hur eventuellt umgänge utövades, hur barnen påverkades av den vuxnes missbruk eller hur olika insatser från socialtjänsten inverkade på barnens situation.

Trygghet och säkerhet

Förhandsbedömningar

Tiden för förhandsbedömning är inte lagstadgad när det gäller en vuxen. Enligt 11 kap 1 § SoL ska utredning inledas utan dröjsmål, vilket innebär att socialtjänsten har ett skyndsamhetskrav när det gäller ställningstagandet att inleda utredning. Stockholms stad införde en kvalitetsgaranti,²⁰ som innebär att den som söker hjälp

¹⁹ Riktlinjer. Vuxna med missbruks- och beroendeproblem. KS 2011-10-17

²⁰ KS 2012-10-03, Dnr 325-2364/2011

ska erbjudas kontakt med socialtjänsten samma dag, ett första samtal med utredande socialsekreterare inom en vecka och genomförd utredning samt planering för insatser inom två månader. Vid de granskade enheterna skiljde sig tiderna för förhandsbedömning. Vid Hägersten-Liljeholmen finns två socialsekreterare avdelade för en mottagningsfunktion, medan i Kungsholmen delar alla socialsekreterare på ansvaret.

Tidsomfattning för 100 förhandsbedömningar

Tid		Hägersten-Liljeholmen	Kungsholmen	Totalt/Procent
Mindre än	1 vecka	27	1	28
	1-2 veckor	14	7	21
Mer än	2v-1 mån	3	13	16
”-	1-2 mån	0	13	13
”-	2 mån	0	16	16
Framgår ej		6	0	6
Totalt		50	50	100

Utredningstider

Granskningen av utredningarna vid Kungsholmens vuxenenhet visade att det i regel tog lång tid från att ansökan inkom till nämnden till dess att utredning inleddes. Det framkom också att utredningstiderna i regel var långa. Vid Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet inleddes i regel utredning snabbt och hälften av de granskade utredningarna avslutades inom två månader. I några utredningar gick det inte att utläsa hur lång tid det tog innan utredning inleddes och när den avslutades. I de granskade akterna vid de båda enheterna var det relativt vanligt att klienten fick insatser under utredningstiden.

LVM utredning och vård

”Tvångsvård ska beslutas om någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk, vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen eller på något annat sätt, och han eller hon till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.”(4 § LVM).

Tvångsvården ska syfta till att genom behövliga insatser motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma

ifrån sitt missbruk.²¹ Beslutet att inleda utredning enligt LVM ska föregås av en förhandsbedömning. Under 2013 inkom 67 LVM-anmälningar till Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning och 19 till Kungsholmens stadsdelsförvaltning.²² Ingen LVM-utredning ledde till ansökan om LVM-vård.²³ Vid de båda granskade enheterna framgick att ställningstagandet att inleda eller inte inleda LVM-utredning kan ta lång tid, upp till en månad eller längre och att vissa allvarliga anmälningar inte utmynnar i att utredning inleds. I granskningen ingick 11 LVM-anmälningar och en LVM-utredning vid Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning och åtta LVM-anmälningar och fyra LVM-utredningar vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning.

Kunskapsbaserad verksamhet

En enkät med frågor om kompetens och erfarenhet sändes till sammanlagt 16 socialsekreterare och besvarades av 15 (94 procent).

Av enkätsvaren framgick att 26 procent av socialsekreterarna hade någon form av akademisk påbyggnadsutbildning, från enstaka kurser till magisterexamen. Så gott som alla hade genomgått Stockholms stad riktlinjeutbildning för handläggning av missbruksvård för vuxna och de flesta hade ASI och MI utbildning.

Vid alla enheter förekom ärendediskussioner, både i grupp och enskilt, mellan socialsekreterare och den närmaste arbetsledaren.

Tillgänglighet

Tillgängligheten riskerar att påverkas om tiden för förhandsbedömning blir för lång (se avsnitt om *förhandsbedömningar*)

Öppenvård

Socialtjänsten ska erbjuda insatser utifrån den enskildes behov. Inom Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet bedrivs en omfattande öppenvård i form av en egen vårdkedja bestående av behandlings- och boendeinsatser. Även inom Kungsholmens vuxenenhet finns tillgång till ett flertal öppenvårdsinsatser, däribland några som främst fokuserar på stöd i boendet.

Effektivitet

Uppföljning

²¹ LVM § 3

²² Verksamhetssystem, Paraplysystemet

²³ Statens institutionsstyrelse

Vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning arbetar enheterna med uppföljning i "Portalen". När granskningen genomfördes kunde man inte utläsa resultat av uppföljningarna, men det fanns förhoppningar att "Portalen" skulle vara en hjälp i uppföljningsarbetet och på sikt ge möjlighet att anpassa insatserna efter de behov som finns i stadsdelen.

Personalomsättning

De granskade enheterna har under de senaste åren haft en relativt låg personalomsättning bland socialsekreterare. Detta ger möjlighet till kontinuitet i det direkta klientarbetet och i det interna och externa arbetet med samverkanspartners. Vid de granskade enheterna hade 60 % arbetat mer än 10 år inom kommunal missbruksvård.

Antal arbetade år inom kommunal missbruksvård:

	Hägersten- Liljeholmen	Kungsholmen	Totalt	Procent
Mindre än 1 år	1	0	1	7
Mellan 1-2 år	0	1	1	7
-"- 2-4 år	1	1	2	12
-"- 4-6 år	1	0	1	7
-"- 6-10 år	1	0	1	7
Mer än 10 år	6	3	9	60
Totalt	10	5	15	100

En av socialsekreterarna har mindre än ett års erfarenhet av arbete inom kommunal missbruksvård. Nio har mer än tio års erfarenhet.

Antal år på nuvarande arbetsplats:

	Hägersten- Liljeholmen	Kungsholmen	Totalt	Procent
Mindre än 1 år	2	1	3	20
Mellan 1-2 år	0	2	2	13,3
-"- 2-4 år	1	1	2	13,3
-"- 4-6 år	3	0	3	20
-"- 6-10 år	1	1	2	13,3
Mer än 10 år	3	0	3	20
Totalt	10	5	15	99,9

Tre socialsekreterare har arbetat mindre än ett år på sin nuvarande arbetsplats. Fem har arbetat längre än sex år på arbetsplatsen.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

Resultatet från granskningarna sammanfattas i följande punkter.

- Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet har god tillgänglighet genom sin mottagning och har tämligen korta tider för förhandsbedömningar. Vid granskningen framkom att dokumentationen av förhandsbedömningar behövde ses över så att handläggningsrutinerna överensstämmer med lagstiftningens krav. Vid Kungsholmens vuxenenhet var ställningstagandena att inte inleda utredning i regel väl underbyggda men tiderna för förhandsbedömningen var i flera fall alltför långa. Av granskningen framkom vid båda stadsdelsförvaltningarna att även ställningstagandet att inleda LVM-utredning eller inte kunde ta lång tid. Detta kan inte anses vara förenligt med de skyndsamhetskrav som anges i lagstiftningen.
- I vissa av de granskade akterna vid båda vuxenenheterna saknades utredningar enligt 11 kap 1 § SoL och några utredningar var bristfälliga. Det innebär att det inte gick att utläsa på vilka grunder olika beslut hade fattats. I journalanteckningar framgick likväl att klienten var delaktig i utredningsarbetet och planeringen av insatserna.
- Det är viktigt att missbruksvården särskilt uppmärksammar om det finns barn som påverkas av den vuxnes missbruksproblem. Vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens vuxenenhet har barnperspektivet uppmärksamrats, men behöver tydliggöras och utvecklas ytterligare.
- Systematiska kartläggningar och uppföljning av insatser är nödvändiga för att få en samlad överblick och kunskap om de klientgrupper som verksamheten möter samt vilket resultat olika insatser ger. Detta är ett område som behöver utvecklas. Vid Kungsholmens stadsdelsförvaltning har ett särskilt webbaserat verktyg för uppföljning tagits fram, ”Portalen”. Detta ger möjlighet för vuxenenheten att följa upp insatser på såväl individ som gruppnivå.
- Vuxenenheterna vid de granskade stadsdelsförvaltningarna har väl sammansatta arbetsgrupper som består av såväl relativt nyutbildade socionomer som erfarna medarbetare med lång yrkeserfarenhet och som har arbetat länge på arbetsplatsen. Arbetsgruppernas sammansättning ger möjlighet till kontinuitet i klientarbetet samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

- Socialtjänsten ska erbjuda insatser utifrån den enskildes behov. Inom enheterna bedrivs öppenvård. Det är viktigt att öppenvårdsinsatserna fortsätter att anpassas efter de behov som finns i stadsdelarna Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen.

Uppföljning av kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd

Inledning

Socialtjänstens ansvar inom ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät. Det ska vara ett komplement till samhällets generella system och ge hjälp när de generella systemen är otillräckliga eller när ersättning inte kan beviljas. Biståndets uppgift är att träda in tillfälligtvis vid korta perioder av försörjningsproblem.²⁴ Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Insatserna ska inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt (1 kap. 1 § och 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen). Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är därmed att bidra till att hitta *långsiktiga* lösningar på människors försörjningsproblem.²⁵

Genomförd kvalitetsgranskning

Under perioden november 2010 - juni 2012 genomförde socialtjänstinspektörerna granskning av ekonomiskt bistånd vid stadsdelsförvaltningarna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Liljeholmen, Skarpnäck, Skärholmen, Älvsjö och Östermalm (där Kungsholmen och Norrmalm ingår) samt Enheten för hemlösa vid socialförvaltningen.

Utvecklingsarbete utifrån granskningsrapporterna

Utifrån bland annat de övergripande utvecklingsområden som tydliggjordes under kvalitetsgranskningen inleddes ett

²⁴ Prop. 1996/97:124: Ändring i socialtjänstlagen, s. 80–81.

²⁵ Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2013

stadsövergripande utvecklingsarbete. Stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd reviderades för att ge ett tydligare stöd och vägledning i socialsekreterarnas arbete. De nya riktlinjerna beslutades i Kommunfullmäktige 2014-05-05. Utbildning i riktlinjerna för nyanställda socialsekreterare genomförs regelbundet.

Barnperspektivet kommer att vara tema för det stadsövergripande utvecklingsarbetet inom ekonomiskt bistånd 2015.

Resultatredovisning

Har rapporterna redovisats i stadsdelsnämnden?

Samtliga granskningsrapporter har behandlats i socialnämnden. I Bromma, Farsta, Hägersten-Liljeholmen och Östermalm har aktuell granskningsrapport redovisats i respektive stadsdelsnämnd och några av nämnderna har utifrån resultatet beslutat om vissa åtgärds- och utvecklingspunkter. Rapporten avseende Östermalm har även skickats till ledamöter i Norrmalms stadsdelsnämnd. Vid övriga stadsdelsförvaltningar har inte rapporten redovisats i stadsdelsnämnden.

Hur har granskningsrapporterna använts?

Stadsdelsförvaltningarna uppger att granskningsrapporterna direkt eller indirekt använts i ett lokalt utvecklingsarbete.

I *Bromma* har framförallt barnperspektivet lyfts fram utifrån resultatet i granskningsrapporten, vilket lett till att barnens behov i större utsträckning har uppmärksammas i utredningarna.

Enskede-Årsta-Vantör uppger att de inte arbetat konkret utifrån granskningsrapporten, men att de ändå arbetat med de aktuella frågorna. Vid tidpunkten för granskningen fick man framförallt fokusera på arbetsmiljöfrågor och hantera en hög personalomsättning, men idag finns utrymme att bedriva ett utvecklingsarbete.

Kvalitetsgranskningen i *Farsta* uppges ha betytt mycket för utvecklingsarbetet. Samtidigt med granskningen gjordes en jämförande studie av Farsta, Södermalm och Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltningar av utomstående konsult, vilken också gav bra underlag för åtgärder vid enheten.

Hägersten-Liljeholmen har utifrån resultatet i granskningsrapporten arbetat med att utveckla analys och bedömning samt barnperspektivet i samband med särskilda planeringsdagar.

I *Skarpnäck* har granskningsrapporten varit en hjälp vid verksamhetsplaneringen och i samband med medarbetarsamtalen. Man har arbetat aktivt med rapporten och med hjälp av den hittat viktiga utvecklingsfrågor.

Även *Skärholmen* uppger att de arbetat vidare utifrån granskningsresultatet. De anser att det var positivt att granskningen genomfördes och att den följs upp, vilket gett möjlighet att fundera över vad enheten faktiskt gjort för att utveckla arbetet.

I *Älvsjö* har granskningsresultatet bland annat lett till en omstrukturering av mottagningsfunktionen samt att dokumentationen i arbetsplaner och journalanteckningar utvecklats.

I *Östermalm* utarbetades en handlingsplan utifrån de förbättringsområden som framkom i rapporten. Dessa områden har uppmärksammats och utgjort en del av enhetens utvecklingsarbete.

Vid *Enheten för hemlösa* har rapporten använts i utvecklingsarbetet. Dokumentationen har efter granskningen varit ett prioriterat område och så gott som hela enheten har arbetat med detta.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

Resultatet från uppföljningen sammanfattas i följande punkter:

- Under de senaste två åren har ett omfattande utvecklingsarbete genomförts inom ekonomiskt bistånd. Bedömningen är att även resultaten från granskningsrapporterna som genomfördes under perioden 2010-2012 har haft påverkan på det stadsövergripande utvecklingsarbetet och stadsdelsförvaltningarnas lokala utvecklingsarbete.
- Utredningsarbetet har utvecklats i och med införandet av bedömningsinstrumenten Initial bedömning (IB) och Förutsättningar Inför Arbete (FIA). Bedömningsinstrumentet IB har implementerats vid samtliga enheter, men förändringsplanerna som ersätter de tidigare arbetsplanerna används ännu inte fullt ut. System för uppföljning av användningen av IB behöver utvecklas vid några av de granskade enheterna. System för uppföljning av användningen av FIA behöver utvecklas vid samtliga enheter.
- Enligt de intervjuade har barnperspektivet utvecklats, bland annat i och med införandet av kartläggnings- och

bedömningsinstrument där frågor om barn är obligatoriska. Samtidigt är det viktigt att utveckla dokumentationen i journalanteckningarna, att följa upp barnens situation och i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.

Planering 2015

Under 2014 påbörjades granskning av den myndighetsutövande delen av stadsdelsförvaltningarnas verksamheter för vuxna med fokus på missbruksvården. Denna granskning kommer att fortsätta under 2015. En uppföljning av kvalitetsgranskningen av stadsdelsförvaltningarnas sociala barn- och ungdomsvård kommer också att genomföras under 2015.