

Granskning av ekonomiskt bistånd

Enheten för hemlösa

Socialtjänstinspektör
Juni 2012



Innehåll

Inledning	2
Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen	3
Genomförandeplan	3
Information om Enheten för hemlösa	4
Organisation	4
Ekonomiskt bistånd	4
Granskning av ekonomiskt bistånd på Enheten för hemlösa	5
Aktgranskning	5
Enheten för hemlösa	5
Socialtjänstinspektörens synpunkter	6
Inledning	6
Enhetens för hemlösa	6
Personalens kompetens	7
Enheten för hemlösa	7
Socialtjänstinspektörens synpunkter	8
Enheten för hemlösa	8
Socialekreterare om kvalitet	8
Enheten för hemlösa	8
Socialtjänstinspektörens synpunkter	9
Inledning	9
Enheten för hemlösa	9
Systematiskt kvalitetsarbete	9
Enheten för hemlösa	9
Socialtjänstinspektörens synpunkter	10
Enheten för hemlösa	10
Socialtjänstinspektörens sammanfattande synpunkter	10
Enheten för hemlösa	10

Inledning

Sedan år 2010 finns en funktion som socialtjänstinspektör inrättad, för att granska stadens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen med avseende på kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde. Till grund för arbetet finns en instruktion antagen av socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i mars 2010.

Under år 2011 granskades verksamheten *ekonomiskt bistånd*¹. Granskningen finns återgiven i årsrapporten för 2011². Våren 2012 pågår en fortsatt *avgränsad* granskning av ekonomiskt bistånd som enbart avser granskning av dokumentation i personakter, enkät med frågor om kompetens och kvalitet till utredande socialsekreterare samt samtal med ledningen om det systematiska kvalitetsarbetet.

Denna rapport beskriver granskningen av Enheten för hemlösa vid socialförvaltningen. Tidigare, i juni, 2012 har granskningen i Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck redovisats i en delrapport.³

Granskningsarbetet planeras och resultatet stäms av utifrån en granskningsmodell. Modellen bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet.

Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen

3 kap. 3 § SoL *”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”.*

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 samordnande och präglas av kontinuitet
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda
- är tillgängliga
- är trygga och säkra, och präglas av rättsäkerhet i myndighetsutövningen.

Genomförandeplan

Planeringen av genomförandet har skett med utgångspunkt från den generella granskningsmodellen. Modellen innehåller sju områden: Utgångspunkter, Avgränsning, Faser i granskningsarbetet, Frågeställningar/Frågor, Genomförande och Analys samt Uppföljning.

Genomförande

Granskning av dokument och dokumentation i enskilda ärenden
Enkät till socialsekreterare och samtal med ledning

Utvärdering

Analys och återkoppling till ledning och personal
Sammanställning av granskningsrapporten för avlämning till nämnd

¹ Granskning av ekonomiskt bistånd i Bromma och Skärholmen, Farsta samt Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. SoN maj, oktober 2011 samt februari 2012.

² Årsrapport. SoN februari 2012.

³ Granskning av ekonomiskt bistånd i Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck. SoN juni 2012

Information om Enheten för hemlösa

Enheten vänder sig till hemlösa, utan hemmavarande barn, i Stockholms stad som inte har haft kontakt med socialtjänsten i någon av stadens stadsdelar under de senaste två åren. Uppdraget är att medverka i klientens process ut ur hemlöshet, genom att på olika sätt förbereda klienten inför ett eget boende, eller för ett så självständigt boende som möjligt, utifrån den enskildes situation.

Organisation

I samband med verksamhetsplaneringen för år 2012 gjordes en organisationsförändring och enheten är nu organiserad i fem sektioner, förutom administration och ledningsfunktion:

1. En hemlöshetssektion som tar emot hemlösa personer från kl 08.00-24.00 vardagar och kl.16.00 -24.00 på helgdagar
2. En försörjningsstödsektion/ekonomiskt bistånd
3. En stödsektion för missbruksproblematik
4. En stödsektion för socialpsykiatri/äldre och funktionshindrade
5. En sektion för boendestöd

Syftet med omorganisationen var att ”öka tydligheten i samarbetet mellan sektionerna, öka rättsäkerheten för klienterna och en strävan mot en alltmer kunskapsbaserad socialtjänst”.⁴

Försörjningsstödssektionen leds av en sektionschef och en gruppleddare. Vid full bemanning tjänstgör nio socialsekreterare, som handlägger cirka 45 ärenden var. De ansvarar för ytterligare 10 ärenden var, där bidragshandläggaren sköter huvuddelen av det administrativa arbetet.

Ekonomiskt bistånd⁵

I mars 2012 erhöll 341 hushåll ekonomiskt bistånd. Den sammanlagda kostnaden var 2 409 tkr. Fördelat per hushåll var kostnaden 7 064 kr.

Försörjningshinder ⁶	Enheten för hemlösa	Hela staden
Arbetslös	91	5 819
Sjukskriven med läkarintyg	44	2 290
Sjuk- eller aktivitetsersättning	18	653
Sociala skäl	185	2 196
Vård av barn	0	519
Arbetar deltid, ofrivilligt	1	361
Arbetar heltid	3	78
Tillfälligt behov	1	86
Övriga	1	49

⁴ Verksamhetsplan år 2012, Enheten för hemlösa, Socialförvaltningen, Stockholms stad

⁵ Månadsstatistik mars 2012, Sweco

⁶ Månadsstatistik mars 2012, Sweco.

Granskning av ekonomiskt bistånd på Enheten för hemlösa

Granskningen har följt genomförandeplanen.

Aktgranskning

Granskningen omfattade 30 slumpvis utvalda akter i ”gruppen hushåll som varit aktuella mer än sex månader vid granskningsdatum”. Grundutredning, arbetsplan och journalanteckningar granskades. Huruvida arbetsplanerna är undertecknade av den enskilde har inte ingått i denna granskning.

Enheten för hemlösa

Grundutredning: I 25 av de 30 granskade akterna fanns en utredning av den enskildes situation som ett eget dokument. Grundutredningen för ekonomiskt bistånd fanns dokumenterad på tre olika sätt. 15 av dessa var skrivna i mallen för en grundutredning för ekonomiskt bistånd, sju utredningar utgjorde underlag för en planering utifrån en missbruksproblematik och ytterligare tre var skrivna i en helt annan form. Nio av utredningarna var daterade från åren 2004 till 2009 och 11 var daterade från 2010 och till 2012. Några utredningar saknade datum.

I de 15 utredningarna som var skrivna *i mallen för ekonomiskt bistånd* framgick helhetsperspektivet väl i hälften av utredningarna, även om innehållet inte alltid var så omfattande. Individuella mål fanns i fyra av utredningarna och den enskildes egna åsikter fanns nedskrivna i sju av utredningarna. Analys saknades, men en individuell bedömning fanns i nio utredningar.

De sju *grundutredningar som låg till underlag för en missbruksplanering* gav i samtliga fall en väldokumenterad helhetsbild av den enskildes situation. Analys och bedömning var sammanfattat under den gemensamma rubriken *bedömning*. Den enskildes egna synpunkter var tydligt beskrivna och planeringen utformades efter dessa.

Till sist, de tre utredningar som var skrivna utifrån en ”*annan form*”, var från år 2004, 2005 och 2006. Helhetsperspektivet återfanns i samtliga utredningar. Den enskildes synpunkter och önskemål var synliga under en egen rubrik. Analys och bedömning saknades.

Arbetsplaner fanns i 27 akter. I 26 av dessa fanns en individuell planering. Kravställandet på den enskilde var tydligt i 17 planer. Mål fanns angivna i 24 av arbetsplanerna och 14 av dessa var individuellt utformade. Mål och delmål var inte skilda åt i dokumentationen. I 21 planer fanns datum för uppföljning/ utvärdering. I sex planer fanns uppföljningen dokumenterad. Tio planer var ännu inte aktuella för uppföljning.

Journalanteckningarna innehöll i första hand uppgifter för bedömning och beslut om det ekonomiska biståndet för dagen.

I 11 akter fanns barn omnämnda. I två av dessa akter var barnens situation särskilt redovisad. Sammanlagt 22 barn fanns med i aktmaterialet.

Socialtjänstinspektörens synpunkter

Inledning

I samband med att ett ärende aktualiseras ska en grundutredning alltid göras. Hur omfattande utredningen blir beror på det enskilda ärendet. Analysen i grundutredningen ska omfatta en djupgående undersökning av förhållandet mellan olika delar i den enskildes liv. Bedömningen avser övervägandet om den enskilde är i behov av insatser och i så fall – vilka insatser?

Grundutredningen utgör underlag för arbetsplanen⁷. I arbetsplanen ska det framgå hur den enskilde ska nå självförsörjning. Planen är utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av insatserna.

Journalanteckningarna ska innehålla uppgifter som är av betydelse för bedömning och beslut.

Barnperspektivet ska beaktas i enlighet med regeringens proposition 1994/1997:124 och Stockholms stads riktlinjer om Handläggning av ekonomiskt bistånd.

Arbetet med ekonomiskt bistånd är ett tvådelat uppdrag:

- hjälp till självförsörjning, d.v.s. hjälpa människor att finna vägar till självförsörjning
- hjälp med försörjningen, d.v.s. att pröva rätten till ekonomiskt bistånd under tiden

Enheten för hemlösa

I 25 av de 30 akterna fanns en grundutredning. Majoriteten av utredningarna innehöll omfattande helhetsbeskrivningar av den enskildes situation. Utredningarna utgör ett mycket bra underlag för den individuella planeringen. I över hälften av utredningarna fanns den enskildes synpunkter väl beskrivna, vilket gjorde att delaktigheten blev väl synlig i dokumentationen. En analyserande bedömning fanns också i över hälften av utredningarna, där socialsekreteraren tydligt använde sin kompetens för att beskriva den enskildes behov av insatser.

Sju utredningar var mer att betrakta som ”missbruksutredningar”. Fortsättningsvis bör den grundutredningsmall, som finns i paraplysystemet för utredningar som avser ekonomiskt bistånd, användas. De utredningar som var skrivna i en ”annan form” var av äldre datum och måste alla aktualiseras med en ny grundutredning. Generellt måste samtliga grundutredningar hållas aktuella och revideras vid behov.

Det fanns arbetsplaner i så gott som alla enskilda ärenden. Arbetsplanerna innehöll ofta rubriker från olika livsområden, som till exempel arbete, bostad, familj och hälsa. Rubrikerna är hämtade från ASI⁸ material och överensstämmer därmed med

⁷ Handläggning av ekonomiskt bistånd, riktlinjer, Stockholms stad, 2010-05-24

⁸ ASI-intervjun, ett strukturerat instrument för bedömning och uppföljning av klienters livsförhållanden och hur de skattar sina hjälpbehov och oro. Används inom stadens missbrukarvård.

viktiga områden för det sociala arbetet. Rubrikerna ger en mycket bra struktur och bidrar till en tydlighet i planeringen.

Arbetsplanerna var i hög grad individuella med mål. I de fall då uppföljningen fanns dokumenterad i arbetsplanen konkretiserade rubrikerna från de olika livsområdena informationen, vilket underlättar förståelsen för det pågående arbetet.

Journalanteckningarna kan utvecklas till att mer innehålla information om den enskilde och det arbete som pågår.

Barn finns nämnda i aktmaterialet, antingen som ”umgängesbarn” eller att klienten önskar en social situation där kontakten med barnen underlättas eller blir möjlig. Beskrivningarna om barnen är i första hand utifrån ett vuxenperspektiv, vilket ter sig naturligt, då föräldern kanske befinner sig i en social situation som påverkar möjligheterna att träffa barnet. I dokumentationen går det ändå att utläsa att handläggare talar med klienterna om deras barn och om hur de ska kunna återknyta kontakten. I en av arbetsplanerna fanns barnet med i planeringen.

Personalens kompetens

Utredande socialsekreterare fick besvara en enkät med frågor om utbildning och yrkeserfarenhet. Personalen har informerats om syftet med enkäten vid ett personalmöte. För utskick med flertalet påminnelser har systemet *esMaker* använts.

Enheten för hemlösa

Totalt nio av 11 möjliga svar registrerades, vilket innebär ett bortfall på två svar.

Av enkätsvaren framgår att sju socialsekreterare har socionomexamen och åtta av nio är kvinnor. Av de som besvarat enkäten har åtta arbetat mellan två år eller mer med ekonomiskt bistånd, d.v.s. nära 90 % av gruppen. Sex socialsekreterare har arbetat mer än fyra år, vilket utgör nästan 70 %.

År som socialsekreterare med ekonomiskt bistånd

Antal år	Antal socialsekreterare	%
0-1 år	0	0
1-2 år	1	11,1
2-4 år	2	22,2
4-8 år	5	55,6
8 år eller mer	1	11,1

Introduktion av nyanställda varar från två till fyra veckor, beroende på tidigare erfarenheter från arbete i Stockholms stad. Fadder finns under sex månader. Sektionen har fasta tider för ärendedragning och extern handledning.

Socialtjänstinspektörens synpunkter

Ett visst bortfall på två svar noteras vad gäller enkätsvaren från Enheten för hemlösa.

Enheten för hemlösa

Enheten för hemlösa är väl försörjd med erfaren personal och grundförutsättningarna för ett utvecklat kvalitetsarbete är därför goda.

Socialekreterare om kvalitet

Utredande socialekreterare fick i enkäten också besvara frågor om kvalitetsbegreppen *delaktighet* och *helhetsperspektiv* samt om *utredningsstöd*, *samverkan* och *barnperspektiv*.

Enheten för hemlösa

Bortfallet av två svar, innebär att nio av 11 möjliga redovisas nedan.

I 100 % av enkätsvaren betonades vikten av ett socialt arbete där klienten är *delaktig*.

I nära 70 % visade enkätsvaren på vikten av att det sociala arbetet ska bedrivas utifrån ett *helhetsperspektiv*. Att samverkan har betydelse för helhetsperspektivet framgick också i några av svaren.

Sju av 11 socialekreterare svarade att de använder sig av något *utrednings- eller bedömningsinstrument*. I socialekreterarnas kommentarer angavs Audit/Dudit⁹, MI¹⁰ och ASI.

Samverkan

Intern	Antal	%	Extern	Antal	%
Fungerar mycket bra	0	0	Fungerar mycket bra	0	0
Fungerar bra	3	33,3	Fungerar bra	1	11,1
Fungerar mindre bra	5	55,6	Fungerar mindre bra	8	88,9
Fungerar dåligt	1	11,1	Fungerar dåligt	0	0

Tre av 11 socialekreterare angav att den *interna samverkan* fungerar bra. Den *externa samverkan* fungerade enligt en socialekreterare bra. Både den *interna* och den *externa samverkan* fungerade enligt flertalet mindre bra.

⁹ Audit/Dudit, screeningsinstrument för användandet av alkohol/droger.

¹⁰ Motiverande samtal, en samtalsmetod för att öka viljan till förändring

Ett flertal socialsekreterare kommenterar frågorna om samverkan med synpunkter på att den interna samverkan behöver utvecklas med de övriga sektionerna så att ekonomiskt bistånd blir en integrerad del av planeringen med den enskilde. Vad gäller den externa samverkan påtalar några socialsekreterare att samverkan behöver utvecklas med Erstas sjukvårdsmottagning inom Pelarbacken, och med stadens Jobbtorg.

Barnperspektiv

I enkäten ställdes frågan ”Hur beaktar du barnperspektivet i ditt arbete?”.

Här gav åtta socialsekreterare en beskrivning av vikten av att ha ett barnperspektiv, trots att de vanligtvis inte handlägger ärenden som rörde barnfamiljer.

Socialtjänstinspektörens synpunkter

Inledning

Delaktighet innebär att den enskilde i så hög grad som möjligt är med och utformar planeringen. *Helhetsperspektiv* innebär att handläggaren skaffar sig god kunskap om den enskildes hela livssituation, försörjningshinder, resurser och behov. Begreppen samordning och kontinuitet ingår. *Samverkan* innebär att olika verksamheter tillför olika perspektiv, för att åstadkomma en helhetsbedömning av individens behov, och/eller att bidra med den egna verksamhetens resurser till en helhetsinsats för individen. *Barnperspektiv* används här i betydelsen att vuxna ser barnet, strävar efter att förstå det och vidtar åtgärder som syftar till barnets bästa.

Enheten för hemlösa

Av enkätsvaren framgår att alla som besvarat enkäten har en god kännedom om vad kvalitetsbegreppet *delaktighet* innebär. När det gäller *helhetsperspektiv* kan ytterligare en utveckling av förståelsen för begreppet ske. Personalen påtalar i sina enkätsvar att den interna *samverkan* behöver fortsatt utveckling, vilket ledningen också är medveten om. Ett syfte med omorganisationen enligt verksamhetsplanen för år 2012 är just att öka samverkan mellan sektionerna. Kommentarer till frågan om *barnperspektiv* i arbetet, visar på en klar medvetenhet om vad begreppet innebär och också på en strävan efter att tillämpa barnperspektivet i arbetet.

Systematiskt kvalitetsarbete

Enheten för hemlösa

Ett möte, om det pågående kvalitetsarbetet inom enheten, har genomförts med enhetschefen för Enheten för hemlösa samt med sektionschef och gruppleddare för försörjningsstödsektionen. Ett i förväg utskickat frågeformulär användes som underlag för samtalet.

Enheten har ännu inget utarbetat ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet som Socialstyrelsen föreskriver i författningssamlingen SOSFS 2011:9. Det sociala utredningsarbetet i ärendena följs upp med månatliga genomgångar med gruppleddaren. Uppföljningar av arbetsplaner sker i samtliga aktuella ärenden. Ett arbete pågår med att utveckla dokumentationen, alla socialsekreterare har fått i uppgift att gå igenom alla sina ärenden och aktualisera grundutredningar.

Enheten har ett brukarråd. Rådet har bl.a. medverkat i att utforma en enkät till brukarna om bemötandet i entréplanet vid verksamheterna inom Pelarbacken, d.v.s. Enheten för hemlösa, Medborgarkontoret och Erstas sjukvårdsmottagning. Detta har fått som resultat, bland annat, att enhetens kvalitetsgarantier delvis ändrats efter synpunkter från brukarna. Ledningen för de ovan nämnda verksamheterna har regelbundna samverkansmöten en gång per månad.

Enheten har en förhållandevis stabil personalsituation med erfarna socialsekreterare.

Enhetens verksamhetsplan för år 2012 beskriver ett förändringsarbete som ska baseras på en strävan mot en alltmer kunskapsbaserad socialtjänst. Försörjningsstödssektionen förstärktes under första kvartalet med ett utredningsteam. De klienter som behöver insatser utöver ekonomiskt bistånd kommer att utredas av teamet för att sedan remitteras över till någon av de tre övriga stödfunktionerna.

Socialtjänstinspektörens synpunkter

Enheten för hemlösa

Det pågår en positiv utveckling av kvalitetsarbetet vad gäller ekonomiskt bistånd i inom Enheten för hemlösa. Införandet av ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet kan bara förstärka detta arbete.

Enheten har kommit långt med brukarmedverkan och det är mycket positivt att brukarnas åsikter och erfarenheter används för förändring av verksamheten. I förarbetena till bestämmelserna om kvalitet som infördes i socialtjänstlagen 1998 (Prop. 1996/97:124) underströks vikten av att kommunen tillämpade ett brukarperspektiv i kvalitetsarbetet.

Socialtjänstinspektörens sammanfattande synpunkter

Enheten för hemlösa

Vid enheten pågår ett målmedvetet kvalitetsarbete, där verksamheten också arbetar med ett brukarråd.

Vissa utvecklingsbehov kvarstår när det gäller dokumentationen och samverkan. Grundutredningar för ansökan om ekonomiskt bistånd ska finnas i alla ärenden och vara aktuella, vilket också finns på dagordningen för ledningens planering av kvalitetsarbetet vad gäller dokumentationen. Ett fortsatt arbete med att utveckla helhetsperspektivet och informationen i journalanteckningarna skulle än mer öka kvaliteten i dokumentationen. Arbetsplanerna är föredömliga till struktur och innehåll. Resultatet för den enskilde är lätt att följa och följa upp. I verksamhetsplaneringen står den interna samverkan i fokus för ett förändringsarbete.

Barnperspektivet är, enligt personalens enkätsvar, väl beaktat utifrån enhetens arbetsuppgifter. För dokumentationen finns fortfarande ett visst utvecklingsbehov.