



Handläggare: L. Frej

Till
Skärholmens stadsdelsnämnd

Revisionsrapport – Öppenvårdsinsatser för barn och unga – Remiss från Stadsrevisionen med dnr 420-22/2010

Förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden beslutar att som sitt yttrande till Stadsrevisionen, revisorsgrupp 3, överlämna detta tjänsteutlåtande.
2. Omedelbar justering

Steinunn Á Håkansson
Stadsdelsdirektör

Lena Thorson
Avdelningschef
Individ och familj

Bakgrund

Revisionskontoret har under 2009 granskat öppenvårdsinsatser för barn och unga i stadsdelsnämnderna Bromma, Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta, Skärholmen och Älvsjö. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har granskats avseende den centrala uppföljningen av upphandlade utförare. Revisionen har genomförts genom akt- och dokumentgranskning och intervjuer med verksamhetsansvariga. Stadsrevisionen har begärt stadsdelsnämndens yttrande med anledning av revisionsrapporten, *bilaga 1*.

Sammanfattning av revisionsrapporten

Avsikten med stadsrevisionens granskning har varit att bedöma om nämnderna har tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa en rättssäker handläggning och ändamålsenliga öppenvårdsinsatser. Med öppenvårdsinsats avses i rapporten behovsprövade insatser som inte är heldygnsvård. År 2008 hade drygt 3000 barn och ungdomar i Stockholms stad någon form av insats inom öppenvården. Granskning har genomförts av 60 personakter i de granskade nämnderna, vilket är ca 5% av det totala antalet barn och unga med öppenvårdsinsats. Hälften av akterna gällde kontaktverksamhet.

Enligt stadsrevisionen bör nämnderna i högre grad arbeta för att säkerställa en rättssäker handläggning. Uppföljningen av öppenvården är inte helt tillfredsställande. Tillsynen av den interna kontrollen inom öppenvården för barn och unga är inte tillräcklig.

Den aktgranskning som genomförts visar brister i handläggningen bl.a. när det gäller utredningstider och dokumentation. Utredningstiden, som enligt lagstiftningen får vara högst fyra månader, överskreds i hälften av de granskade ärendena. Möjligheten att förlänga utredningstiden tillämpas i varierande utsträckning i nämnderna. Utredningar och beslut finns dokumenterade och handläggarna har tät kontakt och uppföljning med den enskilde och vårdgivare. Däremot dokumenteras inte individens delaktighet i planeringen tillräckligt i de flesta av de granskade ärendena.

Kontaktverksamheten är den vanligaste öppenvårdsinsatsen. Flera brister har konstaterats när det gäller att följa stadens riktlinjer vid anställning av kontaktpersoner och kontaktfamiljer och avseende arvoden. Kontaktperson har bl.a. använts som stöd i hushållsarbetet för familjer, där det finns personer med funktionsnedsättning, vilket inte är syftet med insatsen. Revisorerna anser att samverkan behöver utvecklas med verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

Stadsrevisionen konstaterar att samtliga granskade stadsdelsnämnder har antagit mål som är i linje med kommunfullmäktiges mål för verksamheten och att andelen öppenvård har ökat. Öppenvården ska prioriteras för att förebygga och minska institutionsvården. Det saknas emellertid enhetliga mått och verktyg för att följa upp kvalitén i öppenvården. Genomförandeplaner finns i begränsad utsträckning, vilket påverkar möjligheten till systematiserad uppföljning av insatserna enligt de uppställda målen. Uppföljning av kontaktperson/familj är mindre systematiserad än övriga öppenvårdsinsatser.



Vid granskningen har framkommit att det inte är tydligt hur lagen om registerkontroll ska tillämpas. Revisionskontoret rekommenderar att nämnderna vid upphandling av riktad dagverksamhet ställer krav på att utförare genomför registerkontroll.

Revisionskontoret bedömer att insatser för att säkra den interna kontrollen inte genomförs i tillräcklig utsträckning. Stadsdelsnämnderna bör vidta åtgärder för att öka tillsynen av den interna kontrollen. Detta gäller även kontroller av hur riktlinjerna för kontaktverksamheten tillämpas.

Revisionskontoret ser positivt på det arbete som nämnderna bedriver med att utveckla socialtjänsten, exempelvis genom utredningen "Barnuppdraget i Stockholms stads socialtjänst" och implementeringen av BBIC-systemet. Det pågår i en stadsdel även ett pilotprojekt i resultatbaserad styrning som ett första steg i att analysera insatserns resultat på aggregerad nivå.

Förvaltningens kommentarer och synpunkter

Revisionsrapporten gäller i första hand kontaktverksamheten och utredningsenheterna, d.v.s. barnenheten och ungdomsenheten. I ärendet berörs BBIC (Barns behov i centrum), handläggnings- och dokumentationssystem för utredning, planering och uppföljning, som ska användas i verksamheten för barn och unga. Nedan redovisas revisionskontorets iakttagelser och bedömningar, följda av förvaltningens kommentarer.

Uppföljning av målen

Revisionskontoret

Samtliga nämnder följer upp kommunfullmäktiges mål och indikatorer i tertiärrapporter och årsredovisningar. Det är svårt att följa upp i vilken utsträckning nämnderna har prioriterat en "god och kvalitativ öppenvård" eftersom mått och verktyg för uppföljning saknas. Det saknas inarbetade definitioner inom öppenvården. Verksamhetssystemet bör även anpassas efter dessa definitioner och kategorier. Revisionskontoret anser att statistik och övrig information som tas ur verksamhetssystemet Paraplyet ska vara tillförlitlig. Det är av stor vikt att ärenden registreras på ett korrekt och fullständigt sätt.

Förvaltningens kommentarer

Enligt revisionskontoret har socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tagit initiativ till att definiera begreppet förebyggande insatser, vilket kan leda till utveckling av tydliga definitioner och kategorier av insatser inom öppenvården. Förvaltningen ser positivt på att det tas fram definitioner och att verksamhetssystemet anpassas därefter.



Stadsdelens samordnare för Paraplysystemet har som huvudsaklig uppgift att bidra till förbättring av kvalitén i verksamhetssystemet (Paraplyet), där rättssäkerheten är av största vikt. Samordnaren ansvarar för introduktionsutbildning av nyanställda, utbildar kontinuerligt personalen i användning av Paraplyet och kartlägger behov av utveckling. Samordnaren genomför vissa kontroller av hur beslutsregistreringen sköts. Förvaltningens uppfattning är att personalens kunskaper om verksamhetssystemet och tillförlitligheten när det gäller uppgifter i Paraplyet har förbättrats de senaste åren. Paraplysamordnaren är stadsdelens länk till staden centralt när det gäller att driva frågor om förbättringar i verksamhetssystemet.

Handläggning och dokumentation

Revisionskontoret

Revisionskontoret uppmanar nämnderna att registrera samtliga inkommande ansökningar och anmälningar i verksamhetssystemet. Aktgranskningen visade att utredningstiden, fyra månader enligt lagstiftningen, överskrids i 50% av de granskade ärendena. Nämnderna bör vidta åtgärder för att se till att utredningar bedrivs inom fyra månader i enlighet med bestämmelser i lag. Förlängning av utredningstiden ska ske av giltiga skäl och tydligt motiveras.

Genomförandepplaner bör upprättas och systematiken förbättras i uppföljningen. Den enskilde kommer till tals vid handläggningen, men individens delaktighet i planeringen dokumenteras inte tillräckligt.

Förvaltningens kommentarer

Anmälningar och ansökningar i ej aktuella ärenden handläggs av mottagningsgruppen för barn och unga. Då en anmälan eller ansökan kommer in sker en förhandsbedömning och i samband med denna görs alltid en registrering via inkommande information i verksamhetssystemet. I BBIC finns därefter särskilda formulär för anmälan och ansökan, där uppgifterna dokumenteras.

Förvaltningen är medveten om att utredningstiderna i vissa fall har överskridits, men oftast med kortare tid. Förlängning av utredningstiden görs i de fall det finns giltiga skäl. Förvaltningens inställning är att utredningstiderna ska iakttas enligt den lagstiftning som gäller. En betydande förbättring har skett genom att de biträdande enhetscheferna gör systematiska genomgångar av alla ärenden tillsammans med handläggarna. Som stöd för genomgången har förvaltningen tagit fram en särskild checklista. Som ytterligare åtgärd kommer förvaltningen att se till att kontrollen ökar genom att utredningstiderna förs in i internkontrollplanen i stadens system för uppföljning (ILS).



Genomförandeplan är ett formulär i BBIC. Numera sker all handläggning enligt BBIC i samtliga ärenden och genomförandeplaner finns i alla dessa ärenden. Äldre ärenden handläggs enligt BBIC så snart det fattas nya beslut. Föräldrars och ungdomars delaktighet i planeringen framgår genom att genomförandeplanerna skrivs under av alla berörda.

Revisionskontoret konstaterar att handläggning enligt BBIC förbättrar kvalitén på dokumentation och uppföljning. I Skärholmen utbildades personalen i BBIC först hösten 2008 och implementeringen påbörjades under 2009. Kvalitén i handläggningen förväntas öka genom användningen av de formulär som finns i BBIC. För implementering, utbildning och kunskapsför djupning i BBIC ansvarar en av enhetscheferna, lokala utbildare och en BBIC- samordnare. Team-möten hålls regelbundet inom stadsdelen liksom nätverksmöten med andra stadsdelar. Sammantaget ska detta bidra till och upprätthålla kvalitén i handläggningen.

Kontaktverksamheten

Revisionskontoret

Kontaktverksamhet är den vanligaste öppenvårdsinsatsen i staden. Flera brister har konstaterats vid granskningen vad gäller att följa stadens riktlinjer om arvoden vid anlitan av kontaktpersoner/familjer. Beloppsgränser är inte enhetliga mellan nämnderna exempelvis vad gäller utbetalning av milersättning. Revisionskontoret anser att kriterierna för hur arvoden ska beräknas inte är helt tydliga i stadens riktlinjer. Det ska inte skilja sig i större utsträckning mellan stadsdelsnämnderna hur ersättningsreglerna tillämpas. Revisionskontoret anser att riktlinjerna bör uppdateras och förtydligas, särskilt vad gäller arvoden och omkostnader.

Revisionskontoret understryker att kontaktperson är en lekmannainsats, som inte ska tillämpas i de fall det finns behov av en professionell insats eller en insats inom verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Skärholmens stadsdelsnämnd bör särskilt se över ett ärende där det är tydligt att denna gränsdragning har varit problematisk. Revisionskontoret har noterat att kontaktperson ibland används som ett stöd i hushållsarbetet hos familjer där det finns personer med funktionsnedsättning, vilket inte är syftet med insatsen. Problematiken med gränsdragning mot verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning finns även vid andra öppenvårdsinsatser.

Skattekompensation ska utgå till kontaktpersoner/familjer. I Älvsjö och Skärholmen har inga sådana utbetalningar gjorts.

Revisionskontoret anser att dokumentation av utredningar och kontroller avseende kontaktpersoner/familjer bör förbättras och avsedda mallar användas. Båda makarna i en kontaktfamilj ska ingå i utredningen och registreras i verksamhetssystemet.

Samtliga stadsdelsnämnder bör erbjuda föreläsningar och sammanställa ett informationsmaterial.

Förvaltningens kommentarer

Revisionskontoret har funnit att tillämpningen av ersättningsreglerna skiljer sig mellan nämnderna. När det gäller arvoden görs en individuell bedömning i varje ärende och arvodet bestäms utifrån nivåer enligt riktlinjer. Socialtjänsten kan även tillsätta en särskilt kvalificerad kontaktperson för ungdomar enligt socialtjänstlagen kap 3 § 6. Beräkning av arvoden i dessa fall är mer komplicerad. Många av stadsdelens kontaktpersoner har sådana kvalificerade uppdrag. Det kan handla om ungdomar som är i riskzonen för missbruk eller kriminalitet och kontaktpersonerna har någon form av utbildning relaterad till socialt arbete. De flesta kontaktpersonsuppdrag idag är att betrakta som kvalificerade, en insats för att stärka resurserna i öppenvård och ett led i att undvika placeringar. Förvaltningen har kunnat konstatera att det inte alltid finns ett formellt beslut enligt SoL kap 3 § 6 i dessa ärenden.

Revisionskontoret menar att kontaktperson inte ska användas om det finns behov av insats inom verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning och Skärholmen har uppmanats att särskilt se över ett ärende där gränsdragningen varit problematisk. Förvaltningen är medveten om att det finns svårigheter med gränsdragningen. T.ex. finns det familjer, där föräldrar på grund av sitt funktionshinder brister i föräldrarollen. Enheterna för barn och unga har då gått in och fattat beslut om kontaktperson. Sedan hösten 2009 har enhetschefer och socialsekreterare regelbundna möten med chefer och handläggare från verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Här diskuteras insatser i enskilda ärenden, men även lagstiftning och de olika verksamheternas uppdrag. Gränsdragningen mellan verksamheterna kan vara komplicerad, men samarbetet har kommit en god bit på väg.

Beslut om kontaktperson/familj görs av barn- respektive ungdomsenheten och verkställs inom enheten för kontaktverksamhet. Ökad information och samverkan mellan enheterna kommer att behövas för att handläggningen ska bli korrekt och enhetlig. Bl.a. måste besluten om kontaktperson preciseras tydligare för att arvodet ska kunna fastställas. Det finns oklarheter när det gäller ersättningsnivåer för olika uppdrag, milersättning med mera, vilket diskuteras på gemensamma träffar för kontaktsekreterare i staden med målet att skapa en likhet i bedömningen. Förvaltningen instämmer i att stadens riktlinjer för kontaktverksamheten behöver ses över och förtydligas både vad



gäller arvoden och formerna för olika uppdrag. Med anledning av revisionsrapportens påpekanden har kontaktverksamheten påbörjat sammanställningen av en åtgärdsplan.

Sveriges Kommuner och Landsting har beslutat att omkostnadsersättningen till uppdragstagare i vissa fall ska höjas som en följd av ökad beskattning. Beräkning av denna skattekompensation har inte skett konsekvent. Från och med 2010 utbetalas skattekompensation till Skärholmens uppdragstagare enligt anvisningarna.

Uppdragstagarna kontrolleras alltid i socialregister och polisens belastnings- och misstankeregister. I kontaktfamiljer utreds sedan en tid tillbaka båda makarna och båda registreras i verksamhetssystemet. Registerutdrag begärs också för båda makarna. Kontaktverksamheten kommer enligt sin åtgärdsplan att se över äldre uppdrag med avseende på registrering och samtycke för registerkontroll. Den mall som finns för utredning av uppdragstagare ser olika ut över staden. Diskussioner pågår för att få till stånd en enhetlig mall.

Skärholmen har inlett samarbete med andra stadsdelar för att erbjuda föreläsningar för kontaktpersoner och kontaktfamiljer. Målsättningen är att anordna föreläsningar 1-2 gånger per år. I dagsläget finns ingen aktuell skriftlig information om vad det innebär att vara uppdragstagare, men kontaktverksamheten planerar en informationsfolder.

Uppföljning av öppenvården

Revisionskontoret

När det gäller individuell uppföljning finns genomförandeplaner i begränsad utsträckning. Detta påverkar möjligheten till en systematiserad uppföljning enligt de uppställda målen för insatsen. Uppföljning av insatsen kontaktperson/kontaktfamilj är mindre systematiserad än övriga öppenvårdsinsatser.

Förvaltningens kommentarer

Användningen av genomförandeplaner har tidigare berörts under avsnittet handläggning och dokumentation. Kvalitén i dokumentation och uppföljning har ökat med införandet av BBIC. Handläggning enligt BBIC sker i samtliga ärenden och genomförandeplaner finns i alla dessa ärenden. Detta gäller även inom kontaktverksamheten, där genomförandeplaner görs tillsammans med utredande socialsekreterare. Äldre ärenden handläggs enligt BBIC så snart det fattas nya beslut. Sedan ett halvår utför Framnäsgruppen AB öppenvårdsinsatser i närmiljön för stadsdelsnämndens räkning. Återkoppling ska göras, då insatsen avslutas, genom beskrivning av måluppfyllelse och resultat. Detta räknar vi med ska medverka till en förbättrad uppföljning.

Revisionskontoret

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden (SAN) ansvarar för uppföljning av centralt upphandlade utförare av öppenvård. Nämnden har inte följt upp kvalitén under avtals-tiden. Ansvarsfördelningen mellan stadsdelsnämnderna och SAN om vad som ingår i uppföljningsansvaret måste förtydligas. Det har inte varit tydligt hur lagen om registerkontroll ska tillämpas. Stadsdelsnämnderna har förutsatt att krav på kontroll av personalen i polisens misstanke - och belastningsregister ställs vid upphandlingen. Revisionskontoret rekommenderar att krav bör ställas på att utförare genomför registerkontroll även vid upphandling av riktad dagverksamhet.

Förvaltningens kommentarer

Upphandling av heldygnsvård och öppenvård sker av socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen på uppdrag av stadsdelsnämnden. Förvaltningen anser att krav på registerkontroll av personal bör ställas av den upphandlande enheten. Skärholmens stadsdelsnämnd har i en egen upphandling anlitat Framnäsgruppen AB för att utföra familjebehandling m.m. I avtalet mellan stadsdelsnämnden och Framnäs framgår att utföraren inte får använda sig av personal som dömts för vissa brott. Utföraren ska begära utdrag ur belastningsregistret innan uppdrag påbörjas och registerkontroll ska genomföras minst en gång om året.

Åtgärder med anledning av revisionsrapporten

Som arbetsledare tar enhetschefer och biträdande chefer del av de utredningar och den dokumentation som görs i enskilda ärenden. Arbetsledarna ansvarar på detta sätt även för kunskapsutveckling. Med anledning av de brister som framkommit i revisionsrapporten har enhetscheferna fått i uppdrag att gå igenom rapporten med all personal med särskilt fokus på handläggning, dokumentation och uppföljning.

Som framgår under avsnittet om kontaktverksamhet sker handläggning enligt revisionskontorets påpekanden när det gäller vissa frågor. T.ex. utbetalas skattekompensation till uppdragstagare enligt anvisningar, registerkontroll och registrering i verksamhetssystemet görs för båda makarna vid utredning av kontaktfamiljer. Kontaktverksamheten har dessutom påbörjat sammanställningen av en åtgärdsplan med anledning av revisionskontorets synpunkter. Konkreta åtgärdsplaner ska på samma sätt göras av barnenheten och ungdomsenheten.

Den interna kontrollen är utan tvekan ett utvecklingsområde. Revisionskontoret bedömer att insatser för att säkra den interna kontrollen inte genomförs i tillräcklig utsträckning och anser att nämnderna även bör öka tillsynen av den interna kontrollen.



Som ett led i att förbättra internkontrollen kommer förvaltningen att föra in delar av handläggningsrutinerna i internkontrollplanen i stadens uppföljningssystem (ILS), bland annat utredningstiderna. Detsamma ska göras vad gäller kontroll av tillämpningen av riktlinjerna för kontaktverksamheten. Internkontrollplanen innehåller kontrollmoment, vem som ansvarar och förbättringsåtgärder. Verksamhetens ledningsgrupp kommer under maj månad, utifrån revisionsrapporten, att besluta om vilka frågor som ska ingå i en systematisk interkontroll och hur den ska genomföras. Verksamhetsledningen kommer också att se över tillsynen av den interna kontrollen och ta ställning till på vilket sätt tillsynen ska kunna utökas. Förutom enhetschefer kommer paraplysamordnare och verksamhetscontroller att involveras i detta sammanhang.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden som sitt yttrande överlämna tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
