

Granskning av ekonomiskt bistånd i Bromma och Skärholmen

Socialtjänstinspektörer
April 2011

SOCIALFÖRVALTNINGEN
AVDELNINGEN FÖR STADSÖVERGRIPANDE SOCIALA
FRÅGOR



Innehåll

Inledning	3
Granskningsmodell	3
Genomförandeplan	4
Information om stadsdelarna	4
Granskning av ekonomiskt bistånd i Bromma och Skärholmen	6
Information om ekonomiskt bistånd	7
Stadsdelarnas hemsidor	7
Reception och väntrum	7
Stadsdelarnas reception och väntrum	7
Mottagningsfunktion	7
Ärendediskussion/ärendedragning	9
Granskning av personakter	11
Personalens kompetens och erfarenhet	14
Systematiskt kvalitetsarbete	15
Socialekreterare om kvalitet	16
Utvärdering av granskningsmodell och genomförandeplan	16
Socialtjänstinspektörernas sammanfattning	17

Inledning

En funktion om två socialtjänstinspektörer infördes i Stockholms stad 2010. Socialtjänstinspektörernas uppgift är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättsäkerhet. Till grund för arbetet finns en instruktion antagen av socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden i mars 2010.

I socialtjänstinspektörernas arbete ingår det att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet. I 2010 års rapport redovisade inspektörerna sitt förberedande arbete och framtagandet av en granskningsmodell samt verksamhetsplanering för år 2011.

Planeringen för år 2011 är att socialtjänstinspektörerna ska granska ekonomiskt bistånd inom individ- och familjeomsorgen.

I november 2010 inleddes arbetet med en granskning i stadsdelsförvaltningarna Bromma och Skärholmen. Syftet med denna första granskning var också att pröva den framtagna granskningsmodellen under en pågående granskning. I socialtjänstinspektörernas arbete ingår att efter avslutad granskning sammanställa en rapport, som tillsänds aktuell stadsdelsnämnd.

Den här rapporten omfattar granskningen av ekonomiskt bistånd vid Bromma och Skärholmens stadsdelsförvaltningar samt en utvärdering av den framtagna granskningsmodellen och genomförandeplanen.

Granskningsmodell

För att granskningsarbetet ska få en bra struktur, vara transparent och tydligt samt kunna förklaras och stämmas av har en granskningsmodell tagits fram. 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 socialnämndens uppgifter 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 beslutas, 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

Modellen innehåller följande sex områden: Utgångspunkter; Avgränsning; Faser i granskningsarbetet; Frågeställningar/frågor; Genomförande och Analys.

Genomförandeplan

Planeringen av genomförandet gjordes med utgångspunkt från den generella granskningsmodellen.

Genomförande

- Brev till stadsdelsdirektören, inledande möte med ledningen samt informationsmöte med personalen
- Granskning av hemsida/reception/väntrum
- Deltagande vid telefonmottagning/mottagningsgrupp och arbetsmöten/ärendediskussion
- Granskning av dokument och dokumentation
- Intervju/samtal med bidragstagare, personal och ledning

Utvärdering

- Analys och återkoppling till ledning och personal
- Utvärdering av modell och genomförandeplan
- Granskningsrapporten sammanställs och avlämnas till nämnd

Information om stadsdelarna Bromma och Skärholmen

Bromma - Områdesfakta¹

I Bromma stadsdel uppgår folkmängden till lite över 64 500 personer, fördelat på ungefär hälften kvinnor och hälften män. 17 % eller närmare 11 000 personer av befolkningen är invånare med utländsk bakgrund, d.v.s. utrikes födda eller födda med två utrikes födda föräldrar. (Uppgiften gäller för år 2009)

Antalet familjer med barn uppgår till lite drygt 8 000, av dessa är 77 % gifta/sammanboende med hemmavarande barn under 18 år, 19 % är ensamstående mödrar med hemmavarande barn under 18 år och slutligen är 4 % ensamstående fäder med hemmavarande barn under 18 år. (Uppgiften gäller för år 2008)

I åldergruppen 20-64 år är 82 % av befolkningen förvärvsarbetande. Medelinkomsten i denna åldersgrupp är 388 400 kr per år. Arbetslösheten uppgår till 2,5 % av befolkningen (uppgiften är från 2010). Här ingår även gruppen 18-19 år. (Uppgiften i övrigt gäller för år 2007)

Antalet elever som saknar slutbetyg från årskurs 9 i svenska är 1,6 %, i engelska 1,4 % och i matematik 2,3 %. (Uppgiften gäller för år 2009)

Ohälsotalet för 2009 är för Bromma stadsdel 20,4 dagar per person i befolkningen. Här avses sjukpenning, rehabilitering och sjukersättning.

Ekonomiskt bistånd²

¹ Områdesfakta. Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB, USK

² Månadsrapport januari 2011. Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB, USK

I januari 2011 erhöll 405 hushåll ekonomiskt bistånd från Bromma stadsdelsnämnd, till en sammanlagd summa av 3 051 tkr. Fördelat per hushåll blir summan 7 533 kr.

Försörjningshinder fördelat på vuxna biståndstagare:

Arbetslös	224
Sjukskriven med läkarintyg	81
Sjuk- eller aktivitetsersättning	24
Arbetshinder, sociala skäl	62
Vård av barn	13
Arbetar, deltid ofrivilligt	12
Arbetar heltid	3
Tillfälligt behov	9
Övriga	9
LMA	0

Enheten för ekonomiskt bistånd i Bromma

Enheten består av 8 socialsekreterare och 3,5 ekonomihandläggare, administrativ personal, budget- och skuldrådgivare och dödsboudredare. Ledningen utgörs av en enhetschef och en 1:e socialsekreterare. Enheten ingår i verksamhetsområdet Socialtjänst och Fritid.

Enheten för ekonomiskt bistånd handlägger alla typer av ärenden som rör ekonomiskt bistånd inom Bromma stadsdelsområde. Målgruppen består främst av ensamstående personer utan barn i åldern 25-49 år. Lite drygt hälften av bidragstagarna är arbetslösa och har kontakt med Jobbtorg i Vällingby. Enheten använder sig i vissa fall också av en extern utförare som bidrar med utredning till stöd för ansökan om permanent sjukersättning för bidragstagare.

Skärholmen - Områdesfakta³

I Skärholmens stadsdel uppgår folkmängden till lite drygt 33 000 personer, ungefär lika många män som kvinnor. 64 % av befolkningen har utländsk bakgrund, d.v.s. 15 274 personer är utrikes födda eller har två utrikes födda föräldrar. (Uppgiften gäller för år 2009)

Det finns 4057 familjer med barn, och 67 % av dessa är gifta/sammanboende med barn under 18 år, 29 % är ensamstående mödrar med hemmavarande barn under 18 år och 4 % utgörs av ensamstående fäder med hemmavarande barn under 18 år. (Uppgiften gäller för år 2008)

Antalet förvärvsarbetande i åldersgruppen 20-64 år är 64,2 %. Medelinkomsten för denna grupp uppgår till 218 000 kr per år. Arbetslösheten är 7,3 % för år 2010, vilket är en ökning jämfört med året innan, då siffran var 6,7 %. (Uppgiften i övrigt gäller för år 2008)

I ämnet svenska i årskurs 9 saknade 11,3 % av eleverna slutbetyg. I engelska saknade 12,3 % av eleverna slutbetyg och i matematik var det 10,3 % . (Uppgiften gäller för år 2009)

³ Områdesfakta. Stockholms stads utrednings- och statistikkontor A, USK

Ohälsotalet för stadsdelen, beräknat på sjukpenning, rehabilitering och sjukersättning, var för år 2009 38,9 dagar per person i befolkningen.

Ekonomiskt bistånd⁴

I januari 2011 erhöll 852 hushåll ekonomiskt bistånd från Skärholmens stadsdelsnämnd, till en sammanlagd summa av 6 523 tkr.⁵ Fördelat per hushåll blir summan 7 656 kr.

Försörjningshinder fördelat på vuxna biståndstagare:

Arbetslös	554
Sjukskriven med läkarintyg	131
Sjuk- eller aktivitetsersättning	106
Arbetshinder, sociala skäl	136
Vård av barn	74
Arbetar, deltid ofrivilligt	36
Arbetar heltid	18
Tillfälligt behov	4
Övriga	12
LMA	0

Enheten för ekonomiskt bistånd i Skärholmen

På enheten arbetar 18 socialsekreterare och 8,5 bidragshandläggare. Administrativ personal, budget- och skuldrådgivare ingår också. För ledningen svarar en enhetschef och en biträdande enhetschef. Enheten sorterar under avdelningen Socialtjänsten.

Enheten handlägger alla typer av ärenden som rör ekonomiskt bistånd. Mer än hälften av bidragstagarna är arbetslösa och har kontakt med Jobbtorg Skärholmen och drygt 70 % av de sökande är långtidsberoende av ekonomiskt bistånd. Enligt verksamhetsberättelsen för år 2010 består hushållen som erhållit ekonomiskt bistånd i genomsnitt av 2,3 personer. Det betyder att många hushåll har barn.

Förvaltningen erbjuder egna insatser, som ex. arbetsträning och KBT-stödsamtal. Under år 2011 ska verksamheten särskilt fokusera på att ge stöd till långtidsberoende och till ungdomar.

Granskning av ekonomiskt bistånd i Bromma och Skärholmen

Avgränsning till annan tillsynsmyndighet har skett genom valet av arbetsform och fokus för granskningen. Socialtjänstinspektörerna ska fokusera på verksamheternas arbete ur ett kvalitets- och brukarperspektiv. Granskningen har följt genomförandeplanen med bl.a. deltagande vid telefonmottagning och i arbetsmöten samt genom enkäter, fokusgrupper och aktgranskning. Intervjuer i form av fokusgrupper med brukare planeras ske senare under verksamhetsåret.

⁴ Månadsrapport. Januari 2011, Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB, USK

⁵ Månadsrapport. Januari 2011. Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB, USK

Information om ekonomiskt bistånd

Stadsdelarnas hemsidor har granskats med avseende på information om ekonomiskt bistånd.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter: Båda stadsdelarna ger bra och utförlig information på sina hemsidor. Skärholmens information är mer detaljerad med beskrivning av vilken information stadsdelens tjänstemän kommer att efterfråga. Detta ger den enskilde goda möjligheter att förbereda sig inför kontakten med mottagningsenheten.

Reception och väntrum

Stadsdelarnas reception och väntrum har granskats med avseende på tillgänglighet.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter: Receptionerna har god tillgänglighet. På plats finns skriftlig information, broschyrer och ansökningsblanketter. Besökarna har också möjligheter att söka information med hjälp av dator. Telefon finns så att besökarna kan nå sina handläggare. I receptionen kan besökarna även kopiera handlingar.

I Skärholmens stadsdelsförvaltnings reception inryms även arbetsförmedling, försäkringskassa och medborgarkontor. I Skärholmen når besökarna det särskilda väntrummet för ekonomiskt bistånd via receptionen. Rummet är av säkerhetsskäl mycket sparsamt möblerat.

Mottagningsfunktion

Bromma

På mottagningsfunktionen i Bromma arbetar två socialsekreterare. Funktionen är integrerad i enheten för ekonomiskt bistånd. Handläggarna delar rum och har gemensam telefonmottagning varje förmiddag. De ansvarar för enhetens jour och handlägger ärenden av engångskaraktär, hyresskulder och tandvård samt ger rådgivning. De har även till uppgift att vid nybesök genomföra hembesök om boendeförhållandena är oklara. Hembesök sker såväl oanmält som förannmält.

När den sökande kontaktar förvaltningen får de tala i telefon med någon av de två socialsekreterarna på mottagningsfunktionen. Socialsekreterarna ger muntlig information, tar reda på vilken situation den sökande befinner sig i och gör på telefon en första utredning med vissa kontroller. Den muntliga informationen kompletteras med en skriftlig information om vilka krav som ställs för att få ekonomiskt bistånd. Information skickas också hem till den sökande och uppmaning att ringa till en namngiven socialsekreterare för att boka in ett besök.

De sökande erbjuds alltid en tid inom de två veckor som anges i stadens riktlinjer⁶. Enhetens byråassistent fördelar nya ärenden efter turordning till socialsekreterarna. Undantag från turordningen görs efter individuell bedömning.

Skärholmen

Skärholmens mottagningsenhet var tidigare integrerad i enheten för ekonomiskt bistånd men är sedan hösten 2010 en egen enhet, som tar emot all inkommande information som rör individ- och familjeomsorg på stadsdelsförvaltningen. Telefontiden, under för- och eftermiddagar, är bemannad av en socialsekreterare. I mottagningsenheten ingår en mottagningsgrupp, bestående av åtta socialsekreterare, som bedömer om utredningar ska inledas. Mottagningsenheten har därmed andra arbetsuppgifter än ekonomiskt bistånd, och dessa berörs inte i denna rapport. Socialsekreterarna informerar sökanden om ekonomiskt bistånd och genomför vissa kontroller innan de gör en första bedömning. Handläggarna på mottagningsenheten bokar in sökanden direkt hos en namngiven socialsekreterare. Turordningsprincipen gäller om de inte bedömer att undantag behöver göras. Socialsekreteraren på försörjningsenheten genomför utredningen och fortsätter sedan arbetet med planering och uppföljning.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

Bromma

Tillgängligheten under telefontid är mycket god och kontroller och utredningar utförs på ett korrekt och sakligt vis. Den som kontaktar mottagningsfunktionen får bra information om vad som gäller vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Inledningsvis är informationen mer fokuserad på vad socialsekreteraren behöver få veta, än att informationen anpassas till den enskilde. Om den enskilde ges möjlighet till en mer allmän introduktion om hur det går till vid ansökning om försörjningsstöd, ökar sannolikt också möjligheten för delaktighet.

Information till den sökande kan enligt Socialstyrelsens handbok om Ekonomiskt bistånd⁷ omfatta; hur utredningen går till, vilka uppgifter som normalt kontrolleras, rätten till bistånd, hur inkomster och tillgångar påverkar rätten till bistånd, normen för försörjningsstöd, vilka krav som ställs, den enskildes rätt att ta del av det som finns skrivet, sekretess, praktiska upplysningar och väntetider.

Mottagningsfunktionen har en inbyggd tröskel⁸ med det valda arbetssättet att sökanden måste ringa två gånger till stadsdelen för att boka en tid för nybesök. Även om avsikten med mottagningsfunktionens arbetssätt är att skilja ut de verkligt behövande kan denna selektion innebära att man sorterar ut berättigade som av någon anledning inte klarar av att ringa igen. Det är viktigt att kunskapen om dessa eventuella konsekvenser hålls levande så att arbetssättet inte leder till en ökad selektion.

⁶ Handläggning av ekonomiskt bistånd. Riktlinjer i Stockholms stad, 2010-05-24

⁷ Socialstyrelsens handbok, Ekonomiskt bistånd. Artikelnr. 2010-6-13

⁸ ”Att skilja agnarna från vetet”, Renate Milas, Socialvetenskaplig tidskrift nr 3/2001

En byråassistent fördelar nya ärenden enligt turordning. Det kan innebära att sökanden som tidigare varit aktuell kan komma att hamna hos en ny handläggare, istället för hos tidigare handläggare, även om individuella undantag görs. Ett behållande av kontinuitet kan också innebära ett effektivt utnyttjande av tjänster.

Skärholmen

Den som kontaktar mottagningsenheten får en allsidig information som omfattar de områden som Socialstyrelsen förordar i handboken om Ekonomiskt bistånd. Kontroller och utredningar utförs sakligt och korrekt.

En viss sårbarhet i tillgängligheten finns då mottagningsenheten endast har en handläggare under telefontiden. Risken för köbildning finns då antalet sökande är stort i stadsdelen. Bidragssökanden kan ringa till mottagningen från receptionen men där blir det lätt kö till den enda telefonen och som följd kan tillgängligheten bli begränsad.

Fördelning av nya ärenden sker enligt turordning. Det är här viktigt att uppmärksamma rutinen så att tidigare inhämtad kunskap och erfarenhet om den enskilde kan tas till vara på rätt sätt.

Ärendediskussion/ärendedragning

Bromma

Enheten är indelad i två team där varje team har avsatt tid för ärendediskussion med 1:e socialsekreteraren under cirka en timme tre dagar i veckan. Det finns också utrymme för ärendediskussion på enhetens arbetsmöten. Teamen/enheten är inte helt samlad under ärendedragningen utan socialsekreteraren lämnar mötet då hon/han redovisat sitt ärende. Ekonomihandläggarna är inte med på ärendediskussion.

Socialsekreterarna gör den första utredningen därefter tar ekonomihandläggarna över och sköter den ekonomiska administrationen enligt den arbetsplan som socialsekreteraren ställt samman. Socialsekreteraren sköter uppföljningsarbetet och tar ställning till extra ansökningar.

Ekonomihandläggarna har inga egna möten med arbetsledningen utan tar upp problem med handläggande socialsekreterare.

Skärholmen

Enheten har nyligen delats in i två grupper. Detta med hänsyn till den speciella satsning som planeras för arbetet med långtidsberoende bidragssökande. Efter att socialsekreterarna gjort en grundutredning lämnas den löpande ekonomiska administrationen över till bidragshandläggarna.

Socialsekreterarna har ett möte varje vecka, utan ledningen, där de planerar för det gemensamma arbetet, jourer och semestrar. De förbereder även innehållet för den externa handledningen.

På det veckovisa enhetsmötet ingår en gemensam ärendediskussion som en fast punkt. Socialsekreterarna föredrar sina ärenden och de övriga socialsekreterarna deltar med synpunkter. Ledningen deltar i diskussionerna och ger utrymme för handläggarna att föra fram sina bedömningar. Alla handläggare deltar vid dessa ärendediskussioner då man anser att det är viktigt för rättsäkerheten och för att utveckla personalens kompetens.

Enhetschef och biträdande enhetschef har möte med bidragshandläggare varje vecka.

Såväl socialsekreterare som bidragshandläggare har möjlighet att diskutera sina ärenden med biträdande enhetschefen som har ”öppet hus” fem dagar i veckan. Denna möjlighet utnyttjas i stor utsträckning.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger, enligt socialtjänstlagen, på en individuell bedömning. Socialtjänstens uppgift är bl.a. att bedöma och ta ställning till i vilken utsträckning den enskilde själv kan tillgodose sina behov. Om den enskilde har rätt till ekonomiskt bistånd för sin försörjning, eller för sin livsföring i övrigt, kan ekonomiskt bistånd lämnas för skäliga kostnader. När det gäller skäliga kostnader måste det också göras en individuell bedömning av vad som är skäligt för just den enskilde. Bedömningen ska präglas av ett helhetsperspektiv på den enskilde eller hushållet.⁹

I Stockholms stads riktlinjer står att ”enligt socialtjänstlagen ska en individuell behovsprövning alltid göras och om sakliga skäl föreligger motiverar detta avsteg från riktlinjerna. Utgångspunkten vid den individuella behovsprövningen är vad som skiljer den enskilde från andra i samma situation med hela kommunen som jämförelseunderlag”.¹⁰

Bromma

Inom enheten finns en mångårig erfarenhet av att handlägga ansökningar om ekonomiskt bistånd. Socialsekreterarnas kunskap och erfarenhet kommer inte till tydligt uttryck under ärendediskussionerna. Enligt ansvariga på enheten är orsaken att de flesta av socialsekreterarna arbetat många år på enheten och därför delar en gemensam kunskap som de inte ständigt behöver redovisa. Fragmentariska beskrivningar av de sökande gjorde att beaktandet av *helhetsperspektivet* var svårt att följa för inspektörerna. Fokus under ärendedragningen låg på att pröva rätten till bistånd. Det mer långsiktiga arbetet, att hjälpa människor att finna vägar till självförsörjning, framgick inte lika tydligt. Besluten fattades i första hand av 1:e socialsekreteraren eller enhetschefen med beaktande av stadens riktlinjer. *Individuella bedömningar* förekom men skälen för beslutet blev oklara, då dessa inte framgick tydligt under ärendedragningen.

Den interna *samverkan* med Vuxen- och Familjeenheten gav intryck av att behöva utvecklas. Samverkan med Jobbtorg fungerar bra, enligt såväl ledning och handläggare, vilket bekräftades under ärendediskussionerna.

⁹ Ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen. Artikelnr. 2003-101-2

¹⁰ Handläggning av ekonomiskt bistånd, Riktlinjer Stockholms stad, 2010-05-24

Ärendedragningarna gav inget tydligt svar om hur pass *delaktig* sökanden var i planeringen i att komma tillrätta med sin livssituation och därmed nå målet att bli självförsörjande.

Rättsäkerheten iakttogs då handläggarna var noga med att sökanden måste vara informerad och ge sitt samtycke. På enhetsmöten diskuteras olika domar från förvaltningsrätt och kammarrätt. Stadens riktlinjer tillämpas.

Genusperspektivet beaktades, framför allt i ärenden som rör familjevåld.

Barnperspektivet saknades i stort under ärendedragningen, utom vid hot om vräkning.

Skärholmen

Socialsekreterarnas föredragningar gav en tydlig bild av den sökandens situation. De beskriver både resurser och problem, detaljer och sammanhang, och förmedlar på så vis en *helhetssyn*. Den enskilda människan framträder tydligt och bedömningar görs utifrån individuella behov, med utgångspunkten från stadens riktlinjer. Socialsekreterarna redogör för sökandens egna planer för hur situationen ska lösas. De uppmuntrar bidragssökanden till att ta eget ansvar, förhör sig om sökandens egna förslag till hur situationen ska lösas och tar inte över de sökandes problem. Respekten för människors *självbestämmande* och *integritet* balanseras väl med kraven för ekonomiskt bistånd.

Socialsekreterarna påpekar att en fortsatt utveckling av *samverkan* inom och utom stadsdelsförvaltningen är nödvändig. Konkreta förslag om hur detta skulle kunna lösas behandlas på enhetsmöten.

De gemensamma ärendedragningarna, då samtliga socialsekreterare deltar, ger goda möjligheter till *kunskapsutveckling*.

Tillgängligheten bedöms vara stor, socialsekreterarna är nåbara per telefon och de tar själva ansvar för att jouren fungerar.

Rättsäkerheten i myndighetsutövningen säkras, genom att den enskilde informeras om sina rättigheter. *Genusperspektiv* beaktas framför allt i ärenden som rör familjevåld. *Barnperspektivet* behöver utvecklas, med mer diskussioner om konsekvenserna för barnen.

Granskning av personakter

Granskningen bygger på slumpvis utvalda personakter av gruppen hushåll som aktualiserats för utredning i maj och juni månad 2010 och fortfarande var aktuella under januari 2011. Syftet med granskningen var att se om lagens bestämmelser om god kvalitet var synlig i dokumentationen, med särskilt fokus på *helhetssyn* och *delaktighet*. Grundutredning och arbetsplan granskades med avseende på innehåll och omfattning. Frågeställningen om stadsdelarna följer upp insatser och hur detta dokumenteras fanns med. Särskild vikt lades vid frågeställningen om hur barnperspektivet dokumenterades.

Bromma

I Bromma kom nio personakter att granskas. Tio akter hade från början plockats fram, vilket utgjorde 25 % av den utvalda gruppen.

Grundutredning fanns upprättad i sex av de nio akterna som granskades. Informationen i grundutredningarna bestod av kortfattade meningar och enstaka ord. Analys och bedömning saknades. Generellt formulerade mål fanns i fyra av grundutredningarna.

Journalanteckningarna innehöll uppgifter för planering, bedömning och beslut. Där fanns också noterat vilken information som lämnats till eller från den sökande och vilka överenskommelser samt vilka kontroller som gjorts.

Arbetsplan fanns i alla nio granskade akter. Samtliga var undertecknade av sökanden. I de flesta av arbetsplanerna återkom samma text. Kraven/förutsättningarna för att försörjningsstöd ska kunna utbetalas fanns dokumenterade i alla planerna. Målen som fanns angivna var av allmän karaktär, ”att bli självförsörjande”. Delmål saknades.

Någon *uppföljning/utvärdering* fanns inte dokumenterad i de granskade akterna. Arbetsplanerna gällde i perioder från 3 till 6 månader och det fanns noterat att uppföljning skulle ske någon gång under den aktuella perioden.

Barnperspektiv. Barns behov och situation beskrevs genom anteckning om de gick i förskola eller skola. Någon barnkonsekvensanalys fanns inte vid avslagsbeslut.

Skärholmen

I Skärholmen granskades 12 personakter. 14 akter var inledningsvis aktuella för granskning, men två föll bort under granskningen. De slumpvisa urvalet utgjorde 25 % av den utvalda gruppen.

Grundutredning fanns upprättad i sju av de 12 akterna. Två av grundutredningarna innehöll information under samtliga rubriker som anges i dokumentet, samt analys, bedömning och mål. De övriga innehöll information i varierande omfattning.

Journalanteckningarna innehöll liknande uppgifter som i Bromma.

Arbetsplan fanns i 10 av de 12 akterna. I de två övriga var det inte aktuellt med någon arbetsplan. Innehållet i arbetsplanerna var individualiserat. Makar hade en gemensam plan, men en separat planering. Kravställande för att försörjningsstöd skulle kunna utbetalas fanns dokumenterat i alla planerna. Två arbetsplaner var inte undertecknade av den enskilde. Målen formulerades generellt, – ”att bli självförsörjande” och delmål saknas.

Någon *uppföljning/utvärdering* fanns inte dokumenterad i de granskade akterna. Däremot fanns på arbetsplanerna datum för uppföljning, eller att uppföljning skulle ske i en viss månad. Arbetsplanerna gällde i perioder från 2 månader till 7 månader.

Barnperspektiv. I en av de granskade akterna fanns barnets situation och behov beskrivet. I övrigt beskrevs barnet med att det gick i förskola respektive skola.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

I samband med att ett ärende aktualiseras ska en *grundutredning* alltid göras. Grundutredningen ska utgöra underlag för den arbetsplan som ska upprättas. *Journalanteckningarna* ska innehålla uppgifter som är av betydelse för bedömning och beslut. De ska också redovisa information som lämnats till och från den sökande, överenskommelser och kontroller som gjort samt den sökandes bekräftelse om mottagen information.

En *arbetsplan* upprättas som underlag för hur den sökande ska uppnå självförsörjning. 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

I planen ska syftet anges och vilka insatser som åligger den enskilde respektive socialtjänsten. Planen ska också innehålla en tidsmässig avgränsning, tidpunkt för uppföljning, och eventuellt de konsekvenser som inträder om arbetsplanen inte följs. För ett beaktande av barnperspektivet ska barnens situation ingå som en del i planen för hur föräldern ska uppnå självförsörjning.

Arbetsplanen är utgångspunkten för *uppföljning och utvärdering* av insatserna på individnivå. För att få veta om målet för den enskilda bidragstagaren uppfylls, måste en regelbunden uppföljning/utvärdering göras. Uppföljning och utvärdering av en beslutad insats är också viktig för att få en koppling mellan kvalitet för enskilda och kvalitet i verksamheten.¹¹¹²

Barnperspektivet ska beaktas, i enlighet med Stockholms stads riktlinjer om Handläggning av ekonomiskt bistånd.¹³

Barn som växer upp med familjer som mottagit ekonomiskt bistånd löper tre gånger högre risk än andra att hamna i en situation att de behöver söka ekonomiskt bistånd i vuxen ålder.¹⁴ Barn i familjer med låg status löper dessutom genomgående större risker än andra barn. Familjens ekonomi och yrkesstatus är tunga faktorer och påverkar allt från dödlighet och längdtillväxt till psykosociala problem och skolsvårigheter.¹⁵ Vid långvarigt ekonomiskt bistånd är det speciellt viktigt, att i samarbete med föräldrarna, uppmärksamma barnets behov och situation med koppling till den ekonomiska situationen. I regeringens proposition¹⁶ anges att även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas så ska det alltid beaktas, utredas och redovisas.

Bromma

Utgångspunkten för en utredning om ekonomiskt bistånd är att ta reda på orsakerna till att den enskilde inte kan försörja sig eller behöver bistånd för sin livsföring i övrigt. Utredningen syftar till att kartlägga vilka behov som finns och

¹¹ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. Socialstyrelsen. Artikelnr. 2010-6-13

¹² Handläggning av ekonomiskt bistånd, riktlinjer, Stockholms stad, 2010-05-24

¹³ Handläggning av ekonomiskt bistånd, riktlinjer, Stockholms stad, 2010-05-24

¹⁴ Stenberg & Hård av Segerstad (1997)

¹⁵ Lagerberg & Sundelin 2006, SOU

¹⁶ Prop. 1996/97:124

vilka möjligheter och resurser den enskilde har att själv tillgodose sina eller familjens behov. Socialsekreteraren behöver få en *helhetsbild* av sökandens försörjningshinder, resurser och behov. I de granskade akterna fanns ingen sådan helhetsbild att utläsa. Konsekvenserna av en ofullständig utredning kan bli att den enskilde inte får den hjälp som är nödvändig.

Journalanteckningarna innehåller information som gjorde det möjligt att följa ärendet. Möjligtvis har dokumentationen av den ekonomiska administrationen i vissa akter en dominans och den enskildes förhållande och inställning var mindre framträdande.

Uppföljning och/eller utvärdering av insatserna fanns inte dokumenterat. Det gick inte att utläsa om insatsen varit till stöd och hjälp eller om insatsen lett till resultat för den enskilde. Arbetet med att beakta barnperspektivet behöver uppmärksammas och utvecklas.

Arbetsplanerna visar på liknande förbättringsbehov som Revisionskontoret i Stockholm nyligen i sin rapport¹⁷ visat på. ”Arbetsplanerna är för generell utformade. De utgör inte ett tillräckligt underlag för individuellt förändringsarbete. Spårbarhet saknades av de uppföljningar och utvärderingar som gjorts”.

Skärholmen

Grundutredningarna var av skiftande kvalitet. Två av utredningarna gav en helhetsbild av den enskilde och omfattade även analys, bedömning och mål. Ytterligare två utredningar gav en inte lika tydlig helhetsbild och resterande tre utredningar behövde kompletteras med information från journalanteckningarna för att helhetsperspektivet skulle framgå. Arbetet med grundutredningarna behöver utvecklas så att den enskildes situation och möjligheter framkommer tydligt samt rättsäkert.

Det gick att följa ärendet genom journalanteckningarna och den enskildes delaktighet var synlig i dokumentationen.

Arbetsplanerna var personligt utformade men skulle kunna utvecklas för att bättre utgöra ett underlag för individuellt förändringsarbete. Någon uppföljning eller utvärdering fanns inte dokumenterad. Resultatet för den enskilde gick inte att utläsa, vilket omöjliggör bedömningen av kvaliteten och om målet med insatsen uppnås. Arbetet med att beakta barnperspektivet behöver utvecklas så att det blir synligt också i dokumentationen.

Personalens kompetens och erfarenhet

Personalens kompetens och erfarenheter har kartlagts med en enkät. Så gott som alla socialsekreterare som arbetar inom ekonomiskt bistånd är kvinnor med socionomexamen.

I Bromma har socialsekreterarna arbetat i yrket i genomsnitt nästan 16 år. I Skärholmen är motsvarande siffra 8 år. Ekonomihandläggarna i Bromma har arbetat i yrket i genomsnitt 13 år. I Skärholmen är motsvarande siffra 7 år.

¹⁷ Revisionsrapport nr 3. Februari 2011. Dnr 420-24/2011

I båda stadsdelarna behärskar personalen engelska. I Bromma finns ytterligare fem språk representerade inom gruppen och i Skärholmen finns 16 språk.

Vanliga fortbildningar är kurser i motiverande intervju, kognitiv beteendeterapi, Audit/Dudit samt ASI samt om neuropsykiatriska funktionshinder.

I båda stadsdelarna har personalen handledning av konsulter. I Bromma deltar såväl socialsekreterare som ekonomihandläggare i handledning. Deltagandet i handledningen är inte obligatoriskt. I Skärholmen har enbart socialsekreterarna extern handledning och handledningen är obligatorisk.

Nyanställda i såväl Bromma som Skärholmen får genomgå ett introduktionsprogram och har inledningsvis stöd av en mentor.

Socialtjänstinspektörerna konstaterar att socialsekreterare och ekonomi/bidragshandläggare har god utbildning och lång erfarenhet av att arbeta med ekonomiskt bistånd vilket ger goda förutsättningar i båda stadsdelarna för att utveckla det sociala arbetet. Deltagande i handledning är inte bara viktigt ur ett rättsäkerhets- och kunskapsperspektiv. Det är också viktigt ur ett arbetsmiljöperspektiv, då bl.a. den psykiska belastningen i arbetet kan bli stor genom ständiga möten med människor i kris.

Systematiskt kvalitetsarbete

För att ta reda på hur kvalitetsarbetet bedrivs på de två stadsdelarna fick ledningen, med enhetschef, biträdande enhetschef/1:e socialsekreterare och avdelningschef besvara en enkät som sedan följdes upp med ett samtal.

Bromma

I Bromma har avdelningsledningen påbörjat ett arbete för att ta fram ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet, med mål att det ska vara i drift under sen höst 2011.

Avdelningens controllers kommer under våren att genom stickprov granska handläggarnas akter. Denna granskning kommer att följas upp under hösten 2011. En ny gemensam mottagningsfunktion kommer att inrättas för hela verksamhetsområdet Socialtjänst och fritid. Målet är att man med den gemensamma mottagningsfunktionen redan vid första kontakten ska kunna se den enskildes behov i ett bredare perspektiv.

För att utveckla samverkan, inom verksamhetsområdet Socialtjänst och fritid, genomförs regelbundna möten med chefer för de olika enheterna.

Enhetschefen går varje år igenom ett urval av akterna och för samtal med socialsekreterarna om resultatet av arbetet för de enskilda bidragstagarna. Vid enheten genomförs också regelbundna undersökningar av brukarnas uppfattning av bl.a. bemötande och tillgänglighet. Den senaste undersökningen genomfördes 2009/2010.

Skärholmen

I Skärholmen pågår en planering av en avdelningsövergripande internkontroll liknande den som införts i Bromma.

På stadsdelen har man sedan många år lagt stor vikt vid samverkan, bl.a. genom att varje vecka genomföra remitteringsmöten. Sedan januari 2011 arbetar man efter ett policydokument som beskriver hur man ska samarbeta internt inom stadsdelsförvaltningen.

På enheten sker regelbunden internkontroll av akterna. Kontrollen utförs idag av den biträdande enhetschefen eller av en speciellt utsedd handläggare. Den senaste brukarundersökningen ligger flera år tillbaka.

Socialtjänstinspektörerna anser att det pågående systematiska kvalitetsarbetet är positivt och kommer att skapa goda förutsättningar för en fortsatt utveckling mot kvalitetssäkrat arbete.

Socialsekreterare om kvalitet

Socialsekreterarna fick besvara en enkät med frågor om bl.a. delaktighet, helhetssyn, samverkan och barnperspektiv. Enkäten följdes upp genom en så kallad fokusgrupp.

Av enkätsvaren och diskussionerna i fokusgrupperna framgick att socialsekreterarna kände till kvalitetsområdena och var medvetna om ett fortsatt behov av att utveckla verksamheterna inom alla kvalitetsområdena.

En gemensam åsikt i båda stadsdelarnas var att det var en utmaning att förena kraven på klienternas delaktighet med det regelverk som styr verksamheten. Ytterligare en gemensam åsikt var att tillgängligheten för de bidragssökande var god.

Socialsekreterarna hade däremot olika åsikter om hur väl barnperspektivet beaktades i såväl dokumentation som i det praktiska arbetet. En majoritet ansåg dock att det behövde synliggöras.

Socialtjänstinspektörernas slutsatser från enkätsvaren och deltagande i fokusgrupper är att socialsekreterarna generellt har kunskap om de olika kvalitetsområdena och är medvetna om vikten av att utveckla kvaliteten. Kunskapen om vikten av barnperspektivet behöver dock utvecklas.

Utvärdering av granskningsmodell och genomförandeplan

Granskningsmodellen har visat sig fungera väl och kommer att utgöra modell för det fortsatta granskningsarbetet. Vad gäller genomförandeplanen behöver vissa redigeringar av enkäterna göras inför fortsättningen. Tidplan för intervju med brukare/brukarorganisationer är ändrad till att ske under den kommande granskningen av ekonomiskt bistånd.

Socialtjänstinspektörernas sammanfattning

Bromma

Arbetet vid enheten för ekonomiskt bistånd vid Bromma stadsdelsförvaltning visar, i denna granskning, på utvecklingsbehov vad gäller kvalitetsarbetet. Det framgår inte tydligt att tjänsterna svarar mot de övergripande mål som anges i lagstiftning och riktlinjer. Den enskildes självbestämmande och delaktighet behöver bli mer framträdande och en helhetssyn behövs i såväl dokumentation som ärendediskussion. Utredningarna ska ge en god helhetsbild av den enskildes försörjningshinder, resurser och behov. En ofullständig utredning kan få som konsekvens att den enskilde inte får den hjälp som hon eller han behöver vilket också påverkar rättsäkerheten.

Tillgängligheten, i form av information och möjlighet till telefonkontakt med handläggare, är enligt socialtjänstinspektörerna av god kvalitet. För nybesök kan tillgängligheten påverkas av att den sökande efter en första kontakt med mottagningsenheten är tvungen att ta en ny kontakt med en namngiven handläggare för att få sin sak prövad. Det är viktigt att uppmärksamma arbetssättet så det inte leder till ökad selektion.

Barnperspektivet behöver uppmärksammas och återfinnas i dokumentation. Det råder osäkerhet om de sociala tjänsterna är trygga och säkra och till nytta för den enskilde då uppföljning och utvärdering inte finns dokumenterat. Diskussioner behövs om hur det sociala arbetet med att hjälpa människor till självförsörjning ska utformas för att sedan också omsättas i praktiken. Den samlade kunskapen och mångåriga erfarenheten hos personalen bör kunna utnyttjas för utvecklandet av ett socialt förändringsarbete. Samverkan behöver utvecklas både internt och externt.

Förutsättningar för en fortsatt utveckling av kvalitetsarbetet är goda. Ledningen för verksamhetsområdet Socialtjänst och Fritid har redan innan granskningen inleddes beslutat om inrättandet av ett ledningssystem för kvalitet, årliga kvalitetsuppföljningar och en planering för att fortsätta kvalitetsarbetet inom enheten för ekonomiskt bistånd har inletts.

Skärholmen

Granskningen av enheten för ekonomiskt bistånd i Skärholmen har visat på behov av utveckling av kvalitetsarbetet inom vissa områden. Uppföljning och utvärdering saknas i dokumentationen, varför det är svårt att avgöra om målen med insatsen nåtts eller om de sociala tjänsterna är trygga och säkra. De sociala tjänsterna svarar därför endast delvis mot de mål som anges i lag och riktlinjer.

Den enskildes självbestämmande och delaktighet är framträdande i såväl ärendediskussion som i dokumentation och en helhetssyn av den enskilde, framträder tydligt under ärendediskussionen.

Dokumentationen i grundutredningarna kan förbättras vad gäller innehåll och omfattning och arbetsplanerna kan utvecklas till att än mer bli ett individuellt förändringsunderlag. En helhetsbild av den enskildes situation förstärker rättsäkerheten, vilken också ska garanteras. Utredningarna syftar till att kartlägga vilka behov som finns och vilka möjligheter och resurser den enskilde har att själv tillgodose sina eller sin familjs behov. Barnperspektivet behöver utvecklas vidare.

Den samlade kunskapen hos personalen utnyttjas väl för utvecklandet av ett socialt förändringsarbete.

Tillgängligheten är god. Möjligtvis kan telefonmottagningen göras mer tillgänglig genom att ytterligare en telefonlinje hålls öppen under någon av veckodagarnas telefontider. En fortsatt utveckling av samverkan internt och externt behövs.

Utveckling av kvalitetsarbetet pågår inom enheten och avdelningen Socialtjänsten. Internkontroller genomförs på enheten och planeras ske även från avdelningen. Ständiga diskussioner förs inom enheten med mål att nå ett kvalitetssäkrat arbete.