

Uppföljning av kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd

Augusti 2014

Socialtjänstinspektörernas
rapport

stockholm.se

Uppföljning av kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd
Augusti 2014

Dnr: 3.1-164/2014

Utgivningsdatum: Augusti 2014

Utgivare: Avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Kontaktperson: Christina Höglom, Maj-Stina Samuelsson

Förord

Stockholm stads socialtjänstinspektörer har till uppgift att granska stadens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Denna rapport innehåller en uppföljning av den kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd som genomfördes vid åtta stadsdelsförvaltningar samt Enheten för hemlösa vid socialförvaltningen under 2010-2012. Uppföljningen har genomförts under perioden juni-augusti 2014. Såväl granskningen som uppföljningen har utgått från lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet inom socialtjänsten.

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

Uppföljningens genomförande

Uppföljningsarbetet inleddes med en genomgång av samtliga granskningsrapporter om ekonomiskt bistånd och socialtjänstinspektörernas årsrapporter för 2011 och 2012, inläsning av aktuella verksamhetsplaner för respektive enheter samt annat relevant bakgrundsmaterial. Samtal genomfördes med Anneli Sjöberg som ansvarar för ekonomiskt bistånd vid strategiska enheten vid socialförvaltningen. Utifrån resultatet av granskningsrapporterna och det utvecklingsarbete som genomförts i staden under de senaste två åren utformades ett frågeformulär. Intervjuer genomfördes därefter med enhetschefer för ekonomiskt bistånd vid berörda stadsdelsförvaltningar. I några av intervjuerna deltog även biträdande enhetschefer eller metodutvecklare. Intervjuerna spelades in på band, transkriberades och ställdes samman. Det framtagna materialet analyserades och redovisas i nedanstående rapport.

Innehållsförteckning

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
BAKGRUND	6
SOCIALTJÄNSTENS UPPDRAG INOM EKONOMISKT BISTÅND	6
GENOMFÖRD KVALITETSGRANSKNING.....	7
STADSÖVERGRIPANDE UTVECKLINGSARBETE UTIFRÅN UPPDRAG I BUDGET	8
STADSÖVERGRIPANDE UTVECKLINGSARBETE UTIFRÅN GRANSKNINGSRAPPORTERNA	9
RESULTATREDOVISNING	10
HAR RAPPORTERNA REDOVISATS I STADSDELSNÄMNDEN?	10
HUR HAR GRANSKNINGSRAPPORTERNA ANVÄNTS?	10
UPPFÖLJNING UTIFRÅN KVALITETSOMRÅDEN	11
<i>Självbestämmande och integritet</i>	11
Delaktighet och brukarmedverkan	11
<i>Helhetssyn och samordning</i>	12
Samverkan.....	12
<i>Kunskapsbaserad verksamhet</i>	13
Det sociala arbetet- Metodutveckling	13
Personalsituation	17
Arbetsbelastning.....	17
Effektivitet	19
Uppföljning.....	19
Tillgänglighet.....	19
Trygghet och säkerhet.....	20
Barnperspektiv.....	20
SOCIALTJÄNSTINSPEKTÖRERNAS SYNPUNKTER....	21

Sammanfattning

I denna rapport redovisas uppföljning av den kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd som under 2010-2012 genomfördes vid stadsdelsförvaltningarna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör, Farsta, Hägersten-Liljeholmen, Skarpnäck, Skärholmen, Älvsjö, Östermalm (inkluderande Kungsholmen och Norrmalm) samt Enheten för hemlösa vid socialförvaltningen. Uppföljningen visar att det har genomförts ett omfattande utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd under de senaste två åren. Bedömningen är att resultaten från granskningsrapporterna 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. FIA är ett omfattande bedömningsinstrument som än så länge används i relativt liten omfattning vid enheterna. De intervjuades uppfattning är att införandet av bedömningsinstrumenten lett till att kvaliteten i utredningarna ökat samtidigt som utredningsarbetet blivit mer omfattande och tar längre tid i anspråk än tidigare. Det kan finnas behov av att samordna användningen av bedömningsinstrumenten med de instrument som används vid vuxenheterna, inom socialpsykiatri och funktionshinderomsorgen i de fall de sökande är aktuella vid flera enheter. Likaså behöver system för uppföljning av användningen av IB utvecklas vid några av de granskade enheterna. System för uppföljning av användningen av FIA behöver utvecklas vid samtliga enheter. Resultatuppföljning är ett generellt sett utvecklingsområde.

Den enskildes delaktighet i planering och genomförandet av insatser har ökat, men det finns ytterligare behov av att utveckla brukarmedverkan.

Enligt de intervjuade har barnperspektivet förbättrats, bland annat i och med införandet av bedömningsinstrumenten där frågor om barn är obligatoriska. Det framkommer dock behov av att utveckla dokumentationen i journalanteckningarna, att följa upp barnens situation och i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.

Samverkan med andra enheter inom förvaltningarna fungerar i regel bra, liksom med Jobbtorgen. Däremot framförs att det finns behov

av att utveckla samarbetet med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och olika verksamheter inom Landstinget.

Personalomsättningen är generellt sett hög inom ekonomiskt bistånd, vilket påverkar förutsättningarna att utveckla arbetet. Många socialsekreterare är nyutexaminerade, saknar tidigare praktisk erfarenhet av socialt arbete och har behov av omfattande stöd. De flesta enheter anser att arbetsbelastningen är stor.

Stadsdelsförvaltningens storlek och organisation påverkar hur arbetet med ekonomiskt bistånd är utformat. Antalet arbetsledare i relation till antalet handläggare och omfattningen av administrativa kringresurser varierar och har betydelse för hur arbetssituationen upplevs.

Bakgrund

Socialtjänstens uppdrag 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 försörjningsproblem¹. 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).

Lagstiftaren har gett socialtjänsten två uppdrag. Huvuduppgiften är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd – hjälp till *självförsörjning*. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd – hjälp med *försörjningen* – under vissa förutsättningar och efter en individuell behovsprövning. Socialtjänsten behöver ha två fokus i kontakterna med den enskilde: dels den ekonomiska situationen, dels vilka insatser som behövs i övrigt. Det är viktigt att socialtjänsten utvecklar metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt orsaken till sitt biståndsbehov. Människor som söker sig till socialtjänsten för att de inte klarar sin försörjning har rätt att få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan ekonomiskt bistånd. Det kan till exempel handla om hjälp att hitta arbete eller hjälp med

¹ Prop. 1996/97:124: Ändring i socialtjänstlagen, s. 80–81.

hushållsekonomisk rådgivning. Självförsörjning är inte alltid detsamma som försörjning genom arbete och när människor inte kan försörja sig genom förvärvsarbete måste socialtjänsten tillsammans med den enskilde försöka hitta andra och långsiktiga lösningar på försörjningsproblemen, till exempel via ersättning från socialförsäkringen. Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är därmed att bidra till att hitta *långsiktiga* lösningar på människors försörjningsproblem.²

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, och Älvsjö samt Enheten för hemlösa vid socialförvaltningen. Vidare genomfördes granskning av ekonomiskt bistånd vid stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm vilka är förlagda till Östermalms stadsdelsförvaltning.

Granskningsresultaten återkopplades till de granskade enheterna och presenterades i rapporter som behandlades i socialnämnden och överlämnades till respektive stadsdelsnämnd.

Resultaten sammanfattades i följande sex övergripande utvecklingsområden:³

- **Det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd**

Strukturella skillnader som till exempel arbetslöshet, utbildning och inkomst är av stor betydelse för biståndets storlek och för hur länge biståndet betalas ut. Biståndets storlek kan också, till en del, vara en effekt av socialtjänstens arbetssätt.

- **Det sociala utredningsarbetet**

Sammantaget visar granskningen att dokumentationen i de enskilda ärendena behöver utvecklas. Det gäller både sociala grundutredningar, arbetsplaner och i viss mån journalanteckningar. Arbetet med att beakta ett barnperspektiv måste också utvecklas.

² Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2013

³ Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2011.

- **Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd**

Stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd behöver utvecklas till att ge ett tydligare stöd och vägledning i socialsekreterarnas arbete. Här behöver också socialtjänstens uppgifter med att arbeta för att stärka och komplettera människors egna resurser lyftas fram.

- **Samverkan**

Samverkan behöver ständigt följas upp och utvärderas för att vara ett medel i arbetet med att nå resultat för den enskilde.

- **Brukarmedverkan**

Olika samverkansformer för brukarinflytande behöver utvecklas inom ekonomiskt bistånd.

- **Ledningssystem och Lex Sarah**

Från 2012 gäller Socialstyrelsens nya bestämmelser om ledningssystem för kvalitetsarbetet i bland annat socialtjänstens verksamhet. Ett ledningssystem säkerställer att verksamheterna uppfyller kraven i den övriga lagstiftningen och blir därmed också ett verktyg för att verksamheterna ska uppnå god kvalitet.

Stadsövergripande utvecklingsarbete utifrån uppdrag i budget⁴

I budget för 2012 fick socialnämnden, arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna i uppdrag att i utökad samverkan utveckla ett gemensamt sätt att bedöma vilka sökande som kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed vara aktuella för insatser från Jobbtorg. Utifrån uppdraget skulle arbetsmarknadsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna tillsammans arbeta för att vidareutveckla och effektivisera samverkan mellan jobbtorgen och stadsdelsförvaltningarna. Utvecklingsarbetet skulle leda till ökad tydlighet i uppdragen samt en mer välfungerande och effektiv samverkan. Genom att förbättra utredningsmetoderna skulle den sökande kunna erbjudas insatser som bättre matchar det individuella behovet och därmed snabbare komma ut i egen försörjning. I detta arbete har utveckling av bedömningsinstrument och systematiska arbetsmetoder ingått.

Uppdraget att ta fram gemensamma utrednings- och kartläggningsinstrument delades in i två delar: en för initial och en för fördjupad

⁴ Slutrapport om samverkansuppdraget mellan stadsdelsförvaltningarnas enheter för ekonomiskt bistånd och jobbtorgen. SoN Dnr 3.2-899/2013 , AmN Dnr 2013-0379-1.

bedömning. Uppdraget skedde i samverkan med stadsledningskontorets uppdrag ”En väg in”. En arbetsgrupp med representanter från stadsdelsförvaltningarna och jobbtorgen arbetade fram bedömningsinstrument för Initial Bedömning (IB). Instrumentet delades in i tre delar där den första delen, som innehåller inledande frågor och grundläggande personuppgifter, genomförs av stadsdelsförvaltningarnas mottagningsenheter i samband med den första telefonkontakten. Del två som innehåller frågor som rör utbildning och arbetssökande används vid det första besöket på Jobbtorg och del tre, som bland annat behandlar områdena hälsa och social situation, går igenom med den sökande i samband med det första besöket på enheten för ekonomiskt bistånd.

Arbetsgruppen för fördjupad bedömning valde att ingå i Socialstyrelsens arbete med att ta fram kartläggningsinstrumentet Förutsättningar Inför Arbete (FIA). Detta instrument innehåller frågor om den sociala livssituationen, mål och arbete, klientens uppfattning om krav och arbetsmarknadsinsatser, handläggarens bedömning av förutsättningar inför krav och arbete och planering av mål och delmål. Målgruppen är biståndsmottagare med oklara försörjningshinder som varit aktuella minst fem månader. Syftet med FIA är att ge en samlad bild av en persons förutsättningar inför arbete och krav samt av personens behov av stöd. De intervjudelar som rör den sökandes sociala situation och hälsa genomförs av socialsekreteraren på ekonomiskt bistånd medan de frågeområden som rör utbildning och arbetssökande främst hanteras av Jobbtorg.

Personal från stadsdelsförvaltningarna och jobbtorgen har medverkat aktivt i utvecklingsarbetet och instrumenten har testats i flera pilotfaser. Från och med 2014-01-01 ska instrumenten användas fullt ut.

Under 2014 genomförs en förstudie för att bedömningsinstrumenten ska kunna integreras i paraplssystemet. Även en utbildningsinsats där instrumenten kopplas till Motiverande intervjuer (MI) genomförs liksom återkommande instruktioner i användningen av bedömningsinstrumenten.

Stadsövergripande utvecklingsarbete utifrån granskningsrapporterna

Utifrån bland annat de övergripande utvecklingsområden som tydliggjordes under kvalitetsgranskningen inleddes ett 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 i de flesta fall 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 uppmärksammats 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.

Uppföljning utifrån kvalitetsområden

SJÄLVBESTÄMMANDE OCH INTEGRITET

Delaktighet och brukarmedverkan

Ett av de utvecklingsområden som betonades i granskningsrapporterna var att öka den enskildes delaktighet och att utveckla former för brukarmedverkan. I intervjuerna framkommer att samtliga enheter anser att införandet av IB, förändringsplan och FIA-intervjun har bidragit till att öka den enskildes delaktighet i planering och genomförande av insatser. MI används som metod i klientsamtalen vid flera stadsdelsförvaltningar och uppfattningen är att sådan samtalsmetodik fungerar bra i kombination med bedömningsinstrumenten och leder till ökad brukarmedverkan. I *Skarpnäck* finns delaktighet med som en punkt i enhetens verksamhetsplanering och i *Skärholmen* ingår den enskildes delaktighet i förvaltningens gemensamma värdegrund.

Enheten för hemlösa påpekar att det kan vara svårt att göra den sökande delaktig i arbetet med ekonomiskt bistånd i och med att valfriheten inte är så stor som när det till exempel gäller val av vård och behandlingsinsatser. Även *Östermalm* uppger att det i vissa fall, när det förekommer omfattande psykiatrisk problematik, kan vara svårt att göra den sökande delaktig i arbetet.

Från Farsta framförs vikten av att träffa de sökande regelbundet, vilket utökar möjligheten att förklara, bilda allianser och göra gemensamma planer.

I Enskede-Årsta-Vantör finns ett brukarråd som bland annat lämnat synpunkter i samband med framtagandet av informationsblad om ekonomiskt bistånd. I Bromma har frågan om delaktighet ställts i brukarundersökning.

I Bromma och Hägersten-Liljeholmen genomförs brukarundersökningar varje år.

HELHETSSYN OCH SAMORDNING

Samverkan

Samtliga enheter har en omfattande samverkan såväl med andra enheter inom den egna förvaltningen som med externa samverkanspartners. Internt sker samverkan med i stort sett samtliga enheter inom förvaltningen. Då det gäller övrig samverkan är jobbtorgen den viktigaste samverkanspartnern, men även Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, vårdcentraler med flera är viktiga när samverkan ska utövas. Det finns gemensamma samverkansforum när flera stadsdelsförvaltningar tillhör samma Jobbtorg. De flesta intervjuade anser att samverkan i regel fungerar bra med andra enheter inom den egna förvaltningen, men att den är beroende av stabilitet i chefsledet och god kännedom om varandras verksamheter för att fungera optimalt. Många framför att samverkan med Arbetsförmedlingen inte fungerar tillräckligt bra och anger som skäl att deras handläggare är hårt belastade och därför inte hinner prioritera samverkan med socialtjänsten. En viktig funktion är att utifrån den kunskap man får om klienten lotsa vidare till andra verksamheter inom förvaltningen, till landstinget eller till andra aktörer. Farsta betonar att tryggheten i den egna yrkesrollen är mycket viktig för att samarbetet med andra verksamheter ska fungera bra.

Många av de intervjuade påtalar betydelsen av samarbete med konsultläkare. Det finns enligt flera enheter behov av att utveckla samarbetet för att fånga upp långtidsberoende personer med olika former av svårigheter samt att utreda personers möjlighet att få tillgång till ersättning från socialförsäkringssystemet. Älvsjö har tillsammans med konsultläkaren genomfört ett omfattande arbete för att hjälpa personer som är långtidsberoende av ekonomiskt bistånd och som står mycket långt från arbetsmarknaden till att få andra långsiktiga ersättningar, främst sjukersättning. Även i Skärholmen inleddes samarbete med konsultläkare på grund av att

enheten för ekonomiskt bistånd hade kontakt med många långtidssjuka och önskade få hjälp med bedömning av om rehabilitering var möjlig eller om den sökande skulle kunna få ersättning från socialförsäkringssystemet. Hägersten-Liljeholmen har nyligen börjat utveckla samarbetet med konsultläkaren enligt samma metod. Från Farsta framförs önskemål om centralt upphandlad konsultläkare för hela staden.

Skriftliga rutiner

Skriftliga interna rutiner för samverkan mellan olika enheter och överföring av ärenden finns i olika omfattning vid stadsdelsförvaltningarna. Det framkommer att rutiner i flera fall håller på att tas fram eller revideras. I några fall påpekas att rutiner finns men att de inte alltid är uppdaterade och inte heller förankrade hos personalen. Flera stadsdelsförvaltningar har upparbetade rutiner för arbetet med våld i nära relationer samt för vräkningsförebyggande arbete.

Med jobbtorgen finns skriftliga samverkansrutiner och samverkan fungerar bra i de flesta fall. Skriftliga rutiner för samverkan med externa aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och verksamheter inom Landstinget, saknas till stor del. De intervjuade tror att fungerande rutiner skulle underlätta samverkan och ge bättre möjligheter till bra insatser för klienterna. Enskede-Årsta-Vantör påpekar att samverkan, såväl internt inom förvaltningen som med externa aktörer, är extra viktig i och med att många personer med multiproblem hamnar inom ekonomiskt bistånd när andra enheter eller verksamheter snävar in sina målgrupper och mål med arbetet. De framför vidare att arbetet med FIA kan ge bättre underlag i samverkan med många myndigheter, eftersom FIA-utredningen tydliggör vad som gjorts av social-tjänsten och vad som är önskvärt ska ske för klienten.

KUNSKAPSBASERAD VERKSAMHET

Det sociala arbetet- Metodutveckling

Resultatet från kvalitetsgranskningen visade att det fanns behov av att utveckla det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd. Nya arbetsmetoder, utökade och nya samverkansformer internt och externt efterfrågades.

Användning av bedömningsinstrument

De intervjuade anser att bedömningsinstrumenten ger bra bakgrundsinformation om den sökande och utgör ett bra underlag för bedömning och beslut. Samtliga intervjuade uppger att IB är implementerad i enheterna och används vid alla nybesök. Däremot

används inte förändringsplanen som ska ersätta den tidigare arbetsplanen fullt ut vid samtliga enheter.

Enheten för hemlösa uppger att arbetet med IB behöver utvecklas, framförallt när det gäller den första inledande bedömningen, vilket kommer att ske i samband med en planerad omorganisation då detta arbete kommer att flyttas från hemlöshetsmottagningen till sektionen för ekonomiskt bistånd. De flesta klienter som är aktuella vid Enheten för hemlösa har också kontakt med någon av de övriga sektionerna inom enheten, där det görs en omfattande utredning som även innefattar försörjning, försörjningshinder och barn. Det framförs att det finns behov av att i den nya organisationen hitta en fungerande samverkan mellan ekonomiskt bistånd och övriga sektioner när det gäller arbetet med förändringsplanen i förhållande till andra planer som genomförs.

I Skarpnäck arbetar socialsekreterarna med förändringsplaner i alla nybesök men även i äldre ärenden, där det behövs en förändringsplan.

Skärholmen försöker göra förändringsplanen tillsammans med andra aktörer och har kommit längst i samarbetet med Jobbtorg, däremot ännu inte med vuxenenheten. Uppfattningen är att förändringsplanen ger möjlighet till samtal där klienten är delaktig på ett helt annat sätt än när den tidigare arbetsplanen användes.

Några enheter framför att socialsekreterare har haft synpunkter på förändringsplanen. De anser att den är svår att genomföra med klienter där det inte är möjligt att förändra situationen, t.ex. de som varit långtidsberoende på grund av otillräcklig inkomst i form av sjukersättning.

När det gäller FIA som ska användas vid långvarigt bidragsberoende finns fortsatta implementeringsbehov. Instrumentet används i olika omfattning vid enheterna. Några av enheterna har hittills endast använt FIA i ett fåtal fall och i Älvsjö har instrumentet ännu inte börjat användas.

Individuella bedömningar

Arbetet med individuella bedömningar anses inte ha påverkats av införandet av bedömningsinstrumenten, även om svaren på de frågor som ställs ger omfattande information om den sökandes hela livssituation. Flera enheter påpekar att det framförallt är den enskilde handläggarens yrkeserfarenhet som har betydelse för om

individuella bedömningar görs på ett adekvat sätt. Enheten för hemlösa poängterar att de ofta gör individuella bedömningar, inte minst i arbetet med att hjälpa personer ur hemlösheten. Östermalm betonar att det är viktigt att göra individuella bedömningar utifrån de sökandes olika förutsättningar, särskilt när det gäller personer med komplex psykisk problematik.

Kunskapsinhämtande och övrig metodutveckling

Kunskap inhämtas och sprids i första hand genom gemensamma ärendedragningar och principdiskussioner samt handledning i individuella ärenden. Det saknas tid att ta till sig ny forskning. Det framförs även att det i stort sett saknas evidensbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

Metodutvecklare på hel- eller halvtid finns vid några av enheterna.

Kompetensutveckling sker i hög utsträckning genom de utbildningar och seminarier som erbjuds från staden. Motiverande samtal används som samtalsmetod i olika omfattning vid enheterna. Staden erbjuder MI-utbildning kopplad till bedömningsinstrumenten till samtliga socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd. Skarpnäck har valt att anordna egen MI-utbildning som innefattar både grund- och påbyggnadsutbildning.

I Skärholmen är de biträdande enhetscheferna utbildade MI-coacher och i Hägersten-Liljeholmen kommer två medarbetare att genomgå sådan utbildning. MI-coacherna har till uppgift att utveckla arbetet med motiverande samtal inom enheten.

Några av stadsdelsförvaltningarna samt Enheten för hemlösa uppger att de använder screeningsinstrumenten Audit och Dudit⁵ vid misstänkt alkohol- respektive narkotikamissbruk samt FREDA⁶ i ärenden där det förekommer våld.

⁵ AUDIT är ett instrument för identifiering av riskfylld och skadlig alkoholkonsumtion. DUDIT är ett bedömningsinstrument som används för att identifiera personer med drogrelaterade problem.

⁶ FREDA består av tre standardiserade bedömningsmetoder som används i arbetet med personer som utsatts för våld i nära relationer. FREDA-kortfrågor, som framförallt används inom enheterna för ekonomiskt bistånd, är ett formulär som ger professionella stöd för att fråga om våld. FREDA-beskrivning ger en närmare beskrivning av karaktären och omfattningen av det våld som en person varit utsatt för, såväl psykiskt som fysiskt och sexuellt. FREDA-farlighetsbedömning avser att ge en bild av risken för fortsatt våld och dödligt våld.

Flera av de intervjuade framför att allt fler sökande med komplex problematik handläggs enbart inom ekonomiskt bistånd. Vid Enskede-Årsta-Vantör har därför en av förvaltningens två enheter för ekonomiskt bistånd infört att handläggarna arbetar två och två i team för att avlasta och minska känslan av att vara ensam i svåra ärenden. Utöver ärendedragning i grupp avsätts även särskild tid för teamarbete. Detta arbetssätt ska utvärderas under sommaren och fortsätter till hösten.

Flera av enheterna påtalar att boendefrågan är ett ständigt återkommande problem som tar mycket arbetstid och resurser i anspråk. Det är vanligt att klienterna har omfattande problematik som gör att de inte klarar sin boendesituation. Att få till ett samarbete med landstinget uppges vara viktigt i detta sammanhang.

Älvsjö har försökt ta fasta på kunskapen om att det är ogynnsamt att vara beroende av ekonomiskt bistånd under lång tid och därför särskilt fokuserat på att arbeta med denna målgrupp, inte minst långtidsberoende barnfamiljer.

Från Skarpnäck påpekas att det är svårt att i praktiken arbeta utifrån kunskapen om att det är betydelsefullt att träffa klienterna ofta för att förändringar ska komma till stånd. Omfattande administration och många möten tar tid från det direkta klientarbetet.

I och med den omorganisation som genomförs vid Enheten för hemlösa hösten 2014 kommer socialsekreterarna inom ekonomiskt bistånd att bli mer specialiserade och inrikta arbetet mot olika former av problematik, bland annat arbetslöshet och missbruk. Det kommer också att genomföras särskilda satsningar på dokumentationen.

I Skärholmens stadsdelsförvaltning pågår ett lokalt utvecklingsarbete kring intern samverkan där hela socialtjänsten är involverad.

Östermalm försöker fokusera arbetet mot de målgrupper som står långt från arbetsmarknaden, till exempel personer med fysisk och psykisk ohälsa, kognitiva funktionsnedsättningar eller tidigare missbruksproblematik.

De intervjuade framför att tillgången till IT-tekniska lösningar påverkar det administrativa arbetet, såsom bärbara datorer och fungerande skrivare, chattfunktioner och att aktuella dokument finns inlagda i sociala system (paraplysystemet). Från Farsta framförs att framförallt unga socialsekreterare är duktiga att utnyttja

tekniken. Samtidigt påpekas att det finns många förbättringsområden inom området.

Personalsituation

Vid de flesta enheter som handlägger ekonomiskt bistånd är personalomsättningen omfattande, men kan variera i perioder. Ekonomiskt bistånd ses av många som en bra första arbetsplats efter socionomexamen och många socialsekreterare slutar efter kort tid för att gå vidare till andra arbetsuppgifter inom socialtjänsten. Detta präglar verksamheten, eftersom mycket resurser krävs för att rekrytera och introducera nyanställd personal, både av chefer och av kollegor.

Såväl Farsta som Östermalm uppger att personalomsättningen är konstant stor. Eftersom Farsta har anställt många nyutexaminerade socionomer har en erfaren socialsekreterare arbetat som mentor och enhetens metodutvecklare arbetat med frågor kring yrkesrollen.

Skarpnäck uppger att de för närvarande har stor personalomsättning och även Enheten för hemlösa har stora rekryteringsbehov.

Bromma har liten personalomsättning bland socialsekreterare, men har däremot haft stor personalomsättning bland chefer. Även vissa andra förvaltningar har haft personalomsättning bland arbetsledare.

Enskede-Årsta-Vantör som haft en tämligen låg personalomsättning det senaste året påpekar att det är möjligt att genomföra utvecklingsarbete först när personalsituationen är stabil. Även Hägersten-Liljeholmen har för tillfället en relativt stabil personalsituation.

Arbetsbelastning

Socialsekreterarna vid de intervjuade enheterna har 40 till 75 aktuella ärenden per handläggare, beroende på om socialsekreteraren ansvarar för all handläggning i ärendet eller om delar av arbetsuppgifterna, såsom utbetalningen av det ekonomiska biståndet, sköts av bidragshandläggare. Bidragshandläggarna har fler ärenden, från 50 till 115 ärenden. Generellt sett är arbetsbelastningen hög. Flera av de intervjuade påpekar att antalet aktuella ärenden per handläggare bör minska, men att detta inte är det enda måttet på hur stor arbetsbelastningen är. Ärendenas komplexitet påverkar också liksom tillgången till arbetsledning, kontinuiteten i arbetsgruppen med mera. Östermalm uppger till exempel att en stor del av de personer som är aktuella vid enheten för ekonomiskt bistånd har omfattande psykiska problem.

Några stadsdelsförvaltningar har ersatt bidragshandläggartjänster med socialsekreterartjänster. Från Skarpnäck påpekas att upplevelsen av stress är olika beroende på erfarenhet och förmåga att prioritera, men att det ideala ärendeantalet per handläggare är cirka 50, eftersom det ger möjlighet att ha kontroll i ärendena.

Olika insatser görs för att förhålla sig till den arbetssituation som råder vid respektive enhet. Enskede-Årsta-Vantör uppger att de har lagt ner mycket arbete på att identifiera vad som ger stress och hur man kan hitta struktur i arbetet utifrån den höga arbetsbelastningen. Eftersom den nyanställda inledningsvis inte kan ha lika många klientärenden som de som arbetat längre, blir arbetssituationen tyngre för kollegorna då inflödet av nya ärenden är konstant. Hur introduktionen av den nyanställda genomförs är beroende av om den tidigare anställda finns kvar inom förvaltningen, om platsen varit vakant etc. Det påpekas också att det är viktigt att den nyanställda skolas in i arbetet av en kollega som finns kvar inom enheten.

Skärholmen påpekar att personalsituationen för närvarande är relativt god. Arbetsbelastningen har minskat i och med att antalet bidragshushåll är färre jämfört med tidigare, samtidigt som bemanningen har behållits. En introduktion för nyanställda håller på att utarbetas och det finns en lathund över handläggningsrutiner som alla har tillgång till. Det finns också en egen mapp för ekonomiskt bistånd i datorn med olika dokument som arbetsgruppen tagit fram.

I Enskede-Årsta-Vantör finns sedan 2011 två resurscoach-tjänster som kan utföra praktiska uppgifter i vissa ärenden, till exempel att hjälpa klienten i vård- och myndighetskontakter eller att ordna ID-kort. Genom överanställning har en pooltjänst inrättats som kan gå in och arbeta där det behövs vid mottagningen eller enheterna för ekonomiskt bistånd.

Tillgången till arbetsledning och administrativa kringresurser varierar mellan förvaltningarna. Såväl Skärholmen som Hägersten-Liljeholmen har två biträdande enhetschefer inom ekonomiskt bistånd, vilket ger möjlighet till bättre uppföljning, större tillgänglighet för handledning till socialsekreterarna och förutsättningar att delta i vissa klientbesök.

EFFEKTIVITET

Uppföljning

Uppföljning i individuella ärenden görs i samband med ärendegenomgångar i grupp eller i arbetsledarens samtal med enskilda handläggare. Stickprovskontroller görs i utredningar och i journalanteckningar. Flera enheter uppger att användningen av IB följs upp av arbetsledare vid mottagningen i samband med att ärendet förs vidare till enheten för ekonomiskt bistånd. Likaså görs en genomgång av ärendet i de fall utbetalningen av ekonomiskt bistånd förs över från socialsekreterare till bidragshandläggare.

Det är även vanligt att enheternas FUT-utredare⁷ gör stickprovskontroller i vissa ärenden. Omfattande aktgranskningar har bland annat genomförts i Skärholmen och Östermalm.

Älvsjö saknar rutiner för att säkerställa att bedömningsinstrument används, men uppger att inflödet av nya ärenden inte är så stort, att enhetschefen är inne i de flesta ärenden och ser att IB används. Däremot uppges att enheten ännu inte börjat använda FIA och att förändringsplanen inte används fullt ut. Även Enheten för hemlösa saknar rutiner för att följa upp användningen av IB.

Uppföljning av användningen av FIA saknas vid de flesta enheterna.

Arbetsledare gör regelbundet så kallad kretsgenomgångar med handläggande socialsekreterare. I Skarpnäck har enhetschefen en resultatdialog med medarbetarna var tredje månad där de gemensamt går igenom målet för enskilda klienter, om bedömningsinstrumenten har använts och om förändringsplan finns med mera.

I Farsta kommer en processkartläggning av enhetens arbete att göras utifrån det ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som tagits fram av förvaltningen. Olika dokument kommer att kopplas till processen och ge underlag till systematiskt lärande, inte minst när det gäller introduktionen av nyanställda. Samtidigt påpekas att det måste finnas möjlighet att avsätta tid för att ta till sig arbetsrutinerna.

TILLGÄNGLIGHET

Av de tillfrågade enheterna har endast Skärholmen jour hela dagen inklusive under lunchen. I Farsta är en socialsekreterare från försörjningsstöd placerad i receptionen, vilket bidragit till en god tillgänglighet för de sökande. Flera av enheterna hänvisar till en öppen reception och till en tillgänglig mottagningsfunktion. Älvsjö,

⁷ FUT- Felaktiga utbetalningar

som är en liten stadsdelsförvaltning har sin mottagningstelefon öppen en timme tre dagar i veckan och en öppen telefon till socialsekreterare på ekonomiskt bistånd varje eftermiddag från klockan 13.00.

Enligt stadens riktlinjer ska en nybesökstid erhållas inom 14 dagar, vilket alla tillfrågade enheter erbjuder. Vid vissa stadsdelsförvaltningar sker nybesöket på mottagningsenheten, som även kan behålla ärendet en begränsad tid.

TRYGGHET OCH SÄKERHET

Barnperspektiv

I kvalitetsgranskningen påtalades att barnperspektivet generellt sett behövde öka i utredningar som gäller ekonomiskt bistånd. I de framtagna bedömningsinstrumenten finns frågor om barn, vilket enligt de intervjuade leder till ett ökat fokus på barnens situation. Utifrån resultatet i kvalitetsgranskningarna har barnens situation diskuterats i samband med enhetsmöten, ärendedragningar och vid uppföljning av ärenden. Några förvaltningar har genomfört särskilda metoddagar om barnperspektiv.

Antalet familjer med barn som är aktuella inom ekonomiskt bistånd varierar mellan enheterna. Enheten för hemlösa tar inte emot familjer med hemmavarande barn och i Hägersten-Liljeholmen och Östermalm är antalet aktuella barnfamiljer begränsat.

Enheten för hemlösa uppger att de alltid i samband med beslut prövar om det finns särskilda behov som gäller barnen. Flertalet förvaltningar skriver in i avslagsbesluten på vilket sätt beslutet påverkar barn, däremot uppges att barnens situation inte alltid beskrivs i journalanteckningarna. Ett undantag är Enskede-Årsta-Vantör där barnperspektivet ingår i enhetens åtagande och följs upp i tertiärrapporten och där barnens situation beskrivs under särskild rubrik i journalanteckningarna. I Skärholmen har barnens behov skrivits in som en punkt i verksamhetsplanen och i Bromma har barnperspektivet tagits upp i brukarundersökningen 2014. I Farsta och Hägersten-Liljeholmen har handboken "Barnperspektiv och ekonomiskt bistånd använts. Handboken har tagits fram vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning.

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 Initial bedömning (IB) har implementerats vid samtliga enheter, men förändringsplanerna som ersätter de tidigare arbetsplanerna används ännu inte fullt ut.
- FIA (Förutsättningar Inför Arbete) är ett omfattande bedömningsinstrument som än så länge används i relativt liten omfattning vid enheterna. Kartläggnings- och bedömningsinstrument som behandlar delar av det som tas upp i FIA används vid vuxenenheterna (ASI⁸) och inom socialpsykiatri och funktionshinderomsorgen (DUR⁹). Det kan finnas behov av att samordna användningen av dessa instrument i de fall de sökande är aktuella vid flera enheter.
- 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.
- Resultatuppföljning är generellt sett ett utvecklingsområde.
- I intervjuerna framkommer att samtliga enheter anser att införandet av IB, förändringsplan och FIA-intervjun har bidragit till att öka den enskildes delaktighet i planering och genomförande av insatser. Det finns dock behov av att utveckla ytterligare former för brukarmedverkan.

⁸ ASI-intervjun är en standardiserad bedömningsmetod för utredning och uppföljning. Den används också som underlag för planering och utveckling av vård och behandlingsinsatser.

⁹ DUR är ett utredningsmaterial som används inom funktionshinderområdet i Stockholms stad. Syftet med DUR är att skapa en gemensam och systematisk dokumentation.

- 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 att i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.
- Samverkan med andra enheter inom förvaltningen fungerar i regel bra, liksom med jobbtorgen. Däremot framförs att samarbetet med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och olika verksamheter inom Landstinget behöver utvecklas.
- Personalomsättningen är generellt sett stor, vilket påverkar förutsättningarna att utveckla arbetet inom ekonomiskt bistånd. Många socialsekreterare är nyutexaminerade, saknar tidigare praktisk erfarenhet av socialt arbete och har behov av omfattande stöd.
- Arbetsbelastningen uppfattas vara hög, även om några enheter uppger att antalet ärenden per handläggare minskat något. Det påpekas att användningen av kartläggnings- och bedömningsinstrumenten leder till att kvaliteten i utredningarna ökar samtidigt som utredningsarbetet blir mer omfattande och tar längre tid i anspråk än tidigare.
- Stadsdelsförvaltningens storlek och organisation påverkar hur arbetet med ekonomiskt bistånd är utformat. Antalet arbetsledare i relation till antalet handläggare och omfattningen av administrativa kringresurser med mera varierar och har bland annat betydelse för hur arbetssituationen upplevs.