



Stockholms
stad

**Utredning av
införande av
stadsövergripande
uppföljning av
socialtjänstens insatser
Oktober 2020**

[stockholm.se](https://www.stockholm.se)

Sammanfattning

I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten för Stockholms stad år 2020 fick socialnämnden i uppdrag att utreda hur man kan införa en stadsövergripande uppföljning av socialtjänsten med tydligare fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens insatser. Syftet med att införa en stadsövergripande systematisk uppföljningsmodell är att skapa förutsättningar för att socialtjänsten ska få bättre och mer användbar kunskap om i vilken utsträckning brukare uppfattar att socialtjänstens insatser bidrar till positiva förändringar i deras livssituation. En systematisk uppföljningsmodell förväntas samla in information om ifall insatserna leder till förbättring för individen dels på individnivå och dels på en aggregerad nivå. Information från uppföljningar ur ett aggregerat perspektiv kommer kunna vara ett viktigt bidrag till den kontinuerliga verksamhetsutvecklingen som bedrivs inom socialtjänsten, både stadsövergripande och lokalt.

Den övergripande målsättningen med denna rapport är att ta fram förslag på ett antal frågor som fokuserar på brukarens egen uppfattning, om effekten av socialtjänstens insatser. Frågorna ska vara applicerbara inom samtliga verksamhetsområden. Förslaget på en stadsövergripande uppföljningsmodell, där skillnader för brukaren är i fokus, förväntas kunna föras in i arbetet med moderniseringen av stadens sociala system och det nya verksamhetssystemet Esset.

Kartläggningen av de befintliga uppföljningsstrukturerna visar tydligt den bredd av uppföljningssätt som existerar inom socialtjänstens olika verksamhetsområden och att inom vissa verksamhetsområden kommer brukaren tydligt till tals. Det är samtidigt tydligt att det saknas en enhetlighet över verksamhetsområdena i frågor som berör brukarens egen uppfattning om förändring i sin situation på grund av socialtjänstens insatser. Inom Stockholms stad finns det idag begränsade möjligheter att från individuppföljningarna aggregera ett stadsövergripande resultat av vad som framkommer om brukarnas uppfattning om insatsen. Utredningens bedömning är att en övergripande, gemensam, uppföljning med ett avgränsat antal frågor som ställs till alla individer som tar del av insatser från socialtjänsten i Stockholms stad, kommer ge viktig och nödvändig information och kunskap för såväl individer som för verksamheter.

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrund	5
Syfte och mål	5
Avgränsningar.....	6
Metod och genomförande.....	6
Uppföljning inom socialtjänsten	7
Systematisk uppföljning	8
Resultat.....	10
Kartläggning av befintliga uppföljningsstrukturer	10
Brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd.....	13
Brukarperspektiv	15
Verksamhetsperspektiv	17
Ytterligare perspektiv att beakta	18
Diskussion.....	19
Förslag	22
Bilaga	24

Bakgrund

I den av kommunfullmäktige beslutade budgeten för Stockholms stad år 2020 fick socialnämnden i uppdrag att utreda hur man kan införa en stadsövergripande uppföljning av socialtjänsten med tydligare fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens insatser. Fyra utredare på socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor tilldelades uppdraget, vars genomförande är beskrivet i denna rapport.

Det är den beslutande nämnden som ansvarar för att den enskilde får sin biståndsbedömda insats verkställd enligt det beslut som nämnden har fattat. Den beslutande nämnden har därför ett ansvar för att insatsen följs upp. Den beslutande nämnden ska också dokumentera uppföljningen. I de flesta fall är det inte reglerat hur uppföljningen ska göras. Det är dock viktigt att uppföljningen görs systematiskt och bygger på uppgifter från den enskilde och från den som svarar för genomförandet. Om uppföljningen standardiseras kan den skapa förutsättningar för systematisk uppföljning och på så sätt generera kunskap om olika insatsers resultat.¹

Syfte och mål

Syftet med att införa en stadsövergripande systematisk uppföljningsmodell är att skapa förutsättningar för att socialtjänsten ska få bättre och mer användbar kunskap om i vilken utsträckning brukare uppfattar att socialtjänstens insatser bidrar till positiva förändringar i deras livssituation. En systematisk uppföljningsmodell förväntas samla in information om huruvida insatserna leder till förbättring för individen dels på individnivå och dels på en aggregerad nivå. Information från uppföljningar ur ett aggregerat perspektiv kommer kunna vara ett viktigt bidrag till den kontinuerliga verksamhetsutvecklingen som bedrivs inom socialtjänsten, både stadsövergripande och lokalt.

Den övergripande målsättningen med denna rapport är:

- Att ta fram förslag på ett antal frågor som fokuserar på brukarens egen uppfattning om effekten av socialtjänstens insatser. Frågorna ska vara applicerbara inom samtliga verksamhetsområden.
- Att ta fram förslag till hur en stadsövergripande uppföljningsmodell, där skillnader för brukaren är i fokus, kan införas i samverkan med moderniseringen av sociala system och det nya verksamhetssystemet Esset.

¹ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2015.

Avgränsningar

Uppdraget innebär att utreda hur en stadsövergripande uppföljning av socialtjänsten med tydligare fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens biståndsbedömda insatser skulle kunna införas. Det innebär en avgränsning mot insatser som erbjuds som service.

Uppdraget omfattar i detta läge inte ett införande av sådan uppföljning. Uppdraget är även avgränsat till uppföljning av insatser som är initierade av myndighetsbeslut och omfattar således inte serviceinsatser eller utföres uppföljningar.

Metod och genomförande

Utredningen som genomförts har bestått av två delar.

Inom ramen för den första delen har ansvariga utredare kartlagt befintliga uppföljningsstrukturer av insatser initierade av ett myndighetsbeslut inom socialtjänstens olika områden.

Kartläggningen har genomförts genom intervjuer med utredare vid socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor från både kompetenscenter barn och unga samt kompetenscenter vuxna, för respektive verksamhetsområde inom socialtjänsten. Intervjuerna har belyst hur de befintliga uppföljningsstrukturerna och metoderna ser ut i respektive verksamhetsområde och har innefattat dialog kring pågående uppdrag som berör uppföljning av biståndsbedömda insatser. Kartläggningen har även omfattat en genomgång av aktuella riktlinjer för respektive verksamhetsområde i den del som rör uppföljning kring beslutade insatser.

Den andra delen av utredningen har bestått i omvärldsbevakning avseende systematisk uppföljning varvid information om modeller för systematisk uppföljning inom socialtjänst har inhämtats från Socialstyrelsen och SKR (Sveriges kommuner och regioner).

Resultatet av dessa två delar har sedan analyserats i syfte att ta fram ett förslag på hur staden kan införa en stadsövergripande uppföljning av socialtjänsten med tydligare fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens insatser. Efter överväganden och bedömning beslutades att utredningen vidare skulle undersöka om de frågor till brukare som finns föreslagna av SKR skulle kunna vara en utgångspunkt för uppföljning i staden.²

² Verksamhetssystem som stöd för systematisk uppföljning - Förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd, Sveriges Kommuner och Regioner SKR, 2019

För att undersöka om frågorna är relevanta och möjliga att bygga en stadsövergripande uppföljning på har utredningen haft en aktiv brukarmedverkan. Förslag på frågeställningar och upplägg för uppföljningsmodell har presenterats för enskilda brukare, brukarreferensgrupper samt brukarorganisationer. Utredningen har inhämtat brukarnas synpunkter, idéer och vidare kommentarer i det fortsatta arbetet. På liknande sätt har även socialtjänstens verksamheter involverats och fått möjlighet att lämna sina synpunkter och reflektioner på utredningen.

Under utredningens gång har avstämning genomförts med kollegor som arbetar i projektet kring ESSET för att undersöka om och i så fall hur utredningens resultat och de utvalda frågorna skulle kunna integreras i det nya verksamhetssystemet.

Uppföljning inom socialtjänsten

Det är den beslutande nämnden som ansvarar för att den enskilde får sin biståndsbedömda insats verkställd enligt det beslut som nämnden har fattat. Den beslutande nämnden har därför ett ansvar för att insatsen följs upp enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen³. Den beslutande nämnden behöver också dokumentera uppföljningen. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS: 2014:5) beskrivs både vad som ska och vad som bör dokumenteras i samband med en uppföljning.

I 5 kap. 23 § SOSFS 2014:5 framgår att: *Åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma ska gälla åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde. Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har fört fram några klagomål till nämnden på handläggningen av ett ärende eller på genomförandet av en insats och i så fall vilka åtgärder som har vidtagits av nämnden.*

Det finns dessutom en rad allmänna råd som anger vad nämnden bör dokumentera vid en uppföljning. Dessa beskrivs enligt följande:

Av dokumentationen bör det framgå

³ Socialtjänstlag (2001:453)

- när och på vilket sätt insatsen har följts upp,
- hur den enskilde uppfattar insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,
- om nämnden har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i uppföljningen och i så fall vilken eller vilka,
- vilken bedömning nämnden har gjort av om insatsen har genomförts enligt nämndens beslut och gällande författningar,
- vilken bedömning nämnden har gjort av den enskildes situation, och
- om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen.

Stadens riktlinjer ska komplettera Socialstyrelsens föreskrifter om handläggning och dokumentation. I vissa av riktlinjerna framkommer uppgifter om hur ofta en uppföljning bör ske, vilka som ska delta och vilka dokument som ska användas, utvärderas och uppdateras. De riktlinjer som är framtagna efter Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation publicerades 2015 hänvisar i stor utsträckning till denna handbok.

Systematisk uppföljning

För att ge en ökad förståelse för behovet av en stadsövergripande modell för uppföljning av socialtjänstens insatser kommer detta avsnitt att sammanfatta innebörden och nyttan av systematisk uppföljning.

Nyttan och vikten av att följa upp en verksamhet görs inom de flesta områdena i samhällslivet. Inom socialtjänsten är systematisk uppföljning ett område som finns med i arbetet med evidensbaserad praktik. En av hörnstenarna inom evidensbaserad praktik är att ta hänsyn till individens egen syn på sin situation och sina problem.⁴ Socialstyrelsen⁵ skriver om systematisk uppföljning: ”Systematisk uppföljning handlar om att dokumentera arbetet med enskilda klienter för att följa upp hur det går för dessa klienter och om att sammanställa denna information i syfte att utveckla och förbättra verksamheten. Nyttan och användningen av systematisk uppföljning kan delas in i tre olika nivåer: i det direkta arbetet med klienter (individuell uppföljning), på verksamhetsnivå för att utveckla verksamheten (verksamhetsuppföljning) och på nationell nivå i form av exempelvis öppna jämförelser (nationell uppföljning). Ett tungt argument för att använda systematisk uppföljning är den

⁴ Kunskapsguiden <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/ekonomiskt-bistand/jamstalldhet-inom-ekonomiskt-bistand/verksamhetsuppfoljning-for-utveckling/>

⁵ Socialstyrelsen ”Systematisk uppföljning Beskrivning och exempel” 2014, s.7

transparens den ger av verksamheten och i förlängningen den nytta det medför för klienterna”

I förslaget till ny socialtjänstlag⁶ lyfts vikten av att stödja en förändring i den enskildes livssituation och att kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten där de som får del av insatserna är en viktig del. Här framhålls att kärnan i det sociala arbete som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg är själva klientarbetet och det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan och respekt för den enskildes integritet är av stor betydelse för kvaliteten i arbetet. En kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheterna blir därmed mycket angelägen.

När uppgifter sammanställs på gruppnivå går det att få en överskådlig bild över hur verksamheten fungerar samt kring vad som kan behöva utvecklas. Med hjälp av systematisk uppföljning går det att få kunskap om enskilda klienters eller grupper förändringar, men det går dock inte att förklara orsaken till förändringar hos enskilda klienter. Däremot kan de uppmätta förändringarna ses som indikationer på att en viss typ av insats eller vissa kombinationer av insatser har bidragit till en förbättring eller försämring. Systematisk uppföljning ger alltså inte kunskap om en insats generella effekter. Insatsen kan vara en förklaring, men för att kunna dra säkra slutsatser om en insats effekter krävs vetenskapliga effektutvärderingar där det kontrolleras för om andra faktorer än insatsen har påverkat resultatet.⁷

Frågor om att inom socialtjänsten öka brukares delaktighet lyfts på olika håll. Socialstyrelsen lyfter att brukarinflytande på en nivå kan öka förutsättningarna för delaktighet på en annan nivå:

”Brukarinflytande är ett samlingsnamn för insatser och aktiviteter som syftar till att stärka vård- och omsorgstagares inflytande. De kan finnas på flera nivåer. Brukarinflytande på individnivå, verksamhetsnivå och systemnivå påverkar varandra. Stärkt inflytande på en nivå kan öka förutsättningarna för inflytande på de andra nivåerna.”⁸, Storsthlm lyfter frågan i en inspirationsskrift om brukarmedverkan i vilken en grupp forskare ger råd om hur brukardelaktighet kan utvecklas, t.ex. genom att upprätta riktlinjer

⁶ Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47

⁷ Systematisk uppföljning, Beskrivning och exempel, Socialstyrelsen, 2016

⁸ Om vård- och omsorgstagares delaktighet. Socialstyrelsen juni 2015.

och policydokument för brukarinflytande och att upprätta lokala rutiner för uppföljning av insatser på individnivå.⁹

Resultat

Här följer en beskrivning av det som utredningen kommit fram till. Det inleds med kartläggning av befintliga uppföljningsstrukturer. Därefter följer de frågor som föreslås användas i den stadsövergripande uppföljningsmodellen, samt de synpunkter på frågorna som framkommit i dialog med brukare och brukarorganisationer samt från representanter från socialtjänstens olika verksamheter.

Kartläggning av befintliga uppföljningsstrukturer

Inom ramen för uppdraget att utreda hur man kan införa en stadsövergripande uppföljning av socialtjänstens insatser har ansvariga utredare gjort en översyn av socialtjänstens befintliga uppföljningsstrukturer vad gäller beslutade insatser, genomförts.

Fokus för översynen har framförallt varit på vilket sätt brukarens egen uppfattning om insatsens effekt kommer fram i uppföljningen samt hur ofta och i vilken form uppföljningen görs. Den struktur för uppföljning som föreslås i denna rapport är tänkt att komplettera befintliga uppföljningar.

Vuxen, missbruk och beroende

Inom stadens vuxenenheter som möter individer som ansöker och stöd och hjälp för sitt missbruk/beroende används en standardiserad bedömningsmetod i intervjuform som är särskilt avsedd för användning i missbruks- och beroendeverksamhet. Den finns i två varianter, en grundintervju (ASI Grund) och en uppföljningsintervju (ASI Uppföljning). Denna metod rekommenderas i de nationella riktlinjerna.¹⁰

ASI innehåller sammanlagt 180 frågor inom sju livsområden såsom exempelvis hälsa, arbete och försörjning samt användning av

⁹ Storsthlm "Inflytande Inspirationsskrift från Regionala samrådet för psykiatri och berodendefrågor i Stockholms län" S.18
<https://vardgivarguiden.se/globalassets/avtal/vardavtal/lou/psykiatri-beroendevard/inflytande-inspirationsskrift.pdf?isOldDocPage=true>

¹⁰ Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende, Socialstyrelsen, 2019

alkohol och narkotika. Uppföljning av ASI-intervjun görs efter 6 månader.

Inom Stockholms stads vuxenenheter används i vissa fall även UBÅT (Uppföljning och beskrivning av åtgärder) vid uppföljning av insatser. UBÅT tar sikte på systematisk uppföljning och kan genomföras under insatsens gång eller då en insats avslutas. Frågorna i UBÅT berör bland annat individens inflytande och nöjdhet.

Våld i nära relation

Inom verksamhetsområdet våld i nära relation saknas ett standardiserat metodstöd för uppföljning inom stadens socialtjänst. Dock används Socialstyrelsen standardiserade bedömningsmetod FREDa i stor utsträckning. FREDa består av tre instrument:

- FREDa-kortfrågor, som är ett stöd för att fråga om våld i enskilda ärenden.
- FREDa-beskrivning, som är en hjälp för att få en uppfattning om karaktären på det våld som förekommit eller förekommer.
- FREDa-farlighetsbedömning, som hjälper socialtjänsten att bedöma risken för fortsatt utsatthet och utgör en del i utredningen om behov av skydd.

Uppföljningen inom verksamhetsområdet består i möte mellan handläggare, individ och utförare där genomförandeplan och uppsatta mål går igenom. Uppföljningen varierar i frekvens beroende på individens situation. Insatser som samtalsstöd följs upp var tredje till var sjätte månad, medan insatser som skyddat boende vanligen följs upp en gång i veckan eller en gång i månaden.

Socialpsykiatri

Inom stadens enheter för socialpsykiatri används det strukturerade utredningsmaterialet DUR vid utredning och uppföljning. DUR är ett strukturerat utredningsmaterial som används för att utreda enskilda personers ansökan om och behov av stödinsatser.

Beslutade insatser inom socialpsykiatri följs upp med stöd av DUR-uppföljning. Vidare följs beställning av insats samt den upprättade genomförandeplanen upp med utföraren och individen.

I DUR-uppföljningen ställs frågor om individens delaktighet och trygghet, samt på vilket sätt stödet påverkar ens vardag. Brukaren får möjlighet att framföra sin egen uppfattning om hur insatsen fungerar.

Varje insatsbeslut följs upp och utvärderas kontinuerligt eller vid förändringar. Uppföljningen sker vanligtvis i samtal mellan handläggare, individ och utförare.

Funktionsnedsättning

Inom enheterna för funktionsnedsättning i staden används DUR för utredning och uppföljning på liknande sätt som anges ovan. Vidare följs beställning av insats samt den upprättade genomförandeplanen upp med utföraren och individen. Varje insats bör följas upp var sjätte månad även när den enskilde har ett årsbeslut. Uppföljning av rätten till bistånd ska göras minst en gång per år med hjälp av DUR.

Barn och unga

Barn och unga är ett brett verksamhetsområde och uppföljningsstrukturer är identifierade inom ramarna för bedömningsinstrument, avgränsade verksamhetsområden inom barn- och unga och övergripande strukturer för utredning. Staden arbetar med utrednings- och dokumentationssystemet BBIC (barn behov i centrum) och systemet ger stöd för strukturerad uppföljning.¹¹

Ytterligare exempel på en uppföljningsmetod som används i stadens verksamheter för barn och unga är Socialstyrelsens SU-SUV verktyg, i vilket även en enkät till brukaren fylls i och kan korreleras till olika variabler i insatsen.

Andra exempel på instrument som används i staden och som skulle kunna ingå i uppföljning av insatser är SAVRY (Structured Assessment of Violence Risk in Youth). En korrekt genomförd skattning med SAVRY innebär en strukturerad bedömning av ungas risk för återfall i våldsbrott/andra former av allvarlig kriminalitet och ett stöd i planeringen av behandling och andra insatser för att förhindra detta. Ytterligare exempel är ADAD (Adolescent Drug Abuse Diagnosis) som består av ett antal frågor som rör nio livsområden: fysisk hälsa, skola, arbete, fritid och vänner, familj, psykisk hälsa, brottslighet, alkohol och narkotika. Signs of Safety, som i grunden kan ses som en modell för utredning och uppföljning i socialt barnavårdsarbete i avsikt att säkerställa barns säkerhet och skydd. Samt ORS (Outcome Rating Scale) och SRS (Session Rating Scale) som mäter en klients/patients mående och upplevelse av

¹¹ <https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/handlaggning-och-dokumentation-med-barnet-i-centrum/oppna-insatser--utforma-och-folja-upp/folja-upp-oppna-insatser/>

behandling och är exempel på uppföljningsinstrument som möjliggör systematisk uppföljning och utvärdering.

Sammanfattande om befintliga uppföljningsstrukturer

Några slutsatser som kan dras från kartläggning som presenteras ovan är att individuppföljningen skiljer sig åt mellan verksamhetsområdena, både avseende form och frekvens. Det kan konstateras att det inte finns något enhetligt sätt att följa upp en individs insats samt att individens egna synpunkter och inställningar till insatsen lyfts fram i olika hög grad. Vidare anser ansvariga utredare att en stadsövergripande modell för uppföljning skulle fungera som ett komplement till den befintliga individuppföljningen.

Brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd

Under utredningens omvärldsbevakning av modeller för systematisk uppföljning upptäcktes ett utvecklingsarbete som bedrivits av Sveriges kommuner och regioner (SKR). Detta utvecklingsarbete har genomförts med syfte att underlätta för systematisk uppföljning inom socialtjänsten med stöd av det egna verksamhetssystemet. Arbetet har resulterat i en rapport, *Verksamhetssystem som stöd för systematisk uppföljning - förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd*. Rapporten innehåller bland annat ett förslag på sex frågor riktade direkt till brukare.

Frågorna utgår från olika kvalitetsområden som under utvecklingsprojektet har lyfts fram som viktiga för uppföljning. Var och en av frågorna berör en viss aspekt av kvalitet eller resultat i socialtjänstens arbete. Frågorna handlar om förändring av brukarens situation, om livskvalitet, om betydelsen av stödet, om nöjdhet samt om bemötande och delaktighet.

SKR framför i rapporten att frågor som riktar sig till brukare, som en del i individuppföljningen, är svåra att göra helt generella. Detta eftersom socialtjänstens målgrupp är heterogen, vilket ställer varierande krav på både enkätfrågor och insamlingsmetoder, t.ex. när det gäller frågor till barn eller personer som har en kognitiv nedsättning. Att med några få enkla frågor systematiskt försöka fånga centrala aspekter av kvalitet och resultat i verksamheten utifrån brukarnas upplevelser, som ett komplement till

handläggarnas bedömning, ger dock viktig kunskap för verksamhetsutveckling¹².

De sex frågorna är:

1. Hur har din situation/problematik förändrats sedan insatsen/stödet från socialtjänsten påbörjades/den senaste uppföljningen?
2. Hur har din livskvalitet förändrats sedan insatsen/stödet från socialtjänsten påbörjades/den senaste uppföljningen?
3. Om din situation/problematik/livskvalitet har förbättrats, vilken betydelse har insatsen/stödet från socialtjänsten haft?
4. Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med det stöd du fått från socialtjänsten?
5. Hur har socialsekreteraren/ biståndshandläggaren bemött dig?
6. Hur mycket har du kunnat påverka insatsen/stödet du fått från socialtjänsten?

Varje fråga har graderade svarsalternativ där brukaren skattar sitt svar, vilket möjliggör att svaren kan aggregeras.¹³

Ansvariga utredare upplever att dessa sex frågor är ändamålsenliga inom ramen för att ta fram en modell för stadsövergripande uppföljning där fokus ligger just på förändring i brukarens situation till följd av de insatser man har fått från socialtjänstens sida.

Vidare understryker SKR i sin rapport att bakgrundsinformation ger viktig kunskap om målgrupper i olika avseenden och möjliggör jämförelser mellan grupper. Ålder och kön är exempel på två uppgifter som kan användas för att göra jämförelser, exempelvis vilka insatser som äldre respektive yngre får eller män respektive kvinnor.

När det gäller bakgrundsuppgifter kan befintliga verksamhetssystem innehålla tillförlitlig information. När ett system för systematisk uppföljning skapas behövs relevant bakgrundsinformation som

¹² Verksamhetssystem som stöd för systematisk uppföljning - förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd, SKR, 2019

¹³ Se bilaga.

hämtas antingen från befintliga system eller registreras på nytt i det system som verksamheten skapar för systematisk uppföljning.

Brukarperspektiv

En viktig del av arbetet med att föreslå en stadsövergripande uppföljning har varit att göra brukarens röst hörd och lyfta brukarperspektivet. För att möjliggöra detta kontaktades brukarorganisationer inom olika verksamhetsområden för att presentera de sex föreslagna frågorna och inhämta deras synpunkter. Frågorna som ställdes till brukare handlade bland annat om de tror att frågorna är bra att ställa för att socialtjänsten ska få svar på om insatsen gör någon skillnad, hur det skulle vara att svara på frågorna, hur det ska göras och hur ofta.

Synpunkter och reflektioner inhämtades på följande sätt inom respektive verksamhetsområde:

Barn och unga

- enskilda intervjuer med 5-6 brukare samt
- intervjuer med ungdomar som organisationerna Knas hemma och Maskrosbarn förmedlade.

Socialpsykiatri

- skriftligt svar från Ångestföreningen och SPES, riksförbundet för suicidprevention och efterlevandes stöd,

Funktionsnedsättning

- skriftligt svar från Attention och Autism och aspergerföreningen i Stockholms län samt
- deltagande på sammanträde för socialförvaltningens funktionshindersråd.

Vuxen/missbruk

- deltagande vid ett refrensgruppsmöte där brukarorganisationerna Spelberoendes förening Stockholm, Equal/QvinnoQraft, Stockholmslänkarna och Convictus deltog.

Våld i nära relation

- skriftligt svar från föreningen 1000möjligheter.

Sammanfattning av resultatet av brukarmedverkan

Överlag är de tillfrågade brukarna och brukarföreningarna positiva till att staden inför en stadsövergripande systematisk uppföljning.

Majoriteten av de tillfrågade anser att de föreslagna frågorna är viktiga att ställa och att de är ändamålsenligt för syftet med uppföljningen. Frågorna uppfattas som enkla och tydliga vilket sannolikt underlättar för den som ska svara. Fasta svarsalternativ anses vara en bidragande faktor till att frågorna uppfattas som enkla att svara på. Flera framhåller dock att vissa formuleringar kan behöva förtydligas, som till exempel vad som menas med livskvalitet, och man ser ett behov av att anpassa frågornas utformning efter brukarens förutsättningar.

Brukarna framför att de utvalda frågorna fungerar bra för en övergripande uppföljning, men att det förutsätter att socialtjänsten kompletterar med en individuell och mer fördjupad uppföljning. Frågorna anses således inte kunna ersätta ett vanligt uppföljningsmöte mellan handläggare och brukare. Flera lyfter vikten av att relevant bakgrundsdata finns med när man sedan analyserar svaren på frågorna.

Ett återkommande resonemang som framförts av brukare och brukarorganisationerna är frågan om anonymitet vid besvarande av uppföljningsfrågorna. En brukare som har beviljats en insats av socialtjänsten är i en beroendeställning till socialtjänsten, vilket enligt brukarna och brukarorganisationerna kan leda till att man kanske inte vågar svara ärligt på frågor som rör exempelvis huruvida insatsen lett till en förbättring eller inte samt frågan om hur man har blivit bemött. Detta då det kan vara obekvämt att framföra missnöjdhet kring bemötande samt då det kan finnas en rädsla för att bli av med den insats man beviljats om brukaren svarar att det inte lett till någon förbättring. Brukarorganisationerna framför att det är viktigt att socialtjänsten är tydlig med om och hur brukarens svar kan komma att påverka framtida bedömningar om behov av insats.

Vad gäller frågor om när och hur socialtjänsten bör ställa de föreslagna uppföljningsfrågorna lyftes många olika idéer, bland annat för att det var brukare med erfarenheter från olika delar inom socialtjänsten. Ett förslag var att följa upp efter varje möte. Ett annat förslag var i början av, i mitten av och i slutet av en insats. Andra förslag som framkom var att uppföljning kan ske vid fasta avstämningsperioder under året, exempelvis tre gånger per år i samtliga ärenden som har en pågående insats. Gemensamt för de olika förslagen är att uppföljning bör ske med viss regelbundenhet och inte enbart när en insats har avslutats. När det gäller tillvägagångssätt för uppföljningen är brukarrepresentanterna tydliga med att det är viktigt att det finns valmöjligheter för

brukaren hur man besvarar frågorna och att tillvägagångssättet anpassas efter den enskildes förutsättningar. Förslag som framfördes var digital enkät eller pappersenkät, via telefonsamtal eller muntligt i samband med möte med handläggare.

Verksamhetsperspektiv

För att inhämta ett verksamhetsperspektiv på hypotesen om att införa en stadsövergripande uppföljning med de sex föreslagna frågorna bjöds enhetschefer från olika verksamhetsområden in till en referensgrupp. I referensgruppen representerades följande verksamhetsområden: barn och unga myndighetsutövning, familjestöd, familjevård, missbruk och beroende samt socialpsykiatri. De huvudsakliga frågeställningar som diskuterades var följande:

- Vad ser ni för utmaningar och vinster med att införa en stadsövergripande uppföljningsmodell ur ett verksamhetsperspektiv?
- Hur kan föreslagen uppföljningsmodell kopplas ihop med de uppföljningar som ni gör idag – utifrån era erfarenheter och med beaktande av synpunkter från brukare?

I likhet med synpunkterna från brukarorganisationerna ställde sig referensgruppen positiv till de föreslagna frågorna. Bland annat framhölls att frågorna ansågs vara enkla att besvara, men att de med fördel kunde formuleras ännu enklare med syfte att alla ska förstå frågorna och kunna besvara dem. Tillfrågade enhetschefer såg ett stort värde i förslaget att samma frågor ställs över hela staden. Arbetshypotesen att ställa dessa sex frågor till alla brukare inom alla verksamhetsområden ifrågasattes av några som uttryckte svårigheter i att ställa dessa frågor till barn och unga, och att barns beroendeställning i relation till sina föräldrar behövde beaktas.

Närvarande vid referensgruppen uppgav även vikten av detta inte får innebära merarbete för redan belastade socialarbetare. Om detta innebär en ökad arbetsbörda finns risk att det inte går att genomföra.

Flera närvarande chefer var även tydliga med att uppföljning och information på aggregerad nivå behövs för att socialtjänsten ska kunna veta att vi erbjuder rätt insatser.

Ett annat förslag som lyftes var att till en början testa denna uppföljning i en pilot, innan beslut om att implementera stadsövergripande uppföljning i stor skala.

Ytterligare perspektiv att beakta

Barnperspektiv

Barn och ungas perspektiv finns med i arbetet på så vis att utredningen lyfter vikten av att anpassa formuleringen av frågorna efter barn och ungas ålder och mognad, samt att beakta att barnets utsatthet inte förstärks. Detta gäller även åldersanpassning när det gäller sätt som är bäst lämpat för barn och unga i olika åldrar att kunna besvara frågorna. Dessutom lyfter utredningen att frågor om nyttan av långvariga insatser för barn och unga, såsom till exempel placeringar, kan vara svåra att besvara för barn och unga. Generellt innebär brukardelaktighetsarbete som berör barn och unga samt familjer där barn och unga finns, att barns perspektiv lyfts in i verksamheterna.

Jämställdhetsperspektiv

Jämställdhet är ett annat perspektiv som ansvariga utredare har beaktat inom ramen för detta budgetuppdrag.

Alla individer som ansöker om stöd från socialtjänsten ska kunna beviljas sådant stöd utifrån sina behov, oavsett kön. Inom ramen för de insatser som socialtjänsten erbjuder uppmärksammas ändå att det finns områden där det kan råda ojämställdhet.

I utredning av den nya socialtjänstlagen¹⁴ fastslås att könsuppdelad statistik är ett första viktigt steg för att få en överblick av könsmönster vad gäller individens tillgång till insatser. Dock är könsuppdelad statistik inte alltid tillräckligt för att kunna identifiera och förstå ojämställdhet. Skillnaderna behöver förstås utifrån om de är motiverade eller omotiverade utifrån de behov och önskemål som individen uttryckt, samt om skillnaderna är ett resultat av bemötande och bedömning på grund av könsstereotypa föreställningar, så kallad genusbias.

En gemensam modell för stadsövergripande uppföljning med frågor som ställs till alla som har en pågående insats kan hjälpa oss att belysa dessa frågor och jämförelser kan göras av kvinnors och mäns upplevelser kopplat till beviljade insatser.

¹⁴ SOU 2020:47

Diskussion

Kartläggningen av de befintliga uppföljningsstrukturerna visar tydligt den bredd av uppföljningssätt som existerar inom socialtjänstens olika verksamhetsområden. Inom vissa verksamhetsområden kommer brukaren tydligt till tals exempelvis genom frågor om hur nöjd brukaren är med sin insats och hur detta stöd påverkar hens vardag. Det är samtidigt tydligt att det saknas en enhetlighet över verksamhetsområdena i frågor som berör brukarens egen uppfattning om förändring i sin situation på grund av socialtjänstens insatser. Inom Stockholms stad finns det idag begränsade möjligheter att från individuppföljningarna aggregera ett stadsövergripande resultat av vad som framkommer om brukarnas uppfattning om insatsen. Sammantaget understryker ovanstående behovet av att ha ett avgränsat antal frågor som ställs till alla individer som tar del av insatser från socialtjänsten i Stockholms stad i syfte att kunna följa upp huruvida brukaren anser att insatsen leder till en förändring med möjlighet till aggregering av resultatet.

De av SKR framtagna sex frågorna fångar centrala aspekter av kvalitet och resultat i verksamheterna utifrån brukarnas egna upplevelser. Utredningen har således mynnat ut i bedömningen att de sex frågor som har tagits fram av Socialstyrelsen och SKR med fördel kan användas i en stadsövergripande uppföljning. Det är viktigt att en sådan uppföljning inte ersätter redan befintliga uppföljningar som görs vid olika insatser utan istället tjänar som ett komplement.

Under arbetet har några avgörande frågeställningar identifierats om särskilt viktiga att ta ställning till för att komma vidare till ett konkret förslag på hur en stadsövergripande uppföljning ska kunna införas. Nedan diskuteras de frågeställningar som identifierats under utredningens gång.

Anonymitet

Flera av de brukare och brukarrepresenterade organisationerna som medverkat i denna utredning har framfört fördelar med att den enskilde besvarar de sex frågorna anonymt. Argument som framförts är bland annat att det kan vara lättare för brukare att våga svara uppriktigt om den enskilde tillförsäkras anonymitet. Särskilt har frågan om bemötande lyfts som en potentiell känslig fråga att svara på om svaren inte hanteras anonymt.

Vidare finns det andra faktorer som talar emot att uppföljningsfrågorna ska besvaras anonymt. Huvudargumentet emot en anonymiserad uppföljning handlar om att det finns risk för att socialtjänsten går miste om viktig information i det enskilda fallet om hur individen uppfattar att insatsen motsvarar dennes behov av stöd och hjälp. Socialtjänsten kan inte bemöta och bedöma behov av åtgärder i det enskilda fallet i det fall en brukare visar uttryck för missnöje i en anonymiserad uppföljning.

Svarsfrekvens

En annan aspekt som talar emot en anonymiserad uppföljning är att förutsättningarna för att få in svar på frågorna sannolikt är lägre i en anonym uppföljning än om frågorna skulle besvaras inom ramen för en individuell uppföljning initierad av den handläggare som ansvarar för att följa upp insatsen. Med beaktande av den planering som en implementering alltid kräver, är bedömningen att det skulle generera fler svar i en individuppföljningsmodell än en anonym enkät. Detta då en individuell uppföljning med de sex frågorna, då utgör en del av ett handlägningsförfarande.

Individuppföljning kontra verksamhetsuppföljning

Frågan om anonymitet eller inte i den stadsövergripande uppföljningen är avhängig syftet och nyttan av modellen. En anonymiserad uppföljningsmodell syftar främst till att verksamheterna ska kunna aggregera resultatet och få en generell uppfattning om hur väl brukaren upplever att socialtjänstens insatser leder till en förändring för dem. En uppföljning som inte är anonym utan som sammankopplas till individakten syftar snarare till att socialtjänsten ska kunna förändra eller modifiera pågående insats. Socialtjänsten har en lagstadgad skyldighet att följa upp de insatser som beviljas varför det i dag finns uppföljningsinstrument och strukturer, dessa är anpassade efter respektive verksamhetsområdes behov. I merparten av de olika verksamhetsområdena saknas dock idag möjligheter till att aggregera informationen från de individuppföljningar som görs. Mot bakgrund av detta bedöms den huvudsakliga nyttan och syftet med detta uppdrag vara att som ett första steg skapa bättre förutsättningar för att kunna aggregera brukarnas upplevelser om huruvida socialtjänstens insatser leder till förändring.

Anpassning för olika målgrupper

Under utredningens gång har det tydligt framkommit att det finns ett behov av att de sex föreslagna frågorna anpassas efter den målgrupp som ska besvara frågorna. De föreslagna frågorna bedöms passa bra för vuxna individer som saknar kognitiva eller

språkmässiga begränsningar. För att uppföljningsfrågorna ska kunna vara applicerbara i samtliga verksamhetsområde krävs ett vidare arbete med att anpassa frågorna efter de som ska besvara frågorna, men ned bibehållen innebörd. Anpassningen omfattar dels omformuleringar och dels metod för att besvara, till exempel kan olika former av bild stöd behövas för vissa individer. Det kan också handla om att fylla på texten i anslutning till frågorna med exempel och förslag på vad som frågorna avser. Särskilt viktiga målgrupper där det bedöms finnas behov av att anpassa de sex frågorna eller göra förstärkande insatser är barn och unga, personer med kognitiva funktionsnedsättningar samt personer med migrationsbakgrund.

En annan viktig aspekt som framkommit under utredningen är att inom vissa insatser kan de föreslagna frågorna vara problematiska att ställa. Ett sådant exempel är barn och unga som placerats i familjehem, ett annat exempel är mycket långvariga och stadigvarande insatser såsom bostad med särskild service enligt LSS.

Praktiskt genomförande

Det har under utredningens arbete lyfts att en stadsövergripande uppföljning inte ska innebära merarbete för verksamheterna. Med anledning av det bedöms det vara av stor vikt att uppföljning sker med stöd av det sociala systemet. Ett införande i det sociala systemet skapar även goda förutsättningar för att kunna aggregera resultat på valfri nivå. I nuvarande sociala system saknas tillräckliga förutsättningar för stödja ett införande av en stadsövergripande uppföljning. Utredningen har samrått med projektet modernisering av sociala system som bekräftar möjligheterna att ett uppföljningssystem ska kunna kopplas till Esset. Ett sådant införande skulle då innebära att bakgrundsdata som finns för de personer som beviljas insatser direkt kan hämtas i systemet och på så sätt underlätta för verksamheterna att använda resultatet av uppföljningen i sin verksamhetsutveckling. I Esset finns även möjligheter att trots koppling till respektive individakt anonymisera samtliga eller vissa utvalda frågor.

En struktur för hur frågorna ska ställas till brukarna bedöms kunna byggas in i Esset. Det skulle exempelvis kunna innebära att ett sms skickas till brukarens mobil med en förfrågan om att dela med sig av sina erfarenheter. Att svar önskas från brukaren bör då vara etablerat redan i kontakten med handläggare, samt att svaren samlas in anonymt. När och hur ofta frågorna ska ställas behöver undersökas närmare med respektive verksamhet.

Fördjupad insamlingsmetod

En enkät som inte är knuten till individens ärende och som skickas ut via mail eller mobil till brukare riskerar att få låg svarsfrekvens. Svaren som kommer in befaras också vara från de som av olika skäl är mest benägna att svara, vilket kan vara de resursstarka eller de som är mest upprörda. En alternativ insamlingsmetod som har bättre förutsättningar för att få in svar på frågorna samt svar från brukare från alla verksamheter, är att varje verksamhet årligen har i uppgift att samla in svar från exempelvis tjugo brukare som beviljats insats.

En framkomlig väg kan vara att samtliga brukare som handläggarna i varje verksamhet träffar med start ett fastställt datum, kontaktas för att tillfrågas om de kan svara på de sex frågorna. Den korta intervjun görs av medarbetare i samma eller angränsande verksamhet, eller särskilt utsedd person/er och svaren matas in digitalt. Intervjun består av de sex frågorna och bakgrundsvariabler samt är separerad på verksamhetsområden samt förvaltning. Det kan också finnas möjlighet att utveckla svaren. I ett senare skede kan Esset sannolikt förenkla strukturen för insamlandet. Strukturen föreslås innefatta information riktad till brukare om vikten av att socialtjänsten får ta del av brukarens erfarenheter avseende förändringar i sin situation som en följd av socialtjänstens insatser och att de är slumpmässigt utvalda att ingå i en anonym uppföljning, att intervjun förslagsvis görs per telefon om inte ett möte i samband med handläggarkontakt är möjlig och att brukaren söks maximalt tre gånger per telefon.

Med en sådan struktur ökar sannolikheten att svaren kommer in och att röster från samtliga verksamheter säkerställs. Samtidigt kommer omfattningen av svar att vara tillräckligt stort för att det ska utgöra en betydande bas för att staden ska kunna uttala sig om brukarens upplevelse av hur situationen har förändrats som en följd av socialtjänstens insatser.

Förslag

Mot bakgrund av utredningen som genomförts inom ramen för detta budgetuppdrag föreslås att staden inför en stadsövergripande uppföljning för alla verksamhetsområden som beviljar insatser enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Insatsbeslut som har en varaktighet som understiger en månad föreslås undantas. Förslaget till en stadsövergripande uppföljning innebär att brukaren själv besvarar de sex skattningsfrågorna från SKR samt att brukaren får vara anonym vid besvarandet av frågorna. Den stadsövergripande

uppföljningen kommer inte att ersätta befintliga uppföljningsstrukturer på individnivå mellan socialarbetare och brukare. Detaljerad uppföljningsplan behöver tas fram med beaktande av varje verksamhetsområdets särskilda förutsättningar och behov. Vidare föreslås att den stadsövergripande uppföljningen ska integreras i det framtida verksamhetsstödet Esset, för att möjliggöra automatisk inhämtning av bakgrundsdata kring brukaren som besvarar uppföljningsfrågorna samt för att möjliggöra aggregering av resultatet. Slutligen föreslås att eventuella anpassningar av de sex frågorna för de målgrupper som anges i diskussionen utreds vidare. Som ett första steg skulle en pilot kunna pröva ovanstående uppföljningsmodell. Den skulle kunna omfatta utvalda verksamheter i ett urval av stadsdelsförvaltningarna och genomföras med start under det första halvåret av 2021.

Bilaga

1. Hur har din situation/problematik förändrats sedan insatsen/stödet från socialtjänsten påbörjades/den senaste uppföljningen?
 1. Förbättrats mycket
 2. Förbättrats lite
 3. Ingen förändring
 4. Försämrats lite
 5. Försämrats mycket
 6. Vet inte/har ingen uppfattning

2. Hur har din livskvalitet förändrats sedan insatsen/stödet från socialtjänsten påbörjades/den senaste uppföljningen?
 1. Förbättrats mycket
 2. Förbättrats lite
 3. Ingen förändring
 4. Försämrats lite
 5. Försämrats mycket
 6. Vet inte/har ingen uppfattning

3. Om din situation/problematik/livskvalitet har förbättrats, vilken betydelse har insatsen/stödet från socialtjänsten haft?
 1. Mycket stor betydelse
 2. Ganska stor betydelse
 3. Ganska liten betydelse
 4. Mycket liten/ingen betydelse
 5. Vet inte/har ingen uppfattning

4. Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med det stöd du fått från socialtjänsten?
 1. Mycket nöjd
 2. Ganska nöjd
 3. Varken nöjd eller missnöjd
 4. Ganska missnöjd
 5. Mycket missnöjd
 6. Vet inte/har ingen uppfattning

5. Hur har socialsekreteraren/ biståndshandläggaren bemött dig?

1. Mycket bra
2. Ganska bra
3. Varken bra eller dåligt
4. Ganska dåligt
5. Mycket dåligt
6. Vet inte/har ingen uppfattning

6. Hur mycket har du kunnat påverka insatsen/stödet du fått från socialtjänsten?

1. Mycket
2. Ganska mycket
3. Ganska lite
4. Inte alls
5. Vet inte/har ingen uppfattning