

Handläggare
Shahira Megahid
Telefon: 08-508 25 361

Till
Socialnämnden
2021-09-28

Stadsövergripande uppföljningsmodell inom stadens socialtjänst

Redovisning av budgetuppdrag

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner redovisningen.
2. Socialnämnden överlämnar ärendet till stadsdelsnämnderna för kännedom.

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Enligt kommunallagen är nämnderna ansvariga för uppföljning och kontroll av den verksamhet som de ansvarar för. Uppföljningen inom stadens socialtjänst har flera funktioner. Den säkerställer att satta kvalitetsmål uppfylls och att utförarna i staden följer de riktlinjer, lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Uppföljning av brukarens egen upplevelse av effekten av insatsen är av vikt för att dels tillgodose behovet hos brukaren och dels för att utveckla stadens arbete¹. Fakta som framkommer genom uppföljning är således viktig för förändrings- och förbättringsarbetet. Med hänsyn till uppföljningens betydelse är det nödvändigt att även följa upp och utveckla uppföljningsmetoderna.

¹ Kommunallag (1991:900) 6 kap. 7 §

Socialförvaltningen föreslår en uppföljningsmodell som enhetliggör den befintliga uppföljningen av brukarens upplevelse av effekten av de insatser som erhålls genom socialtjänsten. Uppföljningsmodellen som föreslås inkluderar både individuppföljning utifrån brukarens egen upplevelse med fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens insatser samt en resultatriktad uppföljning med målsättningen att utröna måluppfyllnad kring den biståndsbedömda insatsen. Uppföljningsmodellens tes är att en individuppföljning som används i resultatriktad uppföljning kan ha avgörande betydelse för att få stöd för generellt förbättrad kvalitet i utförda insatser, oavsett om det är en insats för verksamhetsområde barn och ungdom eller missbruk och beroende.

Arbetet med uppdragen har skett tillsammans och i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning och enheten för upphandling och föreningsstöd. Den föreslagna uppföljningsmodellen föranleder nya arbetsätt för stadsdelsförvaltningarna och för socialförvaltningen. Socialförvaltningen föreslår således en pilotstudie som i första hand ämnar pröva den föreslagna modellen med tillhörande frågeformuleringar.

Socialförvaltningen föreslår att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet och redovisningen av budgetuppdrag avseende en stadsövergripande uppföljningsmodell.

Bakgrund

Socialnämnden fick i Stockholm stads budget 2021 i uppdrag att tillsammans med stadsdelsnämnderna utveckla och systematisera uppföljningen av hur klienterna och brukarna upplever effekten av de insatser de erhåller genom socialtjänsten. Vidare ska socialnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna utveckla en modell för verksamhetsuppföljning för samtliga verksamheter inom socialtjänsten oavsett regiform. Socialnämnden ska även enligt Stockholms stads budget 2021 följa upp socialtjänsten i staden med fokus på förändring i brukarens situation på grund av socialtjänstens insatser.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 22 september. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 23 september.

Ärendet

I betänkandet *Hållbar socialtjänst- en ny socialtjänstlag SOU 2020:47* beskrivs kommunernas uppföljning av socialtjänsten. Bland annat beskrivs den tillsyn som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjort. Tillsynen visar att socialtjänsten behöver ta ett större ansvar för att kvalitetsarbetet ska fungera. Allvarliga brister i verksamheten tyder enligt tillsynen på en otillräcklig uppföljning eller på att åtgärder som ämnar förbättra verksamheten är fel riktade.

Tillitsdelegationen har analyserat styrningen av välfärdstjänster i offentlig sektor. Analysen visar att kommunerna ägnar mycket tid åt att mäta och följa upp samtidigt som de har bristande koll på sina verksamheter.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har undersökt kommunernas arbete med systematisk uppföljning av den sociala dygnsvården för barn och unga. I arbetet beskrivs tänkbara orsaker till brister i uppföljningen. Bland annat framkommer problem med kompetensförsörjning, personalomsättning, brist på systematik samt bristande kunskaper i att tolka data.²

Socialförvaltningens uppföljningsansvar

Målet med uppföljning är att säkra god kvalitet för stadens brukare och medarbetare. Uppföljning syftar även till att säkerställa att skattemedel förvaltas på ett resurseffektivt sätt. Uppföljning av verksamheter är också en del i arbetet för att motverka välfärdsbrott.

Enligt Kommunallagen 6 kap. 6 § ska nämnderna ”var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Stadsdelsförvaltningarna ska enligt kommunallagen följa upp sin egen verksamhet. Socialförvaltningen ska följa upp stadens samlade socialtjänstverksamhet. Uppföljningen sker genom bland annat årlig socialtjänstrapport. Vidare har socialförvaltningen fyra inspektörer som kvalitetsgranskar på förhand utvalda områden. Inspektörernas uppdrag är ett komplement till annan tillsyn och omfattar såväl myndighetsutövning som verksamheter i kommunal och egen regi.

Socialförvaltningen upphandlar stadsövergripande avtal för stadens socialtjänst och ansvarar för avtalsuppföljning för verksamheterna. Socialförvaltningen upphandlar utförare för elva olika insatser inom stadens valfrihetssystem (LOV). Familjerådgivning är en av dem och resterande insatser är inom verksamhetsområdena socialpsykiatri och funktionsnedsättning. Det totala antalet upphandlade verksamheter inom LOV är cirka 350 och de följs upp av socialförvaltningen i samarbete med stadsdelsförvaltningarna.

Inom lagen om offentlig upphandling (LOU) upphandlas sociala tjänster för sju olika områden som till exempel inom området barn och unga samt missbruk och beroende. Det totala antalet upphandlade verksamheter inom LOU är cirka 400. Socialförvaltningen ansvarar för dess upphandling och avtalsförvaltning genom att säkerställa att ingångna avtal följs och vid behov vidta åtgärder i syfte att säkra avtalstrohet.

Jämställdhetsanalys

I socialtjänstlagens portalparagraf anges bland annat att socialtjänsten ska främja människors jämlikhet i levnadsvillkor. I utredningen av den nya socialtjänstlagen (SOU 2020:47) beskrivs vikten av ett jämställdhetsperspektiv och hur ett sådant perspektiv bör genomsyra socialtjänstens arbete. Utredningen av den nya socialtjänstlagen föreslår att *jämställda* levnadsvillkor skrivs in som ett mål för socialtjänstens verksamhet. Utredningen menar att könsuppdelad statistik inte är tillräckligt för att kunna identifiera och förstå ojämställdhet. För att förstå skillnaderna krävs analyser utifrån motiverade och omotiverade skillnader mellan könen samt om skillnaderna är ett resultat av bemötande och bedömning på grund av könsstereotypa föreställningar, så kallad genusbias. Alla individer som ansöker om stöd från socialtjänsten ska beviljas stöd utifrån sina behov oavsett kön. En stadsövergripande uppföljningsmodell med frågor som ställs till alla som har en pågående insats möjliggör att jämställdhetsperspektivet belyses och att jämförelser kan göras av kvinnors och mäns upplevelser kopplat till beviljade insatser.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Individ-, verksamhets- och avtalsuppföljning sammanfaller ofta och förvaltningens förslag ämnar sammanlänka resultat från samtliga tre uppföljningsinriktningar. Syftet är att få bättre förutsättningar att garantera att tjänstens utföranderesultat motsvarar ställda krav. Nedan beskrivs de uppföljningsinriktningar som uppföljningsmodellen bygger på.

Individuppföljning

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter krävs individuppföljning för att garantera god kvalitet i beslutade insatser. Utgångspunkten i

individuppföljningen är brukaren och den beslutade insatsen. Syftet är att kontrollera att målsättningar för insatsen uppnås. Inom ramen för en individuppföljning undersöks brukarens egen upplevelse och effekten av den beviljade insatsen.³ Stadsdelsförvaltningarna gör individuppföljningen och resultatet av den dokumenteras i personakten.

Verksamhetsuppföljning

Syftar till att få kunskap om verksamheternas strukturella förutsättningar utifrån följsamhet till lagar, uppdragsbeskrivningar och kommunfullmäktigemål. Vidare syftar verksamhetsuppföljning till att säkerställa god kvalitet samt att resurser förvaltas effektivt och ändamålsenligt. Till exempel innebär det att stadsdelsförvaltningarna kontrollerar att det finns lämpliga och ändamålsenliga rutiner och att personalen har rätt kompetens för det uppdrag de utför.

Avtalsuppföljning

Syftar till att utröna huruvida den avtalade insatsen utförs i enlighet med det som bestämts i avtalet. Inom ramen för avtalsuppföljning bedöms även huruvida utföraren uppfyller krav på seriositet, ledningssystem och dokumentation. Information om hur verksamheterna uppfyller kraven i avtalen är av stor betydelse vid avtalsförlängningar och nya upphandlingar. Socialförvaltningen upphandlar stadsövergripande avtal för stadens socialtjänst. Enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd ansvarar för avtalsuppföljning för samtliga upphandlade verksamheter förutom de i egen regi. Stadsdelsförvaltningarna följer upp de privata i egen regi och socialförvaltningen sammanställer uppföljningarna och redovisar resultaten i en årsrapport.

Uppföljningsmodellen

Den föreslagna uppföljningsmodellen kan möjliggöra för verksamheterna att få en helhetsbild som samlat pekar på utvecklingsområden samt identifierar vilka resultat som leder till måluppfyllelse. Utgångspunkten är att kunskap och fakta från individuppföljningen används och kompletterar det som framkommer i genomförd avtalsuppföljning och verksamhetsuppföljning. För att kunna jämföra, utvärdera och redovisa resultat från individuppföljningar behöver vissa frågor vara enhetliga och genomföras på ett stadsgemensamt sätt. Genom att inhämta och sammanställa avidentifierade kvalitetsdata på individnivå möjliggörs aggregering. Dessa resultat skapar viktig kunskap för såväl politiker, tjänstemän som utförare vilket därmed ökar möjligheten till förändring. Det finns därför anledning att

använda den kunskap och de observationer som socialsekreterare gör i samband med individuppföljningen eller vid ett avslut av ett uppdrag.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd såsom sex frågor riktade till brukare. Frågorna handlar om förändring av brukarens situation, om livskvalitet, om betydelsen av stödet, om nöjdhet samt om bemötande och delaktighet. Vid samtal med handläggare på SKR diskuterades intentionen med framtagandet av en uppföljningsmodell som ämnar inkludera både individuppföljning utifrån brukarens egen upplevelse men också en resultatnriktad uppföljning med målsättningen att utröna måluppfyllnad kring den biståndsbedömda insatsen. Samtal och input från SKR resulterade till att använda tre av deras sex framtagna frågor och komplettera med ytterligare två frågor av mer resultatnriktad karaktär.⁴

Vidare har uppföljningsmodellen i allmänhet och frågeformuleringarna i synnerhet diskuterats och bearbetats med utredare på socialförvaltningen. Enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd har informerats om intentionen med framtagande av uppföljningsmodellen och de har i dialog inkommit med synpunkter. Fortsatt har arbetet med framtagande av uppföljningsmodellen skett i samråd med juridiska enheten. Uppföljningsmodellen och frågeformuleringar har diskuterats med en stadsdelsförvaltning och ämnar lyftas på chefsnätverken till hösten.

Uppföljningsmodellen föreslår två steg i samband med individuppföljning. Socialsekreteraren ställer frågor till brukaren avseende upplevelse av insatsen. Socialsekreteraren gör en samlad bedömning av huruvida verksamheten tillhandahållit resurser och aktiviteter som planerats samt om mål- och delmål uppfyllts.

Följande frågor föreslås ställas till brukaren i samband med en individuppföljning.

1. Får du det stöd som står i beslutet?
2. Har du kunnat vara med och påverka stödet du fått från X?
3. Känner du dig nöjd med stödet du får från X?

⁴ Verksamhetssystem som stöd för systematisk uppföljning - Förslag till generella variabler och brukarfrågor för uppföljning av socialtjänstens stöd, Sveriges Kommuner och Regioner SKR, 2019

4. Om du tänker på det senaste året, hur har din situation förändrats av det stöd du har fått från socialtjänsten? (Förbättrats mycket, förbättrats något, oförändrat, försämrats något, försämrats mycket, vet inte/har ingen uppfattning)
5. Om din situation har förbättrats vilken betydelse har stödet från socialtjänsten haft?

I den sammantagna bedömningen inkluderas även socialsekreterarens observationer och brukarens svar. Nedanstående frågeställningar kan användas som hjälp inför bedömningen.

1. Har utföraren genomfört uppdraget som ni har kommit överens om (fokus på kompetens och frekvens)?
2. Har utföraren arbetat eller försökt arbeta med aktiviteter som ni kommit överens om?
3. Har utföraren arbetat enligt plan och informerat om när plan inte kunnat hållas?

Utifrån svaren gör socialsekreteraren en bedömning genom tre bedömningsnivåer. *Bristande, godkänt och mycket bra.*

Bedömningen aggregeras sedan och kopplas ihop med aktuell utförare. Syftet är att samlat bedöma huruvida verksamheterna levererar en godtagbar nivå utifrån brukarens svar, socialsekreterarens observationer och utförarens arbete enligt genomförandeplan.

På grund av den mängd avtal socialförvaltningen förvaltar i relation till de resurser som finns krävs starka prioriteringar om vilka avtal som kan följas upp och hur under ett år. Förhoppningen är att den samlade bedömningen ska föranleda underlag och viktig fakta som kan bistå socialförvaltningen vid prioritering av vilka avtal som ska följas upp. Socialförvaltningen föreslår att utförare med tydlig avvikelse ska prioriteras och genomgå en fördjupad uppföljning. Det finns anledning att se över eventuella sanktioner vid allvarliga överträdelser liksom vid tydlig positiv avvikelse se över eventuella konkurrensfördelar. Vidare bedömer socialförvaltningen att stadsdelsförvaltningarna med fördel involveras i diskussionerna och besluten om exempelvis vilka särskilda djupdykningar som kan göras utifrån uppföljningsresultaten.

Förslag om nästa steg – pilotstudie

Den föreslagna uppföljningsmodellen föranleder nya arbetssätt och socialförvaltningen föreslår därmed en pilotstudie som i första hand ämnar pröva uppföljningsmodellen med tillhörande frågeformuleringar. För att möjliggöra för ett kunskapsutbyte samt identifiera eventuella skillnader, utmaningar och behov föreslår socialförvaltningen att pilotstudien genomförs inom minst två stadsdelsförvaltningar.

I VO har i uppdrag av regeringen genomfört en tillsyn inom sociala barn- och ungdomsvården. I tillsynen framkommer omfattande brister i nära hälften av samtliga HVB och stödboenden. Analysen visar att det råder brister i såväl genomförandet som i uppföljningen. Brister i uppföljningen av vård och behandling medför risker för målgruppen. Bland annat riskerar målgruppen att inte få den vård som socialnämnden beslutat om och att insatsen inte motsvarar behovet⁵. Det är därför angeläget att föreslå att pilotstudien i ett inledande skede fokuserar på HVB.

Socialförvaltningen föreslår att pilotstudien fokuserar på HVB-placeringar inom verksamhetsområde barn och ungdom (fokus ungdomar) och HVB-placeringar inom verksamhetsområde vuxen/missbruk. Piloten bör genomföras andra halvåret 2022.

Socialsekreteraren

För stadsdelsförvaltningarna innebär den föreslagna uppföljningsmodellen nya arbetssätt. Det förutsätter resurser i form av tid och utbildning. Uppskattningsvis beräknas frågorna som föreslås ställas att ta cirka 30 minuter extra i tid. En pilotstudie skulle möjliggöra för en mer säker prognostisering.

Brukaren

Genom en pilotstudie blir det möjligt att identifiera potentiella svårigheter med uppföljningsmodellen och de tillhörande frågeställningarna. Är frågorna begripliga för brukaren?

Utbildning

I betänkandet (*Hållbar socialtjänst- en ny socialtjänstlag SOU 2020:47*) framhålls tänkbara orsaker till brister i uppföljningen såsom problem med kompetensförsörjning, brist på systematik samt bristande kunskaper i att tolka data. Mot bakgrund av de resultat

som redovisas i betänkanden föreslås att inom ramen för pilottiden genomföra en utbildning ”att leda uppföljningsprocess”.

Syftet med utbildningen är att ge socialsekreterare och biståndshandläggare teoretiska kunskaper i uppföljningsprocessen och dess vinster samt utrymme att problematisera, reflektera och testa genom praktiska övningar. Vidare ämnar utbildningen att ge utrymme för att pröva föreslagna frågeformuleringar i syfte att förbättra och förenkla dem. Vidare torde syftet vara att motivera och stärka professionen till ett ägandeskap av uppföljningsprocessen.

Att skapa och genomföra en sådan utbildning kräver tid och resurser. Det är därför angeläget att ta fram en detaljerad utbildningsplan tillsammans med förslagsvis stadsdelsförvaltningarna, socialtjänstinspektörerna och enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd. Att ta fram en detaljerad utbildningsplan för ”att leda uppföljningsprocess” bör förslagsvis tas fram under första halvåret av 2022.

Teknisk lösning

Det finns behov av ett digitalt system som möjliggör enkel hantering och inrapportering av data. Socialförvaltningen ämnar bevaka pågående arbete på enheten för sociala system. Dock är bedömningen att inte invänta ett lämpligt digitalt system utan att pröva uppföljningsmodellen med verktyg som finns att tillgå.

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete SOSFS 2011:9

Möjlighet att använda ILS-webb för kvalitetsledningssystem enligt SOSFS 2011:19 har funnits sedan 2014. Syftet är att följa lagen på ett likställt sätt i staden och stötta stadens verksamheter i kvalitetsarbetet utifrån en webbaserad plattform. Under våren 2020 har en arbetsgrupp på uppdrag av avdelningscheferna inom Individ- och familjeomsorgen och funktionsnedsättning arbetat gemensamt. Arbetet syftade till att bygga ett förvaltningsövergripande ledningssystem i ILS-webb. Arbetsgruppen har identifierat övergripande huvudprocess, delprocesser och aktiviteter. Förslag till vissa risker och egenkontroller kopplade till identifierade aktiviteter har också tagits fram. Den framtagna modulen finns i ILS-webb och respektive förvaltning har möjlighet att använda och anpassa till sin organisation. Det finns därför anledning att se över huruvida det är möjligt att integrera den föreslagna uppföljningsmodellen i stadens system för integrerad ledning och styrning. Bedömningen är att undersöka möjligheten till integrering inom ramen för pilotstudietiden.

Ansvarsfördelning

Utredningen föreslår att den samlade bedömningen, inom ramen för den föreslagna uppföljningsmodellen, kopplas till specifik leverantör och att resultat skickas till upphandlingsenheten. I de fall den samlade bedömningen visar en avvikelse väntas åtgärder. Förslagsvis åtgärder i form av en fördjupad uppföljning samt vid behov även häva de avtal som tyder på förekomst av allvarliga avvikelser. Åtgärd i form av fördjupad uppföljning kräver naturligtvis resurser och det är angeläget att utreda vidare hur en sådan fördjupad uppföljning ska genomföras. Med hänsyn till den mängd avtal som finns i relation till resurser är det angeläget att fortsatt diskutera förslag på struktur och organisation. Samverkan och fortsatta diskussioner föreslås ske tillsammans med stadsdelsförvaltningarna och upphandlingsenheten. Det är även av vikt att fortsatt samverka och involvera stadsledningskontorets juridiska avdelning i synnerhet vad gäller metodutvecklingen för omhändertagande av uppföljningsresultatet i avtal och kommande upphandlingar. Utredningen föreslår att plan för ansvarsfördelning bör tas fram under våren 2022.