



Handläggare: Madeleine Hagerth
Telefon: 08 - 508 21 051

Till
Älvsjö stadsdelsnämnd
2010-04-22

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på revisionsrapporten.

Charlotte Svensson
Stadsdelsdirektör

Göran Sjödin
Verksamhetsområdeschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat stadens öppenvårdsinsatser för barn och unga i sex stadsdelsnämnder, däribland Älvsjö. Utöver detta har socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden granskats med avseende på den centrala uppföljningen av upphandlade utförare.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att nämndernas styrning, uppföljning och kontroll inte är helt tillräcklig för att säkerställa en rättssäker handläggning och ändamålsenlig öppenvårdsverksamhet.

Förvaltningen instämmer i revisorernas synpunkter om att det finns flera utvecklings- och förbättringsområden och att det måste finnas verktyg som är enhetliga över staden, för att kunna mäta och följa upp kvaliteten på öppenvårdsinsatserna.



Förvaltningen har tagit till sig revisorernas kritik och i ärendet redovisas vilka åtgärder som vidtagits eller planeras.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom verksamhetsområde barn och ungdom och behandlats i förvaltningsgruppen 2010-04-15.

Bakgrund

Revisionskontoret har granskat stadens öppenvårdsinsatser för barn och unga. De nämnder som granskats är Bromma, Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta, Älvsjö samt socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden. Granskningen har genomförts genom akt- och dokumentgranskning samt intervjuer med verksamhetsansvariga.

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna har tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll som säkerställer en rättssäker handläggning och ändamålsenliga öppenvårdsinsatser.

Revisionskontoret har överlämnat rapporten till berörda nämnder för yttrande senast 2010-04-30.

Revisionsrapporten

Stadsdelsnämndernas öppenvårdsinsatser

Omfattning

Av de granskade nämnderna hade Rinkeby-Kista det högsta antalet barn (554) med insatser inom barn och ungdomsvården under 2008. Av dessa hade 339 barn någon form av öppenvårdsinsats. Älvsjö stadsdelsnämnd hade det lägsta antalet barn (81) med insatser. Av dessa hade 48 barn någon form av öppenvårdsats.

Verksamhetsansvariga uppskattar att utbudet av öppenvårdsinsatser i princip täcker stadsdelarnas behov. Familjer med personer med lindrig funktionsnedsättning, familjer där det finns psykisk problematik samt unga kriminella kan dock vara svåra att nå eller så saknas det tillräckliga vårdalternativ.

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Box 48, 125 21 Älvsjö. Älvsjö Stationsplan 11
Telefon 08 - 508 21 000. Fax 08 - 508 21 099
alvsostadsdelsnamnd@alvsjo.stockholm.se



Verksamhetsansvariga anser att det finns behov av att utveckla samarbetet med verksamheten för stöd och service till personer med funktionsnedsättning för att undvika situationer där barnet hamnar mellan stolarna.

Det finns också stadsövergripande öppenvårdsinsatser i stadens regi som stadsdelsnämnderna kan använda sig av, exempelvis Maria Ungdom.

Revisionskontorets synpunkter

Stadsdelsnämnderna bör arbeta för en ökad och mer strukturerad samordning och samverkan i de ärenden som även berör personer med funktionsnedsättning och barnets skolgång.

Mål för öppenvården

Kommunfullmäktiges indikatorer som mäter måluppfyllelsen inom öppenvården:

- Andelen barn och unga i biståndsbedömd öppenvård
- Andel av kostnader för individ- och familjeomsorg som används till förebyggande insatser.

2009 angavs att andelen öppenvård skulle uppgå till 70 % av totala insatser för barn och unga.

Uppföljning av målen

Endast Bromma stadsdelsnämnd har uppnått kommunfullmäktiges mål på 70% för andelen barn och unga i öppenvård under 2008. Älvsjö hade år 2008 en andel på 59 % i öppenvård. Uppgifterna har hämtats från verksamhetssystemet *Paraplyet*.

Revisionskontoret har noterat att kvaliteten och tillförlitligheten på informationen varierar bl.a. beroende på hur stadsdelsnämnden registrerar ärenden i systemet och på kodningen i ekonomisystemet.

Kontoret noterade även att indikatorn *andel öppenvård*, inte ger information om relationen mellan öppenvård och institutionsvård samt om den senare minskar.



Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret bedömer att samtliga granskade nämnder tagit fram mål som knyter an till kommunfullmäktiges mål på området, om än i olika omfattning.

Det är svårt att följa upp i vilken utsträckning nämnderna har prioriterat en *god och kvalitativ öppenvård* eftersom mått och verktyg för att följa upp kvaliteten på öppenvård saknas. Överlag saknas enhetliga och inarbetade definitioner inom öppenvården. Revisionskontoret anser att det är svårt att härleda direkt samband mellan ökade insatser i öppenvård och en minskad institutionsvård. Man kan inte heller generellt dra slutsatsen att öppenvård alltid är att föredra framför institutionsvård.

Statistik och övrig information som tas ur verksamhetssystemet *Paraplyet* ska vara tillförlitlig. Det är av stor vikt att stadsdelsnämnderna registrerar ärendena på ett korrekt och fullständigt sätt.

Nämnderna arbetar med öppenvårdsinsatser och förebyggande insatser men det är svårt att bedöma kvaliteten i öppenvården, tillförlitligheten i verksamhetsinformationen och omfattningen av serviceinsatserna. Detta begränsar möjligheten att följa upp kommunfullmäktiges mål.

Handläggning och dokumentation

Inkommande information, utredning och beslut

Enligt SoL 11 kap 2 § ska utredning bedrivas skyndsamt, och ska slutföras inom fyra månader från det att utredningen inletts. Vid granskningen framgår att flera nämnder förlänger och överskrider utredningstiderna. Aktgranskningen visar dock att beslut och beslutsmotiveringar är dokumenterade i enlighet med bestämmelserna i samtliga akter.

Genomförandeplaner

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Box 48, 125 21 Älvsjö. Älvsjö Stationsplan 11
Telefon 08 - 508 21 000. Fax 08 - 508 21 099
alvsostadsdelsnamnd@alvsjo.stockholm.se

www.stockholm.se/alvsjo



Av de granskade insatserna hade endast 13 % upprättade genomförandeplaner och endast i 10 % av ärendena gick det att se att den enskilde hade varit delaktig i planeringen av insatsen.

Uppföljning av insatsen

I merparten av akterna går det att avgöra genom journalanteckningarna att socialsekreteraren har en kontinuerlig kontakt och följer upp den enskilde och vårdgivaren genom samtal. Det framgår även att den enskildes önskemål tas tillvara och att den enskilde kommer till tals. Det är dock inte alltid det framgår om det sker med systematisk regelbundenhet.

Frånvaron av genomförandeplaner där mål och syften definierats begränsar möjligheten till en systematiserad uppföljning. Endast 12 % av öppenvårdsinsatserna hade någon form av mer systematiserad uppföljning och detta avsåg multisystemisk terapi (MST-verksamhet), Vårlljus och Magelungens dagverksamhet.

När det gäller riktad dagverksamhet för barn i skolpliktig ålder är hemskolan inte alltid med vid uppföljningstillfället.

Staden saknar ett gemensamt dokumentationssystem för utförare inom socialtjänsten där insatsen kan dokumenteras och därmed bli mer enhetlig och lättillgänglig för handläggare. Alla handlingar som rör en person bör hållas samman i en personakt. Aktgranskningen visar att det i mycket liten utsträckning finns dokumenterade avslutningssamtal. I vissa fall tyder dock journalanteckningarna på att ett avslutningssamtal hållits.

Dokumentationsstödet BBIC

BBIC-systemet ska införas i den sociala barn och ungdomsvården. Systemet ska säkra kvaliteten i verksamheten och leda till en likvärdig handläggning och dokumentation. Implementeringen av BBIC-mallarna har kommit olika långt i stadsdelsnämnderna. Revisionskontoret noterar att kvaliteten på handläggningen och dokumentationen är betydligt bättre i de ärenden där BBIC-mallar har använts.

Revisionskontorets synpunkter

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Box 48, 125 21 Älvsjö. Älvsjö Stationsplan 11
Telefon 08 - 508 21 000. Fax 08 - 508 21 099
alvsostadsdelsnamnd@alvsjo.stockholm.se



Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att stadsdelsnämnderna i högre utsträckning måste arbeta för att säkerställa rättssäkerhet i handläggningen och dokumentation.

Revisionskontoret uppmanar nämnderna att registrera samtliga inkommande ansökningar och anmälningar som inkommande information i verksamhetssystemet.

Nämnderna bör vidta åtgärder för att se till att utredningar bedrivs inom fyra månader i enlighet med bestämmelser i lag. I de fall förlängning sker ska detta tydligt motiveras i förlängningen av beslutet.

Stadsdelsnämnderna bör upprätta genomförandeplaner och förbättra systematiken i uppföljningen. Dokumentationen ska tydligt avspegla den enskildes delaktighet.

Revisionskontoret är positiv till införandet av BBIC-systemet. Det bör ske en fortsatt utveckling av *Paraplysystemet* för att säkerställa en tillförlitlig uppföljning och en ökad användarvänlighet.

Granskning av öppenvårdsinsatsen kontaktperson/familj

Kontaktperson/kontaktfamilj är den vanligast förekommande öppenvårdsinsatsen.

Stadsdelsnämnderna tillsätter i regel en kontaktperson inom tre månader. I Älvsjö har dock nämnden förelagts med vite av länsrätten i två av sex ärenden för att nämnden inte verkställt beslut inom föreskriven tid. Älvsjö är den enda nämnd som har haft mer omfattande problem med att rekrytera kontaktpersoner.

Uppdragstagaren

Stadsdelsnämnderna ska upprätta akter för varje uppdragstagare. För 75 % av insatserna hade en utredning genomförts. Den anvisade mallen hade använts av en tredjedel av uppdragstagarna.

Kontaktperson/familj ska registreras i verksamhetssystemet. För kontaktfamiljer är ofta endast ena maken registrerad. Svårigheter finns att få fram information ur systemet eftersom kontaktperson/familj redovisas i samma kategori som familjehem.



Det ska finnas en påskriven försäkran att uppdragstagaren fått information om sekretess och skyldighet att anmäla missförhållanden. Granskningen visade att det saknades försäkran för 50 % av uppdragstagarna.

Uppdragstagarna ska kontrolleras mot socialregistret och i polisens belastnings- och misstankeregister. För en tredjedel av de granskade nämnderna fanns ingen kontroll dokumenterad av misstanke- och belastningsregistret. I Älvsjö fanns inga genomförda kontroller i socialregistret dokumenterade.

Arvode och ersättning

Revisionskontoret anser att kriterierna för hur storlek på arvode ska beräknas inte är helt tydliga i stadens riktlinjer. Vidare noterades att det förekommer utbetalning av olika ersättningar för omkostnader, som inte är förankrade i riktlinjerna och att beslut, avtal och utbetalningar inte alltid hänger ihop. Skattekompensation ska utgå till uppdragstagarna i samband med utbetalning av arvode. I Älvsjö och Skärholmen har inga sådana utbetalningar gjorts.

Revisionskontorets synpunkter

Samtliga stadsdelsnämnder bör i enlighet med stadens riktlinjer erbjuda föreläsningar samt sammanställa ett informationsmaterial till kontaktpersoner/familjer.

Älvsjö stadsdelsnämnd bör vidta åtgärder för att verkställa beslut om kontaktperson/familj inom utsatt tid.

Dokumentation av utredningar och kontroller bör förbättras och avsedda mallar användas. Båda makarna ska ingå i utredningen samt registreras i verksamhetssystemet om det är en kontaktfamilj som avses. Beslut och avtal ska vara aktuella.

Riktlinjerna för arvode och ersättningar bör uppdateras och förtydligas.

Utvärdering av öppenvårdsinsatser



Samtliga intervjuade påpekade att det finns en brist på utvärderingar och uppföljning av resultat av öppenvårdsinsatser på aggregerad nivå. Det går således inte att avgöra hur verksam en insats är jämfört med en annan i förhållande till en specifik problematik.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret noterar brister på utvärderingar av öppenvårdsinsatser, och ser positivt på det pilotprojekt i resultatbaserad styrning som genomförs i Bromma. Man vill också framhålla, att en grundförutsättning för att kunna genomföra utvärderingar på aggregerad nivå är att det finns en fungerande och dokumenterad uppföljning av insatser på individnivå.

Uppföljning av upphandlad verksamhet

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden (SAN) genomför upphandling av öppenvårdsinsatser och sluter ramavtal för öppenvård på uppdrag av stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna ska sluta avropsavtal när de väljer att anlita en upphandlad vårdgivare. Av 15 insatser som utförts av upphandlade vårdgivare hade endast fyra dokumenterade avropsavtal. En tredjedel av insatserna görs utanför ramavtalet.

Stadsdelsnämnderna har ansvar för att följa upp den enskilda insatsen för barnet medan SAN har ansvaret för verksamhetsuppföljningen för de centralt upphandlade verksamheterna.

Kontroll i misstanke- och belastningsregister

I stadens centrala upphandlingar ställs inga krav på att utföraren ska genomföra registerkontroll på den som anlitas för riktad dagverksamhet. Stadsdelsförvaltningarna har dock förutsatt att samtliga utförare gör dessa kontroller eller att kontrollen har genomförts vid upphandlingstillfället.

Revisionskontorets synpunkter

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Box 48, 125 21 Älvsjö. Älvsjö Stationsplan 11
Telefon 08 - 508 21 000. Fax 08 - 508 21 099
alvsostadsdelsnamnd@alvsjo.stockholm.se



Revisionskontoret bedömer att uppföljningen av de centralt slutna ramavtalen inte är tillräcklig. Stadsdelsnämnderna måste sluta avropsavtal vid upphandling mot de centrala avtalen samt iakttä de bestämmelser som gäller vid egen upphandling.

Revisionskontoret rekommenderar att tillämpningen av lag om registerkontroll ska finnas med som ett krav vid upphandlingar av riktad dagverksamhet bl.a. för att den ofta omfattar skola, där kontroll alltid ska genomföras av personal.

Tillsyn av den interna kontrollen inom öppenvården

En förutsättning för att nämnderna ska anses ha en tillräcklig intern kontroll är att de genomför tillsyn av de löpande interna kontrollerna, efterlevnad av lag och riktlinjer m.m. I regel sker detta genom att nämnderna fattar beslut om detta i en internkontrollplan.

Internkontrollen brister i flera av de granskade nämnderna. De intervjuade uppger att enhetschef eller gruppleddare läser alla utredningar och att det på så sätt sker en löpande kontroll av utredningarnas kvalitet.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret bedömer att den interna kontrollen är ett utvecklingsområde för samtliga granskade stadsdelsnämnder. Regelbundna systematiska kontroller bör genomföras och dokumenteras. Dessa kontroller bör också genomföras inom kontaktverksamheten med utgångspunkt i stadens riktlinjer.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen instämmer i revisorernas synpunkter om att det finns flera utvecklings- och förbättringsområden. De viktigaste av dessa för Älvsjö stadsdelsnämnd framgår nedan.

När det gäller kommunfullmäktiges indikator, *andelen barn och unga i öppenvård*, så har den ökat och i årsredovisningen för 2009 var den 77 %, vilket är högre än stadens mål.



Vid en analys av kostnader för öppenvård framhåller revisionskontoret att det i en mindre nämnd finns vissa faktorer som kan reducera tillgången och utrymmet för att genomföra egna öppenvårdsinsatser. Det förklarar att Älvsjö köper vissa externa utförare i högre utsträckning än andra nämnder och därmed har något högre kostnader.

För att man ska kunna mäta och följa upp kvaliteten på öppenvården måste det finnas verktyg som är enhetliga över staden. Statistik och övrig information som tas ur verksamhetssystemet *Parapyet* måste vara tillförlitlig och lättillgänglig. Det är av stor vikt att ärenden registreras på ett korrekt och fullständigt sätt. Socialtjänsten måste också i högre utsträckning arbeta för att säkerställa rättssäkerhet i handläggning och dokumentation. Förvaltningen menar att de flesta utredningar avslutas inom fyra månader, men att det i vissa fall finns skäl att förlänga utredningstiden.

Revisionskontoret noterar att kvaliteten på handläggningen och dokumentationen är betydligt bättre i de ärenden där BBIC-mallar har använts. Genom införandet av BBIC har förvaltningen förbättrat systematiken i handläggningen, dokumentationen och uppföljningen. Älvsjö var dock en av de stadsdelar som låg sist i tidplanen för införandet, vilket kan förklara skillnaderna mellan de granskade stadsdelarna under 2008.

Förvaltningen har tagit till sig kritiken om att föreläsningar och informationsmaterial till kontaktpersoner/familjer saknas. Förvaltningen kommer därför snarast att åtgärda detta. Därutöver har förvaltningen vidtagit åtgärder för att verkställa beslut om kontaktpersoner/familjer inom utsatt tid. Vidare har förvaltningen gått igenom och förbättrat rutinerna för handläggningen. Registerkontroll sker nu både i socialregistret och i polisens belastnings- och misstankeregister och detta dokumenteras i ärendet.

Avslutningsvis menar förvaltningen att det är viktigt att öppenvården utvärderas genom regelbundna systematiska kontroller för att få en god kvalitet på insatserna. Arbetet med att förbättra arbetet med internkontrollen har påbörjats. Dessutom har samordnaren inom enheten för barn och familj regelbunden uppföljning av aktuella ärenden.

Förvaltningen föreslår därmed att stadsdelsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remnisen.



Bilaga

Revisionsrapporten

Svar på revisionsrapport om öppenvårdsinsatser för barn och unga – styrning, uppföljning och kontroll

Box 48, 125 21 Älvsjö. Älvsjö Stationsplan 11
Telefon 08 - 508 21 000. Fax 08 - 508 21 099
alvsostadsdelsnamnd@alvsjo.stockholm.se

www.stockholm.se/alvsjo