



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Karin Wallander
Tfn: 508 25 023

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2005-02-01

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2005-02-15
DNR 2004/0728

Till
Socialtjänstnämnden

Översyn av socialtjänstnämnden

Svar på remiss av slutrapport
(1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Utredaren har bedömt olika verksamheter inom SotN:s ansvarsområde utifrån uppdrag, budget, reglemente, beläggning, efterfrågan, intern styrning och uppföljning. Utifrån detta konstateras i utredningen av verksamheten är väl fungerande och efterfrågad. Den interna styrning och kontroll som finns av verksamheten har också bidragit till en fortlöpande effektivisering och bland personalen kompetenshöjande insats. Vidare konstaterar utredaren att SotN arbetar enligt ett reglemente som i praktiken i allt väsentligt också efterföljs. Efterfrågad verksamhet enligt reglementet tillhandahålls.

Utredaren föreslår att två fördjupade utredningar under ledning av SLK ska genomföras. Dessa utredningar berör stödet till barn och ungdomar samt verksamheten för hemlösa som bor och uppehåller sig i staden. Förvaltningens uppfattning är att dessa utredningar bör gälla hela stadens insatser för målgrupperna.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden (SotN) för yttrande remitterat konsultrapporten ”Översyn av socialtjänstnämnden”. Remisstiden går ut den 28 februari 2005. Rapporten har också remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, stadsledningskontoret och utbildningsnämnden för yttrande.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samråd med förvaltningsledningsgruppen.

Uppdraget

I kommunfullmäktiges (KF) budget för 2004 angavs att kommunstyrelsen (KS) ska leda en översyn av SotN. Uppdraget att leda och genomföra denna översyn lämnades till stadsdirektören och det direkta utredningsarbetet har genomförts av konsulten Ingemar Knutsson från Öhrlings PricewaterhouseCoopers. Utredningsledare har varit biträdande stadsdirektören Inger Båvner. En referensgrupp har följt utredningsarbetet. Denna har bestått av stadsdelsdirektörerna Ylva Tengblad och Jack Kindberg samt socialtjänstförvaltningens direktör Dag Helin.

Direktiven

Av direktiven framgår att syftet med utredningen har varit att se hur väl nämnden uppfyller sina målsättningar och sitt reglemente samt att metodiskt analysera och beakta möjligheter till rationaliseringar och effektiviseringar av verksamheten. Därutöver ska, enligt direktiven, förslag och förtydliganden lämnas när det gäller ansvaret för sociala frågor beträffande följande:

- KF:s/KS:s övergripande roll och ansvar när det gäller styrning, uppföljning och samordning av SotN:s och stadsdelsnämndernas (SDN) sociala verksamheter
- SotN:s ansvar för operativa och andra verksamheter som antingen kräver hänsyn till helheten för staden eller är för små eller specialiserade för att delas upp på olika SDN
- SotN:s ansvar i frågor som angränsar till arbetsmarknadsfrågor där KF/KS har ett styrande, uppföljande och samordnande ansvar och SDN ett operativt ansvar
- SDN:s ansvar som huvudansvariga för operativa sociala verksamheter
- Finansieringsformer för SotN:s kundorienterade verksamheter – stadens institutions- och behandlingsplatser. De kundorienterade verksamheterna är till största delen intäktsfinansierade genom att platserna säljs till beställande nämnder. Denna modell innebär att stadens utbud av grundläggande skydd för utsatta grupper vilar på osäker marknad, vilket försvårar planering och långsiktighet
- Identifiera om det finns resurser för personalutbildning av stadsdelsnämndernas personal, medel för utveckling av SDN:s verksamheter som kan överföras till SDN

- En översyn av i vilken utsträckning de individorienterade verksamheterna når ut till alla medborgare och dem som bäst behöver insatserna
- FoU-enhetens framtida styrning, uppdrag och placering

Med utgångspunkt från direktiven lämnas i utredningen ett antal förslag och överväganden som förvaltningen kommenterar nedan. Utredaren föreslår vidare att två fördjupade utredningar ska genomföras som berör stödet till barn och ungdomar samt hur arbetet med stadens hemlösa ska bedrivas. Även dessa förslag kommenterar förvaltningen nedan.

Direktiven om SotN:s ansvar för frågor som angränsar till arbetsmarknaden och FoU-enhetens framtida styrning, uppdrag och placering har behandlats i särskild ordning i KF:s budget för 2005 och redovisas därför inte i utredningen.

Socialtjänstförvaltningens synpunkter och kommentarer

Inledande kommentarer

Utredaren har bedömt olika verksamheter inom SotN:s ansvarsområde utifrån uppdrag, budget, reglemente, beläggning, efterfrågan, intern styrning och uppföljning. Utifrån detta konstateras i utredningen att verksamheten är väl fungerande och efterfrågad. Den interna styrning och kontroll som finns av verksamheten har också bidragit till en fortlöpande effektivisering och bland personalen kompetenshöjande insats. Vidare konstaterar utredaren att SotN arbetar enligt ett reglemente som i praktiken i allt väsentligt också efterföljs. Efterfrågad verksamhet enligt reglementet tillhandahålls.

KF:s/KS:s övergripande roll och ansvar när det gäller styrning, uppföljning och samordning av SotN:s och stadsdelsnämndernas (SDN) sociala verksamheter

Utredningens överväganden

Utredningen konstaterar att SotN enligt sitt reglemente har till uppgift att bereda ärenden till KS avseende riktlinjer, principer och uppföljning inom socialtjänsten utom äldreomsorgen. Detta innebär att SotN bereder ärenden av stadsövergripande karaktär och som rör SDN inför beslut i KS.

Med detta som utgångspunkt redogör utredningen för tre alternativa sätt att organisera frågan om beredningsansvaret för stadsövergripande frågor inom socialtjänstområdet;

- tjänstemannaberedningen förs över till SLK och uppgiften lyfts bort från SotN,
- SLK anlitar socialtjänstförvaltningens stab som sakkunniga i utrednings- och beredningsarbetet,

- nuvarande system bibehålls men SotN:s reglemente förtydligas med ett obligatoriskt samrådsförfarande med SLK.

Utredningen anger ingen tidpunkt för när eventuella förändringar ska genomföras.

Förvaltningens kommentarer

Som utredningen konstaterar har SotN enligt sitt reglemente ansvar att bereda ärenden till KS om riktlinjer, principer och uppföljning inom socialtjänstens område. Beslut i stadsövergripande socialtjänstfrågor som rör SDN fattas således av KS i enlighet med stadens princip om två beslutsnivåer – KS/KF och SDN/facknämnder. SotN fick ansvar för dessa frågor 1999. Utbildningsnämnden har motsvarande uppgift inom utbildningsområdet.

Staben för utredning och projekt inom förvaltningen har till uppgift att utarbeta förslag till riktlinjer inom socialtjänstens område och att, efter beslut i KS, implementera dessa i staden genom utbildningsinsatser, seminarier mm. Stabens uppgift är också att, mot bakgrund av de gällande riktlinjer, bevaka frågor om likvärdig service och likställighet i staden inom detta område.

De uppdrag som åligger staben kan således i huvudsak hänföras till styrning och uppföljning men har delvis också karaktär av verksamhetsstöd. Som exempel kan nämnas samordning av nätverk, information, utbildning mm. De riktlinjer som idag utarbetas och revideras inom ramen för SotN:s ansvar är mycket efterfrågade av verksamhetsansvariga och handläggare vid SDN. Detta gäller också i stor utsträckning de utbildningar och seminarier som anordnas vilka också utgör en viktig arena för erfarenhetsutbyte mellan SDN. Under 2004 anordnades ett stort antal utbildningar och seminarier med nära 1 400 deltagare från SDN. De områden som behandlades var ekonomiskt bistånd, barn och familj, omsorg om funktionshindrade, socialpsykiatri och missbruk.

Utöver detta har också SotN på uppdrag av SDN ansvaret för stadsgemensamma upphandlingar av vård för vuxna missbrukare, barn, ungdomar och familjer samt LSS-kollo. Uppdraget innebär också att förvaltningen vårdar och följer upp ingångna avtal med ca 300 entreprenörer.

Det åtagande som idag enligt KF:s reglemente åligger SotN när det gäller stadsövergripande socialtjänstfrågor kan, som utredningen också påpekar, organiseras på olika sätt. Som framgått ovan redovisar utredaren tre olika modeller. Förvaltningen konstaterar att de redovisade förslagen håller fast vid principen om två beslutsnivåer, dvs att KS fattar beslut i övergripande strategiska socialtjänstfrågor.

Utredarens förslag att överföra tjänstemannaberedningen till SLK berör ett 10-tal stabsbefattningar inom förvaltningen. Förvaltningen utgår ifrån att motsvarande uppgifter och ansvar inom utbildningsområdet samtidigt inordnas i SLK.

I budget 2005 har ansvaret för forsknings- och utvecklingsenheten övergått till KS och SLK:s organisation utökas genom detta med 7-8 anställningar. Till detta kommer ett varierande antal projektanställda forskningsassistenter som brukar uppgå till ca 20 personer. Sammantaget skulle utredarens förslag innebära en betydande ökning av antalet anställda vid SLK.

Förvaltningen avvisar förslaget att SLK anlitar socialtjänstförvaltningens stab som sakkunniga i utrednings- och beredningsarbetet. Denna modell kan leda till oklara ansvarsförhållanden och risk för ineffektiv användning av resurser. Dessutom är staben en direkt funktion av SotN:s uppdrag att bereda socialtjänstfrågor inför behandling i KS. Staben har inga uppgifter i övrigt som har sin grund i SotN:s direkta ansvarsområde.

Det förekommer idag ett nära samarbete mellan SLK och staben. Det gäller såväl i beredningen av ärenden som i olika samverkansgrupper internt i staden och externt med andra myndigheter. SLK har möjlighet att redan inför behandling av ett ärende i SotN tillföra bl a ekonomiska aspekter. Detta samarbete kan självfallet utvecklas och formaliseras ytterligare på det sätt som utredaren föreslagit. Detta skulle innebära att SLK redan i beredningen till SotN, även formellt, ges en framskjuten ställning och rådande förhållande med två beslutsnivåer i staden skulle därmed ytterligare tydliggöras.

Sedan SotN fick ansvaret för frågan har stor omsorg lagts vid implementeringen av de beslut som KS fattat i övergripande socialtjänstfrågor. Det utbildningsprogram som erbjuds handläggare och chefer vid SDN är omfattande och mycket uppskattat och ingår numera som ett naturligt inslag i det stadsövergripande uppdraget. Förvaltningen anser det mycket viktigt att slå vakt om denna verksamhet.

SotN:s ansvar för operativa och andra verksamheter som antingen kräver hänsyn till helheten för staden eller är för små eller specialiserade för att delas upp på olika SDN

Utredningens överväganden

I utredningen konstateras att den operativa verksamhet som bedrivs inom SotN i allt väsentligt är av stadsövergripande karaktär. De analyser som genomförts i samband med utredningen utifrån ekonomi och målstyrningsdokument visar på en väl fungerande verksamhet med tydligt målgruppsfokus och god kompetens hos medarbetarna.

Till detta kommer att verksamheten samlat kan drivas rationellt och i sådan omfattning att det främjar god verksamhetskvalitet och bra kompetens hos medarbetarna. Utredaren menar att samtliga verksamheter är av den karaktären och har i regel sådan volym att drift under SotN:s ansvar är att förordas.

Även om det är helt möjligt att låta vissa stadsövergripande verksamheter ha sin organisatoriska hemvist i någon lämplig stadsdel överväger fördelarna med en gemensamt sammanhållen stadsövergripande verksamhet, menar utredaren.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen delar utredningens uppfattning och menar att erfarenheterna av att samla stadsövergripande verksamheter under en nämnd är genomgående positiva. Redan under åren 1986 – 1995 prövades en organisation med lokalt förlagda stadsövergripande verksamheter (KöV:ar) då några av de dåvarande sociala distriktsnämnderna hade ansvar för drift och administration av vissa verksamheter. I samband med genomförandet av stadsdelsnämndsreformen samlades dessa verksamheter under dåvarande resursnämnden för skola och socialtjänst och därefter inom SotN.

Flera av enheterna har uppdrag av jour- och beredskapskaraktär och förvaltningens uppfattning är att tillhörigheten till samma nämnd har stora ekonomiska, kompetensmässiga och praktiska fördelar. Enheterna har också ett nära samarbete med andra myndigheter som arbetar under liknande villkor. Det vore mot denna bakgrund olyckligt att splittra upp de stadsövergripande verksamheterna.

Finansieringsformer för SotN:s kundorienterade verksamheter – stadens institutions- och behandlingsplatser

Utredningens förslag

I enlighet med utredningsdirektiven - att se över SotN:s kundorienterade verksamhet vad avser finansieringsformerna för institutions- och behandlingsplatser – görs i utredningen en beskrivning av verksamheterna inom HVB barn och ungdom och HVB vuxna. Här redogörs för den utveckling som skett de senaste åren och de problem som den medfört.

När det gäller HVB barn och ungdom menar utredningen att genomgripande förändringsåtgärder måste tillgripas för att åstadkomma verksamhet och volym som är anpassad till efterfrågan och rådande ekonomi. Den analys som gjorts av verksamheten tyder på att delar av verksamheten av SDN bedöms vara för dyr och inte passande för deras behov. Ett antal åtgärder har vidtagits och vidtas kontinuerligt men dessa har dock inte gett avsedd verkan, menar utredningen. Mot denna bakgrund bör hela verksamhetsstrukturen utredas, klargöras och relateras till SDN:s öppenvårdsverksamhet. SDN bör vara med i detta arbete för att beskriva sin öppenvårdsverksamhet och relatera sin verksamhet och arbetssätt till de resurser som idag finns inom HVB barn och ungdom. Utredningen bör ledas av SLK.

När det gäller HVB vuxna konstaterar utredningen att denna verksamhet generellt sett är efterfrågad av SDN. I förhållande till platstillgången utnyttjar sta-

den merparten av platserna. Dock säljs en del platser till andra kommuner vilket tyder på att SDN:s efterfrågan inte är tillräckligt stor. Utredningen menar att man därför bör fortsätta att se över vilka insatser som kan göras för att ”minska kostymen” och anpassa innehåll och pris till SDN:s behov. Vidare att alternativa driftformer bör utredas och övervägas, exempelvis aktiebolag eller personalägt bolag.

Utredningens slutsats är att intäktsfinansiering av den kundorienterade verksamheten i princip är det enda alternativet för att anpassa verksamhet till efterfrågan och därmed uppnå behövlig resurseffektivitet. Subventionering av vissa priser kan även fortsättningsvis tillämpas för utsatta grupper för att värna det yttersta skyddet.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen delar i allt väsentligt den beskrivning av verksamheten inom HVB barn och ungdom och HVB vuxna som utredningen redovisar. Förvaltningen vill dock göra några förtydliganden.

När det gäller insatser för vuxna tillhandahåller SotN ett stort utbud av olika boenden såsom akut- och korttidsboenden, stödboenden och behandlingshem. De verksamheter som finns drivs i egen regi genom HVB Vuxna och Enheten för stadsövergripande boenden, av upphandlade privata entreprenörer och av frivilligorganisationer. Verksamheterna finansieras genom intäkter, genom anslag eller genom en blandform.

Verksamheterna inom HVB Vuxna finansieras genom intäkter. Denna finansieringsform tillkom i slutet av 1980-talet. Syftet var och är alltså att öka effektiviteten i verksamheten genom att tydliggöra rollerna som beställare och utförare. Vidare att stimulera enheterna till ökad service, kvalitet och kund Anpassning. Institutionsvården för vuxna har genomgått betydande förändringar under den senaste 20-årsperioden och syftet med intäktsfinansieringen har uppnåtts.

Mot bakgrund av de senaste årens utveckling inom institutionsvården för vuxna, med förskjutning av fokus från behandling till boendestöd, kan det många gånger vara svårt att se logiken i dagens finansieringssystem. Avgifterna vid akut- och korttidsboenden för hemlösa är subventionerade för SDN medan snarlika stödboenden inom HVB för samma målgrupp finansieras fullt ut med intäkter. Förvaltningen anser att finansieringssystemet på sikt bör bli föremål för en översyn. Det är, enligt förvaltningens uppfattning, inte givet att den nuvarande finansieringsformen ska gälla för all tid. Det bör också klargöras att HVB Vuxna inte är upphandlat i konkurrens och således inte är en aktör på marknaden. Däremot tillämpas inom staden en intern prissättning för denna gemensamma resurs.

Inom Enheten för stadsövergripande boenden finansieras verksamheterna genom anslag eller genom en blandform. Verksamheten vänder sig till hela staden.

När det gäller insatser för barn och ungdomar inom ramen för HVB barn och ungdom har förändringsåtgärder för att åstadkomma verksamhet och volym anpassad till efterfrågan kontinuerligt genomförts under senaste åren. Ytterligare åtgärder kommer att föreslås SotN under början av 2005. Genom den utredningen HVB 2003 har förvaltningen också en klar bild av vad som efterfrågas och vilken roll SDN vill att enheten ska ha när det gäller institutions- och öppenvård. Mot denna bakgrund är det enligt förvaltningens uppfattning inte nödvändigt med ytterligare en utredning av HVB barn och ungdom. Om en utredning ska genomföras bör det, menar förvaltningen, gälla hela stadens utbud av insatser för barn och ungdomar. Denna utredning bör ledas av SLK.

Identifiera om det finns resurser för personalutbildning av stadsdelsnämndernas personal, medel för utveckling av SDN:s verksamheter som kan överföras till SDN

Utredningens överväganden

Efter en genomgång av de medel som finns riktade för direkta utbildningsändamål konstaterar utredningen att dessa finns inom Precens. Utbildningarna som genomförs riktar sig till medarbetare i stadsdelarna inom områdena drog- och brottsförebyggande verksamhet samt Operation Kvinnofrid, totalt ca 1 – mkr. Utredarens uppfattning är att dessa utbildningsmedel bör ligga kvar inom Precens för att kunna användas på ett optimalt sätt. Den totala summan är så liten att beloppet skulle bli ca 50 000/SDN vid en överföring. Dessutom, menar utredaren, är medlen destinerade till stadsövergripande drog- och brottsförebyggande åtgärder.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen delar utredarens uppfattning och menar att det med tanke på den relativt låga totalsumman vore mindre lämpligt att överföra dessa utbildningsmedel till SDN. Precens huvudsakliga uppdrag är att bedriva metodutveckling samt att anordna kurser, seminarier och konferenser för personal inom stadsdelsförvaltningarna. De medel som finns avsatta för Operation Kvinnofrid har dessutom särskilda villkor för hur de får disponeras.

En översyn av i vilken utsträckning de individorienterade verksamheterna når ut till alla medborgare och dem som bäst behöver insatserna

Utredningens överväganden

I utredningen lämnas en redovisning av respektive enhet inom individorienterade verksamheter med väsentligaste uppdrag, innehåll och brukarfokus. Till grund för utredningen har berörda enhetschefer också deltagit i en hearing och redovisat brukarfokus och resultat i verksamheten.

Efter denna genomlysning av verksamheterna konstaterar utredaren att inriktningen på rätt målgrupp generellt sett har en bra träffsäkerhet. Vidare att medarbetarna har en mycket bra kompetens och oftast lång erfarenhet av sitt sociala arbete. Verksamheten har också ett tydligt och systematiskt brukarfokus och håller en god kvalitet.

Utredaren föreslår att verksamheten för hemlösa belyses genom en särskild utredning för att dels förhindra att personer blir kvar i ”systemet”, dels klargöra hur ansvarsfördelningen bör vara mellan SDN och SotN.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen delar bedömningen att enheterna inom individorienterade verksamheter har ett brukarfokus som innebär att de i allt väsentligt når ut till de medborgare som behöver insatserna. De målgrupper som några av enheterna vänder sig till kan dock innebära att de medborgare som bäst behöver insatserna inte alltid är motiverade att ta emot det stöd som erbjuds, vilket också utredaren påpekar.

I utredningen görs en beskrivning av Enheten för hemlösa och tak-överhuvudet-garantin (TöG). Denna beskrivning behöver, enligt förvaltningens uppfattning, förtydligas. TöG:en, som infördes 1999, innebär att personer som inte själva kan ordna nattlogi och kontakter socialjouren före klockan 24.00 därigenom kan erhålla nattlogi. TöG:en omfattar hela staden, dvs både SDN och SotN. De verksamheter inom SotN:s ansvarsområde som berörs av TöG är Enheten för hemlösa, Socialjouren och Uppsökarenheten för vuxna. Socialjouren har i detta sammanhang stadens uppdrag att under kvällar, nätter och helger ordna nattlogi i enlighet med TöG. När socialjouren placerar under icke kontorstid sker detta på delegation av respektive SDN. Beslutet är således formellt fattat av berörd SDN.

Utredaren föreslår att verksamheten för hemlösa ska belysas genom en särskild utredning, bland annat för att klargöra hur ansvarsfördelningen bör vara mellan SDN och SotN. Förvaltningen vill i detta sammanhang påtala att denna fördjupade utredning bör gälla hela stadens arbete med hemlösa och TöG. I detta sammanhang bör också den sk 2-årsregeln utredas eftersom det är grunden för fördelningen av ansvaret mellan SDN och Enheten för hemlösa.

Fördjupade utredningar

Utredningens förslag

Utredningen föreslår, utöver vad som angivits ovan, att två fördjupade utredningar under ledning av SLK ska genomföras. Dessa utredningar berör stödet till barn och ungdomar samt verksamheten för hemlösa som bor och uppehåller sig i staden.

Förvaltningens kommentarer

När det gäller den fördjupade utredning som föreslås som berör stödet till barn och ungdomar är det förvaltningens uppfattning att denna bör gälla hela stadens insatser för målgruppen. Som angivits ovan är det inte meningsfullt att genomföra ytterligare en utredning av HVB barn och ungdom. Detta är redan gjort, bland annat i utredningen HVB 2003. Det pågår dessutom ett aktivt förändringsarbete inom enheten med förslag om åtgärder som inom kort presenteras för SotN.

Som förvaltningen angivit ovan bör den föreslagna fördjupade utredningen om verksamheten för hemlösa gälla hela stadens arbete med hemlösa och TöG. I detta sammanhang bör även den sk 2-årsregeln ses över.