



Handläggare: Helena Altvall
Telefon: 508 25 004

Till
Socialtjänstnämnden

Förslag till inrättande av inspektörsfunktion inom området individ- och familjeomsorg i Stockholms stad

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner för sin del förslaget till inrättande av inspektörsfunktionen inom området individ- och familjeomsorg i Stockholms stad
2. Socialtjänstnämnden överlämnar ärendet till kommunfullmäktige för beslut
3. Socialtjänstnämnden föreslår att kommunfullmäktige ger socialtjänstnämnden i uppdrag att inrätta tre inspektörstjänster inom socialtjänstens verksamhetsområde individ- och familjeomsorg samt att upprätta förslag till instruktion för inspektörerna.

Dag Helin

Tina Heinsoo

Sammanfattning

Kommunfullmäktige uppdrog i budget 2008 till socialtjänstnämnden att ”utreda formerna för kvalitetsarbete samt inrättande av inspektörsfunktion för individ- och familjeomsorgen”. Socialtjänstförvaltningen har utrett frågan och föreslår i detta tjänsteutlåtande att tre inspektörstjänster för området individ- och familjeomsorg inrättas från och med år 2009. Det finns behov av en kompletterande IoF

inspektion med ett brukarperspektiv som granskar kvalitetssidan av IoF arbetet. Granskning bör inkludera myndighetsutövning och rättssäkerhet, att utfärdade riktlinjer följs, att rutiner för uppföljning upprättats och följs och att dokumentationen är korrekt. Vidare bör frågan om likställigheten i bedömningen i olika delar av staden samt helhetsperspektiv, barnperspektiv och genusperspektiv i den individuella bedömningen ingå. I inspektionen ingår även att granska ärenden där man av olika skäl låtit bli att inleda utredning. Vidare ingår att granska tydlighet i organisationen som underlättar för andra myndigheter, organisationer och enskilda att komma till tals med socialtjänsten.

Förvaltningen föreslår att inspektörerna inledningsvis placeras under socialtjänstnämnden och organisatoriskt samordas med nämndens nuvarande funktionshinderinspektörer. Inspektörerna ska upprätta en årlig plan för sitt arbete. Planen ska innehålla vilka områden eller delar av områden som ska inspekteras samt vilka aspekter granskningen kommer att inkludera. Planen ska också ange ungefärliga tider för när och var inspektionerna äger rum. Efter kommunfullmäktiges beslut om inrättandet av inspektörstjänsterna upprättar förvaltningen förslag till instruktion för inspektörerna.

Inspektionen ska vara ett komplement till annan granskning och uppföljning och planen upprättas därför i samarbete med stadens revisionskontor, länsstyrelsen, stadsdelsförvaltningarna och socialtjänstförvaltningen. Resultaten av inspektionerna ska återföras till de granskade enheterna samt i en rapport till berörd förvaltning och nämnd. I en årlig rapport till socialtjänstnämnden och kommunstyrelsen ska inspektörerna ge en sammanfattande analys av observationerna under året.

Uppdrag och bakgrund

Kommunfullmäktige uppdrog i budget 2008 till socialtjänstnämnden att ”utreda formerna för kvalitetsarbete samt inrättande av inspektörsfunktion för individ- och familjeomsorgen”.

Frågan om en inspektörsfunktion inom området individ- och familjeomsorg har tidigare delvis behandlats i SotN:s remissyttrandet över ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten”, SOU 2007:82 (SotN 2008-01-31) och i svaret på motion om ”Kvalitetssäkring av stadens missbrukarvård samt stödet till anhöriga” (KS 2007-09-19).

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats på avdelningen för stadsövergripande frågor/staben. Synpunkter har inhämtats från förvaltningens funktionshinderinspektörer och underhandsynpunkter har även inhämtats från

stadsdelsförvaltningarna, länsstyrelsen, skolinspektionen och äldreomsorgsinspektörerna.

Nuvarande kvalitetsarbete och tillsyn/granskning inom området individ- och familjeomsorg

Det finns flera myndigheter som har till uppgift att granska stadens verksamheter inom vård- och omsorgsområdet. På det nationella planet har länsstyrelsen och socialstyrelsen det yttersta tillsynsansvaret och i staden är det respektive nämnd, stadsledningskontoret och stadsrevisionen.

Nämndernas interna uppföljning och stadens kvalitetsstrategi

KF:s beslutade 2005-10-03 om integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet (ILS). Det integrerade ledningssystemet har sin bas i de reguljära budget- och planeringsdokumenten verksamhetsplan, tertialrapporter och verksamhetsberättelse. I systemet ingår att mål, åtaganden, arbetssätt, resursanvändning, resultat mm ska preciseras. De verksamheter som vänder sig direkt till medborgare/brukare ska utforma kvalitetsgarantier där respektive enhets verksamhetside, åtaganden och rutiner för klagomålshantering preciseras. I samband med KF-beslutet om det integrerade ledningssystemet förutskickades att en utvärdering av kvalitetsgarantierna skulle göras. En sådan har dock ännu inte genomförts och det är osäkert om eller när den kommer att göras.

Fokus på kvalitet, resultat och uppföljning har skärpts i och med att ledningssystemet webbaserats (ILS-WEBB).

Varje nämnd genomför också en årlig internrevision av sin verksamhet. Parallellt med uppföljningen i ILS systemet och den egna internrevisionen har stadsdelsnämnderna utvecklat olika rutiner och metoder för granskning och kontroll av IoF arbetet. Socialtjänstförvaltningen har för sin del utvecklat bl. a. interna kontrakt och en särskild verksamhetsrevision. Vad gäller kvalitetsgarantierna har verksamhetsrevision påpekat att dessa inte fungerar som ett instrument för att fånga in brukarnytta och kvalitet och att garantierna snarast behöver ses över.

Stadens revision

Stadsrevisionen omfattar dels en årlig revision av varje nämnd dels särskilda revisioner av utvalda verksamheter eller delar av verksamheter. Inom IoF området genomförde stadsrevisionen under år 2007 en särskild revision av alternativa boendeformer för hemlösa. Under 2007/2008 gjorde stadens revision även en särskild granskning av risker för felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd i 10 stadsdelsnämnder. En av slutsatserna från den granskningen var att det finns ett behov av en oberoende tillsyn av den interna kontrollen. Under år 2008 genomförs

en granskning av stadsdelsnämndernas insatser för barn och unga i riskzonen samt granskning av rutiner för anmälningar om missförhållanden.

För år 2009 planeras en granskning av om jobbtorgens verksamheter lett till önskat resultat samt en granskning av rättssäkerhet i samband med familjeplaceringar. För åren 2010/2011 planeras en granskning av om stadens insatser är tillräckliga för den grupp som står utanför arbetsmarknaden och som får ekonomiskt bistånd för sin försörjning samt en granskning av stadens boendeinsatser för hemlösa.

Länsstyrelsen och Socialstyrelsen

Tillsynsenheterna inom länsstyrelsen och socialstyrelsen har det slutliga myndighetsansvaret enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Länsstyrelserna ansvarar för den löpande tillsynen på regional nivå, medan Socialstyrelsen har det övergripande nationella ansvaret. Ett nationellt program för social tillsyn utgör idag basen för det gemensamma arbetet.

Länsstyrelserna har under några år arbetat med ett regeringsuppdrag, dagligt tal benämnt "Barnuppdraget", som innebär en genomgripande tillsyn av socialtjänstens verksamheter för barn och unga. Resultaten från tillsynen har rapporterats till regeringen i april 2008.

I regleringsbrevet från regeringen år 2008 fick landets länsstyrelser ett omfattande tillsynsuppdrag inom missbrukarvården med uppgift att granska följande områden:

- Ett urval av enskilda och offentliga verksamheter som erbjuder öppenvård och samtliga HVB/behandlingshem som erbjuder frivillig institutionsvård
- Dokumentation och handläggning av utredningar i landets samtliga kommuner liksom i förekommande fall kommunernas egna riktlinjer för handläggning och att brukarna själva erbjuds möjlighet att komma till tals
- Hur barns och andra närståendes situation uppmärksammas och vilka insatser som erbjuds samt hur barn kommer till tals och hur deras synpunkter beaktas
- Hur kommunerna fördelar resurser för att åstadkomma en kunskapsbaserad vård i enlighet med Socialstyrelsens nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevården
- Om det finns brister i samverkan inom eller mellan kommuner eller mellan olika huvudmän som innebär att personer med missbruk eller beroende inte får sina vårdbehov tillgodosedda.
- Hur kommunerna hanterar anmälningar från närstående eller andra om personer som behöver hjälp för sitt missbruk.

Uppdraget kommer att pågå i minst två år och ta stora delar av tillsynsenhetens resurser i anspråk.

Ny tillsynsmyndighet

Den statliga utredningen ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten” föreslår i sitt slutbetänkande att tillsynsverksamheten från Socialstyrelsen och länsstyrelserna förs samman i en ny myndighet. I ett första steg förs tillsynsansvaret från länsstyrelserna över till Socialstyrelsen år 2010. I ett andra steg föreslås tillsynen år 2014 föras över till en ny myndighet som bildas för tillsyn av socialtjänsten och hälso- och sjukvården. SotN har 2008-01-31 ställt sig bakom förslagen men anser att inrättandet av den självständiga tillsynsmyndigheten bör genomföras tidigare än utredningen föreslår.

Utredningen lämnar även förslag som syftar till att stärka barnperspektivet i tillsynen och föreslår bl.a. en treårig försöksverksamhet med tillsynsombud för barn placerade i familjehem.

Barnombudsmannen (BO)

Enligt lagen om Barnombudsman ska BO utifrån barnkonventionen företräda barns och ungas rättigheter och intressen samt driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. I början av år 2008 fick BO ett förtydligt uppföljnings- och utvärderingsansvar av hur kommuner, landsting och stat tillämpar barnkonventionen. (Regeringens skrivelse 2007/08:111 Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter).

Inspektörs- och ombudsmannafunktioner inom stadens sociala verksamheter

Följande inspektörs- och ombudsmannafunktioner finns idag inom stadens sociala verksamheter:

Funktionshinderinspektören (FUI) och funktionshinderombudsmannen (FO)

FUI har arbetat sedan oktober 2007. Uppgiften är att bevaka kvaliteten och servicen till personer med funktionsnedsättning. Inspektionen ska avse kvaliteten ur ett brukarperspektiv som omfattar beställare och utförare inom staden samt privata utförare som staden har avtal med. Inspektionen ska också bidra till utveckling inom området och att goda exempel sprids. Under år 2008 avser man att inleda inspektionsarbetet med granskning av daglig verksamhet och sysselsättning. FUI har utarbetat särskilda granskningsmodeller och kriterier för sitt arbete

FO har att bevaka att lagstiftning, stadens policydokument och riktlinjer följs samt att ge information, råd och allmän vägledning till enskilda personer. FO:s årsrapport från 2007 pekar särskilt på vissa problem för barn och ungdom med funktionsnedsättning, samordningsfrågor samt brister i tillgängligheten.

Äldreomsorgsinspektören (ÄI) och äldreomsorgsombudsmannen (ÄO)

Funktionen ÄI inrättades år 1997. ÄI granskar varje år 2-3 stadsdelar och man är nu inne på andra varvet i inspektionen. Granskning omfattar all kommunal äldreomsorg – beställare och utförare - samt den äldreomsorg som är utlagd på entreprenad. Inspektionen sker utifrån ett brukarperspektiv och i granskningen ingår även en bevakning av likställighetsprincipen. Inspektörerna har utarbetat dels kvalitetskriterier som underlag för granskningen dels en mall för aktgranskningen. Erfarenheterna av äldreomsorgsinspektörers verksamhet hittills är mycket goda. Följande positiva effekter noteras:

- likställighetsprincipen har förstärkts
- kvalitetsutvecklingen har påskyndats
- mer fokus på brukarens behov
- överblick och helhetsbild
- möjligheter att jämföra och att sprida idéer
- ökad insyn i verksamheter som drivs på entreprenad

Granskningarna har också lett till att verksamheterna börjat se över organisation, kompetens, dokumentation och arbetssätt.

Funktionen med Äldreombudsman (ÄO) inrättades år 2002. I ÄO:s uppdrag ligger att ta emot synpunkter, önskemål och klagomål som berör stadens äldreomsorg och förmedla informationen vidare till ansvariga inom äldreomsorgen. I sin senaste årsrapport pekar ÄO på brister i myndighetsutövningen och att det behövs fortsatt arbete med att säkra den äldres rätt till en rättssäker och likvärdig bedömning. Framför allt bör myndighetens ansvar för uppföljning på individnivå förbättras. Ett centralt bedömningskansli har inrättats på äldreförvaltningen från och med år 2008. Kansliet har i uppdrag att säkerställa likvärdig bedömning, se till att riktlinjer följs och tydiggöra biståndshandläggarens roll och funktion.

Skolinspektören

På det nationella planet utför Skolverket skolinspektioner. En ny myndighet, skolinspektionen, bildas under år 2008 och tar över inspektionen från Skolverket.

I Stockholms stad finns det en kommunal skolinspektion med 12 skolinspektörer under utbildningsnämnden. Inspektörerna granskar områdena förskola, grundskola, skolbarnomsorg, gymnasium samt vuxenutbildning och SFI. Inspektionen ska stödja verksamheternas och nämndernas eget kvalitetsarbete och vara ett komplement till annan uppföljning. Inspektionen ska ge information till allmänheten om skolornas kvalitet samt ska även granska skolornas förmåga att själva utvärdera sin kvalitet för att förbättra verksamheten.

När en inspektion är avslutad ska resultaten föras tillbaka i en rapport till berörd enhet och nämnd. En sammanfattande rapport från årets granskning lämnas årligen till utbildningsnämnden/kommunstyrelsen.

Behovet av IoF-inspektörer

Området för individ- och familjeomsorgen är komplext och inrymmer en blandning av vitt skilda verksamheter för olika typer av problem och behov. Insatserna är dels biståndsbedömda såsom ekonomiskt bistånd, insatser i öppen vård och dygnet runt vård för missbrukare och barn och ungdom, insatser för våldsutsatta kvinnor, familjevård, insatser för ensamkommande flyktingbarn etc. dels förebyggande, uppsökande och rådgivande insatser såsom uppsökarteam, stödgruppsverksamheter för barn till missbrukare och psykiskt funktionshindrade, familjerådgivning, ungdomsmottagningar, familjecentraler m.m. Behov av insatser varierar över tiden och nya behov gör sig gällande.

Organisationen för individ- och familjeomsorgen sätter gränser för hur olika problem ska hanteras. Samma person kan förekomma inom olika enheter med sina specifika problem. Problem som behöver uppmärksammas är dels hur kommunikationen och informationen mellan enheterna ser ut och dels hur rutinerna för systematisk uppföljning från ett individperspektiv ser ut särskilt när fler än en handläggare är involverad.

Stadens 14 självständiga stadsdelsnämnder har organiserat sina IoF verksamheter på olika sätt beroende på bl.a. hur behov och resurser ser ut i respektive stadsdel. Det kan bl.a. innebära att trösklarna för åtgärder och insatser kan vara olika höga och att rutiner för andra (skola, sjukvård, polis, jobbtorg m.fl.) att komma till tals med rätt handläggare/funktion inom IoF ser olika ut.

Det är osäkert vilket genomslag stadens egen kvalitetsstrategi har ur ett medborgarperspektiv inom individ- och familjeomsorgen. Vad gäller kvalitetsgarantierna har förvaltningens verksamhetsrevision påpekat att dessa inte fungerar som ett instrument för att fånga in brukarnytta och kvalitet och att garantierna snarast behöver ses över. Det är också osäkert hur styrande Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd är. Dessa ålägger kommunerna att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete med analyser av hur tjänster och insatser svarar mot enskilda och grupperns behov samt mot lagstiftningens krav. I råden och föreskrifterna regleras också att det ska finnas ledningssystem som säkerställer rutiner för hur brister i verksamheten ska identifieras, dokumenteras, analyseras och åtgärdas samt hur vidtagna åtgärder ska följas upp. En förstärkt inspektion behövs för att tydliggöra styrkor och svagheter i kvalitetsarbetet inom IoF-området.

De inspektioner och revisioner som görs idag av länsstyrelsen, stadsrevisionen och nämndernas interna uppföljningar och kontroller fångar inte tillräckligt väl in kvalitetsaspekten eller hur medborgarnytan uppfylls. Det finns behov av en kompletterande IoF inspektion med ett brukarperspektiv som granskar kvalitetssystemen samt myndighetsutövningen och rättssäkerheten i processen.

Det finns likaså behov av att granska att föreskrivna riktlinjer följs, att helhetsperspektivet beaktats, att rutiner för uppföljning m.m. upprättats och följs, att vederbörliga kontroller görs och att dokumentationen är korrekt. Mot bakgrund av den geografiska uppdelningen av staden finns det även behov att granska likställigheten i bedömningen i olika delar av staden. Vidare bör en inspektion granska att barnperspektiv och genusperspektiv uppmärksammas.

I granskningen av processen från anmälan/initiering till beslut och verkställighet ingår även att granska ärenden där man av olika skäl låtit bli att inleda utredning. Inspektionen bör också granska rutiner och tydlighet i organisationen som möjliggör och underlättar för andra myndigheter, organisationer och enskilda att komma till tals med socialtjänsten.

En förstärkt central tillsyn bör inte göra intrång på stadsdelsnämndernas självständiga roll utan vara en hjälp till stadsdelsnämnderna att styra och kontrollera verksamheterna inom sitt respektive område och bidra till att utveckla det komplexa arbetet inom individ- och familjeomsorgen. Inspektionen bör stärka kompetens och kunskap samt stimulera till en diskussion om likvärdiga bedömningar och därmed verka för att lika villkor för medborgarna i stadens olika delar utvecklas och upprätthålls.

Inspektionen bör således inkludera följande:

- Myndighetsutövningen från anmälan/ansökan till utredning, beslut och verkställighet
- Uppföljning av kvaliteten i erbjudna insatser i egen och upphandlad regi
- Tillämpning av riktlinjer och andra styrdokument
- Beaktande av helhetsperspektiv, barnperspektivet och genusperspektiv
- Samordning mellan enheter
- Tillgång till fortbildning och kompetensutveckling
- Tydlighet i organisationen för kontakter med andra myndigheter och enskilda.

Till stöd för sitt arbete bör inspektörerna utarbeta mallar och kriterier för aktgranskning och annat inspektionsarbete. Dokumentation och erfarenheter från annat inspektionsarbete samt föreskrifter från Socialstyrelsen bör ligga till grund för utarbetandet av sådana mallar och kriterier. Viktiga dokument är Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ”SOSFS 2006:11 (S) om ledningssystem för SoL, LVU, LVM och LSS” samt ”God kvalitet i socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS, mars 2008” .

Efter kommunfullmäktiges beslut om inrättandet av inspektörsfunktionen inom stadens individ- och familjeomsorg upprättar förvaltningen förslag till instruktion för inspektörerna.

Organisation och bemanning

IoF inspektionen bör utgå från det IoF arbete som utförs på stadsdelsförvaltningarna och på enheten för hemlösa och inkludera både beställar- och utföraraktiviteter för de ärenden som man granskar. Inspektörsfunktionen bör ha en så fristående och oberoende ställning som möjligt i förhållande till den nämnd som granskas. Inspektörerna föreslås placeras under SotN och organisatoriskt samordas med nämndens nuvarande funktionshinderinspektörer.

Inspektörsfunktionen föreslås till att börja med bemannas med tre tjänster. Samtliga inspektörer bör ha en gedigen bakgrund i IoF området som helhet men kan gärna ha specialiserat sig inom områdets olika grenar.

Planering och rapportering av inspektionsarbetet

Inspektionen ska stödja verksamheternas och nämndernas eget kvalitetsarbete och vara ett komplement till annan uppföljning. IoF inspektionen bör vara flexibel vad gäller planering och arbetsätt och vara lyhörd för var inspektionsinsatserna gör mest nytta. En samverkan med stadens revisionskontor, socialtjänstförvaltningens stab och länsstyrelsen/socialstyrelsen är nödvändig.

Stadens revisionskontor planerar särskilda granskningar av socialtjänstens insatser för barn och familj som kan ge utgångspunkter för IoF inspektionen. IoF inspektionen är också ett komplement till länsstyrelsens inspektion som i regel ger effekter först på längre sikt. Den kommunala inspektionen bör arbeta med ett kort tidsperspektiv och göra omedelbara återkopplingar till de granskade verksamheterna. Den bör dra nytta av och bygga på de resultat som kommit fram i länsstyrelsens och stadsrevisionens granskningar. Den kommunala inspektionen medverkar därigenom till att observationer från dessa granskningar snabbt kommer ut till stadsdelarna och påskyndar därmed förbättringsprocessen.

Ett nära samarbete med länsstyrelsens nya uppdrag om granskningsinsatser inom missbrukarvården är av särskilt intresse.

IoF inspektörerna ska upprätta en årlig plan för sitt arbete. Planen ska innehålla vilka områden eller delar av områden som ska inspekteras under året samt också ange ungefärliga tider för när och var inspektionerna ska äger rum. En inspektion kan sannolikt inte granska allt i exempelvis ärendehantering och i planen bör man därför ange vilka aspekter granskningen kommer att inkludera för vart och ett av områdena.

Efter avslutad inspektion ska resultaten återföras till berörda enheter och i en rapport till den berörda förvaltningen och nämnden. I en årlig rapport till socialtjänstnämnden och kommunstyrelsen ska inspektörerna ge en sammanfattande analys av observationerna under året.



Om kommunfullmäktige fattar ett förhållandevis snabbt beslut om inrättandet av inspektörstjänsterna kan socialförvaltningen genomföra rekryteringen före årets utgång med sikte på att inspektörerna kan vara i tjänst 2009-01-01. Medel om ca 1,8 mnkr bör reserveras för ändamålet. Socialtjänstförvaltningen återkommer till frågan i budget och verksamhetsplan för 2009.