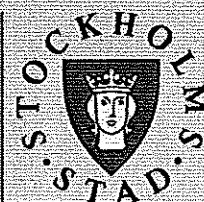


Årsrapport

Socialtjänstinspektörer
År 2011

SOCIALFÖRVALTNINGEN
AVDELNINGEN FÖR STADSÖVERGRIPANDE SOCIALA FRÅGOR



Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	5
Vilka ska granskas?.....	5
Vad ska granskas?.....	5
Rapporter.....	5
Årsrapport 2011	5
Bakgrund	6
Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen	6
Generell granskningsmodell.....	6
Genomförandeplan.....	6
Granskning av ekonomiskt bistånd	7
Information om granskade stadsdelar	7
Försörjningshinder	8
Enheter för ekonomiskt bistånd i Bromma, Skärholmen, Farsta och Östermalm	8
Sammanfattning av genomförd granskning år 2011	9
Kvalitetsområde: Självbestämmande och integritet.....	9
Kvalitetsområde: Helhetssyn och samordning.....	10
Kvalitetsområde: Trygghet och säkerhet	10
Kvalitetsområde: Kunskapsbaserad verksamhet.....	11
Kvalitetsområde: Tillgänglighet	12
Kvalitetsområde: Effektivitet.....	13
Övrigt	14
Barnperspektiv	14
Brukarmedverkan.....	15
Fokusgrupper på Jobbtorg Stockholm	15
Några utgångspunkter för arbetet inom ekonomiskt bistånd	16
Sociala problem.....	16
Socialt arbete inom ekonomiskt bistånd	17
Forskning	17
Kompetens	18
Utredning	18
Samverkan.....	18
Utredningsstöd	19
Kommunala riktlinjer.....	19
Uppföljning/utvärdering samt resultat	20
Brukarperspektiv och brukarmedverkan	20
Barnperspektiv	21
Öppna jämförelser.....	21
Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och lex Sarah	22
Socialtjänstenspektörernas sammanfattande synpunkter.....	22
Planering för år 2012.....	25
Bilagor	

Sammanfattning

Socialtjänstinspektörernas uppdrag har under år 2011 varit att granska enheter för ekonomiskt bistånd på stadsdelsförvaltningarna. Under året har sex stadsdelsförvaltningar granskats, Bromma, Skärholmen, Farsta, Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. Enheten för ekonomiskt bistånd på Kungsholmen och på Norrmalm är samordnad med Östermalms stadsdelsförvaltning och enheten är också geografiskt placerad på Östermalm.

Granskningen har genomförts enligt den generella granskningsmodell som framtagits för arbetet. Modellen utgår bl.a. från lagstiftningens krav om god kvalitet. Granskningen har genomförts enligt följande:

- Granskning av hemsida/reception/väntrum
- Deltagande vid telefonmottagning/mottagningsgrupp och arbetsmöten/ärendediskussion
- Granskning av dokument och dokumentation i enskilda ärenden
- Intervju/samtal med ledning och personal
- Analys och återkoppling till ledning och personal
- Sammanställning av granskningsrapport för avlämning till nämnd

En sammanfattning av den genomförda granskningen redovisas här enligt granskningsmodellens analysdel. Analysen bygger på de gemensamma kvalitetsområden som Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram och som utgår från lagstiftningens krav om god kvalitet i socialtjänsten. Granskningen visade på att det finns olika utvecklingsbehov, men att det också pågår en utveckling av kvalitetsarbetet.

För att fånga enskilda biståndsmottagares synpunkter på kvaliteten inom enheter för ekonomiskt bistånd genomförde socialtjänstinspektörerna sex fokusgrupper via Jobbtorg Stockholm. Deltagarnas synpunkter på "Vad som är viktigt för dig i kontakten med socialtjänstens försörjningsstöd" finns kort sammanfattade i ett eget avsnitt i rapporten. De flesta synpunkterna rörde kvalitetsområdena Trygghet och säkerhet, Tillgänglighet samt Självbestämmande och integritet.

Några viktiga förutsättningar och utgångspunkter för socialt arbete inom ekonomiskt bistånd ger ytterligare underlag för de slutliga synpunkterna. Dessa sammanfattas i sex mer övergripande utvecklingsområden:

- **Det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd**

Strukturella skillnader, som t.ex. arbetslöshet, utbildning och inkomst, är av stor betydelse för biståndets storlek och för hur länge biståndet betalas ut. Biståndets storlek kan också, till en del, vara en effekt av socialtjänstens arbetssätt. Det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd behöver utvecklas.

- **Det sociala utredningsarbetet**

Sammantaget visar granskningen att dokumentationen i de enskilda ärendena behöver utvecklas. Det gäller både sociala grundutredningar, arbetsplaner och i viss mån journalanteckningar. Arbetet med att beakta ett barnperspektiv måste också utvecklas.

- **Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd**

Stadens riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd behöver utvecklas till att ge ett tydligare stöd och vägledning i socialsekreterarnas arbete. Här behöver också socialtjänstens uppgifter med att arbeta för att stärka och komplettera människors egna resurser lyftas fram.

- **Samverkan**

Samverkan behöver ständigt följas upp och utvärderas för att vara ett medel i arbetet med att nå resultat för den enskilde.

- **Brukarmedverkan**

Olika samverkansformer för brukarinflytande behöver utvecklas inom ekonomiskt bistånd.

- **Ledningssystem och lex Sarah**

Från 1 januari 2012 gäller Socialstyrelsen nya bestämmelser om ledningssystem för kvalitetsarbetet i bl.a. socialtjänstens verksamheter. Ett ledningssystem säkerställer att verksamheterna uppfyller kraven i den övriga lagstiftningen och blir därmed också ett verktyg för att verksamheterna ska uppnå god kvalitet.

Rapporten avslutas med en planering för år 2012.

Stockholm den 30 december 2011

Eva Tornberg
socialtjänstinspektör

Kristina Östergren
socialtjänstinspektör

Inledning

Socialtjänstinspektörernas uppdrag är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde. Funktionen infördes i Stockholms stad under år 2010. Socialtjänstinspektörerna ska också vara ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i verksamheten.

Socialtjänstinspektörernas verksamhetsinriktning och mål är att "stadens insatser inom individ- och familjeomsorgen ska vara av god och jämn kvalitet, den enskilde ska få likvärdig bedömning oavsett var i staden ärendet behandlas".

Lagstiftning, kommunfullmäktiges mål, specifika nämndmål, stadens riktlinjer och Vision 2030 ska vara styrande för inspektörernas arbete.

Vilka ska granskas?

Socialtjänstinspektörerna ska granska:

- Stadens egna individ- och familjeomsorgsverksamheter; barn/unga, vuxna, ekonomiskt bistånd
- Myndighetsutövning och insatser
- Beställare och utförare. Även privata utförare som staden har avtal med.

Vad ska granskas?

Socialtjänstinspektörerna ska granska:

- Myndighetsutövning, förekomst av plan för den enskilde
- Kvalitet i erbjudna insatser
- Tillämpning av riktlinjer och andra styrdokument
- Beaktande av helhetsperspektiv, barnperspektiv och genusperspektiv
- Samordning mellan enheter
- Tillgång till fortbildning och kompetensutveckling
- Den enskildes kännedom om sina rättigheter och inflytande
- Verksamhetens förmåga att själv utvärdera sin kvalitet och sina resultat
- Bemötande, lyhördhet, integritet och respekt för den enskilde.

Rapporter

Socialtjänstinspektörerna ska efter varje genomförd granskning och återkoppling till verksamheten lämna en rapport till nämnden. I arbetet ingår det också att årligen avlämna en rapport över det gångna årets verksamhet. Socialtjänstinspektörerna har under år 2011 förelagt nämnden två granskningsrapporter och en årsrapport för år 2010. I februari år 2012 föreläggs nämnden ytterligare en delrapport om granskning av ekonomiskt bistånd vid stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm samt årsrapporten för 2011.

Årsrapport 2011

I årsrapporten för 2011 redovisar inspektörerna arbetet med granskning av ekonomiskt bistånd på stadsdelsförvaltningarna Bromma, Skärholmen, Farsta Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. Enheterna för ekonomiskt bistånd på Kungsholmen och Norrmalm ingår i en gemensam organisation för ekonomiskt bistånd på Östermalm. Nedan följer en översiktlig information om stadsdelarna, organisation och granskningsresultat. Genomförandet av fokusgrupper med aspiranter på Jobbtorg Stockholm samt några utgångspunkter för arbetet inom

ekonomiskt bistånd redovisas särskilt. Rapporten avslutas med några sammanfattande synpunkter, samt planering för år 2012.

Bakgrund

För att granskningsarbetet ska ges en struktur, vara transparent och tydligt samt kunna förklaras och stämmas av utarbetade socialtjänstinspektörerna under den inledande fasen på hösten 2010 en granskningsmodell. Modellen bygger på lagstiftningens bestämmelser om god kvalitet.

Kvalitetsparagrafen i socialtjänstlagen

3 kap 3 § SoL ” *Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten, skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras*”.

God kvalitet är när tjänsterna svarar mot de mål som beslutas, samt när tjänsterna

- bygger på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap 1 § SoL)
- utgår från en helhetssyn, är samordnande och präglas av kontinuitet (3 kap. 1 §, 3 kap 5 § SoL)
- är kunskapsbaserade och effektivt utförda (3 kap 3 § SoL)
- är tillgängliga (3 kap 1 §, 3 kap 4 § SoL)
- samt är trygga och säkra och präglas av rättsäkerhet i myndighetsutövningen (11 kap 1 §, 11 kap 5 §, 11 kap 7 § SoL).

Generell granskningsmodell¹

Modellen omfattar sex områden; Utgångspunkter; Avgränsning; Faser i granskningsarbetet; Frågeställningar/frågor; Genomförande samt Analys.

Genomförandeplan

Det konkreta genomförandet detaljplaneras utifrån val av granskningsområde. Genomförandeplanen för 2011 års granskning av ekonomiskt bistånd vid de sex stadsdelsförvaltningar har gjorts med utgångspunkt från granskningsmodellen.

Genomförande

- Granskning av hemsida/reception/väntrum
- Deltagande vid telefonmottagning/mottagningsgrupp och arbetsmöten/ärendediskussion
- Granskning av dokument och dokumentation i enskilda ärenden
- Intervju/samtal med ledning och personal (se bilaga 1 och 2).

Utvärdering

- Analys och återkoppling till ledning och personal
- Sammanställning av granskningsrapport för avlämning till nämnd.

I samband med den första granskningen av ekonomiskt bistånd i Bromma och Skärholmen skedde också en utvärdering av granskningsmodell och genomförandeplan.

¹ Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2010

Granskning av ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät och kan beviljas om behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt. Av *Rapport 2010, Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad*² framgår att:

”Totalt 32 593 personer, vuxna och barn, fick under 2010 i Stockholm någon gång ekonomiskt bistånd vilket utgör 3,8 procent av befolkningen. Antalet biståndsmottagare har, sett över tid, minskat till en historiskt låg nivå. Kostnaderna för ekonomiskt bistånd förändrades totalt sett endast marginellt under 2010 jämfört med 2009.

I de flesta stadsdelsförvaltningar ökade antalet biståndshushåll något, med det handlar om tämligen små förändringar. Efter att antalet biståndshushåll minskat under högkonjunkturen 2005 till 2008 vände trenden något uppåt igen 2009. Under 2010 fick 18 440 hushåll i staden bistånd, vilket innebär att det minskat något igen, jämfört med 2009.

Den genomsnittliga hushållsstorleken har även den gått ned något, från 1,80 personer till 1,77 sedan 2009. Hushållen fick i genomsnitt bistånd under längre tid 2010 än under 2009. Från ett genomsnitt på 6,8 gick det upp till 6,9 månader. I ett längre perspektiv har biståndstiderna ökat relativt kontinuerligt och är nu den högsta som uppmätts i staden sedan mätningarna började 1980. Nära 40 % fick 2010 bistånd i 10-12 månader medan 24 % fick bistånd i 1-2 månader.

Långa biståndstider ger höga årskostnader. År 2010 gick 70 % av kostnaden för ekonomiskt bistånd till de 40 % av hushållen som hade långa biståndstider. Ungefär 4 % av kostnaderna gick till de 24 % av hushållen som hade kort biståndstid”.

Information om granskade stadsdelar

Områdesfakta ³	Hela staden	Bromma	Skärholmen	Farsta
Folknämgd	847 073	65 635	33 662	50 750
Medelinkomst/år	321 500	384 400	219 000	266 500
Antal ohälsodagar	20,8	17,9	33,1	25,9
Utländsk bakgrund i %	29,2	17,4	65,1	29,8
Ensamstående mödrar i %	24	18	29	29
Förvärvsarbetande 20-64 år i %	74,9	80	60,8	73,2
Arbetslösa i %	3,6	2,5	7,3	4,4
Saknar slutbetyg i svenska i år 9 i %	5,5	1,6	11,3	6,2
Personer med ekonomiskt bistånd i %	3,8	1,9	8,6	5,1

² Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, Rapport 2010

³ Områdesfakta, SWECO, år 2010

Områdesfakta ⁴	Hela staden	Kungsholmen	Norrmalm	Östermalm
Folkmängd	847 073	61 047	66 812	65 528
Medelinkomst/år	321 500	369 600	393 800	405 800
Antal ohälsodagar	20,8	15,0	14,5	14,1
Utländsk bakgrund i %	29,2	17,5	19,1	19,7
Ensamstående mödrar i %	24	21	21	23
Förvärvsarbetande 20-64 år i %	74,9	82,1	80	71,5
Arbetslösa i %	3,6	2,2	2,1	2,0
Saknar slutbetyg i svenska i år 9 i %	5,5	2,5	2,6	0
Personer med ekonomiskt bistånd i %	3,8	0,9	0,9	0,7

Försörjningshinder

De tre vanligast försörjningshindren i de granskade stadsdelarna är: arbetslös, arbetshinder av sociala/medicinska skäl samt sjukskriven med läkarintyg (se bilaga 3).

Enheter för ekonomiskt bistånd i Bromma, Skärholmen, Farsta och Östermalm

Sammanlagt antal hushåll med ekonomiskt bistånd under år 2010 och aktuella ärenden vid granskningstillfället under år 2011

	Bromma	Skärholmen	Farsta	Kungsholmen	Norrmalm	Östermalm
År 2010	817	1410	1541	433	451	375
Vid granskning	405	852	909	211	252	222

Enheten vid Östermalm har handlagt sammanlagt 1259 biståndshushåll under år 2010⁵ Uppgifterna vid granskningstillfället avser för Bromma och Skärholmen januari månad, för Farsta maj månad och för Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm november månad 2011.⁶ Enheten vid Östermalm har sammanlagt handlagt 685 bidragshushåll under november månad 2011.

Enheten för ekonomiskt bistånd i *Bromma* hade vid granskningstillfället åtta socialsekreterartjänster för huvuduppgiften att hjälpa människor klara sin försörjning på egen hand. I Bromma fanns tre och en halv ekonomihandläggartjänster. Mottagningsfunktionens två socialsekreterare ingick i enheten för ekonomiskt bistånd. En omorganisation planerades med en gemensam mottagningsfunktion för hela stadsdelsförvaltningen.

⁴ Områdesfakta, SWECO, år 2010

⁵ Årsrapport, Ekonomiskt bistånd, SWECO, år 2010

⁶ Statistik om STHLM, SWECO, november 2011

De som får bidrag i Bromma är i första hand ensamstående personer utan barn i åldern 25-49 år. Strax under hälften av mottagarna är arbetslösa och har kontakt med Jobbtorg i Vällingby. Enheten använder sig i vissa fall också av en extern utförare som bidrar till utredning till stöd för ansökan om permanent sjukersättning för biståndsmottagare.

I *Skärholmen* var 18 socialsekreterare anställda för att arbeta med försörjningsstödet huvuduppgift och det fanns åtta och en halv tjänst som ekonomi-handläggare. En omorganisation planerades för att enheten bättre skulle kunna möta de enskildas behov i det långsiktiga sociala arbetet. Mottagningsfunktionen var en egen enhet sedan hösten 2010. Lite mer än hälften av biståndsmottagarna är arbetslösa och har kontakt med Jobbtorg i Skärholmen och drygt 70 % av de sökande är långtidsberoende av ekonomiskt bistånd. Många av hushållen som erhåller ekonomiskt bistånd har barn. Förvaltningen erbjuder egna insatser som arbetsträning och KBT-samtal.

I *Farsta* ingår mottagningsfunktionen i enheten för ekonomiskt bistånd och 12 socialsekreterare arbetar med det långsiktiga arbetet med försörjningsstöd. Ytterligare tre tjänster finns avdelade för mer specialinriktat arbete med långtidsberoende bidragstagare. Ekonomihandläggarna är åtta till antalet. Omkring hälften av biståndsmottagarna är arbetslösa. Arbetsprövning erbjuds genom den egna verksamheten Arbetsforum.

På *Östermalm* arbetar 10 socialsekreterare med att stödja människor till självförsörjning. Ytterligare fyra tjänster finns för särskilda insatser och fem och en halv tjänst finns för de administrativa uppgifterna som bidragshandläggarna sköter. Mottagningsfunktionen, med tre handläggare, ingår i enheten. Andelen arbetslösa biståndsmottagarna uppgår på Östermalm och Norrmalm till strax under 40 % och på Kungsholmen till strax över 40 %. Ensamstående män är den vanligaste hushållstypen på Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm.

Sammanfattning av genomförd granskning år 2011

Granskningen visar att det finns olika behov av utveckling vad gäller kvalitetsarbetet på de fyra granskade enheterna för ekonomiskt bistånd. På alla stadsdelsförvaltningarna pågår samtidigt ett arbete för kvalitetssäkring.

Sammanfattningen redovisas enligt granskningsmodellens analysdel.

Kvalitetsområde: Självbestämmande och integritet

Självbestämmande och integritet innebär att den enskilde är delaktig, har inflytande och ges möjlighet till egna val. Socialtjänsten ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation. Människors möjlighet till delaktighet är avgörande för hur det sociala arbetet ska utformas för att brukaren ska kunna ta eget ansvar och själv styra sitt liv. För att nå delaktighet måste det sociala arbetet genomsyras av respekt för människors självbestämmande och integritet.

Den enskildes självbestämmande och delaktighet behöver bli mer framträdande både i ärendediskussioner och i dokumentation inom enheterna för ekonomiskt bistånd i såväl Bromma, som i Farsta och på Östermalm.

Vid ärendedragning i Skärholmen redogjorde socialsekreterarna för sökandens egna planer för hur situationen kunde lösas. Biståndsmottagarna uppmuntrades till att ta eget ansvar. Respekten för människors självbestämmande och integritet balanserades väl med kraven för ekonomiskt bistånd.

Kvalitetsområde: Helhetssyn och samordning

En helhetssyn utgår från den enskildes samlade livssituation. Om den enskilde har behov av tjänster som bedrivs inom olika verksamheter eller av olika utförare och professioner ska dessa samordnas. Tjänsterna ska också präglas av en kontinuitet.

Utvecklandet av en helhetssyn i både ärendediskussion och dokumentation är nödvändig i både Bromma och Farsta. Fragmentariska beskrivningar av de sökande gjorde att beaktandet av helhetsperspektivet var svårt att följa vid granskningen. I båda enheterna låg fokus under ärendedragning på att pröva rätten till bistånd. Det mer långsiktiga arbetet, att hjälpa människor att finna vägar till självförsörjning framgick inte lika tydligt.

Socialsekreterarna i Skärholmen gav vid ärendedragning en tydlig bild av den sökandes situation. Handläggarna beskrev både resurser och problem, detaljer och sammanhang och förmedlade på detta vis en helhetssyn av individen. Dokumentationen i grundutredningarna kunde dock förbättras vad gäller innehåll och omfattning och arbetsplanerna behöver utvecklas till att bli än mer ett individuellt förändringsunderlag.

På Östermalm presenterades en tydlig helhetsbild av sökandens situation både vid ärendedragning och i dokumentationen, men informationen användes inte i analysen av den enskildes behov och resurser för den mer långsiktiga planeringen.

En fortsatt utveckling av den interna och externa samverkan behövs såväl i Bromma, Skärholmen som på Östermalm. I Skärholmen finns en intern samverkansöverenskommelse och ett forum för samverkan. På Östermalm finns samverkansrutiner främst med vuxenenheter på stadsdelarna Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm. Planering pågår för fastställandet av samverkansrutiner även med äldreomsorgen, speciellt med anledning av problem med bl.a. obetalda hyror hos äldre. Uppföljning och utvärdering av detta arbete behöver ständigt ske för en fortsatt utveckling.

Förvaltningen i Farsta har hunnit relativt långt i sitt arbete med intern och extern samverkan. Här finns styrning och struktur med framtagna planer och utvecklade rutiner för samverkan. Förvaltningen har bl.a. byggt upp ett "Internt Forum", där avdelningschefer deltar.

Kvalitetsområde: Trygghet och säkerhet

I samband med att ett ärende aktualiseras ska en grundutredning alltid göras. Utgångspunkten för en utredning om ekonomiskt bistånd är att ta reda på orsakerna till att den enskilde inte kan försörja sig eller behöver bistånd till sin livsföring för övrigt. Utredningen ska syfta till att kartlägga vilka behov som finns och vilka resurser den enskilde har för att själv tillgodose sina eller familjens behov. Rättsäkerheten kan påverkas om en ofullständig utredning får som resultat att den enskilde inte får den hjälp som hon eller han behöver. Utredningens omfattning är beroende av det enskilda fallet.

Arbetet inom socialtjänsten handlar om att tillsammans med den enskilde identifiera behov, formulera mål, överväga olika insatser och välja väg. En insats kan ha flera mål. Målen ska vara realistiska och svara mot den enskildes behov och förutsättningar både på kort och på lång sikt. Ibland kan delmål behöva formuleras. Det är viktigt att målen formuleras tillsammans med den enskilde och i termer som gör att målen kan följas upp.

Granskningen visade att utvecklingsbehov fanns vad gällde dokumentationen i personakterna. Behoven ser lite olika ut i de fyra enheterna. I Bromma och i Farsta var de sociala utredningarna fragmentariska och gav ingen tydlig bild av sökandens situation och det fanns inte heller någon analys och bedömning.

I Skärholmen gav ett par av de granskade akterna en helhetsbild av den enskildes situation. Analys och bedömning saknades, men individuella mål fanns i högre utsträckning jämfört med de andra enheterna. På Östermalm gav en majoritet av grundutredningarna en god helhetsbild av sökandens situation, men målen var ofta generella och det saknades analys och bedömning.

Av sammanlagt 83 slumpvis valda och granskade akter saknades grundutredning helt i 23 akter.

Granskning av dokumentation/grundutredningar

	Bromma	Skärholmen	Farsta	Östermalm	Totalt	%
Antal akter	9	12	27	35	83	100
Grundutredning:	6	7	21	26	60	72
Helhetsbild	0	2	1	23	26	31
Analys och bedömning	0	2	0	1	3	4
Individuella mål	0	10	3	4	17	20

I Bromma och Skärholmen granskades 25 % av akter avseende biståndsmottagare som var aktuella under en sexmånadersperiod. I Farsta och på Östermalm granskades 50 % av akterna.

Kvalitetsområde: Kunskapsbaserad verksamhet

I Bromma har socialsekreterarna arbetat i yrket i genomsnitt nästan 16 år. I Skärholmen är motsvarande siffra åtta år och i Farsta har drygt hälften av socialsekreterarna erfarenhet av yrket i mellan knappt ett och två år. På Östermalm har över hälften av socialsekreterarna arbetat mindre än ett och ett halvt år. Majoriteten av socialsekreterarna är kvinnor med socionomexamen.

Ekonomihandläggarna i Bromma har arbetat i genomsnitt nästan 16 år i yrket och i Skärholmen har ekonomihandläggarna arbetat i snitt sju år. Ekonomihandläggarna i Farsta har en genomsnittlig yrkeserfarenhet om 11 år och på Östermalm 14 år. Även här är den övervägande majoriteten kvinnor.

Inom de granskade enheterna fanns sammanlagt från sex upp till 16 olika språk representerade.

Socialekreterarna och ekonomihandläggarna i Bromma och Skärholmen har god utbildning och lång erfarenhet av att arbeta med ekonomiskt bistånd, vilket ger goda förutsättningar för att utveckla det sociala arbetet. Alla nyanställda i såväl Bromma, Skärholmen, Farsta och Östermalm får genomgå ett introduktionsprogram och socialekreterarna har inledningsvis stöd av en mentor.

I Bromma var deltagande i extern handledning, till skillnad från de tre andra granskade enheterna, inte obligatorisk och vid ärendedragning deltog inte socialekreterarna under hela ärendedragningstiden. De lämnade rummet efter att de själva föredragit sina ärenden. Här saknade socialtjänstinspektörerna gemensamma diskussioner om hur det sociala arbetet med att hjälpa människor till självförsörjning kan utformas och omsättas i praktiken. Den samlade kunskapen och mångåriga erfarenheten hos personalen borde kunna utnyttjas bättre för utvecklandet av ett socialt förändringsarbete.

Både i Skärholmen och i Farsta var hela socialekreterargruppen samlad under ärendedragningen, vilket också bidrar till goda möjligheter för kunskapsutveckling. I Skärholmen utnyttjades den samlade kunskapen hos personalen väl för utvecklandet av ett socialt förändringsarbete. I Farsta framstod tydligt behovet av att utveckla det sociala utredningsarbetet, både vad gäller ärendedragning och dokumentation. Andelen nyutexaminerade socialekreterare var stor i Farsta och socialekreterarna hade ännu inte hunnit få all den erfarenhet som krävs för arbetet.

På Östermalm var personalomsättningen hög och socialekreterargruppen var delad i två grupper för att effektivisera inskolningen. Här bidrog de mer erfarna med sin kunskap och diskussionerna präglades av en individuell behovsbedömning med lagstiftning och riktlinjer som utgångspunkt.

Kvalitetsområde: Tillgänglighet

Sociala tjänster ska vara tillgängliga. Tillgänglig innebär att det är lätt att få kontakt med socialtjänsten och vid behov få del av tjänsterna inom rimlig tid. Information och kommunikation ska vara begriplig och anpassad efter olika gruppers och individers behov. Kommunikationen mellan den enskilde och professionen ska präglas av ömsesidighet och dialog. Verksamheterna ska vara fysiskt tillgängliga.

Stadsdelsförvaltningarnas hemsidor ger en bra information om ekonomiskt bistånd samt hur enheterna kan kontaktas. Informationen går också att lyssna till.

Tillgängligheten under mottagningsfunktionens telefontid var i Bromma god och kontroller och utredningar utfördes på ett korrekt och sakligt vis. Den som kontaktade mottagningsfunktionen fick bra information om vad som gäller vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Informationen var dock mer fokuserad på vad socialekreteraren behövde veta, än att informationen skulle anpassas till den enskilde. Om den enskilde ges möjlighet till en mer allmän introduktion om hur det går till vid ansökning om försörjningsstöd, ökar sannolikt också möjligheten till delaktighet.

Den som kontaktar mottagningsenheten i Skärholmen får en allsidig information. Kontroller och utredningar utförs sakligt och korrekt. Möjligtvis skulle telefon-

mottagningen kunna göras mer tillgänglig genom att ytterligare en telefonlinje hölls öppen under någon av veckodagarnas telefontider.

I Farsta var också tillgängligheten under mottagningsgruppens telefontiden god. Den som kontaktar mottagningsgruppen får svar på sina frågor, men någon mer allmän information om hur det går till vid ansökning om försörjningsstöd gavs inte rutinmässigt. I Farsta styrs informationsgivandet till när den sökande kommer på nybesök. Socialtjänstinspektörerna följde inte den fortsatta handläggningen under besöket hos socialsekreteraren och kan därför inte uttala sig om hur de enskilda blev informerade.

På Östermalm var tillgängligheten till mottagningsgruppen under telefontiden mycket god. Den som kontaktar mottagningsgruppen får ett föredömligt bemötande och professionella svar på sina frågor. Den enskilde får en tydlig information om vad som gäller vid ansökan om ekonomiskt bistånd.

Gemensamt för Bromma och Farsta var att vid nybesök kan tillgängligheten för den enskilde påverkas av att den sökande efter en första kontakt med mottagningen är tvungen att ta en ny kontakt med en ny namngiven handläggare för att få sin sak prövad i fortsättningen. I Farsta sker detta efter det att mottagningsgruppen gjort den sociala grundutredningen som ska ligga till grund för planering av det långsiktiga sociala arbetet mot självförsörjning. Det fortsatta sociala arbetet sker sedan inom försörjningsstödsgruppen. Utifrån ett brukarperspektiv behöver detta sätt att organisera arbetet analyseras och diskuteras, så att verksamheten kan garantera en rättsäker, kunskapsbaserad och effektiv handläggning som bygger på kontinuitet.

Kvalitetsområde: Effektivitet

Det framgick inte tydligt på någon av de fyra granskade enheterna att de sociala tjänsterna svarade mot övergripande mål som anges i lagstiftning och riktlinjer. På Östermalm saknades i mycket stor utsträckning arbetsplaner i de granskade personakterna och hos övriga granskade enheter saknade arbetsplanerna i hög grad en individualisering samt en uppföljning och utvärdering. Resultatet för den enskilde gick inte att utläsa, vilket omöjliggör bedömningen av kvaliteten och om målet med insatsen uppnåts eller om de sociala tjänsterna är trygga och säkra. Uppföljning och utvärdering av en beslutad insats är också viktig för att få en koppling mellan kvalitet för enskilda och kvalitet i verksamheten.^{7 8}

Granskning av dokumentation/arbetsplaner

	Bromma	Skärholmen	Farsta	Östermalm	Totalt	Procent
Antal akter	9	12	27	35	83	100 %
Arbetsplaner:	9	10	16	6	41	49 %
Individualiserat mål	0	10	3	2	15	18 %
Undertecknade	9	8	7	0	24	29 %
Uppföljning	0	0	2	0	2	2 %

⁷ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen. Artikelnr. 2010-6-13

⁸ Handläggning av ekonomiskt bistånd, riktlinjer, Stockholms stad, 2010-05-24

I Bromma och Skärholmen granskades 25 % av akter avseende biståndsmottagare som var aktuella under en sexmånadersperiod. I Farsta och på Östermalm granskades 50 % av akterna.

Övrigt

Barnperspektiv

Granskningen visar på stora utvecklingsbehov vad gäller arbetet med barnperspektiv. Barn fanns med i ärendediskussioner, men då mer allmänt beskrivna som grupp, inte utifrån ett enskilt barns situation och behov. I dokumentationen var barnen inte speciellt uppmärksammade, vanligtvis kunde det t.ex. stå att läsa att barnen gick i förskola respektive skola. I ett fåtal utredningar och journalanteckningar fanns det mer information om barnet, men några konsekvensanalyser eller noteringar om barnens situation utifrån familjens ekonomiska situation fanns inte.

Socialsekreterarna vid alla granskade enheter besvarade en enkät (se bilaga 1) innehållande följande frågor om barnperspektiv:

1. Brukar du göra **hembesök** i familjer med barn som är långvarigt bidragsberoende?
2. Brukar du **tala direkt med** barnen i familjer där föräldrarna uppbär ekonomiskt bistånd?
3. Finns barnens situation med i **arbetsplanen**?

49 enkätsvar om barnperspektiv

	Bromma	Skärholmen	Farsta	Östermalm
Hembesök				
Svar JA	3	10	2	2
Svar NEJ	5	5	9	10
Tala med barn				
Svar JA	1	4	3	2
Svar Nej	7	11	8	8
Arbetsplan				
Svar JA	2	10	3	3
Svar Nej	6	5	8	8

Här redovisas svar från 49 socialsekreterare som arbetar med det långsiktiga arbetet inom försörjningsstöd. Ett varierande svarsbortfall fanns. Alla socialsekreterare har inte svarat på samtliga frågor.

Av enkätsvaren framgick att socialsekreterarna i Skärholmen i högre grad än i de andra stadsdelarna gjorde hembesök i barnfamiljer med långvarigt bidragsberoende och att barnen också fanns med i arbetsplanerna.

Socialsekreterarna uppgav som skäl för att inte göra hembesök i barnfamiljer med långvarigt bidragsberoende och för att de inte skulle samtala med barnen, "att föräldrarnas ekonomiska situation inte berörde barnen. Att antalet barnfamiljer var få. Att ansökan om ekonomiskt bistånd var en angelägenhet som endast berörde föräldrarna, och barnen skulle inte heller behöva tyngas av det".

Barnperspektivet ska, i enlighet med regeringens proposition 1994/97:124 och Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd,⁹ beaktas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd.

Brukarmedverkan

Ledningen för de fyra granskade enheterna besvarade en enkät om det pågående kvalitetsarbetet (se bilaga 2). Enkäten innehöll också frågor om brukarmedverkan. I Bromma, Skärholmen och på Östermalm finns en fastställd och dokumenterad policy om brukarmedverkan.

Systematiska kartläggningar av klienttillfredsställelse görs i Bromma vartannat år och i Skärholmen mer oregelbundet. På Östermalm görs brukarundersökningar varje år under oktober månad.

Farsta har ingen fastställd och dokumenterad policy om brukarmedverkan. Under våren 2011 genomfördes en brukarenkät. Svarsfrekvensen var dock låg och inga generella slutsatser gick, enligt uppgift, att dra om klienttillfredsställelsen. Enheten har också i samband med en utbildning inbjudit två klienter som framförde sina åsikter om bemötande och förhållningssätt. I Farsta har en brukarundersökning också gjorts i samverkan med Jobbtorg Farsta. En synpunkt som framkom då var önskemål om en för alla verksamheter gemensam plan för bidragsmottagaren/ aspiranten/ arbetssökanden, inte som nu, då verksamheterna har olika planer. Alla enheterna använder arbetsplatsmöten som forum för diskussion om eventuella synpunkter och klagomål från biståndsmottagare och andra intressenter. Synpunkterna tas tillvara i verksamhetsutvecklingen.

Fokusgrupper på Jobbtorg Stockholm

I socialtjänstinspektörernas instruktion står att "stadens socialtjänstinspektörer ska granska individ- och familjeomsorgerna ur ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde".

För att fånga enskilda biståndsmottagares synpunkter på kvaliteten inom enheterna för ekonomiskt bistånd har socialtjänstinspektörerna genomfört sex fokusgrupper¹⁰ via Jobbtorg Stockholm. Sammanlagt deltog 24 personer, 13 män och 11 kvinnor. Fyra deltagare tillhörde gruppen unga vuxna. Tre fokusgrupper genomfördes i Farsta, en på Södermalm, en i Vällingby och en i Skärholmen. Deltagarna var anonyma för inspektörerna.

Fokusgrupp är en metod som används för att studera människors föreställningar, kunskaper, attityder och värderingar genom gruppintervjuer. Metoden innebär att en grupp, under en moderators ledning, diskuterar ett förelagt ämne.

Deltagarna vid Jobbtorg Stockholm fick diskutera frågeställningen "Vad är viktigt för dig i kontakten med socialtjänstens försörjningsstöd?"

Synpunkterna berörde alla sex kvalitetsområden, men var koncentrerade till områdena *Trygghet och säkerhet*, *Tillgänglighet* samt *Självbestämmande och integritet*.

⁹ Ekonomiskt Bistånd, handbok, Socialstyrelsen, Artikelnr. 2010-6-13

¹⁰ Fokusgrupper, Viktoria Wibeck, studentlitteratur 2010

Den största andelen synpunkter och erfarenhetsbeskrivningar rörde *kvalitetsområdet Trygghet och säkerhet*. Det som speciellt lyftes fram var oron för om bidragsmottagarna skulle beviljas försörjningsstöd, få pengar i tid och få pengar till hyra i tid. Några uppgav att de lämnat in sin ansökan i tid, men att hyreskostnaden hade gått till inkasso. Ett par uppgav att de hade blivit vräkningshotade på grund av obetald hyra. En deltagare uppgav att han nu inte kunde byta sin dyra bostad på grund av betalningsanmärkningar.

Många synpunkter berörde också *kvalitetsområdet Tillgänglighet*. Både positiva och negativa synpunkter och erfarenheter framfördes. De flesta synpunkterna rörde svårigheter med att komma i kontakt med den ordinarie handläggaren och att få begriplig information.

Under *kvalitetsområdet Självbestämmande och integritet* hamnade också synpunkter om bemötande och delaktighet. Här redovisades positiva, men övervägande negativa erfarenheter. Flera talade om vikten att vara delaktig i planeringen. Känslan av att vara misstrodd av socialtjänsten var vanlig.

Synpunkter: När det gäller utbetalningar av bistånd, så måste detta ske så att den enskilde inte riskerar att komma till skada. Här nämner flera personer svårigheten med att få pengar till hyran i tid. Problemet har uppmärksamats både på stadsdelsförvaltningarna och socialförvaltningen och arbete pågår för att effektivisera utbetalningarna och därmed eliminera riskerna för att pengarna inte ska komma i tid. Enligt bestämmelserna i lex Sarah måste risksituationer uppmärksammas och åtgärdas.

Granskningen visade att tillgängligheten till mottagningsfunktionerna på stadsdelsförvaltningarna var god. Socialtjänstinspektörerna har inte granskat möjligheten för den enskilde att nå sin ordinarie handläggare, men alla förvaltningarna har uppgivit att de har jourtelefon samt att stadens telefonpolicy följs.

Socialtjänstinspektörerna konstaterar att möjligheterna för den sökande att nå sin handläggare behöver uppmärksammas och att även det muntliga och skriftliga informationsgivande behöver fortsätta att utvecklas, så att informationen i så hög grad som möjligt anpassas till den enskilde.

Utgångspunkter för arbetet inom ekonomiskt bistånd

Sociala problem

Socialstyrelsen skriver i Social Rapport 2010 att "begreppet sociala problem återkommer ofta i media och allmän debatt; dess betydelse är dock inte så självklar som man kan förutsätta. Enligt Nationalencyklopedins nätversion, är sociala problem "brister i en befolknings levnadsförhållanden som gäller så många människor att staten eller enskilda organisationer anses bör ingripa. Det kan handla om minimikrav på hälsa, föda, bostad och arbetsförhållanden men också rimlig grad av rekreation, säkerhet till liv och egendom samt mänskliga friheter". Begreppet används emellertid i många olika sammanhang och har kommit att beteckna ett brett spektrum av samhälliga företeelser, bland annat alkohol- och narkotikamissbruk, prostitution, kriminalitet, hemlöshet, fattigdom, arbetslöshet, utsatthet för våld, våld inom familjen eller rasism. Det har även

förekommit att man identifierar olika befolkningsgrupper som ett socialt problem, exempelvis ensamstående mödrar eller invandrarbarn som inte kan svenska. Sociala problem karakteriseras av att de kan utgöra problem såväl för enskilda personer som för samhället”.

Socialt arbete inom ekonomiskt bistånd

Någon samstämmig och enkel definition av ”socialt arbete” är svår att finna i litteraturen. Utifrån förarbetena till socialvårdslagstiftningen kan socialt arbete sammanfattas; *att tillsammans med den enskilde, i förhållande till hela den sociala miljön, finna lösningar på sociala svårigheter som ger ökad livskvalitet för den enskilde.*

Befolkningens behov av ekonomiskt bistånd beror både på strukturella och individuella faktorer. Ofta samverkar dessutom dessa faktorer. Många studier har visat på att behovet av ekonomiskt bistånd till stor del beror på arbetslöshet.¹¹¹²

Arbetet med ekonomiskt bistånd är ett tvådelat uppdrag:

- hjälp till självförsörjning, d.v.s. hjälpa människor att finna vägar till självförsörjning
- hjälp med försörjningen, d.v.s. att pröva rätten till ekonomiskt bistånd under tiden.

Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att bidra till att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjningsproblem. Det är inte fråga om ett administrativt rutinarbete utan om ett kvalificerat socialt arbete, där fokus ska ligga på hur den enskilde långsiktigt ska kunna försörja sig själv och leva ett självständigt liv.

Socialtjänstens bistånd ska inte vara kravlösa, men kraven ska individualiseras och stå i överensstämmelse med respekten för den enskildes självbestämmande och integritet. Den enskilde ska efter förmåga bidra till sin försörjning och den som kan arbeta är också skyldig att söka och ta anvisat arbete.¹³

Socialsekreteraren inom ekonomiskt bistånd ska arbeta med utgångspunkt från både en ekonomisk utredning och en utredning av människans hela livssituation. Kontinuitet är viktigt, då byte av socialsekreterare kan innebära ett avbrott i både planering och process, då en ny relation ska byggas upp.

Forskning

Forskning om metoder, arbetssätt och organisation på försörjningsstödsområdet är ett ännu relativt eftersatt område i Sverige. Litteratur som mer direkt behandlar metodutveckling på området är begränsad.¹⁴ Försörjningsstöd är det verksamhetsområde inom socialtjänsten där vetenskapligt prövade bedömningsmetoder förekommer i minst utsträckning (Socialstyrelsen, SOU 2007:2).

¹¹ Socialstyrelsen (2003) Socialtjänsten i Sverige, En översikt s. 41.

¹² Från försörjningsstöd till arbete, IFAU, Rapport 2011:6, Eva Mörk

¹³ Prop. 1979/80:1

¹⁴ Forskning om försörjningsstöd i svensk socialtjänst, En kunskapsöversikt, Anders Arnsvik 2008

Kompetens

Kompetenskraven för socialsekreterare som arbetar med ekonomiskt bistånd omfattar både grundläggande kunskaper och förmågor samt specifik kompetens¹⁵. Den formella kompetensen bör vara socionomutbildningen eller likvärdig annan högskoleutbildning. Behörighetsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 2010:65 att det i lag ska ställas krav på socionomutbildning för vissa arbetsuppgifter inom socialtjänsten. Socionomutbildningen är en generalistutbildning och innehåller inte all den kompetens som krävs i kommunal verksamhet.

Särskilda färdigheter och en fallenhet behövs för att arbetet ska utföras framgångsrikt. Färdigheter tar fasta på hur väl arbetet utförs. Här ingår en kommunikativ och empatisk förmåga. Fallenhet är den personliga talang som var och en har för att förstå hur arbetet ska utföras med ett väl strukturerat arbetssätt. Specifika kunskaper behövs i olika metoder som stöd för arbetet. Socialsekreteraren behöver kunskaper i att göra bedömningar och att kunna identifiera olika problemområden. Kunskap om forskning, uppföljning och utvärdering är också nödvändig. Dessutom behövs kunskaper i att samverka, med samverkanspartners både inom och utom den egna förvaltningen.

Utredning

En grundlig utredning är en förutsättning för att individen ska kunna få stöd och hjälp som anpassas efter hans eller hennes individuella förutsättningar och behov. Utredningen ligger även till grund för bedömning av rätten till bistånd under tiden arbetet pågår med att hjälpa människor finna vägar till självförsörjning. Grundutredningen ska också utgöra ett underlag för den arbetsplan som ska upprättas. I arbetsplanen ska syftet med insatserna anges och vilka insatser som åligger den enskilde respektive socialtjänsten. Planen ska innehålla en tidsmässig avgränsning, tidpunkt för uppföljning/utvärdering och eventuellt de konsekvenser som inträder om arbetsplanen inte följs.

Journalanteckningar ska innehålla uppgifter som är av betydelse för planering, bedömning och beslut. De ska också redovisa den information som lämnats till och av den sökande, samt överenskommelser och kontroller som gjorts.

Samverkan¹⁶

Det finns olika definitioner av de begrepp som används i "samverkanssammanhang". Vanligtvis används definitionen "*när någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att utföra*"¹⁷

Samverkan innebär, att verksamheter tillför olika perspektiv för att åstadkomma en *helhetsbedömning* av en individs behov, och/eller att bidra med den egna verksamhetens resurser till en *helhetsinsats* för individen.

I arbetet med att ta fram ändamålsenliga former för samverkan är det viktigt att tänka på att samverkan är ett medel och inte ett mål i sig. Viktiga förutsättningar för att samverkan ska lyckas är att det finns både *styrning* och *struktur*. Vidare behövs en *samsyn* som förutsätter mötesplatser mellan de professionella och en

¹⁵ Kompetensprofil för soc.sekr inom ekon.bistånd år 2006

¹⁶ Strategi för samverkan, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Myndigheten för skolutv. 2008

¹⁷ Boklund, A. 2005, Socialhögskolan i Stockholm.

gemensam kompetensutveckling med mål att uppnå tillitsfulla relationer och ett gemensamt förhållningssätt.

Utredningsstöd

Nedan nämns några exempel på utredningsstöd/verktyg/metoder som kan användas inom ekonomiskt bistånd och som utvecklats sedan kvalitetskraven i lagstiftningen förstärkts och arbetet med en kunskapsbaserad socialtjänst inletts på nationell nivå.

Instrument X är ett utredningsverktyg som används vid *nybesök inom enheter för ekonomiskt bistånd* vid flera kommuner inom Stockholms län. Instrumentet består av fyra delar: Utredning för att bedöma rätten till ekonomiskt bistånd, Utredning för val av insats, Handlingsplan, Uppföljning och Utvärdering.

DUR står för Dokumentation, Utvärdering och Resultat och är ett kartläggningssmaterial som utarbetats för individ- och familjeomsorgen i Göteborgs stad. I Stockholm används sedan år 2007 en anpassad form av DUR på samtliga utredningsenheter inom socialpsykiatri och även inom enheter för funktionsnedsättning.

Inom Socialstyrelsen pågår ett arbete med att ta fram en *bedömningsmetod för försörjningsstöd*. Syftet med bedömningsmetoden "*FLA – förutsättningar inför arbete*"¹⁸ är att ge underlag vid bedömningen av en persons förutsättningar för att komma igång med arbete. Metoden ska användas för en fördjupad utredning och kan med fördel kombineras med Instrument X.

Motiverande samtal eller Motivational interviewing, MI, är en samtalsmetod som har som mål att öka klientens vilja till förändring och underlätta för att komma vidare i förändringsprocessen. Stadsövergripande utbildningar har genomförts och metoden används på stadsdelsförvaltningarna.

Audit/Dudit (The Alcohol use disorders identification test & The Drug use disorder identification test) är screeningsinstrument som används på ett tidigt stadium för att upptäcka om det finns ett riskbruk, skadligt bruk eller ett beroende av alkohol och droger hos klienten. Stadsövergripande utbildning i användandet av detta instrument har genomförts.

Inom stadens missbrukarvård används Addiction Severity Index, *ASI-intervjun*, som är ett strukturerat instrument för bedömning och uppföljning av klienters livsförhållanden och hur de skattar sina hjälpbehov och oro.

Stadens riktlinjer

I Stockholms stad finns riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, beslutade av kommunfullmäktige. Kommunala riktlinjer ska utgå från gällande lagstiftning, förarbeten, aktuell rättspraxis, socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, samt vad JO och övrig tillsynsmyndighet föreskrivit och uttalat. Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten med utgångspunkt från lokala förutsättningar och behov. Mot denna bakgrund finns behov av att genom kommunala riktlinjer skapa likabehandling

¹⁸ Socialstyrelsen, Jenny Nybom

och förutsägbarhet. Väl genomtänkta och noggrant utformade riktlinjer skapar goda förutsättningar för rättsäkerhet och effektivitet i förvaltningen.

Bestämmelserna i kommunallagen innebär att fullmäktiges riktlinjer ska följas av nämnderna. Utifrån socialtjänstlagens utformning är det dock viktigt att i varje enskilt ärende göra en individuell bedömning med utgångspunkt i lagstiftning m.m. Riktlinjerna får inte leda till schabloniserad/standardiserad handläggning och bedömning. I beslut ska i första hand hänvisning ske till lagstiftning och inte till kommunala riktlinjer.

Uppföljning/utvärdering samt resultat

I 3 kap 3 §, 3 st. socialtjänstlagen står angivet att kvaliteten i verksamheterna fortlöpande och systematiskt ska utvecklas och säkras. Detta innebär att en uppföljning och utvärdering av verksamhetens kvalitet och resultat skall göras av socialnämnden.

Med uppföljning menas systematisk dokumentation av genomförda insatser och/eller av villkoren för de personer som omfattas av de genomförda insatserna. Den fortsatta utvecklingen ska följas. Utvärdering är när en bedömning görs av effekten av insatsen. Här handlar det om att fastställa eller bedöma värdet av eller resultatet av insatsen. Resultat avser den förändring som kommit till stånd för den enskilde eller för en grupp efter en genomförd insats. Effekterna kan vara av olika slag. De kan vara såväl positiva som negativa i förhållande till de mål som satts upp för den enskilde eller en grupp. Vilket också innebär att en positiv effekt kan bestå i att en negativ förändring, som annars skulle kommit till stånd, undviks.

För att få veta om målet för den enskilde uppfylls, måste en regelbunden uppföljning och utvärdering göras via arbetsplanerna, när det gäller ekonomiskt bistånd. Om uppföljningen och utvärderingen inte dokumenteras, går det inte att utläsa resultat för den enskilde, vilket omöjliggör bedömning av kvaliteten och om målet med insatsen uppnås. En analys av uppföljningarna/utvärderingarna på individnivå kan vidare bidra till kunskap om olika gruppers behov. Detta kan i sin tur bidra till utvecklingen på verksamhetsnivå.

Brukarperspektiv och brukarmedverkan

I förarbetena till de nya bestämmelserna om kvalitet som infördes i socialtjänstlagen 1998 (Prop. 1996/97:124) underströks vikten av att kommunen tillämpade ett brukarperspektiv i kvalitetsarbetet. Brukarperspektiv kan ses som ett överordnat begrepp, vilket inrymmer bland annat brukarmedverkan och brukarinflytande. Utredningen för kunskapsbaserad socialtjänst, SOU 2008:18,¹⁹ valde definitionen av brukarperspektiv som innebär, att detta ytterst, endast kan ses och uttryckas av brukarna själva.

Förbundet Sveriges kommuner och Landstings styrelse antog den 20 augusti 2010 ett positionspapper om patient och – brukarmedverkan. Den enskilda individen ska ses som en medskapare. Att patienter/brukare är medskapare handlar inte bara om att de medverkar i sin egen process eller utveckling av verksamheter. Det kan också innebära att vissa välfärdstjänster, med stöd från hälso- och sjukvård/ socialtjänst, rent praktiskt kan utföras av patienter/brukare själva.

¹⁹ SOU 2008:18, Evidensbaserad praktik – till nytta för brukaren

Brukarnas erfarenhet ska efterfrågas och tas till vara i socialtjänstens kunskapsutveckling. I en evidensbaserad praktik integreras bästa vetenskapliga kunskap om insatsers effekter, den enskildes erfarenheter och önskemål och den professionelles erfarenheter.

Barnperspektiv

I regeringens proposition 1994/97:124 står att:

”Ett stärkt barnperspektiv inom socialtjänsten innebär också det omvända förhållandet. Det betyder att även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd eller annat bistånd till familjen.”

I samma proposition anges att även om barnets bästa inte alltid är avgörande för vilket beslut som fattas så ska det beaktas, utredas och redovisas.

Forskning visar att barn som växer upp med familjer som mottagit ekonomiskt bistånd löper tre gånger högre risk än andra att hamna i en situation som gör att de behöver söka ekonomiskt bistånd i vuxen ålder.²⁰ Barn i familjer med låg status löper dessutom genomgående större risker än andra barn. Familjens ekonomi och yrkesstatus är tunga faktorer och påverkar allt från dödlighet och längdtillväxt till psykosociala problem och skolsvårigheter.²¹ I en nyligen publicerat rapport²² från IFAU, Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, är slutsatsen att barn som växer upp med föräldrar som får ekonomiskt bistånd löper större risk att få ekonomiskt bistånd som vuxna. Men det är familjespecifika faktorer som är förklaringen till sambandet snarare än att det finns ett orsakssamband mellan föräldrars och barns biståndstagande. Vid långvarigt ekonomiskt bistånd är det speciellt viktigt, att i samarbete med föräldrarna, uppmärksamma barnens behov och situation. Av stadens riktlinjer framgår det att konsekvenserna för barnen alltid ska övervägas innan beslut fattas.²³

Handbok

Stadsdelsförvaltningen i Rinkeby-Kista har tagit fram en handbok som praktisk hjälp för det dagliga arbetet med ekonomiskt bistånd i barnfamiljer.²⁴ I handboken finns en checklista för områden som är viktiga att belysa ur ett barnperspektiv (se bilaga 4).

I handboken finns beskrivet hur handläggaren kan arbeta med barnkonsekvensanalyser. En barnkonsekvensanalys innebär att handläggaren utreder och dokumenterar vilka konsekvenser ett beslut får för ett barn.

Öppna jämförelser

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att samla in data om olika aspekter av kvalitet, resultat och effektivitet inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd över hela landet samt att årligen redovisa dessa i öppna jämförelser. Syftet med öppna jämförelser är att stimulera kommuner (och landsting) att analysera sin

²⁰ Stenberg & Hård av Segerstad (1997)

²¹ Lagerberg & Sundelin 2006, SOU

²² Rapport 2011:29, Går socialbidrag i arv? IFAU

²³ Riktlinjer, Handläggning av ekonomiskt bistånd, 2010-05-24 Stockholms stad

²⁴ Barnperspektiv och ekonomiskt bistånd. Handbok. Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning 2010

verksamhet för att förbättra kvaliteten och effektiviteten i verksamheten. Jämförelserna finns redovisade per stadsdel, kommun och län.

De första öppna jämförelserna publicerades i november 2011. Nedan visas en tabell för Stockholm, Göteborg och Malmö över andelen vuxna biståndsmottagare med långvarit och mycket långvarit bistånd.

Andelen vuxna biståndsmottagare med långvarit/mycket långvarit bistånd²⁵

Andel i %	Stockholm	Göteborg	Malmö
Bistånd i 10-12 månader	40,8	37,6	44,1
Bistånd i 3 år eller mer	26,4	23,5	29,3

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och lex Sarah

Från 1 januari 2012 gäller nya bestämmelser om ledningssystem för utveckling och säkring av kvaliteten i hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamhet enligt LSS²⁶.

Ett ledningssystem är ledningens verktyg för att leda och planera samt kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheten. Verksamheten ska identifiera, beskriva och fastställa de processer som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Rutiner kan också behövas för aktiviteterna i en process. Ledningssystemet ska även omfatta riskanalys, egenkontroll och utredning om avvikelser.

Den 1 juli 2011 infördes nya bestämmelser om lex Sarah i socialtjänstlagen och i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.^{27 28} Bestämmelserna reglerar de skyldigheter anställda och de som bedriver verksamhet har när det gäller missförhållanden och risker för missförhållanden i verksamheten. Syftet med lex Sarah är att verksamheten ska utvecklas och att missförhållanden ska rättas till. Lex Sarah är en del av det systematiska kvalitetsarbetet som enligt 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS ska bedrivas.

En utbildning har genomförts för berörda chefer under hösten 2011 och ett arbete pågår inom staden med att ta fram riktlinjer för arbetet enligt lex Sarah.

Socialtjänstinspektörernas sammanfattande synpunkter

Granskningen har visat på övergripande kvalitetsutvecklingsbehov inom följande områden:

- **Det sociala arbetet inom ekonomiskt bistånd**

Granskningen har visat att långsiktigt socialt arbete, med inriktning på att den enskilde ska bli självförsörjande, tenderar att stå tillbaka för den andra uppgiften,

²⁵ Öppna jämförelser, ekonomiskt bistånd, november 2011, Socialstyrelsen

²⁶ SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

²⁷ Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag till vissa ändringar

²⁸ Lex Sarah SOSFS 2011:5 Föreskrift och allmänna råd, Socialstyrelsens författningssamling

d.v.s. att pröva ekonomiskt bistånd under tiden. Socialstyrelsens Öppna jämförelser visar att runt 40 % av andelen vuxna biståndstagare uppbär ekonomiskt bistånd under 10-12 månader och drygt en fjärdedel av de sökande försörjer sig på ekonomiskt bistånd under tre år eller mer i Stockholms stad. Lagstiftarens avsikt är att biståndet ska utges tillfälligt och under korta perioder.

Strukturella skillnader, vad gäller arbetslöshet, utbildning och inkomst, är av mycket stor betydelse för stadens kostnader för ekonomiskt bistånd. Men kostnaderna påverkas också av socialtjänstens arbetssätt och skillnader i intern och extern samverkan. Arbetssätt/metoder som fokuserar på huvudarbetsuppgiften, det långsiktiga arbetet med att nå självförsörjning för den enskilde behöver utvecklas. En hög personalomsättningen riskerar att påverka resultatet för den enskilde, speciellt med hänsyn till kontinuitetskraven i kontakten mellan klient och socialsekreterare. Unga och nyutexaminerade socionomer behöver både introduktion och inskolning, vilket särskilt behöver uppmärksammas. Sammantaget riskerar detta annars, att leda till att det arbetets innehåll endast omfattar beslut om rätten till bistånd för dagen och inte det långsiktiga arbetet som ska leda till självförsörjning för den enskilde.

Ett utvecklingsarbete har påbörjats inom staden utifrån kommunfullmäktiges uppdrag i budget för år 2012. För att säkerställa kvaliteten i det sociala arbetet och strävan mot en likställighet över staden behövs ett utvecklingsarbete som inriktas mot ett för staden gemensamt arbetssätt.

- **Det sociala utredningsarbetet**

Utvecklingsbehoven ser lite olika ut på de granskade enheterna vad avser det sociala utredningsarbetet. Sammantaget visade ändå granskningen på att dokumentationen i hög grad var bristfällig och att arbetet med de sociala grundutredningarna och arbetsplanerna måste utvecklas. En ofullständig utredning kan påverka rättsäkerheten.

Arbetsplanen är utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av om målet för den enskilde biståndsmottagaren har uppfyllts. Saknas en arbetsplan, saknas också uppgift om de mål/delmål som ska uppnås. Vidare, saknas mål/delmål, saknas uppgift om vad som ska uppnås och, om uppföljning/utvärdering inte görs, saknas uppgift om resultat för den enskilde.

Barnperspektivet måste också utvecklas. En stor del av stadens biståndsmottagare är barn i familjer som behöver försörjningsstöd och barnen måste uppmärksammas som enskilda individer och inte som grupp. En handbok finns att följa för utvecklandet av ett barnperspektiv inom ekonomiskt bistånd.

Utredningsstöd/metoder finns att tillgå i arbetet med försörjningsstöd. Här kan utbildning och stöd av mentorer under implementeringsfasen i några av dessa metoder bana väg för god kvalitet i det sociala utredningsarbetet.

- **Riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd**

Stadens riktlinjer ska ge stöd och vägledning för handläggning och syfta mot likabehandling när det gäller såväl bidragsnivå som insatser från socialtjänstens sida.

En utveckling av riktlinjerna skulle kunna innehålla en tydligare beskrivning av handlägningsprocessen, där ett tydliggörande av flödet av en utredning bidrar till både en ökad förståelse och till ett pedagogiskt stöd för handläggarna. En flödesordning, som utgår från lagstiftning och andra styrande dokument, kan bli till hjälp för handläggaren att bättre uppfylla verksamhetens mål.

För att ytterligare understryka vikten av arbetet med att hjälpa människor till självförsörjning skulle riktlinjerna även kunna innehålla ett tydliggörande av socialtjänstens arbetsuppgifter för att förstärka och komplettera människors egna resurser. Uppgifterna framgår dels av portalparagrafen och dels av bestämmelserna i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialtjänsten ska arbeta för frivillighet och självbestämmande. Helhetssyn och delaktighet är andra viktiga begrepp. Kraven ska stå i överensstämmelse med respekten för den enskildes integritet och självbestämmande.

Avsnittet om barnperspektiv behöver förstärkas så att det överensstämmer med Socialstyrelsens grundkrav.

- **Samverkan**

Ny kunskap har fått som konsekvens att specialiseringen och professionaliseringen har ökat inom hela välfärdsområdet. Aktörerna har blivit fler, frivilligorganisationerna och privata företag verkar oftare sida vid sida av de offentliga verksamheterna. Samverkan i mer vid mening är nödvändig för att möta de komplexa behov som människor har i vårt moderna samhälle. Samverkan syftar, förutom att motverka splittring, till förbättrad kvalitet genom att olika verksamheter kan bidra med kompletterande resurser, kunskap och kompetens. Effektivare resursutnyttjande är också ett viktigt skäl för samverkan.

Arbetet med utveckling av samverkan med både interna och externa verksamheter behöver ständigt fortsätta även om samverkansarbetet på några av de granskade enheterna börjat anta en både styrande och strukturell form.

- **Brukarmedverkan**

Brukares erfarenheter och kunskaper ska efterfrågas för att tas tillvara för socialtjänstens kunskapsutveckling. Granskningen har visat att detta görs mer eller mindre regelbundet. Samverkansformer och forum för brukarinflytande behöver utvecklas.

- **Ledningssystem och lex Sarah**

Två stadsdelsförvaltningar, Bromma och Farsta, uppgav under granskningen att de arbetade med att ta fram ett ledningssystem för kvalitetsarbetet. De två övriga stadsdelsförvaltningarna hade inte inlett detta arbete. Från och med årsskiftet 2011/2012 är det ett krav för socialtjänstens verksamheter att, enligt Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd, utarbeta och införa ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete.

Flera deltagare i de genomförda fokusgrupperna vid Jobbtorg Stockholm uppgav att de fått betalningsanmärkningar på grund av att socialtjänsten varit försenad med månadens bidrag till hyran. Betalningsrutinerna måste ses över, så att ingen biståndsmottagare riskerar att få svårigheter med att byta bostad eller bli hemlös. Det handlar här om när socialtjänsten av någon anledning blivit försenad, inte om den enskilde kommit in försent med sin ansökan.

Här kan bara ytterligare understrykas vikten av att förvaltningarna inför ledningssystem för att identifiera, beskriva och fastställa de processer som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet och där inkludera rutiner för att hantera bestämmelserna om lex Sarah.

Planering för år 2012

Granskningsmodellen ska revideras med anledning av de nya bestämmelserna, föreskrifter och allmänna råd i Socialstyrelsens föfattningssamling SOSFS 2011:9.

En fortsatt avgränsad granskning ska genomföras vid de enheter inom ekonomiskt bistånd, som inte granskats under år 2011. Granskningen ska omfatta det sociala utredningsarbetet, med fokus på dokumentationen, samt uppföljande intervjuer med ledning och socialsekreterare.

Det fortsatta granskningsarbetet under år 2012 ska ske inom missbruksområdet. Kvaliteten ska granskas vad gäller behov, behandling och resultat. Arbetets innehåll och omfattning beskrivs i en granskningsplan som redovisas i samband med tertialrapport 1.



BILAGA i
Granskning av ekonomiskt bistånd på Östermalm
Frågor till socialsekreterare

Socialtjänstinspektörer november 2011

Frågor om kvalitet

Datum:

Initialer:

1. Delaktighet

Hur arbetar du för att "klienten ska vara delaktig"?

2. Helhetsperspektiv

Hur arbetar du för att "klienten ska ses i ett helhetsperspektiv"?

3. Samverkan internt

Anser du att den interna samverkan, dvs. **inom** stadsdelsförvaltningen, fungerar bra?

Ja

Nej

Både ja och nej

Beskriv vad som fungerar **bra** respektive **mindre bra**?

4. Samverkan externt

Anser du att den externa samverkan, dvs. med aktörer **utanför** stadsdelsförvaltningen, fungerar bra?

Ja

Nej

Både ja och nej

Beskriv vad som fungerar **bra** respektive **mindre bra**?

5. Barnperspektiv

Brukar du göra hembesök i familjer som har barn och som är långvarigt bidragsberoende?

Ja

Nej

Övriga kommentarer:

Brukar du tala direkt med barn/en i familjer, där föräldrar uppbär ekonomiskt bistånd?

Ja

Nej

Övriga kommentarer:

Finns barnens situation med i arbetsplanen?

Ja

Nej

Övriga kommentarer:

Tack för din medverkan! /Eva Tornberg och Kristina Östergren
E-posta ditt svar till oss: socialtjanstinspektor@stockholm.se



Systematiskt kvalitetsarbete

Datum:

Namn:

Kvalitet allmänt

1. Har ni ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet?

Ja

Nej

2. Har ni ett system för internkontroll på avdelningsnivå?

Ja

Nej

3. Har ni ett system för internkontroll på enhetsnivå?

Ja

Nej

Delaktighet

4. Finns en fastställd och dokumenterad policy om att enheten/verksamheten aktivt ska verka för brukarmedverkan genom t.ex. brukarråd, brukarrevision, brukarundersökningar, deltagande i referens/styrgrupp?

Ja

Nej

5. Genomförs systematiska kartläggningar av klienttillfredsställelse för utvärdering av kvalitetsarbete?

Ja Om ja – hur ofta?

Nej

6. Medverkar klienter/brukare på något annat sätt med att utveckla enhetens verksamhet?
Ja
- Nej
7. Hur, i så fall och hur används deras synpunkter och erfarenheter?

Samverkan

8. Finns en fastställd och dokumenterad policy/plan för hur enheten ska arbeta tillsammans med interna aktörer?
Ja
- Nej
9. Om ja, vilka interna enheter omfattas av samverkanspolicyn?
10. Finns en fastställd och dokumenterad policy/plan för enhetens samverkan med externa aktörer?
Ja
- Nej
11. Om ja, vilka externa aktörer omfattas av policyn/planen?

Kunskapsbas

12. Genomför ni systematiska kartläggningar/inventeringar av enhetens klientgrupper?

Ja

Nej

13. Bedömer ni att tillräcklig kompetens finns inom er enhet?

Ja

Nej

Tillgänglighet

14. Vilka insatser, förutom Jobbtorg, erbjuder ni bidragstagarna?

Klientsäkerhet

15. Hur används eventuella synpunkter/klagomål från klagomålshantering och andra synpunkter från klienter?

16. Har ni rutiner för att samla in synpunkter om fel och brister som påtalats av personal?

Ja

Nej

17. Hur används i så fall personalens synpunkter om fel och brister?

Tid för en uppföljande intervju

Tid och datum:

Deltagare från stadsdelsförvaltningen:

Teman vid uppföljning av enkäten

- **Genomgång av enkät**
- **Uppföljning, resultat**
- **Kompetensutveckling**
- **Barnperspektiv**
- **Genusperspektiv**
- **De två uppdragen**

Alla vuxna personer med ekonomiskt bistånd efter vanligaste försörjningshinder¹ och stadsdelsförvaltning år 2010²

Försörjningshinder	Hela staden	Bromma	Skärholmen	Farsta	Kungsholmen	Norrmalm	Östermalm
Arbetslös	10 233	425	875	870	188	180	154
Sociala skäl	3 339	108	194	300	77	95	73
Sjukskriven med läkarintyg	2 878	130	190	229	74	80	78
Sjuk- eller aktivitetsersättning	1 363	46	179	88	33	30	16
Vård av barn	1 148	44	127	90	8	8	11
Arbetar deltid, ofrivilligt	775	39	62	90	15	18	15
Arbetar heltid	302	18	25	35	12	7	6
Tillfälligt behov	467	44	29	14	24	36	19
Övriga	494	28	41	29	18	13	14
Summa vuxna	21 012	882	1 722	1 746	449	467	386

Arbetslös: ingår otillräcklig ersättning A-kassa/Alfa, otillräcklig ersättning AF, väntar ersättning A-kassa/Alfa/AF, arbetslös utan ersättning, arbetslös utan ersättning i aktivitet, flykting i introduktion och flykting i introduktion i aktivitet.

Arbetshinder, sociala skäl: ingår sociala -/medicinska skäl.

Sjukskriven med läkarintyg: ingår otillräcklig eller väntar på sjukpenning, ingen sjukpenning.

Sjuk- eller aktivitetsersättning: ingår otillräcklig ersättning eller väntar på ersättning.

Vård av barn: ingår otillräcklig eller väntar på föräldrapenning, sökt och väntar på barnomsorgsplats.

Arbetar deltid, ofrivilligt: ingår deltidsarbete ofrivilligt och deltidsarbete, ofrivilligt, väntar inkomst av lön.

Utan försörjningshinder – tillfälliga behov: ingår utanförsörjningshinder – har inkomst över norm.

Övriga: ingår flykting med varaktigt nedsatt arbetsförmåga eller över 60 år vid UT. Över 65 år med ingen eller låg ålderspension, fotboja, indragen ersättning/utförsäkrad från FK – 1:a ansökan. Saknar EGT.

¹ Presentationen avser det vanligaste försörjningshindret som biståndstagarna hade.

² Statistik om STHLM år 2010. Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB.

Handbok om barnperspektiv och ekonomiskt bistånd

Handboken är framtagen av stadsdelsförvaltningen i Rinkeby-Kista år 2010.

Checklista

- ❖ Att ha en stående punkt på ärendedragningen att alltid fundera över om en fråga berör barn
- ❖ Att fundera om nedanstående frågor blivit belysta i grundutredningen:
 1. Vilka barn finns i familjen? Finns det fler barn än de hemmavarande? Umgängesbarn?
 2. Var/hur bor barnet?
 3. Hur är barnets hälsa?
 4. Hur går det för barnet i skolan?
 5. Barnomsorg/ skola – går barnet på förskola, fritids, skola? (Var, vilken?)
 6. Kontakt med annan enhet, annan verksamhet inom/utom förvaltningen?
 7. Hur ser familjens nätverk ut?
- ❖ Vad gör barnet på sin fritid? Om fritidsaktiviteter saknas kan det vara viktigt att fundera över om det beror på familjens ekonomiska situation.
- ❖ Är förvaltningens broschyr med information om gratis fritidsaktiviteter i samband med skollov känd av familjen? Eller finns kunskap om annat gällande fritid som kan vara bra för familjen att veta.
- ❖ Enligt stadens riktlinjer finns det möjlighet att bevilja aktiviteter särskilt riktade till barnet (men inte hela familjen) som ex. kollo och idrottsläger, utan att särskilda skäl finns.
- ❖ Har familjen erbjudits hembesök?
- ❖ Behöver barnets synpunkter komma fram? I de flesta fall är det lämpligt att vända sig till föräldrarna, för att få information. I vissa lägen kan det dock vara behovligt att någon talar med barnet direkt. Vid möten med föräldrar är det många gånger bra att tala öppet om barnens situation och att den påverkas av att familjen lever på försörjningsstöd. För att förklara varför vi ställer dessa frågor är det bra att informera om att det ingår i vårt jobb att lyfta fram barnen även när det är föräldrarna som ansöker om pengar och att vi har en skyldighet att ta hänsyn till ett barnperspektiv.

