

PM 2015:75 RVI (Dnr 150-394/2015)

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2014

Rapport från socialnämnden

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2014 godkänns.

Föredragande borgarrådet Ewa Larsson anför följande.

Ärendet

Socialtjänstinspektörernas uppgift är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur bland annat ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättsäkerhet för den enskilde. Socialtjänstinspektörerna är ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i verksamheterna. I socialtjänstinspektörernas arbete ingår att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet.

Beredning

Ärendet har initierats av socialnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att socialtjänstinspektörernas rapport utgör ett viktigt underlag för fortsatt kvalitetsutveckling inom stadens socialtjänst. Kontoret lyfter fram tre utvecklingsområden: rättsäkerheten för de personer som kommer i kontakt med stadens socialtjänst, personalomsättningen och socialsekreterarnas arbetssituation inom barn- och ungdomsvården samt barns delaktighet och inflytande.

Mina synpunkter

Socialtjänstinspektörerna har en viktig uppgift att belysa de olika kvalitetsaspekterna inom stadens socialtjänst. I årsrapporten för 2014 redovisas granskningar av barn- och ungdomsvården, missbruksvården och en uppföljning av tidigare genomförda granskningar av arbetet med ekonomiskt bistånd. Jag ser granskningsrapporterna som en viktig del i det systematiska kvalitetsarbetet i staden, där såväl styrkor som utvecklingsområden blir identifierade.

Mellan åren 2011 och 2014 har antalet anmälningar om oro för att barn far illa, eller riskerar att fara illa, ökat med 60 %. Under föregående år inkom nästan 50 anmälningar varje dag i staden. Andelen anmälningar som leder till utredning har

också ökat, vilket har inneburit att mer än dubbelt så många utredningar inleddes år 2014 jämfört med år 2011 – cirka 9 600. Det är alltså inte svårt att förstå att socialsekreterarna inom barn- och ungdomsvården har upplevt en ökad arbetsbörda de senaste åren. Det visar sig också i svårigheter att leva upp till de lagstadgade tidsfristerna och i att göra barn och unga delaktiga i utredningarna.

Det här är en allvarlig situation som behöver åtgärdas, och staden arbetar därför med att dels ta fram en handlingsplan för att förbättra socialsekreterarnas arbetssituation och dels med utreda förutsättningarna för en ärendenorm. Framför allt är det dock en allvarlig situation eftersom de barn och unga som far illa, eller riskerar att göra det, i värsta fall inte får skydd och stöd i rätt tid. Risken för att ytterligare missförhållanden uppstår ökar dessutom.

Att garantera barns säkerhet är en av stadens viktigaste uppgifter, och får inte göras avkall på. För att stärka arbetet med att tillgodose barns rättigheter beslutade fullmäktige i budget 2015 att inrätta en barnombudsman. Fullmäktige förväntas besluta om instruktion för Barnombudsmannen under våren 2015. Utöver detta är det förstås också viktigt att ge socialsekreterare och andra som arbetar med eller nära barn rätt förutsättningar för att kunna göra sitt arbete.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2014 godkänns.

Stockholm den 6 maj 2015

EWA LARSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2014

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr och Joakim Larsson (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (FP) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Socialtjänstinspektörernas rapport pekar på ett antal utvecklingsområden. Utredningstiderna för barnärenden överskrider relativt ofta. Personalomsättningen inom den sociala barn- och ungdomsvården är hög och det rapporteras om svårigheter att rekrytera erfarna medarbetare. Dessa problem är inte nya, utan i själva verket återkommande i de granskningar som har skett.

För att komma till rätta med dessa problem krävs stora satsningar på introduktion av nya medarbetare, fortbildning och framför allt ett ledarskap som erbjuder tillräcklig handledning och stöd samt en fördelning av ärendemängden utifrån varje medarbetares förutsättningar.

Vänstermajoriteten fokuserar på att skjuta till mer pengar, vilket vi inte vänder oss emot, men har alldeles för otydliga ambitioner när det kommer till att utveckla verksamheten.

Det är viktigt att den stadsövergripande handlingsplanen för socialtjänsten blir tillräckligt skarp, konkret och praktiskt tillämpbar för att faktiskt kunna användas som ett verktyg för reella förbättringar i stadsdelarna, istället för att bara bli en skrivbordsprodukt.

Det går dock redan idag att göra saker på stadsdelsnivå för att förbättra situationen. Den politiska ledningen måste ställa tydliga krav på stadsdelsnämnderna att vidta skarpa åtgärder inom detta område.

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Regina Kevius och Dennis Wedin (alla M) och Lotta Edholm (FP) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Folkpartiets gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Socialtjänstinspektörerna har under år 2014 granskat den sociala barn- och ungdomsvården vid stadsdelsnämnderna Skärholmen och Älvsjö. Granskning har även påbörjats av missbruksvård för vuxna vid stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen och Kungsholmen. Granskningsarbetet har omfattat myndighetsutövning, från att en ansökan/anmälan inkommit till nämnden till att en utredning färdigställts. En uppföljning av tidigare kvalitetsgranskning av ekonomiskt bistånd har också genomförts.

Föreliggande rapport sammanfattar årets granskningar och huvuddragen av socialtjänstinspektörernas synpunkter återges nedan i sammanfattad form.

Social barn- och ungdomsvård

Granskningen av myndighetsutövningen gällande den sociala barnvården visar på liknande utvecklingsbehov som tidigare granskningar och som redovisat i årsrapport 2013.

- Det är viktigt att socialtjänsten fortsätter att arbeta för att tillgodose barns behov av både stöd och skydd, vilket överensstämmer med bestämmelserna i svensk lagstiftning.
- Barns delaktighet i utredningsarbetet är ett viktigt utvecklingsområde. Det behöver också framgå tydligare i utredningarna om barnet fått relevant information osv.
- Tidsgränserna för förstahandsbedömning och utredning är viktiga att hålla utifrån rättsäkerhets- och likställighetsynpunkt.
- Personalomsättningen och arbetssituationen vid flera av barn- och ungdomsenheterna behöver uppmärksammas.

Missbruksvård för vuxna

Granskningen av myndighetsutövningen inom missbruksvården visar på vissa utvecklingsbehov vad gäller kvalitetsarbetet.

- Dokumentation och tider för förstahandsbedömningar behöver ses över, likaså LVM-handläggningen. En utredning ska alltid finnas, så att det går att utläsa på vilka grunder olika beslut har fattats.
- Det är viktigt att missbruksvården särskilt uppmärksammar om det finns barn som påverkas av den vuxnes missbruksproblem. Barnperspektivet behöver tydliggöras och utvecklas ytterligare.
- Arbetet med systematiska kartläggningar och uppföljningar av insatser behöver utvecklas.

Ekonomiskt bistånd

- Under de senaste två åren har ett omfattande utvecklingsarbete genomförts inom ekonomiskt bistånd. Bedömningen är att resultatet från granskningsrapporten som genomfördes under perioden 2010-2012 har haft

påverkan på såväl det stadsövergripande utvecklingsarbetet som stadsdelsnämndernas lokala utvecklingsarbete.

- System för uppföljning av användningen av bedömningsinstrumentet FIA (Förutsättningar inför arbete) behöver utvecklas.
- Det är viktigt att följa upp barnens situation och i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 februari 2015 följande.

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas rapport.
2. Socialnämnden överlämnar rapporten till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av Andrea Ström m.fl. (M) och Isabel Smedberg Palmqvist m.fl. (FP), bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av Ewa Larsson m.fl. (MP), Mia Sundelin m.fl. (S), Alexandra Mattsson m.fl. (V) och Anna Rantala Bonnier (FI), bilaga 1.

Ersätтарыttrande gjordes av Stina Bengtsson (C) och Sofia Modigh (KD), bilaga 1.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Utifrån lagstiftningens krav, andra viktiga utgångspunkter samt resultatet från granskningarna har socialtjänstinspektörerna formulerat ett antal övergripande synpunkter. Det är angeläget att beakta dessa i det fortsatta arbetet med att kvalitetsutveckla den sociala barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd i Stockholms stad.

Social barn- och ungdomsvård

Granskningen av myndighetsutövningen gällande den sociala barnvården vid Älvsjö och Skärholmens stadsdelsförvaltning visade på vissa utvecklingsbehov vad gäller kvalitetsarbetet.

I april 2014 träffades en lokal BUS- överenskommelse där Älvsjö, Skärholmens och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltningar ingår tillsammans med landstinget. Samverkan är ett ständigt pågående utvecklingsområde både internt och externt.

I socialtjänstlagen (SoL) finns bestämmelser om att en förhandsbedömning som gäller barn i normalfallet ska göras inom 14 dagar. I 58 av sammanlagt 114 granskade förhandsbedömningar överskreds tidsgränsen, det vill säga i 51 % av fallen. Detta är inte förenligt med kravet om rättssäkerhet. Om förhandsbedömningen drar ut på tiden blir situationen rättsosäker för barn och vårdnadshavare. Dessutom blir tiden från anmälan till eventuell utredning och insats längre.

Utredningstiderna om fyra månader hölls i nära 75 procent av de 59 granskade utredningarna vid Skärholmens och Älvsjö stadsdelsförvaltningar. Det är viktigt att den lagstadgade utredningstiden om fyra månader hålls och att beslut om förlängning av utredningstiden finns när så är nödvändigt.

Lagstiftningens bestämmelser om barnets rätt till relevant information och delaktighet

ska framgå tydligt i utredningen. Det framkom i begränsad omfattning i de granskade utredningarna om barnet fått relevant information samt barnets och föräldrarnas inställning till utredning, planerade insatser och förslag till beslut. Detta behöver framgå tydligare i utredningarna.

En stor andel av de anmälningar om barn som misstänks fara illa som inkommer till stadsdelsförvaltningarna handlar om våld. Det finns insatser för vuxna som utsatts för våld i nära relation samt för våldsutövare. Barn som bevittnat eller utsatts för våld utreds inom barn och ungdomsenheterna. Det är angeläget att det finns tillgång till insatser som riktar sig direkt till dessa barn.

Missbruksvård för vuxna

Granskningen av myndighetsutövningen inom missbruksvården för vuxna inom Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens stadsdelsförvaltning visar på vissa utvecklingsbehov vad gäller kvalitetsarbetet.

Vuxenenheterna vid de granskade stadsdelsförvaltningarna har väl sammansatta arbetsgrupper som består av såväl relativt nyutbildade socionomer som erfarna medarbetare med lång yrkeserfarenhet och som har arbetat länge på arbetsplatsen. Arbetsgruppernas sammansättning ger möjlighet till kontinuitet i klientarbetet samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Hägersten-Liljeholmens vuxenenhet har god tillgänglighet genom sin mottagning och har tämligen korta tider för förhandsbedömningar. Vid granskningen framkom att dokumentationen av förhandsbedömningar behövde ses över så att handlägningsrutinerna överensstämmer med lagstiftningens krav. Vid Kungsholmens vuxenenhet var ställningstagandena att inte inleda utredning i regel väl underbyggda men tiderna för förhandsbedömningen var i flera fall alltför långa. Av granskningen framkom vid båda stadsdelsförvaltningarna att även ställningstagandet att inleda LVM 2 -utredning eller inte kunde ta lång tid. Detta kan inte anses vara förenligt med de skyndsamhetskrav som anges i lagstiftningen.

Under 2013 inkom 67 LVM-anmälningar till Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning och 19 till Kungsholmens stadsdelsförvaltning. 3 Ingen LVM-utredning ledde till ansökan om LVM-vård. 4 Vid de båda granskade enheterna framgick att ställningstagandet att inleda eller inte inleda LVM-utredning kan ta lång tid, upp till en månad eller längre och att vissa allvarliga anmälningar inte utmynnar i att utredning inleds. Tvångsvården ska syfta till att genom behövliga insatser motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk. 5

I vissa av de granskade akterna vid båda vuxenenheterna saknades utredningar enligt 11 kap 1 § SoL och några utredningar var bristfälliga. Det innebar att det inte gick att utläsa på vilka grunder olika beslut hade fattats. I journalanteckningar framgick likväl att klienten var delaktig i utredningsarbetet och planeringen av insatserna.

Det är viktigt att missbruksvården särskilt uppmärksammar om det finns barn som påverkas av den vuxnes missbruksproblem. Vid Hägersten-Liljeholmens och Kungsholmens vuxenenheter har barnperspektivet uppmärksammas, men behöver tydliggöras och utvecklas ytterligare

Ekonomiskt bistånd

Resultatet från uppföljningen sammanfattas i följande punkter:

Under de senaste två åren har ett omfattande utvecklingsarbete genomförts inom ekonomiskt bistånd. Bedömningen är att även resultaten från granskningsrapporterna som genomfördes under perioden 2010-2012 har haft påverkan på det stadsövergripande utvecklingsarbetet och stadsdelsförvaltningarnas lokala utvecklingsarbete.

Utredningsarbetet har utvecklats i och med införandet av bedömningsinstrumenten Initial bedömning (IB) och Förutsättningar Inför Arbete (FIA). Bedömningsinstrumentet IB har

implementerats vid samtliga enheter, men förändringsplanerna som ersätter de tidigare arbetsplanerna används ännu inte fullt ut. System för uppföljning av användningen av IB behöver utvecklas vid några av de granskade enheterna. System för uppföljning av användningen av FIA behöver utvecklas vid samtliga enheter.

Enligt de intervjuade har barnperspektivet utvecklats, bland annat i och med införandet av kartläggnings- och bedömningsinstrumenten där frågor om barn är obligatoriska. Samtidigt är det viktigt att utveckla dokumentationen i journalanteckningarna, att följa upp barnens situation och i större omfattning analysera hur olika beslut påverkar barnen.

Planering 2015

Under 2014 påbörjades granskning av den myndighetsutövande delen av stadsdelsförvaltningarnas verksamheter för vuxna med fokus på missbruksvården. Denna granskning kommer att fortsätta under 2015. En uppföljning av kvalitetsgranskningen av stadsdelsförvaltningarnas sociala barn- och ungdomsvård kommer också att genomföras under 2015. Granskningen kommer att omfatta myndighetsutövning med fokus på ansökan/anmälan, utredning samt val av insatser och utgå från de kvalitetsområden som definierats av Socialstyrelsen och SKL utifrån bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas årsrapport för 2014.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 april 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att socialtjänstinspektörernas rapport utgör ett viktigt underlag för fortsatt kvalitetsutveckling inom stadens socialtjänst. Granskningarna visar att det finns olika utvecklingsområden som är angelägna att beakta i det fortsatta arbetet med att kvalitetsutveckla den sociala barn- och ungdomsvården, missbruksvården för vuxna samt ekonomiskt bistånd i Stockholms stad.

Ett viktigt utvecklingsområde är rättsäkerheten för de barn, ungdomar och vuxna som kommer i kontakt med stadens socialtjänst. Rapporten visar att tidsgränserna för förstahandsbedömning och utredning överskrids relativt ofta och detta har även uppmärksammats i de tidigare granskningar som har genomförts. Långa handläggningstider ökar risken för att individer inte får rätt hjälp och stöd i tid. Socialnämnden har fått uppdraget att under 2015 utreda förutsättningarna för en så kallad ärendenorm inom socialtjänsten. Det uppdraget kan vara ett viktigt steg i arbetet med att stärka socialtjänstens förutsättningar att klara lagstadgade tidsfrister.

Ett annat prioriterat område är personalomsättningen och arbetssituationen för socialsekreterare vid barn och ungdomsenheterna. Kommunstyrelsen och socialnämnden har uppdraget att under 2015 ta fram förslag och incitament för att stärka socialsekreterarnas roll och minska personalomsättningen, som exempelvis möjlighet till karriärtjänster samt bas- och introduktionsprogram. Vidare ska en stadsövergripande handlingsplan för att förbättra arbetsvillkoren inom socialtjänsten tas fram.

Slutligen vill stadsledningskontoret lyfta fram punkten om barns delaktighet och inflytande i utredningar och insatser. Stadens socialtjänst behöver fortsatt ha fokus på att öka brukarmedverkan, delaktighet och dialog med barn och unga.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att godkänna rapporten.

Reservationer m.m.

Socialnämnden

Reservation anfördes av Andrea Ström m.fl. (M) och Isabel Smedberg-Palmqvist m.fl. (FP) enligt följande.

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens förslag till beslut.
2. I övrigt uttalar nämnden följande.

Socialtjänstinspektörernas rapport pekar på ett antal utvecklingsområden. Utredningstiderna för barnärenden överskrids relativt ofta. Personalomsättningen inom den sociala barn- och ungdomsvården är hög och det rapporteras om svårigheter att rekrytera erfarna medarbetare. Dessa problem är inte nya, utan i själva verket återkommande i de granskningar som har skett.

För att komma till rätta med dessa problem krävs stora satsningar på introduktion av nya medarbetare, fortbildning och framför allt ett ledarskap som erbjuder tillräcklig handledning och stöd samt en fördelning av ärendemängden utifrån varje medarbetares förutsättningar.

Den nya majoriteten fokuserar på att skjuta till mer pengar, vilket vi inte vänder oss emot, men har alldeles för otydliga ambitioner när det kommer till att utveckla verksamheten.

Det är viktigt att den stadsövergripande handlingsplanen för socialtjänsten blir tillräckligt skarp, konkret och praktiskt tillämpbar för att faktiskt kunna användas som ett verktyg för reella förbättringar i stadsdelarna, istället för att bara bli en skrivbordsprodukt.

Det går dock redan idag att göra saker på stadsdelsnivå för att förbättra situationen. Den politiska ledningen måste ställa tydliga krav på stadsdelsnämnderna att vidta skarpa åtgärder inom detta område.

Särskilt uttalande gjordes av Ewa Larsson m.fl. (MP), Mia Sundelin m.fl. (S), Alexandra Matsson m.fl. (V) och Anna Rantala Bonnier (FI) enligt följande.

Vi vill tacka förvaltningen för en bra sammanfattning av 2014 års kvalitetsgranskningar. Socialtjänstinspektörerna har en viktig uppgift att belysa de olika kvalitetsaspekterna inom stadens socialtjänst för att på så vis identifiera såväl styrkor som utvecklingsområden och vara ett led i det systematiska kvalitetsarbetet.

Ett sådant utvecklingsområde vi ser är rättssäkerheten för de barn, ungdomar och vuxna som kommer i kontakt med socialtjänsten i Stockholms stad. Vi ser med oro på att såväl förhandsbedömningar som utredningar drar ut på tiden i en stor andel av de ärenden som aktualiseras inom socialtjänsten. Långa handläggningstider vid till exempel en förhandsbedömning skapar ett rättsosäkert läge för den enskilde, och risken ökar att personerna inte får rätt hjälp och stöd i tid.

Ett annat utvecklingsområde som framgår av rapporten är hur barn görs delaktiga i utredningar, beslut och insatser. Att barn får vara delaktiga är såväl en rättighet utifrån FNs barnkonvention som det är en förutsättning för att socialtjänstens arbete med barn och familjer ska vara framgångsrikt. För att kunna öka graden av delaktighet behöver socialsekreterarna och de som utför insatser ha bra verktyg och rätt förutsättningar.

Socialförvaltningen har därför fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en så kallad ärendenorm inom socialtjänsten, för att se hur staden kan stärka rättssäkerheten så väl som socialsekreterarnas arbetssituation. Vi vill att särskilt fokus läggs på hur socialtjänstens förutsättningar kan stärkas för att kunna klara de lagstadgade tidsfrister som finns för förhandsbedömningar och utredningar inom barn- och ungdomsområdet, samt

kvalitetsgarantierna inom missbruksvården, samt att säkerställa att barns perspektiv alltid lyfts fram och får vara avgörande i beslut som rör dem och att barn görs delaktiga i utredningar och insatser.

Ersättaryttrande gjordes av Stina Bengtsson (C) och Sofia Modigh (KD) i enlighet med moderaternas och folkpartiets reservation.