

PM 2017:197 RVI (Dnr 150-456/2017)

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2016

Rapport från socialnämnden

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2016 godkänns enligt bilaga 2 till promemorian.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Socialtjänstinspektörernas uppgift är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur bland annat ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Socialtjänstinspektörerna ska vara ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i verksamheterna.

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 och stadens riktlinjer ska vara styrande för inspektörernas arbete. I socialtjänstinspektörernas arbete ingår att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet till kommunstyrelsen.

Under år 2016 genomfördes granskning av socialtjänstens arbete med barn till föräldrar i missbruk vid sex stadsdelsförvaltningar, och av arbetet med barn som upplevt våld vid ytterligare tre stadsdelsförvaltningar. Under året har dessutom missbruksvården vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning granskats och en uppföljning genomfördes vid samma förvaltning samt vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. Föreliggande rapport sammanfattar dessa granskningar och uppföljningar.

Beredning

Ärendet har initierats av socialnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer i socialtjänstinspektörernas slutsatser i föreliggande rapport och lyfter särskilt möjligheterna för stadsdelsnämnderna att integrera inspektörernas granskningar i det egna kvalitetsarbetet.

Mina synpunkter

Socialtjänstinspektörernas granskningar är en viktig del i stadens kvalitetsarbete. Genom att identifiera brister och utmaningar i stadens verksamheter kan vi ständigt arbeta mot att förbättra socialtjänsten och det stöd som ges till enskilda stockholmare.

Under år 2016 har socialtjänstinspektörerna genomfört angelägna granskningar av hur barnperspektivet beaktas i ärenden som rör vuxna personer med missbruksproblem samt i ärenden som rör våld i nära relationer. Granskningarna visar att det finns behov av att utveckla hur barns behov synliggörs i ärenden som rör deras föräldrar samt i hur barn kan göras delaktiga.

Barns rätt att göra sin röst hörd är en av grundprinciperna i barnkonventionen och något som ligger mig varmt om hjärtat. Det har också varit en fråga som varit tydligt prioriterad för oss i majoriteten att arbeta med. Det handlar om att det enskilda barnet ska kunna uttrycka sina viljor och åsikter, och göras delaktig i till exempel val av insats. Men det handlar också om att vi som samhälle ska ta tillvara barns kunskaper och erfarenheter när stadens verksamheter utvecklas.

I inspektörernas granskning framkommer att socialtjänsten inte inleder utredning i samtliga ärenden där ett barn kan ha blivit utsatt för eller bevittnat våld, trots att det sedan den 1 november 2013 är krav på det. Det är allvarligt och kan innebära att barn inte får sina behov tillgodosedda. Vidare pekar inspektörerna på att staden brister i att tillhandahålla stödjande insatser till barn som upplevt våld. Staden behöver säkerställa att gällande lagstiftning efterföljs och att det finns tillgång till stödinsatser riktade direkt till barnen, något som vi också pekat på i budget för år 2017.

Jag delar socialtjänstinspektörernas bedömning att samverkan är en viktig del i arbetet med att tillgodose behoven hos de människor som socialtjänsten möter. I takt med att socialtjänsten specialiseras allt mer ökar antalet kontakter som personer med komplexa behov behöver ha. Det kan dock inte vara upp till den enskilde att på egen hand navigera i socialtjänstens organisation. Staden behöver därför ta ansvar för att det stöd som ges är samordnat och utgår ifrån individens behov. Här är arbetet med samordnad individuell plan (SIP) viktigt att fortsätta utveckla. Även insatser som Case manager och Peer support kan vara viktiga byggstenar i att skapa en mer personcentrerad socialtjänst.

Avslutningsvis delar jag stadsledningskontorets analys av att de uppföljningar som socialtjänstinspektörerna gör med granskade stadsdelsnämnder är viktiga. Socialtjänstinspektörernas granskningar är ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i stadens verksamheter. Det är därför viktigt att stadsdelarna, såväl de som granskas som de övriga, utnyttjar möjligheten att integrera dessa granskningar i sitt eget kvalitetsarbete.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2016 godkänns enligt bilaga 2 till promemorian.

Stockholm den 13 september 2017

ÅSA LINDHAGEN

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2016

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

När det gäller ärenden som rör barn till föräldrar i missbruk framkom det av socialinspektörernas årsrapport att av de 39 granskade förhandsbedömningarna som inte ledde till utredning, var barnet delaktigt i endast två fall. Ungefär hälften av anmälningarna bestod av konkret oro för barnet utifrån föräldrarnas dokumenterade missbruk och i många fall framkom tydligt att barnet kände till och påverkades av situationen. Barnperspektivet måste alltid tas i beaktande. Uppföljningar och insatser mot vårdnadshavarens vilja ska genomföras då lagstiftningen under särskilda omständigheter medger detta, men så sker inte idag.

Det förekommer också bristande likställighet i staden där ytterstadsdelarna har särskilt svårt att möta lagstiftningens krav.

Att inte barnen tillåts vara delaktiga i de beslut och frågor som berör och påverkar dem starkt är allvarligt. Barnets självbestämmande och integritet måste säkerställas framöver och bristerna i hanteringen när det gäller barns delaktighet måste åtgärdas.

I granskningen av relationsvåldshandläggningen med fokus på hur barnets situation uppmärksammas och fått stöd utifrån upplevt våld framkommer det även här brister. Tolv procent av de granskade barnärendena stannade vid en förhandsbedömning. Det är illavarslande. Alla barn som misstänks fara illa måste få de insatser som krävs. Arbetet kräver bättre rutiner för att kunna säkerställa att alla barn får det stöd som de behöver och har rätt till enligt lagstiftningen.

Det är även under all kritik att det saknades en tydlig riskbedömning vad gäller barnets säkerhet under fortsatt umgänge eller boende med den våldsutövande föräldern.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Socialtjänstinspektörernas uppgift är att granska individ- och familjeomsorgens verksamheter ur bland annat ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Socialtjänstinspektörerna ska vara ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i verksamheterna.

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 och stadens riktlinjer ska vara styrande för inspektörernas arbete. I socialtjänstinspektörernas arbete ingår att årligen avlämna en rapport över årets verksamhet.

Under år 2016 genomfördes granskning av socialtjänstens arbete med barn till föräldrar i missbruk vid sex stadsdelsförvaltningar, och av arbetet med barn som upplevt våld vid ytterligare tre stadsdelsförvaltningar. Under året har dessutom missbruksvården vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning granskats och en uppföljning genomförts vid samma förvaltning samt vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. Föreliggande rapport sammanfattar dessa granskningar och uppföljningar.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 februari 2017 följande.

1. Socialnämnden godkänner socialtjänstinspektörernas årsrapport.
2. Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta rapporten.
3. Socialnämnden överlämnar rapporten till samtliga stadsdelsnämnder.

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Lindhagen m.fl. (alla MP), Rana Carlstedt m.fl. (alla S), Alexandra Mattsson Åkerström m.fl. (alla V) och Anna Rantala Bonnier (Fi), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Andréa Ström m.fl. (alla M) och Frida Johansson Metso m.fl. (alla L), *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av Stina Bengtsson (C) i enlighet med det gemensamma särskilda uttalandet från Moderaterna och Liberalerna.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Under 2016 har socialtjänstinspektörerna genomfört granskningar inom verksamhetsområdena missbruk och barn- och ungdomsvård.

Inom barn- och ungdomsvården genomfördes granskning på temat barn till föräldrar i missbruk vid Bromma, Hägersten-Liljeholmen, Kungsholmen, Skarpnäck, Rinkeby-Kista och Östermalms stadsdelsförvaltningar. Granskningen omfattande både vuxen-, barn- och

ungdomshandläggning gällande 120 barn. Resultatet visade att vuxenenheter i hög utsträckning uppmärksammade barnen men att åtta barn inte överfördes till Barn- och ungdomsenheten. Avseende barnhandläggningen framkom att merparten av barnen hade blivit föremål för utredning, vilket innebär att de blivit mer grundligt uppmärksammade. Ett familjeorienterat arbetssätt höll på att implementeras vid en av de granskade förvaltningarna vilket ökar samverkan och därmed kvaliteten i handläggning och bemötande. Utvecklingsområden rörde barns delaktighet, att det ibland krävdes många anmälningar innan barnen blev uppmärksammade och att stödinsatser riktade direkt till barnet förekom i låg grad.

Vidare granskades barn- och ungdomshandläggningen i ärenden som rör våld i nära relationer rörande 75 barn som upplevt våld vid Farsta, Hässelby-Vällingby och Norrmalms stadsdelsförvaltningar. Till viss del förekom samverkan och egenuppföljning vilket stärkte kvaliteten i handläggningen. De utvecklingsområden som identifierades avsåg framför allt att utredning inte alltid inleddes då barn upplevt våld, att våldets konsekvenser för barnen inte tydliggjordes tillräckligt mycket samt att stödinsatser direkt till barnet förekom i få ärenden.

Granskning av missbruksvården vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning visade att Rinkeby-Kistamottagningen är organiserad på ett effektivt sätt i olika team som tillvaratar klienternas specifika behov. Dock framkom utvecklingsområden som att handläggningstiderna överlag var för långa och att utredningsunderlag samt evidensbaserade utredningsinstrument återfanns i för låg grad. För att säkerställa kvaliteten bör användningen av mallar, systematiska egenkontroller och verksamhetsuppföljning utökas. Vid uppföljning av missbruksvårdens granskningar framkom att flertalet rutiner och arbetssätt ändrats till följd av resultaten.

Socialtjänstinspektörernas synpunkter

Uppföljningarna av genomförda granskningar visar att granskningarna bidragit till ett utvecklingsarbete i staden. Ett gott exempel framkommer vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning, där berörda enheter med grund i granskningsresultaten arbetat fram konkreta förändringar i arbetssätt. Även vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har rutiner ändrats och egen verksamhetsuppföljning utökats, vilket ökar rättssäkerheten och kvaliteten i arbetet.

Efter årets granskningar är en sammantagen slutsats att ökad samverkan är en nyckelfaktor för att hantera de utmaningar som socialtjänsten möter. Den specialiserade organisationen är beroende av tät samverkan för att kunna möta de komplexa behov som finns hos målgrupperna, inte minst för att tillvarata barn- och anhörigperspektivet. Genom tät samverkan och samordnade insatser utnyttjas resurserna maximalt, den sammantagna kompetensen ökar och det professionella bemötandet stärks. Vid Östermalms stadsdelsförvaltning har ett familjeorienterat arbetssätt implementerats, avseende barnfamiljer som lever med missbruksproblematik. Att implementera detta arbetssätt kräver tid och en tydlig förankring både hos ledning och handläggare. I gengäld beskrivs att kvaliteten förbättras, att arbetet blir roligare och upplevs mer meningsfullt. Ett familjeorienterat arbetssätt torde vara en framgångsfaktor också i arbetet med andra målgrupper såsom familjer som lever med relationsvåld eller psykisk ohälsa. Vid Farsta stadsdelsförvaltning genomför utvecklingssekreterare egenuppföljningar inom barn- och ungdomsvården, vilket utgör en god grund för fortsatt utvecklingsarbete.

Trots att lagstiftningen anger att både barnets behov av skydd och stöd ska tillgodoses återfinns i granskningarna ringa fokus på stödbehovet hos de barn som blivit föremål för socialtjänstens uppmärksamhet. Utrymmet att agera utifrån långsiktiga perspektiv och behov underordnas ofta de akuta behoven av skydd. I granskningarna framkommer att även när det gäller allvarliga orosanmälningar inleds utredning i för låg grad. Uppföljningar och insatser mot vårdnadshavarens vilja genomförs inte trots att lagstiftningen under särskilda omständigheter medger detta. Här återfinns också bristande likställighet i staden, där framför allt ytterstadsdelarna har svårare att möta lagstiftningens krav.

Flertalet stadsdelsförvaltningar gör satsningar på metoden Motiverande samtal vilket är

positivt eftersom metoden visar goda resultat vad gäller socialtjänstens uppdrag och målgrupper.

Slutligen var frågan om delaktighet ett centralt utvecklingsområde genom årets granskningar. Näsman och Heimer har ett pågående forskningsprojekt gällande barns delaktighet där de visat att det bristande utrymmet till barns delaktighet påverkar såväl problembeskrivningen som val av insats i ärendet. I processen med socialtjänsten görs föräldrar mer delaktiga än barnet. I ärenden där barnets och föräldrarnas problemformulering konkurrerar finns en risk att oron utifrån barnets perspektiv skrivs om utifrån förälderns perspektiv. Med anledning av detta är risken att eventuella insatser inte blir till hjälp för barnet, eller i värsta fall uteblir.² I staden, såväl som nationellt, är barns delaktighet en prioriterad fråga och olika satsningar pågår för att öka delaktigheten och att göra socialtjänsten mer tillgänglig.

Planering 2017

Under 2017 genomförs fortsatt granskning av barn som upplevt våld vid ytterligare två stadsdelsförvaltningar, vilket omfattar både handläggningen av relationsvåld och barn- och ungdom.

Granskning av ekonomiskt bistånd avseende bostadslösa barnfamiljer och barnperspektivet ska genomföras vid tre stadsdelsförvaltningar.

Vidare kommer granskning genomföras vid tre stadsdelsförvaltningar avseende familjevård, med fokus på rättssäkerhet och barns delaktighet.

Beredning

Ärendet har initierats av socialnämnden och remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad arbetar målinriktat med att utveckla och förbättra kvaliteten inom den sociala barn- och ungdomsvården. Inriktningen för socialtjänstinspektörernas verksamhet är att stadens insatser inom individ- och familjeomsorgen ska vara av god och jämn kvalitet, den enskilde ska få en likvärdig bedömning oavsett var i staden ärendet behandlas vilket ligger i linje med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 1.2 Tidiga sociala insatser skapar jämlika livschanser för alla.

Stadsledningskontoret instämmer i socialtjänstinspektörernas bedömning att det är en brist att en så pass stor andel barnärenden stannade vid en förhandsbedömning, både vad gäller barn till föräldrar med missbruk och barn som upplevt våld. Att utreda barns förhållande och missbrukets konsekvenser för barnet hör till socialtjänstens uppdrag och det finns anledning att överväga om utredning inleds i för låg utsträckning. Utifrån att lagstiftningen anger att misstanke om att barnet kan ha upplevt våld ska föranleda att utredning inleds är detta en allvarlig brist. Belastningen på stadens barn och ungdomsvård innebär att de lagstadgade tidsgränserna för förhandsbedömning och utredning överskrids relativt ofta, vilket tidigare granskningar lyfter. Stadsledningskontoret instämmer i socialtjänstinspektörernas bedömning att det är förståeligt att verksamheterna har svårt att möta de krav som lagstiftningen ställer men att det samtidigt är viktigt att lagen efterlevs.

Granskningen konstaterade vidare att stödinsatser riktade direkt till barnet förekom generellt i låg grad och hänvisningar till öppna insatser förekom tämligen sällan. Nämndernas öppenvårdsinsatser för barn och unga spänner över ett stort spektrum, från ett allmänt förebyggande arbete till att skapa alternativ med syfte att ersätta institutionsvården.

Öppenvårdsinsatser ska även fungera som ett stöd till utredningssidan. Enligt stadsledningskontoret finns det ett stort värde i att kartlägga såväl omfattning, inriktning och utvecklingsbehov på nämndernas öppenvårdsinsatser för att bidra till en likställighet i staden.

Sedan granskningarna genomfördes 2016 har socialtjänstinspektörerna följt upp arbetet på de berörda stadsdelsnämnderna. Uppföljningen visar att flertalet av nämnderna arbetat aktivt med att åtgärda bristerna som framkom, nya rutiner och arbetssätt har implementerats, ett arbete som fortgår. Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta socialtjänstinspektörernas arbetssätt med uppföljningar vilket bidrar till ett aktivt utvecklingsarbete i stadens verksamheter vilket är positivt. Socialtjänstinspektörerna granskningar är ett komplement till annan kvalitetsuppföljning för att säkerställa en god och likvärdig kvalitet i stadens verksamheter. Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta möjligheterna för övriga stadsdelsnämnder att integrera dessa granskningar i sitt eget kvalitetsarbete.

Stadsledningskontoret instämmer i socialtjänstinspektörernas slutsatser att samverkan är en nyckelfaktor för att hantera de utmaningar som socialtjänsten möter. Den specialiserade organisationen är beroende av tät samverkan för att kunna möta de komplexa behov som finns hos målgrupperna, inte minst för att tillvarata barn- och anhörigperspektivet.

Reservationer m.m.

Socialnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Lindhagen m.fl. (alla MP), Rana Carlstedt m.fl. (alla S), Alexandra Mattsson Åkerström m.fl. (alla V) och Anna Rantala Bonnier (Fi) enligt följande.

Socialtjänstinspektörernas granskningar är en viktig del i stadens kvalitetsarbete. Genom att identifiera brister och utmaningar i stadens verksamheter kan vi ständigt arbeta mot att förbättra socialtjänsten och det stöd som ges till enskilda invånare.

Under 2016 har socialtjänstinspektörerna genomfört angelägna granskningar av hur barnperspektivet beaktas i ärenden som rör vuxna personer med missbruksproblem samt våld i nära relationer. Granskningarna lyfter fram att det finns behov av att stärka på vilka sätt barnperspektivet och barns rättigheter tas till vara i ärenden som rör vuxna, samtidigt som det också finns positiva exempel på gott samarbete. Bland annat Östermalms stadsdelsförvaltning som arbetar utifrån en familjeorienterad modell i ärenden som rör missbruk.

Bland förbättringsområdena kan noteras att socialtjänsten fortfarande inte inleder utredning i samtliga ärenden där ett barn kan ha blivit utsatt för eller bevittnat våld, trots att det sedan 1 november 2013 är krav på det enligt Socialstyrelsens föreskrifter. Det är också så att det ofta finns god tillgång till insatser för skydd av barn, men att staden brister i att tillhandahålla stödande insatser.

Vi ser också att det i många fall brister med att göra barn delaktiga i förhandsbedömningar, även när barnen är äldre. Det är oerhört viktigt att barns röster blir hörda i alla sammanhang där socialtjänstens insatser berör dem, vilket också är något vi har lyft i stadens budget de senaste åren. Barns röster behöver även tas till vara på övergripande strategisk nivå så att verksamheterna kan utvecklas mot att bättre möta barns behov. Det här arbetet är viktigt i alla frågor där barn berörs, inte enbart inom barn- och ungdomsvården. Vi ser därför positivt på att socialtjänstinspektörerna lyfter dessa frågor.

Särskilt uttalande gjordes av Andréa Ström m.fl. (alla M) och Frida Johansson Metso m.fl. (alla L), enligt följande.

När det gäller ärenden som rör barn till föräldrar i missbruk framkom det av socialinspektörernas årsrapport att av de 39 granskade förhandsbedömningar som inte ledde till utredning var barnet delaktigt i endast två fall. Ungefär hälften av anmälningarna bestod av konkret oro för barnet utifrån föräldrarnas dokumenterade missbruk och i många fall framkom tydligt att barnet kände till och påverkades av situationen. Barnperspektivet måste alltid tas i beaktande. Att inte barnen tillåts vara delaktiga i de beslut och frågor som berör och påverkar dem starkt är allvarligt. Barnets självbestämmande och integritet måste säkerställas framöver och bristerna i hanteringen när det gäller barns delaktighet måste åtgärdas.

I granskningen av relationsvåldshandläggningen med fokus på hur barnets situation uppmärksammas och fått stöd utifrån upplevt våld framkommer det även här brister. Tolv procent av de granskade barnärendena stannade vid en förhandsbedömning. De är illavarslande, alla barn som misstänks fara illa måste få de insatser som krävs. Arbetet kräver bättre rutiner för att kunna säkerställa att alla barn får de stöd som de behöver och har rätt till enligt lagstiftning. Det är även under all kritik att det saknades en tydlig riskbedömning vad gäller barnets säkerhet under fortsatt umgänge eller boende med den våldsutövande föräldern.