

Farsta stadsdelsnämnd
Box 113
123 22 FARSTA

Ärendet

Tillsyn av enheten för vuxna/socialpsykiatri vid Farsta stadsdelsnämnd i Stockholm.

Tillsynen har initierats utifrån att det inkommit flera anmälningar till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Klagomålen har bland annat handlat om att en insats avslutats utan att personen fått något fortsatt stöd. IVO har även i tidigare beslut konstaterat brister i dokumentationen och i planering av vården i samförstånd med den enskilde i ärenden rörande missbruk.

Fokus för tillsynen är att granska om nämnden uppfyller kraven på god kvalitet utifrån de mål som finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Tillsynen har avgränsats till de delar av enheten som arbetar mot vuxna personer med missbruksproblem. IVO:s granskning har riktat in sig på områdena arbetsätt och metoder, kompetens och resurser, värdegrundarbete och bemötande, samverkan samt ledning, styrning och systematiskt kvalitetsarbete. IVO har också gjort en genomgång av inhämtade styrdokument inför tillsynen.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) avslutar ärendet, men anser att nämnden behöver fortsätta att utveckla och förbättra sitt arbete med personer med missbruksproblem. Detta är en synpunkt som IVO lämnar till nämnden. IVO vill uppmärksamma nämnden på dess ansvar att utreda synpunkter i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Skälen för beslutet

Tillsynen har i huvudsak visat följande i granskade delar:

- Enheten genomför inte tillräckliga uppsökande åtgärder vid orosanmälningar.
- Vissa av de intervjuade klienterna känner inte till sin planering.
- Socialsekreterarna har ingen extern handledning.

exp 13/5-19

- Det pågår inget systematiskt värdegrundsarbete.
- Det saknas aktuella överenskommelser om samverkan med Region Stockholm på lokal nivå.
- Det har inte gjorts någon analys av varför antalet klienter minskat drastiskt.
- Det finns en underrapportering av klagomål.
- Stockholm stads kvalitetsgaranti följs inte upp.
- Nämndens mål att öka andelen kvinnor som fullföljt insatser är inte kända av socialsekreterarna.

IVO avser i nuläget inte att vidta några ytterligare åtgärder men kan komma att följa upp beslutet längre fram.

Sammanfattande bedömning

IVO har i sin tillsyn kunnat konstatera att Farsta stadsdelsnämnd bedriver ett utvecklingsarbete i arbetet med vuxna personer med missbruksproblem. Enheten för vuxna/socialpsykiatri har organiserat om arbetet med vuxna personer med missbruksproblem och har nu en grupp som gör den inledande handläggningen och en annan grupp som följer upp insatserna. Enheten har även infört mer egenkontroll, bland annat för att säkerställa att man uppfyller kraven på dokumentation. IVO vill poängtera att det är viktigt att också följa upp de förändringar som gjorts i arbetsgruppen ur ett vidare kvalitetsperspektiv utifrån målgruppens behov.

En viktig iakttagelse är att nämnden behöver utveckla och stärka det individuellt uppsökande arbetet. Den behöver också göra de enskilda mer delaktiga i sin planering och göra uppföljningar efter avslutad insats, både på individnivå och på gruppnivå. För att förebygga brister i bemötande anser IVO att det är viktigt att enheten har ett systematiskt kvalitetsarbete kring de värderingar som ligger till grund för socialtjänstens arbete.

För att utveckla och förbättra sitt arbete med enhetens målgrupp anser IVO också att det är viktigt att nämnden gör en analys av varför ärendemängden nästan halverats. Av samma anledning är det viktigt att se över klagomålshanteringen eftersom det finns en förmodad underrapportering. För att nämnden ska uppnå sina egna kvalitetsmål är det avgörande att de uppställda målen blir kända av handläggarna. Att ta fram och uppdatera aktuella samverkansavtal på lokal nivå med Region Stockholm kan också antas få positiv betydelse för kvaliteten på insatserna.

IVO grundar sina synpunkter på de mål och värderingar som socialtjänstlagen bygger på och som kommer till sammanfattande uttryck i portalparagrafen (1 kap. 1 § SoL). Där framgår bland annat att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och

andras sociala situation, ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser och att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Synpunkterna rörande förbättringsområden utgår också från socialtjänstlagens krav på att de insatser som ges ska vara av god kvalitet (3 kap. 3 § SoL).

Lagstiftarens intentioner kring kvalitetsbegreppet kommer bland annat till uttryck på följande sätt i förarbetena (prop. 1996/97:124 s. 52):

För att uppnå god kvalitet i socialtjänsten krävs enligt regeringens bedömning en rad ingredienser såsom rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lätt tillgänglig vård och service. En väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag är andra faktorer som kan ge förutsättningar för en god kvalitet. Att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt är en del av kvaliteten, vilket understryker behovet av uppföljning och utvärdering av olika insatser. Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges.

De iakttagelser IVO har gjort under tillsynen redovisas mer utförligt nedan och i förekommande fall även de synpunkter IVO vill överlämna till verksamheten angående utvecklings- och förbättringsområden. Av SOSFS 2011:9 framgår att nämnden har ett ansvar för att utreda synpunkter som lämnas på verksamheten. Av samma föreskrift framgår också att den som bedriver socialtjänst har ett ansvar för egenkontroll med syfte att säkra verksamhetens kvalitet och att personalen ska ges förutsättningar att medverka i kvalitetsarbetet.

Metoder och arbetssätt

IVO bedömer att nämnden i huvudsak lever upp till kraven att planera, genomföra och följa upp vården tillsammans med den enskilde i enlighet med 5 kap. 9 § SoL. Det framkom dock i intervjuerna med klienterna att flera inte vet vilken planering som finns. Även om klienterna är nöjda med den kontakt de har med socialsekreteraren behöver nämnden verka för att öka delaktigheten.

IVO bedömer vidare att nämnden behöver utveckla sitt arbete för att fullt ut uppfylla kravet i samma paragraf på att aktivt sörja för att de enskilda personerna ska få den hjälp och vård de behöver för att

komma ifrån sina problem med missbruk. Denna bedömning görs eftersom det vid inspektionen framkom att nämnden inte aktivt söker upp personer för att etablera en kontakt som ett led i bedömningen vid exempelvis orosanmälningar. Socialsekreterarna kallar personen via brev och försöker även ringa personen om de har ett telefonnummer. De kan använda sig av Stockholms stads övergripande uppsökarenhet vid allvarigare anmälningar, men de gör därutöver inga egna aktiva försök att söka upp personen.

Av förarbetena framgår följande angående socialtjänstens ansvar för personer med missbruksproblem (prop. 1996/97:124 s. 137f):

Av 11 § SoL (nuvarande 5 kap. 9 §) framgår att socialtjänsten har ett särskilt ansvar både för insatser i syfte att förebygga missbruk och insatser åt den som till följd av missbruk har behov av särskilda åtgärder till stöd och hjälp. Av paragrafen framgår också socialtjänstens skyldighet att lämna erforderlig hjälp och vård åt enskilda missbrukare och att socialtjänsten alltid måste bedriva en aktiv verksamhet för att nå och hjälpa de enskilda människor som har problem med missbruk. Socialtjänstens skyldighet att motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel innebär en skyldighet att verka även om den enskilde missbrukaren inte framställt önskemål om hjälp. ...Att vården så långt möjligt ges i frivilliga former innebär samtidigt en skyldighet för socialtjänsten att aktivt söka upp och motivera enskilda missbrukare för insatser i syfte att motverka och förhindra fortsatt missbruk. Det är väl känt att missbrukare inte sällan har en ytterst ambivalent inställning till att acceptera erbjudande om vård och behandling.

Om nämnden genom anmälan eller på annat sätt får kännedom om att någon har ett missbruk har nämnden ett långtgående ansvar att verka för att personen får den hjälp och vård som behövs. Det kan även vara så att den enskilde har så omfattande problem med missbruk att nämnden är skyldig att ingripa med tvångsåtgärder. Därför måste nämnden på olika sätt försöka få kontakt med den person det gäller. Det kan röra sig om allt från att skriva brev och ringa till att söka upp personen där man kan anta att denne befinner sig. Hur kontaktförsöken ska utformas får bero på omständigheterna i den enskilda situationen. Oavsett hur kontakt initieras måste det ske med beaktande av den enskildes rätt till självbestämmande och integritet i enlighet med 1 kap. 1 § 3 SoL. Detta innebär att socialtjänsten i varje situation måste göra en intresseavvägning mellan å ena sidan behovet av att få information för att kunna avgöra vilket hjälpbehov en enskild har och å andra sidan den enskildes skydd mot intrång i den personliga integriteten, exempelvis vid uppsökande i bostaden. Om kontakten ryms inom en förhandsbedömning eller innebär en utredningsåtgärd som kräver att en utredning inleds, får bestämmas utifrån syftet med och resultatet av kontakten.

IVO vill även understryka att skyldigheten att aktivt sörja för att de enskilda får den hjälp och den vård de behöver, innebär att socialnämnden har ett ansvar att söka upp och motivera personer även efter avslutad insats om det finns skäl att anta att den enskilde fortsätter missbruka.

Några av klagomålen till IVO har handlat om att personer har blivit av med sin insats i form av boende utan att ha blivit hjälpta till något fortsatt stöd. Om det är så att det finns ärenden rörande personer med fortsatt behov av stöd och hjälp för att komma ifrån sitt missbruk som avslutats på enheten är det i strid mot socialtjänstlagens krav att aktivt sörja för att personer med missbruksproblem ska få den hjälp och det stöd de behöver.

Enheten har sedan årsskiftet 2017/18 ändrat arbetssätt och delat upp arbetsgruppen i två delar till en info-grupp och en utredningsgrupp.

Info-gruppen tar emot nya klienter genom anmälningar, ansökningar eller på annat sätt. Info-gruppen utreder den enskildes behov och beslutar om insats. När det är klart överförs ärendet till utredningsgruppen som följer upp insatsen och den planering som gjorts tillsammans med den enskilde. Info-gruppen använder sig av ASI (Addiction Severity Index) som instrument för att göra utredningen. Även utredningsgruppen utreder behov av nya eller andra insatser för de personer som redan är aktuella hos dem. IVO anser att det är av vikt att följa upp de förändringar som gjorts i arbetsgruppen och utvärdera att de främjar kvalitén i insatserna till de enskilda.

Kompetens och resurser

IVO bedömer att det finns lämplig kompetens och erfarenhet i arbetsgruppen i enlighet med 3 kap. 3 § SoL.Handledning av extern handledare är ett sätt för handläggarna att kontinuerligt få stöd och hjälp med ett bra förhållningssätt och bemötande gentemot de personer som behöver stöd och hjälp. Hur introduktion av nyanställda utformas kan av samma skäl vara viktigt.

Enheten har inga vakanser, alla socialsekreterare är socionomer och personalen har genomgått Stockholms stads interna utbildningar bland annat angående MI (motiverande samtal), ASI och spelmissbruk.

Enhetschefen är socionom och har lång erfarenhet av myndighetsarbete. Biträdande enhetschef är förskolelärare utan tidigare erfarenhet av arbete mot målgruppen och har varit anställd sedan 2016.

Socialsekreterarna har inte haft handledning under 2018. Det beror delvis på att de inte känt att de har haft det behovet. Det finns planer för att återuppta handledning nästa år. Introduktionen av nya socialsekreterare består i att de har ett mentorskap den första månaden.

Eftersom ärendemängden har minskat tycker socialsekreterarna att de har tid för sina klienter, även om det är toppar och dalar i

arbetsbelastningen. Socialsekreterarna tycker också att de får gehör för sina bedömningar om de har en väl underbyggd utredning. Socialsekreterarna kan själva bevilja den öppenvård som finns, t. ex. 12-stegsprogram, CRA (Community Reinforcement Approach), återfallsgrupp och kvinnogrupp. Behandlingshem och andra externa insatser beslutas av enhetschef.

Bemötande

Trots visst värdegrundsarbete finner IVO att det finns indikationer på att det behövs ett mer systematiskt kvalitetsarbete angående frågor rörande bemötande eftersom det i klagomålen framkommer att det finns brister i enhetens bemötande av klienter.

Det är av vikt att frågor om socialtjänstens grundläggande värderingar hålls levande och att enheten har någon form av mer systematiskt kvalitetsarbete angående dessa frågor med ett tydligt syfte att säkerställa ett gott bemötande. Ett gott bemötande är viktigt för att kunna etablera en kontakt och motivera personer till förändring. Av 1 kap. 1 § SoL framgår att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Av prop. 1996/97:124 s. 52 framgår följande:

Regeringen vill i detta sammanhang rikta särskild uppmärksamhet mot frågor om bemötandet av enskilda inom socialtjänsten. En väsentlig del av de insatser som utförs inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg syftar till att stödja en förändring i den enskildes livssituation. Kärnan i det sociala arbetet är själva klientarbetet och då främst det som sker i mötet mellan socialarbetare och klient. En förtroendefull samverkan mellan den enskilde och socialtjänstens personal och respekten för den enskildes personliga integritet är därför av stor betydelse för kvaliteten. Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden samt att denne har insyn i och ett reellt inflytande över de insatser som ges.

Vid inspektionen uppgav avdelningschefen och enhetschefen att det inte finns något systematiskt arbete angående värdegrund och att det inte finns några planer på att påbörja ett sådant arbete. Samtidigt uppger chefer och socialsekreterare att de utgår från de värdegrunder som finns i SoL och har en löpande dialog om detta i arbetsgruppen. Som exempel nämns att två personer har genomgått Socialstyrelsens utbildning i HBTQ-frågor och sedan haft workshop i arbetsgruppen.

Samverkan

IVO anser att det är av vikt att nämnden har aktuella och uppdaterade samverkansöverenskommelser med beroendevården och psykiatrin även på lokal nivå, i enlighet med 5 kap. 9 a § SoL. För närvarande finns inga sådana överenskommelser. Samverkan är en viktig del för att personer med missbruksproblem ska få den hjälp och vård de behöver.

Socialekreterarna tycker att det finns en bra samverkan internt inom stadsdelen och att det finns rutiner för denna. Samverkan med hälso- och sjukvården sker utifrån klienternas individuella problem. Samverkan fungerar olika på olika mottagningar och är personbunden.

I intervjun med enhetschef och avdelningschef framkom att det finns överenskommelser med beroendevården och psykiatrin men dessa följs inte. Det pågår ett arbete med att revidera dessa överenskommelser och målet är att de ska börja gälla från och med den 1 januari 2019.

Det finns rutiner och blanketter för SIP-möten framtagna på övergripande nivå. Enheten kommer att anställa en person som ska vara SIP-samordnare. Av 2 kap. 7 § SoL framgår att det ska upprättas en individuell plan när det finns behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården, en så kallad SIP.

Ledning, styrning och systematiskt kvalitetsarbete

IVO konstaterar att enhetens ärendemängd nästan har halverats på ett år. Vad detta beror på är oklart eftersom nämnden inte har gjort någon analys av skälet till den minskade ärendemängden. IVO anser att en sådan analys skulle kunna bidra med viktig information i det fortlöpande kvalitetsarbetet.

IVO anser att det är av vikt att följa upp avslutade insatser både på individ- och gruppnivå för att utveckla och utvärdera arbetet så att brukarna ska få bra insatser. Av intervjun med enhetschef och avdelningschef framgår att också de anser att det är ett utvecklingsområde att följa upp om insatserna ger bra effekt för målgruppen.

IVO har även sett att det finns förbättringsområden vad gäller klagomålshanteringen. Nämnden har förmodligen fått fler klagomål än de två som rapporterats i tertialrapport 2 2018. IVO:s missiv, det vill säga de klagomål IVO vidarebefordrar till nämnden för handläggning inom nämndens systematiska kvalitetsarbete, finns till exempel inte dokumenterade. Det blir därför svårt för nämnden att göra en analys och en bedömning på aggregerad nivå huruvida det behövs några åtgärder. En strukturerad och kontinuerlig hantering och analys av inkomna klagomål är grunden för ett systematiskt förbättrings- och kvalitetsarbete, i enlighet med SOSFS 2011:9.

Nämnden har identifierat förbättringsområden och satt upp mål i sitt ledningssystem. Nämndens mål att arbeta för att kvinnor i ökad omfattning ska fullfölja sina insatser var dock inte kända av socialekreterarna. IVO anser att det är viktigt att de mål som nämnden sätter upp också är kända av all berörd personal, eftersom personalens medverkan är en förutsättning för att nämndens kvalitetsmål ska kunna uppnås och komma brukarna till del.

Några av nämndens egna identifierade förbättringsområden stämmer överens med de synpunkter IVO haft i tidigare beslut (dnr 8.5-

40081/2017). Till följd av dessa har enheten bland annat infört kollegiegranskning som en del av egenkontrollen.

Av intervjun med avdelningschef och enhetschef framgick att Stockholm stads kvalitetsgaranti, gällande vård- och behandling av alkohol- och narkotikamissbruk, inte följs upp på ett strukturerat sätt. Kvalitetsgarantin innehåller vissa ambitioner gällande handläggningen av enskildas ärenden.

Socialsekreterarna uppger att de tycker att det finns tydliga mål, även om målen från kommunfullmäktige känns lite "luddiga". Socialsekreterarna tycker också att de får bra stöd från enhetschefen och att hon är tillgänglig. IVO har vid inspektionen noterat att enhetschefen arbetar nära socialsekreterarna och med det direkta klientarbetet. Den biträdande enhetschefen har mer administrativa arbetsuppgifter. I intervjun med stadsdelsdirektören framkom att det pågår ett arbete med att se över chefsrollerna och dess funktioner i förvaltningen.

Underlag

Inför granskningen intervjuade IVO fem brukare.

IVO har också intervjuat personer på olika nivåer i förvaltningen och nämndens ordförande. Första intervjun gjordes med socialsekreterare och biträdande enhetschefer, därefter intervjuades avdelningschef och enhetschef och till sist stadsdelsdirektör, nämndens ordförande och vice ordförande.

IVO har även begärt in styrdokument, rutiner m.m. och gjort en genomgång av dessa.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Sabina Wikgren Orstam och chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Inspektören Ulf Modin har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg


Gunilla Hult Backlund


Ulf Modin