

# **Förslag beträffande organisering av social jour på Åland**

## **Bakgrund**

Frågan om social jourverksamhet på Åland har väckts vid flera tillfällen under de närmast föregående 25 åren. Landskapsregeringen (LR) initierade 1997 en utredning som avslutades 1998. Det förslag som där framlades av företaget "Living V & I AB" accepterades inte av socialarbetarna och frågan fördes inte fram till beslut.

Efter detta kom socialdirektören i Mariehamn att, delvis informellt, svara för social dejourering för hela landskapet. Därigenom möjliggjordes nödvändig samverkan med andra myndigheter, främst polisen och akutsjukvården, på kvällar, nätter och under helger. Efter hennes pensionsavgång, våren 2005, saknas denna möjlighet.

Under några år sammanställde LR en förteckning över förtroendemän och tjänstemän i kommunerna till vilka "barnskyddsanmälningar" kunde riktas. Listan angav vilka funktionärer som i första hand kunde kontaktas under kontorstid, men också vilka personer som utom reguljär arbetstid var anmälningmottagare i respektive kommuner. Sedan några socialarbetare 2004 och 2005 ifrågasatt sin skyldighet att stå till förfogande utom normal arbetstid, har listan förfallit. Den gavs senast ut 2004.

LR har i sin "Plan för socialvården 2006-2010" angivit som mål bl a att "*kommunerna har en fungerande socialjoursverksamhet från 2007*", som utanför ordinarie tjänstetid kan ordna nödvändiga och brådskande socialtjänster så att akuta behov i olika nöd- och krissituationer kan tillgodoses. Vidare har LR rekommenderat kommunerna att under 2006 utreda förutsättningarna för en sådan verksamhet.

Kommunerna har därefter hemställt att Ålands kommunförbund skall utreda "...organisering av en samfäll socialjour för de Åländska kommunerna", och i anslutning till detta ställt ett antal frågor som önskas belysta i utredningen.

## **Uppdraget**

Det utredningsuppdrag som här avrapporteras har gällt förslag till upprättandet av en social jourfunktion på Åland, som kan godtas av LR, och som i anslutning till årsskiftet 2006-2007 kan prövas av kommunförbundets styrelse.

Utöver vad som anges i socialvårdsplanen har LR underhand meddelat att den sociala jouden förväntas täcka all tid under året när ordinarie socialkanslier är stängda (alla kvällar, nätter och helger etc.), samt att dejourerande social personal skall kunna nås av enskilda medborgare via ett öppet och annonserat telefonnummer, d v s utan krav på föregående kontakt med annan myndighet som polis el. sjukvård.

## **Belastningsbedömning**

Inledningsvis har utredningen sökt underlag för en bedömning av sannolik belastning på en för alla kommuner gemensam social jourorganisation.

### **Viktigare samverkansparter**

Till de viktigaste samverkande myndigheterna och funktionerna ställdes under ett eller flera samtal samma fråga ”I vilken omfattning uppstår i er verksamhet situationer under jourtid där ni skulle behöva el. önska kontakt med social myndighet för åtgärder eller stöd?”

Det visade sig mycket svårt att få andra mått än personliga uppskattningar från, i och för sig välplacerade, källor med god överblick över det egna verksamhetsområdet. Dessa situationer registreras inte då sådana uppgifter inte efterfrågats och det är välkänt att någon social myndighetskontakt inte längre kan nå utom kontorstid. I sammanfattning har följande uppskattningar lämnats:

#### Akutmottagningen

Stora variationer över tid, från några gånger per månad till flera gånger i veckan. Ett årsgenomsnitt ligger troligen mellan 5-10 gånger per månad. En fungerande social jourverksamhet är starkt önskvärd.

#### Polisen

Polisen har i löpande verksamhet ofta kontakt med förhållanden där information till och samarbete med social myndighet vore önskvärd. Särskilt påtagligt är behovet av samarbete med socialtjänsten under kvälls- och nattetid på helger. Det bedöms dock omöjligt att göra meningsfull uppskattning av antalet sådana situationer.

Polisen har under de senaste åren gjort formella barnskyddsanmälningar enligt följande:

År 2004	10 st
År 2005	17 st
År 2006 (jan – t.o.m. 12 sept.)	14 st

#### Räddningstjänsten

Kännedom om sociala nödsituationer som räddningsverkets personal får i samband med insatser rapporteras rutinemässigt över till sjukvårdspersonal eller polis, som därefter övertar ansvaret för ev. ytterligare åtgärder.

#### Alarmcentralen

Alarmcentralen tar via nödnumret emot ett tiotal samtal per månad som har helt eller huvudsakligen social karaktär. Dessa kan f.n. inte förmedlas vidare till social myndighet utom kontorstid.

### **Kommunerna**

Samtliga lands- och skärgårdskommuner har besvarat en enkät (bifogas) där bl a frågats om socialkansliernas kännedom om situationer under de närmast föregående åren där det, utanför ordinarie tjänstetid, funnits ” *omedelbara och brådskande behov av socialtjänster*” för personer som vistats i kommunen.

Av svaren och kommentarerna till dessa framgår att nära hälften av kommunerna har växlat tjänsteinnehavare under perioden och att uppgifterna för år 2004 är så osäkra att de inte bör redovisas här. Vidare framgår att socialtjänsten, med några undantag, först i efterhand fått kännedom om behovet och alltså vanligen inte agerat i dessa akuta situationer.

För år 2005 rapporteras i enkätsvaren 17 tillfällen, och för perioden januari – september 2006 14 tillfällen.

Brändö, Lumparland, Sottunga, Kökar, Eckerö och Kumlinge uppger att sådana situationer inte förevarit under 2005 eller under de första tre kvartalen 2006.

Bland de redovisade orsakerna till att dessa situationer blev akuta dominerar "familjevåld" och "missbruk" fullständigt. I ett fall anges orsaken som "olycka" och i ytterligare ett fall anges annan orsak.

Ur mera formell synpunkt kan samtliga angivna fall betecknas som "barnskydd", utom två som gällde "vårdnads-/umgängeskonflikt" och två ytterligare med annan rubricering i enkätsvaren, ("äldre" och "missbruk")

Till Mariehamns socialförvaltning har motsvarande frågor ställts i samtal med förvaltningsledningen. Av särskilt intresse för utredningen var förvaltningens eventuella kännedom om jourtidsakuta barnskyddsärenden. Frågan har dock inte besvarats, möjligen

beroende på den då rådande personalsituationen på avdelningen för barnskydd. Av den information som lämnats till utredningen från bl a polisen och Tallbacken måste ändå dras slutsatsen att liknande situationer uppträder i Mariehamn med frekvenser minst motsvarande befolkningsandelen.

Utredningens genomgång av organisation och bemanning för vård- och omvårdnadsverksamheterna inom specialomsorgen, hemsjukvården och hemtjänsten visar att dessa patienter/klienter och deras anhöriga endast i undantagsfall kan väntas söka hjälpinsatser genom en tillkommande social jour. I verksamheterna finns redan etablerade kontaktvägar till dygnet runt tjänstgörande personal eller personal i beredskap.

### **Sammanfattning och bedömning**

Sammanfattningsvis har utredningens kontakter med samverkansparter, kommuner och verksamhetsmässiga grannområden till socialtjänsten visat på efterfrågan och behov av en åländsk social jour med myndighetsmandat.

Även om särskilt kommunenkätens siffror måste antas underskatta behovet av insatser under jourtid, bedöms den sannolika belastningen på jourorganisationen som måttlig. Även om socialarbetare i jourtjänst kan väntas möta situationer av mycket varierande slag, är det rimligt att anta att barnskyddsärenden kommer att dominera verksamheten.

Utredningens bedömning är att volymen aktiv tjänst under beredskapstid kan antas ligga genomsnittligt på nivån högst 6-7 veckotimmar eller ca 5 % av tiden i beredskap.

Den största osäkerhetsfaktorn är sannolikt den svåruppskattade volymen samtal av kurativ eller terapeutisk karaktär, där behovet inte är brådskande eller i snäv mening angeläget. I vart fall inledningsvis bör skapas möjlighet att styra sådana samtal till andra lämpliga samtalspartners, utan att socialarbetare i beredskap aktiveras.

### **Förslag till jouruppbyggnad i två steg**

#### **Grundläggande krav**

Grundläggande krav på jourorganisationen, vilka inte upprepas i rapporten, är sammanfattningsvis

- Jourpersonalen bör ha goda kunskaper om och erfarenhet av socialt arbete på Åland, särskilt barnskydd.
- Enhetliga delegationsuppdrag från alla kommuner till jourens personal
- Delegerad beslutsrätt för alla socialtjänstens delområden (utom utkomststöd, se nedan)
- Jourorganisationens beslutbefogenheter m.m. regleras i avtal
- Minimering av administrativa kostnader
- Tydligt ledningsansvar

### **Avgränsningar i uppdraget**

Jourens personal bör förfoga över delegerad beslutanderätt för individ- och familjeomsorgens alla verksamhetsområden, utom utkomststöd. Det är också erfarenhetsmässigt tveksamt att ge jouren tillgång till kontantkassa. Erfarenheterna från såväl Sverige som riket visar att kontanttillgång i jourorganisationen tenderar att skapa problem med en efterfrågan som sällan är angelägen ur social synpunkt, men ofta påtagligt tidskrävande.

Behovet av smidigt administrerad hjälp till mat, logi, resebiljetter etc. kan tillgodoses med hjälp av rekvisitioner eller garantiförbindelser av det slag som polisen f.n. handhar i samarbete med Mariehamns socialförvaltning. Det kan övervägas att ge ytterligare någon samarbetande myndighet eller förvaltning samma möjlighet, t ex akutmottagningen.

### **Huvudmannaskap och ledning**

LR har i sin skrivning om social jourverksamhet hållit öppet för alternativa organisationsformer och huvudmannaskap för jourorganisationen. Under utredningens gång har flera förslag förts fram och diskuterats. Sammanfattningsvis har dessa överläggningar lett fram till bedömningen den lämpligaste och naturligaste huvudmannen för en gemensam social jour är någon av kommunerna.

Inom ramen för ett kommunalt huvudmannaskap minimeras komplikationerna vid formell myndighetsutövning, samtidigt som redan etablerade personaladministrativa och andra rutiner, välbekanta för berörd personal, kan tillämpas.

Ett direkt kommunalt verksamhetsansvar bedöms ge jourorganisationen bästa förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete med övriga myndigheter.

Av kommunerna bedöms Mariehamn genom sitt geografiska läge och sin organisationsstruktur lämpligast. Barnskyddsärenden kan väntas utgöra en betydande del av jourens arbetsuppgifter och en för jouren och stadens barnskyddsarbete gemensam ledning bedöms ändamålsenlig och eftersträvarsvärd. En administrativ bas i Mariehamns socialförvaltning ger också ledningen gynnsam närhet till de viktigaste samverkande myndigheterna.

### **Jourorganisering**

Med hänsyn till aktuella samverkansinitiativ på barnskyddsområdet bedöms en jouretablering i två steg lämplig. Organisationsuppbyggnaden kan inledas omedelbart i steg 1, medan steg 2, där socialarbetare i aktiv tjänst tar bort beredskapsbehovet för vissa tider, innebär att beredskapsorganisationen naturligtvis anpassas till denna ändrade förutsättning.

### *Steg 1*

Ur nu tjänstgörande socialarbetarkår rekryteras 4-8 intresserade och lämpliga personer som i tillägg till ordinarie befattningar anställs av Mariehamns socialförvaltning för beredskaps- och jourarbete. Antalet socialarbetare i jourorganisationen bör vägas av så att gruppen inom sig bygger upp en god förtroenhet med jourarbetets speciella metodik och rutiner, vilket underlättas om beredskapspassen inte läggs för glest. Beredskapspassens längd kommer att vara beroende av senare förhandlingar och kanske personliga önskemål, men inriktningen bör vara ett mönster med veckolånga jour- och beredskapsperioder.

Socialjouren görs nåbar för myndigheter, organisationer och enskilda medborgare genom ett för jouren specifikt telefonnummer med svarspassning dygnet runt, alla dygn (se vidare nedan under rubriken "Svarsställe").

### *Steg 2*

Om det inledda arbetet för att skapa en landskapsgemensam barnskyddsgrupp, organisatoriskt knuten till Mariehamn, skulle bli framgångsrikt, bör ordinarie arbetstid i denna förstärkta grupp till del förläggas på tider då behovet av aktiv social personal med beslutsbefogenheter är störst, dvs. vissa kvällar och helger. Därefter täcks återstående tider med jourbehov, som i steg 1, av socialarbetare i beredskap.

### **"Svarsställe"**

Som tidigare nämnts är en osäkerhetsfaktor i belastningsbedömningen de telefonsamtal som polisen och alarmcentralen m fl noterar, där enskilda söker närmast kurativ samtalskontakt men där något akut behovet av insatser av jourkaraktär inte föreligger. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att så långt möjligt gallra inkommande samtal för att jouren inte onödigtvis skall belastas med samtal som inte rör "angelägna och brådskande sociala behov".

Detta skulle kunna arrangeras genom att jourtelefonen kopplas till ett svarsställe som fungerar dygnet runt och där det finns tillräcklig erfarenhet och social kompetens för sådana bedömningar. Svarsställets huvuduppgift skulle bli att göra denna första bedömning och föra vidare till jourhavande socialsekreterare endast de samtal som gäller akuta behov av sådan angelägenhetsgrad att jourinsatser kan vara motiverade.

Gränsdragningar, bedömningsgrunder och övrig samverkan med gruppen jourhavande socialsekreterare och med de alternativ som troligast kan komma ifråga (t ex BRIS, Grelsby akutmottagning, Föräldraföreningen mot narkotika, jourtelefonen för missbrukare, Anonyma alkoholister, Rikskvinnocentrum i Uppsala, Folkhälsans samtalsjour för ungdomar m fl), får klarläggas i den gemensamma utbildningsperiod som utredningen förutsätter kommer att föregå en driftstart för socialjouren.

Utredningen har sökt intressera Tallbackens personal för denna uppgift, men fått ett vänligt avböjande svar. Återflyttningen till ordinarie hus, den 50 % volymökningen i den egna verksamheten och den tillkommande uppgiften att härbärgera ett s.k. "barnhus" med väntad driftstart 2007, har angetts som skäl för ställningstagandet. Utredningen utgår från att Mariehamns socialförvaltning återkommer med denna fråga till Tallbacken. Om bedömningen därefter blir att svarsställets uppgift måste läggas någon annanstans, framstår alarmcentralen som det bästa alternativet.

Alarmcentralen uppgraderar under 2007 sin tekniska utrustning till standard motsvarande rikets nödcentraler och tar efterhand i bruk också rapporterings- och andra rutiner med

nödcentralstandard, där social alarmering och vidareförmedling är ett naturligt inslag i verksamheten. Alarmcentralen kan väntas acceptera uppdraget som "svarsställe" omgående, under förutsättning att ett separat telefonnummer för jouren används och att uppgiften får betecknas som en "köpt tjänst".

### **Utbildning och samverkansträning**

Gruppen "jourpersonal" bör erbjudas ett 3-4 dagars introduktionsprogram med spelövningar, orienteringar i bl a relevant internationell rätt (barnkonventioner o likn.), samt kontakt- och studiebesök hos viktigare samverkansparter, t ex polis, räddningstjänst, gränsskydd och akutsjukvård.

### **Rutinuppbyggnad och utvärdering**

Jourverksamheten bör stödjas av fastställda handlingsanvisningar och instruktioner. Mariehamns socialförvaltning har sedan tidigare nyttig erfarenhet av sådan rutinuppbyggnad. Detta arbete bör förberedas så att det kan inledas under utbildningsperioden, tillsammans med jourgruppens personal.

En god successiv utveckling av verksamheten metodik och rutiner bygger på en fortlöpande utvärdering och kvalitetskontroll. Ansvaret för dessa uppgifter ligger naturligt på verksamhetsledningen.

### **Arbetskydd, särskild utrustning och hjälpmedel**

Erfarenheterna från andra socialjourer visar att det oftast är tillräckligt att hjälpa klienten per telefon. Men klientsituationer där personliga kontakter är nödvändiga t ex i klientens hem, bör så långt möjligt hanteras tillsammans med en annan person. Om polis inte redan är på plats, är polishandräckning den naturliga lösningen i situationer där en riskbedömning visar på ett hot om t ex våld.

För andra klientsamtal bör jourpersonalen disponera samtalsrum i anslutning till annan tjänstgörande personal, t ex i polishuset eller på sjukhuset. Utredningen har noterat att polisens operativa ledning är beredd att diskutera utformningen av en sådan lösning i polishuset i Mariehamn, på tider utom ordinarie kontorstid.

Jourgruppen bör utrustas med individuella mobiltelefoner med larmfunktion. F.n. är myndighetssystemet VIRVE det mest kompletta, men flera alternativa system finns på marknaden.

### **Skärgårdsproblematiken**

Föreslagen jourorganisation ger skärgårdskommunerna (dit Vårdö inte räknas här) samma erbjudanden som övriga kommuner beträffande stöd och hjälp som kan ges per telefon, medan dejourerande socialarbetare endast undantagsvis kan genomföra personligt klientbesök i dessa fem kommuner. Det är dock angeläget att inom respektive kommuner träffas sådana överenskommelser med förtroendemän, tjänstemän eller enskilda att jouren kan mobilisera personlig kontakt med klient i allvarlig krissituation.

Utöver vad som kan arrangeras inom ramen för den egna kommunala organisationens personalkader, förefaller personal inom hemsjukvården, gränsbevakningen, Röda Korsets beredskapsorganisation m fl som lämpliga samarbetspartners, i den utsträckning de finns på plats i de olika kommunerna.

Det faktum att skärgårdskommunerna inte kan erbjudas likvärdig servicenivå genom jourorganisation baserad på fasta Åland, bör naturligtvis beaktas när jourverksamhetens kostnader ev. skall fördelas mellan kommunerna.

## **Kostnader och finansiering**

Grundprincipen bör vara att jourorganisationens alla etablerings- och driftskostnader budgeteras och täcks av huvudmannen medan direkta klientkostnader bärs av respektive hemkommuner.

Enligt nu gällande avtal beräknas ersättning för beredskapstjänstgöring som en förhandlad procentandel (20 -30%) av grundtimlön i ordinarie tjänst. Överslagsmässigt uppskattas kostnaden för beredskapshållning enligt steg 1 ovan till ca 40.000 euro/år, inkluderat ca 5% aktiv tjänstgöring, som under beredskapstid vanligen ersätts med dubbel timlön. Lönebikostnader tillkommer med ca 25 % av utbetalt belopp. Den sammanlagda personalkostnaden kan antas ligga på nivån 50.000 euro/år, totalt.

För den löpande verksamheten tillkommer kostnader för resor, huvudsakligen i egen bil. Under särskilda omständigheter kan t ex taxiresor vara väl motiverade, men omfattningen och därmed kostnaden är mycket svårbedömd.

Kostnader för tillgång till samtalsrum enl. ovan kan antas vara marginell liksom kostnaderna för övriga administrativa hjälpmedel, utom telefon.

Väljer verksamheten VIRVE-systemet kommer inköpspriset att landa på ca 600-900 euro per apparat plus en abonnemangskostnad på f.n. 30 euro per månad. Prisvariationerna hänger samman med möjligheterna att förse dessa telefoner med tilläggsfunktioner t ex GPS-sökning m.m.

På den kommersiella marknaden finns flera alternativ som dock alla arbetar på det vanliga, och sårbara, GSM-nätet. Prisbilderna här är väsentligt lägre med apparatpriser, under 100 euro/st, och trafikpriser enligt respektive företags vanliga GSM-taxor. Dessa standardtelefoner kan också förse med nödlarmfunktion och automatisk uppringning av t ex alarmcentralen.

Mariehamns socialförvaltning kommer enligt detta förslag att i löpande verksamhet svara för ledning, uppföljning och administration av jourens verksamhet. Initialt tillkommer insatser för rekrytering, utbildning/träning, introduktion och utrustning av jourgruppen. För såväl etableringens merarbete och uppgifterna i löpande verksamhet måste förvaltningen tillförsäkras täckning för den del av kostnaderna som faller på övriga kommuner. I den budget som förvaltningen förväntas upprätta som en del av etableringsarbetet får dessa anspråk tas upp som etablerings- respektive driftskostnader.

LR har tillsvidare hävdatt att en social jourfunktion är en naturlig, men hittills eftersatt, del av den reguljära kommunala socialtjänstverksamheten. Uppmaningen till kommunerna att nu

skapa en sådan funktion inte kan betraktas som ny eller utvidgad verksamhet som motiverar finansiell medverkan från landskapets sida.

Utredningen gör emellertid bedömningen att uppbyggnad av jourverksamheten i steg 1, samtidigt som förberedelser för överföring av ansvaret för kvalificerat barnskyddsarbete till Mariehamn pågår, måste betecknas som ett så omfattande och sammanhängande utvecklingsförsök att det motiverar landskapsbidrag.

Kostnadstäckning för detta förändringsarbete och de första årens försöksverksamhet bör kunna sökas i första tilläggsbudget under 2007.

Töftö den 3 december 2006

/Jan Lindberg/

# Ålands kommunförbund

2006-10-04

## Socialjour-enkät till Ålands kommuner

Ålands kommuner har hemställt att Ålands kommunförbund skall utarbeta förslag till en för Ålands kommuner gemensam socialjour. Som ett led i den uppgiftsinsamling som pågår i denna utredning ombeds alla kommuner att så långt möjligt besvara följande frågor.

1. Av kommunens socialtjänst kända situationer där det, utanför ordinarie tjänstetid, funnits ”..omedelbara och brådskande behov av socialtjänster” för personer som vistats i kommunen

Under år 2004?

Under år 2005?

Under år 2006, t o m 30 september?

2. Huvudorsaken till att situationen blev akut var

-Olyckshändelse/olycka

-Missbruk

-Familjevåld

-Sjukdom

-Annat

3. Det akuta behovet av socialtjänst kunde hänföras till kategorin

-Barnskydd

-Vårdnads- el umgängeskonflikt

-Specialomsorg el handikapp

-Äldrevård / hemtjänst

-Missbrukarvård

-Övrigt

4. Har socialarbetares semesterfrånvaro 2006 täckts genom beredskap hos förtroendevald, t ex socialnämndsordförande?

5. Finns i kommunen avtal om jour- och beredskapsarbete för socialarbetare?

6. Finns i kommunen kris- el beredskapsplan för socialtjänsten ( ev del av säkerhetsplan)?

Kommunens svar kan lämnas i brev adresserat till

**Jan Lindberg, Ålands kommunförbund, pb 230, 22101 Mariehamn,**

eller per e-post med adress [westergards@aland.net](mailto:westergards@aland.net),

eller genom besök eller telefonsamtal. Meddela mig tider som passar, så ringer eller kommer jag. Jag nås säkrast på **mobitel 0457 3430024**, där jag naturligtvis också gärna svarar på ev. frågor.

Oavsett hur ni vill svara måste svar eller kontakter vara avklarade senast den 31 oktober för att kunna beaktas i utredningen.

Med vänlig hälsning

Jan Lindberg