

PM 2006 RVII (Dnr 325-4952/2005)

Familjevården i Stockholm – en uppföljning

Yttrande över rapport från revisionskontoret

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på revisionsrapporten återopas vad som anförs i denna promemoria.
2. Kommunstyrelsens beslut överlämnas för kännedom till socialtjänstnämnden och till stadsdelsnämnderna.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Revisionskontoret granskade under år 2003 stadsdelsnämndernas arbete med barn och ungdomar i familjevård. Granskningen visade att det fanns en rad brister när det gäller tillgång på nya familjehem, tillsyn, dokumentation, intern kontroll och kvalitetssäkring. Under år 2005 har revisionskontoret gjort en ny granskning, som visar att en del av de brister som konstaterades 2003 kvarstår, *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontoret anser inte att det är godtagbart att stadsdelsnämnderna saknar systematiska rutiner för intern kontroll av familjevården. Arbetet med att utveckla egenkontroller måste prioriteras av stadsdelsnämnderna. Revisionskontorets granskningar ger en god uppfattning om vad som bör följas upp. Regelbundna interna kontroller kommer att avhjälpa bristerna och påskynda arbetet med att säkerställa att familjevården drivs enligt lagar och riktlinjer. Vissa förtydliganden behöver göras i riktlinjerna, bland annat uppföljning av placerade barns skolgång, stadsdelsnämndernas ansvar för barns umgänge med vårdnadshavare samt att även jourhem omfattas av stadens riktlinjer för utredning av familjehem.

Socialtjänstnämnden konstaterar att stadens riktlinjer uppdaterats efter förra revisionsrapporten och är tydliga på de flesta områden som omfattas av revisorernas påpekanden. Utifrån revisorernas rapport ska socialtjänstförvaltningen komma med förslag om förtydliganden som ytterligare kan förbättra familjevården. En del av revisorernas kritik rör områden som ingår i en pågående statlig översyn inom ramen för SOU 2005:81, till exempel familjehemsutbildning, krav om arbetsplaner och tydligare reglering av placering i jourhem. Socialtjänstnämnden konstaterar att riktlinjer som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen antar inte endast är rekommendationer utan är till för att styra handläggningen. Socialtjänstnämndens och kommunstyrelsens reglementen och ansvarsfördelning har tydliggjorts i ärendet om översyn av socialtjänstnämnden, som kommunfullmäktige har behandlat efter revisionsrapporten.

Mina synpunkter

Stadsdelsnämndernas arbete med barn och ungdomar i familjevård ska drivas enligt gällande lagar och riktlinjer. Verksamheten måste följas upp regelbundet så att brister upptäcks och åtgärdas så tidigt som möjligt. Jag ser därför mycket allvarligt på revisorerernas påpekanden om att stadsdelsnämnderna fortfarande saknar systematiska rutiner för den interna kontrollen av familjevården. Detta är ett arbete som ovillkorligen måste ges högsta prioritet av stadsdelsnämnderna.

Stadens riktlinjer är tydliga på de flesta områden som omfattas av revisorerernas kritik, men behöver förtydligas på några viktiga områden. Socialtjänstförvaltningen har därför fått i uppdrag av socialtjänstnämnden att ta fram förslag till reviderade riktlinjer, utifrån de brister som framkommit i revisionsrapporten. Riktlinjerna bör kompletteras med checklistor för intern kontroll av familjevården samt förtydliga vilka regler som gäller för jourhemmen. Det är också viktigt att klargöra riktlinjernas status för handläggarna.

Några av revisorerernas påpekanden rör områden som ingår i en statlig översyn inom ramen för SOU 2005:81, varför förändringar kan väntas i lagstiftning, allmänna råd och i dess förlängning även av stadens riktlinjer om familjevård för barn och unga.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på revisionsrapporten återopas vad som anförs i denna promemoria.
2. Kommunstyrelsens beslut överlämnas för kännedom till socialtjänstnämnden och till stadsdelsnämnderna.

Stockholm den 24 mars 2006

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

År 2003 anmärkte Revisionskontoret på en rad brister av stadsdelsnämndernas arbete med barn och ungdomar i familjevård. Efter en ny granskning år 2005 konstateras kvarstående brister bland annat avseende tillgång på nya familjehem till äldre barn och ungdomar som bedöms ha ett större vårdbehov, dokumentation, tillämpningen av riktlinjerna, uppföljning och rutiner för anmälningar om missförhållanden. Vidare konstateras att alla granskade stadsdelsnämnder utom en saknar systematiska rutiner för den interna kontrollen inom familjevården.

Det är anmärkningsvärt att ansvarigt borgarråd inte gjort mer för att förbättra för Stockholms barn och ungdomar inom familjevården. Inte ens på de punkter där Revisionskontoret två år tidigare påpekat brister har vänstermajoriteten lyckats vidta erforderliga åtgärder. Barn och ungdomar i behov av familjevård tillhör våra mest utsatta grupper. Det är inte acceptabelt att påvisa- de brister tillåts kvarstå så som är fallet i detta ärende.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Kristina Alvendal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Revisionskontoret granskade under år 2003 stadsdelsnämndernas arbete med barn och ungdomar i familjevård. Sammanfattningsvis pekade granskningsresultatet på en rad brister när det gällde möjligheten att rekrytera nya familjehem, tillsyn, dokumentation, intern kontroll och kvalitetssäkring. Under 2005 har revisionskontoret genomfört en ny granskning av stadsdelsnämnderna Bromma, Maria-Gamla stan, Norrmalm och Skärholmen samt socialtjänstnämnden. Resultatet av granskningen 2005 visar att en del av de brister som konstaterades 2003 kvarstår.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstnämnden. Stadsledningskontorets yttrande har beretts av välfärd och utbildningsavdelningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 1 mars 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan konstatera att resultatet av revisionskontorets granskningar 2003 och 2005 av stadsdelsnämndernas arbete med barn och ungdomar i familjevård lett till att en del brister avhjälpits men att andra kvarstår. En allvarlig brist som kvarstår från 2003 års granskning är att stadsdelsnämnderna saknar systematiska rutiner för den interna kontrollen inom familjevården.

Stadsledningskontoret anser att det inte är godtagbart att stadsdelsnämnderna fortfarande saknar systematiska rutiner för den interna kontrollen inom familjevården. Stadsledningskontoret anser att stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla egenkontroller måste prioriteras. Revisionskontorets båda granskningar ger en god uppfattning om vad som bör följas upp t.ex. datum för omprövning/övervägande, placeringstid i jourfamilj, senaste uppföljningen av barnets skolgång, förekomst av vårdplaner, förekomst av arbetsplaner/behandlingsplaner, umgängesplan med föräldrar och vårdnadshavare, uppgift om släktingplacering är utredd och dokumenterad, dokumentation av samtal med barn, information till förskola/skola i samband med placering, förekomst av avtal med familjehem, uppgift om genomgången grundutbildning för familjehem. Stadsdelsnämnderna måste aktivera sitt arbete med att utveckla och genomföra den interna kontrollen för att avhjälpa nuvarande brister på området och säkerställa att familjevården drivs enligt gällande lagar och riktlinjer.

Det finns brister i uppföljningssystemet för familjevården som har sin grund i att staden saknar ett gemensamt uppföljnings- och kvalitetssystem dels på det specifika området men också för hela barn- och ungdomsverksamheten. Stadens datoriserade dokumentationssystem paraplysystemet har underlättat för verksamheterna och bidragit till en mer enhetlig handläggning. För närvarande undersöker socialtjänstnämnden och stadsledningskontoret förutsättningarna att införa utrednings- och uppföljningssystemet BBIC i staden.

Stadsledningskontoret anser att stadens riktlinjer för familjevård för barn och unga är tydliga och ska gälla när det gäller användandet av avtalsmallen, information och vägledning till barnets förskola/skola i samband med placeringar liksom vid upprättandet av detaljerade arbetsplaner. Stadsledningskontoret anser liksom revisionskontoret att riktlinjerna behöver förtydligas på vissa områden bl.a. när det gäller uppföljningen av de placerade barnens skolgång samt stadsdelsnämndernas ansvar för barnets/ungdomens umgänge med vårdnadshavare, föräldrar och andra närstående. Det är också viktigt att för handläggarna klargöra riktlinjernas status. För att underlätta stadsdelsnämndernas arbete med att utveckla den interna kontrollen bör riktlinjerna kompletteras med en bilaga som innehåller exempel på systematiska rutiner och checklistor användbara i samband med den interna kontrollen av familjevården.

Revisionskontoret påtalar att det saknas lagstiftning om och hur ett jourhem ska utredas. Även i förslaget till den nationella handlingsplanen "Källan till en chans" SOU 2005:81 har avsaknaden av granskning av jourhemmen uppmärksammats. Kommitténs förslag är att barn inte ska få vara placerade i jourhem om inte förutsättningarna för vård i det hemmet är utredda av socialnämnden. Stadsledningskontoret anser att stadens riktlinjer för utredning av familjehem också ska gälla jourhemmen. Av socialtjänstlagen framgår att det är socialnämnden som ska utreda och bedöma om ett familjehem är lämpligt och har förmåga att tillgodose det aktuella barnets behov samt följa upp vården av barnet. Nuvarande riktlinjer måste kompletteras med ett förtydligande om vilka regler som ska gälla för jourhemmen.

Stadsledningskontoret har för närvarande ett uppdrag (KS 2004-11-24) att se över organisationen för rekrytering och utbildning av familjehemmen. Av revisionsrapporterna framkommer att det i nästan samtliga avtal mellan stadsdelsnämnderna och familjehemmen saknas krav på att familjehemmet ska delta i stadens utbildningar. I den nya avtalsmallen för familjehem som finns i paraplysystemet är kravet på att delta i utbildning fastställt. I stadens riktlinjer framgår tydligt att stadsdelsnämnderna har ansvar för att alla familjehem, såväl anknytningshem och rekryterade hem får introduktions- och vidareutbildning. Utbildningarna är att betrakta som obligatoriska och stadsdelsnämnderna har skyldighet att aktivt stimulera familjehemmen att delta i dem. Familjehemskonsulterna vid socialtjänstförvaltningen tillhandahåller såväl introduktionsutbildning som en omfattande fortbildning av familjehemmen. Stadsledningskontoret återkommer med mer detaljerade förslag i ett särskilt ärende under våren 2006.

Revisionskontoret anser att kommunstyrelsens och socialtjänstnämndens reglementen behöver ses över. Kommunfullmäktige beslutade den 12 december 2005 att socialtjänstnämnden har ansvaret för de operativa verksamheter som är stads- och sektorövergripande och kommunstyrelsen har ansvaret för stadsövergripande uppföljning, styrning och samordning.

Socialtjänstnämnden beslutade den 14 februari 2006 att

1. i huvudsak hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. överlämna tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen
3. ge förvaltningen i uppdrag att ta upp de brister som redovisas i revisionsrapporten i det så kallade Barn- och ungdomschefs nätverket
4. ge förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till reviderade riktlinjer utifrån de brister som framkommit i revisionsrapporten
5. samt därutöver anföra.

Revisorerna konstaterar att de nya riktlinjerna och de anpassningar som gjorts i paraplysystemet skapar förutsättningar för en mer enhetlig handläggning och dokumentation i familjevårdsarbetet. Trots detta kvarstår brister, till exempel när det gäller dokumentation och internkontroll. Revisorerna anser att behandlings-/arbetsplaner inte upprättas i tillräcklig utsträckning vid sidan av vårdplaner. Enligt revisorernas bedömning finns det otydligheter i systemet för styrning och uppföljning när det gäller ansvarsfördelningen mellan socialtjänstnämnden och kommunstyrelsen.

Stadens riktlinjer som uppdaterats efter förra revisionsrapporten är tydliga på de flesta områden som omfattas av revisorernas påpekanden. Utifrån revisorernas rapport ska socialtjänstförvaltningen inom professionella nätverk i staden, utbildningar och andra kontakter komma med förslag om förtydliganden som ytterligare kan förbättra familjevården.

Socialtjänstnämnden konstaterar att en del påpekanden rör områden som ingår i en statlig översyn inom ramen för SOU 2005:81. Det gäller till exempel familjehemsutbildning, krav om arbetsplaner och tydligare reglering av placering i jourhem. En nationell handlingsplan kommer att leda till förändringar i lagstiftning, allmänna råd och i stadens riktlinjer.

Socialtjänstnämnden konstaterar att riktlinjer som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen antar inte är rekommendationer utan styrande för handläggningen. I ärendet om översyn av

socialtjänstnämnden som kommunfullmäktige har behandlat efter revisionsrapporten tydliggörs socialtjänstnämndens och kommunstyrelsens reglementen och ansvarsfördelning.

Enligt socialtjänstnämndens uppfattning är det grundläggande att följa lagens krav om uppföljning av familjehemsplacerade barn var sjätte månad samt att varje stadsdelsnämnd har rutiner för anmälningar om missförhållanden.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Peter Lundén-Welden m.fl.* (m), ledamöterna *Ann-Katrin Åslund m.fl.* (fp) och ledamoten *Désirée Pethrus Engström* (kd), enligt följande.

Vi reserverar oss mot nämndens beslut då vi föreslog att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag till beslut.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 30 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Revisionskontorets granskning visar att det i nästan samtliga avtal mellan stadsdelsnämnderna och familjehemmen, saknas krav på att familjehemmet ska delta i stadens utbildningar. Krav på deltagande finns numera fastställt i stadens nya avtalsmall för familjehem i paraplysystemet. Socialtjänstförvaltningen förutsätter att avtalsmallen används i enlighet med riktlinjerna och att stadsdelsförvaltningarna kontrollerar att avtalet följs.

Socialtjänstförvaltningen har i sitt yttrande över SOU 2005:81, Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården ”Källan till en chans” framfört att deltagande i grundutbildning och anvisad fortbildning borde vara lagstadgat krav. Stadsledningskontoret kommer i sitt uppdrag att vidare föreslå organisation och struktur för stadens familjehemsutbildning.

Information och vägledning till barnets skola/förskola

Revisionskontoret konstaterar i sin rapport att handläggarna brister i att informera barnets eller ungdomens förskola/skola i samband med placeringen. Socialtjänstförvaltningen betonar att direktiven för hur detta ska gå till är tydliga för stadsdelsnämnderna i stadens riktlinjer för familjevård för barn och ungdom antagna i kommunstyrelsen 2004-11-24.

Uppföljning av barnets skola/utbildning

Revisionskontoret skriver vidare att barnens skolgång i huvudsak har följts upp av familjehemsföräldrarna och i få fall av handläggaren. Stadens riktlinjer är tydliga med att vid uppföljningen av barnets eller ungdomens utbildning, kan handläggaren använda sig av skriftliga frågor till skolpersonalen, men detta förfarande ska kompletteras med personligt samtal med lärare och andra funktioner i skolan. Förvaltningen överväger att ytterligare betona detta i riktlinjerna.

Vårdplaner

Revisionskontorets granskning visar att det numera finns lagstadgade vårdplaner i samtliga ärenden, vilket är positivt. Det kan härvid nämnas att när Länsstyrelsen i Norrbottens län granskade familjehemsvården i Norrbotten 2003 och 2004, upptäckte de att det saknades vårdplaner i mer än 30 % av familjehemsplaceringarna.

Arbetsplaner/behandlingsplaner

Revisionskontorets granskning visar att detaljerade arbetsplaner saknas i många ärenden och att merparterna av enheterna ifrågasätter om dessa planer verkligen behöver upprättas. I riktlinjerna står att vårdplanen, som är ett övergripande dokument, oftast behöver kompletteras med en arbetsplan. Socialtjänstförvaltningen menar att både riktlinjerna för barn- och ungdomsutredningar och riktlinjerna för familjevård för barn och ungdom ger tydliga anvisningar om vikten av detaljerade arbetsplaner. Den sociala barn- och ungdomsvårdskommittén anser i sitt betänkande SOU 2005:81 att kravet på vårdplan behöver kompletteras med ett lagstadgat krav på att alltid

upprätta en arbetsplan/behandlingsplan. Om förslaget leder till lagändring kommer stadens riktlinjer justeras som en konsekvens härav.

Umgängesplaner

Revisionskontoret framför kritik för att kontakten mellan det placerade barnet och dess föräldrar inte uppmärksammas tillräckligt. Socialtjänstförvaltningen anser att stadsdelsnämndernas ansvar för barnets eller ungdomens umgänge med vårdnadshavare, föräldrar och andra närstående under vårdtiden ytterligare bör förtydligas i riktlinjerna.

Jourhem

Revisionskontoret påtalar att det saknas lagstiftning om och hur ett jourhem ska utredas. Socialtjänstförvaltningen har tidigare aktualiserat behovet av lagreglering hos Sveriges Kommuner och Landsting, Länsstyrelsen i Stockholms län och Socialstyrelsen. I SOU 2005:81, Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården "Källan till en chans", har avsaknaden av granskning av jourhem uppmärksamats och kommitténs förslag är att barn inte ska få vara placerade i jourhem om inte förutsättningarna för vård i det hemmet är utredda av nämnden. Socialtjänstförvaltningen anser att det är nödvändigt med någon form av reglering av jourhemmen.

Intern kontroll

Frågan om bristen på systematisk intern kontroll kan på initiativ av socialtjänstförvaltningens stab tas upp i det så kallade Barn- och ungdomschefsnätverket (BoU-nätet), som staben är sammanställande till. På det sättet kan socialtjänstförvaltningen bidra till spridning av kunskap, erfarenheter och goda exempel på intern kontroll mellan stadsdelarna.

Delat ansvar för familjevården

Revisionskontoret bedömer att det finns otydligheter i systemet för styrning och uppföljning av familjevården genom att både socialtjänstnämnden och kommunstyrelsen har ansvar för framtagande av policydokument och uppföljning. Dessutom finns oklarheter på stadsdelsförvaltningarna om riktlinjers status som styrdokument. Socialtjänstförvaltningen vill understryka att de riktlinjer som bereds av socialtjänstnämnden alltid behandlas av kommunstyrelsen/fullmäktige och är därmed styrande för hela staden.