

PM 2005 RVII (Dnr 325-2210/2005)

Ändrat ansvar för gravida hemlösa kvinnor och hemlösa kvinnor med barn, aktuella inom socialtjänsten i Stockholms stad

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Socialtjänstnämndens förslag att ansvaret för hemlösa gravida kvinnor och hemlösa kvinnor med barn överförs från enheten för hemlösa inom socialtjänstnämnden till stadsdelsnämnderna godkänns.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Socialtjänstnämnden har den 19 maj 2005 föreslagit kommunstyrelsen ett ändrat ärendesansvar för hemlösa gravida kvinnor och hemlösa kvinnor med barn. Förslaget innebär att ansvaret för målgruppen överförs från enheten för hemlösa inom socialtjänstnämnden till stadsdelsnämnderna.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret samt stadsdelsnämnderna Norrmalm, Katarina-Sofia, Skarpnäck och Vantör.

Stadsledningskontoret ställer sig positivt till förslaget om att ärenden som rör en gravid hemlös kvinna i första hand handläggs av den stadsdelsnämnd där hon senast varit aktuell och i andra hand av den stadsdelsnämnd där hon senast var folkbokförd. Kontoret instämmer också i att en nyanländ gravid hemlös kvinna som inte tidigare varit aktuell i staden ska hänvisas till den stadsdelsnämnd där hon tillbringade senaste dygnsvilan.

Norrmalms stadsdelsnämnd delar uppfattningen att ansvaret för dessa ärenden inte bör ligga på enheten för hemlösa. Nämnden anser dock att det kan vara svårt att inom varje stadsdelsnämnd bygga upp och upprätthålla den kompetens som fordras för att ge dessa kvinnor och barn bästa möjliga stöd. Nämnden föreslår därför att ansvaret överförs till en stadsdelsnämnd, lämpligen Katarina-Sofia som redan idag har erfarenhet och kompetens på området.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förändringen eftersom den synes gagna barnen bäst. Emellertid förutsätter nämnden att nämnderna kompenseras ekonomiskt för det utökade ansvaret.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd delar principiellt utredningens resonemang och slutsatser som syftar till att stärka barnperspektivet och stödjer därför förslaget. Då tillkommande kostnader för stadsdelsnämnderna rör såväl anslag 1 som anslag 2 finns det stor anledning för SLK att följa hur kostnadsbilden både på kort och på lång sikt ter sig för nämnderna i detta hänseende så att dessa kan kompenseras på ett rimligt sätt.

Vantörs stadsdelsnämnd ställer sig positiv till förändringen eftersom den gagnar barnens bästa.

Mina synpunkter

Jag välkomnar förslaget om att gravida hemlösa kvinnor och hemlösa kvinnor med barn i fortsättningen ska vara aktuella på en stadsdelsnämnd. I och med att kvinnorna är aktuella på enheten för hemlösa räknas även barnet till enheten för hemlösa. Det är inte rimligt att barn kan vara aktuella på enheten för hemlösa ända upp i 18-20-årsåldern. Ur ett barnperspektiv är det bättre för barnen att ha en stadsdelsnämndstillhörighet. På stadsdelsnämnderna finns också en större kompetens att arbeta med förälder-/barnproblematiken.

Socialtjänstnämnden föreslår att eventuella behov av ekonomisk kompensation bör utredas av stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret föreslår att överföringen ska ske inom befintlig budget och hänvisar till att stadsdelsnämnderna för 2006 får en utökad budgetram med 27,0 mnkr inom barn- och ungdomsvården. Jag instämmer i stadsledningskontorets förslag om att kostnaden kan tas inom budget, inte minst med tanke på att antalet placerade inte kommer att vara särskilt stort det första året. Det finns däremot anledning för kommunstyrelsen att följa kostnadsutvecklingen och ärendefördelningen över staden.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Socialtjänstnämndens förslag att ansvaret för hemlösa gravida kvinnor och hemlösa kvinnor med barn överförs från enheten för hemlösa inom socialtjänstnämnden till stadsdelsnämnderna godkänns.

Stockholm den 17 november 2005

MARGARETA OLOFSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Socialtjänstnämnden har den 19 maj 2005 föreslagit kommunstyrelsen ett ändrat ärendesvar för hemlösa gravida kvinnor och hemlösa kvinnor med barn. Förslaget innebär att ansvaret för målgruppen överförs från enheten för hemlösa inom socialtjänstnämnden till stadsdelsnämnderna.

Socialtjänstnämnden beslöt den 19 maj 2005 följande

1. Socialtjänstnämnden godkänner förslagen till ändringar i riktlinjerna för ärendesvar mellan stadsdelsnämnderna.
2. Socialtjänstnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen för beslut.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 3 maj 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Barnperspektivet

Enhetens för hemlösa målgrupp är vuxna hemlösa och personalen har sin kompetens i arbete med vuxna som utöver hemlöshet ofta har omfattande missbruks- och eller psykiska problem.

Enheten för hemlösa bedömer att de har svårt att upprätthålla kompetens att utreda, bedöma samt ge stöd och skydd till barn. Personalen har fått viss utbildning tillsammans med kolleger vid stadsdelsförvaltningarna, men får sällan tillämpa kunskapen i praktiken då barnärenden sällan förekommer vid enheten. Enheten för hemlösa anser att den nödvändiga kompetensen finns hos stadsdelsförvaltningarnas personal och samarbetar därför med Katarina Sofia stadsdelsförvaltning i barnärenden som rör överväganden om placering, familjhemspacering, faderskap m.m.

Behov av insatser

Hemlösa kvinnor har inte alltid missbruks- eller allvarliga psykiska problem. Vissa kvinnor som aktualiseras vid Enheten för hemlösa har hemlöshet som huvudproblem, t.ex. gravida kvinnor från andra länder som kommer till Sverige för att föda. I de flesta fall saknas nätverk att förstärka för att klara kvinna och barn i hemmiljö. Oavsett bakgrund kan kvinnornas och barnens behov av socialtjänstens insatser vara omfattande såväl under graviditeten som efter barnets födelse.

Under graviditeten krävs t.ex.:

- Att kvinnan motiveras till tidig kontakt med mödrahälsovården – hälsokontroll och ev. abortrådgivning.
- Vid missbruk – att kontakt etableras med Familjesociala avdelningen vid Huddinge sjukhus.
- Ev. drogfrihetskontroller
- Bedömning av kvinnans sociala och psykologiska möjligheter att ta hand om barnet.
- Kontakt mellan socialtjänsten och landstinget, planering och förberedelse av insatser för kvinna och barn.
- Ekonomiskt bistånd.
- Missbrukarvård och/eller boende.

Efter barnets födelse krävs:

- Inledning av barnutredning och ev. åtgärder till skydd för barnet.
- Arbets- eller vårdplan.
- Genomförande och uppföljning av stödinsatser/vård
- Fastställande av faderskap
- Fortsatta stödinsatser till kvinnan

Aktuella ärenden vid Enheten för hemlösa

Antalet aktuella mor- och barnärenden är litet och har inte ökat under de senaste åren. Sex barn är familjehemsplacerade och kommer troligen att vara det under hela uppväxten, dvs. till 20-årsåldern. Barnen har svårigheter som kräver mer än bara omsorg och boende i familjehem, t.ex. extra stöd i förskola och skola. Orsaken till svårigheter anges vara att modern missbrukat alkohol eller andra droger under graviditeten och att fostret därigenom tagit skada. Det kan också förekomma neurologiska avvikelser av ärftlig karaktär.

Sex kvinnor har hand om sina barn med hjälp av olika stödinsatser, t.ex. mor- barnplacering eller omfattande stöd i öppenvård kombinerat med träningsboende.

Under 2004 uppgick Enhetens för hemlösa kostnader för barnplaceringar till 800 000 kr och för mor- barnplaceringar till 700 000. Ersättningen till Katarina Sofia stadsdelsnämnd var 153 000 kr. Detta innefattade kostnaderna för 0,25 familjevårdsinspektör och 0,10 arbetsledning.

Förvaltningens förslag

Utgångspunkter

Huvudprincipen bör vara att ärenden som rör gravida kvinnor och kvinnor med barn ska handläggas vid stadsdelsförvaltningarna som har nödvändig organisation och kompetens för handläggning av barn- och familjeärenden. Detta är grunden för att all handläggning av barnärenden ska ske på stadsdelsnämnderna.

Att barn som aktualiseras vid enheten för hemlösa och placeras i familjehem definieras som hemlösa under hela sin uppväxt kan inte anses vara i enlighet med barnets bästa. Utifrån barnperspektivet och normaliseringsprincipen är det ytterst angeläget att de kvinnor som har förmåga att ta hand om sitt barn snabbt får förankring i en stadsdel så att den lokala socialtjänsten kan ge nödvändigt stöd och så att samverkan med BVC, förskola, skola m.fl. kan påbörjas.

Förslag till ändring av riktlinjerna för ärendansvar mellan stadsdelsnämnderna

Nuvarande riktlinjer för ärendansvar mellan stadsdelsnämnderna reglerar inte särskilt vad som gäller gravida kvinnor. Förvaltningen föreslår ändringar i stadens riktlinjer för ärendansvar enligt följande:

Under rubriken 3.2. Ansvarsfördelning mellan Enheten för hemlösa och stadsdelsnämnderna ska följande tillägg införas:

- En gravid hemlös kvinna vars ärende handläggs på Enheten för hemlösa ska i första hand få sina behov tillgodosedda av den stadsdelsnämnd där hon senast var aktuell och i andra hand i den stadsdel där hon senast var folkbokförd. Tidpunkt för överflyttning till stadsdelsnämnd fastställs i samråd mellan mottagande stadsdelsnämnd och Enheten för hemlösa, dock senast i samband med barnets födelse.

Om tidigare anknytning och folkbokföring saknas överförs ärendet till stadsdelsnämnd utifrån turordning som avgörs av juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret.

- En till staden nyanländ gravid hemlös kvinna som inte varit aktuell i staden hänvisas till den stadsdelsnämnd där hon tillbringade senaste dygnsvilan. Om kvinnan varit aktuell i staden inom en tvåårsperiod hänvisas till den stadsdelsnämnd där kvinnan varit aktuell.

Konsekvensen av ändringen vad gäller aktuella ärenden på Enheten för hemlösa

Konsekvensen av ovanstående ändring i riktlinjerna för ärendansvar blir följande för de ärenden som idag handläggs på Enheten för hemlösa.

- Katarina Sofia stadsdelsnämnd behåller ansvaret för de familjevårdsärenden som den redan nu handlägger. Ansvaret för mödrarna ligger kvar på kvinnosektionen vid Enheten för hemlösa.

De ärenden som gäller kvinnor som har hand om sina barn överförs till en stadsdelsnämnd när pågående tidsbegränsade beslutade insats upphört. Ärendet överförs då till den stadsdelsnämnd som ska ha ansvaret enligt den första punkten ovan i förslaget till ändrade riktlinjer för ärendansvar mellan stadsdelsnämnderna. För att underlätta planeringen för mor och barn ska kontakt mellan Enheten för hemlösa och aktuell stadsdelsnämnd alltid inledas i god tid innan överflyttning sker.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna i riktlinjerna för ärendansvar som gäller gravida hemlösa kvinnor samt aktuella barnärenden vid Enheten för hemlösa innebär förändringar i kostnadsansvar enligt följande:

Kostnader för insatser till nyanlända gravida hemlösa kvinnor belastar stadsdelsnämnderna.

Ansvaret för sex familjehemsplacerade barn överförs till Katarina-Sofia stadsdelsnämnd. Socialtjänstnämnden behåller kostnadsansvaret.

Ansvaret för pågående mor- och barnärenden vid Enheten för hemlösa överförs till stadsdelsnämnderna när pågående beslutad insats har upphört, vilket innebär att kostnaderna för ev. fortsatta insatser belastar mottagande stadsdelsnämnder. Detsamma gäller framtida kostnader för insatser till ärenden som överförs från Enheten för hemlösa till stadsdelsnämnderna i samband med graviditet/ födsel.

Eventuella behov av ekonomisk kompensation för stadsdelsnämnderna bör utredas av stadsledningskontoret.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsdelsnämnderna Norrmalm, Katarina-Sofia, Skarpnäck och Vantör.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 20 oktober 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Socialtjänstnämnden föreslår ett ändrat ärendansvar för gravida hemlösa kvinnor och hemlösa kvinnor med barn som är aktuella inom enheten för hemlösa. Enheten anser sig ha svårigheter att upprätthålla kompetens vid utredning och bedömning av mor- och barnärenden beroende på att den endast har ett fåtal sådana ärenden under året. Enheten har uppdragit åt Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning att mot en årlig ersättning handlägga barnavårdutredningar, rekrytering och uppföljning av familjehemsplaceringar och fastställande av faderskap. Alla beslut fattas dock av enheten för hemlösa eller socialtjänstnämndens individutskott och insatserna betalas av socialtjänstnämnden.

Stadsledningskontoret instämmer i förslaget att ärenden som rör gravida hemlösa kvinnor i första hand ska handläggas av den stadsdelsförvaltning där hon senast varit aktuell och i andra hand av den stadsdelförvaltning där hon senast var folkbokförd. Tidpunkt för överflyttning till stadsdelsförvaltning ska fastställas i samråd mellan mottagande stadsdelsnämnd och enheten för hemlösa. Överflytten ska dock ske senast i samband med barnets födelse. Om tidigare anknytning och folkbokföring saknas förs ärendet över till stadsdelsnämnd utifrån turordning som avgörs av juridiska avdelningen vid stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer också i att en nyanländ gravid hemlös kvinna som inte tidigare varit aktuell i staden ska hänvisas till den stadsdelsnämnd där hon tillbringade senaste dygnsvilan. Om kvinnan varit aktuell inom staden under en tvåårsperiod hänvisas hon istället till den stadsdelsnämnd där hon varit aktuell.

Konsekvenserna av ändringen i riktlinjerna blir att handläggningen av ärenden avseende hemlösa kvinnor med barn överförs till en stadsdelsnämnd när den pågående och tidsbegränsade insatsen upphör inom enheten för hemlösa. Därmed överförs även kostnadsansvaret till respektive stadsdelsnämnd. Stadsledningskontoret stödjer förslaget eftersom det gagnar barnens bästa.

Ansvar för de sex aktuella familjevårdsärendena överförs till Katarina-Sofia stadsdelsnämnd, medan ansvaret för deras mödrar är kvar på enheten för hemlösa. Socialtjänstnämnden behåller dock kostnadsansvaret för de sex familjehemsplacerade barnen. Katarina-Sofia stadsdelsnämnd ställer sig positivt till förslaget.

Socialtjänstnämnden anser att stadsledningskontoret bör utreda behovet av ekonomisk kompensation för stadsdelsnämnderna i och med förändringen i riktlinjerna. Även remissinstanserna har påpekat att förslaget kommer att öka stadsdelsnämndernas kostnader. Enligt socialtjänstnämndens redovisning uppgick enhetens kostnader för barn- och mor/barn-placeringar till ca 1,5 mnkr under 2004. Stadsledningskontoret anser att eftersom antalet mor- och barnärende är få bör dessa kostnader inrymmas i stadsdelsnämndernas befintliga budgetram. I detta sammanhang kan också nämnas den satsning om 27,0 mnkr inom barn och ungdomsvården som finns i budgetförslaget för år 2006.

Normmalms stadsdelsnämnd beslutade den 25 augusti 2005 att remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Normmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 10 augusti 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar uppfattningen att ansvaret för ärenden som rör gravida hemlösa kvinnor och s.k. "mor-barnärenden" bör ligga på stadsdelsnämnderna. Det är inte rimligt att ärenden som rör omhändertagna barn ska handläggas inom enheten för hemlösa så länge omhändertagandet kvarstår, d.v.s. i många fall ända fram till 20-årsåldern. Barnet kommer på det sättet att "definieras" som hemlös under hela sin uppväxt, vilket inte kan anses vara förenligt med barnets bästa. Man kan inte heller begära att man inom enheten för hemlösa ska ha den kompetens som krävs för att fullt ut tillgodose dessa barns behov. Förvaltningen är därför i princip positiv till en överflyttning av ansvaret.

Däremot är förvaltningen mycket tveksam till att fördela ansvaret på samtliga stadsdelsnämnder. Stadsdelsförvaltningarna har visserligen kompetens både vad gäller stöd till missbrukare och människor med allvarliga psykiska och eller sociala problem och också av utredningar och insatser i barnärenden. Som framgår rör det sig i praktiken emellertid om ett fåtal ärenden som enligt förslaget skulle föras över till stadsdelsnämnderna. Detta gör att det kan vara svårt att inom varje stadsdelsnämnd bygga upp och upprätthålla den kompetens som fordras för att ge dessa kvinnor och barn bästa möjliga stöd. Som förvaltningen ser det kan det också bli svårt att enheten för hemlösa att samarbeta kring dessa ärenden med så många olika förvaltningar och handläggare.

Förvaltningen föreslår därför att gravida kvinnor som aktualiseras vid enheten för hemlösa förs över till en och samma stadsdelsnämnd, lämpligen till Katarina-Sofia stadsdelsnämnd som redan har erfarenhet och kompetens på området. Förvaltningen förutsätter att Katarina-Sofia stadsdelsnämnd i så fall tillförs resurser för att tillgodose behovet av insatser för både hemlösa gravida kvinnor och hemlösa gravida kvinnor med barn. Motsvarande gäller givetvis om ansvaret för dessa ärenden överförs till samtliga stadsdelsnämnder.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslutade den 27 oktober 2005 att lämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Alltsedan 1994, då ansvaret för socialvårdsbyrån för bostadslösa utökades till att omfatta även kvinnor, har det funnits ett samarbete mellan socialtjänstförvaltningen och Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning om de barn som fötts av hemlösa kvinnor. Nuvarande enheten för hemlösa har

köpt tjänster som gäller barnavårdsutredningar, rekrytering och uppföljning av familjehemsplaceringar samt fastställande av faderskap. Samarbetet har enligt förvaltningen fungerat bra.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag. Huvudsyftet med förändringen, att ge målgruppens barn en tillhörighet i ett stadsdelsområde med allt vad det innebär, är mer förenligt med barnens bästa än nu rådande ordning. Förvaltningen förutsätter dock att nämnderna kommer att erhålla ekonomisk kompensation för det utökade ansvaret.

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner aktuellt förslag till ändrat ansvar mellan socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna och i övrigt åberopar tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade den 25 augusti 2005 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 15 juli 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Principiellt delar förvaltningen utredningens resonemang och slutsatser som syftar till att stärka barnperspektivet och stödjer därför förslaget.

Förvaltningen vill betona att förändringarna i riktlinjerna inte får innebära att insatsbeslut från enheten för hemlösa tidsbegränsas på ett sätt så att överföring kan ske pro forma. Avslut av insatser ska vara grundade utifrån bedömning av att den enskilde inte behöver ytterligare och likartade insatser i en nära framtid.

Erfarenhetsmässigt kan konstateras att det finns risk för gränsdragningsbekymmer i de frågor som rör ”sista dygnsvilan” där förvaltningarnas handläggare, bl a mot bakgrund av krav på budgethållning samt arbetsbelastning kan ha intresse av att mota bort ärenden från den egna ”tomten” vilket ibland kan bli till men för enskilda människor - i detta sammanhang - mycket sårbara sådana.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna på stadsdelsnämnds nivå ger utredningen inga ledtrådar om tänkbara volymer/kostnader förutom för Katarina-Sofias del där kostnadsansvaret preciserats.

Då tillkommande kostnader för stadsdelsnämnderna (sannolikt i väsentligt olika omfattning) rör såväl anslag 1 som anslag 2 finns det stor anledning för SLK att följa hur kostnadsbilden både på kort och lång sikt ter sig för nämnderna i detta hänseende så att dessa kan kompenseras på ett rimligt sätt.

Förvaltningen vill, som i tidigare sammanhang, peka på fördelningsnycklarnas trubbighet och att dessa inte är följ samma mot snabba omvärldsförändringar och inte heller ändringar i riktlinjer vilket kan ge ganska avsevärda budgetkonsekvenser på lokal nivå.

Vantörs stadsdelsnämnd beslutade den 25 augusti 2005 att godkänna förslaget och åberopar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 20 juni 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Vantörs stadsdelsförvaltning är positiv till att ansvaret för gravida hemlösa kvinnor förs över till stadsdelsnämnderna. Förvaltningen delar bedömningen att detta är det bästa för barnen eftersom kompetens, samverkansmöjligheter, med mera finns på stadsdelsförvaltningarna. Förändringen innebär dock ökade kostnader för stadsdelsnämnderna och förvaltningen instämmer därför i att behovet av ekonomisk kompensation bör utredas. Även om det endast är få ärenden är det samtidigt ärenden som ofta är omfattande och pågår under en lång tid.

När det gäller överföringen av de pågående ärendena vill förvaltningen framhålla två saker. Ur effektivitetssynpunkt bör, menar förvaltningen, ansvar för placering följas åt av kostnadsan-

svar. I förslaget finner förvaltningen dock inte någon motivering till att ansvaret för de familjehemsplacerade barnen förs över samtidigt som socialtjänstnämnden behåller kostnadsansvaret.

Förvaltningen vill också understryka att övertagandet av ansvaret för pågående mor- och barnärenden avser först när den beslutade insatsen har avslutats och inte när insatsen omprövas en gång i halvåret.

Förvaltningen föreslår att nämnden beslutar att godkänna förslaget till ändrat ansvar och i övrigt åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen från välfärds- och utbildningsavdelningen.