



Handläggare: Lotta Gillhardt
Telefon: 508 14 019

Till
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst – BUSS – anmälan av delrapport

Förvaltningens förslag till beslut

Nämnden godkänner förvaltningens redovisning.

Gillis Hammar
stadsdelsdirektör

Margaretha Selin
avdelningschef

Sammanfattning

BUSS- utredningen tillsattes efter det att socialborgarrådet givit ett förvaltningsuppdrag till socialtjänstförvaltningen att genomlysna Stockholm stads samlade insatser för barn som far illa. Utredningen lämnade under senhösten en delrapport. Slutrapporten kommer att presenteras före mars månads utgång 2009. Utredningen skriver sammanfattningsvis att kartläggningen i huvudsak har visat en positiv bild av den sociala barn- och ungdomsvården vid stadsdelsförvaltningarna. Myndighetsutövningen fungerar väl sett ur ett rättssäkerhetsperspektiv trots hög arbetsbelastning och minskade ekonomiska ramar. Staden har idag lika många anställda som för fem år sedan samtidigt som antalet anmälningar, utredningar och placeringar har ökat och så gott som alla stadsdelsnämnder under samtliga år mellan 2004 och 2007 haft högre kostnader för den sociala barn- och ungdomsvården än de anslag de fått.



Bakgrund

I kommunfullmäktiges budget för 2008 uppdrogs åt socialtjänstnämnden att ”Genomföra en översyn gällande stadens mål, riktlinjer, kvalitetssäkring och uppföljning gällande arbetet med barn och ungdomar i behov av vård och stödinsatser”.

Socialtjänstförvaltningen tillsatte BUSS- utredningen (BarnUppdraget i Stockholms Socialtjänst) att genomföra uppdraget.

Enligt uppdraget skulle översynen genomföras i två delar. Den första delrapporten skulle innehålla ”en fyllig kartläggning av omfattningen, karaktären och kvaliteten i de samlade insatserna för barn som far illa.” Den andra delrapporten kommer att innehålla analyser av de resultat som den tidigare kartläggningen visat samt ge underlag för beslut om önskvärda förändringar.

Kartläggningen i den första delrapporten är i första hand en kvantitativ beskrivning av Stockholms sociala barnavård med fokus på anmälningar och övrig inkommen information, utredningar, insatser och personal.

I det följande kommer särskilt förhållanden i Enskede-Årsta-Vantör lyftas fram.

Ärendet

BUSS-utredningen beskriver förhållanden som avser år 2007. Stadsdelsnämnderna i Enskede-Årsta och Vantör gick samman den 1 januari 2007. Förvaltningarna däremot blev en först den 1 juli 2007. Året 2007 präglas av sammanslagningen. Cheferna fick nya ansvarsområden, medarbetarna kom att ingå i nya arbetsgrupper och lokalerna var spridda över stadsdelsområdet. Rutiner, policyn och samarbetskanaler måste utarbetas från början. Man kan säga att 2007 var ett turbulent år. Våra jämförelser med andra år ”haltar”. Vi vet inte om 2007 års siffror är representativa eller inte.

I Stockholms stad finns sammanlagt drygt 170 000 barn i åldern 0-20 år varav 20 000 bor i Enskede-Årsta-Vantörs område. BUSS- utredningen använder sig av ett indexmått som beskriver den sociala tyngden i respektive stadsdel och olika befolkningsgruppers behov av insatser. Indexet är hämtat från den fördelningsnyckel som styr resursfördelningen till individ- och familjeomsorgen. Stadsdelsförvaltningarna jämförs i det sociala indexet med genomsnittet för staden. Ett värde över 100 visar på en högre social tyngd än genomsnittet för staden och ett värde under 100 på en lägre tyngd.



Anmälningar

Utredningen konstaterar att det inkommit flest anmälningar till Enskede-Årsta-Vantör, en ökning med 60 % mellan åren 2006 och 2007 och förvaltningen har fler anmälningar än vad som kan förväntas utifrån det sociala indexet. Polisen, som står för de flesta anmälningarna och störst ökningen, en fördubbling mellan åren 2006 och 2007, har upparbetade rutiner att anmäla ärenden till socialtjänsten. Söderortspolisen uppgav att de under 2007 skulle göra en medveten satsning på anmälningar av ungdomar vilket kan vara ytterligare en orsak till det ökade antalet anmälningar.

Andra tänkbara orsaker kan vara att det finns en större benägenhet från skolorna att anmäla än tidigare. Utredningsenheten för barn och ungdom informerar regelbundet skolorna om anmälningsplikten. Det finns också ett samarbete med skolorna kring barn som blivit utsatta för våld och misshandel. Toleransen för vad som accepteras av skolorna är mindre.

Andra huvudmän, som t.ex. barn- och ungdomspsykiatrins (BUP) uppdrag blir snävare. Det råder ibland oklarheter om gränsdragningar mellan barn- och ungdomspsykiatrins och socialtjänstens ansvarsområden, vilket kan leda till fler anmälningar om barn som far illa.

Anmälningar som inte har lett till utredning

I hela staden går cirka hälften av alla anmälningar till utredning, 4 924 stycken. Även i Enskede-Årsta-Vantör resulterar cirka hälften av anmälningarna till utredning. Under förhandsbedömningen får inga egentliga utredningskontakter förekomma utan att den/de som ärendet berör har gett sitt samtycke. Däremot får kontakter med den berörda familjen tas.

De vanligaste motiveringarna till att inte inleda utredning är att det inte finns "någon oro", att den unge eller familjen har hänvisats till öppenvården utan biståndsbeslut eller att familjen redan har en stöd- eller behandlingskontakt.

BUSS- utredningen konstaterar att ur rättssäkerhetssynpunkt får det dock inte råda för stora olikheter mellan stadsdelsförvaltningarna om när man beslutar att inleda utredning eller inte.

Utredningar

Socialnämnden ska enligt 11 kap.§§1 och 2 SoL utan dröjsmål inleda utredning när det inkommer information om att ett barn eller en ungdom kan fara illa och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Utredningen ska vara slutförd inom fyra

månader. Vid särskilda skäl kan utredningstiden förlängas. En utredning leder fram till ett beslut antingen i form av insatser eller att utredningen ska avslutas. En insats enligt Socialtjänstlagen sker alltid med samtycke eller på ansökan från vårdnadshavaren. BUSS- utredningen konstaterar att det finns ett samband mellan antalet anmälningar och antalet insatser det vill säga många anmälningar stort antal insatser, vilket för Enskede-Årsta-Vantörs del innebär att andelen barn med pågående insatser är hög. Trots detta har Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning färre insatser än övriga stadsdelsförvaltningar jämfört med det sociala indexet.

En orsak till att de biståndsbedömda insatserna understiger socialt index kan vara det förebyggande arbete som görs i stadsdelsförvaltningen i form av Komet, Trappan samtals för barn, råd och stödsamtal, fältassistenternas arbete m.m. som kan erbjudas utan att utredning inleds. Eftersom insatser i form av öppenvård utan utredning och biståndsbeslut inte har samma krav på dokumentation är det svårare att mäta kvalitativa resultat av insatserna samt göra jämförelser med andra.

Öppna insatser

Buss- utredningen konstaterar att den största förändringen inom den sociala barnvården är att insatser som riktar sig till barn och familjer är öppna och sker i deras egen närmiljö. Som tidigare nämnts kan de beviljas efter biståndsbedömning i en social utredning eller ges som service. Huruvida en insats ska ges som service eller som bistånd finns det delade meningar om. Frågan utreds också av Barnskyddsutredningen. Utredningen konstaterar vidare att nya öppenvårdsmetoder utvecklas och introduceras kontinuerligt i staden.

Det övergripande målet för förvaltningen har varit att på frivillig väg erbjuda stöd och hjälp i öppna former och verksamheterna har strävat efter att hitta lösningar i närområdet för såväl barn som ungdom. Olika insatser för föräldrar med barn och ungdomar såsom samtal, praktiskt pedagogiskt arbete, stöd i tränings- och försökslägenheter, nätverksmöten vid kriser, intensivstöd i hemmiljö av familjebehandlare/pedagog och genom MST- terapeuter har skett dagligen. Även mer strukturerad öppenvård som Komet (föräldrautbildning) och ART (aggressionsterapi) förekommer. Ungdomsmottagningarna arbetar i närmiljön med skolklasser och med identitetsskapande arbete. Ett komplement till detta är fritidsverksamheten och fältarbetet som förvaltningen bedriver.

Sammanfattningsvis visar BUSS- utredningens kartläggning att det finns ett mycket stort utbud av öppna insatser i Stockholms stad. Skillnaden mellan stadsdelarna är dock betydande. I Enskede-Årsta-Vantör fick cirka 400 barn och



ungdomar biståndsbedömda insatser under 2007. Endast Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning hade fler insatser.

Dygnetruntplaceringar

Utredningen finner att det ökade antalet öppenvårdsinsatser generellt inte inneburit färre antal dygnetruntplaceringar på institution eller i familjehem.

Enskede-Årsta-Vantör hade dock under 2007 en mindre andel placerade barn i befolkningen än vad det s.k. sociala indexet indikerade. Utredningsenheten för barn och ungdom strävar efter att så långt som möjligt kunna erbjuda lösningar så att barnet/ungdomen ska kunna stanna kvar i sin hemmiljö eftersom forskningen visar dåliga resultat av att placera ungdomar på institution. Enheten arbetar tillsammans med öppenvården för att kunna erbjuda en variation av insatser och om möjligt, insatser som har utvärderats och visat på evidens. Under 2007 upparbetade förvaltningen också insatser inom öppenvården för att om möjligt kunna undvika placeringar. Även antalet barn som var placerade i jourhem låg under genomsnittet i staden. 2008 har antalet placerade barn i jourhem återigen ökat.

Enskede-Årsta-Vantör har ett högre antal barn placerade i § 12 hem och HVB-hem relaterat till antal barn placerade per 1000 barn 0-20 år. Stadsdelen har många ungdomar med en svår problematik, oftast allvarlig kriminalitet och med ett djupgående missbruk där det inte går att fortsätta vården i öppna former. Förvaltningen har valt att göra korta tidsbestämda placeringar för att skydda eller avgifta ungdomar som befinner sig i riskfyllda situationer för att sedan arbeta för att hitta lösningar på hemmaplan. Överlag är det svårt att hitta bra insatser för ungdomar med allvarlig kriminalitet. Eftersom en stor del av de ungdomar vi arbetar med är kriminella behövs kunskapsbaserade metoder för målgruppen. Under 2007 gjordes totalt 134 ansökningar om vård enligt LVU varav Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning stod för 18 stycken (14 %)

I hela staden skedde 2007 en femtedel av insatserna i familjehem i relation till det totala antalet insatser. Enskede-Årsta-Vantör använde sig av familjehemspaceringar på ungefär samma nivå som snittet för staden. Utredningen konstaterar att familjevårdens personal har lång erfarenhet, omsättningen är låg och rekryteringen sker oftast internt. Dessa faktorer stämmer överens med situationen i Enskede-Årsta-Vantör.

Stadsgemensamma resurser

De stadsgemensamma resurserna består av socialjouren, Stockholm HVB/barn och ungdom, Maria Ungdom och Stödcentrum, Kriscentrum för kvinnor samt



Resursteamerna Barn och ungdom. Stockholmsenkäten ger förvaltningarna jämförelsematerial gällande alkohol- och narkotikakonsumtion/vanor.

I stadsdelen bor 12 % av stadens barn och ungdomar mellan 0-20 år. Socialjouren hade under 2007 kontakt med 1 473 barn och ungdomar varav cirka 235 (16 %) kom från stadsdelen. Cirka 40 ungdomar (12 %) från stadsdelen av 350 uppsökte Maria Ungdom för sina missbruksproblem.

Samverkan

Enligt förvaltningslagen har myndigheter en allmän skyldighet att samverka. Socialtjänsten är ansvarig för att samverkan kommer till stånd när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa enligt 5 kap.1a§ SoL. Motsvarande krav på samverkan finns i polislagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen.

Enskede-Årsta-Vantör samverkar närmast med stadsdelsförvaltningarna i Skarpnäck och Farsta.

I samband med att skolorna överfördes till utbildningsförvaltningen den 1 juli 2007, ökningen av enskilda skolor och elevernas skolval, har förutsättningarna för samarbetet med stadsdelens skolor förändrats. Under 2009 kommer en övergripande överenskommelse hur samverkan ska ske mellan utbildningsförvaltningen och stadsdelarna.

Samarbetet med de kommunala skolorna i stadsdelen kring enskilda elever fungerar tillfredsställande. I Enskede-Årsta-Vantör har preventionssamordnaren ett särskilt ansvar att utveckla samarbetet med skolorna inom stadsdelen bland annat inom ramen för det lokala brottsförebyggande rådet.

Samarbetet med landstinget regleras i BUS-policyn. I Enskede-Årsta-Vantör samverkar stadsdelen särskilt med landstinget kring ungdomsmottagningen samt med BUP-mottagningarna (barn- och ungdomspsykiatri) i Farsta och Globen.

Enskede-Årsta-Vantör samverkar med Söderorts polismästardistrikt. En övergripande samverkan sker i ett chefssamråd. Lokalt sker samverkan i det lokala brottsförebyggande rådet och arbetsgrupper knutna till rådet.

Organisation och personal

Sju förvaltningar har en särskild mottagningsgrupp för barn och ungdom och ytterligare två stadsdelar har beslutat att inrätta en sådan funktion. Bland annat har



förvaltningen en mottagningsgrupp med sju tjänster. Alla nya ärenden ska passera mottagningsgruppen som gör en första bedömning av anmälan eller ansökan.

Det fanns under 2007 och 2008 fler socialsekreterare per arbetsledare än genomsnittet i staden vilket föreslås förändras från 2009 då utredningsverksamheten delas in i tre grupper, en barngrupp 0-9 år med 8 tjänster, en ungdomsgrupp 10-15 med 8 tjänster samt en "nästan vuxengrupp" 16-20 med 7 tjänster. Enheten kommer också att rekrytera en ny bitr. enhetschef så att varje grupp får en arbetsledare.

Ekonomisk analys

Det finns två resursfördelningssystem för fördelning av resurser till stadsdelsnämndernas verksamhet som är särskilt avsedda för barn och ungdomar. Den ena modellen individ- och familjeomsorg avseende barn och unga" fördelas utifrån de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige beslutar samt nyckeltalen i resursfördelningssystemet. Den andra modellen "verksamhet för barn och ungdom" avser resurser för fritids- och kulturverksamhet m.m. I utredningen tas endast hänsyn till den första modellen.

BUSS-utredningen kan se ett mönster att så gott som alla stadsdelsnämnder har under samtliga år mellan 2004 och 2007 haft större kostnader för den sociala barn- och ungdomsvården än de anslag de fått varje år.

Utredningen ställer frågan om det är kostnadsutvecklingen som har påverkat valet av olika vårdinsatser eller om det beror på utvecklingen av evidensbaserade metoder. Forskningen har ju visat att t.ex. institutionsplaceringar inte når de resultat som förväntas.

Från och med 2009 kommer "rabatten" på placeringar på § 12-hemmen att upphöra. Detta kan komma att innebära stora kostnadsmässiga konsekvenser för de förvaltningar som tvingas placera ungdomar enligt lagen om vård av unga (LVU) inom statens institutionsstyrelse.(SIS)

Pågående utvecklingsarbete

Kommunstyrelsen har beslutat att handläggnings- och dokumentationssystemet BBIC (Barns behov I Centrum) ska införas i Stockholm. BBIC kommer att innebära stora förändringar för såväl berörd personal, samarbetspartners som för barn och familjer där delaktighet och medinflytande kommer att utvecklas.

All berörd personal har genomgått utbildning i metoden och en implementeringsplan för de kommande två åren har upprättats.



Avslutade kommentarer

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att kartläggningen i huvudsak visar en positiv bild av den sociala barn- och ungdomsvården vid stadsdelsförvaltningarna. Arbetsbelastningen är dock hög och kartläggningen indikerar att den har ökat. Staden har idag lika många anställda som för fem år sedan samtidigt som antalet anmälningar, utredningar och placeringar har ökat. Under åren 2004 till 2007 ökade resurstilldelningen med 11 procent samtidigt som personalkostnaderna ökade med 25 procent.

Utvecklingsbehov

Kartläggningen har påvisat följande utvecklings- och förbättringsområden;

- Likvärdiga villkor ska gälla för barn och unga i staden
- Gränssnittet mellan myndighetsutövning och service ska vara detsamma i staden
- Behov av gemensam utveckling av verksamhet för de minsta barnen
- Samverkan – förtydliga ansvarsgränser
- Familjevården bör utvecklas och anpassas till förändrade behov
- Kompetensutveckling - Skapa ett särskilt kunskapscentrum
- Gemensamma verktyg för verksamhets- och resultatuppföljning

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar BUSS-utredningen och ser fram emot slutrapporten som kommer i mars 2009

Utredningen har identifierat en del olikheter mellan stadsdelarna och bland annat öppnat upp för en diskussion om gränssnittet mellan service och myndighetsutövning. Handläggningstider och antal ärenden som leder till utredning bör inte hanteras olika inom staden. Förvaltningen anser att policyn och riktlinjer för när utredningar ska inledas respektive inte inledas bör förtydligas.

Mottagningsgruppens uppdrag i stadsdelsförvaltningen är att ta emot all inkommande information vad gäller barn och ungdomar samt göra en förhandsbedömning av alla nyinkomna anmälningar och ansökningar. I de fall en skyddsaspekt föreligger eller om det framkommer andra omständigheter vid förhandsgranskningen som kan leda till åtgärder från nämndens sida ska en utredning inledas enligt 11 kap. §§ 1 och 2 Sol. I övriga fall ska socialsekreteraren i mottagningsgruppen tillsammans med den/de det gäller ta ställning till om det finns andra behov som kan avhjälpas i form av service t.ex. föräldrasamtal eller råd och stöd i andra former.



Ökningen av arbetsuppgifter, anmälningar och utredningar har gjort att det blivit ännu viktigare att definiera socialtjänstens uppdrag för barn och ungdomar som far illa. Uppdraget har blivit snävare och avgränsningarna mot skola, BUP med flera blivit tydligare. Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det är svårt att nå överenskommelser om ekonomiskt ansvar för barn och unga med psykiatriska svårigheter som behöver vård utom hemmet och att gråzonerna i ansvarsfördelningen behöver klargöras.

Viktiga frågor för BUSS- utredningen är även att tydliggöra avgränsningarna mot andra huvudmän. Många barn med neuropsykiatrisk problematik omfattas inte av LSS. En översyn av resursfördelningen mellan områdena för barn och ungdom med funktionsnedsättning och den sociala barn- och ungdomsvården är önskvärd.

Förvaltningen anser att det är viktigt att fortsätta att göra statistiska jämförelser mellan stadsdelsförvaltningarna och att analysera resultaten för att kunna göra kvalitetsförbättringar och anpassningar.

En annan viktig del som i tider av minskade ekonomiska resurser lätt prioriteras bort är utvecklingsfrågor inom socialtjänsten. Förvaltningen anser att Precens i sin fortsatta verksamhet därför prioriterar forskning och utveckling inom detta område.

Bilagor

1. Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst – BUSS
Delrapport