



Handläggare: Ariane Andersson
Telefon: 08-508 20 065

NATIONELL HANDLINGSPLAN FÖR DEN SOCIALA BARN- OCH UNGDOMSVÅRDEN - SOU 2005:81

Svar på remiss från Stadsledningskontoret

FÖRSLAG TILL BESLUT

Vantörs stadsdelsnämnd åberopar förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2005-11-28 som svar på remissen från Stadsledningskontoret.

Monika Viklander
Stadsdelsdirektör

Åsa Berntsson
Avdelningschef

SAMMANFATTNING

Stadsledningskontoret har remitterat Vantörs stadsdelsnämnd betänkandet *Källan till en chans - Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*. Betänkandet innehåller sammanlagt 33 förslag, varav flera påverkar förutsättningar för stadsdelsnämndernas insatser inom barn- och ungdomsvården. Förvaltningen är överlag positiv till att barn- och ungdomsvården har setts över. Samtidigt invänder förvaltningen mot den finansieringsmodell som förslaget utgår från och mot otydligheten som betänkandet lämnar kring tillsynsansvaret. Förvaltningen invänder även mot att utredningen föreslår att det regleras att samverkan ska ses över en gång per år och att Socialstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken kompetens som personalen inom barn- och ungdomsvården ska ha.

ÄRENDETS BEREDNING

Ärendet har utarbetats inom individ- och familjeomsorgen.

BAKGRUND

Stadsledningskontoret har remitterat betänkandet (SOU 2005:81) *Källan till en chans - Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården* bland annat till ett urval stadsdelsnämnder, däribland Vantör. Remisstiden för nämndens svar är förlängd från den 16 december till den 22 december år 2005. Kontorsutlåtandet ska dock vara lämnat till den 16 december.

BETÄNKANDET SAMMANFATTAT

Regeringen tillsatte i juni år 2003 en parlamentarisk kommitté med uppdraget att ta fram underlag för en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. I uppdraget har ingått att genomföra en samlad analys av den sociala barn- och ungdomsvårdens mål, innehåll, resultat och organisation. Uppdraget har avsett såväl förebyggande som utredande och behandlade insatser inom både öppen- och slutenvård.

Uppdraget slutredovisas i betänkandet (SOU 2005:81) *Källan till en chans - Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården*.

I betänkandet redovisas hur den sociala barn- och ungdomsvården har utvecklats i Sverige. Betänkandet innehåller också uppgifter om omfattningen av den sociala barn- och ungdomsvården. Enligt betänkandet har belastningen på den sociala barn- och ungdomsvården ökat när det gäller såväl ärenden, insatser som kostnader. Trots ökningen av öppenvården ökar samtidigt även institutions- och familjehemsvården. Parallellt med dessa ökningar har dock vårdtiderna minskat.

I betänkandet redogörs för bland annat utbildning och forskning inom området samt organisation och samverkan. Insatserna inom den sociala barn- och ungdomsvården beskrivs också.

I utredningen läggs också följande förslag inom respektive målområde.

Mål 1

Barn, unga och deras familjer ska erbjudas tidigt stöd i sådan omfattning och av sådan kvalitet att deras behov av senare insatser förebyggs samtidigt som deras förutsättningar att utveckla sina egna resurser ökar.

- Socialstyrelsen ges i uppdrag att göra en nationell kartläggning och utvärdering av familjecentraler och familjecentralsliknande verksamheter för att se vad de betyder för förebyggande arbete och tidigt stöd.
- Medel avsätts för att ge bidrag till kommuner, eller kommuner och landsting, som startar eller etablerar fast samverkan kring förebyggande arbete och tidigt stöd som riktar sig till barn och unga som har lämnat förskoleåldern.
- Socialnämnden ska, tillsammans med företrädare för polisen, skolan och hälso- och sjukvården, utvärdera samverkan kring förebyggande arbete och tidigt stöd som bedrivs samt inventera behovet av ytterligare samverkan en gång per år.

Mål 2

Barn och unga som behöver insatser från socialnämnden ska tillförsäkras kompetent utredning samt en sammanhållen, kontinuerlig och säker vård av god kvalitet som följs upp.

- I socialtjänstförordningen införs det en bestämmelse om att när socialnämnden har beslutat om en insats ska en behandlingsplan upprättas som beskriver hur målet med vården ska uppnås.
- Det görs ett tillägg i socialtjänstlagen där det framgår att socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas för ett barn som har varit placerat i familjehem, hem för vård eller boende eller särskilt ungdomshem.
- Bestämmelserna i 7 kap 1§ socialtjänstlagen förtydligas. Socialtjänstnämnden ska vidare ha skyldighet att till länsstyrelsen anmäla öppenvårdsverksamhet som nämnden bedriver om den har varit tillståndspliktig för en enskild utförare.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att, tillsammans med kommunerna, vartannat år under en tioårsperiod ta initiativ som underlättar rekrytering av familjehem.
- Medel anslås för bidrag till uppbyggnad av kommunal samverkan kring rekrytering, utbildning och handledning av familjehem.
- Villkoren för familjehemsföräldrars och kontaktpersoners arbetslöshets- och socialförsäkring utreds särskilt.
- Socialnämnden ska ge familjehemsföräldrar som behöver det anpassad utbildning.

- Familjehem ska vara utredda av socialnämnden.
- Socialnämnden ska ge familjehemmen den handledning som de behöver.
- Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram lämpligt utbildningsmaterial för familjehem samt verka för att det sprids till kommunerna.
- Socialstyrelsen ges i uppdrag att i allmänna råd utarbeta grundläggande kriterier för bedömning av familjehem.
- En bestämmelse om att socialnämnden ska sluta avtal med familjehem tas in i socialtjänstförordningen.
- Ett barn ska efter socialnämndens beslut inte få placeras i enskilt hem som återkommande tar emot barn för tillfällig vård (jourhem) om inte förutsättningarna för vård i hemmet är utredda av nämnden.
- Ett barn får inte vara placerat i jourhem längre tid än två månader räknat från tidpunkten när socialnämndens utredning av barnet avslutades, om inte särskilda skäl föreligger.
- Länsstyrelserna ska få ett särskilt tillsynsuppdrag avseende familjehemsvården med inriktning på utredning av familjehem och uppföljning av vården.
- Socialstyrelsen ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om lämplig utbildning och erfarenhet för personal samt om villkor av betydelse för säkerhet och kvalitet i tillståndspliktig verksamhet.
- Socialnämnden ska till länsstyrelsen anmäla de hem för vård eller boende som nämnden bedriver och som vänder sig till barn och unga.
- Länsstyrelserna ska inspektera nystartade verksamheter som vänder sig till barn senast ett år räknat från tidpunkten när tillstånd beviljades.
- Länsstyrelserna tillförs nivåhöjande medel för att kunna utföra regelbunden, återkommande tillsyn av de verksamheter som de har tillsyn över och som vänder sig till barn och unga
- Länsstyrelsen får förbjuda fortsatt verksamhet, utan föregående föreläggande, om det föreligger fara för barns liv, hälsa och personliga säkerhet.

- Socialstyrelsen får i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna och Statens institutionsstyrelse upprätta och årligen revidera en förteckning över hem för vård eller boende och särskilda ungdomshem.
- Försök görs med fem samordnande verksamheter genom att bidrag ges till kommuner och landsting som gemensamt skapar och bedriver verksamhet som riktar sig till flickor och pojkar som samtidigt behöver kvalificerade sociala och psykiatriska insatser.
- Definitionerna av hem för vård eller boende respektive familjehem ska ändras och begreppet hem för vård eller boende ändras till hem för vård och boende. Ändringar görs i socialtjänstförordningen.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett system för en utvidgad insamling av data rörande den sociala barn- och ungdomsvården.
- Socialstyrelsen får i uppdrag att i nära samarbete med forskare inom området, den sociala barn- och ungdomsvårdens verksamheter och företrädare för brukarorganisationer utarbeta system för att upprätta nationella kvalitetsregister för den sociala barn- och ungdomsvården. Socialstyrelsen ska ansvara för att upprätta och föra registren.

Mål 3

Den sociala barn- och ungdomsvården ska i allt högre utsträckning och så långt möjligt vila på kunskap och beprövad erfarenhet.

- Vid den beredning, som för närvarande pågår inom Utbildnings- och kulturdepartementet av ett förslag om en ny examensordning för socionomutbildningen, bör särskilt beaktas behovet av fördjupade kunskaper inom fem områden som särskilt bör prioriteras: barnkunskap, rättskunskap, utredningsmetodik, metodkunskap samt uppföljning och utvärdering. Dessutom bör de olika kompetensnivåer som ska uppnås i grundutbildningen respektive fort- och vidareutbildningen tydligt anges.
- Socialstyrelsen ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken kompetens som ska krävas för arbetsuppgifter inom den kommunala sociala barn- och ungdomsvården.
- Att förutsättningar för införande av legitimation för socionomer utreds efter det att en förstärkning av såväl grund- som vidareutbildning och fortbildning har skett, när kompetenskriterier för olika delar av socialtjänstens arbete har fastställts och när forskningen inom området intensifierats och former för ett meningsfullt utbyte mellan fält och forskning har etablerats.
- Regeringen ger Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) i uppdrag att, som en del i det samordningsansvar som har tilldelats FAS inom

barn- och ungdomsforskningen, utlysa ett programstöd för forskning med specifik anknytning till den sociala barn- och ungdomsvården. Särskild prioritet bör ges åt utvärdering av olika metoder för insatser, stöd och behandling samt kontrollerade jämförbara studier av effektiva behandlingsmetoder. För detta ändamål avsätts medel att fördelas under en sexårsperiod till fyra forskningsprogram.

- Regeringen avsätter årligen medel för strategiska insatser som stimulerar och underlättar utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst inom den sociala barn- och ungdomsvårdens område. Hur dessa medel ska användas regleras genom avtal mellan statens och Sveriges kommuner och landsting. Insatserna ska genomföras på lokal och regional nivå med stöd av samordning och styrning på nationell nivå.

Genomförandet av betänkandets förslag beräknas kosta sammanlagt 449 miljoner kronor i tidsbegränsade anslag. Till detta kommer 27 miljoner kronor i nivåhöjande anslag till länsstyrelserna och Socialstyrelsen. I betänkandet framförs följande angående finansieringen av de kommunala insatserna.

”När det gäller förslagen om samverkan vid förebyggande arbete och tidigt stöd (150 miljoner), familjehemsutveckling (100 miljoner) och kunskapsutveckling inom den sociala barn- och ungdomsvården (100 miljoner) kräver dessa omprioriteringar och förändrade arbetssätt och samverkan mellan kommuner och i vissa fall mellan kommuner och landsting.

Det är dock i stort sett inga nya uppgifter som läggs på huvudmännen. Finansieringen föreslås lösas genom att staten håller inne en andel som motsvarar kostnaderna för våra förslag (350 miljoner) av de generella statsbidragen till kommuner och landsting och betalar ut dessa anslag som öronmärkta stimulansbidrag till de huvudmän som vidtar åtgärder i linje med handlingsplanens förslag.

Medel för att genomföra förslaget om försöksverksamhet för kvalificerade sociala och psykiatriska insatser samtidigt (75 miljoner) föreslås tas från de anslag som Psykiatrisamordnaren disponerar och som även avser barn- och ungdomspsykiatri.”

I betänkandet konstateras också att förslagen kan innebära begränsningar i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningarna avser: Socialstyrelsens föreskrifter om vilka anställda som ska utföra arbetsuppgifterna, förtydligandet om socialnämndens utredningsskyldigheter och ansvar för att utbilda och handleda familjehem samt kravet på behandlingsplan och på avtal med den som tar emot barn för stadigvarande vård. Enligt utredningen är syftet med förslagen ”ytterst att garantera att flickor och pojkar som utreds eller får vård av socialnämnden en god och likvärdig kvalitet på insatserna”. Utredningen anser därför att inskränkningarna är motiverade.

STADSDELSFÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

Betänkandet *Källan till en chans - Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården* behandlar ett stort och angeläget område. Vantörs stadsdelsförvaltning är överlag positiv till att man har sett över barn- och ungdomsvården. Förslag som tar sikte på att i högre utsträckning göra verksamheten forskningsbaserad och strukturerad kan skapa trygghet och stadga i arbetet för personalen och gör det möjligt att höja kvaliteten i verksamheten.

I utredningen görs en omfattande beskrivning av den sociala barn- och ungdomsvården, som leder fram till inte mindre än 33 förslag på åtgärder. Med hänvisning till den knappa tid som Vantörs stadsdelsförvaltning har haft för att ta ställning till det omfattande betänkandet, väljer förvaltningen att i det följande endast kommentera de delar av förslagen som kan ha negativ inverkan på förutsättningarna för stadsdelsnämndernas insatser.

Inom målområde 1, som avser det förebyggande arbetet, föreslår utredningen att medel ska avsättas för bidrag till kommuner som startar eller etablerar fast samverkan kring förebyggande arbete och tidigt stöd som riktar sig till barn och unga som har lämnat förskoleåldern. Här vill förvaltningen förtydliga att, om sådan medel ska tillföras, är det angeläget att de inte enbart är riktade till de som nystartar en verksamhet utan även att de är riktade till de kommuner/kommundelar som vidareutvecklar en redan etablerad verksamhet. Annars kan initierad, välfungerande verksamhet riskera att avstanna.

Samverkan mellan olika aktörer är en nödvändighet för att barn- och ungdomsvården ska fungera. Denna bör enligt förvaltningens mening ses över kontinuerligt. Förvaltningen anser däremot att det är onödigt att reglera att samverkan ska ses över en gång per år. Det är att föredra att aktörerna själva kommer överens om när samverkan ska ses över eller att de gör det på förekommen anledning.

Förvaltningen vill också invända mot de skrivningar som finns när det gäller förslaget om samverkan på sidan 22 i särtrycket där mål och förslag redovisas (SOU 2005:81 *Källan till en chans Nationell handlingsplan för den social barn- och ungdomsvården Mål och förslag*). Här framförs att om inte samverkan fungerar ”måste socialtjänsten på andra sätt skapa andra förutsättningar för att barn och unga skall kunna ges tvärprofessionella bedömningar exempelvis genom att anställa den icke medicinska personal som behövs”. Detta menar förvaltningen snedvrider incitamenten för en fungerande samverkan. Om det i socialtjänstens ansvar ingår att i praktiken ta över andra aktörers ansvar skapas inte motiv för dessa aktörer att samverka.

Inom målområde 2, som avser utredning, föreslås att en behandlingsplan ska upprättas. Förvaltningen anser att ordet behandlingsplan är vilseledande. Socialtjänsten fattar beslut om vilken/vilka insatser som ska vidtas och vad som är målen med dessa. Därför

är insatsplan, plan för insatser eller andra liknande begrepp bättre att använda för att beteckna socialtjänstens individuella planer.

Utredningen föreslår att socialtjänstnämnderna ska ha skyldighet att till respektive länsstyrelse anmäla öppenvårdsverksamheter som nämnden bedriver om verksamheten skulle ha varit tillståndspliktig för en enskild utförare. Förvaltningen anser att detta förslag leder till en ökad administration för förvaltningen bland annat i form av högre dokumentationskrav. Förvaltningens ambition att öppenvårdsverksamheterna ska vara lätt tillgängliga för besökarna utan krav på dokumentation kring varje besökare. Förvaltningen följer löpande upp öppenvårdsverksamheten och tar ställning till behov av förändringar. Länsstyrelsen och Socialstyrelsen är redan tillsynsmyndighet över individ- och familjeomsorgen. Denna tillsyn av verksamheten anser förvaltningen är tillräcklig.

Ett annat av utredningens förslag är att ett barn inte ska få placeras i jourhem om inte förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. I nuläget har förvaltningen genom ramavtal tillgång till utredda platser på jourhem. Samtidigt använder förvaltningen också i akuta situationer placering hos släkting, föräldrar till en kompis eller liknande. Detta innebär att den unge placeras nära sin vanliga miljö (skola, vänner, etc.) och det sker med hänsyn till vad den unge själv vill. Men dessa hem kan av naturliga skäl inte vara utredda på förhand. Samtidigt är det svårt att i ett akut skede hinna utreda hemmen innan den unge placeras där. Dessutom befinner den unge ibland sig redan i hemmet när socialtjänsten får kännedom om det. Socialtjänsten gör då direkt vissa kontroller av hemmet men dessa motsvarar inte alla krav på en fullständig utredning. Här kolliderar således kravet på utredning med kraven på att tillgodose närhetsprincipen och på att ge möjligheter till inflytande för den unge. Förvaltningen anser därför att utredningen bör, inte ska, vara genomförd innan ett barn placeras i jourhem.

Förvaltningen vill understryka att det är viktigt att eventuellt krav på att barn inte får vara placerade i jourhem längre tid än två månader måste utgå från att denna tid ska räknas från det att utredningen är avslutad för att kravet ska vara realistiskt med tanke på att utredningarna ibland kan ta upp till fyra månader. Detta innebär att den sammanlagda tiden vid jourhemmet kan uppgå till utredningstiden, som kan vara fyra månader, och eventuellt ytterligare två månader efter det.

Enligt förslaget ska länsstyrelserna tillföras nivåhöjande medel för att utföra regelbunden, återkommande tillsyn. Samtidigt framförs på sidan 55 i särtrycket *Källan till en chans Nationell handlingsplan för den social barn- och ungdomsvården Mål och förslag* att det ”ingår inte i kommitténs uppdrag att behandla ansvarsfördelningen mellan socialnämnden och länsstyrelsen men kommittén förutsätter att hem för vård eller boende får tillsynsbesök minst en gång om året av någon av tillsynsmyndigheterna”. Förvaltningen anser att det tydligt ska framgå vem som är ansvarig för tillsynen: socialnämnden eller länsstyrelsen. Förvaltningen finner det inkonsekvent att tillföra en myndighet medel för att utföra tillsynen samtidigt som det framgår att denna myndighet inte behöver vara den som utför tillsynen. Enligt förvaltningen bör medel och ansvar följas åt och det bör tydligt framgå vem som är

tillsynsmyndighet. Förvaltningen anser att det är angeläget att den myndighet som har ansvar för tillsynen har det som sin huvuduppgift. Detta skapar bättre förutsättningar för en likvärdig handläggning jämfört med idag när enstaka tillsynsärenden är utlagda på stadsdelsförvaltningarna.

Förvaltning vill, till förslaget om att Socialstyrelsen årligen ska ta fram en förteckning över hem för vård eller boende och särskilda ungdomshem, lägga att förteckningen/registret bör vara upplagt på så sätt att socialtjänsten enkelt kan hitta information om olika kategorier av HVB-hem.

Inom mål 3, som gäller forskning och utbildning, föreslås bland annat att Socialstyrelsen ska kunna meddela föreskrifter om vilken kompetens som ska krävas för arbetsuppgifter inom den kommunala sociala barn- och ungdomsvården. Det är en given utgångspunkt för förvaltningen att personalen ska ha den kompetens som krävs för att utföra arbetsuppgifterna. Möjligheterna att uppfylla detta styrs dock bland annat av tillgången till personal. Reglering utöver de kompetenskrav som socialtjänstlagen ställer anser förvaltningen däremot inte tillför något ytterligare.

Slutligen vill förvaltningen också invända mot den finansieringsmodell som föreslås i betänkandet. Förvaltningens invändning ansluter i huvudsak till det som anförs om ekonomiska konsekvenser i det särskilda yttrandet av Gigi Isacson, Sveriges kommuner och landsting.

I betänkandet föreslås att genomförandet av förslagen ska finansieras genom att huvudmännen omprioriterar. Det generella statsbidraget ska minskas med motsvarande belopp som kommunerna tillförs i öronmärkta stimulansbidrag (350 miljoner). Enligt betänkandet är det i stort sett inga nya uppgifter som läggs på huvudmännen; huvudmännen ska därför själva finansiera genomförandet av förslagen. (Enligt finansieringsprincipen ska kommunerna inte tillföras nya uppgifter utan medföljande finansiering från staten.)

Den finansieringsmodell som utredningen förordar, anser förvaltningen, innebär att medel kommer att omfördelas, inte enbart inom kommunerna utan också, mellan kommunerna. Exempelvis, kommuner och kommundelsnämnder som redan tidigare har startat eller har etablerat en fast samverkan kring förebyggande arbete och tidigt stöd, som riktar sig till barn och unga som har lämnat förskoleåldern, kan få lämna ifrån sig medel till kommuner och kommundelsnämnder som inte har gjort detta. Samtidigt innebär också de ambitionshöjningar som förslagen omfattar att kostnaderna för barn- och ungdomsvården, åtminstone på kort sikt, kommer att öka jämfört med idag. Det här betyder att det för att finansiera insatserna inte är tillräckligt med de resurser som föreslås föras över från det generella statsbidraget till öronmärkta stimulansbidrag utan även andra omprioriteringar måste göras inom kommunerna.

Förvaltningen föreslår att nämnden återoppar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från Stadsledningskontoret.

BILAGOR

SOU 2005:81 *Källan till en chans Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården Mål och förslag* Särtryck ur betänkande av sociala barn- och ungdomsvårdskommittén samt särskilt yttrande från Gigi Isacson, Sveriges kommuner och landsting. (Hela betänkandet finns hos nämndsekreteraren och går att hämta via Regeringskansliets webbplats.)