



FÖRVALTNINGSUPPDRAG

SOCIAL- OCH ARBETSMARKNADSROTELN

Genomför en genomlysning av Stockholms samlade insatser för barn som far illa

Bakgrund

Modern svensk forskning visar på allvarliga brister i socialtjänstens förmåga att arbeta med barn som far illa. Okunskapen är anmärkningsvärt stor när det gäller vilka insatser som leder till önskvärda resultat, vilka insatser som är verkningslösa eller vilka som – i värsta fall – tvärtom försämrar situationen. Faktum är att vi inte ens vet om vi hjälper eller stjälper en del av de barn som socialtjänsten fattar rätt dramatiska beslut om.

Tydligast gäller detta barn och ungdomar som placeras i familjehem och på institutioner där det visar sig att många får riktigt svåra problem senare i livet. Psykiska problem, dålig utbildning, arbetslöshet och socialbidragsberoende är bara några av de problem som ”samhällets barn” riskerar att möta i betydligt större omfattning än barn som växer upp i normalt fungerande familjer. Frågan måste ställas om vi överhuvudtaget har en tydlig grund för de beslut som socialtjänsten tar – vare sig beslutet är att vidta åtgärder, eller tvärtom att inte vidta några åtgärder alls.

Stockholm är inget undantag. Ingen kunskap vi nu har tyder på att Stockholm varken är bättre eller sämre än övriga delar av landet. Redan det är ett problem. Stockholm borde vara bättre eftersom vi på grund av vår storlek och våra resurser rimligen måste besitta mer omfattande erfarenhet och djupare kompetens för att lösa problemen. Det betyder att Stockholm borde vara bättre rustade än alla andra svenska kommuner att möta de problem som forskningen nu pekar på.

Den enda rimliga ambitionen för Stockholms del är att bli bäst i Sverige på att hjälpa utsatta barn till en ljusare framtid.

Den senaste familjehemsrapporten (2006) bekräftar bilden att Stockholm i huvudsak ser ut som landet i stort. Med sammantaget 784 fosterplacerade barn har vi relativt dåligt grepp om resultatet av våra ansträngningar. Bara en fjärdedel av de avslutade placeringarna avslutas ”i enlighet med vårdplan”. Det betyder att tre fjärdedelar av placeringarna avslutas av någon annan orsak, ofta helt enkelt för att barnet fyller 18 och blir myndigt. 39 av de placerade barnen har under året inte fått lagstadgad kontakt med socialtjänsten. Bara 20 barn har under året fått nya permanenta vårdnadshavare. Ett enda Stockholms-barn har under året fått nya riktiga föräldrar genom nationell svensk adoption. Kvalitativa mått på hur väl insatserna har svarat mot de grundläggande problem som motiverat betydande ingrepp i familjen saknas ofta helt.



FÖRVALTNINGSUPPDRAG

SOCIAL- OCH ARBETSMARKNADSRÖTELN

Det finns som alltid en historisk läxa att lära. Svensk socialpolitik för barn som far illa har under många decennier mer präglats av ideologiska pendelrörelser än av gedigen vetenskap. Enkelt uttryckt har samhällets syn på barn som far illa gått från en moraliserande (och numera kritiserad) misstro mot ensamstående mammors förmåga att ta hand om sina barn till dagens lagstiftning som snarare betonar föräldrars rätt till sina barn än barns rätt till kapabla föräldrar.

I de fall placeringar av barn ändå blivit nödvändiga, har ryckighet och kortsiktighet – inom ramen för en ambition att förr eller senare återföreina barn och biologiska föräldrar – ofta kommit att prägla barnets hela uppväxttid. Att under barn- och ungdomsåren inte få uppleva en tydlig hemhörighet och en långsiktig trygghet kan inte vara förenligt med ett seriöst barnperspektiv.

Först under senare år har kraven på tydligare evidensbaserade insatser också inom socialtjänsten börjat ställas. Men gällande sekretesslagstiftning, den bristande transparensen och svaga inomprofessionella granskningen innebär stora risker att dåliga metoder och rena missgrepp inte leder till nödvändiga förändringar. Senare års mediala avslöjanden om allvarliga brister i socialtjänsten är tyvärr viktiga, men interna kontrollsystem borde finnas som larmar innan TV-reportage gör det. För socialtjänstens legitimitet och för den långsiktiga nödvändiga auktoritet som behövs när dramatiska beslut ska fattas, krävs metod- och modellutveckling, kvalificerad kvalitetskontroll och större öppenhet kring vad som faktiskt görs – och varför.

Det är i det historiska ljuset och i ljuset av kunskaper som finns nu men som inte fanns förr, som en genomgripande översyn av Stockholms samlade arbete med barn i behov samhällets stöd skall ses. Fram till nu har Stockholms stad inte ens kunnat sammanställa en tydlig bild av de egna insatserna för barn som far illa. Den strikta uppdelningen av ansvaret på ett stort antal stadsdelsnämnder har nämligen inte bara betytt att besluten fattas på en insiktsfull lokal nivå och i en social kontext, utan har också försvårat möjligheterna att skapa överblick och dra nytta av den kritiska massa av kunskap som Stockholms storlek annars ger förutsättningar för. Från och med budget 2008 har socialtjänstnämnden det uttryckliga uppdraget att säkerställa denna samlade bild av de sociala insatserna i Stockholms stad. Det blir därmed också naturligt att göra den första samlade genomlysningen av hur väl dessa insatser svarar mot de behov som barn med problem i sina hemförhållanden har.

Uppdraget

Uppdraget till socialtjänstförvaltningen är att vända på varje sten som påverkar omfattningen och kvaliteten i stadens insatser för barn som far illa. Genomlysningen ska omfatta hela kedjan av insatser: 1. Från de tidiga insatserna i och tillsammans med familjer som upplever att de har problem i sin föräldraroll. 2. Via de mer formaliserade socialtjänstinsatserna i form av frivilliga och tvingande placeringar av barn i jourhem, i familjehem, på HVB-hem eller SiS-institutioner. 3. Till de mest långtgående socialtjänstbesluten i form av överflyttning av den permanenta vårdsnaden av barnen och beslut om nationella adoptioner.

Tidiga insatser bör analyseras både i ljuset av evidensbaserade metoder och i ljuset av misstanken att öppenvårdsinsatser av kostnadsskäl ersatt placeringar i t ex fosterfamilj. Foster- och HVB-vård bör analyseras utifrån det faktum att majoriteten omhändertagna barn numera snarare är ungdomar med betydande egen vilja. Kombinationen av tidiga insatser och placeringar bör belysa risken att de placeringar som trots allt blir oundvikliga, sker flera år



FÖRVALTNINGSUPPDRAG

SOCIAL- OCH ARBETSMARKNADSROTELN

senare efter omfattande öppna insatser. Särskild vikt läggs vid barnets långsiktiga trygghet och stabilitet i familjeförhållanden. Varför inte fler barn med långvariga placeringar får nya permanenta vårdnadshavare måste förklaras, framförallt om det är som Socialstyrelsen påpekar, att lagstiftningen ännu inte helt har slagit igenom. Särskild vikt ska läggas vid frågan om nationell adoption. Varför prövas i praktiken inte nationell adoption ens i de fall där små barn omhändertas och där de biologiska föräldrarna har mycket dålig prognos för att under överskådlig framtid kunna ta hand om sitt barn.

I alla dessa steg måste den samlade verklighetsbilden bli tydlig, kvaliteten i dagens insatser kartläggas och den samlade kedjans förmåga att fånga upp barn och ungdomar med problem utvärderas.

Den mycket legitima respekten för socialtjänstens sekretess leder idag allt för ofta fram till en situation där socialtjänsten inte lär av tidigare misstag. Bristen på formaliserat ansvarutkrävande och bristen på transparens leder sällan till att alternativa strategier på allvar övervägs i systematiserad form. Ingenting hindrar dock Stockholms stad från att ha stadsövergripande kvalitetssäkringssystem och så tydliga riktlinjer för handläggning av svåra barnavårdsärenden, att riktigt hög kvalitet över stadsdelsgränserna hela tiden kan garanteras. Ingenting hindrar heller kompetensdelning där erfarenheter från en stadsdelsförvaltning kommer en annan till del inför den specifika stadsdelsnämndens beslut i ett enskilt ärende.

Inför kommande beslut om stadens kvalitetsgranskande ”IoF-inspektörer” bör dessa roller och befogenheter göras tydliga. Det kan t ex finnas skäl till att Socialstyrelsen föreslår legitimering av socialtjänstpersonal som ansvarar för särskilt svåra barnavårdsfrågor. En närliggande fråga är vilka stockholmsspecifika krav på utbildning, kompetens och erfarenhet som bör ställas på socialtjänstens personal som arbetar med myndighetsutövning inom olika barn och ungdomsärenden. Detta bör utredas tillsammans med professionen och de fackliga företrädarna.

Översynen ska genomföras i två delar. Den första bör bestå av en fyllig kartläggning av omfattningen, karaktären och kvaliteten i de samlade insatserna för barn som far illa. Den kartläggningen bör dels fokusera på tydliga styrkeområden – områden där Stockholms stad idag har väl fungerande modeller, särskilt hög kompetens eller extra goda resultat. Kartläggningen bör samtidigt fokusera på Stockholms allvarligaste svagheter. Områden där vi i alltför liten omfattning drar nytta av den potential som Stockholm besitter genom att det här finns en kritisk massa och kompetens, områden där resultatuppföljningen är särskilt svag, där vi vet att kvaliteten är låg eller där vi inte alls vet om vi aktivt bidrar till framgång eller inte. Denna kartläggning syftar i första hand till att ge ett tydligt helikopterperspektiv på Stockholms samlade socialtjänst för utsatta barn. Den bild som då framträder bör ventileras vid ett särskilt seminarium.

Den andra delen av översynen bör fokusera på större utvecklingsmöjligheter. Den bör beskriva potentialen i implementering av nya modeller, i systematiskt utvecklings- och utbildningsarbete, i manualbaserad och lika behandling över hela staden, i kvalitetsuppföljning och i bygget av tydliga kompetenscentra.



FÖRVALTNINGSUPPDRAG

SOCIAL- OCH ARBETSMARKNADSRÖTELN

Hela översynen ska naturligtvis präglas av saklighet och professionalism och bedrivas i enlighet med nu gällande lagstiftning på det socialpolitiska området, men samtidigt ta sin utgångspunkt i några tydliga ambitioner:

- Stockholm bör vägledas av den tydliga ambitionen att bygga Sveriges bästa socialtjänst. Storstadens förmåga att attrahera kompetens och skapa kritisk massa i erfarenheter och kunskaper ska bättre tas tillvara.
- Översynen bör präglas av inriktningen att hellre vidta måttfulla men tydliga insatser i ett tidigt skede, än gravare insatser i ett senare. Det betyder att socialtjänstens förmåga att arbeta med föräldrar som visar svagheter i sin förmåga att ta hand om sina barn ska prioriteras. Även dåligt fungerande föräldrar är viktiga för sina barn.
- I de fall där placeringar av barn utanför familjen visar sig nödvändiga skall ett strikt barnperspektiv iakttas. Inom ramen för gällande lagstiftning och insikten att föräldrar alltid är viktiga för sina barn, bör fokus vara att skapa långsiktig trygghet och stabilitet även för de barn som inte kan leva tillsammans med sina biologiska föräldrar. Särskild vikt skall läggas vid prövning av de riktigt långsiktiga besluten. Lagens budskap om att alla långvariga placeringar ska prövas särskilt bör ges en mycket tydlig innebörd i Stockholm.
- System för ständig granskning och kvalitetsuppföljning bör kartläggas. De formella regelverken med Länsstyrelsen granskningar och revisionens genomgångar är nödvändiga men inte tillräckliga. Den breda floran av privata HVB-hem bör få mycket tydliga kvalitetsuppföljningar. Frågan om stadsövergripande inspektörer för individ- och familjeomsorgen bör ges särskilt utrymme. Formerna för sådan löpande inspektion och löpande återrapportering bör prövas noga. Det är en absurd ironi att lagen tvingar finansiella företag att anställa egna internrevisorer för att värna något så ersättningsbart som kundernas pengar, men inte kräver av socialtjänsten att ständigt granska konsekvenserna av oåterkalleliga beslut.

Därutöver bör översynen av Stockholms insatser för barn som far illa särskilt pröva följande frågor:

- Finns det storstadsspecifika problem eller möjligheter för socialtjänstens insatser? Förutsättningen för familjehemsrekryteringen och utbildningen av familjehem och HVB-hem är annorlunda i Stockholmsområdet än i stora delar av Sverige. Den klassiska fosterfamiljen är extra utrotningshotad i Stockholm. Hur bör en långsiktig fosterfamiljstrategi se ut?
- Sekretessfrågorna är många och viktiga inom socialtjänsten. Respekten för enskilda individers integritet är nödvändig. Samtidigt är behoven av hög kvalitet i utredning och beslut lika uppenbara. Stockholms indelning i fjorton stadsdelsnämnder rymmer stora möjligheter till kvalificerat lokalt beslutsfattande, men kan innebära begränsningar i legitimt informationsutbyte och samling av nödvändiga kompetenser. Hur kan ett systematiskt informationsutbyte i syfte att ständigt lära av fattade beslut och presterade resultat organiseras?



FÖRVALTNINGSUPPDRAG

SOCIAL- OCH ARBETSMARKNADSRÖTELN

- Samverkan mellan polis, socialtjänst, föräldrar och skola är extremt viktig. Idag råder stor osäkerhet om kvaliteten i socialtjänstens förmåga att vidta de åtgärder som polisen *inte* får vidta när det gäller unga lagöverträdare. En strikt ordning av snabb och tydlig återkoppling till såväl ungdomar som föräldrar och stor vaksamhet även efter relativt lindriga brott bör utformas. Samverkan mellan socialtjänst och polis får inte vila på enskilda eldsjäalars engagemang. En tydlig ordning behövs också för när socialtjänsten i Stockholm ska anmäla misstänkta brott till polis och när de ska låta bli. Idag ser socialtjänsten för många brottsoffer där polis och åklagare aldrig ser gärningsmän. Relationen till skolan är viktiga, och får inte reduceras enbart till skolans anmälningsplikt till socialtjänsten.
- Sociala problem och problem i relationen mellan barn och föräldrar finns i alla samhällsklasser. Socialtjänstens förmåga att agera korrekt, tydligt och kraftfullt gentemot hela samhället är viktig. Även de ekonomiskt och materiellt resursstarka familjer som undviker fortsatta kontakter med socialtjänsten behöver få tydlig återkoppling om allvaret i situationen. Speciell uppmärksamhet bör riktas mot socialtjänstens arbete med familjer som är ovilliga att ta emot hjälp.
- Ca 20 procent av alla stockholmare är idag födda i ett annat land. Vi ser en begynnande internationalisering av Stockholm som redan präglar andra storstäder. Detta är löftesrikt, men rymmer också problem. Både sådana som är intimt förknippade med själva multietniciteten och migrationsprocessen, och sådana som beror på hur Sverige och Stockholm väljer att integrera nya människor in i samhälls- och arbetsgemenskapen. Ur social synvinkel är långvarigt socialbidragsberoende särskilt oroande, och drabbar i högre grad invandrare än svenskar. Barn i långvariga socialbidragsfamiljer löper stora risker att missgynnas på längre sikt. Risken för andra och tredje generationens bidragsberoende ska belysas speciellt.
- Översynen ska genomföras i ljuset av nu gällande lagstiftning, Det hindrar inte översynen från att också påpeka brister i lagstiftningen sett i relation till de problem som identifieras. Förslag till långsiktiga förändringar av socialtjänstlag, LVU, LVM och sekretesslagstiftningen bör tydligt drivas av Stockholms stad gentemot riksdag och regering.
- Översynen bör genomföras under hela 2008 med formell start den 1 januari. Återkoppling till nämnden kan ske i delmoment. En slutrapport med förslag till övergripande förändringar av riktlinjer, arbetsmodeller, styrsystem och organisationsformer ska lämnas till nämnden senast i december 2008.

Stockholm den 10 december 2007

Ulf Kristersson
Socialborgarråd