



Datum
2019-01-24
Vår referens
Annica Eriksson
Utvecklingssekreterare
annica.eriksson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Granskning av familjehemsplaceringar STK-2018-986

Sammanfattning

Malmö stadsrevision har 2018 granskat om arbetsmarknads- och socialnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning, på aggregerad nivå av familjehemsplacerade barn. Revisorskollegiet beslutade 26 september 2018 att skicka missiv och rapport till kommunstyrelsen för kännedom. Att revisionen skickar rapporten till kommunstyrelsen har sin grund i kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Revisionens sammanfattande bedömning var att arbetsmarknads- och socialnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning på aggregerad nivå. Av rapporten framgår ett antal bedömningar och rekommendationer riktade till arbetsmarknads- och socialnämnden. Förslaget är att kommunstyrelsen utifrån uppsiktsplikten, tillsvidare följer upp effekterna av arbetet med familjehemsplacerade barn med stöd av arbetsmarknads- och socialnämndens årliga rapport.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner redovisningen av rapporten.
2. Kommunstyrelsen godkänner stadskontorets förslag till uppföljning enligt 6 kap. 1 § kommunallagen (KL).
3. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att tillsvidare följa upp effekterna av arbetet med familjehemsplacerade barn.

Beslutsunderlag

- MISSIV KOLL 180926 Familjehemsplaceringar (2/3)
- RAPP KOLL 180926 Familjehemsplaceringar (3/3)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190204 Granskning av familjehemsplaceringar

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-02-04
Kommunstyrelsen 2019-02-13

Beslutet skickas till

Ärendet

Malmö stadsrevision har 2018 granskat om arbetsmarknads- och socialnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning, i synnerhet på aggregerad nivå, av familjehemsplacerade barn i syfte att skapa förutsättningar för en familjehemsvård av god kvalitet. Revisorskollegiet beslutade 26 september 2018 att skicka missiv och rapport till kommunstyrelsen för kännedom.

Att revisionen skickar rapporten till kommunstyrelsen görs utifrån kommunstyrelsens särställning bland kommunens nämnder och styrelser. Enligt kommunallagen 6 kap. 1§ ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Nämndernas ansvar enligt kommunallagen innebär att de var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten och att gällande lagstiftning följs. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. För att kunna fullgöra sin uppgift att ha uppsikt över övriga nämnder och bolag får kommunstyrelsen begära in de yttranden och upplysningar som behövs.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt innebär således en skyldighet att hålla sig informerad om samtliga övriga nämnders verksamheter och införskaffa sig tillräcklig kunskap om att dessa verksamheter fullgör sitt uppdrag på rätt sätt. Stadskontoret redovisar i detta tjänsteutlåtande ett förslag för uppföljning enligt de krav lagstiftningen ställer på kommunens myndighetsutövning mot barn, unga och deras föräldrar.

Bakgrund

Malmö stadsrevision har 2018 granskat om arbetsmarknads- och socialnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning, på aggregerad nivå av familjehemsplacerade barn i syfte att skapa förutsättningar för en familjehemsvård av god kvalitet.

Revisionens sammanfattande bedömning var att arbetsmarknads- och socialnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning på aggregerad nivå av familjehemsplacerade barn som skapar förutsättningar för en familjehemsvård av god kvalitet. Bedömningen

baserades på att nämnden, beträffande familjehemsvården, genomför aggregerad uppföljning enbart för nyplacerade barn respektive barn som är föremål för sammanbrott¹ samt delvis har ett system för egenkontroll och delvis genomfört riskanalys.

Lagstiftning och föreskrifter

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Om ett barn behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna ska socialnämnden se till att barnet tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB), enligt 6 kap. 1 § SoL. Nämnden ansvarar enligt denna bestämmelse även för att ett barn i samhällsvård får god vård.

¹ Sammanbrott definieras som en placering i dygnsvård som avslutas oplanerat, det vill säga på ett sådant sätt eller vid en sådan tidpunkt att det är uppenbart att detta inte var vad man tänkt sig från socialtjänstens sida (Socialstyrelsen 2012).

Socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet, enligt 3 kap. 3 §. De barn och familjer som behöver samhällets insatser ska erbjudas hjälp som bygger på bästa tillgängliga kunskap. Att systematiskt följa upp de insatser som ges är en viktig del i arbetet.

Stadsrevisionens granskning av familjehemsplaceringar

Revisorskollegiet bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden inte säkerställer att det finns en ändamålsenlig uppföljning på aggregerad nivå av familjehemsplacerade barn som skapar förutsättningar för en familjehemsvård av god kvalitet. Av rapporten framgår ett antal bedömningar och rekommendationer riktade till arbetsmarknads- och socialnämnden;

Familjehemsplacerade barn - rättssäkerhet

Enligt nämndens riktlinjer ska barn och unga som är placerade i heldygnsvistelse årligen följas upp särskilt på aggregerad nivå. Det saknas i nämndens riskanalys en riskbedömning avseende aggregerad uppföljning av de barn i familjehem som inte är nyplacerade eller föremål för sammanbrott; motsvarande gäller nämndens interna kontrollplan.

Egenkontroll – kvalitet

Egenkontrollen behöver systematiseras bättre med avseende på organisation/samordning, innehåll och hur den dokumenteras/rapporteras.

Barnets röst - delaktighet

Barnenkäter bör genomföras inom familjehemsvården. Enkätresultaten bör redovisas på aggregerad nivå i arbetsmarknads- och socialnämnden.

Extern köpt vård

Uppgifter om kostnader för konsulentstödda verksamheter bör särredovisas.

Måluppfyllelse i skolan

Den aggregerade uppföljningen bör kompletteras med uppgifter om alla familjehemsplacerade barn, bland annat beträffande måluppfyllelse i skolan.

Skolfam

Revisorskollegiet är kritiskt till att 73 barn stod i kö till Skolfam (180731), vilket är fler än de 59 barn som var inskrivna. Arbetsmarknads- och socialnämnden beslutade (171128) att samtliga barn som uppfyller kriterierna inom metoden ska få ta del av bedömning och stödinsatser från Skolfam. Arbetsmarknads- och socialnämnden har i ”Riktlinjer för stöd, myndighetsutövning och insatser till barn och unga” beslutat att familjehemsplacerade barn som uppfyller vissa kriterier ska få ta del av bedömning och stödinsatser från Skolfam – skolsatsning inom familjehemsvård. Detta beslut har bara delvis genomförts, då de barn som står i kö är fler än dem som är inskrivna i Skolfam.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden har lämnat ett yttrande (ASN-2018-15731) till revisorskollegiet. I yttrandet står bland annat att ett arbete pågår med att förbättra arbetsmarknads- och socialnämndens årliga uppföljningsrapport av familjehemsplacerade barn. De uppgifter som föreslås redovisas ska ha sitt ursprung i verksamheternas egenkontroll och avvikelshantering och innefattar alla placerade barn, vilket kommer att innebära ett lärande i verksamheten samtidigt med en övergripande analys. Barnens egen upplevelse av vården ska

undersökas regelbundet.

Stadskontorets bedömning

En placering utanför det egna hemmet är ett stort ingrepp i det enskilda barnets eller den unges liv och får också stora konsekvenser för den övriga familjen. Det är ett betydande ansvar som samhället därmed tar på sig i rollen som ”ställföreträdande förälder”. Vården i familjehem eller hem för vård eller boende (HVB) ska vara trygg och säker. Den ska också svara mot barnets eller den unges specifika behov av stöd och hjälp. Eftersom samhället övertar ansvaret för barnets fostran vid en placering är det, enligt socialtjänstlagens förarbeten, särskilt angeläget att uppföljningen av vården bedrivs systematiskt och är regelbunden.

Stadskontoret har i ett tidigare ärende till kommunstyrelsen (STK-2018-785) uppmärksammat behovet att utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt, följa upp de familjehemsplacerade barnens livssituation på ett mer övergripande sätt än vad som arbetsmarknads- och socialnämndens årliga rapportering innebär. Det gäller främst inom områdena;

Antalet placerade flickor och pojkar enligt socialtjänstlagen (SoL) eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

När ett barn eller ungdom placeras, tar samhället över föräldrarollen för det enskilda barnet och socialtjänstens ansvar delas med de biologiska föräldrarna som behåller den juridiska vårdnaden samt med vårdgivarna som ska tillgodose barnens dagliga behov av omsorg och tillsyn. Placerade barns livssituation har tidigare varit i fokus bland annat med anledning av regeringens redovisade och uppmärksammade utredningar; vanvårdsutredning (SOU 2011:61) och upprättelseutredning (SOU 2011:9).

En väsentlig skillnad mellan en planerad flytt och ett sammanbrott är att socialtjänstens möjlighet till planering inskränks vid oplanerade avslut vilket riskerar att leda till att barnets situation behöver lösas akut eller åtminstone tillfälligt. Även planerade byten av vårdmiljöer kan dock, trots att de inte sker plötsligt, antas ha en negativ påverkan på barn då även dessa innebär att barnets boendemiljö och i vissa fall sociala nätverk, närmiljö och skola byts ut. De omständigheter som en flytt från en vårdmiljö innebär, oavsett om det sker utifrån ett sammanbrott eller ett planerat byte av vårdmiljö, kan dessutom ses som en fortsättning på den många gånger traumatiska erfarenheten som barn erfar när de placeras i samhällsvård².

Genomförda hälsoundersökningar i relation till hur många barn som placerats

Barn som växer upp i samhällsvård har sämre fysisk och psykisk hälsa än genomsnittet. De löper också flera gånger större risk att i vuxen ålder drabbas av hälsorelaterade och psykosociala problem. Som grupp har dessa barn mycket höga risker för en ogynnsam utveckling över tid, när det gäller självmord, missbruk, kriminalitet, bidragsberoende och tonårsföräldraskap³.

Landstinget ska numera enligt lag och på initiativ av socialnämnden erbjuda en hälsoundersökning i anslutning till att vård utanför det egna hemmet av ett barn eller en ung person i åldern 18–20 år inleds. Detta är fortfarande ett utvecklingsområde.

Skolresultat

Den enskilt viktigaste faktorn för hur det går för dessa barn senare i livet är hur de lyckas i skolan. Detta är också en indikator som går att påverka. Såväl svensk som utländsk forskning

² Skoog 2013

³ Socialstyrelsen 2010

visar att placerade barn, trots normal begåvning, ofta underpresterar i skolan. Svensk registerforskning har visat att det är mellan två och tre gånger så vanligt med låga betyg hos placerade barn jämfört med genomsnittet. De placerade barnen har också hälften så stor chans att genomgå en högskoleutbildning i vuxen ålder jämfört med barn som inte varit placerade med motsvarande begåvning och betyg⁴.

I forskning, offentliga utredningar och i samtal med barnen själva framkommer en bred problematik kring placerade barns levnadssituation (exempelvis rapporter från Barnombudsmannen, Socialstyrelsen m fl.). Forskning visar att barn som placeras i familjehem och som inte klarar att gå ur skolan med fullständiga betyg riskerar att få ett liv med psykisk ohälsa. Riskfaktorerna är många men forskning visar också att det finns framgångsfaktorer att ta vara på, exempelvis de placerade barnens skolresultat och genomförda hälsoundersökningar, vilket gör det extra angeläget att följa just dessa variabler.

Skolfam

Skolfam är en arbetsmodell som syftar till att främja skolprestation och välmående hos familjehemsplacerade barn. Socialstyrelsen har gett Centrum för psykiatriforskning, CPF, Stockholms läns landsting/Karolinska Institutet i uppdrag att utvärdera den kommunala arbetsmodellen Skolfam⁵. Utvärderingen av modellen har visat gynnsamma resultat såsom förbättrad kognitiv förmåga, läsförmåga och matematisk förmåga hos medverkande barn. Det visar också att Skolfam fungerar som en skyddsfaktor mot negativ utveckling, jämfört med ordinarie kommunalt stöd bland familjehemsplacerade barn i Sverige.

Barnets delaktighet

Principerna om frivillighet och självbestämmande framgår av socialtjänstlagens så kallade portalparagraf (1 kap. 1 § SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska enligt 3 kap. 5 § SoL utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Att insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen framgår även av 1 § första stycket LVU. Där föreskrivs också att insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Karlstad kommun har sedan år 2000 låtit intervjua ungdomar som lämnat familjehemsvården. Arbetsmodellen och resultat från de första åtta årens intervjuer redovisas i en rapport⁶. I rapporten förmedlar ungdomarna komplexiteten i att vara placerad. Ungdomarna bekräftar bland annat betydelsen av kontakten med de biologiska föräldrarna, oron som de bär för sina föräldrar, vikten av att föräldrarna accepterar placeringen och att familjehemsföräldrarna respekterar de biologiska föräldrarna, betydelsen av kontinuitet i kontakten med den ansvarige socialsekreteraren och att få en trygg övergång från vård till vuxenliv. En central slutsats av intervjuerna är att de flesta familjehemsplacerade barn upplever sig ha blivit avvisade av vuxna personer som är viktiga i deras liv. Det ger ofta upphov till känslor av skam och att vara mindre värd, vilket gör att de har svårt att släppa nya vuxna nära inpå sig.

Stadskontorets förslag

⁴ Vinnerljung m fl.

⁵ Utvärderingen redovisas i rapporten från CPF – Effektutvärdering av arbetsmodellen Skolfam bland familjehemsplacerade barn i Sverige, 2016.

⁶ Westberg & Tillander 2011.

Kommunstyrelsen bör utifrån uppsiktsplikten (kap. 6 1§ KL) tillsvidare följa upp effekterna av arbetet med familjehehemsplacerade barns livssituation utifrån barnets delaktighet, barnets skolresultat, antal barn som får skolfam, genomförda hälsoundersökningar samt orsakerna till sammanbrott i familjehemmen. Uppföljningen bör ske med stöd av arbetsmarknads- och socialnämndens årliga rapport.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör