



REVISIONSKONTORET

REVISIONSRAPPORT

ANK TILL NORRMALMS
STADSELSFÖRVALTNING

2005 -12- 19

Dnr 104.841/2005

Bilaga

NR 14 november 2005

DNR 420/158-05

DOKID: 10754

Familjevården i Stockholm - en uppföljning

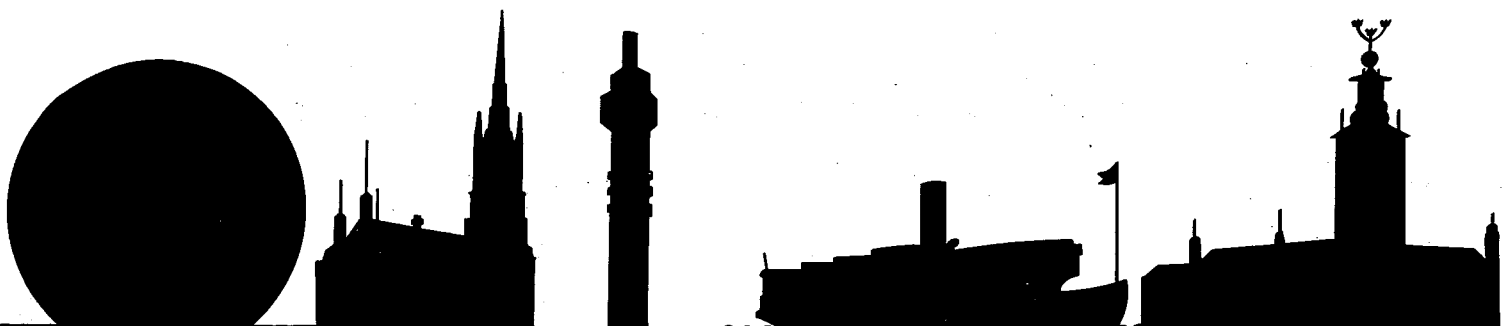
Insatser för att rekrytera nya familjehem pågår

Riktlinjerna bör ytterligare förtydligas och deras status klargöras

Dokumentationen måste avspegla vad som faktiskt gjorts i handläggningen

En aktiv intern kontroll är betydelsefull för ledarskapet

Styr- och uppföljningssystemet behöver förtydligas



Innehåll

Sid

1	Bakgrund	2
2	Granskningens syfte och genomförande	2
3	Revisionskriterier	3
4	Resultat av granskningen.....	3
4.1	Tillgång på familjehem	3
4.2	Handläggning och dokumentation	4
4.3	Styrning och uppföljning.....	6
4.4	Intern kontroll.....	7
5	Revisionskontorets bedömning	7

1 Bakgrund

Revisionen granskade år 2003 arbetet med barn och ungdomar i familjevård. Granskningen redovisades i revisionsrapport nr 2003:12. I granskningen ingick stadsdelsnämnderna Rinkeby, Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby och Katarina-Sofia samt socialtjänstnämnden. Sammanfattningsvis pekade granskningsresultatet på en rad brister när det gällde tillgång på nya familjehem, tillsyn, dokumentation, intern kontroll och kvalitetssäkring.

Under våren och sommaren 2005 har revisionskontoret genomfört en ny granskning vid ytterligare fyra stadsdelsnämnder. Granskningen har omfattat stadsdelsnämnderna Bromma, Maria-Gamla stan, Norrmalm och Skärholmen samt socialtjänstnämnden. Resultatet av årets granskning visar att en del av de brister som konstaterades i 2003 års granskning kvarstår.

2 Granskningens syfte och genomförande

Granskningens syfte är att bedöma om nämnderna utövar tillräcklig tillsyn av familjehemsvården genom att följa gällande lagstiftning och stadens riktlinjer.

Ett annat syfte är att följa upp revisionskontorets tidigare iakttagelser i samband med kontorets rapport av familjevården inom staden.¹

Granskningen grundar sig på fyra ärenden av familjehemsplacerade barn per stadsdelsnämnd, d v s totalt 16 barn, vilka representerar ca 10 % av de granskade stadsdelsnämndernas ärenden. Dessa ärenden exemplifierar hur stadsdelsnämnderna arbetar med barn i familjehem. Barnen har valts ut för att få en spridning på olika handläggare, placeringar i både anknytningshem och rekryterade hem samt olika placeringslängder och åldrar på barn.² Barnens och de aktuella familjehemmens akter har granskats. Revisionskontoret har gått igenom barnutredningar, familjehemsutredningar, överväganden och omprövningar om fortsatt vård och journalanteckningar.

I granskningen har revisionskontoret utgått från stadens riktlinjer som började gälla från och med den 1 december 2004. Granskningen har främst omfattat handlingar som upprättats under det senaste året. Beträffande barn- och familjehemsutredningarna har dessa i vissa fall gjorts innan nuvarande riktlinjer trätt ikraft. De förändringar som gjorts i de nya riktlinjerna är framför allt anpassningar till aktuell lagstiftning, tydligare struktur och tillämpningsanvisningar med större fokus på barnet. Ändringarna har således inte påverkat granskningsresultatet i allt väsentligt.

¹ Revisionskontoret: "Familjevården i Stockholm" nr 12 oktober 2003.

² Anknytningshem: Förutom släktingar innefattar begreppet t ex familjedaghem, kontaktfamilj eller personer som föräldrarna och/eller barnet känner.

Rekryterat hem: Ett familjehem som rekryterats utanför barnets nätverk.

Revisionskontoret har även granskat nämndernas interna kontroll och kvalitetssäkringen i handläggningen. Denna granskning grundar sig på diskussioner med de berörda inom förvaltningarna.

Resultatet av aktgranskningarna har presenterats för berörda handläggare och deras arbetsledare. Då har de haft möjlighet att kommentera det dokumenterade materialet samt nämndens arbete med den interna kontrollen. Granskningsresultatet har också diskuterats med socialtjänstförvaltningen och stadsledningskontoret.

Revisionskontoret har sammanställt respektive stadsdelsnämnds granskning i särskilda promemorior som skickats till förvaltningarna för sakkontroll.

Rapporten har faktakontrollerats av berörda förvaltningar.

3 Revisionskriterier

Revisionskontorets bedömning av nämndens arbete med barn och unga i familjevård har gjorts utifrån följande revisionskriterier:

- Socialtjänstlagen
- Socialtjänstförordningen
- Familjevård för barn och ungdom - stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation
- Barn och ungdomsärenden - stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation
- Kommunallagen
- Stadens regler för ekonomisk förvaltning

4 Resultat av granskningen

Revisionskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att det fortfarande kvarstår ett antal brister inom familjevården jämfört med 2003 års granskning. Nedan följer en kort sammanfattning av kontorets synpunkter och iakttagelser både från 2003 års granskning och årets granskning.

4.1 Tillgång på familjehem

Revisionskontoret konstaterade i granskningen år 2003 att aktiva insatser behövs för att säkerställa tillgången på familjehem.

Revisionskontoret har i årets granskning noterat att stadsdelsnämnderna fortfarande har svårigheter med att hitta familjehem framför allt till äldre

barn och barn som bedöms ha ett större vårdbehov. Av de totalt 16 barn som ingått i granskningen har sju varit placerade i sk anknytningshem. I nästan samtliga ärenden där barnen placerats i ett rekryterat hem har placeringarna föregåtts av en jourhemsplacering. I fyra av dessa ärenden har barnen vistats i jourhem under sex månader eller längre tid, räknat efter beslutsdatum för omhändertagandet. I två fall har barnen bott i fler än ett jourhem innan de slutligen placerats i ett familjehem.

Stadens riktlinjer för barn- och ungdomsärenden anger att ett barn inte ska vara placerade i ett jourhem längre tid, än de fyra månader som barnutredningen högst ska pågå enligt lagen.

Revisionskontoret föreslog i samband med granskningen år 2003 att socialtjänstnämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna skulle utveckla arbetet med att rekrytera nya familjehem inom staden.

Socialtjänstnämnden har tagit kontakt med länets kommuner för att hitta former för att samarbeta kring frågor som rör rekrytering av nya familjehem. Dessa kontakter har dock inte lett till något konkret resultat. Därför kommer socialtjänstnämnden på kommunstyrelsens uppdrag påbörja en rekryteringskampanj för att hitta nya familjehem under hösten 2005. Kampanjen syftar till att rekrytera nya familjehem främst för tonåringar eftersom behovet är störst för denna målgrupp.

4.2 Handläggning och dokumentation

Revisionskontoret konstaterade i granskningen år 2003 att dokumentationen behövde systematiseras bättre och göras mer enhetlig för staden.

Staden har reviderat riktlinjerna dels för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden och dels riktlinjerna för handläggning och dokumentation för familjevård för barn och ungdom under år 2004. Samtliga stadsdelsnämnder har deltagit i stadens utbildning i de nya riktlinjerna. Granskningen har visat att riktlinjerna inte alltid är tillräckligt kända av de som ska tillämpa dem men också att de tolkas olika och att de ibland även ifrågasätts. Det finns en allmän uppfattning om att de endast är rekommendationer och att enheten eller den enskilde handläggaren avgör hur de ska tillämpas.

Revisionskontoret har också uppmärksammat i granskningen att det saknas lagstiftning om och hur ett jourhem ska utredas.

Revisionskontoret har vidare noterat att det finns en skillnad mellan vad som faktiskt gjorts i ett ärende och vad som dokumenterats. I flera fall saknar barnutredningen väsentlig information såsom om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Enligt förvaltningarna har dock frågan ofta utretts. Det förekommer även enligt förvaltningarna att familje-

hemsutredningar är mer omfattande än vad som framkommer av dokumentationen.

Revisionskontoret konstaterade i granskningen år 2003 att det inte ställdes några krav på utbildning av familjehemmen och att det i många fall saknades avtal mellan familjehemmet och stadsdelsnämnden. Årets granskning visar att det i nästan samtliga ärenden funnits avtal som reglerar ekonomi och samarbete mellan familjehemmet och stadsdelsnämnden. Däremot har det fortfarande saknats krav på familjehemmets deltagande i stadens utbildningar i de flesta avtalen. Kravet om familjehemmets deltagande i anvisad utbildning finns numera angivet i stadens nya avtalsmall för familjehem. Det har vidare framgått av intervjuerna med förvaltningarna att de har svårt att motivera vissa familjehemsföräldrar, särskilt i släktinghem att delta i utbildningarna.

Granskningen har också visat att nämnderna i enlighet med riktlinjerna har rutiner för att låta barnet komma till tals i samband med placering i familjehem. Däremot efterlevdes sällan kravet på att handläggarna ska informera barnets skola/förskola i samband med placeringen.

Revisionskontoret framförde i rapporten år 2003 att vård- och behandlingsplaner/arbetsplaner är viktiga styr- och uppföljningsverktyg. Stadens riktlinjer har blivit mer klargörande för hur dessa planer ska dokumenteras. Däremot föreskriver inte riktlinjerna att en behandlingsplan/arbetsplan ska upprättas utan anger bara att den kan upprättas. Revisionskontorets uppföljande granskning visar att det finns vårdplaner i samtliga ärenden men mer detaljerade behandlingsplaner/arbetsplaner har saknats i nästan samtliga ärenden. Merparten av enheterna ifrågasätter om behandlingsplaner/arbetsplaner behöver upprättas i alla ärenden.

Vidare framförde revisionskontoret i den tidigare granskningen att behovet av kontakt mellan barnet och föräldrarna bör uppmärksammas bättre. Aktuell granskning visar också att uppföljningen av barnets umgänge med föräldrar och andra närstående inte sker systematiskt i förhållande till den plan som gjorts upp.

Granskningen visar vidare att endast två av nämnderna har, i enlighet med socialtjänstlagen, gjort överväganden eller omprövningar av fortsatt vård var sjätte månad. Ytterligare brister i uppföljningen av barnen är t ex att handläggarna sällan dokumenterat om samtalen med barnen förts enskilt. Barnens skolgång har i huvudsak följts upp av familjehemsföräldrarna och i få fall av handläggarna.

Dessutom har revisionskontoret konstaterat brister vid en av nämnderna avseende rutinerna för anmälningar om missförhållanden.

4.3 Styrning och uppföljning

En förutsättning för att nå de mål som bestämts för en verksamhet är att det finns en klar koppling mellan styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Inom Stockholms stad delas ansvaret för familjevården mellan olika nämnder och förvaltningar.

Enligt reglementet har kommunstyrelsen uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Vidare har stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen i uppgift att strategiskt styra genom bl a målformulering, resursfördelning och framtagande av policydokument, initiera och stimulera en utveckling av den kommunala verksamheten samt följa upp och utvärdera.

Socialtjänstnämnden ansvarar enligt reglementet för stadsövergripande frågor rörande socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet. Socialtjänstförvaltningen har socialtjänstnämndens uppdrag att bereda ärenden om policy och uppföljning till kommunstyrelsen inom sitt ansvarsområde.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för socialnämndens uppgifter enligt socialtjänstlagen inom sina geografiska områden. Tillsynsansvaret för familjevården ligger på respektive stadsdelsnämnd.

Revisionskontoret har erfarit i granskningen att det finns skilda uppfattningar hos de olika aktörerna om hur ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan berörda nämnder och förvaltningar fördelar sig.

Revisionskontoret påtalade i 2003 års granskning att det fanns brister i uppföljningssystemet för familjevården. I socialtjänstnämndens yttrande fastslogs att det saknades ett för staden gemensamt uppföljnings- och kvalitetssäkringssystem.

Kommunstyrelsen har i november 2004 givit stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en översyn av ansvar, organisation och finansiering avseende rekrytering och utbildning av stadens familjehem. Stadsledningskontoret och socialtjänstförvaltningen har tillsammans inlett en utredning om detta. Därtill undersöker stadsledningskontoret tillsammans med socialtjänstförvaltningen förutsättningar för att införa socialstyrelsens uppföljningssystem för barn och unga i familjehems- och institutionsvården (BBiC).

4.4 Intern kontroll

Intern kontroll är en del av stadens styr- och uppföljningssystem (ILS). Revisionskontoret bedömde i rapporten år 2003 att stadsdelsnämndernas arbete med den interna kontrollen och kvalitetssäkringen borde utvecklas. Revisionskontoret kan i denna granskning konstatera att alla stadsdelsnämnder

utom en saknar systematiska rutiner för den interna kontrollen inom familjevården.

5 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret kan konstatera att de nya riktlinjerna och de anpassningar som gjorts i paraplysystemet skapar förutsättningar för en mer enhetlig handläggning och dokumentation inom staden. Enligt revisionskontoret kan dock riktlinjerna ytterligare förtydligas. Detta är viktigt för att säkerställa att riktlinjerna blir mer kända och accepterade av hela professionen. Riktlinjerna ska fungera som ett verktyg för att säkerställa en likvärdig handläggning. Det är också viktigt att klargöra vilken status riktlinjerna har d v s om riktlinjerna är tvingande eller endast vägledande.

Enligt revisionskontoret är det inte tillfredsställande att dokumentationen i flera väsentliga punkter inte motsvarar den faktiska handläggningen. Ett av syftena med dokumentationen är att kunna följa upp vad som faktiskt gjorts i handläggningen.

Enligt revisionskontoret måste stadsdelsnämndernas tillsyn av familjehemsvården förbättras. Nämnderna måste säkerställa att det finns tillräckliga resurser för att följa upp de familjehemsplacerade barnen var sjätte månad enligt lagens krav.

Revisionskontoret anser att vård- och behandlingsplaner/arbetsplaner är viktiga styr- och uppföljningsverktyg. Riktlinjerna anger hur planerna och uppföljningen kan utformas och dokumenteras. Enligt revisionskontoret är det en brist att nämnderna fortfarande inte upprättar behandlingsplaner/arbetsplaner i tillräcklig utsträckning.

Det är viktigt att nämnderna ser till att rutinerna för anmälningar om missförhållanden fungerar.

Intern kontroll är enligt revisionskontoret en väsentlig del av ledarskapet och innebär dels att ta ansvar för hur verksamheten styrs och följs upp och dels att ge medarbetarna tillräckligt stöd i deras arbete. Revisionskontoret ser det som mycket angeläget att stadsdelsnämnderna utvecklar arbetet med den interna kontrollen. Det handlar om att ha ett system för egenkontroller inom verksamheterna för att säkerställa att arbetet med barn och ungdomar sker i enlighet med lagar och riktlinjer. Dessa kontroller bör även kompletteras med granskningar av stadsdelsförvaltningens funktion för internrevision utifrån den årliga riskbedömningen.

Revisionskontoret ser positivt på att staden har inlett en översyn av familjevården och de försök som görs för att hitta fler nya familjehem.

Revisionskontoret bedömer att det finns otydligheter i systemet för styrning och uppföljning av familjevården. Av kommunstyrelsens och socialtjänstnämndens reglementen framgår att de båda har ett ansvar för framtagande av policydokument och för uppföljning. Denna otydlighet har medfört att olika uppfattningar har kunnat uppstå om vem som ansvarar för de olika uppgifterna inom organisationen. Enligt revisionskontoret behöver kommunstyrelsens och socialtjänstnämndens reglementen ses över för att klargöra ansvars- och uppgiftsfördelningen dem emellan.

En grundläggande förutsättning för en likvärdig familjevårdsverksamhet inom staden är att det finns ett tydligt styr- och uppföljningssystem. Det är även viktigt för den framtida utvecklingen av verksamheten.

Maria Lövgren
Enhetschef



Alexandra Jansson
Revisor



Riitta Suojanen
Revisor