

Barn som faller mellan stolarna

Kommunernas ansvar att aktivt planera för att barn och unga får den vård, omsorg och tillsyn de behöver.



Foto: Veronica Svahlin, Länsstyrelsen i Örebro län

Innehållsförteckning

| | |
|---|---|
| Förord | 4 |
| Inledning | 5 |
| Tillvägagångssätt | 5 |
| Resultat | 5 |
| Kommunens planeringsansvar | 5 |
| Samverkan..... | 6 |
| Intern samverkan | 6 |
| Extern samverkan..... | 6 |
| Barn som riskerar att hamna mellan stolarna | 7 |
| Barnperspektiv | 8 |
| Jämställdhetsperspektiv | 8 |
| Länsstyrelsens kommentarer | 8 |

Förord

Länsstyrelserna i Sverige har under år 2006 och 2007 haft i uppdrag av regeringen att genomföra en omfattande tillsyn av socialnämndernas arbete med barn och unga och deras familjer.

Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att barn och ungdomar får det stöd och hjälp han eller hon behöver. Socialnämnden är skyldig hålla sig underrättad om barns levnadsförhållanden och planera för att barn får de insatser de är i behov av.

En viktig utgångspunkt för att flickor och pojkar ska få det skydd och stöd de behöver är att den sociala barnvården ska arbeta mer förebyggande för att minska behovet av senare insatser och därmed mycket lidande för de inblandade barnen. Den sociala barnvården är helt beroende av att samarbete med föräldrar och andra myndigheter.¹

Socialnämnden är dock inte ensam ansvarig för barn och ungas välfärd. För att varje myndighet och aktörs resurser ska kunna utnyttjas på bästa sätt har socialnämnden ålagts ett samordningsansvar. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att samordna de olika insatser en individ kan vara i behov av. Trots detta ansvar finns brister i samverkan vilket resulterar i att det enskilda barnet hamnar mellan stolarna.

Länsstyrelsens förhoppning är att tillsynen ska bidra till att förbättra socialnämndernas arbete med barn och unga och därigenom minska risken för att barns behov inte tillgodoses på ett fullgott sätt.

Anna Elvkull-Saarväli

Maria Jansson

¹ Proposition 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m s.25

Inledning

Länsstyrelsen i Örebro har under år 2006 och 2007 genomfört en omfattande tillsyn över socialnämndernas i Örebro län arbete med barn och unga. Flera olika områden, barnavårdsutredningar, anmälningsförfaranden, våld mot kvinnor och deras barn, familjehemsvård samt öppenvårdsinsatser, har granskats. Tillsynen har företrädesvis skett genom aktgranskning och samtal med representanter för nämnderna. I vissa tillsyner har också enskilda barn fått komma till tals.

Två deluppdrag har varit att verka för att kommunerna aktivt verkar för att barn och ungdomar ska få den vård, omsorg och tillsyn de behöver samt att se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när myndigheter tvistar.

Tillvägagångssätt

Utgångspunkter för uppdragen har varit att:

- ta reda på om pojkar och flickor får den hjälp de behöver oberoende av om ansvariga har olika tolkningar av sin egen verksamhets ansvar gentemot andras ansvar, samt
- ta reda på om nämnderna arbetar aktivt för att säkerställa att det finns resurser för barn och unga som är i behov av insatser.
- barnperspektiv: innebär att fokusera barn och hur bestämmelsen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals tillämpas
- jämställdhetsperspektiv: granska att pojkar och flickor har samma förutsättningar att få sina behov utredda och tillgodosedda via socialtjänsten.

Länsstyrelsen genomförde under 2006 en kartläggning där socialnämnderna fått redogöra för om det finns rutiner för extern och intern samverkan, förekomsten av individuella planer samt förekomsten av barnkonsekvensanalyser. 11 av länets 12 kommuner inkom med svar i kartläggningen.

Nämnderna har vid Länsstyrelsens tillsynsbesök få ge sin syn på hur intern och extern samverkan fungerar samt uppge om någon grupp av barn särskilt riskerar att hamna mellan stolarna. Samverkan och barn som faller mellan stolarna har beaktats i den individtillsyn som bedrivits under året men också i arbetet med sanktionsavgifter avseende gynnande, ej verkställda beslut enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen.

Resultat

Kommunens planeringsansvar

Länsstyrelsens tillsyn visar att kommunerna i Örebro län kan erbjuda barn och deras föräldrar ett 50-tal öppenvårdsinsatser av varierande karaktär och syfte. Utbudet och möjligheten för barn att få det stöd och hjälp de behöver varierar beroende på kommunens storlek. Endast en

kommun har rapporterat att socialnämnden inte kan erbjuda någon form av öppenvårdsinsats. Kommunen kan däremot erbjuda visst stöd i samverkan med barn- och ungdomsnämnden. En annan kommun kan erbjuda insatser som service.

Enstaka kommuner har rapporterat att de inte kunnat verkställa gynnande beslut enligt 4 kap 1 § Socialtjänstlagen inom skälig tid. Besluten avser barn som har behov av och beviljats olika insatser från socialtjänsten, till exempel kontaktfamilj, kontaktperson eller öppenvårdsinsatser. Med öppenvårdsinsatser avses i detta sammanhang både stödsamtal och olika former av boende, framförallt för ungdomar som av någon anledning inte kan bo i det egna hemmet.

Länsstyrelsens tillsyn visar att enstaka kommuner har svårt att hitta lämpliga familjehem, vilket innebär att det enskilda barnet får vänta på stöd. Flera kommuner bedriver ett kontinuerligt arbete för att rekrytera familjehem men också kontaktfamiljer och kontaktpersoner.

Länsstyrelsens uppfattning är att nämnderna anför resursbrist som skäl till begränsade möjligheter att planera för och tillgodose barns behov av stöd och hjälp.

Samverkan

I syfte att barn ska få sina behov tillgodosedda och inte riskera att hamna mellan stolarna har lagstiftaren ålagt socialnämnderna ett särskilt ansvar för samverkan mellan olika aktörer. Drygt 60 % av Örebro läns socialnämnder har upprättade rutiner för intern och extern samverkan, på såväl strukturell som individuell nivå.

Intern samverkan

Med intern samverkan avses samverkan mellan förvaltningar inom samma nämnd eller mellan nämnder inom samma kommun. I enstaka kommuner sker vårdplaneringsträffar och samrådsgrupper har inrättats inom nämnden, vilka båda syftar till att undvika att barn och andra behövande inte ska hamna mellan stolarna eller inte få det stöd de är i behov av.

I två kommuner har socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden slagits samman i syfte att verka för att barns behov ska tillgodoses på ett bättre sätt och i ett tidigt skede. Tre kommuner bedriver, tillsammans med barn- och ungdomsnämnden, öppenvårdsinsatser som inkluderar både socialt stöd, alternativt behandling, i kombination med undervisning.

Länsstyrelsens tillsyn visar att det saknas rutiner för hur barn som bevittnar våld får det stöd och hjälp de har rätt till. Det saknas också rutiner för samverkan runt barn som har rätt till insatser enligt LSS. Barn till missbrukande föräldrar eller barn till ekonomiskt hjälpsökande föräldrar blir inte alltid kända för barn- och ungdomshandläggare.

Extern samverkan

Med extern samverkan avses samverkan med aktörer utom den egna kommunen. Exempel på befintliga samverkansformer är lokala BRÅ och kvinnohus, lokala råd för barn- och ungdomsfrågor samt kommunövergripande samverkansprojekt med Örebro läns landsting. Samverkan med UBB, Svenska kyrkan och ideella föreningar förekommer också. En

kommun redovisar att länsövergripande riktlinjer för handläggning i ärenden där barn utsatts för sexuella övergrepp och misshandel finns.

Omfattningen av samverkan varierar mellan kommunerna.

Flera kommuner har familjecentraler som bedrivs i samverkan med socialnämnden och landstingets mödravård och barnavårdscentraler. Flera kommuner deltar också på olika sätt i kartläggningar av ungdomars drogvanor, psykiska mående och liknade. Dessa kartläggningar sker oftast i samverkan med andra myndigheter.

Samverkan mellan samtliga kommuner i länet pågår också. Ett exempel på detta är att Regionförbundet Örebro tillsammans med länets kommuner ansvarar för implementeringen av metoden Barnets behov i centrum (BBIC).

Barn som riskerar att hamna mellan stolarna

Länsstyrelsens tillsyn visar att det finns grupper av barn som särskilt riskerar att hamna mellan stolarna. Majoriteten av socialnämnderna uppger att barn med rätt till insatser enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en grupp som riskerar att hamna mellan stolarna. Denna uppfattning styrks av Länsstyrelsens kartläggning där samtliga kommuner rapporterat att individuella planer enligt LSS inte upprättas.

Likaså riskerar barn som har behov av insatser från både socialnämnden och landstingets barn- och ungdomspsykiatriska enhet att hamna mellan stolarna till följd av att myndigheterna inte kan enas om sina egna och varandras ansvarsområden.

Flera kommuner uppger att samverkan med skolan präglas av oförståelse. Framst för att socialnämnden, till följd av begränsningar i sekretesslagstiftningen, inte alltid kan informera om vilket arbete som bedrivs, och det att i sin tur bidrar till att skolan upplever att inget händer. Det i sin tur kan leda till att skolan anmäler oro för barn i för liten utsträckning eller i ett sent skede. Andra kommuner har strategier för samverkan med skolan och upplever att samarbetet dem emellan fungerar bra.

Ytterligare en grupp barn som riskerar att inte få det stöd de behöver är barn under 15 år som begår brott, men som på grund av sin låga ålder inte kan lagföras. Polisanmälan skickas till socialnämnden där anmälan i många fall lämnas utan åtgärd. Tillsynen visar också att barn som bevittnat våld samt barn till föräldrar med missbruks problematik inte alltid får det skydd och stöd de behöver.

Länsstyrelsen vill betona att dessa barn är barn som hamnar mellan stolarna inom den egna nämnden.

Barnperspektiv

Länsstyrelsens tillsyn visar att kommunerna inte uppmärksammar barnperspektivet i tillräcklig omfattning. Fyra kommuner har redovisat att de använder barnchecklistor, barnkonsekvensanalyser eller barnbokslut för att belysa barns situation. I två kommuner sker detta inom barn- och ungdomsnämnden och i två kommuner inom socialnämnden. I ytterligare en kommun pågår arbete med att utbilda kommunens politiker i FN:s barnkonvention.

Två kommuner har redovisat att det finns barn- och ungdomspolitiska handlingsplaner eller program i syfte att förverkliga konventionens syfte. Av dessa handlingar framgår att arbetet ska bedrivas i samverkan med barn och ungdomar.

Jämställdhetsperspektiv

Länsstyrelsens tillsyn visar att nämnderna arbetar med jämställdhetsperspektivet i varierande omfattning och på olika sätt. I en kommuns barn- och ungdomspolitiska handlingsplan uttrycks att flickor och pojkar ska ha lika stort inflytande över det som kommunen gör för barn och ungdomar. Innehållet i de få handlingsplaner och program som finns bygger på grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter, bland annat barnets rätt att komma till tals samt barnets rätt till icke diskriminering.

Länsstyrelsens kommentarer

Länsstyrelsens tillsyn visar att kommunernas planering brister och att barns behov inte alltid kan tillgodoses på ett adekvat sätt. I värsta fall riskerar barn att inte få något stöd då kommunen saknar möjlighet att erbjuda detta. Länsstyrelsen vill betona att kommunernas planering och möjligheter att tillgodose barns behov varierar i omfattning mellan kommunerna.

Det är enligt Länsstyrelsen viktigt att kommunerna hittar former för att planera och tilldela resurser för att barn ska få sina behov tillgodosedda. Det är också viktigt att alla barn ges samma möjlighet till stöd och hjälp och att detta inte påverkas av i vilken kommun barnet bor.

Tillsynen visar att nästan hälften av länets kommuner saknar rutiner för samverkan. I majoriteten av kommunerna finns dock rutiner och riktlinjer för såväl intern som extern samverkan. Trots dessa riktlinjer uppmärksammas flera grupper av barn, som till följd av att olika myndigheter tvistar om ansvarsfördelningen, riskerar att hamna mellan stolarna.

Länsstyrelsen menar att det är angeläget att socialnämnderna har fokus på barns behov vid planering och resursfördelning för att kommunerna ska kunna leva upp till lagstiftarens krav. Det är också viktigt att socialnämnderna utvecklar rutiner för att få till stånd en meningsfull samverkan mellan berörda aktörer för att det enskilda barnets behov ska tillgodoses. Särskilt angeläget är det för att minska risken för att de mest utsatta barnen ska falla utanför samhällets skyddsnet.

Avslutningsvis konstaterar Länsstyrelsen att barnperspektivet inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning när kommunen ska fatta beslut och planera arbetet för att barn och unga ska få sina behov tillgodosedda. Det faktum att kommunerna inte arbetar aktivt för att införliva FN:s konvention om barnets rättigheter i såväl det kortsiktiga som det långsiktiga arbetet innebär i sig att barnens ställning försvagas.



Länsstyrelsen
Örebro län

Postadress
701 86

Besök
Stortorget 22

Fax
019-19 30 10

Internet
www.t.lst.se

E-post
lansstyrelsen@t.lst.se

Tfn växel
019-19 30 00