



Rapport 2008:09



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Barnuppdraget i Stockholms län



Rapport 2008:09



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Barnuppdraget i Stockholms län

Foto omslag: Tonårspojke, fotograf Johanna Hanno, Scanpix.
Övriga bilder tillhör Länsstyrelsen i Stockholms län.

Utgivningsår: 2008

ISBN: 978-91-7281-305-2

Fler exemplar av denna rapport kan laddas ned i pdf-format från
vår webbplats www.ab.lst.se

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Barnuppdraget i Stockholms län	5
Barnuppdragets olika delar	6
Övergripande planering och kvalitet	7
Nyckelfråga som ska besvaras genom tillsynen	7
Kvalitetssystemen behöver förankras bättre i verksamheterna	8
Samverkan behöver utvecklas	8
Barnperspektivet behöver lyftas fram	9
Samverkan – mellan stolarna	10
Nyckelfråga som ska besvaras genom tillsynen	11
Anmälningar	13
Nyckelfrågor som ska besvaras genom tillsynen	14
Barnavårdsutredningar	15
Nyckelfrågor som ska besvaras genom tillsynen	15
Övriga iakttagelser	16
Uppföljning av familjehemsplaceringar	17
Nyckelfrågor	17
Övriga iakttagelser	18
Öppenvården	19
Delaktighet	20
Kvalitet och innehåll i vården	20
Säkerhet	20
Utbildning	20
Hem för vård eller boende för barn och unga, HVB	21

Förord

Regeringen har i regleringsbrev för åren 2006 och 2007 gett landets samtliga länsstyrelser i uppdrag att särskilt granska den sociala barn- och ungdomsvården, det så kallade barnuppdraget. Länsstyrelserna ska till regeringen i april 2008, redovisa både det som är bra och det som brister samt trender. Vidare ska länsstyrelserna redovisa vad som gjorts för att rätta till de brister som granskningen visat.

I denna rapport görs en sammanfattning av vad Länsstyrelsen i Stockholm funnit. Genom att lyfta fram styrkor och svagheter hoppas vi kunna ge en samlad bild av socialtjänstens arbete med barn.

Rapporten har sammanställts av utredaren Sigbritt Hagbard.

Stockholm i mars 2008

AnneMarie Danon

Socialdirektör

Sammanfattning

Den här rapporten är en kort sammanfattning av vad som är bra och vad som brister i Stockholms län. För mer detaljerad information hänvisar vi till de beslut som riktar sig till respektive kommun och verksamhet och till de rapporter som publicerats inom följanden områden: mellan stolarna, anmälningar, barnavårdsutredningar, familjehem och kartläggning av öppenvården.

Den sammantagna bilden visar att kommunernas arbete med barn och unga utvecklas. En kvalitetsförbättring har kunnat konstateras, t.ex. finns det i dag ett tydligare barnperspektiv i barnavårdsutredningar. Men annat måste förbättras. Socialtjänstlagen ställer stora krav och ledningen i kommunen ska ge förutsättningar för socialsekreterarnas arbete genom att i mål och med resurstilldelning ange inriktning och ambitionsnivå. Nämnderna visar stort intresse för utveckla arbetet med barn och unga och det finns mål både på övergripande nivå och på förvaltningsnivå. Men det innebär inte alltid att det finns tillräckligt med resurser. Det finns också brister i att systematisk följa upp socialtjänstens arbete med barn.

Andra brister handlar om hur kommunerna handskas med anmälningar om att barn far illa. Det förekommer att barns behov av skydd och stöd inte utreds trots allvarliga anmälningar. Ibland dröjer man orimligt länge med att ta ställning till om utredning ska inledas eller inte.

Det finns också brister i familjehemsvården även om en förbättring skett. Socialtjänsten överväger inte alltid i tid om barn ska vara kvar i familjehem eller flytta hem. En del barn som har problem i skolan och med sin hälsa får inte det stöd de har rätt till.

Öppenvården har utvecklats. Oavsett kommunens storlek finns ett rikt och varierat utbud av insatser. Hos flertalet av verksamheterna har personalen hög utbildningsnivå stor samstämmighet om arbetssätt. Ungdomarna själva tycker att de får den hjälp och det stöd de behöver. Länsstyrelsen har uppmärksammat bristande kvalitetssystem och att klagomålshantering inte tycks användas för att utveckla verksamheten.

Många kommuner har eller håller på att införa BBIC, vilket troligen kommer att leda till att barnavårdsutredningarna får ännu bättre kvalitet och att familjehemsvården följs upp bättre.

Barnuppdraget i Stockholms län

Fyra kommuners och två stadsdelars arbete med barn under 18 år har granskats i barnuppdraget. Det är Nacka, Norrtälje, Södertälje och Österåker stadsdelarna Hässelby-Vällingby samt Maria-Gamla stan, numera Södermalm. I det uppdrag som avser barnavårdsutredningar har samtliga kommuner och stadsdelar granskats.

I kommunerna och stadsdelarna har Länsstyrelsen träffat handläggare, chefer och politiker. I granskningen av familjehemsvården, uppdraget mellan stolarna, behandlingshem, öppenvårdsverksamheter har barn och föräldrar intervjuats. Över tvåhundra barn har kommit till tals om hur de ser på socialtjänstens arbete och de insatser de får. Länsstyrelsen har tagit del av styrdokument och planer på den övergripande nivån och granskat 310 anmälningar, 730 barnavårdsutredningar och 250 akter.

Granskningen har också omfattat 17 öppenvårdsverksamheter, där ungdomar, föräldrar, personal och ledning har bidragit med synpunkter.

Vidare har 43 behandlingshem, Hem för vård eller boende för barn och unga, (HVB), granskats. Även där har ungdomar, föräldrar, personal och ledning intervjuats. Resultat av denna tillsyn kommer att presenteras närmare av Socialstyrelsen och länsstyrelserna i en gemensam, separat rapport.

Det samlade resultatet av hela granskningen i barnuppdraget har redovisats för ansvariga politiker och tjänstemän. Vid så gott som samtliga besök har socialnämndens ordförande, socialchef och verksamhetschefer och kommunledningen deltagit.

Varje tillsyn, utom den som avser barnavårdsutredningar och uppdraget mellan stolarna som redovisats i särskilda rapporter, har också redovisats för kommunen eller behandlingshemmet i ett formellt beslut. Länsstyrelsen har begärt redovisning om vad nämnderna avser att göra för att rätta till de brister som tillsynen visat. Nämnderna har tagit kritiken på allvar och vidtagit både direkta åtgärder, och gjort planer för att rätta till bristerna. Flertalet av de granskade kommunerna och stadsdelarna har fått förstärkta personalresurser inför 2008. Länsstyrelsen följer upp att planerna verkställs.

Både besluten och de rapporterna om de olika delarna i barnuppdraget, finns att läsa på Länsstyrelsens webbplats www.ab.lst.se/barnuppdraget.

Barnuppdragets olika delar

Länsstyrelserna ska enligt uppdraget:

- påverka kommuner att aktivt planera för de resurser som behövs för att barn och unga skall få den vård, omsorg och tillsyn som de behöver
- se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när förvaltningar inom en och samma kommun, kommuner eller olika huvudmän tvistar
- granska hur kommuner hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister
- granska dokumentation och handläggning av utredningar i länets samtliga kommuner och se till att hanteringen är rättssäker samt att barn kommer till tals
- granska kommuners hantering av familjehemsärenden och familjehemsplaceringar
- utöva strukturerad och operativ tillsyn av öppenvård och samtliga HVB (enskilda och offentliga).

En arbetsgrupp med representanter för landets länsstyrelser har tolkat uppdraget och utarbetat gemensamma mallar och frågeställningar. För varje granskningsområde har några nyckelfrågor formulerats som ska besvaras av länsstyrelserna i tillsynen.

Tillsynen av HVB utgår från särskilt framtagna bedömningskriterier. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har tillsammans utarbetat ett underlag för att tillsynen ska bli enhetlig och konsekvent. Socialstyrelsen och länsstyrelserna ska redovisa resultat av HVB-tillsynen till regeringen under våren 2008.

Övergripande planering och kvalitet

Kommunen har ett särskilt ansvar att se till de barn som riskerar att fara illa (5 kap 1 § SoL) och socialtjänsten ska särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap 2 § SoL).

Kommunen ska planera sin verksamhet och se till att det finns resurser för att tillgodose behov hos de barn som behöver socialtjänstens stöd. Insatserna ska vara av god kvalitet (3 kap 3 § SoL); personalen ska ha lämplig utbildning och erfarenhet (SOSFS2006:14 (s)). Kvaliteten ska systematiskt utvecklas och säkras, kommunen ska ha ett ledningssystem för kvalitet (SOSFS 2006:11).

Länsstyrelsen har både genom en enkätundersökning och genom att intervjua politiker, chefer och handläggare samt genom att granska olika styrdokument sökt svar på nyckelfrågan.

Nyckelfråga som ska besvaras genom tillsynen

Styrkor och brister

- + Stort engagemang för barn och ungdomar i kommunledningen.
- + Mål finns på både övergripande nivå och förvaltningsnivå.
- Planeringen behöver förbättras för att säkerställa resurser.
- Underlag och statistik behöver analyseras och struktureras bättre för att ge säkrare beslutsunderlag.
- Kommunernas kvalitetssystem fungerar inte fullt ut i praktiken.
- Samordning och samverkan brister i de flesta kommuner
- Barnperspektivet behöver utvecklas och barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet behöver synliggöras bättre i riktlinjer och andra styrdokument.

Planerar kommunen för att säkerställa att det finns resurser för barn och ungdomar i behov av socialtjänstens stöd på övergripande-, verksamhets- och individnivå?

Flera kommuner beskriver att det finns ett stort engagemang för barn och ungdomar i kommunledningarna. Mål finns på både övergripande nivå och förvaltningsnivå. Det finns en relativt god planering för att säkerställa att det finns resurser för barn- och ungdomsvården. Men den behöver förbättras. Nacka och de granskade stadsdelarna Södermalm och Hässelby-Vällingby har en väl genomtänkt planering där nyckeltal, uppföljningar, mål, särskilda uppdrag och analyser ligger till grund för resursfördelningen. Aktiva

dialoger och seminarier genomförs mellan tjänstemän och politiker innan slutgiltiga beslut fattas om mål och resurser.

Granskningen visar att många barn- och ungdomsenheter arbetar med barn och unga med svåra problem av både social och neuropsykiatrisk natur. Kunskap och statistik finns men behöver överlag analyseras och struktureras bättre för att ge ett fullgott beslutsunderlag för att fördela resurserna. Inom stadsdelsnämnderna i Stockholm baseras fördelning av resurser till socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet på olika socioekonomiska strukturer och bygger bl.a. på antal barn och ungdomar i området.

Samtliga kommuner och stadsdelar har brutit ner sina mål på förvaltningsnivå. I en kommun framgår till exempel som mål att 70 procent av barnen och ungdomarna och deras familjer ska anse att den insats de fått har bidragit till en förbättrad livssituation.

Kvalitetssystemen behöver förankras bättre i verksamheterna

Syftet med ett ledningssystem för kvalitetsarbete är att få systematik i att utveckla verksamheten. Inom Stockholms stad och i Nacka kommun finns ett gediget och omfattande kvalitetssystem som svarar upp mot kraven i socialtjänstförordningens föreskrifter (2006:11). I Norrtälje, Södertälje och Österåker har man ännu inte fått till stånd ett heltäckande kvalitetssystem men det pågår ett omfattande arbete med målet att ett sådant ska vara klart under 2008.

Länsstyrelsen ser positivt på att samtliga granskade kommuner och stadsdelar arbetar aktivt med att säkerställa personalkontinuitet och att personalen ska ha god kompetens och erfarenhet.

Trots att det finns system för att följa upp kvaliteten sker det inte alltid i praktiken. Budgetunderskott och resursbrist på många håll gör att systemen inte alltid får genomslag i verksamheterna.

Länsstyrelsen bedömning är att socialtjänsten behöver arbeta betydligt mer med att förankra kvalitetssystemen i verksamheterna så att styrdokument och rutiner för kvalitetssäkring blir ett instrument för att förbättra verksamheten.

Samverkan behöver utvecklas

Att samverka såväl på politikernivå som på förvaltningsnivå, inom och mellan olika förvaltningar, är enligt Länsstyrelsens uppfattning, en framgångsfaktor för att kunna säkerställa utsatta barns och ungdomars behov av hjälp och stöd. Många olika samverkansformer och avtal finns väl beskrivna. Av Länsstyrelsens intervjuer med tjänstemän och ledningsgrupper framkommer med all tydlighet att samordnings- och samverkansbrister finns inom flera grupper och nivåer i och utanför organisationen. Det finns dock en klar vilja och medvetenhet om vikten av samverkan.

Barnperspektivet behöver lyftas fram

Barnperspektivet i socialtjänstlagen stärktes genom lagändring den 1 januari 1998, (2001:453). Tillägget innebar att bestämmelsen som svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention om barns bästa fördes in i socialtjänstlagen.

Lagändringarna innebär bland annat att hänsyn ska tas till barnets bästa när beslut fattas som berör barn och att barnet har rätt att komma till tals när hon eller han berörs av en åtgärd.

Genom granskningen har det blivit tydligt att barnperspektivet behöver lyftas fram. Verksamhetsområdena barn, ungdom och familjerätt har kommit längst med att förverkliga barnperspektivet. Inom försörjningsstöd, missbruk, socialpsykiatri behövs ett fortsatt utvecklingsarbete. Inom området funktionshinder behöver kunskaperna och medvetenheten om barnperspektivet utvecklas betydligt.

Länsstyrelsens granskning visar att en rad olika utrednings- och bedömningsinstrument används och håller på att införas inom barn- och ungdomsvården. Det är positivt och utgör ett stöd för att utveckla ett barnperspektiv i arbetet.

Barnkonventionen och kommunerna

Barns rättigheter kommer till uttryck i FN:s barnkonvention. Konventionens artiklar och intentioner återfinns i socialtjänstlagen och andra lagar som rör socialtjänstens arbete med barn t ex att barns bästa ska beaktas (1 kap 2 § SoL) och barns rätt att komma till tals (3 kap 5 § SoL). I den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barns rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182) framgår det ansvar som kommunerna har för att utveckla ett barnperspektiv så att barns bästa verkligen sätts i centrum.

Samverkan – mellan stolarna

De kommunala nämnderna har ett ansvar för att samverka och i 5 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden ska i frågor som rör barn om far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Såväl skolan som hälso- och sjukvården har enligt lag en skyldighet att delta i samverkan men socialnämnden har det övergripande ansvaret.

Enligt barnuppdraget ska länsstyrelserna ”se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna” när förvaltningar inom samma kommun, kommuner eller olika huvudmän tvistar.

Länsstyrelsen har i detta uppdrag valt att granska hur samverkan sker mellan socialtjänstens individ- och familjeomsorg, IFO, och handikappomsorg. Den förra styrs av socialtjänstlagen (SoL) och den senare av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS). Fokus har varit ungdomar i åldern 15-18 år med Asperger syndrom.

Tillsynen grundar sig på enkäter som har besvarats av verksamheterna. Ett tjugotal LSS-handläggare och socialsekreterare har intervjuats och cirka 20 akter enligt respektive lagstiftning har granskats. Vidare har sju vårdnadshavare och tre ungdomar intervjuats.

Styrkor och brister

- + Merparten av vårdnadshavarna ger en positiv bild av handläggarnas kunskap och bemötande.
- + LSS-handläggarna och socialsekreterarna önskar utbyte av erfarenheter och få mer kunskap om lagstiftning.
- Barn och unga löper stor risk att inte få sina behov tillgodosedda alternativt får vänta alltför länge på ett formellt beslut, om inte IFO och LSS samverkar kring barnet/den unge och dess familj
- Strukturer för samverkan behöver utvecklas mellan IFO och LSS
- Barnperspektivet behöver få större genomslag inom LSS.
- Ökad kompetens behövs i att tala med barn och unga, särskilt inom LSS.
- Ökad kompetens behövs i arbetet med individuella planer enligt LSS.

Nyckelfråga som ska besvaras genom tillsynen

Får barn och unga den hjälp som de behöver oberoende av om ansvariga har olika tolkningar av sin egen verksamhets ansvar gentemot andras ansvar?

Granskningen visar att ungdomar med Asperger syndrom löper stor risk att inte få sina behov tillgodosedda alternativt får vänta alltför länge på ett formellt beslut, om inte IFO och LSS samverkar kring ungdomarna och deras familjer.

I socialtjänstlagen finns ett uttryckligt barnperspektiv. Motsvarande rättsregler finns inte i LSS och barnet har heller inte samma starka position i det praktiska arbetet inom handikappomsorgen som inom socialtjänstens barn- och ungdomsorganisation.

Faktorer som lyfts fram som problem och hinder för samverkan mellan IFO och LSS är bristande kunskap om varandras arbetsområden och lagstiftning, bristande kunskap om LSS från ledningshåll, den interna organisationen samt enheternas ekonomi.

De granskade kommunerna har alla extern samverkan med olika myndigheter, verksamheter och intresseorganisationer när det gäller ungdomarna. De flesta LSS-handläggare träffar regelbundet landstingets habilitering men samverkan sker också med skola och Barn- och ungdomspsykiatri, BUP, utifrån ungdomens behov. Även socialsekreterarna samverkar med skola och BUP. Vid intervjutillfällena framkom att samtliga kommuner/stadsdelar saknar formella rutiner för den interna samverkan mellan IFO och LSS, och även med externa myndigheter och andra aktörer kring barn med Asperger syndrom.

Några kommuner uppgav att budgeten är en försvårande faktor för samverkan. Vid en intervju framkom att i "ärendefördelningen" finns inslag av prestige och fördelningen blir ett "Svarte Petter-spel", där den som förlorar får ärendet och medföljande kostnad. I flera kommuner finns forum, s.k. gråzons- och samverkansmöten där ansvariga chefer diskuterar och löser eventuella tvister kring ansvars- och kostnadsfördelning. Länsstyrelsen anser att frågor om ekonomi och vilken enhet som ska bli betalningsansvarig inte ska hanteras på handläggarnivå utan hör hemma på chefsnivå.

För att samverkan mellan enheterna IFO och LSS ska kunna utvecklas, måste strukturer skapas och förutsättningar ges, anser Länsstyrelsen. Samverkan som endast bygger på personliga relationer är inte hållbar i längden. En sådan modell kan skapa otrygghet. Eftersom barnen och ungdomarna kan ha behov av stöd både inom och utanför organisationen är det särskilt angeläget att samverkan regleras. Länsstyrelsen anser att dokument för samverkan bör upprättas som klargör vem som har ansvaret för samarbetet, ansvarets omfattning och hur samarbetet ska ske.

Genom att samverka kring barnet, kan LSS-handläggaren och socialsekreteraren skapa sig en gemensam bild av barnets/den unges behov och även familjens behov. Insatserna och biståndet kan bli mer heltäckande för familjen som kan få en känsla av att de är en del i ett sammanhang. Genom att arbeta utifrån denna modell minskas risken för att barnet ska "hamna mellan stolarna".

Anmälningar

”Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.” (14 kap 1 § SoL)

Länsstyrelsen har granskat 310 anmälningar i de specialgranskade kommunerna och stadsdelarna. Ungefär 60 procent av ärendena rör pojkar och 40 procent flickor. Kommunerna och stadsdelarna har också lämnat statistik över antalet anmälningar under 2005 och 2006 samt hur stor andel av dessa där utredning inletts.

Under 2006 fick socialtjänsten i de granskade kommunerna och stadsdelarna ta emot 6184 anmälningar/ansökningar som rörde barn och unga, 45 procent av dem ledde till utredning.

Styrkor och brister

- + Mottagande av anmälningar fungerar bra
- Socialtjänsten måste snabbare ta ställning till om utredning ska inledas
- Risk- och skyddsbedömningen måste förbättras
- Ställningstagandet att inte inleda utredningar måste motiveras bättre
- Stora skillnader i kommunernas benägenhet att utreda anmälan

Tabell. Antal anmälningar och andel inledda utredningar 2006

Kommun/stadsdel	Antal 2006	Utredningar inledda %
Nacka	1866	21
Norrtälje	1043	31
Södertälje	1151	72
Österåker	555	46
Hässelby-Vällingby	1277	57
Maria Gamla stan	292	77

Antal anmälningar av andel inledda utredningar pga. Anmälan Siffrorna har lämnats av respektive kommun och det finns vissa felkällor, bland annat har kommunerna olika system för registrering och redovisning.

Nyckelfrågor som ska besvaras genom tillsynen

1. Fungerar kommunens mottagande av anmälningar?

Socialtjänstens mottagande av anmälningar fungerar bra i stort sett. Nämnderna har rutiner för att anmälningar kan tas emot alla tider på dygnet på ett professionellt sätt. Däremot dröjer det i många fall alltför länge innan nämnden tar ställning till anmälan.

2. Får barn i behov av skydd och stöd sina behov tillgodosedda? 3. Är kommunens ställningstagande att inte inleda utredning rimliga?

Den andra och tredje frågan kan besvaras med att det i alltför många fall inte är säkerställt om barn som är i behov av skydd och stöd får sina behov utredda. De gäller även i fall där anledningen till anmälan är allvarlig. Det är stora skillnader mellan kommunerna och stadsdelarna när det gäller att inleda utredning om det finns risk för att barn far illa. Nämndernas ställningstaganden till att inte inleda utredning är alltför ofta oklart motiverade och det framgår inte alltid om man gjort en risk- och skyddsbedömning. I 25 procent av de anmälningar som granskats, anser Länsstyrelsen att motiveringen till att inte inleda utredning inte framstår som rimlig. I endast 65 procent av fallen har nämnderna gjort en bedömning av om barnet är i behov av vård eller skydd innan beslut om att inte inleda utredning fattats.

Barnavårdsutredningar

”Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom. Vad som kommit fram vid utredningen och som har betydelse för ärendet ska tillvaratas på ett betryggande sätt.” (11 kap 1 § SoL)

I Stockholms län har barnavårdsutredningar granskats sedan 2001. Utgångspunkten för 2006 års tillsyn, liksom föregående års, har varit att barnets bästa inte kan bedömas om inte barnets behov är väl utrett. I det ingår att låta barnet få komma till tals och att respektera dess åsikter. Rättssäkerhet för både barn och föräldrar handlar både om att de bedömningar som görs vilar på ett grundligt underlag och att gällande bestämmelser iakttagits.

Sammanlagt har kommunerna granskat 730 utredningar granskats 2006. Länsstyrelsen har kontrollgranskat 91 utredningar 2006.

Styrkor och brister

- + Allsidigare utredningar
- + De allra flesta barn kommer till tals
- + Bättre bedömningar om vad barnet behöver
- + Majoriteten av utredningarna avslutas inom fyra månader
- Föräldrarnas förmåga måste utredas bättre
- Barnets nätverk måste tillmätas större betydelse
- Risk- och skyddsbedömning måste förbättras
- Förlängningsbeslut måste fattas och dokumenteras

Nyckelfrågor som ska besvaras genom tillsynen

1. Är barnens förhållanden väl utredda?

Generellt sett är barnen bättre utredda dvs. utredningarnas kvalitet har blivit högre sedan 2001. Resultaten stämmer väl med tidigare granskningar. Någon större skillnad mellan pojkar och flickor finns inte. Barnets personlighet, relationer och övriga förhållanden, som känslomässig- och beteende mässig utveckling, skola, hälsa och förmåga att klara sig själv mm beskrivs allt bättre, även om en hel del återstår. Uppgift om t.ex. barnets fysiska hälsa saknas fortfarande för 30 procent av barnen. Utredningarna innehåller fortfarande främst beskrivningar om hur det är i skolan och hur barnets relation till mamman är. Relationen till pappan, syskon och andra närstående saknas i en fjärdedel av utredningarna.

När det gäller föräldrarnas omsorgsförmåga är det fortfarande framför allt förmågan till känslomässig värme som beskrivs. För en tredjedel av barnen har socialtjänsten inte utrett om föräldrarna har förmåga att ge sina barn grundläggande vård, skydda dem och intressera sig för deras skolarbete. Pappornas förmåga är bättre beskriven men fortfarande i mindre omfattning än mammornas.

I en tredjedel av utredningar har det förekommit våld i familjen. För 75 procent av barnen har socialtjänsten gjort en risk- och skyddsbedömning. Den saknas således för 25 procent av barnen. Någon större skillnad mellan könen finns inte.

2. Har barnet kommit till tals?

I 85 procent av utredningarna har barnet kommit till tals på något sätt. Någon större skillnad mellan pojkar och flickor finns inte. Det framgår nu, liksom vid tidigare granskning, hur viktigt det är att barnet får möjligheter att uttrycka sina åsikter. Skillnaden i kvalitet mellan dessa utredningar och de utredningar där barn inte kommit till tals eller observerats är betydande särskilt när barnet kommit till tals flera gånger. I alla avseenden är barnens behov och föräldrarnas förmåga betydligt bättre beskrivna när handläggaren haft en egen kontakt med barnen.

3. Har nämnden gjort en bedömning av barnets behov och hur dessa kan tillgodoses? 4. Står det klar på vilka grunder nämnden kommit fram till föreslagen insats?

Nämnderna har i så gott som samtliga fall gjort en egen bedömning av barnets behov och hur detta kan tillgodoses. I nästan samtliga fall står det också klart på vilka grunder nämnden fattat beslut om insatsen. Det här är också en klar förbättring.

Övriga iakttagelser

Mer än hälften av barnen har utretts förut. Cirka 25 procent av utredningarna har tagit mer än fyra månader och i hela 65 procent av dem finns inget förlängningsbeslut.

Uppföljning av familjehemsplaceringar

Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.” (6 kap 1 § SoL)

Länsstyrelsens granskning omfattar 227 barn, 114 pojkar och 113 flickor, som varit placerade i mer än två år. Granskningsperiod har varit 2005 och 2006. Tillsynen bygger på medverkan av socialtjänsten som granskat barnens akter utifrån Länsstyrelsens frågemallar. 26 akter har kontrollgranskats av Länsstyrelsen. Dessutom har intervjuer genomförts med 21 barn, 25 familjehem och 8 vårdnadshavare samt socialtjänstens personal.

Nyckelfrågor

1. Står det klart att nämnden följer vården noggrant och ser till att målet med vården uppnås?

De granskade kommunerna och stadsdelarna har i stora delar följt upp vården som lagen föreskriver för majoriteten av barnen som ingår i granskningen.

De flesta barn får regelbundna besök och uppföljningarna omfattar i huvudsak de områden som finns angivna i socialtjänstförordningen: hälsa, utveckling, socialt beteende, skolgång och relationer till föräldrar och närstående. Vårdplanering och uppföljning behöver i vissa delar förbättras för att målet med vården ska uppnås och alla barn i familjehem få sina behov tillgodosedda.

Övervägande av vården har gjorts i varierande utsträckning i de granskade kommunerna och stadsdelarna. Endast i en stadsdel har alla barn fått vården övervägd enligt lagen. I en kommun har vården övervägts för 90 procent av barnen och i övriga kommuner och stadsdelar för mellan 50 och 70 procent av barnen.

Styrkor och brister

- + De barn som intervjuats är nöjda med sina familjehem och kontakten med socialtjänsten
- + Uppföljningarna omfattar i huvudsak: hälsa, utveckling, socialt beteende, skolgång och relationer till föräldrar och närstående.
- + Socialtjänsten är engagerad och angelägen om att lära känna "sina" barn.
- Vårdplanerna måste förbättras i samtliga granskade kommuner och stadsdelar.
- Alla barn följs inte upp tillräckligt.
- Barnens hälsa och hur det går i skolan måste uppmärksammas mer.
- Socialtjänsten måste bli bättre på att överväga vården i tid.
- Enskilda samtal med barn bör göras till rutin vid besöken.
- Övervägande om vårdnadsöverflyttning görs för sällan.

2. Gör socialtjänsten regelbundna besök i det hem där barnet vistas och har enskilda samtal med barnet?

De flesta barn får regelbundna besök och de flesta barn har enskilda samtal. Drygt 80 procent av barnen har fått besök fyra gånger eller mer under den tvååriga granskningsperioden, men övriga (ca 40 barn) har inte fått besök i tillräcklig utsträckning.

3. Omfattar uppföljningen barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till föräldrar och andra närstående?

Uppföljningarna omfattar i huvudsak de områden som finns angivna i socialtjänstförordningen: hälsa, utveckling, socialt beteende, skolgång och relationer till föräldrar och närstående. De flesta får hjälp med hälsa och skola, men inte alla. Socialtjänstens egengranskning visar att cirka en tredjedel av barnen har problem med skolsituationen och den psykiska hälsan och att de flesta, men inte alla, har särskilda insatser kopplade till svårigheterna. Färre än vad som framkommit vid tidigare granskning har problem med den fysiska hälsan och de flesta barn, men inte alla, har särskilda insatser för att få hjälp med det.

Övriga iakttagelser

Familjehem som tidigare varit kritiska ser en positiv utveckling av vården. Till exempel har socialtjänstens familjevårdare generellt sett lång yrkeserfarenhet och god utbildningsnivå. Särskilda familjevårdsenheter innebär oftast bra personalkontinuitet för barnen. Implementeringen av handläggnings- och dokumentationssystemet Barns behov i Centrum (BBIC), som ger struktur och ett tydligt barnperspektiv i utredandet, har införts eller är på väg att införas, i alla kommuner vilket ger förutsättningar för att uppföljningen av barnen förbättras.

På minussidan finns att det är svårt att rekrytera familjehem, kontaktfamiljer och kontaktpersoner. Vidare att utredningar och utbildning av familjehem, liksom stödet till familjehemmen har brister. Familjehemmen är också för ofta dåligt ”matchade” mot det specifika barnet.

Öppenvården

I korthet visar kartläggningen att det finns mellan 500 - 600 öppna insatser i länet. Oavsett kommunens storlek kan ett rikt och varierat utbud av insatser erbjudas familjerna. Inom Samtliga kommuner och stadsdelar finns någon form av programverksamhet, socialpedagogisk verksamhet och nätverksarbete. Däremot saknas skolsocialverksamhet i fjorton kommuner och åtta stadsdelar. Även riktad dagverksamhet saknas i åtta kommuner och sju stadsdelar. I samtliga stadsdelar finns någon form av hjälp och stöd som service. Vanligast är att programverksamheter erbjuds som service. Det gäller exempelvis föräldrautbildningsprogram, barngruppsverksamheter, program för unga lagöverträdare, hasch-avvänjningsprogram och Aggression Replacement Training (ART).

Tillsyn har genomförts utifrån länsstyrelse-gemensamma utgångspunkter och frågeställningar. De områden som varit i fokus i granskningen är delaktighet, kvalitet, säkerhet och utbildning.

Sammanfattningsvis kan sägas att hos flertalet har personalen hög utbildningsnivå, ett stort engagemang och en stor samstämmighet om arbetssätt. Det finns ofta system för uppföljning och utvärdering av verksamheterna, men det är inte genomgående så. Länsstyrelsen har uppmärksammat bristande kvalitets-system och varit kritiska till att klagomålshantering inte tycks användas som ett verktyg för kvalitetsutveckling.

Öppenvårdsverksamheterna har vanligen system för planering och uppföljning av den individuella behandlingen och den enskilde ungdomen och vårdnadshavare har insyn och kan påverka.

Förändringar inom öppenvården

De förändringar som skett inom den sociala barnvården de senaste 10 - 15 åren handlar till stor del om utvecklingen av öppenvård. Idag finns en mängd öppna insatser som riktar sig till barn och ungdomar som på olika sätt behöver stöd och hjälp av socialtjänsten. Det gäller t.ex. barn som har föräldrar som missbrukar, barn som lever i familjer där det förekommer hot och våld och barn och ungdomar som har problem där det krävs individuella lösningar. Öppenvårds-insatserna erbjuds både som bistånd och som service. Syftet med insatserna kan vara både förebyggande och ett alternativ till en dyrbar institutionsvård som inte alltid givit önskat resultat. Öppenvården bedrivs vanligen i kommunal regi till skillnad från institutionsvård som vanligen drivs i privat regi.

Utgångspunkter för tillsynen

- Delaktighet
- Kvalitet och innehåll i vården
- Säkerhet
- Utbildning

Delaktighet

Länsstyrelsen anser att ungdomarna är delaktiga i planeringen av den behandling de får. Ungdomarna själva tycker att de får den hjälp och det stöd de behöver.

Kvalitet och innehåll i vården

Länsstyrelsen anser att det finns system för planering och uppföljning av insatserna för det enskilda barnet. Däremot saknas utvärderingar av verksamheternas resultat som helhet. Det finns otydligheter kring klagomålshanteringen men såväl intervjuade ungdomar som vårdnadshavare vet till vem de ska vända sig om de har klagomål att framföra. Inom samtliga verksamheter har brister i dokumentationen konstaterats.

Säkerhet

Länsstyrelsen anser att verksamheterna huvudsakligen tillgodoser säkerheten och tryggheten för de inskrivna ungdomarna. Samtliga verksamheter bör dock ha som rutin att inhämta polisregisterutdrag avseende anställd och konsulterad personal samt se till att ungdomarna vet hur de ska ta sig ur byggnaden om det börjar brinna. Länsstyrelsen anser att det blir tydligare och mindre risk att något glöms bort om ordningsregler och säkerhetsrutiner är skriftliga.

Utbildning

Länsstyrelsen anser att ungdomarnas behov av undervisning i allmänhet tillgodoses. I några verksamheter finns dock en risk att den totala undervisningen blir alltför begränsad. Ungdomarna själva är nöjda. De tycker att de äntligen får tillräckligt med hjälp och stöd samt möjlighet att arbeta i en takt som passar dem.

De 17 enskilda verksamheter som omfattats av tillsynen:

Edetstens dagbehandling, Sollentuna kommun, FKC Mellansjö, Täby kommun, Framnäsgruppen, Danderyds kommun, Kulturchock, Lidingö kommun, Magelungens dagverksamhet Lilla gruppen, Stockholms stad, Magelungens dagverksamhet Södergruppen, Stockholms stad, Magelungens dagverksamhet Ävsjögruppen, Stockholms stad, Nytorgets behandlingsenhet, Stockholms stad, Stiftelsen på rätt väg, Stockholms stad, Sofiaängens behandlingsenhet, Stockholms stad, Solå City Stockholms stad, Solå Rissne, Sundbybergs stad, Svalnäs, Täby kommun, Tasava dagbehandling, Stockholms stad, Ungdomsnätet, Stockholms stad, Ungdomsstegen Stockholms stad, Viksjö Gård dagbehandling och skola, Järfälla kommun och tre kommunala verksamheter: BAS, Stockholms stad, Gröna Huset, Haninge kommun, Behandlingsenheten Steget, Tyresö kommun.

Hem för vård eller boende för barn och unga, HVB.

Som en del i barnuppdraget ingår att landets samtliga enskilda HVB för barn och unga (0-18 år) ska granskas. För att det nationella arbetet ska bli så likvärdigt som möjligt har en Socialstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt tagit fram bedömningskriterier, som samtliga länsstyrelser ska använda vid granskningen. Tillsynen ska genomföras inom följande områden: hälsa, utbildning, känslomässiga och sociala behov, delaktighet, säkerhet och kvalitet.

Länsstyrelsen i Stockholm har granskat 43 HVB, varav 38 tillståndspliktiga och resterande kommunala institutioner och entreprenader. Antalet platser på hemmen uppgår till 380, men alla HVB har inte haft full beläggning under tillsynen. 129 barn har intervjuats, nästan lika många pojkar som flickor.

Följande behandlingshem har ingått:

Kristallen, Kransen, Hagudden, Nämndemansgården, Sundsgården, Giovannis behandlingshem, Atlas-Bo, Sörgårdens elevhem, Färingegård, Edetstens behandlingshem, Lärbo, Familjehemmet Rörstrand, Rimbo, Roslagens elevhem, Rallarvägen, Roslagens elevhem, Roslagens elevhem, Tumlebo, Vreta Gård, Freya Flickhem, Jan Emanuelsgården, Locus, Skyddat boende, Stadsmissionens träningsboende, Solna ungdomshem, Linggården, Ubby Gård, Märsta Gård, Magelungen Farsta, Katarina I, Katarina II, Magelungens stödboende Tyresö, Magelungen Södermalm, Viksjö Gård, Ungdomsstegens stödboende, Länna hemmet, BoA mellanvård, Exit stödboende, Barn och familjejouren, Viksjö Gård stödboende, Norrgården-Heimdal, Granby Storgård, Kricagården, Nackagården, Märstahemmet, BAS.

Besluten från tillsynen finns att läsa på Länsstyrelsens webbplats www.ab.lst.se/barnuppdraget. Resultaten kommer att redovisas av Socialstyrelsen i en gemensam rapport i särskild ordning under våren 2008.

Länsstyrelsens rapportserie

Utkomna rapporter under 2008

1. BoJämt – om jämställdhet i fysisk samhällsplanering, socialavdelningen.
2. Flodnejonöga – utbredning och framtid i Stockholms län, miljöavdelningen.
3. Marin naturinventering av Nåttarö, miljöavdelningen.
4. Marin naturinventering av Stora Nassa, miljöavdelningen.
5. Båtlivets inverkan på havsbottnarna i Stora Nassa, miljöavdelningen.
6. Samhällsviktig verksamhet i Stockholms län, räddnings- och säkerhetsavdelningen
7. Årsrapport 2007 - Informationcentralen för Egentliga Östersjön, miljöavdelningen
8. Mnemosynefjärilen i Uppland – Historik och nuvarande utbredning, miljöavdelningen
9. Barnuppdraget i Stockholms län, socialavdelningen.

Regeringen gav länsstyrelserna i uppdrag att under åren 2006 och 2007 särskilt granska den sociala barn- och ungdomsvården, det så kallade barnuppdraget.

I rapporten sammanfattas vad Länsstyrelsen i Stockholm funnit. Den sammantagna bilden visar att kommunernas arbete med barn och unga utvecklas mot att fungera allt bättre även om brister har uppdagats inom alla delområden.

*Denna rapport är framtagen vid
Länsstyrelsens Socialavdelning
Tel: tfn: 08-785 40 94, 08 -785 41 94
Rapporten finns som pdf på vår hemsida
www.ab.lst.se
ISBN 978-91-7281-305-2*

*Adress
Länsstyrelsen i Stockholms Län
Hantverkargatan 29
Box 22 067
104 22 Stockholm, Sverige
Tel: 08- 785 40 00 (vxl)
www.ab.lst.se*