



# Länsstyrelserna



## Socialtjänsten och barnen

Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006 - 2007

## Förord

I barnuppdraget har länsstyrelserna under två år genomfört en omfattande tillsyn av den sociala barn och ungdomsvården. I denna rapport redovisas iakttagna styrkor, svagheter och trender.

Tillsyn ska leda till förbättringar i socialtjänstens arbete. Kommuner har rättat till de brister som uppmärksammats och använt tillsynsresultat i det egna kvalitetsarbetet. Länsstyrelserna hoppas att erfarenheterna från tillsynen också kan tas tillvara på den nationella nivån

Att barns röster ska komma fram har varit viktigt och alla länsstyrelser har i någon del av tillsynen talat med barn. De barn och ungdomar som kommit till tals har bidragit med sina erfarenheter och gett kunskap om vad som är betydelsefullt för dem. Även barnens föräldrar har intervjuats och gett värdefulla synpunkter. Den breda och omfattande tillsynen i barnuppdraget har för länsstyrelserna även i övrigt inneburit utveckling av metoder och gemensamt synsätt.

En arbetsgrupp har svarat för metodstöd och för denna rapport. I arbetsgruppen har ingått Karin Björnson Gotlands län, Sigbritt Hagbard Stockholms län, Margareta Johansson Jönköpings län, Kerstin Olsson Skåne län, Katarina Pihl Västmanlands län och Gunilla Westerdahl Jämtlands län (från september 2007 Uppsala län).

Visby den 14 mars 2008

*Karin Björnson*

ISBN: 978-91-7281-301-4

Utgivningsår: 2008

Tryckeri: Alfa Print, Stockholm

Upplaga: 2000 ex

Fotokollage omslag: Övre raden från vänster: 1. Flicka med rockring, foto Jan Erik Posth. 2. Pojkar som bygger hus, foto Margareta Florin, Länsstyrelsen i Stockholms län. 3. Pojke i stövlar, foto Marie Birkl, Länsstyrelsen i Jämtlands län. 4. Flicka i gunga, Ingram publishing. 5. Pojke voltar, foto Margareta Florin, Länsstyrelsen i Stockholm län. 6. Barn på lekplats, foto Magnus Edström, Länsstyrelsen i Västmanlands län. 7. Händer, Ingram publishing.

Grafisk form: PetraMy Börjesson

Rapporten kan beställas hos respektive länsstyrelse eller laddas ned från: [www.lst.se](http://www.lst.se)

## Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
---------------------	----------

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
-----------------------------	----------

*Del 1.*

<b>Genomförandet av barnuppdraget</b> .....	<b>12</b>
---	-----------

Bakgrund.....	12
---------------	----

Länsstyrelsernas utgångspunkter.....	13
--------------------------------------	----

Metoder och organisation.....	13
-------------------------------	----

<b>Resurser och omfattning av tillsynen</b> .....	<b>16</b>
---	-----------

Förstärkta resurser.....	16
--------------------------	----

- och ökad tillsyn.....	16
-------------------------	----

Verksamhetstillsyn inom barnuppdraget 2006 - 2007.....	17
---	----

*Del 2.*

<b>Planering</b> .....	<b>18</b>
------------------------	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	18
---	----

Genomförandet.....	18
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	19
------------------------------------	----

Barnperspektivet.....	21
-----------------------	----

Jämställdhetsperspektivet.....	22
--------------------------------	----

Trender.....	22
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	22
--	----

<b>Barnvårdsanmälningar</b> .....	<b>24</b>
-----------------------------------	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	24
---	----

Genomförandet.....	24
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	25
------------------------------------	----

Trender.....	28
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	28
--	----

<b>Barnvårdsutredningar</b> .....	<b>30</b>
-----------------------------------	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	30
---	----

Genomförandet.....	30
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	31
------------------------------------	----

Trender.....	33
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	34
--	----

<b>Öppenvård</b> .....	<b>36</b>
------------------------	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	36
---	----

Genomförandet.....	38
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	38
------------------------------------	----

Trender.....	42
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	43
--	----

<b>Socialtjänstens arbete med familjehemsvården</b> .....	<b>44</b>
---	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	44
---	----

Genomförandet.....	44
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	45
------------------------------------	----

Trender.....	48
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	48
--	----

<b>Barn som riskerar att hamna ”mellan stolarna”</b> .....	<b>50</b>
--	-----------

Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget.....	50
---	----

Genomförandet.....	50
--------------------	----

Länsstyrelsernas iakttagelser.....	51
------------------------------------	----

Trender.....	52
--------------	----

Analys och förslag till förbättringar.....	53
--	----

*Del 3.*

<b>Vad har tillsynen lett till?</b> .....	<b>54</b>
---	-----------

Generellt.....	54
----------------	----

Några exempel.....	55
--------------------	----

Metodutveckling.....	55
----------------------	----

<b>Referenser</b> .....	<b>57</b>
-------------------------	-----------



Bild: Barn på lekplats. Magnus Edström, Länsstyrelsen i Västmanlands län.

# Sammanfattning

Regeringen gav länsstyrelserna i uppdrag att åren 2006 och 2007 förstärka tillsynen inom stora delar av den sociala barn- och ungdomsvården, det s.k. barnuppdraget. Regeringen konstaterade att insatser från socialtjänsten innebär stora ingrepp i barns och deras familjers liv och att det därför måste ställas stora krav på insatsernas säkerhet och kvalitet, liksom på rättssäkerhet. Uppdraget innebar att länsstyrelserna skulle;

- påverka kommuner att aktivt planera för de resurser som behövs för att barn och unga ska få den vård, omsorg och den tillsyn som de behöver,
- granska hur kommuner hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister,
- granska dokumentation och handläggning av utredningar i alla kommuner och se till att handläggningen är rättssäker och att barn kommer till tals,

- särskilt utöva strukturerad och operativ tillsyn över alla enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser enligt socialtjänsten (avser Hem för vård eller boende och öppenvård),
- granska kommuners hantering av familjehemsärenden och familjehemsplaceringar,
- se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när förvaltningar inom en och samma kommun, kommuner eller olika huvudmän tvistar.

Resultaten i tillsynen i hela barnuppdraget grundas på över 1000 verksamhetstillsyner och ger en bred bild av den sociala barn- och ungdomsvården. Länsstyrelserna har enats om gemensamma tolkningar och nyckelfrågor för vart och ett av de olika deluppdragen.

Länsstyrelserna har genomfört tillsynen av Hem för vård eller boende (HVB) i samverkan med Socialstyrelsen och med gemensamma bedömningskriterier. HVB-tillsynen rapporteras i särskild ordning.

## De viktigaste iakttagelserna

### Skillnader mellan kommunerna

Tillsynen visar på stora skillnader mellan olika kommuners socialtjänstverksamheter. Skillnaderna gäller inte bara utbud av insatser utan även hur kvalitet och grundläggande rättssäkerhetskrav tillgodoses.

När det gäller iakttagna styrkor och brister finns några gemensamma drag. I de flesta av de granskade kommunerna har ett varierat utbud av öppna insatser växt fram och kvaliteten i barnutredningar har blivit bättre. Samverkan med andra aktörer har

ökat, även om det fortfarande förekommer att ett barn inte får insatser på grund av otillräcklig samverkan eller tvister om ansvarstagande. Generella brister finns inom socialtjänstens arbete med familjehemsvården och i handläggning av anmälningar. En allvarlig brist som uppmärksammats inom familjehemsvården är att socialtjänsten inte tillämpar de lagar och föreskrifter som ska säkra att barn i familjehem följs upp på ett strukturerat sätt.

### Den övergripande planeringen är inte systematisk

I granskningarna framkommer att kommunerna i allmänhet planerar för att det ska finnas resurser för socialtjänstens arbete med barn och familjer. Många kommuner uttrycker att de vill satsa på tidiga insatser och förbättra samverkan med skolan och andra aktörer. Trots en uttalad viljeinriktning planeras oftast inte verksamheten på ett strukturerat sätt och det saknas en tydlig koppling mellan mål, resurser och resultat. Det finns som regel politiskt antagna mål för socialtjänstens arbete med barn, men de är ofta allmänt hållna. De är inte så konkreta och tydliga att de kan vara en utgångspunkt för en systematisk uppföljning och kvalitetsutveckling. I många av de granskade kommunerna sammanställs statistik men det är inte självklart att uppgifterna analyseras och systematiseras så att de kan fungera som ett underlag för planeringen.

Länsstyrelsernas uppföljningar av kommunernas icke verkställda beslut visar att en del kommuner har dröjt alltför länge med att tillsätta kontaktfamiljer och kontaktpersoner. Vissa kommuner har också haft svårt att rekrytera familjehem.

Kommunerna har hunnit olika långt med att införliva barnkonventionen. Det visar sig bland annat i hur kommunerna har lyft fram barns rätt till inflytande och delaktighet i sina riktlinjer och andra styrdokument. Jämställdhetsmål och riktlinjer för arbete

med jämställdhet saknas som regel.

### Brister i hantering av anmälningar

Själva mottagandet av anmälningar fungerar väl i de flesta kommuner. Men på många håll dröjer man sedan oacceptabelt länge med att ta ställning till om utredning ska öppnas eller inte.

Det förekommer att socialtjänsten trots signaler om alarmerande förhållanden avstår från att utreda om ett barn behöver skydd och stöd. Hanteringen av inkomna anmälningar varierar så mycket mellan olika kommuner att man kan säga att barnets bostadsort och inte innehållet i anmälan är avgörande för om barnets situation blir utredd.

### Barns behov utreds allt bättre

Barnutredningarnas kvalitet har förbättrats. Barn kommer till tals och deras åsikter beaktas. Socialtjänsten har utvecklat kompetens i att tala med barn och nämnderna gör grundligare bedömningar av vad barn behöver. Men det finns fortfarande brister. Barnet som person med egna styrkor och behov och barnets eget nätverk – viktiga personer förutom mamma och pappa – tillmäts alltför liten betydelse. Socialtjänsten gör inte heller risk- och skyddsbedömningar i tillräcklig omfattning och föräldrarnas, särskilt pappornas, omsorgsförmåga behöver utredas bättre.

Socialnämnderna visar stort intresse för att utveckla arbetet med utredningar. Handläggnings- och dokumentationssystemet Barns behov i Centrum (BBIC), som ger struktur och ett tydligt barnperspektiv i utredandet, har eller är på väg att införas, i de flesta kommuner i landet.

Även om utredningarna generellt sett blivit bättre finns det exempel på kommuner som visar allvarliga kvalitetsbrister.

### Ökat och varierat utbud av öppenvård

Kartläggningar visar att det finns ett stort och växande utbud av öppenvård men tillgången på öppna insatser varierar mycket mellan kommuner. Öppenvårdsformerna kan vara olika ingripande i barns och föräldrars liv, alltifrån en barngruppsverksamhet eller föräldrautbildning ett par timmar i veckan till dagliga familjepedagogiska insatser i det egna hemmet. De öppna insatserna erbjuds både som service och som bistånd och det är framförallt de mindre ingripande insatserna som erbjuds som service. En tydlig trend är att öppenvård oftare ges utan föregående behovsprövning. Socialtjänstens insatser blir på så sätt mer tillgängliga, men det finns samtidigt en risk för att barn inte får rätt stöd när deras behov inte först utreds.

De granskade öppenvårdsinsatserna är huvudsakligen av god kvalitet och barn och föräldrar upplever att de har varit delaktiga. De flickor, pojkar och föräldrar som intervjuats har varit nöjda. Det finns oftast ett system i verksamheterna för uppföljning och utvärdering men det finns också brister och oklarheter i planeringen av insatserna och i dokumentation av genomförandet.

### Barn i familjehem följs inte upp

Socialtjänstens arbete med familjehemsvården visar på stora brister. Det finns barn som placeras i familjehem utan rätts-säkra beslut och utan att familjehemmet först grundligt utretts. Det förekommer att barn placeras i jourhem under lång tid i av-vaktan på att ett familjehem ska tas fram och utredas. Tillsynen har också visat att planeringen är otillräcklig och ostrukturerad. Vårdplanerna, som ska beskriva innehållet i vården, är inte alltid utformade så att det går att följa barnet på ett systematiskt sätt. Det kan vara en förklaring till att socialtjänsten ofta försummar att följa upp för barnet så viktiga områden som skolprestationer

och hälsa.

Flickan eller pojken som bor i familjehem har rätt att få regelbundna besök av sin socialsekreterare och få möjlighet till enskilda samtal. Besök i familjehem sker för sällan och det är ingen självklarhet att barnet får möjlighet att tala med sin socialsekreterare i enrum. Kontinuitet och en någorlunda tät kontakt är viktigt för att ett barn ska lära känna och få förtroende för sin socialsekreterare men dessvärre får flickor och pojkar i familjehem ofta byta handläggare.

Det finns också kommuner med ett tydligt barnperspektiv där socialsekreterarna träffar barnen mer än vad som föreskrivs och under former som barnen får bestämma.

Många kommuner arbetar aktivt för att barnet ska kunna behålla kontakten med sina biologiska föräldrar. Barn i familjehem träffar i allmänhet föräldrarna kontinuerligt, ibland även andra anhöriga.

### Barn "hamnar mellan stolarna" på grund av tvister eller otillräcklig samverkan

I de flesta kommuner finns samverkansgrupper med exempelvis barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och skolan för att uppmärksamma och samverka kring barn som behöver stöd. Utvecklingen av projekt som drivs gemensamt har bidragit till att barn kan erbjudas tidig och samordnad hjälp från flera verksamheter. I många av de granskade kommunerna saknar dock socialtjänsten en strategi för samverkan kring barn som riskerar att fara illa. Det förekommer att flickor och pojkar med funktionshinder inte får det stöd de har behov av och rätt till och att deras behov inte utreds. Det är vanligt att barnen som behöver samordnade insatser får vänta på stöd. Det har hänt att barn som flyttar från en kommun till en annan har hamnat i situationer där de lämnats



utan stöd och skydd på grund av att kommuner har olika uppfattning om ansvaret för fortsatta insatser från socialtjänsten.

### Analys och slutsatser

Tillsynen inom hela barnområdet visar på stora skillnader i utbud, kvalitet och säkerhet mellan olika kommuners socialtjänst. För barnen och deras familjer, och även ur ett medborgarperspektiv, är det oacceptabelt att stödet från socialtjänsten i så hög grad beror på var barnet bor.

Samhällsförändringar har inneburit växande krav på socialtjänsten. Förväntningarna på vad socialtjänsten ska åstadkomma är stora, ansvarsområdena blir fler och nya målgrupper tillkommer. Efterfrågan på socialtjänstens insatser för barn och familjer speglar hur barnanpassat samhället är generellt sett och i vilken utsträckning samhället ger stöd till föräldrar. I utredningen Källan till en chans (SOU 2005:81) uttrycktes att allmänt förebyggande arbete är en uppgift främst för de verksamheter som har kontakt med alla barn. Ansvaret för tidigt stöd till barn och deras familjer måste vila på många olika verksamheter gemensamt – trots att socialtjänsten har det yttersta ansvaret.

- ▶ **Ambition och tydlighet hos kommunernas politiska nivå är avgörande för socialtjänstens arbete**  
Tillsynen visar på systematiska brister som inte kan förklaras med kunskapsbrist eller oförmåga hos enskilda handläggare. Kvalitetsbristerna beror istället ofta på avsaknad av struktur i planering och uppföljning av verksamheten. Ansvaret måste lyftas till ledningen som ska se till att kvaliteten utvecklas och säkras såväl på den övergripande planeringsnivån som i det praktiska arbetet.

- ▶ **Barns behov måste beaktas bättre när socialtjänstens arbete organiseras**  
Det är uppenbart att barns behov måste få företräde på ett bättre sätt när socialtjänstens arbete organiseras. Det måste finnas resurser och beredskap att agera inom en tidsrymd som är anpassad till barns utvecklingsnivå och situation. Barnets egen tidsuppfattning måste vägas in i planering och genomförande av insatser. I tillsynen noterades dröjsmål som inte var rimliga ur ett barnperspektiv; exempelvis vid hantering av anmälningar, i utredningar, inför placering i familjehem och i stöd till barn med funktionsnedsättningar.  
Socialtjänstens organisering måste, på ett annat sätt än vad som framkom i tillsynen, utgå från barns och familjers behov av kontinuitet. Barn och deras familjer ska så långt som möjligt slippa att byta socialsekreterare.
- ▶ **Prioriteringar har lett till en positiv utveckling inom delar av den sociala barn- och ungdomsvården**  
Den positiva utveckling som skett inom delar av den sociala barn- och ungdomsvården är ett resultat av medvetna prioriteringar. Kommunernas satsning på öppna insatser och de särskilda statsbidragen till öppenvårdsprojekten bedöms ha bidragit till utvecklingen när det gäller utbud och metoder. En stor andel av landets kommuner har genomfört utbildning i BBIC. Det har gjort avtryck i bättre barnavårdsutredningar.

► **Kunskapen om vad ett jämställdhetsperspektiv innebär behöver utvecklas**

För att kunna uppmärksamma och påverka skillnader i livsvillkor mellan flickor och pojkar, mammor och pappor måste ett jämställdhetsstänkande genomsyra hela arbetsprocessen; från bedömning av behov, till insatser och utfallet av dessa. Sveriges Kommuner och Landsting har för åren 2008 – 2010 fått medel till en bred utbildnings-satsning för en jämställd medborgarservice i kommunerna – något som kan utgöra ett välkommet stöd i arbetet för en jämställd socialtjänst.

► **Statistik och tydligare reglering av hanteringen av anmälningar behövs**

Statistik om anmälningar är en viktig kunskapskälla. Den kan analyseras och användas i socialtjänstens planering av insatser. Länsstyrelserna ser positivt på att Socialstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett system för utvidgad nationell statistik där anmälningar om barn som kan behöva socialtjänstens stöd och skydd ingår.

Länsstyrelserna anser, i likhet med kommittédirektiven för utredningen om skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (Dir. 2007:168), att tydligare regler kring utredning av anmälningar kan bidra till mer likvärdiga förhållanden i landet. Tillsynen har visat att det behövs en sådan lagreglering.

► **Det är viktigt att fortsätta stimulera utveckling och forskning**

Tillsynen i barnuppdraget har visat på vikten av att fortsätta att stimulera utveckling och forskning så att socialtjänsten får tillgång till fler evidensbaserade metoder och att kunskaper och erfarenheter sprids.

I tillsynen har särskilt uppmärksammats att kunskap om risk- och säkerhetsbedömningar behöver förbättras. Det gäller inte minst när barnet bevittnat eller varit utsatt för någon form av våld eller annat övergrepp. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att förbättra kunskapsstödet när det gäller våldsutsatta kvinnor och deras barn. Där ingår att kvalitetssäkra bedömningsinstrument som socialtjänsten kan använda sig av. Men det behövs bättre metodstöd för risk- och säkerhetsbedömningar också i andra fall.

► **Ökningen av öppenvård väcker nya frågor**

Öppenvård är idag av stor betydelse för att barn och deras familjer ska få stöd och hjälp. Tillsynen visar att utbudet av öppna insatser, och därmed också tillgången på stöd och hjälp, varierar mellan landets kommuner. Länsstyrelserna aktualiserar därför frågan om att i socialtjänstlagen föra in en bestämmelse att alla kommuner ska erbjuda öppna insatser och att vissa former av stöd ska finnas i alla kommuner.

En annan iakttagelse är att barn som behöver omfattande stöd riskerar att inte få sina behov tillräckligt utredda i de fall föräldrar hänvisas direkt till en öppenvårdsinsats. Det kan ifrågasättas om så ingripande insatser som familjehandling ska kunna erbjudas utan biståndsprovning och krav på dokumenterad uppföljning.

► **En kraftsamling behövs för att förbättra socialtjänstens arbete med familjehemsvården**

Ansvar för barn i familjehem är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. Förutsättningarna för att barnet ska garanteras en trygg och bra vård är noga reglerade i lagstiftningen, men det finns ändå stora kvalitetsbrister i socialtjänstens arbete. I direktiven till utredningen med uppdrag se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn (Dir 2007:168) ingår att se över familjehemsvården. Länsstyrelserna vill understryka betydelsen av detta uppdrag.

Det behövs dessutom en uppföljande och grundligare tillsyn av familjehemsvården än vad som varit möjligt att genomföra inom barnuppdraget. Ett förslag är att länsstyrelserna, i likhet med vad som gällde för HVB-uppdraget, får extra resurser för en omfattande tillsyn av kommunernas familjehemsvård under 2009.

### **Tillsynens omfattning och effekter av tillsynen**

Regeringsuppdraget har i huvudsak genomförts i alla sina delar i alla län, undantaget tillsyn av all öppenvård. Alla län har gjort en kartläggning av öppenvården och de flesta har sedan granskat ett urval av verksamheter med mer ingripande insatser.

Barnuppdraget, och resursförstärkningen för att genomföra uppdraget, har medfört en kraftig ökning av länsstyrelsernas samlade tillsyn inom barn- och familjeområdet under åren 2006 och 2007. Uppföljning av tillsynsresultaten kommer att fortsätta även under år 2008 då många granskningar genomförts under senare delen av hösten 2007. Många länsstyrelser har avslutat eller kommer att avsluta barnuppdraget genom att bjuda in respektive

läns kommuner till seminarier där tillsynsresultaten presenteras, särskild vikt kommer att läggas vid planeringsfrågor. Många län har eller kommer att sammanställa resultatet från barnuppdraget i en särskild länsrapport.

Som effekt av tillsynen har kommuner åtgärdat påtalade brister eller presenterat åtgärdsplaner. Det kan röra sig om att tillsätta tjänster, genomföra kompetensutveckling, förbättra rutiner eller förändra organisationen. Länsstyrelser har i återföring av tillsynen visat på förbättringsområden och har kunnat bidra med kunskap för att främja kvalitetsutvecklingen.

Tillsynen har också medfört att det politiska ansvaret lyfts fram. Återföringen av resultat till politiker och verksamhetsansvariga har varit utmärkta tillfällen för dialog. I mötena har de barn som behöver socialtjänstens stöd varit i fokus.

Den breda och omfattande tillsynen i barnuppdraget har för länsstyrelserna inneburit utveckling av metoder och ett gemensamt synsätt. Alla länsstyrelser har i tillsynen talat med barn. De flickor och pojkar som intervjuats har bidragit med sin syn på vad som är angeläget och det har varit både värdefullt och lärorikt.



Foto: Husbygge. Margareta Florin, Länsstyrelsen i Stockholms län.



Bild: Ingram Publishing.

## Genomförandet av barnuppdraget

### Bakgrund

Barnuppdraget har spämt över ett mycket brett område inom den sociala barn- och ungdomsvården, från att länsstyrelserna ska påverka kommunernas planering till att se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när kommuner och andra huvudmän tvistar. Tillsyn av alla offentliga och enskilda verksamheter som ger barn och unga insatser har ingått i uppdraget liksom socialtjänstens hantering av anmälningar, kvaliteten i barnutredningar och uppföljning av familjehemsvård. Tillsynen skulle enligt uppdraget vara strukturerad och operativ.

Alla länsstyrelser tilldelades medel under 2006 och 2007 för att förstärka tillsynen. Medlen skulle bland annat användas till

nya tjänster inom social omvårdnad och kom sedan genom ett nytt regeringsbeslut att tidsbegränsas till den 1 juli 2007.

Denna gemensamma länsstyrelserapport ska enligt uppdraget lämnas till regeringen senast den 1 april 2008. Rapporten redovisar den genomförda tillsynen; iakttagelser, styrkor, brister och trender. Rapporten redovisar den verksamhetstillsyn som gjorts men endast undantagsvis erfarenheter från enskilda ärenden som har beröring med barnuppdraget. Uppgifter om länsstyrelsernas insatser för att komma tillräta med bristerna och vad insatserna har lett till samt hur många förstärkningstjänster som tillförts barnuppdraget finns också med.

Länsstyrelserna har fått särskilda medel och förlängd tid till och med år 2008 för att kunna granska alla Hem för vård eller boende (HVB). Även institutioner som tar emot både barn och föräldrar ska ingå i granskningen. HVB-tillsynen redovisas i en separat rapport till regeringen. Länsstyrelserna och Socialstyrelsens samverkansgrupp har gemensamt tagit ansvar för den del i barnuppdraget som gäller tillsyn av HVB.

### **Länsstyrelsernas utgångspunkter**

#### **Nyckelfrågor**

Länsstyrelserna har enats om hur barnuppdraget ska tolkas och har tagit fram nyckelfrågor för de olika områdena. Frågorna har alla länsstyrelser haft som utgångspunkt för att besvara via tillsynen. Nyckelfrågorna utgår från socialtjänstlagen (SoL) och rör barns rättssäkerhet. Barnperspektivet och jämställdhetsaspekter har funnits med inom alla områden.

### **Barnkonventionen**

Barnkonventionen uttrycker att alla barn har rätt till god omvårdnad och att få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. Barnkonventionen är införlivad i socialtjänstlagen och det innebär att beslut skall utgå från barns bästa. Barn skall kunna vara delaktiga utifrån sin mognad och ålder och har rätt att komma till tals och att få information. I tillsynen har frågorna om barns bästa, skyddsaspekter och hur barn kommit till tals i kontakter med socialtjänsten varit självklara. Länsstyrelserna har också rekommenderats att i tillsynen tala med barn som bor i familjehem eller får öppenvårdsinsatser. Samtalen med barnen har rört om de känner sig delaktiga, om de tycker att de får hjälp och är trygga i det stöd de får via socialtjänsten.

### **Jämställdhet**

Regeringens mål med jämställdhetspolitiken är att motverka och förändra system som konserverar fördelningen av makt och resurser mellan könen. Strukturella skillnader i samhället påverkar levnadsförhållanden och förväntningar på flickor och pojkar, kvinnor och män. Forskning visar att den sociala barnavården speglar traditionella föreställningar om kön och familjeliv. I tillsynen har länsstyrelserna dels ställt frågor om socialtjänstens arbete med jämställdhet och dels försökt att, där det varit möjligt ur tillsynens resultat, se och analysera skillnader.

### **Metoder och organisation**

#### **Samverkan inför tillsynen**

Länsstyrelserna har genomfört uppdraget i samverkan. En arbetsgrupp (arbetsgruppen för barnuppdraget) har tolkat upp-

dragen, utarbetat metodstöd för tillsynen och svarat för denna gemensamma rapport. Länsstyrelsernas socialdirektörer har fastställt en projektplan för arbetet. Alla län har i tillsynen utgått från samma tolkningar av uppdragen och nyckelfrågorna. Rapporten har förankrats hos socialdirektörerna.

Det har varit en viktig utgångspunkt att länsstyrelserna ska kunna anpassa tillsynsaktiviteterna till de regionala förhållandena. Uppdraget att granska barnutredningar gäller tillsyn i samtliga kommuner. I de andra uppdragen har ett urval kunnat göras av kommuner exempelvis utifrån kriterier som när tillsyn tidigare genomförts och tidigare uppmärksammade brister. Även om undersökningen inte ger underlag för statistiska generaliseringar ger den omfattande tillsynen en god genomlysning av de förhållanden som rör stora delar av den sociala barn- och ungdomsvården. Iakttagelser från tillsynen ger sammantaget en bred bild av styrkor, brister och trender i socialtjänstens arbete med barn och unga och deras familjer.

### Metodstöd

Arbetsgruppen har lämnat råd till länsstyrelserna om hur de olika deluppdragen kan genomföras med hjälp av obligatoriska nyckelfrågor och frågeställningar som har stöd i lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd. En del metoder och tillsynsmallar har tidigare prövats, till exempel kollegiegranskning vid tillsyn av barnutredningar. Arbetsgruppen har därutöver tagit fram enkäter för kartläggning av kommunernas öppenvård och utarbetat intervjufrågor. Arbetsgruppen träffade inledningsvis några barn som bott i familjehem för att rådgöra om vilka frågor man bör och kan ställa till barn i tillsynen. Allt material som tagits fram har funnits tillgängligt på länsstyrelsernas gemensamma intranät. Den personal som har arbetat med barnuppdraget har bjudits in till

seminarier vid två tillfällen, i maj respektive september månad 2006, och där har materialet presenterats.

### Underlag för rapporten

Tillsynsbesluten har registrerats i länsstyrelsernas och Socialstyrelsens databas Natilos. Där registreras uppgifter om vad som har granskats och om länsstyrelsen funnit brister. Arbetsgruppen har i Natilos hämtat uppgifter om antal tillsynsbeslut i de olika uppdragen och också där tagit del av länsstyrelsernas beskrivningar av tillsynen. Styrkor och brister har hämtats ur materialet och sedan återförts och kontrollerats vid ett erfarenhetsutbyte med handläggare från olika länsstyrelser under en studiedag i oktober 2007. Kompletterande frågor ställdes i enkätform till länsstyrelserna i februari och december månad 2007.

Uppgifter om antal tilldelade förstärkningstjänster och när de tillsattes bygger på enkät till socialdirektörerna under mars månad 2007.



Bild: Par med barn. Länsstyrelsen i Stockholms län.



## Resurser och omfattning av tillsynen

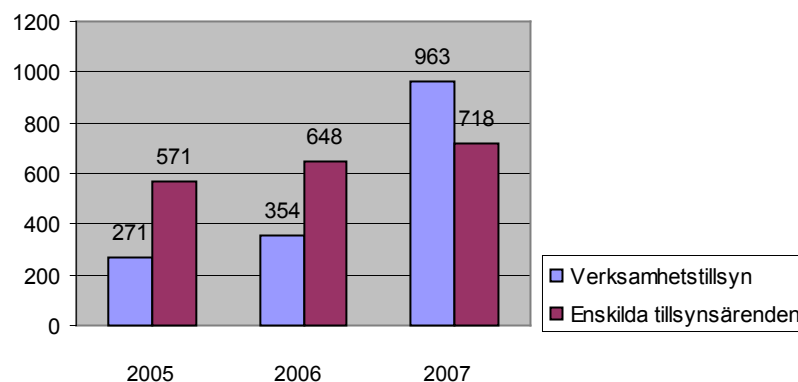
### Förstärkta resurser

Vid ingången av 2006 fanns cirka 40 heltidstjänster för tillsyn inom barn- och familjeområdet. Länsstyrelserna har under 2006 tillsatt 35,5 nya tjänster av de medel som beviljats av regeringen (den arbetsmarknadspolitiska satsningen i regleringsbrevet år 2006) och som tillförts tillsynen av socialtjänstens verksamhet för barn och unga. Detta är en rejäl resursförstärkning. Hälften av de nya tjänsterna tillträdde först under tredje kvartalet 2006 på grund av att rekryteringsprocesserna tog tid. Eftersom de nya medarbetarna måste introduceras blev det en fördröjning innan det var möjligt att i full skala genomföra uppdragen.

### - och ökad tillsyn

Tillsynen inom barn- och familjeområdet har ökat från 2005 – innan förstärkningstjänsterna tillsattes – till och med 2007. Ökningen gäller både antalet verksamhetstillsyner och antalet enskilda tillsynsärenden.

Tabell: Antal tillsyner inom hela barn- och familjeområdet åren 2005 - 2007



*Notering: I underlaget finns inte medräknat den ärendegrupp som tillkom genom lagändringen den 1 juli 2006 och som gäller länsstyrelsernas bevakning av ej verkställda beslut och domar. Cirka 1000 tillsynsärenden avseende barn- och familj i denna ärendegrupp har registrerats under 2006 och 2007.*

*Källa: Natilos.*

### Verksamhetstillsyn inom barnuppdraget 2006 – 2007

De flesta registrerade tillsynerna avser barnavårdsutredningar eftersom den delen av uppdraget skulle genomföras i alla kommuner.

Två av deluppdragen är inte renodlade tillsynsuppdrag: Uppdraget att påverka kommunerna att planera har genomförts på flera sätt, bland annat genom seminarier och i återföring av tillsynsresultat. Uppdraget att se till att barn unga inte hamnar mellan stolarna har även innefattat rådgivningsinsatser. Där finns också enskilda tillsynsärenden med som underlag i redovisningen.

Tabell: Antal verksamhetstillsyner per granskningsområde

Granskningsområde	Antal verksamhetstillsyner
Planering	74
Öppenvård	75
Anmälningar	188
Barnavårdsutredningar	340
Socialtjänstens arbete med familjehemsvården	128
Barn som riskerar att hamna "mellan stolarna"	55
Hem för vård eller boende	282
Summa tillsyner totalt	1142

*Notering: Tillsyner som har genomförts under hösten 2007 men som avslutats först under februari 2008 är inkluderade i denna tabell (ej i föregående tabell). Källa: Natilos.*

# Påverka kommunernas planering

## Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 påverka kommuner att aktivt planera för de resurser som behövs för att barn och unga ska få den vård, omsorg och tillsyn som de behöver.

## Länsstyrelsens tolkning av uppdraget

Uppdraget gäller inte alla kommuner. Tillsyn har exempelvis kunnat göras i ett urval kommuner där tidigare tillsyn visat på brister. Kommunernas planering för barns och ungas behov har även kunnat finnas med som en röd tråd i de övriga uppdragen.

Uppdraget innebär granskning av hur kommunerna tar reda på vilka behov barn och unga har, hur kommunerna planerar för att tillgodose behoven hos de barn som behöver socialtjänstens stöd och hur kommunerna ser till att ha en god kvalitet i socialtjänstverksamheten. Utgångspunkter har varit dels om planeringen fokuserar på barns bästa och barns rätt att komma till tals och dels om kommunerna i sin planering ser till att pojkar och flickor har samma förutsättningar att få sina behov tillgodosedda.

Kommuner har även kunnat påverkas att aktivt planera för barn i andra former än genom tillsyn, exempelvis i seminarier.

## Nyckelfråga

- Planerar kommunen aktivt för att säkerställa att det finns resurser för barn och unga i behov av socialtjänstens stöd på såväl övergripande nivå som på verksamhets- och individnivå?

## Genomförandet

### Omfattning och metoder

Det finns sammanlagt 74 beslut om planering registrerade som verksamhetstillsyner i Natilos. Fjorton län har valt att särskilt tillsyna planering och kvalitet på övergripande nivå. Frågor om hur socialtjänsten planerar har funnits med även i tillsyner av barnavårdsutredningar, anmälningar samt familjehemsvård.

Dialog med den politiska och administrativa ledningen har varit viktig för tillsyner på den övergripande nivån. Länsstyrelserna har fört samtal med socialnämndens arbetsutskott samt chefer och handläggare från socialtjänsten och har då utgått från

gemensamma frågeområden. Frågorna har berört verksamhetens mål och nämndens riktlinjer inom barnområdet, kvalitetsarbetet och hur barnperspektiv och jämställdhetsperspektiv beaktas. Några länsstyrelser har genom enkätundersökningar fått kunskap om kommunernas planerings- och kvalitetsarbete.

Resultatet av tillsyner som genomförts i de andra delarna av barnuppdraget har varit utgångspunkt för diskussioner med berörda kommunala chefstjänstemän och politiker i återföringsträffar, seminarier eller temadagar i samtliga län.

Frågan om hur kommuner planerar för resurser har aktualiserats också i länsstyrelsernas uppdrag att följa upp beslut och domar som inte verkställs inom skälig tid. Kommunerna rapporterar sedan september 2006 varje kvartal de beslut som inte har verkställts inom tre månader och anledningen till detta. Länsstyrelserna ska ta ställning till om dröjsmål med att verkställa beslut är oskäligt och i så fall ansöka om sanktionsavgift hos Länsrätten.

Länsstyrelserna har varit medarrangörer för Socialstyrelsens konferenser om de nya kvalitetsföreskrifterna inom socialtjänsten (SOSFS 2006:11). I föreskrifterna ställs krav på ett ledningssystem för kvalitet i socialtjänstens verksamheter. Sju regionala konferenser som har riktat sig till politiker och ledande tjänstemän har arrangerats med sammanlagt 1200 – 1500 deltagare. Kommuner som arbetat aktivt med kvalitetsfrågor inom barn och familjeområdet har i alla konferenserna medverkat med föreläsningar och på så sätt spridit sina erfarenheter.

**K**ommunerna ska planera sin verksamhet och se till att det finns resurser för att tillgodose behov hos de barn och unga som behöver socialtjänstens stöd.

Kommunerna ska se till att socialtjänsten har tillgång till uppdragstagare som kontaktpersoner, kontaktfamiljer och familjehem och att det finns ett varierat utbud av insatser så att individuella behov kan tillgodoses. Det ska också finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet inom socialtjänstens verksamhet; rekrytering och kompetensutveckling behöver också planeras.

( SoL 1 kap 2 §, 3 kap 3 §, 5 kap 1 § och 6 kap 2 §)

### Länsstyrelsernas iakttagelser

#### Planering

Länsstyrelserna har hos kommunernas företrädare sett både engagemang och ambitioner för målgruppen barn. De flesta kommuner planerar aktivt för att utveckla samverkan kring tidiga insatser och förebyggande arbete och utbudet av insatser inom öppenvården växer. Många kommuner har en uttalad viljeinriktning att nå barnet och dess familj med tidiga insatser och att minska placeringar utanför det egna hemmet. I granskningarna framkommer att kommunerna i allmänhet planerar aktivt för att det ska finnas resurser för barn, men att planeringen i många kommuner inte görs systematisk.

Det finns också exempel på kommuner som saknar målbe-

skrivningar och strategier för att utveckla barn- och ungdomsvården och för att uppnå en god kvalitet.

I merparten av de granskade kommunerna sammanställs statistik av anmälningar, genomförda utredningar och beviljade insatser kontinuerligt. Däremot är det inte självklart att denna kunskap analyseras och systematiseras så att den kan användas som underlag i planering av socialtjänstens resurser. Ett gott exempel på planering efter behovsanalys är det arbete som pågår i Nacka kommun. Där har olika målgrupper och deras behov kartlagts och analyserats för att användas i budgetarbetet.

Det finns ett stort antal ej verkställda beslut inom individ- och familjeomsorgen. Första kvartalet 2007 uppgick antal ärenden som inte hade verkställts inom tre månader till cirka 930 stycken. Besluten gäller främst bistånd till kontaktfamiljer och kontaktpersoner för barn och unga. Ett skäl till att beviljade insatser inte verkställs uppges vara att det inte finns personer eller familjer att tillgå. Kommunerna saknar i stor utsträckning planering för framtida behov. Det har framkommit att kommunerna nu har börjat prioritera dessa ärenden och i vissa kommuner har extra resurser tillsatts för att förstärka rekryteringsarbetet. Detta gäller bl. a. i kommuner i Västra Götaland och i Skåne.

Länsstyrelserna har sett att kommuner inte är tillräckligt aktiva i arbetet med att rekrytera, utbilda och ge stöd till kontaktpersoner, kontaktfamiljer och familjehem. I granskning av sex kommuner/stadsdelar i Stockholms län konstateras att flertalet av kommunerna har svårigheter att rekrytera hem och att hitta ett familjehem eller kontaktfamilj som svarar mot barnets eller ungdomens behov. Det är också vanligt att barn bor långa perioder i jourhem, vilket kan tyda på svårigheter att hitta familjehem. Vissa kommuner använder privata organisationer för att kunna rekrytera. Ett annat skäl för att anlita privata organisationer är

att man har haft svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens för handläggning och rekrytering inom förvaltningen. För att kunna erbjuda familjehemmen samma stöd som de privata organisationerna har Linköpings kommun valt att anställa konsulenter med uppgift att ge stöd dygnet runt till familjehemmen.

### Kvalitet

I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2006:11) ställs krav på socialnämnden som ansvarar för ledningen av socialtjänsten att inrätta ett kvalitetssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Syftet är att få systematik i arbetet med att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheterna. Det krävs att det finns en tydlig struktur som är väl integrerad och samordnad med socialtjänstens befintliga struktur och processer för budget- och verksamhetsplanering. I budgeten sätts de ekonomiska ramarna för verksamheterna och i verksamhetsplanen anges bland annat vision, mål, ambitioner rörande kvalitet och produktivitet samt olika aktiviteter. För kvalitetsarbetets trovärdighet är det viktigt att det finns en koppling mellan mål, resurser, befogenheter och resultat.

I länsstyrelsernas redovisningar framgår att socialnämnderna kommit olika långt i arbetet med att utarbeta kvalitetssystem som har tydlig struktur och koppling mellan mål, resurser, befogenheter och resultat. Satsningar på att utveckla heltäckande kvalitetssystem pågår på flera håll i landet. Till exempel har Stockholms stadsdelsnämnder utvecklat en gemensam struktur för samtliga stadsdelar som innebär att stadsdelarna ska använda sig av samma begreppsapparat i uppföljningsarbetet.

Det finns i allmänhet brister i kommunernas uppföljning och utvärdering av insatser på både övergripande-, verksamhets- och individuell nivå. Flera län har uppgivit att socialtjänsten inte har system för uppföljning av sin verksamhet utöver det ekonomiska

utfallet. Motsatsen finns också i t. ex. Stockholms och Östergötlands län som redovisat att handläggningen inom socialtjänstens myndighetsgrupper följs upp. I uppföljningen ingår bl. a. brukarundersökningar, klagomålshantering, uppgifter från socialtjänstens verksamhetssystem, stickprovskontroller, interna medarbetaundersökningar och ekonomisk uppföljning. System och rutiner för klagomåls- och synpunktshantering finns i de flesta kommuner och presenteras också för medborgarna på olika sätt; ofta på kommunens hemsidor.

Kommuner tillfrågades om hur de säkerställer kompetens och kontinuitet när det gäller personal och arbetsledning. En genomtänkt och övergripande planering utifrån verksamhetens behov av kompetensutveckling finns inte alltid. Tillsynen ger olika bilder av svårigheterna att rekrytera personal med tillräcklig erfarenhet och kompetens. Det förekommer att socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning inom barnområdet inte är socionomer. Flera län har i granskningen uppmärksammat att det varit stor omsättning på de socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning. Vissa kommuner har använt sig av inhyrd personal från bemanningsföretag för att klara akuta personalsituationer. När personalomsättningen är hög påverkas kvaliteten negativt – i en kommun uppgav ledning och personal att personalbyten lett till ökning av placeringar av barn och unga. För att behålla och utveckla sin personal satsar en del kommuner extra på kompetenshöjande utbildningar och särskilt stöd till nyutexaminerade och nyanställda socionomer genom bland annat mentorskap. Extern handledning finns i allmänhet tillgänglig för socialtjänstens personal.

### **Barnperspektivet**

Stora kommuner arbetar som regel mer medvetet med att förankra barnkonventionen på övergripande, verksamhets- och individnivå och har oftare än mindre kommuner styrdokument och handlingsplaner som utgår från barnkonventionens artiklar. Begreppet barnkonsekvensanalys uppfattas som svårtolkat. Andra metoder används i många fall för att fånga barns bästa.

Ett barnperspektiv finns oftast uttryckt i allmänt hållna formuleringar i de övergripande målen, exempelvis att barns bästa ska vara vägledande. I styrdokumentet på övergripande nivå lyfts sällan fram barns och ungas rätt till inflytande och delaktighet. Det saknas också ofta konkretiseringar av barnkonventionens innebörd på verksamhetsnivå och det saknas system som säkerställer att barns rättigheter tillgodoses.

Östersund är en kommun som arbetar strategiskt med barnkonventionen på alla nivåer. Socialnämnden har fastställt mål som utgår från konventionens artiklar. Vissa mål har brutits ner och varje enhet och avdelning har i en handlingsplan konkret formulerat i sina egna mål hur ett barnperspektiv ska förverkligas i det praktiska arbetet med barnet och dess familj. Målen följs upp och redovisas till nämnden.

Merparten av landets kommuner har utbildats, eller utbildas för närvarande, i handläggnings- och dokumentationssystemet Barns behov i Centrum (BBIC, se sidan 31). BBIC, som utgår från barnkonventionen och socialtjänstlagen, för med sig ett tydligt barnperspektiv i handläggningen inom socialtjänsten. För många kommuner har utbildning i BBIC gett insikt om ytterligare kompetensbehov, bland annat i barnsamtal.

### Jämställdhetsperspektivet

Jämställdhetsperspektivet uppmärksammas sällan i socialtjänstens verksamhetsplanering. För att uppnå en hållbar integrering av jämställdhetsperspektivet måste perspektivet finnas med i arbetsprocesserna och i system för styrning, som policy- och måldokument, verksamhetsplanering, uppföljning och utvärdering.

Granskning av dokument och verksamhetsplaner visade att det sällan fanns formuleringar utifrån flickors och pojkars behov i sådana dokument och det var inte heller vanligt att den dagliga verksamheten påverkades av tankar om flickors och pojkars skilda behov och erfarenheter. Det behövs könsuppdelad statistik över insatser och resurser så att fördelningen av resurser mellan flickor och pojkar kan följas upp.

### Trender

- ▶ De förändringar i socialtjänstlagen som ger länsstyrelserna möjlighet att ansöka om sanktionsavgifter vid ej verkställda beslut och domar har ökat politikernas motivation att planera för att det ska finnas resurser för verkställighet av de beslutade insatserna.
- ▶ Kommunerna blir allt bättre på att informera om vad socialtjänsten kan erbjuda. Det är till exempel vanligt att kommunerna på sina hemsidor presenterar utbudet av öppenvårdsinsatser.
- ▶ Kommunerna är mer medvetna om vikten av att utveckla kvalitetssystem för att följa upp verksamheten. Det fanns god insikt i kraven på och betydelsen av ett led-

ningssystem för kvalitet och i flertalet kommuner pågår ett kvalitetsutvecklingsarbete

### Analys och förslag till förbättringar

Kommunerna planerar inte och följer inte upp individ- och familjeomsorgens arbete med stöd och skydd för utsatta barn på ett strukturerat sätt. Det är angeläget att arbetet med barn uppmärksammas på ledningsnivå och att politikerna tar större ansvar för utveckling av socialtjänstens arbete med barn. För att arbetet med barn och deras familjer ska vara möjligt att systematiskt följa och förbättra krävs ett fungerande kvalitetssystem. De nya kvalitetsföreskrifterna är ännu inte förankrade i kommunerna, möjligen behövs ytterligare satsning för att få dem kända.

Socialtjänstens verksamhet måste vara organiserad så att barns behov ges företräde i olika sammanhang. Det är av stor betydelse att det finns en flexibilitet i organisationen utifrån barnets behov av kontinuitet.

Också barnperspektivet behöver ytterligare förankras. Innebörden av ett barnperspektiv måste konkretiseras för att få genomslag i praktiken. Barn och ungas rätt till inflytande och delaktighet bör synliggöras i de styrdokument som gäller socialtjänstens arbete med barn och ungdomar.

Socialtjänsten behöver också utveckla sin kunskap om jämställdhetsfrågor så att integrering av jämställdhetsperspektivet får avtryck i socialtjänstens verksamheter.





# Barnvårds- anmälningar

## Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 granska hur kommuner hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister.

## Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget

Uppdraget avser inte alla kommuner. Det har stått varje länsstyrelse fritt att välja vilka och hur många kommuner som skulle ingå i tillsynen. Även andra typer av avgränsningar kunde göras exempelvis utifrån barnens ålder, problematik och dylikt. Exempelvis kunde det i det här sammanhanget vara aktuellt att uppmärksamma de anmälningar som handlade om barns förhållanden när modern utsatts för våld.

## Nyckelfrågor

- Får barn som är i behov av skydd och stöd sina behov utredda?
- Är socialtjänstens ställningstagande att inte inleda utredning rimligt?
- Fungerar socialtjänstens mottagande av anmälningar?

## Genomförandet

Sammanlagt har 188 verksamhetstillsyner genomförts, varav 16 är uppföljningar. Länsstyrelserna har huvudsakligen besökt socialkontoren, granskat inkomna anmälningar och intervjuat personal.

Några länsstyrelser har gjort tillsyn i samtliga kommuner, men de flesta har gjort ett urval. I något län har man valt kommuner där man fått indikationer på att det finns brister. Andra har gjort urval i syfte att kunna spegla situationen i länet på ett relevant sätt. Man har då antingen gjort ett slumpmässigt urval bland kommunerna eller ett strategiskt urval med utgångspunkt från kommunernas storlek. Några län har enbart granskat sådana anmälningar som inte lett till utredning. Det finns bl.a. ett samarbete mellan Dalarna, Gotland, Gävleborg, Värmland, Västmanland och Örebro där man i varje kommun gått igenom trettio anmälningar som inte föranlett utredning. Det rör sig om tre kommuner i varje län. Blekinge har valt ut hanteringen av anmälningar som rör barn utsatta för våld och barn som upplevt våld i hemmet.

## Länsstyrelsens iakttagelser

### Får barn som är i behov av skydd och stöd sina behov utredda?

Hur inkomna anmälningar hanteras varierar från kommun till kommun. Så mycket att man kan påstå att var barnet bor är avgörande för om barn som är i behov av skydd eller stöd får sina behov utredda eller inte. Mottagandet av anmälningar fungerar i de flesta fall väl. Det är det sätt på vilket socialtjänsten bedömer om en utredning ska inledas eller inte med anledning av anmälan som varierar mellan kommunerna. Uppdraget till länsstyrelserna motiverades av att utredningar visat att det förekommer att anmälningar inte behandlas och att allt för få anmälningar leder till utredning. Länsstyrelsernas tillsyn bekräftar i stort denna bild.

### Är socialtjänstens ställningstagande att inte inleda utredning rimligt?

När en anmälan kommer till socialtjänsten ska en bedömning göras om det kan finnas skäl att anta att ett barn kan vara i behov av skydd eller stöd. I så fall ska utredning öppnas. Om det redan från början står klart att socialtjänsten inte kan eller bör vidta några åtgärder ska utredning inte inledas. Ett sådant ställningstagande ska motiveras och dokumenteras. Så sker inte alltid och det är mycket vanligt att dessa s.k. förhandsbedömningar drar ut på tiden. Det har inte gått att ange någon exakt tidsgräns för hur lång tid en sådan bedömning får ta. Om det av anmälan framgår att barnet kan ha ett skyddsbehov bör bedömningen göras samma dag som anmälan kommer in. Länsstyrelserna har noterat när förhandsbedömningarna har dröjt mer än en till två veckor. Av 21 länsstyrelser har 18 lyft fram de långa förhandsbedömningarna som en återkommande iakttagelse.

Det är vanligt att socialtjänsten dröjer mer än en månad och i många kommuner mer än ett par månader innan man tar ställning till om utredning ska inledas eller inte. Ibland är socialtjänsten helt passiv under denna tid. Man har då oftast bedömt att några akuta insatser inte är nödvändiga och anmälan blir liggande. Det förekommer också att socialtjänsten är mycket aktiv och inom ramen för förhandsbedömningen de facto genomför en utredning och efter detta beslutar att inte inleda utredning. Det förekommer att man tar kontakter med utomstående men det vanligaste är att man har ett eller flera samtal med vårdnadshavarna och ibland också med barnet. Påfallande ofta präglas socialtjänstens kontakter med familjen av en bristande metodik. Man skickar brev med kallelser och när föräldrarna inte hör av sig skickas nya brev. Det händer också att man följer ett barns förhållanden genom förnyade kontakter med anmälaren under en tidsperiod och därefter beslutar att inte utreda.

De långa förhandsbedömningarna gör att det ibland hinner hända nya traumatiska saker i barnens liv.

*En liten pojke berättade för skolsköterskan att han blev slagen hemma och antydde att pappan slog honom med livrem. Skolan gjorde anmälan till socialtjänsten som efter ett par veckor fortfarande inte hade vidtagit några åtgärder. Då hittades pojken utomhus. Hans pappa hade tagit stryptag på honom och nu vågade pojken inte gå hem.*

Det är inte ovanligt att andra delar av socialtjänsten gör anmälningar om att barn kan behöva stöd och att man ändå dröjer med att utreda.

*Flyktingmottagningen anmälde behov av insatser för en 12-årig flicka, som man visste hade svåra upplevelser bakom sig. Nu visade hon åter tecken på att inte må bra. Hon började tappa håret och gick upp i vikt. Anmälan blev liggande över sommaren.*

Barn har en annan tidsuppfattning än vuxna. För en 12-åring är ett sommarlov en lång tidsperiod.

Andelen anmälningar som leder till att utredning öppnas varierar från cirka 20 procent till cirka 80 procent mellan olika kommuner och stadsdelar. Länsstyrelsen har i många fall haft svårt att värdera de motiveringar som socialnämnden har givit till att utredning inte ska inledas. Det finns inte någon tydlig reglering av hur de sakförhållanden som ligger till grund för ställningstagandet att utredning inte ska inledas ska dokumenteras.

Länsstyrelserna har gjort sina bedömningar utifrån den dokumentation som funnits och de intervjuer som man har genomfört med handläggare och arbetsledning. Det finns kommuner och stadsdelar där länsstyrelsen har delat socialtjänstens bedömning i samtliga fall då man gjort ställningstagandet att inte inleda utredning. I dessa kommuner ser socialtjänsten inte enbart till vilken händelse eller företeelse som har föranlett anmälan utan man har gjort en omsorgsfull bedömning av hela situationen och vägt in all den information som finns hos socialtjänsten. Det är fråga om kommuner där de flesta barn blir utredda när en anmälan kommer till socialtjänsten.

Det finns andra kommuner där länsstyrelsen har bedömt att barn kan vara i behov av stöd eller skydd i mer än hälften av de fall socialtjänsten kommit fram till att utredning inte ska inledas. Det underlag socialtjänsten har för sitt ställningstagande är då

ofta bristfälligt. Ibland har man inte tagit del av den kunskap som finns om barnet och familjen i den egna organisationen. Inte heller har man gjort någon riskbedömning och det förekommer att man använder sig av slentrianmässiga formuleringar.

Det kan bero på rena kunskapsbrister. I vissa kommuner förefaller personalen okunnig om de risker som är förknippade med att växa upp i en familj där föräldrarna missbrukar eller där modern är utsatt för våld. Polisen har blivit mera konsekvent när det gäller att anmäla när barn finns med i bilden i samband med brott och missbruk. Detta innebär dock inte att socialtjänsten alltid uppfattar att barnen kan vara i behov av stöd.

*I ett fall kom en anmälan från polisen om att man kallats till ett hem där fyra barn, det äldsta var elva år, var ensamma med sin far som var berusad. Barnens mor och andra vuxna kom till hemmet. Polisen omhändertog fadern för att garantera barnen och kvinnans säkerhet eftersom mannen var hotfull och oberäknelig. Socialtjänsten inledde inte utredning. Man skickade ett brev till fadern med en kallelse till ett möte, men det framgick inte av dokumentationen huruvida han hade kommit.*

*Till en kommun inkom två av varandra oberoende anmälningar om att modern i en familj med tre barn misshandlades av maken. Efter kontakter med kvinnan beslutade man vid båda tillfällena att inte inleda utredning. Först efter den tredje anmälan inleddes utredning. Då hade hyresvärden sagt upp familjen på grund av de störningar som våldet orsakade övriga hyresgäster i huset.*

Flera länsstyrelser lyfter fram att barnperspektivet inte ges tillräckligt utrymme vid bedömningen av inkomna anmälningar. I de flesta fall kan föräldrar företräda sina barn och om socialtjänsten erbjuder insatser kan föräldrarna ta emot stöd till de barn som behöver det. Socialtjänsten lägger också stor vikt vid föräldrarnas förmåga och hur de ser på behovet av stöd och hjälp. Men barn har också rätt att få komma till tals i frågor som rör dem och det är deras behov som ska stå i centrum för socialtjänstens arbete. Barnet självt blir inte lyssnat till när socialtjänsten efter ett samtal med föräldern beslutar att inte inleda utredning. Det kan, som ovan gälla situationer när barn bevittnar våld i hemmet men även barn som befinner sig i andra levnadsomständigheter.

*En anmälan kommer från en beroendeklinik med anledning av att de hyser stor oro för en 17-årig flicka. Fadern vårdas på grund av alkoholberoende. Socialtjänsten ringer upp modern som bekräftar problemen. Hon säger att hon tror att de kan klara detta själva. Socialtjänsten beslutar att inte inleda utredning. Man har inte haft någon kontakt med flickan.*

Socialtjänstens utredningsresurser uppfattas ofta som otillräckliga vilket kan leda till att man gör omedvetna eller medvetna prioriteringar och att man av det skälet inleder utredning bara när man från början tycker sig se att insatser är nödvändiga eller där föräldrarna är hjälpsökande.

Det har varit svårt att se om det finns några skillnader i hur man behandlar flickor respektive pojkar. Många kommuner har överlag en bristfällig statistik och det är svårt att få fram några könsspecifika uppgifter. Viss problematik, exempelvis självskadebeteende, anmäls oftare när det gäller flickor. Anmälningar

om kriminalitet gäller vanligen pojkar. Länsstyrelserna har noterat vissa skillnader när det gäller socialtjänstens benägenhet att inleda utredning. I ett län är det tydligt att tonårpojkar är den grupp som i minst utsträckning blir utredd. I en kommun i ett annat län noterar länsstyrelsen att pojkar som omhändertas enligt lagen om berusade personer eller tas omhand av sjukvården med alkoholförgiftning blir utredda medan flickor i samma situation inte blir detta. I en annan kommun var det enbart förhandsbedömningarna som gällde flickor som drog ut på tiden.

Det finns uppgifter som tyder på att socialtjänsten är mera benägen att inleda utredning när anmälningarna gäller yngre barn än när de gäller tonåringar.

*En 17-årig pojke som kört bil berusad kallades till socialkontoret tillsammans med sin mor. Efter ett samtal gjorde socialtjänsten bedömningen att några åtgärder inte behövdes och att utredning inte skulle inledas. Men man skriver: "Vid en eventuell begäran om yttrande från åklagare eller tingsrätt bör vård inom socialtjänsten övervägas."*

### Fungerar socialtjänstens mottagande av anmälningar?

Socialtjänstens beredskap för att ta emot anmälningar är i allmänhet god. Kompetent personal tar vanligen del av inkomna skrivelser omgående. Det finns socialsekreterare avdelade att ta emot telefonsamtal under kontorstid. De större kommunerna har personal i jour eller beredskap på kvällar, nätter och helger. I de mindre kommunerna förekommer detta i mindre utsträckning och det är socialnämndens politiker som i akuta situationer kan nås via SOS-alarmering eller på något liknande sätt. Det är i de mindre kommunerna som systemet kan vara skört.

Rutiner kring mottagandet fungerar ofta väl också i övrigt. Man har checklistor eller formulär till sin hjälp. Kvaliteten på dokumentationen av de muntliga anmälningarna är trots detta skiftande. Även på det här området finns behov av förbättringar i flera kommuner.

### Trender inom området

- ▶ En majoritet av länsstyrelserna har sett en tydlig ökning av antalet anmälningar. Det är från polisen som de flesta anmälningar kommer och det är också därifrån som ökningen är störst. Polisens rapportering har framförallt ökat när det gäller barn som funnits med då det förekommit missbruk eller våld mellan närstående vuxna. Flera länsstyrelser menar också att anmälningarna från exempelvis skolan ökar.
- ▶ Benägenheten att inleda utredning med anledning av inkomna anmälningar har minskat i många kommuner. I vissa kommuner har man parallellt med denna minskning av antalet utredningar sett att förhandsbedömningarna har ökat i omfång och i realiteten blivit till mindre utredningar.
- ▶ Särskilda mottagningsgrupper, inrättas framförallt i de större kommunerna. Deras huvudsakliga uppgift är att ta emot anmälningar och göra bedömningen om utredning ska inledas eller inte.

- ▶ Allt fler kommuner tar till sig utredningsmetoden Barns Behov I Centrum (BBIC). När man tar emot anmälningar och gör förhandsbedömningar används det formulär som ingår i detta material.
- ▶ Olika bedömningsinstrument, t.ex. hjälp vid risk- och skyddsbedömningar, har börjat användas i vissa kommuner.

### Analys och förslag till förbättringar

Det finns behov av att i lagstiftningen tydligare reglera socialtjänstens utredningsskyldighet i samband med anmälningar om barn som kan vara i behov av skydd eller stöd. Det samma gäller dokumentationen av hanteringen av anmälningarna och förhandsbedömningarna. Det finns även behov av en nationell statistik. I den utsträckning det förs någon statistik lokalt är den ofta bristfällig och det går inte att göra några jämförelser mellan olika kommuner.

Kommunerna behöver också utveckla sina metoder för en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av arbetet med anmälningar. Planering och resurstilldelning måste grunda sig på faktiska omständigheter, kunskap och vunna erfarenheter. Förutsättningarna behöver förbättras så att socialtjänsten fullt ut kan använda sig av de kunskaper som finns om hur man bedriver ett aktivt socialt arbete.

Förebyggande och tidiga insatser utvecklas idag i många kommuner. Det är angeläget att konsekvenserna för de mest utsatta barnen tas med i bedömningen när man ska avgöra under vilka omständigheter insatser kan ges som service.

Välutbildade och erfarna handläggare och arbetsledare som

får kontinuerlig fort- och vidareutbildning är en nödvändig förutsättning för en säker hantering av anmälningar. Barnets behov och intresse ska stå i centrum när man bedömer en inkommen anmälan.

Kvalitetsarbetet i kommunerna behöver säkerställa att det finns rutiner för hur anmälningar ska tas emot och hanteras och att det finns instrument till stöd vid bedömningen av risker och skyddsbehov. Målet måste vara att alla socialnämnder alltid när en anmälan kommer in gör en omsorgsfull bedömning av hela situationen och väger in all den information som finns hos socialnämnden. Om man finner att barn kan vara i behov av stöd eller skydd inleds utredning utan dröjsmål och kommer man fram till att utredning inte ska inledas är detta väl motiverat och dokumenterat.

# Barnvårdsutredningar

### Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 granska dokumentation och handläggning av utredningar i alla kommuner och se till att handläggningen är rättssäker samt att barn kommer till tals.

### Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget

Uppdraget gäller samtliga kommuner men det har stått varje län fritt att göra tematiska urval om man velat se på något särskilt. Det har t. ex. kunnat gälla ungdomar som behöver omfattande stöd, flickor som skadar sig eller barn som lever i våldsutsatta familjer. En annan urvalsgrund kan vara utredningar som leder till mer ingripande insatser.

### Nyckelfrågor

- Är barnets förhållanden väl utredda, d.v.s. håller utredningen god kvalitet?
- Har barnet kommit till tals och dess åsikter beaktats?
- Har nämnden gjort en egen bedömning av barnets behov och hur detta kan tillgodoses?
- Står det klart på vilka grunder nämnden fattat beslut om insatsen?

### Genomförandet

#### Metod

Flera länsstyrelser har genomfört tillsynen i form av s.k. kollegiegranskning. Det innebär att socialtjänsten granskar sina egna utredningar utifrån en mall som bygger på BBIC (se ruta s.31), länsstyrelsen kontrollgranskar sedan ett antal av dessa. Länsstyrelsen kan med denna metod bidra till en läroprocess i kommunerna. I några län har alla kommuner genomfört kollegiegranskning, i andra bara några enstaka kommuner. Dessa granskningar omfattar sammanlagt drygt 1300 utredningar. Andra länsstyrelser har granskat akter och bedömt kvaliteten utifrån ett antal för barnuppdraget gemensamma frågeställningar som i stora delar utgår från de behovsområden som finns i BBIC- materialet.

### BBIC- Barns behov i centrum

- är ett enhetligt system för dokumentation i utredningar och uppföljningar som ger stöd åt socialsekreterarna i deras arbete. BBIC syftar till att stärka barnets ställning, förbättra samarbetet med familj och nätverk samt skapa struktur i utredningarna. Barnets behov ska sättas i relation till föräldrarnas förmåga och faktorer i omgivningen. Modellen har utarbetats av Socialstyrelsen utifrån en engelsk modell och bygger på forskning och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsen har hittills utbildat nästan 250 kommuner i modellen och ytterligare 50 kommuner står på kö. (Socialstyrelsen 2008)

### Omfattning

Så gott som alla län har granskat samtliga kommuner under tiden för barnuppdraget d.v.s. 2006 – 2007.

Antalet verksamhetstillsyner uppgår till 340. Varje registrering omfattar olika storheter. Medan några registreringar endast avser en eller ett fåtal granskade utredningar kan andra röra upp till ett 80-tal.

### Länsstyrelsernas iakttagelser

#### Barnens förhållanden utreds allt bättre och de kommer ofta till tals

Barnavårdsutredningarna håller på att förbättras på många håll i landet. De är mer allsidiga och barnets behov beskrivs tydligare. Barn kommer till tals i stor utsträckning i många kommuner. Socialtjänsten pratar mer med barn och täcker in fler områden i barns liv. Det har visat sig att kvaliteten i utredningarna blir bättre ju fler gånger barnet har kommit till tals. Att barnets åsikter också beaktats i utredningen framgår av granskningen i många län. Ibland är bilden mer splittrad; från utredningar där barnen kommer väl till tals till andra där barnet inte alls fått göra sin mening hörd.

Den sammantagna bilden är att barns position har stärkts. Att tala med barn är nu en mer eller mindre självklar del av det sociala arbetet. Med syftet att göra barns röster hörda har Länsstyrelsen i Skåne drivit ett projektet ”Barnets socialsekreterare – Coaching i dialogiska utredningar” i ett antal kommuner. I en av de deltagande kommunerna är det tydligt att socialsekreterarna fått hjälp av metoden att tala med barn och ökat sin förmåga att förstå barnets situation.

Västra Götaland rapporterar att utredningarna i länet genomgående är av god eller mycket god kvalitet. Från Gunnareds stadsdel i Göteborg kommer ett gott exempel som visar att samtliga utredningar hade genomförts enligt BBIC, att barnen har kommit till tals och att deras åsikter var väl synliggjorda, att utredningarna var av mycket god kvalitet, att barnens behov var noggrant utredda i samtliga fall, att handläggarna hade en god förmåga att beskriva barnens situation och behov och att bedömningar gjordes om behov av insats fanns eller ej.



Också i Stockholms län framgår i kollegiegranskning av 730 utredningar att barnets personlighet, relationer och övriga förhållanden, som känslomässig utveckling, beteende, skola, hälsa och förmåga att klara sig själv m.m. beskrivs allt bättre.

Även om utredningarna har blivit mer allsidiga generellt sett behöver socialtjänsten ta reda på mer om barnet t.ex. barnets hälsa. Barnets förmåga att klara sig själv utreds också för lite vilket framgår av de 441 kollegiegranskade utredningarna i Skåne. Barnets familjehistoria, eller snarare moderns och faderns familjehistoria, beskrivs i relativt stor utsträckning.

Granskningar av 110 utredningar i Jönköpings län visar att det finns intressanta skillnader i beskrivningarna av hur barn ser på sig själva och sitt ursprung. Det finns mer information om äldre barn än om yngre och mer om pojkars självbild än om flickors. Däremot beskrivs flickornas skolsituation bättre än pojkarnas. Sammantaget saknas i stor utsträckning information om hur barnen uppfattar sig själva.

### Utredningarna håller ojämn kvalitet

En tredjedel av länsstyrelserna har rapporterat om att utredningarna i länet är av ojämn kvalitet. I ett län uttrycker man det så här:

*”Vi har sett allsidiga och ambitiösa utredningar och summariska utredningar med enbart vuxenperspektiv”.*

Följande exempel visar hur stora bristerna kan vara:

*”Länsstyrelsens tillsyn visar att nämndens utredningar saknar en struktur som säkerställer det utredda barnets rätt att få sina åsikter tillvaratagna. Barnen har*

*i mycket liten utsträckning kommit till tals och nämnden har bara i enstaka fall gjort en egen bedömning av barnets behov och av vårdnadshavarnas resurser. Utredningarna uppfyller inte de krav som ställs på ett faktamaterial som ska vara underlag för beslut om hjälp och stöd till ett utsatt barn”.*

När ett barn har en speciell problematik fokuserar socialtjänsten alltför mycket på just den och utreder inte barnets övriga behov i tillräcklig omfattning. Det visar resultat från granskningen av 24 utredningar i Kalmar län.

### Föräldrarnas omsorgsförmåga och barnets nätverk måste utredas mer

När det gäller föräldrarnas omsorgsförmåga är det framför allt förmågan till känslomässig värme som beskrivs. För alltför många barn 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 än förr, men fortfarande i mindre omfattning än mammornas. Det framgår av granskningen i det flesta län.

I Kronobergs län visar tillsynen att det överlag saknas beskrivningar av föräldrarnas förmåga till vägledning och gränsättning trots att grunden till utredning är en allvarlig problematik. I Västmanlands län visar ett annat exempel att familje- och miljöfaktorer, barnets förhållanden och vårdnadshavarnas förmågor är mycket bristfälligt beskrivna och att de i majoriteten av ärendena inte alls är belysta.

Jönköpings län har noterat att mammornas förmåga är mer uttömmande beskriven – särskilt när det gäller yngre barn. Relationer till syskon och andra närstående saknas ofta.

### Risk- och skyddsbedömning måste förbättras

Barns behov av skydd är ofta dåligt utredda. När anledningen till utredningen är missbruk eller våld i familjen är det fortfarande så att vuxenperspektivet tar över. Detta har flera länsstyrelser sett bland annat Blekinge län som i granskningen har haft fokus på barn som bevittnat våld eller själva varit utsatta för våld eller övergrepp samt barn med missbrukande eller psykiskt sjuka föräldrar. Trots att anledning till utredningen varit allvarliga missförhållanden har en särskild risk- och skyddsbedömning inte genomförts i en stor andel av de 59 granskade utredningarna. Samma resultat framgår i Västmanlands län där 120 utredningar har granskats.

### Nämnderna gör för det mesta egna bedömningar

Socialtjänsten gör i allt större utsträckning en egen bedömning av barnets behov och hur det kan tillgodoseas. Det framgår i allmänhet i utredningarna på vilka grunder nämnden fattat beslut om en viss insats. Men fortfarande är det många kommuner som behöver förbättra sina bedömningar. Detsamma gäller om det står klart på vilka grunder nämnden fattat beslut om insatsen. Ibland går det inte att utläsa på vilka grunder nämnden fattat sitt beslut eller om insatsen svarar mot barnets behov.

Majoriteten av utredningarna understiger fyra månader, vilket är den lagstadgade tidsgränsen för utredningar om det inte finns särskilda skäl till förlängning. I många av utredningarna som tar längre tid saknas förlängningsbeslut. I vissa kommuner har utredningstiden överskridits i en stor andel utredningar. Det saknas ibland uppgift om när utredning inletts och om vilka som är vårdnadshavare. Vidare har man funnit brister när det gäller att kommunicera utredningarna med berörda parter.

### Arbetsledarens roll är viktig

Hög personalkontinuitet och kunnig arbetsledare leder till bättre utredningar. Det förekommer att grupper inom individ- och familjeomsorgen har chefer som har helt annan profession. Handläggarna blir då utan arbetsledning och varje handläggare blir lämnad att skapa sin egen utredningskultur.

### Systematiskt kvalitetsarbete

Många kommuner arbetar med BBIC för att få struktur i både utredningar och uppföljning. En del kommuner har även kvalitetssäkrat arbetet på annat sätt. Förutom att satsa på handledning och utbildning anges att strukturerade utredningsplaner har införts.

### Trender

- ▶ Barnavårdsutredningarna får allt bättre kvalitet men föräldrars omsorgsförmåga, skyddsaspekter och barnens nätverk behöver utredas mer.
- ▶ Barnet kommer till tals i allt högre utsträckning och dess åsikter tillmäts betydelse.
- ▶ Socialtjänsten använder oftare olika ”verktyg” i samtal med barnen och handläggare erbjuds utbildningar kring att tala med barn. Kompetensen att tala med barn utvecklas även om en hel del återstår.

- ▶ BBIC sprids på de flesta håll i landet. Kommunerna är mycket intresserade av att till sig BBIC-modellen för att få struktur och ett tydligare barnperspektiv. I de kommuner där BBIC fått genomslag har också utredningarna fått bättre kvalitet.

### Analys och förslag till förbättringar

#### Barnets förhållanden måste utredas ännu bättre

Resultaten visar att barnets position har stärkts. Trots detta är beskrivningarna av barnet självt, som subjekt, på många håll fortfarande magert. Istället dominerar relationerna, framförallt föräldrarnas till barnet och då särskilt moderns. Fortfarande ligger tyngdpunkten i utredningen på mammans förmåga att ge känslomässig värme. Föräldrarnas omsorgsförmåga ges inte samma betydelse. Om barnet själv har resurser eller svagheter, som det behöver stöd i att utveckla är fortfarande av underordnad betydelse liksom barnets relationer till andra. Att relationer till syskon och andra närstående saknas i så stor utsträckning är förvånande eftersom betydelsen av nätverket sedan länge är väl känd.

Inom socialtjänsten, såväl som i samhället i stort, finns en vanlig syn på familjen som innebär att det som är bra för föräldrarna är bra för barnet. Barnkonventionen vänder på detta synsätt och sätter barnet i centrum. Detta innebär inte att familjen inte är viktig för barnet, tvärtom går barnets rätt till sina föräldrar som en röd tråd genom barnkonventionen. Men det innebär att barnet har rätt till omvårdnad och skydd och att föräldrarnas förmåga ska bedömas utifrån barnets perspektiv. Socialtjänsten måste därför bli bättre på att ta reda på mer om barnet som person.

Kommunerna måste säkerställa att resurser finns för att barna-

vårdsutredningarna utförs på ett kvalificerat och därmed rättssäkert sätt. Det innebär att det både finns tillräckligt med personal och att den personal som arbetar med dessa frågor har god kompetens. För nyanställd personal kan särskilda handledare behövas för att garantera rättssäkerheten.

Arbetsledarens roll är viktig. Hög personalkontinuitet och kunnig arbetsledare leder till bättre utredningar. Den personal som arbetar med detta behöver inte bara kunskap om lagstiftning och utredningsmetodik utan också kunskap och förmåga att tala med barn samt ta till sig och använda den kunskap mötet med barnet ger. Det kan väcka svåra känslor att närma sig barn och ta del av deras livsvillkor. Livsvillkor som socialsekreteraren ska ta ställning till och därefter fatta beslut om vilka insatser barnet ska få. Socialsekreterare som arbetar med dessa frågor behöver ofta stöd i sitt arbete i form av handledning.

Vidare behövs kunskap om risk- och skyddsbedömning, inte minst när barnet bevittnat eller varit utsatt för någon form av våld eller annat övergrepp. Utredningar behöver struktureras bättre så att alla för barnet viktiga faktorer finns med och beskrivs. Till exempel måste barnets hälsa, förmåga att klara sig själv och skolgång utredas bättre. Föräldrarnas, särskilt pappornas, omsorgsförmåga måste utredas mer, inte bara den känslomässiga anknytningen utan föräldrarnas förmåga att skydda och stödja sina barn och till exempel intressera sig för deras skolarbete.



# Öppenvård

## Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 särskilt utöva strukturerad och operativ tillsyn över samtliga enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten. Tonvikten ska ligga på kvalitet och säkerhet samt att brister åtgärdas.

## Länsstyrelsens tolkning av uppdraget

Uppdraget gäller alla kommuner. Då det inte bedömdes som genomförbart att granska all öppenvård i alla kommuner har länsstyrelserna istället utgått från Barnkommitténs resonemang om att behovet av tillsyn grundas på hur omfattande intrånget är i ett barns eller en familjs liv (SOU 2005:81). Länsstyrelserna har rekommenderats att granska tillsynsobjekten ”riktad daglig verk-

samhet”, ”kvalificerat nätverksarbete” och ”socialpedagogiska insatser”.

Granskningen har genomförts med utgångspunkt i tillsynen av Hem för vård eller boende (HVB). Öppenvårdsinsatser kan vara ingripande i barns och familjers liv på samma sätt som vård på behandlingshem och samma krav bör ställas på kvalitet och säkerhet. Av de fem ansvarsområden som definierats för HVB-tillsynen har *delaktighet*, *kvalitet* och *säkerhet* bedömts ha relevans för tillsyn av öppenvård. För varje område har nyckelfrågor formulerats.

## Nyckelfrågor

- Är barnet delaktigt i planering och uppföljning och har möjlighet att påverka den behandling det får? Anser barnet att han eller hon får den hjälp och det stöd han eller hon behöver? (*Delaktighet*)
- Finns system för planering, uppföljning och utvärdering av insatsen för det enskilda barnet? Planeras, utvecklas och utvärderas verksamheten som helhet? Sker samverkan med andra utifrån barnets behov? Fungerar klagomålshanteringen d.v.s. känner barnet och föräldrarna till vart de kan vända sig om de vill framföra synpunkter eller klagomål? (*Kvalitet*)
- Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden i verksamheten? Tillämpas rutinerna? (*Säkerhet*)

## Kategorier för öppenvårdsinsatser

### Programverksamhet

som syftar till att påverka den unges eller familjens kunskaper, färdigheter och/eller beteenden genom ett på förhand framtaget program. Insatsen ges inom en avgränsad tidsperiod och ett bestämt antal timmar i veckan. Exempel på sådana insatser är gruppverksamhet för barn till missbrukare, föräldrautbildningsprogram eller Aggression Replacement Training (ART).

### Riktad dagverksamhet

som syftar till att påverka den unges eller familjens livssituation genom en strukturerad verksamhet under en längre, sammanhållen tid. Insatsen ges utanför hemmet på en särskild plats med en täthet av flera dagar i veckan. Verksamheten kan vara samspelsbehandling för småbarnsföräldrar eller ett sysselsättningsprojekt för ungdomar.

### Socialpedagogisk insats

som syftar till att påverka den unges och/eller familjens situation genom att pedagogiskt använda aktiviteter och upplevelser i vardagen. Insatsen varierar i intensitet och varaktighet. Familjepedagogiska insatser och boendestöd är exempel på sådana insatser.

### Skolsocial insats

som syftar till att genom förstärkt socialt stöd i skolsituationen och samarbete med hemmet möjliggöra för den unge att alljämt vara integrerad i ordinarie skola. Insatsen kan variera i intensitet och varaktighet.

### Kvalificerat nätverksarbete

som syftar till att påverka barnets livssituation och/eller beteende genom att mobilisera och/eller intervensera i ett stödjande nät av personer bland släkt, vänner och professionella kring barnet. Insatsen varierar i omfattning och varaktighet. Multisystemic Treatment (MST) är en sådan behandlingsmodell och de MST-liknande "hemmaplanslösningar" som syftar till att undvika HVB-placeringar tillhör denna kategori.

(Socialstyrelsen 2006: Öppenvårdens former)

## Genomförandet

Länsstyrelserna har hittills haft begränsad erfarenhet från tillsyn av öppenvård. Det finns flera förklaringar till detta. De öppna insatserna har växt fram snabbt under senare tid, de ser mycket olika ut och kräver nya angreppssätt. Ökningen av serviceinsatser är en av de förändringar som får konsekvenser för tillsynen; när det inte finns utredningar, journalanteckningar och andra dokument att granska behöver länsstyrelserna alternativa metoder och också nya kunskaper. Ett av de arbetssätt som behöver utvecklas och användas oftare är intervjuer och samtal med barn och deras föräldrar.

För att få en bild av den öppenvård som finns att tillgå i det egna länet gjorde alla länsstyrelser inledningsvis en kartläggning och har sedan valt ut insatser för granskning.

## Kartläggningarna

Resultatet av länsstyrelsernas kartläggningar bygger på de uppgifter som kommunerna lämnat i en enkät. Länsstyrelserna har frågat efter de öppenvårdsinsatser som kommunerna använder sig av och som är en del av socialtjänstens arbete med barn och ungdomar och deras familjer. Enkäten utgår från de definitioner som utarbetats av Socialstyrelsen i den nationella kartläggning som genomfördes 2005 (Forkby 2006).

Kartläggningarna avser öppenvårdsinsatser som finns att tillgå hos socialtjänsten - undantaget stödkontakt/samtalskontakt, kontaktperson och kontaktfamilj. Allmänt förebyggande verksamheter (t.ex. familjecentraler) eller strukturinriktat socialt arbete (t.ex. fältarbete) redovisas inte.

## Granskningen

Sammanlagt har länsstyrelserna granskat 75 öppna insatser/verksamheter. Tillsynen har fördelat sig på de olika kategorierna enligt tabell (med reservation för eventuella feltolkningar av inrapporteringarna i Natilos).

Kategori	Granskningar	Antal län
Programverksamhet	8	3
Riktad daglig verksamhet	31	9
Socialpedagogisk insats	25	12
Kvalificerat nätverksarbete	6	5
Kommunövergripande	5 kommuner	1

Av de totalt 75 tillsynsaktiviteterna har 16 länsstyrelser haft samtal med barn i nästan 70 av dessa. Så gott som alla barn har intervjuats enskilt. Även vårdnadshavare har fått delge sina synpunkter på den hjälp deras barn får – i elva län har vårdnadshavare intervjuats.

## Länsstyrelsernas iakttagelser

### Resultat av kartläggningarna

Länsstyrelserna har funnit ett stort och växande utbud av öppenvård. Tillgången varierar mycket mellan kommunerna. Stöd och hjälp utöver de traditionella insatserna samtal och kontaktperson/familj finns inte att tillgå överallt. Några länsstyrelser uttrycker att de stora kommunerna har ett varierat utbud. Andra menar att både stora och små kommuner kan erbjuda insatser.

De mindre kommunerna gör detta möjligt genom att flexibelt använda sina egna resurser, genom att samverka med skola och andra verksamheter i kommunen eller genom att samverka med andra kommuner. Sådana exempel finns bland annat i Jämtland, Norrbotten, Skåne och Stockholm.

Kartläggningarna visade att familjepedagogiska insatser i hemmet (familjeterapi, ”hemma-hos”) finns i de flesta kommuner. Samma gäller kvalificerade kontaktpersoner. Programverksamheter är också mycket vanligt förekommande – särskilt gruppverksamheter för barn i familjer med missbruk och ART-program för tonårpojkar. Det länsstyrelserna konstaterat utifrån sina kartläggningar överensstämmer med resultatet från Socialstyrelsens nationella kartläggning.

Det är vanligt att kommuner går samman för att bedriva barngruppsverksamhet; små kommuner kan erbjuda deltagande i en verksamhet som en större kommun bedriver. Någon form av kvalificerat nätverksarbete har många; allt från nätverkslag i familjebehandling till familjerådslag och olika slags MST-liknande hemmaplanslösningar. Riktad dagverksamhet – t. ex. behandling och stöd för småbarnsföräldrar eller ”resursskola” för tonåringar – förekommer i varierande utsträckning i länen. Insatsen tycks vara vanligast i de större kommunerna. I Stockholms län finns riktad dag-verksamhet i de flesta kommunerna. Drygt hälften drivs i privat regi. Skolsocial insats är en mindre vanlig insatsform enligt kartläggningarna.

Öppenvård drivs till största delen i kommunal regi – att jämföra med institutionsvård som till avgörande del är privat. Insatserna erbjuds både som service och som behovsprövat bistånd. Service innebär att insatsen ges utan att socialtjänsten först utrett barnets behov och fattat ett formellt beslut. Barnet och dess familj kan då själva ta kontakt eller hänvisas till en viss verksam-

het. Länsstyrelserna har sett att andelen insatser som erbjuds som service ökar. Ibland kan samma insats erbjudas både som service och som bistånd i en kommun. Kommunerna gör dessutom olika avvägningar sinsemellan av vad som ska kunna fås utan behovsprövning; samma insats kan erbjudas som service i en kommun och som bistånd i en annan.

De insatser som kommunerna redovisat riktar sig vanligen till både pojkar och flickor. Gruppverksamhet som bara riktar sig till flickor förekommer också och ART är en insats huvudsakligen för pojkar. Hallands län har gjort en särskild analys av resultatet i sin kartläggning och har funnit att olika insatser nyttjades olika mycket av flickor respektive pojkar. Bland annat visade det sig att det var fler flickor i programverksamheterna.

### Resultat av granskningen

Nyckelfrågorna ska ge svar på hur kraven på kvalitet och säkerhet uppfylls samt i vilken utsträckning flickor och pojkar är delaktiga i planeringen och genomförandet av den hjälp de får.

*Finns system för planering, uppföljning och utvärdering av insatsen för det enskilda barnet? Fungerar systemen i verkligheten? Fungerar klagomålshanteringen; känner barnet till vart han eller hon kan vända sig för att framföra synpunkter eller klagomål?*

De granskade öppenvårdsinsatserna har huvudsakligen varit av god kvalitet. Flickor och pojkar och föräldrar som intervjuats har varit nöjda och haft förtroende för personalen. Verksamheterna har varit strukturerade och personalen kompetent. Det har funnits öppenhet om metoder och förhållningssätt. Stockholms län har granskat 20 dagverksamheter för ungdomar och har funnit hos flertalet att personalen har hög utbildningsnivå, ett stort



engagemang och samstämmighet om arbetssätt. Länsstyrelsen fann ändå att kvaliteten i verksamheterna var svårbedömd och att öppenvårdsinsatserna skulle behöva utvärderas i större omfattning.

Tillsynen har visat att system för uppföljning och utvärdering av verksamheten ofta finns – men inte genomgående. Flera länsstyrelser har uppmärksammat bristande kvalitetssystem och har varit kritiska till att klagomålshantering inte tycks användas som ett verktyg för kvalitetsutveckling.

Uppföljningen på individnivå fungerar i allmänhet. Öppenvårdsverksamheterna har vanligen system för planering och uppföljning av den individuella behandlingen och den enskilde ungdomen och vårdnadshavare har insyn och kan påverka. Samtidigt har den brist som länsstyrelserna oftast sett rört just detta – att dokumentation i uppföljningen är otillräcklig och att genomförandeplaner saknas eller är alltför knapphändiga. Ibland fanns oklarheter om det var den handläggande socialsekreteraren eller behandlaren som skulle ansvara för dokumentationen. I ungefär hälften av de granskade dagverksamheterna noterades brister avseende dokumentationen.

Uppfattningen om de socialpedagogiska insatsernas kvalitet varierar. En tredjedel av de granskade verksamheterna – som benämndes familjebehandling, ”hemma-hos”, familjestöd eller liknande – fick inga påpekanden om brister. Länsstyrelserna fann väl strukturerade familjopedagogiska verksamheter med kompetent personal (Västmanland, Västra Götaland, Blekinge). Andra är mer kritiska och har sett brister i dokumentationen samt att hemterapeuterna/behandlarna inte har tydliga metoder för arbetet (Kalmar, Kronoberg). Vidare att system saknades för planering, uppföljning och utvärdering (Dalarna, Västernorrland).

Dalarna och Stockholm har i tillsynen upptäckt verksamheter med boendestöd som definitionsmässigt var HVB och tillståndspliktiga. Stockholm har sett att flera dagverksamheter i privat regi inte bedrivs i enlighet med tillståndet.

Även programverksamheter har granskats och befunnits vara strukturerade och av god kvalitet. De är uppskattade av barnen, ungdomarna och vårdnadshavarna och personalen har gedigen utbildning för sin uppgift.

*”Det som är bra med programmet är att det känns skönt att få stödsamtal. Det finns folk som förstår hur jag har det och som är vana med att prata med ungdomar.”*

(Pojke i haschavvänjningsprogram)

*”Personalen lyssnar bra och det känns som jag får den hjälp jag behöver.”*

(Flicka i gruppverksamhet)

*Har barnet möjlighet att påverka den behandling han eller hon får? Anser barnet att han eller hon får den hjälp och det stöd han eller hon behöver?*

De flickor och pojkar som får insatser i öppna former är delaktiga i sin behandling och tycker att de får god hjälp. Det visar tillsynen av såväl programverksamheter, dagverksamheter som olika former av ”hemmaplanslösningar”. Ungdomar har i intervjuerna fört fram att de är informerade om behandlingen och tycker att de kan påverka den. Också vårdnadshavarna har uttryckt att de haft insyn och varit delaktiga.

*”Jag har fått delta i planeringen och fått uttrycka min mening vid flera tillfällen. Det känns som det är viktigt vad jag säger. Personalen tar mig på allvar.”*

(Pojke i haschavvänjningsprogram)

*”Personalen hjälper mig att uttrycka mina åsikter. Jag tycker att det är tryggt och bra här...”*

(Flicka i stödboende)

Flera länsstyrelser har sett att personalen beaktar ett barnperspektiv:

*”Ungdomarna känner sig lyssnade på och får stöd i att uttrycka sina åsikter inför uppföljningsmöten.”*

(Värmland om ungdomar i dagverksamhet)

*”Personalen lyssnar alltid på barnet och barnets synpunkter beaktas så långt det går”*

(Norrbotten om en dagverksamhet för ungdomar)

*”... barnen är väl medvetna om att hemterapeuten arbetar i familjen och de tycker att insatsen har hjälpt familjen.”*

(Västra Götaland om hemterapiverksamhet)

Men länsstyrelser har också sett att upplevelsen av delaktighet varierar:

*”Ungdomarna uppfattar att insatsen varit bra för dem, även de som säger att informationen och delaktigheten brustit.”*

(Dalarna)

*”När det gäller mindre barn har de inte kommit till tals på samma sätt, deras talan går ofta via föräldrarna...”*

(Västerbottens län om barn som deltar i insatsen ”hemma-hos”)

*Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda missförhållanden i verksamheten? Tillämpas rutinerna?*

Vikten av ett system som garanterar en trygg och säker behandling är olika stor beroende på hur ingripande insatsen är. I en barngruppsverksamhet, där barnet deltar ett par timmar i veckan, är det viktigt att gruppleddaren känner till sin anmälnings/rapporteringsskyldighet och kan tolka signaler om att barn far illa. I en dagverksamhet för tonåringar eller i ett stödboende kan, förutom rutiner och utbildad personal, en fungerande arbetsledning och regelbunden handledning minska riskerna för att missförhållanden uppstår.

Länsstyrelserna har sett att verksamheterna ofta har den struktur och kompetens som ger förutsättningar för hög säkerhet, men också att det finns behov av förbättringar. I vissa dagverksamheter saknades rutiner för att hantera kritiska situationer och missförhållanden som mobbning och övergrepp. Ungdomar som intervjuats visste inte alltid vart de skulle vända sig med klagomål. Värmlands län skriver att ungdomar som intervjuats kände sig trygga med att personalen kan hantera situationer som uppstår, men att det i två av tre granskade verksamheter saknades dokumenterade rutiner. Stockholms län med flera har sett att tillståndspliktiga dagverksamheter inte alltid gör kontroll av nyanställd personal i polisens misstanke- och belastningsregister.

### *Erfarenheter från intervjuerna*

Deltagandet i intervjuer var frivilligt och ungdomarna var införstådda med syftet. Samtalen med ungdomarna var mycket värdefulla för tillsynen och det visade sig att de uppskattade att få medverka. Oavsett hur pojkarna och flickorna mådde var de positiva till att få göra sin röst hörd. Många var mycket nöjda med den hjälp de fått, de kunde själva se vad de fått ut av insatsen.

Att prata med vårdnadshavarna var också lätt. De var i allmänhet mycket nöjda med den hjälp deras barn fått – ”... äntligen händer det något!”. De kände sig respekterade av socialtjänsten och delaktiga i behandlingen.

### Trender inom socialtjänstens öppenvård

- ▶ Öppenvårdsinsatser ger allt fler barn och ungdomar tillgång till tidigt och individuellt utformat stöd – så som socialtjänstlagen föreskriver. Flickor och pojkar och deras familjer har i många kommuner tillgång till ett varierat utbud som erbjuds som service (oftast gruppverksamheter) och/eller som bistånd (oftast familjepedagogisk insats eller daglig verksamhet).
- ▶ De statliga utvecklingsmedel som länsstyrelserna fördelat till kommunerna har varit, och är fortfarande, en viktig förutsättning för framväxten av öppna insatser. En stor del av den öppenvård som redovisas i kartläggning en har startat med statliga bidrag.
- ▶ Grupper för barn till missbrukare har varit vanligt förekommande sedan 1990-talet. Nu utvecklar många kom-

muner också stödformer för barn i familjer där det förekommer våld och för barn vars föräldrar lider av psykisk ohälsa.

- ▶ Allt fler insatser erbjuds som service och det är både på gott och ont. Det är bra att stöd och hjälp blir lättillgängligt, men det finns en risk att barn inte får sina behov tillgodosedda när valet av insats inte grundar sig i en allsidig utredning.
- ▶ Också ingripande insatser, t. ex. familjebehandling som ofta riktas till barn och familjer med stort behov av stöd i sin vardag, ges ibland utan behovsprövning. Med serviceinsatser följer inte krav på individuell planering, dokumentation och uppföljning av insatsen för det enskilda barnet och familjen.
- ▶ Länsstyrelserna har noterat att det ibland är kommunens utbud som styr valet av insats och inte barnets eller den unges behov. Det förekommer att handläggare får direktiv att hänvisa till de stödformer som kommunen kan erbjuda.
- ▶ Det är uppenbart att alla barn och unga inte kan förvänta sig samma stöd av socialtjänsten – möjligheten att få hjälp beror på var man bor. Det finns dock inte något alldeles tydligt samband mellan utbud och kommunstorlek; många mindre kommuner har med flexibla lösningar och i samverkan lyckats utforma ett varierat utbud av gruppverksamheter och behandlingsformer. ”Hemmap-lanslösningar” (kvalificerat nätverksarbete) som alterna-

tiv till HVB-placering är ett exempel på öppenvård som tycks vara vanligt också i små kommuner – där har det ekonomiska incitamentet varit starkt.

### Analys och förslag till förbättringar

Tillsynen visar att det fortfarande finns kommuner som inte har något utbud av öppna insatser. Där kan det vara svårt för barn och ungdomar att få individuellt anpassad hjälp. Insatsen kontaktperson är reglerad i socialtjänstlagen och finns att tillgå överallt, i övrigt finns inte reglerat vad socialtjänsten ska kunna erbjuda. Det kanske är dags att i lagen förtydliga att det finns många olika former av stöd som alla barn bör – eller ska – ha tillgång till?

När en flicka eller pojke kan delta i en barngruppsverksamhet eller få annan hjälp utan behovsprövning innebär det att socialtjänstens stöd blir lättillgängligt och avdramatiserat. Samtidigt finns en risk att barnets behov inte blir tillräckligt utredda och tillgodosedda. I en rapport från FoU Väst ”Serviceinsatser inom socialtjänsten. Perspektiv, inriktning och utsatta barns skydd. (Forkby, T. & Larsson, L) analyseras de risker som uppstår i och med att allt fler insatser erbjuds som service. Sådana risker har uppmärksammats också i tillsynen. Det finns anledning att fortsätta diskutera gränserna för serviceinsatser. Ska all öppenvård, även ingripande insatser som t. ex. familjebehandling, kunna erbjudas utan biståndsprövning och krav på dokumenterad uppföljning? Det är tveksamt ur rättssäkerhetssynpunkt att så ingripande insatser inte är rättsligt reglerade.

### Kunskapsutveckling

Socialtjänsten förväntas erbjuda stöd och vård baserad på kunskap och beprövad erfarenhet och det tycks som att ”kunskaps-

basen” ökat genom utvecklingen av öppenvården. Där finns ofta personal med hög kompetens och de beprövade metoder som finns tillgängliga används i stor utsträckning. Barngruppsverksamheterna är manualbaserade och ofta utvärderade. FoU-enheterna hjälper kommuner med utvärderingar. Det är viktigt att fortsätta stimulera utveckling och forskning så att praktiken får tillgång till fler evidensbaserade metoder och att kunskap och erfarenheter sprids.

# Socialtjänstens arbete med familjehemsvården

## Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 granska kommuners hantering av familjehemsärenden och familjehemsplaceringar.

## Länsstyrelsens tolkning av uppdraget

Då uppdraget inte avser alla kommuner har det stått varje läns-

styrelse fritt att välja vilka och hur många kommuner som ska ingå i tillsynen. För att få en fördjupad granskning med fokus på uppföljningen av familjehemsvård, har länsstyrelserna rekommenderats att samtala med barn, föräldrar och familjehem.

Uppdraget innebär granskning av såväl planeringen inför att ett barn ska placeras, som uppföljningen av familjehemsvården. Barn i familjehem har visat sig vara en lågpresterande grupp i skolan och löper stor risk att lämna vården med en svag utbildning. Därför har länsstyrelserna rekommenderats att särskilt uppmärksamma hur socialtjänsten följer upp barnens skolgång.

## Nyckelfrågor

- Står det klart att nämnden följer vården noggrant och ser till att målet med vården uppnås?
- Gör socialtjänsten regelbundna besök i det hem där barnet vistas och har enskilda samtal med barnet?
- Omfattar uppföljningen barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till föräldrar och andra närstående?

## Genomförandet

Länsstyrelserna har genomfört 128 tillsyner av socialtjänstens utredningar och uppföljningar av familjehemsvård. Antalet kommuner och antalet granskade ärenden varierar från län till län. Granskningarna har i huvudsak omfattat dokumentationen i barnens akter. I en del län har man också granskat styrdokument

eller riktlinjer samt intervjuat verksamhetschefer och handläggare. De flesta länsstyrelserna har i tillsynen talat med barn. Cirka hälften av länsstyrelserna har också intervjuat vårdnadshavare och familjehem.

### Länsstyrelsernas iakttagelser

#### Utredning och vårdplan

Innan nämnden beslutar att placera ett barn i ett visst familjehem ska hemmet vara grundligt utrett. Familjehemsutredningen ska visa hemmets förutsättningar att tillgodose behoven hos just det barn som ska placeras. Ibland saknades familjehemsutredningar helt i de granskade ärendena. De utredningar som fanns var av varierande kvalitet och flera länsstyrelser har uppmärksammat att familjehemmen var dåligt matchade mot det specifika barnet. Länsstyrelserna har också sett att beslut att bevilja familjehemsvård ibland har fattats på fel nivå och att beslutsformuleringar har varit oriktiga.

Länsstyrelser har sett att kommunerna försöker se till att barn och familjehem passar ihop men att detta ibland misslyckas när man står inför ett akut behov av placering och med ett begränsat antal möjliga familjer. Det är vanligt att barn placeras i jourhem under lång tid i avvaktan på att ett familjehem skall rekryteras och utredas. Detta får konsekvenser för barnet – att inte veta om, vart eller när man ska flytta är en oro som flera barn har uttryckt i intervjuer med länsstyrelserna.

*En flicka hade varit tillfälligt placerad i jourhem och fått vänta länge på den utredning som skulle ge besked om vad som skulle hända efter det. Hennes kommentar var : ”Åtta månader för en utredning – men hallå... ”.*

En barnavårdsutredning ska tydligt visa vilka grundläggande behov barnet har. Utifrån den utredningen ska socialtjänsten i en vårdplan redovisa hur barnets behov ska tillgodoses. I planen ska också redovisas insatser från andra huvudmän, exempelvis extra stödinsatser i skolan eller behandling inom barn- och ungdomspsykiatri. De flesta länsstyrelser uppger att vårdplanerna ofta är ofullständiga och ibland saknas helt. Planerna ger inte ett tillräckligt underlag för en systematisk uppföljning av vården och barn och deras föräldrar får inte i planen information om vad nämnden avser med vården och vad vården ska innehålla. Flertalet länsstyrelser uppger att barnen och vårdnadshavarna behöver göras mer delaktiga i arbetet med planeringen av vården.

#### Socialtjänstens besök

Trots att barn har rätt till regelbundna besök och enskilda samtal med sin socialsekreterare är detta ingen självklarhet.

*”Om man skulle träffa handläggaren ensam skulle andra saker kunna sägas. Om socialtjänsten inte hör av sig på någon månad kan det kännas som att de glömt bort en.”*

*(Flicka 15 år)*

Det finns exempel på barn som varit placerade under tre till fyra års tid där socialtjänstens uppföljning varit begränsad till någon enstaka kontakt. Länsstyrelserna grundar sina iakttagelser huvudsakligen på socialtjänstens dokumentation – barnets kontakt med socialtjänsten kan ibland vara bättre än vad som framgår i handlingarna. Det brister ofta i dokumentationen av hur och när socialsekreteraren besökt familjehemmet och barnet och av uppföljningen överhuvudtaget. Socialtjänsten har i vissa kommuner överlåtit de uppföljande kontakterna med barnet och familjehemmet till en privat verksamhet trots att uppföljningen är

nämndens ansvar .

Iakttagelsen att barn varken får besök av eller enskilda samtal med sin socialsekreterare gäller inte alla kommuner. Det finns goda exempel på kommuner där socialtjänsten träffar barnen mer än vad som föreskrivs och under former som ger förutsättningar för att utveckla en relation med den placerade pojken eller flickan. Socialsekreterare träffar barn på platser som barnet valt, t. ex. fikar på stan och inbjuder till kontakt via e-post och sms. En del kommuner använder sig av olika metoder för att underlätta samtal med yngre barn t. ex. ”Nallekort” och ”Emmadockor”.

Länsstyrelsen i Stockholms län fann att de flesta barn får regelbundna besök av sina socialsekreterare. De intervjuade barnen är nöjda både med sina familjehem och kontakten med socialtjänsten och uppföljningarna var allsidiga. Också i Landskrona kommun i Skåne kommer barn till tals och synliggörs i uppföljningarna och där har familjehemsvården utvecklat ett systematiskt kvalitetsarbete som tydliggör socialtjänstens uppdrag så att barnen prioriteras.

### Barnets socialsekreterare

*”När man ska byta socialsekreterare är det viktigt att de förklarar varför och att man får veta vem det är och när de ska byta”*

*(Flicka 14 år)*

Socialtjänsten brister i kontinuitet avseende kontakt med de placerade barnen. En förutsättning att kunna följa upp och tillgodose barnens behov är att pojken eller flickan känner förtroende för sin socialsekreterare. Det måste finnas en trygg relation för att barnet ska våga ställa frågor och berätta om sin situation. Social-

sekreteraren måste hålla kontakten och träffa barnet regelbundet för att förtroendet skall växa fram.

En annan viktig förutsättning är att socialtjänsten organiserar sin verksamhet utifrån de placerade barnens behov av kontinuitet.

Det finns exempel på kommuner där handläggbyte sker systematiskt, t. ex. för att barnet nått en viss ålder. I en del kommuner fortsätter den utredande socialsekreteraren att ha kontakt med barnet. Så ser det ut i Östersunds kommun där intervjuade barn uttryckte förtroende och tillit till ”sin socialsekreterare”. I många kommuner tar en särskild familjehemsenhet över. I de kommuner som har en familjevårdsenhet med en familjehemsekreterare som ger stöd till familjehemmen och en särskild ”barnets sekreterare” kan man få kontinuitet i kontakten med de placerade barnen.

### Alla behov följs inte upp

Nämndens ansvar för att följa vården av barnet är noga reglerat i lagstiftningen, men ändå har nästan alla länsstyrelser konstaterat att uppföljningarna är osystematiska och formlösa. De varierar i innehåll och saknar en struktur som säkerställer att barnets alla behov tillgodoses. Särskilt stora konsekvenser kan det få för barnet om socialtjänsten inte uppmärksammar skolgång och hälso-utveckling. Barn som intervjuats har berättat att socialtjänsten pratar mycket om umgänget med föräldrarna, men inte om hälsa och skola. Flera familjehem har påtalat att barnen när det placerades hade stora problem som inte blev tillräckligt uppmärksammade av socialtjänsten. Familjehem upplever att de i stor utsträckning blivit lämnade att lösa svårigheter och att de själva fått ordna med olika typer av stöd till barnen. Länsstyrelser har även sett att uppföljningar fungerar bra och verkligen sker inom de behovsområden som uppmärksammats i utredningen, det kan

vara inlärningsproblem eller en konstaterad sjukdom.

BBIC är ett system även för uppföljning av insatser men har inte slagit igenom på samma sätt som vad gäller barnutredningar. I bland annat Kil och Luleå, och i komuner i Västra Götalands län, används BBIC även vid uppföljningar av barn i familjehem vilket medför att barnens alla behovsområden blir uppmärksammade.

I Karlstad kommun följer nämnden sedan 1999 upp de familjehemsplacerade barnen ett par år efter att placeringen har avslutats. Syftet är att utvärdera för kvalitetsutveckling av arbetet inför och under placeringarna.

### Barnen har kontakt med sina föräldrar

*”Jag får vara med och planera umgänget med föräldrar och det blir oftast som jag önskar och vill ha det.”*

*(Flicka 14 år)*

Många länsstyrelser har sett att socialtjänsten arbetar aktivt för att möjliggöra barnens umgänge med föräldrarna. Ett stort antal barn har kontinuerlig kontakt med sina föräldrar och ibland också med andra anhöriga. Men detta är ibland problematiskt enligt vad som framkommit i intervjuer med familjer och barn och i aktgranskningen. Det är ofta svårt att få umgängesplanerna att fungera och kontakten mellan familjehem och föräldrar kan vara konfliktfylld. Trots att socialtjänsten har kontakt med nästan alla vårdnadshavare och månar om barnets kontakt med sina biologiska föräldrar lyckas de inte alltid i denna strävan. Föräldrarna har ofta en egen besvärlig livssituation och kan vara svåra att nå och hålla kvar kontakten med.

### Socialtjänstens stöd till familjehemmen

Alla kommuner har inte tillgång till en särskild metod för att utreda ett familjehems förutsättningar att ta emot ett barn och utredningarna är av mycket skiftande kvalitet. Familjehemmen utreds mycket grundligt i en del kommuner och mycket summariskt i andra. Om utredningen inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma hemmets förutsättningar kan det få stora konsekvenser för det barn som placeras. Kälvestensmetoden och Pride (Parent resources for information, development and education) är metoder som nämns i länsstyrelsernas granskningar. I Stockholms kommun arrangeras Pride-utbildningar av en centralt organiserad familjekonsulentgrupp, som även organiserar andra temadagar och kurser. Det finns flera exempel på kommuner som samarbetar med varandra för att kunna erbjuda ett bra utbildningspaket. Länsstyrelsen i Västra Götaland har uppmärksammat att flera kommuner utreder hemmen enligt en modell där utredning och utbildning sker parallellt.

Familjehemmen har ett svårt uppdrag. De har olika roller och motstridiga förväntningar att hantera. Både socialtjänst och familjehem betonar hur viktigt det är att hemmen ges stöd och utbildning för att kunna möta barnens behov och leva upp till kraven. Alla familjehem får inte tillräcklig uppbackning – särskilt släktinghem har i intervjuer uppgett att de inte får den hjälp de behöver.

### Överväganden och vårdnadsöverflyttningar görs inte alltid

Nämnden ska varje halvår överväga eller ompröva om vården ska fortsätta. Det har kommit fram att inte alla kommuner gör regelbundna överväganden och inte heller på annat sätt följer vården. I några fall har placeringar pågått i flera år utan att vården övervägts. I Halmstad kommun säkerställer nämnden att uppfölj-



ningar görs genom att ha ett särskilt sammanträde varje halvår för överväganden av familjehemsplaceringar.

Majoriteten av länsstyrelserna har sett att kommunerna inte dokumenterat särskilda överväganden om överflyttning av vårdnad när barnet bott i tre år i samma familjehem. Socialtjänstens inställning till att begära överflyttning varierar och många familjehem är tveksamma. Familjehemmen befärrar att stödet från socialtjänsten minskar och att det ska bli problem i relationen till barnets föräldrar.

### Trender inom området

Det finns inte några tydliga trender inom familjehemsvården. Tillsynen visar tvärtom att det mesta är oförändrat. I många kommuner finns stora behov av förbättringar, men det finns också kommuner som har kvalitetsutvecklat arbetet med familjehemsvården.

### Analys och förslag till förbättringar

Det krävs en rad genomgripande åtgärder för att förbättra socialtjänstens arbete med de familjehemsplacerade barnen. Det handlar om att utveckla arbetssätt för att rekrytera och utreda blivande familjehem. Det handlar vidare om att utveckla socialtjänstens kunskap och medvetenhet om sitt ansvar för barnen; att vården måste följas upp och att barn har rättigheter. Det finns skäl till en intensifierad tillsyn av familjehemsvården framöver.

Den största andelen av de brister som tillsynen uppmärksammat har rört detta område – i en femtedel av granskningarna riktar länsstyrelserna allvarlig kritik. I tillsynen har framgått att socialtjänstens arbete med flickor och pojkar i familjehemsvård

inte alltid beaktar ett barnperspektiv. Barnperspektivet innebär på den övergripande nivån att planering och organisering av familjehemsvården utgår från de placerade barnens behov så att kontinuitet och resurser för uppföljning säkras och på individnivån bland annat att barnet har en egen kontakt med ”sin” socialsekreterare.

Metoder för att utreda familjehem har inte utvecklats i takt med de ökade kraven på hemmen. Familjehemsutredningarna har mycket skiftande kvalitet och saknas ibland helt. I dir. 2007:168 konstateras att det behövs kriterier för bedömning av familjehem. Socialstyrelsen och Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) har fått i uppgift att ta fram en kunskapsöversikt och se vilket internationellt vetenskapligt stöd som det finns för olika metoder. Arbetet ska sedan leda till att pröva metoder eller utveckla ett utrednings- och bedömnings-instrument för svenska förhållanden.

Kommuner har inte tillräcklig kunskap om det ansvar socialtjänsten har enligt socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen. Det förekommer att vården inte övervägs eller omprövas i tid och att inte heller överflyttning av vårdnad övervägs. Vårdplanerna är ofta så allmänt hållna att de inte räcker till som stöd för uppföljningen av vården. Från den 1 april 2008 införs krav på genomförandeplaner som, om det får genomslag, kan ge struktur för att följa barnets vård.

Socialtjänstens uppföljningar av flickor och pojkar i familjehem behöver förbättras. Det är inte tillräckligt att hitta rätt familjehem. Barn som inte kan bo hemma och som kan ha traumatiska upplevelser behöver ofta ett omfattande stöd som inte familjehemmet ensamt kan svara för. En systematisk uppföljning krävs för att säkerställa att barn kompenseras för behov som han eller hon inte tidigare fått tillgodosedda. Det kan handla om skola,

hälsa eller andra viktiga förutsättningar för ett bra liv.

För att kommunerna ska kunna leva upp till lagens bestämmelser krävs en bättre framförhållning och en mer offensiv rekrytering av familjehem. Det är inte bra att vissa barn vistas i jourhem under lång tid i avvaktan på att ett familjehem ska tas fram och utredas. Från den 1 april 2008 införs en bestämmelse i socialtjänstlagen att barn inte får vara placerade i jourhem längre än två månader räknat från tidpunkten när socialnämndens utredning av barnet avslutades, om det inte finns särskilda skäl.

Det är angeläget att fortsätta följa kommunernas familjehemsvård - det visar erfarenheterna från tillsynen. Det är också angeläget att se om de nya lagbestämmelserna får genomslag och faktiskt gör skillnad för barnen. Länsstyrelserna bedömer att det behövs en grundligare tillsyn av familjehemsvården än vad som varit möjligt att genomföra i barnuppdraget. För en sådan tillsyn krävs utökade resurser. Ett förslag är att länsstyrelserna, i likhet med vad som gällde för HVB-uppdraget, får extra resurser för en omfattande tillsyn av kommunernas familjehemsvård under 2009.

# Barn som riskerar att hamna ”mellan stolarna”

## Uppdraget

Länsstyrelserna ska under 2006 och 2007 se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna när förvaltningar inom en och samma kommun, kommuner eller olika huvudmän tvistar.

### Länsstyrelsernas tolkning av uppdraget

Uppdraget gäller inte alla kommuner. Uppdraget har tolkats som att länsstyrelserna skulle uppmärksamma och förbättra

situationen för barn som på grund av tvister inte får sina behov tillgodosedda. Länsstyrelserna har kunnat ”se till” att barn inte hamnar mellan stolarna genom att uppmärksamma barnens situation i enskild tillsyn, i verksamhetstillsyn och/eller i den rådgivningsfunktion som länsstyrelserna har gentemot socialtjänsten.

Länsstyrelserna har inte mandat att se att huvudmän som inte står under länsstyrelsens tillsyn tar sitt ansvar men har kunnat bidra till förbättringar genom att ge råd och stödja samverkan.

## Nyckelfråga

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

## Genomförandet

Genom samverkan går det att förebygga att barn hamnar mellan stolarna. Socialnämnden har ett förstahandsansvar att ta initiativ till samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Många länsstyrelser har i verksamhetstillsyn tagit reda på hur samverkan fungerar mellan exempelvis socialtjänsten och skolan, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och barnhälsovården. Andra län har granskat samverkan kring barn med funktionsnedsättningar. Två län har bildat sig en uppfattning om samverkan genom enkäter till alla kommuner i länet.

Antal registrerade verksamhetstillsyner i databasen Natilos är 55.

I enskilda tillsynsärenden har granskats hur socialtjänsten tagit sitt ansvar för barnen. Rådgivning och kunskapsförmedling till

kommunerna har varit det vanligaste sättet för länsstyrelserna att påverka att barn inte faller mellan stolarna. I telefonrådgivning ställs oftast frågor om vilka huvudmän som har ansvar för insatser för barn med sammansatta behov och i situationer när familjer flyttar från en kommun till en annan.

### Länsstyrelsernas iakttagelser

Barn får inte alltid sina behov tillgodosedda när olika huvudmän eller myndigheter har skilda tolkningar av den egna verksamhetens ansvar i förhållande till andras. Däremot pågår en utveckling mot ökad samverkan som bidrar till att barn får stöd tidigare och på ett samordnat sätt.

*”Att hamna mellan stolarna verkar i de flesta enskilda ärenden som vi granskat vara att det tar orimligt lång tid för enskilda barn och ungdomar att få adekvat hjälp och vård.” (Värmlands län)*

*”Samverkan har förbättrats under senare år vilket kan tillskrivas utvecklingen av öppna insatser där olika myndigheter arbetar tillsammans” (Jämtlands län)*

### Former för samverkan

I många av de granskade kommunerna saknades en övergripande strategi och riktlinjer för samverkan. Samverkan följdes inte heller upp på något strukturellt sätt.

Men det finns goda exempel på kommuner som har kartlagt vilka grupper av barn de behöver samverka kring, det finns avtal om samverkan med olika aktörer och riktlinjer inom den egna organisationen för hur samverkan ska gå till. Kommuner som ser

behovet av samverkan försöker på olika vägar att utveckla detta exempelvis genom att anordna utbildningar för att få en gemensam kunskapsbas och kännedom om varandras områden.

På verksamhetsnivå pågår ett praktiskt samarbete i de flesta kommuner och det är vanligt med samverkansgrupper mellan socialtjänsten och exempelvis BUP, skola och barnavårdscentraler.

Det finns verksamheter där olika aktörer arbetar tillsammans för att se till att barn får samordnat stöd. Kommuner har i egen regi eller tillsammans med andra inrättat familjecentraler och barnahus. Ett exempel på öppenvårdsprojekt är ”Nya chansen” i Sunne;

*”Där finns unga i blandade åldrar med olika funktionsnedsättningar sociala svårigheter och bakgrunder som genom individuell planering och samverkan mellan olika myndigheter ska få en chans att komma rättvänd ut i samhället”.*

Vissa samverkansprojekt har som mål att tidigt upptäcka barn i riskzonen.

Det går inte att urskilja om socialtjänstens samverkan fungerat bättre eller sämre med någon särskild extern huvudman. Samverkan med BUP lyfts fram som både fungerande och problematiskt.

På individuell nivå finns exempel på ”gråzonsmöten” där ansvariga chefer snabbt kan besluta i ansvarsfrågor. Individuella planer har också lyfts fram som ett bra hjälpmedel för att samordna stödet till barnen.

### Insatser enligt SoL och LSS till barn med funktionsnedsättningar

Flickor och pojkar med funktionsnedsättningar är de barn som enligt länsstyrelserna oftast hamnar mellan stolarna. Otillräcklig samordning mellan de verksamheter i socialtjänsten som arbetar med omsorg om barn med funktionsnedsättningar och socialtjänstens individ- och familjeomsorg lyfts fram som en orsak.

Föräldrar till barn med funktionsnedsättningar har fått bristfällig information och har hänvisats från en förvaltning eller enhet till en annan. Det förekommer att barn inte får sina behov utredda.

En tillsyn av stöd till ungdomar i åldrarna 15 - 18 år med Aspergers syndrom i sex kommuner/stadsdelar i Stockholms län visade att det saknades strukturer för samverkan och för att lösa tvister av ekonomisk art. Barnperspektivet behövde stärkas inom LSS-området (de delar inom socialtjänsten som utgår från Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS). Inom Individ- och familjeomsorgen (IFO) behövde personalen veta mera om LSS-lagstiftningen. Det fanns en risk att barnets diagnos blev styrande så att barnet enbart fick insatser enligt LSS och exkluderades från insatser enligt socialtjänstlagen (SoL). Dessa iakttagelser rapporteras också från andra län. För barn som tillhör LSS-personkrets kan det i praktiken innebära en inskränkning i barnets rättigheter i stället för en möjlighet att få förstärkt stöd enligt både LSS och SoL. Det förekommer att familjer har fått avslag på ansökan om stöd till barn enligt socialtjänstlagen med motivering att behovet kan tillgodoses enligt LSS.

### Situationer när barn riskerar att fara illa

Länsstyrelserna har uppmärksammat situationer då flickor eller pojkar som har insatser från socialtjänsten riskerar att lämnas utan

stöd på grund av att olika huvudmän har skilda uppfattningar i ansvarsfrågan. När familjer flyttar till en ny kommun kan situationen för barnen vara extra sårbar. Omfattande öppenvårdsinsatser för barn har avslutats abrupt när familjen har flyttat från en kommun till en annan. Stödet till barnet i den nya kommunen har därmed fördröjts eller uteblivit. När barn och föräldrar efter en tid på behandlingshem väljer att etablera sig i en ny kommun är det inte ovanligt med olika tolkningar av vilken kommun som bär ansvar för att ge det långsiktiga bistånd familjen kan behöva. När barn vistas i familjehem kan också olika huvudmän råka i oenighet i ansvarsfrågan. Flickan eller pojken kan behöva betydelsefullt stöd i skolan, vilket kan försenas av att olika huvudmän har olika mening om vem som ska stå för kostnaderna.

Rörligheten i dag gör att barn och vårdnadshavare ofta bor i olika kommuner. När barn bor i en kommun och vårdnadshavarna bor i en eller två andra kommuner är det vanligt att flera kommuner kan ha ett ansvar – och att ingen är tillräckligt aktiv för att se till att barnet får stöd. Det förekommer också att barn till separerade föräldrar med sociala problem bollas mellan familjerättsenhet och barn- och familjeenhet i samma kommun.

De asylsökande barnen är en särskilt utsatt grupp. Levnadsförhållandena för barn i asylsökande familjer uppmärksammas inte på samma sätt som för andra barn, exempelvis sätts ribban för skälig levnadsnivå i boende anvisat av Migrationsverket på en betydligt lägre nivå än för svenska barn. När det gäller behovet av insatser för enskilda barn förekommer det att Migrationsverket, som ska stå för kostnaderna har en annan uppfattning än socialtjänsten. Bristen på samsyn kan äventyra kvaliteten i insatserna för barnen och familjerna.

### Trender

- ▶ Samverkan har förbättrats enligt kommunerna – den erfarenheten har också länsstyrelserna. Några län har sett att samverkan fungerar bättre i små kommuner än i större kommuner.
- ▶ Utbyggnad av öppenvården har medfört att barn får samtidig och samordnad hjälp av exempelvis socialtjänst, barnavårdcentraler och skola.
- ▶ Det händer att förvaltningar och myndigheter inte är beredda att ta sitt ansvar på grund av ekonomiska skäl. De ekonomiska diskussionerna kommer före barnets behov av stöd.

### Analys och förslag till förbättringar

När det inte finns politiskt fastställda mål och tydliga riktlinjer blir samverkan beroende av den enskilda handläggarens initiativ. Det är ett politiskt ansvar att se till att det finns väl fungerande rutiner och samarbetsformer för att barnen ska kunna erbjudas tidig och samordnad hjälp.

Barnets behov av att få snabb hjälp måste vara utgångspunkten i allt samarbete och ansvarstagande. Barnen ska inte drabbas av att olika huvudmän inte kan samverka. Ekonomiska tvister måste klaras ut i efterhand. Det är vanligt att flickor och pojkar som behöver samordnade insatser får vänta på stöd. Det är mindre vanligt att de flickor och pojkar som behöver insatser helt blir utan hjälp även om det också inträffar. Fördröjningarna kan få allvarliga konsekvenser – väntan kan för ett barn betyda att

hon/han får sämre möjligheter till ett bra liv framöver.

De handläggare som utreder barn som kan behöva insatser enligt både SoL och LSS behöver bättre kunskap om de båda lagstiftningarna och utveckla samarbetet. Barn med funktionsnedsättningar får ibland enbart insatser enligt LSS och exkluderas från rätt till insatser enligt SoL.

Socialtjänstens ansvar behöver förtydligas för de flickor och pojkar med insatser från socialtjänsten som flyttar från en kommun till en annan. Barnens behov av insatser upphör i de flesta fall inte på grund av den omständigheten att familjen flyttar. Idag avslutas öppenvårdsinsatser ofta i samband med flytten och det blir upp till familjen att söka stöd i den nya kommunen. Frågan om i vilken utsträckning socialtjänsten i en kommun ska kunna föra över ett ärende om en pågående insats för ett barn till den nya kommunen kommer att tas upp i den översyn som görs av samtliga bestämmelser enligt SoL och Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (dir. 2007:168). Länsstyrelserna ser det som angeläget att frågan utreds mot bakgrund av att vissa öppenvårdsinsatser är omfattande och att stödet kan vara avgörande för barnets utveckling och skydd.

# Länsstyrelsernas tillsyn – vad har den lett till?

## Generellt

Barnuppdragets viktigaste resultat är att barnen och deras behov har kommit i fokus. Tillsynen har inneburit en genomlysning av socialtjänstens arbete med barn och unga och den har fått stort genomslag. Det politiska ansvaret har lyfts upp och nämnderna har blivit uppmärksammade på förbättringsområden och vikten av ett systematiskt kvalitetsarbete.

Kommunerna informerades tidigt av länsstyrelserna om den kommande tillsynen. De kunde då påbörja en egen granskning av sin verksamhet före länsstyrelsens tillsyn, vilket har varit bra.

Länsstyrelserna har ofta återfört resultatet i samband med tillsynsbesöken och då träffat både politiker och tjänstemän och samtalat om iakttagelserna. Länsstyrelsen har också samtalat med handläggare och direkt kunnat påtala brister i dokumenta-

tion och rutiner. Enkelt avhjälpta brister har på så sätt rättats till omgående.

Genomgående har länsstyrelserna begärt redovisningar av förbättringsåtgärder från de kommuner där man funnit brister. Ibland har bristerna varit så allvarliga att man beslutat att återkomma i uppföljningssyfte. Nämnderna har tagit kritiken på allvar och vidtagit direkta åtgärder och gjort planer för att rätta till felen. Länsstyrelserna ser resultat av sin tillsyn även där det inte ställts krav på åtgärder – bland annat har kommuner använt sig av resultaten i sitt arbete med att förbättra kvaliteten.

Exempel på förbättringsåtgärder i kommunernas planer har varit utökning av personal, förändrade rutiner eller omorganisering. En del kommuner har påbörjat ett mer strukturerat kvalitetsarbete och ibland sett över målformuleringar och system för uppföljning. I de uppföljande tillsyner som hittills genomförts har kommunerna i de flesta fall rättat till bristerna. Men det har också funnits brister som är så omfattande att det kan ta flera år för verksamheten att åstadkomma varaktiga förbättringar, uppföljande tillsyn utifrån barnuppdraget fortsätter därför under 2008.

Återföringen av tillsynsresultat riktas inte bara till de granskade kommunerna. Erfarenheterna från tillsynen sprids också i rapporter och genom seminarier. Cirka två tredjedelar av länsstyrelserna har eller planerar att göra länsvisa sammanställningar och hälften av länsstyrelserna anordnar seminarier för länets kommuner. I Dalarnas län kommer seminariet att genomföras i samarbete med Dalarnas Forskningsråd.

I några län har utbildningar anordnats för att öka kunskapen om barns situation och för att skapa dialog kring vad socialtjänsten behöver förbättra. I Västra Götalands län har det gällt erfarenheter från tillsynen kring barn med diagnosen ADHD och i

Kalmar län kring socialtjänstens arbete med unga med funktionsnedsättningar.

### Några exempel

Flera län har rapporterat att tillsynen har stärkt motivationen för att använda BBIC. Kommuner som gått utbildningen men inte varit så aktiva med att införliva BBIC i det praktiska arbetet har insett vikten av strukturerade metoder i planering, utredning och uppföljning.

Länsstyrelsernas tillsyn har ibland inneburit att nya tjänster tillförts socialtjänsten. Vanligtvis har det gällt förstärkning för arbete med anmälningar, utredningar och familjehemsvård. I Västra Götalands län har tjänster tillsatts för att kunna tillgodose behovet av kontaktfamiljer/personer och familjehem. Barnuppdraget har rört också kommunernas samverkan internt och externt, bland annat utifrån risken att barn ska ”hamna mellan stolarna”. Ett resultat av att denna fråga lyfts är att kommuner inrättat forum för samråd för att förhindra att barn blir utan samordnad hjälp.

Granskning av socialtjänstens arbete med anmälningar har i de flesta län genomförts tidigt under tillsynsperioden. Därför har många åtgärdsplaner redan kommit in till länsstyrelserna och en del uppföljande tillsyn har kunnat genomföras. Åtgärdsplaner och uppföljningar har visat på påtagliga förbättringar; kommuner har utökat resurser, ändrat rutiner och utformat riktlinjer. Några kommuner har infört en specialiserad mottagningsgrupp. Någon kommun utbildar personalen i Signs of Safety för att kunna göra bättre risk och säkerhetsbedömningar.

Inom öppenvården har tillsynen inneburit att några verksamheter med boendestöd som definitionsmässigt var HVB antingen

förändrade verksamheten så att den uppfyllde kraven för HVB eller lade ner verksamheten. De förbättringar som rapporterats i åtgärdsplanerna gäller främst dokumentation, risk- och säkerhetsbedömningar samt personalens kompetens.

En stor del av den tillsyn som avsett socialtjänstens arbete med barn i familjehem har genomförts under hösten 2007. Åtgärdsplaner inkommer därför till länsstyrelserna först i början av 2008 och under året görs den uppföljande tillsynen. Av de åtgärdsplaner som redan lämnats in framgår att några kommuner anlitat externa konsulter för en ordentlig genomlysning av familjehemsvården och att politikerna har varit engagerade i förbättringsarbetet. I en av dessa kommuner visade den uppföljande tillsynen ett mycket gott resultat. Bland annat i form av förbättrade familjehemsutredningar, fler barnsamtal och utökade resurser för familjehemsvården. I Stockholms län har kommuner inlett samarbete för att ge stöd och utbildning till familjehem. Någon kommun har satsat både på personalförstärkningar och löneförhöjningar för att kunna rekrytera och behålla personal. I Jönköpings län kommer Länsstyrelsen att bjuda in länets kommuner för att diskutera förutsättningarna för ett gemensamt utvecklingsprogram i syfte att höja kvaliteten i familjehemsvården.

### Metodutveckling

Erfarenheterna av kollegiegranskning som metod för tillsyn är goda; kommunerna har upplevt den som ett positivt och lärande inslag. Stockholms län har använt metoden regelbundet sedan år 2001 och sett att utredningarna har fått allt bättre kvalitet.

Kartläggningarna inom öppenvården har gett länsstyrelserna en möjlighet att bilda sig en uppfattning om vilka olika former av öppna insatser som erbjuds i det egna länet. Den strukturerade



och jämförelsevis omfattande tillsyn av öppna insatser som genomförts i barnuppdraget har bidragit till både metodutveckling och kunskapsökning. Nyckelfrågorna har styrt granskningen till frågor om kvalitet, säkerhet och delaktighet – med barnet i fokus. Kategoriseringen av insatsformerna har underlättat val av angreppssätt. Erfarenheter och lärdomar ger förutsättningar för en fortsatt utveckling av en strukturerad tillsyn som kan hålla någorlunda jämna steg med framväxandet av nya former av öppna insatser i kommunerna.

Genom intervjuer med barn och ungdomar i öppenvård och familjehemsvård har deras egna röster kommit fram. Barn och ungdomar, och deras föräldrar, har uppskattat att få möjlighet att dela med sig av sina erfarenheter och deras synpunkter har varit värdefulla.

Erfarenheterna av länsövervakning med metodstöd och särskilda nyckelfrågor har varit mycket goda. Nyckelfrågorna som utformats utifrån krav i lagstiftningen har fungerat som kvalitetsindikatorer – ”får barn sina behov tillgodosedda?”, följs vården upp?” o.s.v. – och alla länsstyrelserna har i tillsynen sökt svar på samma frågor. Särskilt för de nya socialkonsulenter som rekryterats inför tillsynen har metodstödet varit värdefullt.

## Referenser

### Offentligt tryck

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade  
Prop. 2006/07:129. *Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.*

Socialtjänstlagen (2001:453)

SOSFS 2003:16 (S). *Socialstyrelsens allmänna råd. Anmälan om missförhållanden enligt 14 kap 1 § socialtjänstlagen.*

SOSFS 2006: 5. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärende och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS.*

SOSFS 2006:11. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS.*

SOU 2000:77. *Omhändertagen. Samhällets insatser för utsatta barn.*

SOU 2005:81. *Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.*

Kommittédirektiv 2007:168. *Översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).*

### Övrigt

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989)

Forkby, T. (2006). *Öppenvårdens former. En nationell kartläggning av öppna insatser i socialtjänstens barn- och ungdomsvård.* (Socialstyrelsen)

Forkby, T. & Larsson L (2007). *Serviceinsatser inom socialtjänsten. Perspektiv, inriktning och utsatta barns skydd.* (FoU i Väst 2007:5)

Länsstyrelsen i Skåne (2005). *Barnets socialsekreterare – Coaching i dialogiska utredningar.* (Skåne i utveckling 2005:4)

Socialstyrelsen (2004). *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten.*

Socialstyrelsen (2006). *Barn och unga i socialtjänsten. Utredda, planera och följa upp beslutade insatser.*

Socialstyrelsen. (2006) . *Grundbok. Barns behov i centrum (BBIC).*

### Definition av barnbegreppet som används i rapporten

Barn: Enligt 1 kap 2 § socialtjänstlagen och § 1 Barnkonventionen avses med barn en människa under 18 år. I texten används ofta formuleringen ”barn och unga” för att understryka att dokumentet även gäller de äldre barnen.

### Förkortningslista

ADHD - Attention deficit/hyperactivity disorder

ART - Art replacement training

BBIC - Barns Behov I Centrum

BVC - Barnavårdscentral

BUP - Barn- och ungdomspsykiatri

FoU - Forskning och utveckling

HVB - Hem för vård eller bopende

IFO - Individ och familjeomsorg

IMS - Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete

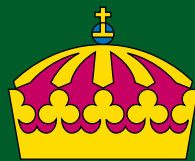
LSS - Lag om särskild service till viss funktionshindrade

LVU - Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

MST - Multisystemic treatment

SoL - Socialtjänstlagen





---

# Länsstyrelserna

---

Rapporten kan beställas hos respektive länsstyrelse  
eller laddas ned från: [www.lst.se](http://www.lst.se)