

Barnuppdraget

Resultat av Länsstyrelsens tillsyn av socialnämnderna
i Örebro läns arbete med barn och unga.



Foto: Roger Lundberg

Innehållsförteckning

Förord.....	4
Inledning.....	5
Barnuppdraget	5
Barnuppdraget i Örebro län	5
Vad visade tillsynen	6
Samverkan och barn som riskerar att hamna mellan stolarna	6
Regeringsuppdrag.....	6
Genomförande	7
Resultat.....	7
Anmälningar	8
Regeringsuppdrag.....	8
Genomförande	8
Resultat.....	9
Barnavårdsutredningar	10
Regeringsuppdrag.....	10
Genomförande	10
Resultat.....	11
Öppenvårdsinsatser	12
Regeringsuppdrag.....	12
Genomförande	13
Resultat.....	13
Familjehemsvård	16
Regeringsuppdrag.....	16
Genomförande	16
Resultat.....	16
Barnperspektiv	17
Jämställdhetsperspektiv	18

Förord

Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att barn och unga får det stöd och hjälp de behöver. Socialnämnden är skyldig att hålla sig underrättad om barns levnadsvillkor och planera och samordna att pojkar och flickors behov av stöd och hjälp tillgodoses. Arbetet med barn och unga ska bedrivas på ett rättssäkert sätt och vara av god kvalitet.

Principen om barnets bästa är en av grundpelarna i FN:s konvention om barnets rättigheter och innebär att myndigheterna i sina beslut måste ha ett barnperspektiv. Principen om barnets bästa återfinns i socialtjänstlagen som stadgar att barnets bästa särskilt ska beaktas i beslut som fattas av socialnämnden. Vid beslut enligt Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och Föräldrabalken ska barnets bästa vara avgörande för socialnämndens beslut.

Länsstyrelserna i Sverige har under åren 2006 och 2007 på uppdrag av Regeringen granskat socialnämndernas arbete med barn och unga och deras familjer. Uppdraget och den resursförstärkning som tillförts Länsstyrelserna har medfört en kraftig ökning av tillsynen inom barn- och familjeområdet under åren 2006-2007.

Tillsynen visar att socialnämndens arbete med barn och unga i flera avseenden brister. Principen om barnets bästa, barnets rätt att komma till tals och få information tillvaratas inte i tillräcklig omfattning. Barns behov måste också få företräde på ett bättre sätt när socialtjänstens arbete organiseras. Tillsynen visar också att det finns goda exempel, att barn får sina behov tillgodosedda och att kommunerna i stor omfattning kan erbjuda ett varierat utbud av stöd och hjälp.

Länsstyrelsens förhoppning är att tillsynen bidragit till att sätta fokus på barnets behov och betydelsen av att barnets rättigheter tillvaratas i alla delar av socialnämndens arbete.

Anna Elvkull-Saarväli

Maria Jansson

Inledning

Barnuppdraget

Länsstyrelserna i Sverige har granskat socialnämndernas arbete med barn och unga och deras familjer. Utgångspunkter för tillsynen har varit att granska om flickor och pojkar får det stöd och hjälp de har rätt till, om barnet får komma till tals samt om principen om barnets bästa tillämpas. I tillsynen har också kvalitet, rättssäkerhet, säkerhet och jämställdhetsperspektivet särskilt uppmärksammats.

Uppdraget innebar att

- påverka kommunerna 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 kommunerna hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister
- särskilt utöva strukturerad och operativ tillsyn över alla enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten.
- granska dokumentation och handläggning av utredningar i alla kommuner och se till att handläggningen är rättssäker och att barn kommer till tals
- granska kommunernas 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.

Regeringsuppdraget har i huvudsak genomförts i alla delar i alla län. Det har dock inte varit möjligt att granska all öppenvård. Resultatet av tillsynen kommer att redovisas i en nationell rapport.¹

Länsstyrelsens tillsyn visar att det finns brister i socialtjänstens arbete med barn och unga. Kvalitet, rättssäkerhet och utbud av stöd och hjälp måste stärkas för att flickor och pojkar ska få den hjälp de behöver. Barns behov måste också få företräde på ett bättre sätt när socialtjänstens arbete organiseras. Länsstyrelsernas uppföljning av tillsynen visar att kommunerna har åtgärdat eller presenterat åtgärdsplaner för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats.

Barnuppdraget i Örebro län

Länsstyrelsen har under 2006 och 2007 genomfört tillsyn i samtliga länets kommuner. I enlighet med regeringsuppdraget har barnavårdsutredningar granskats i länets 13 socialnämnder eller motsvarande. Tillsyn av anmälningsförfarandet, öppenvårdsinsatser och familjehemsvård har omfattat

¹ Uppdraget avseende operativ tillsyn över alla enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten (tillsyn av hem för vård och boende) kommer att redovisas separat under 2009.

Lindesberg, Örebro, Degerfors, Lekeberg, Laxå, Askersund, Karlskoga, Hallsberg och Kumla kommuner. Sammanlagt har Länsstyrelsen genomfört 23 tillsynsbesök för att utföra uppdragen. Åtta öppenvårdsverksamheter har omfattats av tillsynen.

Tillsynen har genomförts genom kartläggningar, tillsynsbesök och granskning av den sociala dokumentationen. Vid besöken har arbetsledning och personalgrupper intervjuats, i några kommuner har nämndpolitiker medverkat vid besöken. I tillsynen av familjehemsvård och öppenvård har Länsstyrelsen intervjuat 17 barn. Tillsynen av barnavårdsutredningar har i huvudsak genomförts genom att kommunerna själva granskat sina egna akter, en så kallad självgranskning. Länsstyrelsen har sedan kontrollgranskat nämndernas egengranskning. Hur respektive uppdrag genomförts och vad tillsynen visat presenteras under avsnittet Vad visade tillsynen.

Effekten av tillsynen har varit god. Länsstyrelsen vill särskilt betona att socialnämndernas självgranskning haft en positiv effekt och att självgranskning är en bra metod för att komma till rätta med brister i handläggning och dokumentation.

Länsstyrelsen har följt upp uppdragen avseende anmälningar och barnavårdsutredningar och till viss del öppenvårdstillsynen. Uppföljningen av öppenvårdsinsatser och familjehem kommer att slutföras under april månad 2008. Kommunernas återrapporteringar visar att åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med bristerna. I flera kommuner pågår ett utvecklingsarbete och åtgärdsplaner har upprättats för att stärka kvaliteten i arbetet med den sociala barnavården. Upprättande av checklistor och rutinpärmar samt utbildning i bland annat barnsamtal är exempel vilka åtgärder kommunerna har tagit eller planerar att vidta.

Många kommuner rapporterar att tillsynen bidragit till aktiva diskussioner om betydelsen av en rättssäker handläggning och dokumentation. Länets kommuner utbildades under tillsynsperioden i utredningsmetoden Barnets behov i centrum (BBIC), vilken i sig har haft positiv effekt på utvecklingen av den sociala barnavården.

Vad visade tillsynen

Samverkan och barn som riskerar att hamna mellan stolarna

Regeringsuppdrag

Länsstyrelsen har haft i uppdrag att granska att kommunerna aktivt planerar för att ta reda på barns behov och att de tillgodoses. Länsstyrelsen har också haft i

uppdrag att se till att barn och unga inte hamnar mellan stolarna mellan olika aktörer. Utgångspunkter för uppdragen har varit att:

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

Genomförande

Kommunerna har i kartläggningar fått redogöra för befintliga service- och öppenvårdsinsatser samt hur extern och intern samverkan bedrivs. Länsstyrelsen har hämtat in underlag för tillsynen vid de besök och granskning av akter som genomförts i andra delar av uppdraget men också genom den individtillsyn som bedrivits under året. Kommunernas planeringsansvar har också uppmärksammas i Länsstyrelsens arbete med sanktionsavgifter avseende gynnande, ej verkställda beslut enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL).

Resultat

Länsstyrelsens tillsyn visar att socialnämnderna deltar i samverkan på både strukturell och individuell nivå inom den egna kommunen, men också med barnpsykiatri och polismyndigheten. Samverkan med svenska kyrkan och ideella föreningar förekommer också. Exempel på befintliga samverkansformer är lokala BRÅ, familjecentraler samt kommunövergripande samverkansprojekt med Örebro läns landsting. Flera socialnämnder bedriver, tillsammans med barn- och ungdomsnämnden, öppenvårdsinsatser som inkluderar både socialt stöd, alternativt behandling, i kombination med undervisning. I två kommuner har socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden slagits samman i syfte att verka för att barns behov ska tillgodoses på ett bättre sätt och i ett tidigare skede. Samverkan mellan samtliga socialnämnder i länet pågår också. Ett exempel på detta är att Regionförbundet Örebro tillsammans med länets kommuner ansvarar för implementeringen av BBIC.

Trots samverkan på olika nivåer och mellan olika aktörer visar tillsynen att vissa grupper av barn riskerar att hamna mellan stolarna och inte få det stöd och hjälp de behöver. Ett påfallande stort antal socialnämnder uppger att barn med funktionshinder riskerar att hamna i denna situation på grund av att myndigheterna tvistar om var ansvaret ska ligga för dessa barn, men också för att samverkansrutiner saknas. Flera socialnämnder uppger att samverkan med skolan präglas av oförståelse för att nämnden, främst till följd av begränsningar i sekretesslagstiftningen, inte alltid kan informera om vilket arbete som bedrivs,

och det att i sin tur bidrar till att skolan upplever att inget händer. Det i sin tur kan leda till att skolan anmäler oro för barn i för liten utsträckning eller i ett sent skede. Andra kommuner har strategier för samverkan med skolan och upplever att samarbetet dem emellan fungerar bra. Länsstyrelsens tillsyn visar att barn, till följd av att enheter inom kommunen och landstinget inte kan enas om ansvarsfördelningen, får vänta på stöd och hjälp.

Tillsynen visar att det bedrivs ett aktivt arbete för att få till stånd samverkan mellan berörda parter. Det saknas däremot tydliga mål och riktlinjer för hur samverkan mellan berörda ska ske för att pojkar och flickor ska få det stöd och hjälp de behöver. Det är enligt Länsstyrelsen viktigt att det detta arbete utvecklas för att socialnämnderna ska kunna leva upp till socialtjänstlagens krav och för att det enskilda barnets behov ska tillgodoses. Särskilt angeläget är det för att minska risken för att de mest utsatta barnen ska falla utanför samhällets skyddsnät.

Anmälningar

Regeringsuppdrag

Länsstyrelsernas uppdrag var att granska hur kommunerna hanterade anmälningar om barn som far illa samt att åtgärda eventuella brister. Varje länsstyrelse kunde fritt välja hur många kommuner som skulle ingå i tillsynen.

Utgångspunkter för uppdraget var att:

- barnperspektiv beaktas genom att socialnämndens arbete med anmälningar granskas utifrån om barn som är i behov av skydd och stöd blir utredda, genom att tillsynen också innefattar omständigheterna kring socialnämndens samtal med barn.
- jämställdhetsperspektiv: granska att pojkar och flickor har samma förutsättningar att få sina behov utredda och tillgodosedda via socialtjänsten.

Genomförande

Länsstyrelsen i Örebro län valde att granska hur socialnämnd väster i Örebro samt socialnämnderna i Karlskoga och Laxå kommuner hade hanterat de anmälningar som kommit in under en ettårsperiod och som inte hade resulterat i att en utredning enligt 11 kap 1 § SoL inletts. Inför granskningen fick de socialnämnder som valts ut lämna in uppgifter till Länsstyrelsen om det totala antalet anmälningar avseende barn i ålder 0 – 18 år för den aktuella tidsperioden, samt en förteckning över de anmälningar som inte lett till att en utredning inleddes. Förteckningen skulle ange barnens ålder och kön. Länsstyrelsen begärde även att få ta del av socialnämndernas riktlinjer/policys över mottagande och handläggning av anmälningar. Länsstyrelsens ambition var att hos varje nämnd granska totalt 30 anmälningar, 15 anmälningar på pojkar respektive flickor i tre åldersgrupper, 0 – 6 år, 7 – 12 år och 13 – 18 år som valts ut slumpmässigt ur

materialet. Tyvärr gick detta endast att göra i den största nämnden, då övriga nämnder inte hade tillräckligt stort antal anmälningar, vare sig beträffande åldersgrupp eller kön. Som hjälpmedel i tillsynen använde sig Länsstyrelsen av en granskningsmall samt intervjufrågor.

Resultat

Under det år som tillsynen avsåg, inkom eller upprättades totalt 938 anmälningar hos de tre granskade socialnämnderna. De flesta anmälningarna kom från polisen, hälso- och sjukvården samt förskola/skola. De dominerande orsakerna till anmälan var bristande omvårdnad/annat missförhållande i hemmet.

Utredning enligt 11 kap 1 § SoL inleddes efter anmälan i 351 fall, det vill säga knappt 38 procent. Hos socialnämnd väster i Örebro inleddes utredning i 30 procent. Tillsynen visade att det fanns en viss skillnad mellan anmälningar rörande pojkar och flickor. 55 procent av anmälningarna och 53 procent av de inledda utredningarna avsåg pojkar. Länsstyrelsen har dock inte kunnat notera någon skillnad mellan hur anmälningar som rör pojkar respektive flickor hanterats.

Information om hur och var man gör en anmälan om barn som far illa fanns på två av de granskade kommunernas hemsidor. De tre nämnder som granskades har rutiner och checklistor för hur anmälningar ska hanteras samt rutiner för att ta emot anmälningar under kontorstid. En av nämnderna har socialjour, som tar emot anmälningar dygnet runt, hos en nämnd finns en mottagningstelefon hos arbetsledningen, som ansvarar för att ta emot anmälningar utanför kontorstid och en nämnd har en telefonlista hos polisen, som kontaktar efter behov. Den statistik kommunerna får fram används i två av de granskade nämnderna till planering av verksamheten och dimensionering av personal. Länsstyrelsens bedömning är att det i de granskade kommunerna finns en god beredskap att ta emot anmälningar under kontorstid. Beredskapen bedöms också vara acceptabel även i de två granskade kommuner som saknar social jour, men informationen på till exempel kommunernas hemsidor om hur och var en anmälan ska göras efter kontorstid behöver enligt Länsstyrelsens mening förbättras.

Länsstyrelsens tillsyn visar att dokumentationen i en del fall varit bristfällig, då det i flera fall till exempel saknades namn och befattningshavare på den som gjort ställningstagandet att inte inleda utredning. I många fall saknades det även en motivering till att utredning inte inletts. Tiden från det att anmälan kom in och till dess att nämndernas tog ställning till att inte inleda utredning, har i många fall varit lång – i några fall mer än fyra veckor. Länsstyrelsen anser att nämndernas hantering av anmälningarna i samtliga fall inte följt socialtjänstlagens krav på skyndsamhet.

Information om vem eller vilka som är barnets vårdnadshavare saknas i förhandsbedömningarna. Om en utredning inleds ska alltid socialnämnden

informera vårdnadshavaren och processbehöriga barn om att utredning inleds. I det fall socialnämnden beslutar att inte inleda utredning finns inget lagstadgat krav på att barnet och dess vårdnadshavare ska informeras om att en anmälan kommit till socialnämnden. För att vårdnadshavare ska kunna ta sitt ansvar måste denne informeras om förhållande som rör barnet. Det är således lämpligt socialnämnden informerar om innehållet i anmälan. Länsstyrelsen vill därför betona vikten av att nämnden tar reda på vem som är barnets vårdnadshavare i samband med att en anmälan kommer in eller upprättas. Länsstyrelsens tillsyn visar att socialnämnderna i flera fall låtit barnet komma till tals inom ramen för förhandsbedömningen.

I flera av de granskade anmälningarna anser Länsstyrelsen att anmälningarnas innehåll var av så pass allvarlig art att utredning borde ha inletts. I dessa fall anser Länsstyrelsen att de barn som berörs inte fått sina behov utredda.

Barnavårdsutredningar

Regeringsuppdrag

Länsstyrelsens uppdrag var att granska dokumentation och handläggning i länets samtliga kommuner och se till att handläggningen är rättssäker och att barn kommer till tals.

Utgångspunkter i uppdraget har varit att:

- granska om pojkar och flickor har samma möjligheter att få det stöd och skydd de behöver,
- om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals tillämpas samt om barnet får information.

Tillsynen ska också påvisa goda exempel, vilka åtgärder som vidtagits för att åtgärda brister samt om det i tillsynen varit möjligt att se någon särskild trend.

Genomförande

Länsstyrelsen i Örebro län har utifrån kommunens storlek valt att granska 10-20 allvarliga utredningar per nämnd. De granskade utredningarna har inletts under åren 2005-2006. Med allvarliga utredningar avses utredningar som avslutats med beslut om, eller där familjen och barnet erbjudits, bistånd enligt 4 kap 1 § SoL samt utredningar som avslutats med ansökan om vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Alla nämnder har inte kunnat ta fram det antal utredningar Länsstyrelsen önskat. Flera av länets kommuner hade under 2005 och 2006 inte inlett så många allvarliga utredningar som Länsstyrelsen valt att granska. Totalt har Länsstyrelsens granskat 151 utredningar. Av dessa motsvarade 145 det önskade urvalet. Tillsynen omfattar följaktligen endast ett fåtal av det totala antalet barnavårdsutredningar som genomförts under 2005 och 2006 i länets kommuner.

Tolv socialnämnder i Örebro län har genomfört tillsynen genom så kallad självgranskning. Det innebär att nämnderna själva granskat de utvalda

utredningarna efter en på förhand framtagen mall. Länsstyrelsen har sedan gjort en jämförande granskning av 4-6 utredningar per nämnd. I en socialnämnd har Länsstyrelsen granskat 10 utredningar utifrån självgranskningsmallen. Tillsynen har redovisats i ett skriftligt beslut per nämnd. Resultatet är baserat på de uppgifter som nämnderna lämnat i självgranskningen. Ofullständigt ifyllda självgranskningsmallar har således påverkat resultatet. Länsstyrelsen har följt upp på vilket sätt brister har åtgärdats eller kommer att åtgärdas.

Resultat

Länsstyrelsens tillsyn visar att kvaliteten och rättssäkerheten i barnavårdsutredningar enligt 11 kap. 1 § SoL brister. I samtliga socialnämnder har Länsstyrelsen hittat formella brister i handläggning och dokumentation, om än i olika omfattning och i olika avseenden. Exempel på brister är att beslut att inleda och avsluta utredning samt beslut om förlängd utredningstid inte alltid återfinns i dokumentationen. Likaså saknas dokumentation om att socialnämnderna har informerat vårdnadshavare och processbehöriga barn om att utredning inletts samt om deras samtycke till insatser efterfrågats och dokumenterats.

Tillsynen visar också att barnperspektivet i barnavårdsutredningarna brister. Barns rätt till delaktighet tillgodoses inte i tillräcklig omfattning, även om processbehöriga barn² görs delaktiga i större omfattning än yngre barn. Majoriteten av socialnämnderna redovisar att samtal eller observationer av barn i olika åldrar skett under utredningstiden och att barnet då oftast gett uttryck för sin situation. Den jämförande granskningen visar att socialnämnden i något avseende har kontakt med barnet under utredningen. Däremot återfinns inte alltid barnets inställning till det förhållande som utreds i dokumentationen. Barn i åldern 9-12 år har sällan tillfrågats om sin inställning till insatser, till exempel i fråga om kontaktfamilj för barnet. Länsstyrelsens uppfattning är att endast två kommuner dokumenterat och klarlagt barnets inställning i tillräcklig omfattning.

Socialnämndernas självgranskning och Länsstyrelsens jämförande tillsyn visar att barnets behov, bland annat behovsområden hälsa och skolgång, och föräldrarnas omsorgsförmåga inte utreds i tillräcklig omfattning. Trots detta har nämnderna i en övervägande andel av de granskade utredningarna redovisat att de gjort en självständig bedömning av barnets behov. I utredningar som inletts till följd av föräldrarnas missbruk kan Länsstyrelsen skönja en tendens att utredningarna fokuserar på föräldrarnas behov och inte på barnets behov. I enstaka utredningar har nämnden helt förbisett uppgifter om föräldrars alkohol- och drogvvanor. Tillsynen visar också att mammors och pappors förmåga utreds i olika omfattning. Det kan finnas olika skäl till detta. Det är dock viktigt att utreda båda föräldrarnas förmåga i den utsträckning det är möjligt. Tillsynen indikerar också att nämnderna inte alltid bedömer och dokumenterar barnets behov av skydd från hot och våld i hemmet.

² Med processbehörigt barn avses barn som fyllt 15 år eller mer.

Länsstyrelsen har uppmärksammat flera goda exempel på kvalitativt välskrivna utredningar där barnets behov varit i fokus. I dessa utredningar har barnets delaktighet tagits till vara i enlighet med lagstiftningen. I enstaka utredningar har Länsstyrelsen noterat att nämnderna har efterfrågat yngre barns inställning på ett relevant sätt. Tillsynen visar ingen skillnad i hur pojkar och flickors behov utreds eller att pojkar och flickors behov tillgodoses i olika omfattning. I flera kommuner har antalet pojkar varit överrepresenterade i de utvalda utredningarna.

Länsstyrelsen uppfattning är att tillsynen, som genomförts i samverkan med nämnderna, bidragit till att sätta fokus på rättssäkerhet och barnperspektiv. I Länsstyrelsens uppföljning framkommer att kommunerna aktivt arbetar för att komma till rätta med de i tillsynen uppmärksamade bristerna. Exempel på redan vidtagna eller planerade åtgärder är interna och externa utbildningsinsatser, egenutvärdering samt översyn av interna rutiner för handläggning och dokumentation. Under 2007 och 2008 utbildas samtliga nämnder i utredningsmetoden BBIC (barnets behov i centrum), vilket också haft stor betydelse för det ambitiösa arbete som sker.

Länsstyrelsen ser med tillförsikt på det utvecklingsarbete som sker, bland annat med att implementera metoden BBIC. Länsstyrelsen vill dock understryka betydelsen av att nämndernas metodologiska utvecklingsarbete anpassas utifrån en föränderlig lagstiftning.

Öppenvårdsinsatser

Regeringsuppdrag

Länsstyrelsens uppdrag var att utöva strukturerad och operativ tillsyn över samtliga enskilda och offentliga verksamheter där barn och unga ges insatser av socialtjänsten. Enligt Länsstyrelsernas tolkning har uppdraget kunnat avgränsas till att omfatta verksamheter som är ingripande och omfattande. Tonvikten skulle ligga på kvalitet och säkerhet samt att brister åtgärdas.

Utgångspunkter för uppdraget har varit:

- barnperspektivet ska beaktas. Frågorna i granskningen ska fokusera på barn och hur socialnämnden tillämpar bestämmelserna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals och få information.
- barnets egna röster bör finnas med på något sätt
- jämställdhetsperspektivet ska beaktas. Får pojkar och flickor sina behov tillgodosedda i samma utsträckning?
- tillsynen bör också inriktas på en övergripande planeringsnivå. Finns mål för socialnämndens öppenvårdsverksamheter, finns en uttalad strategi för att utveckla hemmaplanslösningar och tidiga insatser, finns kompetensutveckling, utvärdering av verksamheter och uppföljning av individuella insatser o.s.v.

Genomförande

Under 2006 genomförde Länsstyrelsen i Örebro en kartläggning av utbudet av öppenvårdsinsatser i Örebro län. Kartläggningen redovisas i tabell 1 under avsnittet resultat.

De verksamheter och kommuner som varit föremål för tillsyn är Floragruppen och Familjeteamet i Lindesbergs kommun³, Barn- och familjeenheten (behandlingsgruppen) samt Ungdoms- och familjeenheten (öppenvårdsgruppen) i Örebro kommun, Verksamheten Delta i Kumla kommun, Ungdomsboendet i Degerfors kommun, Utmaningen i Karlskoga kommun samt Familjeteamet i Sydnärke. Familjeteamet i Sydnärke är ett samverkansprojekt mellan Lekeberg, Laxå, Hallsberg, Askersund och Kumla kommuner. Kumla kommun är ansvarig för verksamheten.

Tillsynen har genomförts genom intervjuer med ledning och personal samt med barn i de berörda verksamheterna. Barnen har varit mellan 13-20 år. I tillsynen av barn- och familjeenheten har Länsstyrelsen inte intervjuat några barn. Genomgång av dokumentation har skett i samtliga verksamheter.

Resultat

Länsstyrelsens kartläggning visar att det finns ett brett utbud av öppenvårdsinsatser i länet. Kommunerna kan erbjuda ingripande öppenvårdsinsatser på såväl servicenivå som efter biståndsbeslut av socialsekreterare. Serviceinsatser syftar till att erbjuda snabbt och tidigt stöd utan någon föregående bedömning av barnet och familjens behov. Exempel på serviceinsatser som kan erbjudas i flera kommuner är familjecentraler, rådgivande samtal och verksamheter som arbetar med relationsproblematik. I någon enstaka kommun tillhandhåller man serviceinsatser till ungdomar med begynnande missbruksproblematik.

Utbudet mellan kommunerna varierar beroende på kommunens storlek. En kommun kan inte erbjuda barn och deras familjer öppenvård, en annan kommun har rapporterat att de endast kan erbjuda stöd som en serviceinsats. I de kommuner som inte har något större utbud av, eller är helt i avsaknad av, öppenvårdsinsatser riskerar pojkar och flickor att inte få sina individuella behov tillgodosedda. Det är särskilt viktigt att dessa kommuner planerar för att, i egen regi eller genom samverkan med andra aktörer, kunna erbjuda barnet adekvat stöd och hjälp.

³ Familjeteamet kan erbjuda både serviceinsatser och insats efter biståndsbeslut.

Tabell 1. (Siffran motsvarar antalet kommuner som rapporterat att de kan erbjuda nedanstående insatser.)

Öppenvårdsinsats ⁴	bistånd	service	service och bistånd	Pojkar och flickor	0-12 år	13-20 år
ART	2		1	3	1	3
Verksamhet för unga i missbruksfamiljer	1	9		9	9	9
Verksamhet för unga med psykiskt sjuka föräldrar		3		3	3	2
Verksamhet för unga som bevittnat våld		2		2	2	1
Haschavvänjningsprogram	1			1		1
Program för unga lagöverträdare	9	1		10		10
Riktad föräldrautbildning ⁵	2	2	1	5	3	5
Annan programverksamhet ⁶	5	1		6	1	6
Resursperson/kvalificerad Kontaktperson	1			1	1	1
Socialpedagogisk insats ⁷	2			2	2	2
Skolsocialinsats		1				
Öppenvård, annan form ⁸	6	3	3	10	8	7
Resursskola	1			1		1

De öppenvårdsinsatser som omfattats av tillsynen erbjuder stöd och behandling av ingripande och strukturerad karaktär. Målgrupp och syfte skiljer sig åt. Fem verksamheter arbetar med barn mellan 13-20 år och en verksamhet riktar sig mot barn mellan 0-12 år och deras föräldrar. Två verksamheter erbjuder stöd till barn mellan 0-20 år. Tre verksamheter erbjuder psykosocialt stöd i kombination med anpassad skolgång. Övriga verksamheter erbjuder bland annat stöd och hjälp med relationsproblematik och missbruksproblematik. Flera av verksamheterna har

⁴ En redovisad öppenvårdverksamhet kan innehålla flera olika insatser, så är till exempel fallet i Örebro kommun där Barn- och familjeenheten samt Ungdoms- och familjeenheten kan erbjuda familjer och barn stöd i olika former.

⁵ Samspeletsproblematik, unga mammor och pappor, olika former av förebyggande arbete

⁶ Daglig verksamhet för ungdomar med psykosocial och skolproblematik, medling, missbruksbehandling riktad till ungdomar, psykosocial behandling (daglig verksamhet och boenden) familjebehandling, boendestöd till ungdomar i eget boende.

⁷ Hemterapeutiska insatser, stöd i föräldrarollen

⁸ Familjecentral, kvalificerat nätverksarbete, stöd till spelberoende ungdomar

uttalade mål, bland annat ska arbetet bedrivas på ett sådant sätt att pojkar och flickor ska få hjälp inom öppenvården och därigenom undvika att placeras utom hemmet.

Länsstyrelsens tillsyn visar att samtliga verksamheter är av god kvalitet. Ledning och personal har akademisk utbildning, väl lämpad för uppdraget. Verksamheterna bedrivs utifrån teorianknutna förhållningssätt. Säkerheten är hög och det finns rutiner och kunskap för att undvika att barnen riskerar att komma till såväl psykisk som fysiska skada under deltagande i verksamheten. Arbetet anpassas utifrån uppdragets utformning och mål. Genomförandeplaner och måldokument utformas i samförstånd med ansvarig handläggare, personal i verksamheten, föräldrar och barn. Insatsen följs regelbundet upp av socialnämnderna. Tillsynen visar att det i enstaka ärenden saknas genomförandeplaner eller motsvarande.

Tillsynen visar att barnet och vårdnadshavaren inte alltid fått tillräcklig kännedom om vilket stöd och hjälp verksamheten kan erbjuda. Familjen har inte alltid blivit informerade om hur synpunkter och klagomål på verksamheten kan föras fram.

I ett ärende, där verksamheten endast kan erhållas efter biståndsbeslut, har socialnämnden erbjudit barnet insatsen som service för att familjen inte önskade kontakt med socialtjänsten. Att barn och familjer erbjuds ingripande insatser genom service innebär inte alltid att kvaliteten i stödet försämras. Det är däremot viktigt att uppmärksamma att nämnden är skyldig att utreda ett barns behov efter ansökan eller anmälan om att barn riskerar att fara illa. Nämnden kan följaktligen inte kringgå reglerna för myndighetsutövning genom att erbjuda barnet och familjen en serviceinsats.

De barn som Länsstyrelsen intervjuat upplever själva att de får god hjälp genom verksamheten. Barnen känner att personalen lyssnar på dem och att de har möjlighet att uttrycka sin åsikt. Majoriteten av de barnen vet inte om insatsen föregåtts av ett biståndsbeslut eller inte. Alla barn har inte blivit tillfrågade om deras inställning och samtycke till insatsen. Tillsynen visar att barnens ålder har betydelse för hur delaktigt barnet varit. Det är ur rättssäkerhetsperspektiv viktigt att socialnämndernas handläggning sker i enlighet med gällande lagstiftning och att barnets inställning och samtycke efterfrågas innan en insats verkställs.

Utvärdering av verksamheterna varierar. En verksamhet har tillsammans med Örebro universitet påbörjat ett samarbetsprojekt för utvärdering. I andra verksamheter sker någon form av egen granskning. Det är önskvärt att kommunerna aktivt kommer arbeta för att förbättra förutsättningarna för en kvalitativ utvärdering av de egna verksamheterna.

Familjehemsvård

Regeringsuppdrag

Länsstyrelsernas uppdrag var att granska kommunernas hantering av familjehemsärenden och familjehemsplaceringar. Länsstyrelsen kunde fritt välja ut de kommuner som skulle ingå i tillsynen.

Utgångspunkter för uppdraget har enligt länsstyrelsernas tolkning varit

- får barnen det stöd och den hjälp de behöver i placeringen, med särskild vikt på hälsa och skolgång?
- hur tillämpar socialnämnderna bestämmelserna om barnets bästa samt barnets rätt att komma till tals och få information? Förstår barnet varför han/hon har insatsen?
- barnets egna röster skulle finnas med
- jämställdhetsperspektiv genom att granska om pojkar och flickor har samma förutsättningar att få sina behov utredda och tillgodosedda av socialtjänsten

Genomförande

Tillsynen av familjehemsvård har omfattat Örebro kommun, där Länsstyrelsen i Örebro län har granskat båda socialnämndernas verksamhet. Tillsynen genomfördes genom intervjuer med ledning och personal samt med barn i båda nämnderna. Barnen har varit mellan 13-18 år. Länsstyrelsen har granskat socialnämndens dokumentation i tio ärenden per nämnd. Länsstyrelsen har tagit del av kommunens dokument som rör familjehemsvård.

Resultat

Kommunen har organiserat sig för att tillgodose behov av familjehem, dels genom särskilda rekryterare som servar hela kommunen och dels genom familjevårdsteam som följer vården av placerade barn. Det finns ett team per nämnd. Behovet av familjehem varierar mellan nämnderna. I en nämnd ökar behovet av familjehem för yngre barn markant. Tillsynen visar att kommunen inte kan tillgodose behovet av familjehem utan väntetider, vilket bidrar till att behovet av möjlighet till jourplacering ökar. I det fall placering inte kan ske inom barnets nätverk har kommunen tillgång till fem kontrakterade jourhem.

Tillsynen visar att nämnderna brister inför beslut om placering. Inte i något ärende har kommunen dokumenterat att samråd eller information om placeringen förekommit med familjehemmets nämnd, då placering skett utanför den egna kommunen. I familjehemsutredningarna gick inte heller att utläsa att någon matchning, det vill säga att socialnämnden bedömt familjehemmets förmåga i förhållande till det enskilda barnets behov, skett. Det är viktigt att kommunens arbetsätt i dessa avseenden förbättras för att barnets förutsättningar ska vara så goda som möjligt inför den förestående placeringen.

Familjevårdsteamerna arbetar med uppföljningar av placeringar, håller kontakt med placerade barn samt med vårdnadshavare när det gäller umgänge. Arbetet sker på ett engagerat sätt. Aktgranskningen visar att familjevårdssekreteraren arbetar aktivt för att få till stånd umgänge mellan barnet och dess förälder. Likaså sker mycket arbete för att få till stånd samverkan med andra viktiga aktörer såsom skolan och barnpsykiatri. Aktgranskningen visar också att familjevårdssekreteraren kontakt med barnet varierar. Familjevårdssekreterarens kontakt med barnet sker genom både telefonkontakt och träffar. Träffarna kan ske både i hemmet och på socialkontoret men också på andra ställen, till exempel på café om barnet så önskar. I flera ärenden har socialnämndens besök i familjehemmet varit få och skett med långa tidsintervall. Länsstyrelsens uppfattning är besök i familjehemmet bör ske i samband med överväganden av vården, det vill säga minst var sjätte månad.

I intervjuer med placerade barn bekräftades denna bild. Vissa barn var nöjda med kontakterna, andra uttryckte missnöje över att byten av familjehemssekreterare och att besök avbokades till följd av att familjehemssekreteraren fick ett akut ärende. Länsstyrelsens reflexion är att kontinuitet i kontakten med barn är mycket betydelsefullt och att socialtjänstens handläggare är en viktig person för barnet, då detta fungerar.

Länsstyrelsens tillsyn visar också att formella överväganden har inte alltid skett i enlighet med lagstiftarens krav och att vårdnadsöverflytt inte övervägs regelbundet efter det att barnet varit placerad under 3 år, vilket nämnden enligt lag är skyldig att ta ställning till.

Familjevårdssekreteraren har till uppdrag att stötta familjehemmet. Familjehemmet kan också erbjudas grundutbildning och extern handledning vid behov. Nämnden är också skyldig att ge stöd till det placerade barnets föräldrar, ett arbete som inte alltid sker idag. Kommunen har själv uppmärksammat denna brist. Länsstyrelsen ser positivt på den översyn kommunen själv initierat för att komma till rätta med detta.

Barnperspektiv

Länsstyrelsens tillsyn visar att socialnämnderna har hög medvetenhet om barns rätt att komma till tals och rätt till delaktighet. Trots detta tar nämnderna inte hänsyn till barns rättigheter i tillräcklig omfattning. Länsstyrelsen konstaterar att nämndernas arbete i alltför liten omfattning genomsyras av grundprinciperna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Principen om barnets bästa beaktas inte i tillräcklig omfattning. Socialnämnderna lever inte heller upp till bestämmelserna i socialtjänstlagen såväl som i LVU när det gäller barns rätt till delaktighet.

Barnperspektivet beaktas inte heller i tillräcklig omfattning i socialnämndernas planeringsarbete. Två socialnämnder har redovisat att de har barnchecklistor, att

de genomför barnkonsekvensanalyser och barnbokslut. I ytterligare en kommun pågår arbete med att utbilda kommunens politiker i FN:s barnkonvention.

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

Det är enligt Länsstyrelsen angeläget att arbetet med att stärka barnperspektivet fortsätter på det sätt som redovisats i de uppföljningar av tillsynen Länsstyrelsen gjort under 2008.

Jämställdhetsperspektiv

I samtliga uppdrag har Länsstyrelsen haft i uppdrag att granska hur nämnderna arbetar med jämställdhetsperspektivet. Tillsynen visar att det inte pågår något medvetet jämställdhetsarbete i kommunerna kring pojkar och flickors behov. Däremot har vissa kommuner och vissa verksamheter visat en större medvetenhet om könstillhörighetens betydelse. Ett gott exempel är Floragruppen i Lindesberg som i det dagliga arbetet har en hög medvetenhet om könsrollernas betydelse och som aktivt arbetar för att pojkar och flickor ska ges samma möjlighet till utveckling inom olika traditionellt könsbestämda områden.

I flera delar visar Länsstyrelsens tillsyn ingen skillnad i om pojkar och flickors möjlighet till stöd och hjälp påverkas av vilket kön barnet har när barnet väl aktualiserats inom socialtjänsten. Däremot visar tillsynen av anmälningsförfarandet och barnavårdsutredningar att fler pojkar än flickor anmäls samt att nämnderna har inlett allvarliga utredningar gällande pojkar i större omfattning jämfört med flickor.

Då samtliga nämnder inte kunnat lämna statistik över antalet inledda utredningar samt hur många pojkar respektive flickor som varit föremål för utredning kan Länsstyrelsen, ur ett jämställdhetsperspektiv, inte dra några slutsatser av det resultat tillsynen visat. Resultatet stämmer dock väl med att svensk forskning visar att fler pojkar än flickor blir utredda och får insatser från socialtjänsten samt att medvetenheten om könsskillnader inom den sociala barnvården behöver öka.



Länsstyrelsen Örebro län