



Tillsynsombud är inte rätt väg att gå

Slutrapport från försöksverksamheten



Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr | IVO 2014-22

Omslag | Svensk Information

Foto | Istockphoto

Förord

Samhället ska se till att barn som placerats i familjehem och i hem för vård eller boende, HVB, får en trygg och säker vård. Det har ändå visat sig att barn i samhällsvård inte alltid har det bra och inte får den vård de har rätt till. För att förstärka tillsynen av verksamheter som tar emot barn och unga beslutade regeringen att HVB och bostäder för barn och unga enligt LSS ska inspekteras två gånger per år och att inspektörerna ska samtala med de barn som samtycker. För att även uppmärksamma barn och unga i familjehem beslutade regeringen om en treårig försöksverksamhet med tillsynsombud. Tillsynsombuden skulle regelbundet utöva tillsyn och samtala med barnen. Barnen skulle få kontakt med en oberoende instans och tillsynen över socialtjänsten skulle stärkas.

Socialstyrelsen fick uppdraget att genomföra försöksverksamheten och från 1 juni 2013 har inspektionen för vård och omsorg, IVO, haft ansvaret. Projektet har pågått från 2010 till 2013 och kontinuerligt följts upp och utvärderats. Örebro universitet har gjort utvärderingen.

I en delrapport i oktober 2013 redovisade IVO de tio tillsynsombudens erfarenheter och iakttagelser. I den här rapporten redovisas de sammantagna erfarenheterna från försöksverksamheten och IVO:s slutsatser. Resultatet från den externa utvärderingen redovisas i Örebro universitets slutrapport: ”Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud”.

Tillsynsombuden i försöksverksamheten är alla erfarna inspektörer som regelbundet besökt fem till sex barn vardera. Det är Maria Hakamäki och Elisabeth Högberg, region nord, Ulla Barr och Helena Stålhammar, region öst, Alexandra Engelholm och Åsa Strandlund, region sydöst, Carina Westerlind Udenell och Mikael Thörn, region sydväst samt Margareta Lundberg och Margareta Johansson, region syd. Projektledare under de första åren var barnrådet Åsa Börjesson, Socialstyrelsen. Därefter Ulla Holmström, Socialstyrelsen och IVO, som också skrivit delrapporten. Tillsynsombuden har fått handledning av Charlotte Uggla, Socialstyrelsen. Örebro universitet har utvärderat försöket under ledning av Lars Oscarsson, professor i socialt arbete. Utvärderingen publiceras av Örebro universitet. Denna slutrapport har sammanställts av Gunilla Westerdahl, utredare vid IVO.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Sammanfattning

Regeringen gav 2009 Socialstyrelsen i uppdrag att förbereda och genomföra en försöksverksamhet med tillsynsombud för barn och unga placerade i familjehem. Den 1 juni 2013 bildades den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg, IVO, som övertog ansvaret för försöksverksamheten. Försöket med tillsynsombud har genomförts under tre år och har följts upp och utvärderats av Örebro universitet. IVO redovisar i denna rapport de sammantagna erfarenheterna från försöksverksamheten. Utvärderingens resultat redovisas i Örebro universitets slutrapport: *”Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud”*.

Regeringens skäl till uppdraget var att barnen skulle få kontakt med en oberoende instans och att tillsynen över socialtjänsten skulle stärkas. Bakgrunden är brister som tillsynen iakttagit när det gäller kommunernas ansvarstagande för de placerade barnen. Ombuden skulle bilda sig en uppfattning om barnet blir omhändertaget på ett tillfredställande sätt och om förutsättningarna för placeringen följs upp av socialtjänsten. Försöksverksamheten har genomförts i tio kommuner och berört 58 barn. I utvärderingen har ytterligare tio kommuner och 38 barn ingått som jämförelsegrupp. Tio inspektörer från Socialstyrelsen, senare IVO, medverkade som tillsynsombud. Ombuden träffade barnen regelbundet och hade också kontakt med familjehemmen och socialsekreterarna.

IVO:s slutsatser

Det har varit bra med tillsynsombud. IVO konstaterar att tillsynsombudens arbete i de kommuner som omfattades av försöket har haft viss effekt. Kommunerna har gjort förbättringar efter att brister påpekats, och de barn som ingått i projektet har haft tillgång till en oberoende person som stöd och som en länk till socialtjänsten. Utvärderingen visar att barnen varit nöjda med ombuden och att de inneburit en positiv skillnad för en del barn. IVO anser ändå inte att tillsynsombud är rätt metod för att tillförsäkra de familjehemsplacerade barnen en trygg och säker vård.

Det finns flera orsaker till IVO:s tveksamhet. Det huvudsakliga skälet är att försöksverksamheten genomförts under förutsättningar som är svåra att nå upp till om den skulle omfatta alla kommuner och alla de cirka 13 000 barn och ungdomar som är placerade i familjehem. De sammantagna erfarenheterna från försöket talar ytterligare mot en verksamhet med tillsynsombud.

Socialnämnden har ansvaret för familjehemsvården

Socialnämnden och socialtjänsten ska följa vården av barn i familjehem. Socialsekreteraren ska besöka barnen regelbundet och försäkra sig om att de har det bra. En tillgänglig socialsekreterare kan därför vara ett stöd för barnet på samma sätt som tillsynsombuden varit.

IVO konstaterar att förutsättningarna för en positiv utveckling av familjehemsvården har förbättrats sedan försöksverksamheten startade 2010. Bland annat har socialnämndens ansvar förtydligats genom lagändringar, och

kommunerna har tillgång till olika kunskapsstöd som Socialstyrelsen utarbetat de senaste åren.

En lagändring som kan ha stor betydelse är bestämmelsen om en särskilt utsedd socialsekreterare för barn som placeras i familjehem och på HVB. För att lagändringen ska innebära en positiv skillnad för barnen måste barnets socialsekreterare ha tillräcklig kompetens och kunskap om barn. Det är också viktigt att socialsekreteraren har en arbetssituation som gör det möjligt att vara tillgänglig för barnet och erbjuda en förtroendefull relation.

Barn i familjehem behöver inte fler aktörer

Ombuden i försöksverksamheten har utövat tillsyn och samtidigt varit stödpersoner för barnen. De besökte barnen i familjehemmen och samtalade med dem enskilt. I många fall har de varit barnens länk till socialtjänsten. Tillsynsombuden tyckte själva att de kunde hjälpa barnen. En del barn hade det bra och tryggt och behövde inte fler vuxna att prata med.

Erfarenheterna från försöket visar att det är svårt och vanskligt att vara tillsynsombud. Ombudens kompetens och erfarenhet har varit viktig i kontakterna med barnen. Ombuden har byggt upp en förtroendefull relation, ibland under lång tid, och de har noga undvikit att utsätta barnen för plötsliga separationer och andra besvikelser.

Barn i familjehem har många aktörer omkring sig. Ibland är det svårt för dem att förstå de vuxnas uppgift och vad de förväntas göra. Om barnens nätverk utökas med tillsynsombud ökar antalet kontakter. Olika roller och uppgifter riskerar att bli otydliga, både för barnen och för de olika aktörerna. Ju fler aktörer, desto större är risken för att barnen utsätts för separationer.

Verksamhet med tillsynsombud är alltför resurskrävande

Tillsynsombuden var alla erfarna inspektörer och socialarbetare och har uppfattats som professionella och kompetenta av familjehemmen och socialtjänsten. Därmed har de haft goda förutsättningar både att påverka socialtjänsten och att nå fram till barnen. Det skulle kräva stora resurser att bygga upp en verksamhet som omfattar alla kommuner och alla barn i familjehem med ombud med motsvarande kompetens och mandat. Det är inget alternativ att engagera lekmän. Man kan inte förvänta sig samma effekt av tillsynen med icke-professionella ombud.

En riskbaserad tillsyn är effektivare

I försöksverksamheten har tillsynen utgått från situationen för varje enskilt barn. Istället kan IVO genom en riskbaserad tillsyn av kommunerna följa och påverka kvalitetsutvecklingen i familjehemsvården. I tillsynen får de placerade barnen möjlighet att komma till tals.

Det är viktigt att barn och ungdomar också på eget initiativ kan kontakta tillsynsmyndigheten. IVO vill erbjuda barn och ungdomar flera kanaler för att nå en inspektör och få möjlighet att berätta hur de har det eller ställa frågor.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
IVO:s slutsatser	4
En riskbaserad tillsyn ger bättre effekt.....	8
<i>Regeringens skäl för försöksverksamheten:</i>	8
Uppdraget	8
Tillsynsombud har varit bra, men	10
Barnen behöver tydlighet – inte fler aktörer	11
Verksamhet med tillsynsombud kräver både resurser och kompetens.....	11
Barn i familjehem måste få komma till tals	12
Riskbaserad tillsyn innebär prioriteringar	12
Förstärkt tillsyn och ökad tillgänglighet för barn i familjehem	13
Tillsynsombuden har haft dubbla roller.....	14
Som barnets företrädare.....	14
Det tog tid att få barnens förtroende	15
Det fanns ett dilemma i relationen till barnen	15
Som granskare av socialtjänsten.....	15
Ombuden hade en främjande tillsynsroll	15
Kontinuitet är viktigt för barnen.....	16
Barnen vill ha mer information.....	17
Familjehemmen efterfrågar mer stöd	17
Tillsynsombudens dialog med socialtjänsten har bidragit till förbättringar	17
Örebro universitets utvärdering	19
Frågeställningarna.....	19
Resultaten	20
Familjehemsvården styrs upp och utvecklas – behovet av tillsynsombud blir mindre	22
Brister visar på behov av stärkt tillsyn	22
Statlig utredning föreslår särskild tillsyn av familjehemsvården	23
Utveckling av familjehemsvården pågår	23
Program för en trygg och säker vård har lagt grunden	23
Socialtjänstens ansvar har blivit tydligare	24
Allt fler kommuner följer upp vården enligt BBIC.....	24
De regionala utvecklingsledarna driver på	24

Barnets egen socialsekreterare ska se till barnets intressen	25
Socialsekreterarna måste få förutsättningar	26
Socialsekreteraren är en viktig person för barnet.....	26
Kommunen har det övergripande ansvaret	26
Bakgrund, bilaga 1	27
Skälen till försöksverksamheten	27
Den norska modellen var förebild.....	28

En riskbaserad tillsyn ger bättre effekt

Regeringens skäl för försöksverksamheten:

- stora brister har uppmärksammats när det gäller familjehemsvården,
- det är inte möjligt att förstärka tillsynen av familjehemsvården på samma sätt som av HVB,
- något behöver göras för att de familjehemsplacerade barnen ska uppmärksammas mer av samhället än hittills,
- barnen kan behöva samtala med en oberoende instans, och
- det saknas enhetliga rutiner eller tillvägagångssätt för den statliga tillsynen av kommunernas familjehemsvård.

I den bästa av världar arbetar socialtjänsten enligt gällande bestämmelser och befintlig kunskap inom området – alltid med barnets bästa i fokus. Då tar också kommunens ledning sitt ansvar för familjehemsvårdens kvalitet. Men vi är inte där ... ännu.

Många barn har det bra i sina familjehem, men samhället har inte alltid kunnat garantera familjehemsplacerade barn en trygg och säker vård. Socialtjänstens arbete med barn i samhällsvård har återkommande uppmärksammats i media när barn inte fått den vård de har rätt till, och tillsynen har gång på gång uppmärksammat brister.¹ Den s.k. vanvårdsutredningen² var en ögonöppnare. Där intervjuades 400 vuxna personer som varit utsatta för vanvård och övergrepp i fosterhem och på institutioner när de var barn. I den uppföljande Upprättelseutredningen³ visade en kartläggning att placerade barn och unga kan vara utsatta även i dagens samhällsvård. Det är viktigt att veta hur samhället ska försäkra sig om att alla barn i familjehem och i HVB har det bra. Kan tillsynsombud vara lösningen för barn i familjehem? IVO redovisar här slutsatserna efter att försöksverksamheten avslutats. Men först beskriver vi kortfattat uppdragets omfattning och utformning.

Uppdraget

Enligt regeringens uppdrag ska tillsynsombud stärka tillsynen över familjehemsvården och utöva tillsyn minst två gånger per år och då samtala med barnen. Försöksverksamheten omfattar barn och unga placerade i familjehem enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹ IVO 2014. Tillsynsrapporten 2013.

² SOU 2009:99. *Vanvård i social barnavård under 1900-talet.*

³ SOU 2011:9. *Barnen som samhället svek.* sid. 221

Socialstyrelsen beslutade att ta med även barn som tvångsplacerats. Skälet är att barn som bor i familjehem med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan ha en svårare situation än barn som är frivilligt placerade.

I LSS finns möjlighet att utse familjehem till barn som tillhör lagens personkrets och som har behov av den insatsen. LSS ska inte kompensera för bristande föräldraförmåga. Barnen bor i familjehem på andra grunder än barn som placerats med stöd av SoL eller LVU. Inte i någon av de kommuner som valts ut för försöket fanns barn som uppfyllde kriterierna för försöket. Därför ingår inga barn med insatsen familjehem enligt LSS.

Tillsynsombudens roll enligt regeringsuppdraget var att bedöma om

- barnet blir omhändertaget på ett tillfredställande sätt,
- förutsättningarna för placeringen följs upp, samt
- socialnämnden fullgör sina skyldigheter enligt lagstiftningen.

Det skulle särskilt beaktas

- att barnet eller den unge inte i onödan får för många kontakter med myndighetsföreträdare med olika roller,
- att tillsynsombudets roll tydligt klargörs,
- att den som utses till ombud har den kunskap och kompetens som behövs för uppdraget, bland annat när det gäller att kunna samtala med barnet eller den unge där hänsyn till dennes ålder, mognad och funktionshinder är viktigt.

I uppdraget ingick också att tillsynsombudet skulle dokumentera tillsynen och de iakttagelser som gjordes.⁴

Remissinstanser hade farhågor

Regeringen redovisar i prop. 2008/09:160 synpunkter från remissinstanser som ställer sig tveksamma till förslaget om att inrätta tillsynsombud.⁵ Riksdagens ombudsmän (JO) ansåg att ombudens uppgifter i allt väsentligt sammanfaller med den skyldighet som socialnämnderna har när det gäller att följa familjehemsvården och att en skärpt tillsyn av hur kommunerna hanterar sitt ansvar skulle vara bättre. Flera remissinstanser, bland annat flera länsstyrelser, hade samma åsikt och var tveksamma till en ytterligare kontakt för barnen. En annan synpunkt var att det kan uppstå rekryteringsproblem.

Regeringen bekräftar att det är kommunernas ansvar att noga följa familjehemsvården och understryker att det är en viktig uppgift för tillsynen att granska hur kommunerna tar sitt ansvar. Men regeringen konstaterar samtidigt att det saknas enhetliga rutiner eller tillvägagångssätt för den statliga tillsynen av socialnämndernas uppgifter när det gäller familjehemsvården – vilket är ett av skälen för försöksverksamheten.

⁴ Socialdepartementet. S20009/6728/ST

⁵ Prop.2008/09:160 sid.66

Tillsynsombuden besökte barnen

Försöksverksamheten genomfördes i tio kommuner i tillsynsregionerna Öst, Nord, Syd, Sydväst och Sydöst. Två inspektörer i varje region medverkade som tillsynsombud. Enligt särskilda kriterier valdes 58 barn mellan fem och 18 år för försöket. Ombuden träffade barnen regelbundet, de ansvarade för fem till sex barn vardera. De flesta barnen har träffat sitt ombud mer än två gånger per år – totalt hade tillsynsombuden cirka 500 möten med de 58 barnen.

I genomsnitt har minst åtta besök per barn ägt rum med en variation från fyra till 14 besök. Förutom personliga möten har barnen kunnat kontakta tillsynsombudet via telefon, sms och e-post. Uppskattningsvis har fler än 400 sådana kontakter tagits.

Alla ombuden var socionomutbildade inspektörer med lång erfarenhet av arbete inom socialtjänsten och tillsyn av socialtjänstens barn- och ungdomsvård. De har byggt upp en relation till de barn och unga som via kommunerna tackat ja till att vara med i försöket. Barnen fick besök i sina familjehem eller träffade ombuden på andra platser.

Ombuden hämtade information om barnens situation på flera sätt. För att få en uppfattning om hur barnet blev omhändertaget träffade tillsynsombuden också familjehemsföräldrar. Ombuden tog del av socialtjänstens dokumentation och hade möten med handläggare, ibland också med socialnämnden. Ombuden har kontinuerligt skrivit rapporter från besök och samtal.

Tillsynsombud har varit bra, men ...

Med en försöksverksamhet med tillsynsombud ville regeringen pröva att stärka tillsynen av familjehemsvården och ge barn i familjehem en möjlighet att samtala med en oberoende person. IVO konstaterar att tillsynsombudens arbete i de kommuner som omfattades av försöket har haft viss effekt. Kommunerna har infört förbättringar efter att brister påpekats och de barn som ingått i projektet har haft tillgång till en oberoende person som stöd och som en länk till socialtjänsten. Så långt är erfarenheterna av tillsynsombud goda. IVO är ändå tveksam till modellen så som den har utformats i försöket.

Tveksamheten beror på att försöksverksamheten har genomförts under förutsättningar som är svåra att nå upp till om den skulle omfatta alla kommuner och alla familjehemsplacerade barn. Den 1 november 2013 var cirka 13 500 barn placerade i ett familjehem.⁶

Det finns inte heller längre samma skäl för en verksamhet med tillsynsombud. Sedan försöket inleddes har förutsättningarna för familjehemsvården förändrats till det bättre. En del av utvecklingen är att socialnämndens ansvar förtydligats i lagar och föreskrifter. Ett exempel är bestämmelsen i socialtjänstlagen, SoL, att placerade barn ska ha en egen socialsekreterare som ska se till barnets intressen. Socialsekreteraren har i princip samma funktion som tillsynsombuden haft: att regelbundet besöka barnet, lyssna och ge hjälp och stöd.

Erfarenheterna från utvärderingen visar att barn inte alltid har en bra relation till sin socialsekreterare. Om barnet inte känner förtroende kommer barnet inte att

⁶ Socialstyrelsen 2014. Barn och unga – insatser 2013.

berätta om problem och brister i familjehemmet. Det återstår att se om alla placerade barn verkligen får en ”egen socialsekreterare” med förutsättningar att bygga tillitsfulla relationer. Socialstyrelsen har fått i uppdrag att följa upp hur kommunerna efterlever lagändringen.

Barnen behöver tydlighet – inte fler aktörer

Regeringen har i uppdragsbeskrivningen lyft fram risken med att barnet eller den unge får för många kontakter och vikten av att rollen som tillsynsombud tydliggörs för barnet. Detta har också varit utgångspunkter i projektet. Ombuden har varit varsamma i kontakterna med barnen och tydliga med sin roll. Erfarenheterna visar att det ändå är en svår och grannliga uppgift att vara tillsynsombud.

Det kan vara svårt för placerade barn att förstå vilken de vuxna i omgivningen är och vad man kan förvänta sig av dem. Vem kan bestämma om vad, vem kan påverka frågor i vardagen, vem man kan lita på? Risken för alltför många kontakter ökar om lekmän engageras i vården. Det har visat sig i utvärderingen av den norska verksamheten med ”tillsynsförare” som varit förebild för regeringens uppdrag.⁷

Barn i familjehem har redan flera personer runt sig med olika roller och befogenheter, som ibland är otydliga för barnet. Nätverken runt placerade barn kan vara stora och ibland komplicerade. Det kan bli en svår balansgång mellan olika intressen och perspektiv, både för barnet själv och för den utomstående person som kommer in i barnets liv. Socialtjänstens roll kan bli mer diffus, och för familjehemmen kan det bli förvirrande och svårhanterligt med fler aktörer.

Sådana problem har inte visat sig i försöksverksamheten, men det kan förklaras med att tillsynsombuden var erfarna inspektörer med bakgrund som socialarbetare. De hade den kompetens och tydlighet som krävs för att hantera sin uppgift.

Verksamhet med tillsynsombud kräver både resurser och kompetens

Försöksverksamheten har varit resurskrävande. Tio ombud har haft kontakt med fem till sex barn vardera och i tid har det motsvarat ungefär en halvtidstjänst per ombud. En given omständighet i försöksverksamheten har varit ombudens kompetens och lämplighet. De hade alla en bakgrund som socialarbetare med erfarenhet av att arbeta och samtala med barn. Som inspektörer representerade de tillsynsmyndigheten och hade därmed det mandat som ingår i inspektörsrollen. Det ingav förtroende och trovärdighet både hos familjehemmen och hos socialtjänsten. Slutsatsen är därför att tillsynsombud bör vara professionella för att fylla sin funktion, och det gäller både i rollen som stödperson för barnen och i tillsynsrollen. De måste kunna närma sig barnen och kunna bemöta barn i svåra situationer. Samtidigt måste de ha kunskap om socialtjänstens ansvar och befogenheter.

Att som i Norge engagera lekmän är enligt IVO inget alternativ. Det är svårt att tro att lekmän generellt ska kunna leva upp till sådana krav. Utvärderarna från Örebro universitet drar samma slutsats.

⁷ Lars Oscarsson och Robert Lindahl. Örebro universitet 2014. Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud. Slutrapport.

Barn i familjehem måste få komma till tals

Familjehemsvården behöver granskas systematiskt och det är angeläget att barn i familjehem får större möjligheter att kontakta tillsynsmyndigheten. Även om barnens behov av stöd varierar måste tillsynsmyndigheten tillgodose alla barns rätt att komma till tals.

I försöksverksamheten granskade ombuden hur socialtjänsten tar sitt ansvar för varje enskilt barn. IVO konstaterar att tillsynsombudsverksamhet med ett sådant upplägg är mycket resurskrävande. Utvärderingen visade att endast en liten andel av barnen i försöksverksamheten själva ansåg att de behövde ett tillsynsombud. En del barn sade att ombudet haft en avgörande betydelse för dem. Det kan ändå ifrågasättas om det är rimligt att alla barn i familjehem har ett eget ombud när bara en del av barnen behöver ett sådant stöd.

Socialsekreteraren ska lyssna på barnet och vara ett stöd, men det fungerar inte alltid så. IVO kan kontakta barn och ungdomar vid inspektioner av kommunernas familjehemsvård och kontrollera att kommunen tar sitt ansvar. Det är också viktigt att IVO ökar möjligheterna för familjehemsplicerade barn att själva kontakta tillsynsmyndigheten. Redan nu finns s.k. rättighetsbroschyrer med information till placerade barn om deras rättigheter. I dem informerar IVO också om ”barntelefonen”, ett direktnummer där en inspektör på IVO svarar på barns och ungdomars frågor. Detta är en väg för barn och ungdomar att nå en inspektör, men det behövs fler kanaler. Inom IVO pågår ett arbete med att utveckla barns möjligheter att nå myndigheten och få information och svar på frågor.

Riskbaserad tillsyn innebär prioriteringar

Delbetänkandet *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga* (SOU 2014:3) föreslår en kontinuerlig tillsyn över kommunernas familjehemsverksamhet. Varje kommun bör enligt utredningen bli föremål för tillsyn åtminstone vart tredje eller vart fjärde år.

IVO har i remissvar till utredningen avstyrkt förslaget på en utökad författningsreglerad tillsyn. IVO anser att en utökad författningsreglerad tillsyn begränsar möjligheten till en träffsäker, riskbaserad tillsyn. I regeringens styrning av den nya tillsynsmyndigheten framhålls också att en riskanalys är ett nödvändigt verktyg för prioritering av insatser och tillsynsobjekt och för att tillsynen ska kunna bedrivas effektivt och strategiskt. IVO:s egeninitierade tillsyn ska inriktas mot de verksamheter som är mest angelägna att granska för att de bedöms innebära störst risker.

Familjehemsvården är ett konstaterat riskområde och IVO ser det som angeläget att granska hur kommunerna lever upp till kraven på god kvalitet och en trygg och säker vård för placerade barn. Erfarenheterna från den regelbundna tillsynen av HVB och LSS-boenden för barn visar att det har effekt att återkomma till verksamheter. Men ett frekvenskrav innebär att alla verksamheter inspekteras med samma intervaller, oavsett kvalitet och behov av tillsyn. En riskbedömning kan istället utgå från kriterier för att bedöma var och hur ofta tillsynsmyndigheten behöver återkomma. Ombuden har sett att det finns brister, men också att det inte är lika illa överallt. Behovet av tillsyn varierar, och en del kommuner har en väl fungerande familjehemsvård och höga ambitioner.

Förstärkt tillsyn och ökad tillgänglighet för barn i familjehem

Ett av regeringens skäl till försöksverksamheten är att det saknas enhetliga rutiner och metoder för den statliga tillsynen av kommunernas familjehemsvård. Men sedan den bedömningen gjordes har mycket hänt.

Drygt fyra år med regelbundna inspektioner av barnverksamheter har gett erfarenhet av nationella tillsynsprojekt med fokus på kvalitetsbrister. Många samtal med barn och ungdomar på institutioner har gett erfarenhet av att lyssna och ta tillvara barns och ungdomars synpunkter i tillsynen. Vidare har rutiner och metoder successivt utvecklats.

Inspektioner av landets kommuner, där en riskanalys styr intervaller och tillsynsfokus, kommer att ge IVO en nationell bild av läget och bidra till kvalitetsutvecklingen. För att påverka kvaliteten måste tillsynen också granska hur kommuner på övergripande ledningsnivå tar ansvar för familjehemsvård. Det är också viktigt att tillsynen även inkluderar barnen – att de får information och erbjuds samtal på samma sätt som i tillsynen av HVB-verksamheterna.

Vad är ett familjehem?

Ett barn som behöver skydd eller stöd kan placeras i ett familjehem eller ett hem för vård eller boende, HVB. Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.

Den 1 november 2012 var cirka 13 000 barn placerade i familjehem. Ett barn eller en ungdom kan placeras i ett hem i barnets eget nätverk eller i ett hem där familjehemsföräldrarna inte har någon tidigare relation till barnet. Ibland görs placeringar i s.k. jourhem. Det är ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård.

Placeringen kan göras med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om barnets vårdnadshavare lämnar samtycke till vården. Om barnet fyllt 15 år, ska också barnet lämna samtycke.

Om vårdnadshavaren, eller den unge som fyllt 15 år, inte samtycker till vården kan den genomföras med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vård enligt LVU beslutas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Barn kan vara placerade under lång tid i ett familjehem. En del under större delen av sin uppväxt. Andra är placerade under kortare tid, ibland i flera olika hem. Familjehemmet är en ersättning för eller ett komplement till den ursprungliga familjen när barnets behov inte kan tillgodoses där, ofta för att föräldrarnas förmåga inte räcker till.

Tillsynsombuden har haft dubbla roller

Försöksverksamheten med tillsynsombud för familjehemsplacerade barn och unga har genomförts under tre år och har kontinuerligt följts upp och utvärderats. I detta avsnitt redovisas ombudens iakttagelser och erfarenheter. Innehållet bygger på den delrapport som lämnades till regeringen⁸ i oktober 2013.

Kriterierna vid urvalet av deltagande kommuner och barn och detaljer om upplägg, genomförande och resultat finns i slutrapporten från Örebro universitetet: *”Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud”*.⁹

Tillsynsombuden har själva beskrivit sin roll ur olika perspektiv och som en kombination av roller och uppgifter. De har varit tillsynsmyndighet och samtidigt utvecklat relationer till barnen och företrätt dem.

Som barnets företrädare

Tillsynsombuden besökte barnen i familjehemmen och samtalade med dem enskilt. I delrapporten framkommer såväl likheter som skillnader i deras beskrivningar av relationen till barnen. De har betonat att relationerna sett olika ut från barn till barn och varierat också beroende på situationen. Tillsynsombuden tyckte själva att de hjälpte barnet med kontakterna med socialtjänsten och kunde påverka hur barnet hade det i familjehemmet och barnets kontakt med sina föräldrar.

I samtalen utgick de från frågor om hur barnet hade det, hur situationen såg ut i skolan och på fritiden och hur kontakten med socialsekreteraren fungerade. Tillsynsombuden var viktiga lyssnande vuxna – men en del barn har haft det bra och tryggt och har inte behövt ytterligare vuxna att prata med.

Ombuden var ibland barnets språkrör och förmedlade barnets funderingar och oro till socialsekreteraren. En del barn såg tillsynsombudet som en länk till socialsekreteraren och använde sitt ombud för att föra fram önskemål om att till exempel få träffa sina syskon eller få tillgång till en dator.

Att genomföra mötena utifrån barnens villkor och önskemål gav förutsättningarna för en god kontakt. Tillsynsombudens erfarenheter var att det ofta blev bra samtal om de gjorde något tillsammans med barnet och delade en upplevelse med dem. De gick på promenader, åkte bil eller gjorde utflykter. För barn som hade svårt att uttrycka sig med ord var det viktigt att se hur de fungerade i olika miljöer och tillsammans med medlemmarna i familjehemmet.

Ombuden har haft handledning under försökstiden och fick där stöd i att utforma den nya rollen och i bemötandet av barnen och deras förväntningar.

⁸ IVO 2013, *Gör tillsynsombud skillnad för barn som bor i familjehem? Delrapport med tillsynsombudens erfarenheter från en försöksverksamhet.*

⁹ Lars Oscarsson och Robert Lindahl. Örebro universitet 2014. *Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud. Slutrapport.*

Det tog tid att få barnens förtroende

Barnen hade olika behov av att få hjälp av tillsynsombudet. De hade olika önskemål om hur ofta de skulle träffa ombudet och vad mötena skulle innehålla. De flesta barnen hade en bra placering utan några särskilda problem medan andra behövde mer stöd och efterfrågade tätare kontakt.

Det tog ibland tid för tillsynsombuden att få barnens förtroende. För vissa barn tog det mer än ett år innan de ville berätta om sina små eller stora bekymmer. Mötena med barnen utformades på olika sätt. De varierade i tid från någon till flera timmar. Ombuden har träffat barnen på deras villkor och på tider som barnen valde – ibland på kvällar och helger. Vissa barn ville träffas i familjehemmet, andra ville träffas utanför.

Det fanns ett dilemma i relationen till barnen

I regeringsuppdraget påtalas särskilt att projektet ska beakta att barnet eller den unge inte i onödan får för många kontakter med myndighetsföreträdare med olika roller. För att kunna vara ett stöd för barnet har tillsynsombudet byggt upp en relation där barnet känner förtroende och vågar berätta om sin situation. Detta har samtidigt inneburit ett dilemma.

Många av barnen hade tidigare varit med om separationer och traumatiska upplevelser. De flesta hade redan många olika vuxenkontakter, ibland med bristande kontinuitet. Att då lägga till ytterligare personer som barnen skulle träffa endast under en begränsad tid väckte farhågor. Det var viktigt att barnen förstod tillsynsombudens roll i förhållande till andra roller som vuxna i deras omgivning hade. Det var också viktigt att ombudet kunde förhålla sig till barnet på ett sådant sätt att det inte uppfattades som ett ytterligare svek från en vuxen.

När kontakterna skulle upphöra utformades avslutet efter barnens behov. Barnen skulle inte behöva uppleva att tillsynsombudet plötsligt försvann, eftersom flera av dem tidigare varit med om sådana separationer. Alla barn har kvar sina kontaktuppgifter till sitt ombud och vet hur de kan nå honom eller henne även efter att försöket avslutats.

Som granskare av socialtjänsten

Ombuden hade fokus på barnets behov och önskemål i sin familjesituation samtidigt som de granskade barnets hela situation och socialtjänstens ansvarstagande. I tillsynsrollen iakttog de brister, som i de flesta fall redan konstaterats i tidigare tillsyner.

Ombuden hade en främjande tillsynsroll

Det finns inga bestämmelser om kontinuerlig och regelbunden tillsyn över familjehemsvården motsvarande dem som följer av bestämmelserna i SoF om inspektioner av HVB-verksamheterna.¹⁰ Men IVO:s tillsynsansvar över

¹⁰ Socialtjänstförordningen (2001:937) 3 kap. 19 §. Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade 11 §.

socialtjänsten omfattar även granskning av hur kommunerna tar ansvar för familjehemsvården. Sådan tillsyn har genomförts, men inte systematiskt eller i någon stor omfattning under senare år. Tillsynen har bestått av inspektioner i några kommuner och granskning med anledning av klagomål från enskilda personer. En nationell och systematisk tillsyn med fokus på familjehemsvården har inte genomförts sedan länsstyrelserna granskade alla kommuner i det s.k. barnuppdraget 2006–2008.¹¹

Tillsyn kan bedrivas på flera sätt. IVO ska inom ramen för sin tillsyn granska att verksamheter uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter. Men IVO ska också ge råd och vägleda, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps samt förmedla den kunskap och de erfarenheter som erhålls genom tillsynen.¹² Av förarbetena framgår att tillsynen kan vara kontrollerande, förebyggande och främjande.¹³ Vidare att det, när det gäller kontroll av hur verksamheter uppfyller lagar och andra föreskrifter, handlar om inspektioner av olika slag medan det vid granskning mot mål mer handlar om förebyggande och främjande tillsyn som inte kan kopplas till sanktioner. Det blir då mer fråga om att peka på förbättrings-åtgärder, ge råd och vägledning.

Den tillsynsroll som ombuden haft kan beskrivas som ”främjande”. Försöksverksamheten skulle, enligt uppdraget, inte ersätta tillsynsmyndighetens tillsyn av hur kommunerna hanterar sitt uppföljningsansvar och kontakterna med barnen och familjehemmen. När tillsynsombuden uppmärksammat missförhållanden har de initierat ett tillsynsärende i aktuell region och beslut har riktats mot kommunen med eventuella krav på åtgärder. I övrigt har tillsynsombuden i en dialog uppmärksammat socialtjänsten på vad som inte fungerat och gett råd och vägledning.

Kontinuitet är viktigt för barnen

Granskningen av socialtjänstens dokumentation visade att barns utsatthet ibland inte tas på tillräckligt stort allvar. Enligt tillsynsombudens bedömningar borde flera av barnen ha placerats tidigare. Det framkom också att många barn drabbats av oplanerade avslut på familjehemsplaceringar. Antalet sådana s.k. sammanbrott skilde sig mellan kommunerna. När ett barn tvingas byta familjehem innebär det en stor förändring i barnets tillvaro. Ändå utreder inte alla kommuner barnets nya situation och behov när en placering avbryts oplanerat.

Många av barnen ville träffa socialsekreteraren oftare. Socialsekreterare träffade barnen mer eller mindre regelbundet: ofta besöktes barnet endast i samband med de överväganden som ska ske två gånger per år. Det fanns även kommuner där uppföljningen skedde genom att socialsekreteraren enbart hade regelbunden kontakt med familjehemsföräldrarna och inte pratade med barnet.

Barnen i försöksverksamheten uppgav att kontakten med socialsekreterarna är viktig för dem. Socialsekreteraren behöver visa att han eller hon lyssnar och

¹¹ Länsstyrelserna 2008. Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007.

¹² Prop. 2012/13:20. Inspektionen för vård och omsorg - en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. (sid 84)

¹³ Prop. 2008/09:160. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.

återkoppla genom att ringa eller skicka SMS. Barn får ibland vänta mycket länge på besked som socialsekreteraren lovat lämna.

I intervjuerna med barnen i utvärderingen¹⁴ var det uppenbart hur mycket barnen värderade möjligheten att få utveckla förtroendefulla relationer. De flesta barnen uttryckte också att det är viktigt med kontinuitet. De vill att socialsekreteraren ska känna dem och de vill ha en personlig relation. Men så ser inte verkligheten ut. Socialsekreterare försvinner ibland ur barnens värld innan något förtroende hunnit utvecklas. En del barn är med om många byten av socialsekreterare. Under försökstiden var 33 barn med om 57 byten. Några hade bytt handläggare fyra eller fem gånger. Ombuden konstaterade att omsättningen på socialsekreterare varierar mellan kommunerna.

Barnen vill ha mer information

Informationsbrist är ett vanligt problem. Både barn och familjehem upplevde att de inte fick tillräcklig information vid byten av handläggare. Det fanns barn som inte visste namnet på den ansvarige socialsekreteraren. Ibland visste barnen inte heller vilken roll socialtjänsten har.

Informationen till barnen var bristfällig på flera sätt. En del hade inte förstått varför de var placerade i familjehem. Barnen frågade tillsynsombuden vad som planerades för dem. De ville veta hur länge de skulle bo i familjehemmet och vad som krävdes för att få flytta hem igen. Eller om de skulle få stanna och vad som skulle hända efter att de fyllt 18 år. Tillsynsombuden kunde hjälpa barnen med de frågor de hade och se till att de blev informerade och delaktiga.

Det fanns även exempel på kommuner där barnen var väl informerade om varför de bodde i familjehemmet och om den framtida planeringen.

Familjehemmen efterfrågar mer stöd

Tillsynsombuden hade ibland en stödjande funktion även för familjehemmen. De har svarat på frågor om lagstiftningen och vad barn och familjehem kan förvänta sig av socialtjänsten.

Det visade sig att många familjehem inte var tillräckligt informerade om sitt uppdrag och vad som förväntades av dem. Avtalen var ofta tydliga när det gällde ersättningen, men inte om vad som förväntades av familjehemmen i förhållande till det placerade barnet. Så gott som alla familjehem i projektet uttryckte ett behov av mer stöd och kontakt med socialtjänsten.

Tillsynsombudens dialog med socialtjänsten har bidragit till förbättringar

Tillsynsombuden påverkade på olika sätt kommunerna att förbättra bland annat journalanteckningar och genomförandeplaner. Vid några tillfällen initierade tillsynsombudet ett tillsynsärende, i andra fall har ombudet påtalat bristerna för socialtjänsten.

¹⁴ Lars Oscarsson och Robert Lindahl. Örebro universitet 2014. Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud. Slutrapport. Sid. xx

I granskningen fann tillsynsombuden att kommuner förvisso gjorde överväganden av barnens vård, men ibland inte inom tidsgränsen sex månader. I barnets akt kunde man inte alltid utläsa om handläggaren träffat barnet ensamt eller vilka synpunkter barnet haft.

En positiv iakttagelse var att de flesta kommuner följer upp familjehemsvården och att socialsekreterarna oftast har kontakt med barnen. Men de är i olika grad aktiva i kontakten och utgår inte alltid från barnets behov i uppföljningen.

Tillsynsombuden uppmärksammade också i några kommuner att det saknades en utredning när barnet placerades. Vidare att vårdplaner var gamla och att barn inte hade genomförandeplaner. Genomförandeplanernas kvalitet förbättrades i försökskommunerna under projektiden.

Även familjehemsutredningar saknades ibland, och en del var inaktuella eller ofullständiga. Enligt tillsynsombuden var det överlag tunt och bristfälligt beskrivet i familjehemsutredningarna hur barnets individuella behov kunde kopplas till familjehemmets resurser.

Tillsynsombudens kontakter med socialtjänsten har varierat, men alla kommunerna har fått ta del av ombudens iakttagelser genom de rapporter som ombuden skrivit efter sina möten med barnen. Ombuden har också haft direkta kontakter med barnens socialsekreterare. Alla tillsynsombud anser att de påverkat socialtjänsten i deras agerande och förhållningssätt till barnen. Påverkan har skett genom ombudens konkreta insatser men också bara genom att de funnits. Ombuden anser att de haft en stödjande roll för socialtjänsten i deras arbete med barnen.

Ombuden träffade inte bara socialsekreterare. Ibland höll de också återföringsmöten med politikerna i socialnämnden och delgav sina erfarenheter. En del kommuner har muntligt eller skriftligt kommenterat tillsynsombudens återföringar. Kommunerna bekräftade det som ombuden sett och kritiserat och uttryckte sin ambition att förbättra familjehemsverksamheten.

Vilket ansvar har socialtjänsten?

En utredning av barnets behov ska ligga till grund för beslutet att placera ett barn i familjehem eller på HVB. Nämnden ska medverka till att barnen får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden (6 kap. 7 § SoL). Och nämnden ska lämna dem som vårdar barnen råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 a § SoL).

Familjehemmet ska vara utrett av socialnämnden före placeringen (6 kap. 6 § andra och tredje stycket SoL).

När någon behöver vårdas i ett HVB eller ett familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan enligt 11 kap. 3 § SoL). I samband med placeringen ska vårdplanen kompletteras med en genomförandeplan som konkret beskriver hur insatserna ska genomföras (11 kap. 3 § andra stycket SoL).

Socialnämnden ska noga följa vården främst genom regelbundna personliga besök i hemmet där barnet vistas (6 kap. 7 b § SoL, 13 a § LVU).

Enligt 6 kap. 7 c § SoL ska en särskilt utsedd socialsekreterare ansvara för kontakterna med barnet.

Minst en gång var sjätte månad ska socialnämnden överväga om vården fortfarande behövs och hur vården ska inriktas och utformas (6 kap. 8 § SoL). Med samma intervall ska socialnämnden överväga vård enligt 2 § LVU eller ompröva vård enligt 3 § (13 § LVU).

Örebro universitets utvärdering

Örebro universitet fick uppdraget att utvärdera försöksverksamheten. I den delrapport som IVO presenterade för regeringen i oktober 2013 ingick de preliminära resultaten. Den slutliga utvärderingen presenteras i en slutrapport: *"Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud"*.¹⁵

För en redovisning av hur utvärderingen genomförts, resultaten och diskussion kring vad som framkommit hänvisas till den rapporten. Här redovisar IVO endast i sammandrag resultatet från utvärderingen.

Utvärderingen har pågått under hela projekttiden. Den omfattar intervjuer med en grupp barn som haft tillsynsombud och en jämförelsegrupp med barn utan tillgång till ombud. Intervjuerna har genomförts vid tre olika tidpunkter.

I utvärderingen ingår också intervjuer med de placerade barnens familjehemsföräldrar och med socialsekreterare i både försöks- och jämförelsegruppen.

Frågeställningarna

Utvärderingen omfattar både en försöksgrupp med 58 barn som hade ett tillsynsombud och en jämförelsegrupp med 32 barn som bor i familjehem men utan ombud. I försöksgruppen deltar tio kommuner, och tio andra kommuner ingår i jämförelsegruppen.

Det var 36 pojkar och 22 flickor som fick ett tillsynsombud. När projektet började var barnen mellan 5 och 18 år gamla. Åldersfördelningen är relativt jämn.

De flesta, 42 barn, var placerade med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Övriga 16 barn var placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Utvärderingen är inriktad på barnens upplevelse av att ha ett tillsynsombud. Huvudfokus är eventuella skillnader i barnens upplevelse av sin situation i familjehemmet med eller utan ombud. Följande frågor har utvärderingen i första hand försökt besvara:

- ⦿ Förbättras omhändertagandet av barnet med tillsynsombud?
- ⦿ Hur ser tillsynsombuden och kommunerna på sina roller och vad anser de vara förutsättningarna för en god tillsynsverksamhet?

¹⁵Lars Oscarsson och Robert Lindahl. Örebro universitet 2014. Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud. Slutrapport.

Resultaten

Det finns stora likheter i resultaten mellan försöks- och jämförelsegruppen. Det kan förklaras med att barnen i grupperna ska likna varandra utifrån vissa variabler.

Rekryteringsprocessen har också lett till att barnen och familjehemmen är relativt stabila och välfungerande – detta var ett av urvalskriterierna.

Utvärderingen visar bland annat att

- tillsynsombud har inneburit en positiv skillnad för en del barn
- barnen i försöksverksamheten är nöjda med tillsynsombudet, men bara en mindre andel har märkt någon förändring i vardagen
- det är viktigt för barnen att få utveckla en förtroendefull relation till socialsekreteraren

Tillsynsombud har inneburit skillnad för en del barn

Intervjuerna med barnen visade att det stora flertalet barn, i såväl försöks- som jämförelsegrupperna, trivs i sina familjehem. Det finns också en mindre grupp barn som trivs i vissa avseenden och inte i andra. Tillsynsombuden menar att de fyllt en viktig funktion för att förändra barnets situation i ett mindre antal fall där det funnits brister i familjehemmet. En del av barnen har också uttryckt samma sak.

Detta är också en av utvärderingens slutsatser. För barn som upplevt problem i familjehemmet och i sin relation till socialsekreteraren har tillgången till ett tillsynsombud troligen inneburit en positiv skillnad. Tillsynsombudet kan ha påverkat barnets situation genom att direkt eller indirekt påverka barnets relationer till familjehemsföräldrarna och socialtjänsten.

Barnen är nöjda med tillsynsombudet, men bara ett fåtal upplever en skillnad i sin vardag

De flesta barnen i försöksgruppen uppger att de är nöjda med sitt tillsynsombud. De anser att tillsynsombudet är ett stöd och en positiv relation. Men bara en mindre andel av barnen anser att ombudet inneburit en märkbar förändring för dem i deras vardagsliv. En del barn anser att tillsynsombudet har haft en avgörande betydelse för dem, till exempel hjälpt barnet att få byta familjehem.

I jämförelsegruppen anser nästan alla barn att de inte behöver någon ytterligare vuxen att prata med och som kan hjälpa dem. De anser i de flesta fall att de redan har personer som de vid behov kan vända sig till.

En klar majoritet av barnen anser att det är viktigt att träffa samma tillsynsombud varje gång. Ungefär hälften vill ha en fortsatt kontakt.

Hälften av de intervjuade socialsekreterarna anser att tillsynsombuden fyller en viktig funktion ur ett tillsynsperspektiv.

De flesta av barnen som ingick i försöksverksamheten har det relativt bra i sitt vardagsliv. Det kan enligt utvärderingen bidra till upplevelsen att tillsynsombuden i flertalet fall inte har gjort någon skillnad. Samtidigt måste, enligt utvärderarna, barnens uppfattningar och berättelser ställas i relation till deras tidigare inte enbart positiva erfarenheter av olika vuxnas agerande ”för deras sak” och ”i deras intresse”. Funktionen som tillsynsombud är ny och kan gå att utveckla till en ombudsroll som barnen upplever står på deras sida, och kan driva på socialtjänstens utveckling av familjehemsvården.

En förtroendefull relation till socialsekreteraren är viktig för barnen

Resultaten och erfarenheterna från utvärderingen pekar på att ett tillsynsombud kan ha större betydelse om de placerade barnens behov av insatser inte tillgodoses och om barnen upplever att omgivningen inte agerar utifrån deras perspektiv. En sådan situation kan uppstå om barnet saknar en förtroendefull och kontinuerlig relation med socialsekreteraren. I utvärderingen framhålls därför vikten av att utvärdera lagändringen med barnets egen socialsekreterare. Lagändringen trädde i kraft under försöksverksamheten.

Erfarenheterna från utvärderingen är att barn inte alltid har en bra relation till sin socialsekreterare. Vid den avslutande intervjun är mindre än hälften av barnen entydigt nöjda. Om inte relationen till socialsekreteraren präglas av öppenhet, positiva emotionella aspekter och kontinuitet känner inte barnet tillräckligt förtroende för att berätta om problem och brister i familjehemmet.

I intervjuerna framkom att tillsynsombuden haft en stödjande funktion inte bara för barnen utan också för familjehemmen och socialsekreterarna. Ombuden har fungerat som en slags expertresurs och uppfattats som professionella. En grund för tillsynsombudens agerande har varit den legitimitet som utgått från deras kunskaper och långa erfarenheter som socialarbetare och inspektörer. Om socialtjänsten tillförs resurser i form av stöd eller tillsyn av lekmän så kan det enligt utvärderingen försämra möjligheterna till en sådan stödjande roll.

En slutsats

Utvärderarna skriver att tillgången till ett tillsynsombud framförallt kan innebära en positiv skillnad för familjehemsplacerade barn som upplever problem i familjehemmet och i relationen till socialtjänsten. De problem som barnen kan ha i skolan, under fritiden, med föräldrar och i andra delar av vardagslivet, skulle kunna hanteras inom ramen för ett väl fungerande familjehem och en positiv relation till socialtjänsten. Det är något som tillsynsombud, med den kompetens och legitimitet som de haft inom försöksverksamheten, kan bidra till att utveckla.

Familjehemsvården styrs upp och utvecklas – behovet av tillsynsombud blir mindre

Socialtjänsten har ett omfattande ansvar för de familjehemsplacerade barnen. De ska välja ett hem som passar barnet, utreda familjehemmet noggrant och regelbundet följa upp hur barnet har det. Tillsynsmyndigheten har i flera år uppmärksammat brister i kommunernas ansvarstagande när det gäller barn i familjehem.

Samma brister har återkommit under lång tid, men det finns inget som talar för att bristerna blivit vanligare eller att situationen förvärrats. Det som är uppenbart är att familjehemsvården har samma svagheter nu som tidigare. Ändå finns anledning att hoppas på en positiv utveckling. Förutsättningarna för en trygg och säker vård har ökat under senare tid med tydligare styrning och olika kunskapsunderlag, vilket kan bidra till att socialnämndernas handläggare blir mer medvetna om socialtjänstens ansvar.

Regeringen har tagit flera initiativ till att höja kvaliteten i familjehemsvården. Socialnämndens ansvar har gjorts tydligare genom lagändringar, nya föreskrifter och allmänna råd som trädde i kraft 2013. Barnets ställning har stärkts bland annat genom bestämmelsen i socialtjänstlagen om barnets egen socialsekreterare. Dessutom pågår sedan 2011 ett nationellt utvecklingsarbete med s.k. regionala utvecklingsledare i samverkan mellan Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) för en kvalitetshöjning av socialtjänstens barnavårdsarbete.

I detta avsnitt redogörs för brister som konstaterats under lång tid och exempel på förändringar som ändå ger hopp om en positiv utveckling.

Brister visar på behov av stärkt tillsyn

De brister som tillsynsombuden uppmärksammat är desamma som länsstyrelserna såg i det s.k. barnuppdraget åren 2006–2007.¹⁶ Länsstyrelserna skrev i rapporten från barnuppdraget bland annat att vården av barnen inte alltid följdes upp systematiskt och att barn inte fick tala regelbundet med socialsekreteraren.

Personliga besök och enskilda samtal är fortfarande inte självklart för placerade barn. Ett annat kvarstående problem i familjehemsvården är bristen på kontinuitet – fortfarande får många barn byta socialsekreterare. Sådana avbrott i kontakten gör det svårare att följa upp vården utifrån barnets behov. Även tillsynsombudens iakttagelser i projektet bekräftar att barn och ungdomar behöver en trygg relation för att våga berätta om sin situation och sina önskemål. En förutsättning för förtroende är att barnet möter samma socialsekreterare regelbundet och under en längre tid.

Länsstyrelserna konstaterade att det krävs en rad genomgripande åtgärder för att förbättra socialtjänstens arbete med de familjehemsplacerade barnen. En åtgärd

¹⁶ Länsstyrelserna 2008. Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007.

som föreslogs är att utveckla socialtjänstens kunskap och medvetenhet om sitt ansvar för barnen. IVO bedömer att det pågår en sådan kunskapsutveckling – exempel på detta är tydligare bestämmelser och satsning på regionala utvecklingsledare. Länsstyrelserna föreslog också att tillsynen skulle förstärkas.¹⁷

Statlig utredning föreslår särskild tillsyn av familjehemsvården

I delbetänkandet av utredningen om tvångsvård för barn och unga¹⁸ föreslås att IVO regelbundet ska bedriva tillsyn över hur socialnämnden planerar och genomför sin familjehems- och jourhemsverksamhet.

Utredningens motivering är att cirka 70 procent av alla placerade barn och unga är placerade i familjehem, och att denna grupp i vissa avseenden är mer utsatt än de HVB-placerade eftersom familjehemmen har mindre insyn och det finns färre vuxna att vända sig till. Trots detta har inte familjehemsvården omfattats av någon nationell tillsyn sedan 2006–2007. Utredningen anser som huvudprincip att det inte är lämpligt att utöva statlig tillsyn i enskilda hem, men att det behövs en kontinuerlig tillsyn över hur kommunerna planerar och genomför familjehems- och jourhemsverksamheten. Varje kommun bör enligt utredningen genomgå tillsyn åtminstone vart tredje eller vart fjärde år. Genom regelbunden nationell tillsyn får IVO förutsättningar att följa utvecklingen och får en nationell översiktsbild.¹⁹

IVO har i remissvar till utredningen avvisat förslaget om författningsstyrd tillsyn och förordar istället riskanalys som grund för prioriteringar i tillsynen.²⁰

Utveckling av familjehemsvården pågår

Program för en trygg och säker vård har lagt grunden

Sedan försöksverksamheten med tillsynsombud startade 2010 har flera förändringar genomförts, som kan ha förbättrat förutsättningarna för familjehemsvården.

Socialstyrelsen fick i februari 2011 uppdraget att ta fram ett program för trygg och säker vård för placerade barn och unga. Uppdraget var en del av regeringens överenskommelser med Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, om stöd till evidensbaserad praktik i socialtjänsten.²¹ Ett långsiktigt förbättringsarbete skulle genomföras med hjälp av regionala utvecklingsledare, och det kunskapsstöd som Socialstyrelsen utarbetade skulle vara ett praktiskt användbart för socialtjänsten och även för de regionala utvecklingsledarna.

Med anledning av detta regeringsuppdrag har Socialstyrelsen tagit fram föreskrifter och allmänna råd, samt en handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter när barn och unga behöver vårdas utanför det egna hemmet.²² Vidare har

¹⁷ Länsstyrelserna 2008. Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007. Sid. 48.

¹⁸ SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.

¹⁹ SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. Sid. 188.

²⁰ IVO dnr 10.1-8673/2014

²¹ S2011/986//FST

²² Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem och HVB, föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) . Socialstyrelsen 2013. Barn och unga i familjehem och HVB, en handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

Socialstyrelsen publicerat en vägledning om placerade barns skola och sjukvård.²³ Därutöver har ett grundutbildningsmaterial utarbetats för familjehem och jourhem²⁴ samt ett bedömningsinstrument för rekrytering av familjehem.²⁵ Det samlade materialet publicerades i början av 2013 och har implementerats i kommunerna av de regionala utvecklingsledarna.

Socialtjänstens ansvar har blivit tydligare

Socialnämndens ansvar för de placerade barnen har konkretiserats i de nya föreskrifterna och allmänna råden.²⁶ Sådana föreskrifter har hittills saknats. Socialnämndernas ansvar har reglerats enbart i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen, och då inte lika preciserat och tydligt. Den s.k. barnskyddsutredningen ledde till ytterligare förändringar i socialtjänstlagen, däribland bestämmelsen om en särskilt utsedd socialsekreterare.²⁷

Allt fler kommuner följer upp vården enligt BBIC

BBIC står för ”Barnets behov i centrum”. Det är ett handläggning- och dokumentationssystem inom den sociala barn- och ungdomsvården som Socialstyrelsen tagit fram. BBIC hjälper kommunerna att strukturera arbetet med barn och unga och att ha barnet i fokus. Syftet är att stärka barnperspektivet och öka delaktigheten för barn och unga och deras föräldrar.

Systemet ska bidra till enhetlighet över landet och förbättra kvaliteten inom den sociala barn- och ungdomsvården. För att beviljas licens för systemet måste kommunerna uppfylla vissa preciserade krav. De senaste fyra åren har det skett en påtaglig utveckling. Idag har en majoritet av kommunerna, 81 procent, en ordinarie BBIC-licens – för fyra år sedan var siffran 28 procent.²⁸ Det innebär att de flesta kommunerna har stärkt sina möjligheter att systematiskt följa upp barn i familjehem.

De regionala utvecklingsledarna driver på

I ett regionalt utvecklingsarbete prioriteras samverkan och rutiner kring uppföljning av placerade barn. En överenskommelse mellan regeringen och SKL från januari 2011 har gjort det möjligt för alla län att anställa regionala utvecklingsledare med uppdrag att utveckla den sociala barn- och ungdomsvården. SKL är huvudman för den s.k. BoU-satsningen. Det finns totalt 31 utvecklingsledare i alla län (några län har flera). De flesta är anställda av ett kommunal- eller regionförbund.

Syftet med överenskommelsen är att ge stöd till evidensbaserad praktik för god kvalitet inom socialtjänstens område. Inom social barn- och ungdomsvård

²³ Socialstyrelsen 2013. Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar.

²⁴ Socialstyrelsen 2013. 1. Ett hem att växa i – familjehemmets bok – Grundutbildning för jour- och familjehem

²⁵ Socialstyrelsen 2013. 1.BRA-fam, en standardiserad bedömningsmetod för rekrytering av familjehem

²⁶ SOSFS 2012:11. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem och hem för vård eller boende.

²⁷ SOU 2009:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Betänkande av Barnskyddsutredningen.

²⁸ www.socialstyrelsen.se

handlar utvecklingsarbetet om att långsiktigt förbättra den prioriterade systematiska uppföljningen av placerade barn och unga.²⁹

Utvecklingsledarnas uppgift är att förankra utvecklingsarbetet i kommunerna. Arbetet har hittills inriktats mot att utveckla BBIC för att möjliggöra en systematisk, nationell uppföljning, att sprida det nationella kunskapsstödet ”Trygg och säker vård” och att medverka i utbildning av familjehem. Utvecklingsledarna har därutöver startat olika utvecklingsprojekt och upparbetat kontakter för att nå ut till kommunerna med kunskap och stimulans till förändring.

Barnets egen socialsekreterare ska se till barnets intressen

Den nya bestämmelsen om en särskilt utsedd socialsekreterare för barn som placeras i familjehem eller HVB infördes i SoL den 1 januari 2013.³⁰ Barnets egen socialsekreterare ska ansvara för kontakterna med barnet och besöka barnet regelbundet i den omfattning som är lämpligt utifrån barnets behov och önskemål. Den särskilt utsedda socialsekreteraren ska handla i barnets intresse och så långt det är möjligt ha en självständig ställning till familjehemmet eller HVB-verksamheten. Det innebär att barnets socialsekreterare inte ska handlägga frågor som rör villkoren för uppdraget, till exempel avtal och ersättning. Den särskilt utsedda socialsekreteraren har också till uppgift att vara uppmärksam på och lyhörd för barnets eller den ungas behov av och önskemål om kompletterande insatser under placeringen.³¹

Det ansvar som barnets egen socialsekreterare har sammanfaller delvis med de uppgifter som tillsynsombuden haft. Regeringen skriver i prop. 2012/13:10: ”För barnet eller den unge krävs som regel att det finns en tät och kontinuerlig kontakt för att de med förtroende ska kunna vända sig till den ansvarige socialsekreteraren om problem uppstår och de inte mår väl i hemmet. Socialsekreterarens personliga kontakt med barnet kommer att utgöra en central del i uppföljningen av vården.”³²

Att alla placerade barn får tillgång till en ”egen” socialsekreterare som ska följa vården, hålla kontakt med och företräda barnet är positivt och innebär ett förstärkt barnperspektiv – om det finns förutsättningar att leva upp till intentionerna. Bestämmelsen ställer krav på socialtjänstens organisering och kvalitetsuppföljning. Den förutsätter bland annat att barnets socialsekreterare har tillräcklig kompetens och kunskap om barn, att arbetsbelastningen gör det möjligt för socialsekreteraren att vara tillgänglig för barnet och att socialtjänsten följer upp verksamheten för att försäkra sig om att det fungerar för barnen. I vissa kommuner är det stor omsättning på personal vilket kan innebära att barn inte får möjlighet att utveckla en tillitsfull relation till en socialsekreterare.

²⁹ SKL 2014.BoU-satsningen. Redovisning av 2013 års arbete.

³⁰ 6 kap. 7 c § SoL.

³¹ Prop. 2012/13:10. Stärkt stöd och skydd för barn och unga. Sid. 79.

³² Prop. 2012/13:10. Stärkt skydd för barn och unga. Sid. 77

Socialekreterarna måste få förutsättningar

Många barn har det bra i sina familjehem, men familjehemverksamheten behöver utvecklas. En del kommuner har en hög ambitionsnivå, men i alltför många kommuner fungerar det inte som det är tänkt. Bestämmelser och kunskapsunderlag är inte alltid styrande för vården och socialtjänstens överväganden. Det som inte fungerar i kontakterna med barnen beror alltför ofta på att socialekreterare byts ut och att kontinuiteten brister. För att familjehemsvården ska fungera i alla delar krävs att kommunernas ledning tar sitt övergripande ansvar för verksamheten och ger socialekreterare förutsättningar att leva upp till kraven på god kvalitet. Med bättre arbetsförhållanden kan fler av dem finnas kvar för barnen under längre tid.

Socialekreteraren är en viktig person för barnet

För barn i familjehem är socialekreteraren en viktig person. Barnen vet att socialekreteraren kan bestämma om eller påverka viktiga saker. De kan till exempel påverka hur länge placeringen ska pågå eller hur ofta det är möjligt att träffa föräldrar och syskon.

Barnen i försöksverksamheten uttryckte att det är viktigt att lära känna socialekreteraren – men det tar tid att bygga upp en förtroendefull relation. I socialtjänsten finns inte alltid sådana förutsättningar. Handläggare inom social barnavård berättar om tidsbrist och i en del kommuner är omsättningen på socialekreterare stor. Det är vanligt att barn får byta socialekreterare. Några av barnen i försöket hade bytt fyra eller fem gånger. Ur barnens perspektiv är detta en allvarlig kvalitetsbrist.

Kommunen har det övergripande ansvaret

Kommunens ledning ska se till att det finns bra förutsättningar att leva upp till de krav som ställs på socialtjänsten. Socialnämnden, eller motsvarande nämnd, ansvarar för att placerade barn får en trygg och säker vård och att verksamheten håller god kvalitet. Vårdens kvalitet påverkas inte bara av socialekreterarnas engagemang och kompetens – de behöver också förutsättningar att utföra sin uppgift. Tillräcklig bemanning och kompetensutveckling är sådant som arbetsgivaren ska tillgodose.

Länsstyrelserna konstaterade i tillsynen 2006–2008 att ”... det är angeläget att arbetet med barn uppmärksammas på ledningsnivå och att politikerna tar större ansvar för utveckling av socialtjänstens arbete med barn”.³³ Detta gäller fortfarande. Kommunerna och ledningen på den övergripande nivån tar inte alltid sitt ansvar fullt ut för familjehemverksamheten och ser till att det finns tillräckligt med personal med den kunskap som behövs.

³³ Länsstyrelserna 2008. Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007. Sid. 22.

Regeringen gav 2009 Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet med tillsynsombud för barn och unga placerade i familjehem. Ansvaret för projektet övertogs av IVO när den nya myndigheten startade 1 juni 2013. Försöksverksamheten som startade hösten 2010 och avslutades 2013 har kontinuerligt följts upp av Socialstyrelsen och senare av IVO. Örebro universitet har utvärderat försöket.³⁴

Försöksverksamheten skulle följas upp och avrapporteras till socialdepartementet senast 1 oktober 2013. Eftersom projektet försenades – det uppstod svårigheter att rekrytera barn – beslutade regeringen att IVO istället skulle överlämna en delrapport hösten 2013 och en slutrapport i oktober 2014.

I delrapporten redogör IVO i huvudsak för tillsynsombudens erfarenheter från kontakterna med barnen, familjehemsföräldrarna och socialtjänsten och ombudens egen syn på sin roll och uppgift. Preliminära resultat från utvärderingen presenterades tillsammans med delrapporten.³⁵

Skälen till försöksverksamheten

I propositionen 2008/09:160 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten³⁶ uttalas att barnrättsperspektivet ska stärkas i tillsynen. Det innebär bland annat nya bestämmelser om regelbundna inspektioner av hem för vård eller boende (HVB) och bostäder enligt 9 § 8 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och att barn ska få möjlighet att samtala med inspektörerna vid inspektionerna.³⁷

För att uppmärksamma också barn och unga i familjehem beslutade regeringen om den treåriga försöksverksamheten med tillsynsombud. Enligt uppdraget ska ombuden ”... utöva tillsyn regelbundet under året efter bedömt behov, dock minst två gånger per år, och då särskilt samtala med barnet eller den unge om denne givit sitt samtycke till detta³⁸.”

En förstärkning av tillsynen av familjehemsvården motsvarande den för HVB är enligt regeringen inte möjlig att genomföra eftersom det finns så många fler familjehem än det finns HVB och att så många fler barn är placerade i vårdformen. Samtidigt har stora brister uppmärksammats i socialtjänstens kontakter med familjehemmen och de barn och unga som socialtjänsten placerat där. Regeringen anser att något behöver göras för att de familjehemsplacerade barnen ska uppmärksammas mer av samhället. Bland annat kan barn som bor i familjehem ha samma behov som barn på HVB att samtala om sin situation med en oberoende

³⁴ Lars Oscarsson och Robert Lindahl. Örebro universitet 2014. Utvärdering av den nationella försöksverksamheten med tillsynsombud. Slutrapport.

³⁵ IVO 2013. Gör tillsynsombud skillnad för barn som bor i familjehem?

³⁶ Prop.2008:09/160. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten sid.67

³⁷ Socialtjänstförordningen (2001:937) 3 kap. 19 §. Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade 11 §.

³⁸ Socialdepartementet. S20009/6728/ST.

instans eller person.³⁹ Barnen skulle med ett tillsynsombud få kontakt med en sådan oberoende instans.

Sammanfattningsvis hade regeringen följande skäl för en försöksverksamhet:

- Stora brister har uppmärksammats när det gäller familjehemsvården,
- det är inte möjligt att förstärka tillsynen av familjehemsvården på samma sätt som av HVB,
- något behöver göras för att de familjehemsplacerade barnen ska uppmärksammas mer av samhället,
- barnen kan ha behov av samtal med en oberoende instans, samt
- det saknas enhetliga rutiner och tillvägagångssätt för den statliga tillsynen av kommunernas familjehemsvård.
-

Den norska modellen var förebild

Regeringens uppdrag om tillsynsombud har inspirerats av en norsk modell.⁴⁰ I Norge har alla familjehemsplacerade barn enligt lag rätt till en s.k. ”tillsynsförer”. Dessa är lekmän och tillsätts av kommunerna.

En ”tillsynsförer” har två funktioner:

- Se till att barnet blir tillfredsställande omhändertaget och att placeringen följs upp.
- Vara en stödperson och fånga upp barnets erfarenheter och uppfattningar och föra detta vidare till ”barnevernstjenesten”.

Tillsynsförern ska besöka barnet minst fyra gånger per år.

Verksamheten har följts upp och det har visat sig att det finns svårigheter. En uppföljning som genomfördes 2010 visade att det ofta varit bristande kontinuitet och att det finns inbyggda problem när man kombinerar kontroll med stöd. Det har varit svårt att rekrytera personer, och många barn har därför ingen ”tillsynsförer”. Samtidigt förmedlade flertalet barn i intervjuer att de upplevde att de inte hade något behov av detta stöd.⁴¹

³⁹ Prop.2008709:160. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten sid.67

⁴⁰ Prop.2008:09/160. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.

⁴¹Sundt,H (2010). ”Jeg husker ikke navnet hennen engang” Fosterbarns fortellinger om tillsynsförordningen. Norsk Fosterhjemforening & Landsforeningen for barnevernsbarn.

Tillsynsombud är inte rätt väg att gå
Slutrapport från försöksverksamheten
Artikelnr: IVO 2014-22
Utgiven i oktober 2014

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon: 010-788 50 00
registrator@ivo.se
www.ivo.se

