

Riskbaserad tillsyn av familjehemsvård

2015



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 2016-2

Illustration | Mostphotos

Utgiven | Maj 2016 www.ivo.se

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har ansvar för tillsyn över verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I det uppdraget ingår att utöva tillsyn av socialtjänstens familjehemsvård. I uppdraget ingår också att regelbundet återföra sammanställda resultat och iakttagelser från myndighetens tillsyn. Vissa rapporter har ett nationellt perspektiv och andra ett regionalt. Den här rapporten är regional och framställd med barnperspektivet i åtanke.

I nu aktuell tillsyn har IVO under 2015, med beaktande av myndighetens riskanalys, granskat socialtjänstens familjehemsvård för barn i åtta kommuner fördelade på tre län; Skåne, Blekinge och Kronoberg. Syftet med tillsynen är att granska om nämndens handläggning av familjehemsplacerade barn och unga är förenlig med socialtjänstlagen och dess intentioner samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Rapporten är framtagen av inspektören Rolf Köhler vid avdelning syd. Tillsynen har genomförts av inspektörer vid enheten som arbetar med tillsyn av socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Ansvariga för tillsynen har varit inspektörerna Lena Bohgard, Jeanette Ericson, Rolf Köhler, Catharina Nilsson, Ulrika Nilsson och Gabriel Olsson samt enhetsjurist Pernilla Erlandsson och enhetschef Joonas Terje. Denna tillsyn har bedrivits i projektform och projektansvarig har varit inspektören Jenny Lindvall.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Sammanfattning och slutsatser

Den tillsyn som IVO bedriver ska bidra till en säker vård och omsorg av god kvalitet. Tillsyn av familjehemsvård ska bygga på riskanalys. Med de utgångspunkterna genomförde IVO våren och hösten 2015 en tillsyn av socialnämndernas familjehemsvård för barn i åtta mindre kommuner i Skåne, Blekinge och Kronobergs län. I tillsynen granskades socialtjänstens myndighetsutövning i samband med familjehemsplaceringar med fokus på utredning, planering och uppföljning. Tillsynen resulterade i att IVO riktade krav på åtgärder mot fyra av nämnderna, kritik mot två och gav förbättringsförslag till två. De två nämnder som fick kritik men inte åtgärdskrav hade redan vid tillsynsbesöken vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammades. Detta innebär att hälften av nämnderna måste genomföra förbättringar av sin verksamhet så att barn i behov av familjehemsplaceringar ges bättre förutsättningar att få en säker vård av god kvalitet. Syftet med denna rapport är att

- ⊗ återföra sammanställda iakttagelser och resultat från IVO:s tillsyn
- ⊗ utifrån barnperspektivet belysa de brister som framkom

Förhoppningen är också att rapporten kan främja lärande och utveckling i kommunernas arbete med barn i behov av familjehemsplacering.

Grundläggande förutsättningar för en säker familjehemsvård av god kvalitet

Barn som växer upp med föräldrar som saknar förmåga att ge dem den omvårdnad och uppfostran som de behöver har rätt att få sina behov tillgodosedda av samhället t.ex. genom familjehemsvård. Socialnämnden i kommunerna har ett avgörande ansvar för att, tillsammans med berörda, noggrant planera och följa familjehemsvården samt se till att målet med vården uppnås. Socialnämndernas uppföljningsansvar blir särskilt viktigt då IVO inte har något direkt tillsynsansvar över familjehemmen. För att socialtjänsten ska kunna erbjuda barn en säker familjehemsvård av god kvalitet behöver grundläggande förutsättningar uppfyllas. Några av dessa är att

- ⊗ familjehemsvårdens utredningar utgår ifrån barnets behov
- ⊗ familjehemmen är väl anpassade till barnets behov
- ⊗ barnet och/eller dess företrädare är delaktiga i planeringen
- ⊗ uppföljning och enskilda samtal med barn och berörda blir av i tid
- ⊗ familjehemmen får den utbildning och det stöd de har behov av
- ⊗ myndighetsutövning grundas på aktuella tillämpliga bestämmelser
- ⊗ det går att följa upp familjehemsvården genom dokumentationen
- ⊗ det finns en god samverkan mellan alla berörda

Väsentliga förutsättningar för en säker familjehemsvård av god kvalitet saknas

Av tillsynen framgår att kraven på familjehemsutredningar frångåtts i flera kommuner och att bedömningar av om familjehemmen har förutsättningar att tillgodose det specifika barnets behov, i flera ärenden, inte blivit utförda inför placering. Vidare framgår att vård- och genomförandeplaner saknas eller är bristfälliga. Överväganden har blivit fördröjda och uppföljningar har i flera ärenden utförts för sällan. Dokumentationen har stora brister i några kommuner och personalomsättningen inom socialtjänsten är alarmerande hög.

När utredningar och bedömningar brister är risken stor att barnen får fel insats. När planeringen brister och uppföljningen inte blir av i tid lämnas barnen och även familjehemmen i större utsträckning utan mål och struktur. Även samverkan med andra, för barnet, viktiga instanser riskerar att inte bli av. Barnets rätt att komma till tals och få viktig information sätts åt sidan. Bristfällig dokumentation skapar rättsosäkerhet och försvårar uppföljning och informationsöverföring. Sammantaget medför dessa brister att barn riskerar att inte få sina behov av säker familjehemsvård med god kvalitet tillgodosedda.

Även om tillsynen har funnit brister i denna tillsyn så har tillsynen också funnit områden av familjehemsvården som har fungerat i enlighet med de lagkrav som finns. Dessa områden redovisas mot slutet av denna rapport.

Hög personalomsättning ställer kvar på tydliga och tillgängliga rutinbeskrivningar

Av IVO:s riskanalys inför verksamhetsåret 2015 framgår följande angående socialtjänstens personalkontinuitet och kompetensförsörjning. Den bristande tillgången på rätt kompetens inom socialtjänsten beror till stor del på hög personalomsättning, svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens och en stor andel tillfälligt anställd personal. IVO bedömer situationen inom socialtjänsten som bekymmersam och på vissa håll alarmerande.¹ Svårigheten att rekrytera socialsekreterare i allmänhet och behålla erfarna socialsekreterare inom den sociala barn- och ungdomsvården i synnerhet har lett till en situation där socialtjänsten inte klarar av att hantera sitt uppdrag.

IVO kan i den här tillsynen av familjehemsvård konstatera att där det var hög personalomsättning var det också många brister. Det finns krav på att socialtjänsten ska ha rutiner för alla sina aktiviteter.² Rutiner fanns i många fall men de nyrekryterade tjänstemännen kände inte till dem. Kunskapen verkar försvinna med de som slutar.

¹ IVO (2014) Riskanalys - underlag inför VP 2015 dnr 1.5 - 24305/2014

² 4 kap. 2-4 §§ SOSFS 2011:9

Den höga personalomsättningen utgör ett indirekt hot mot att barn i behov av familjehemsvård ska få en vård som är säker och av god kvalitet. Om bristerna inom familjehemsvården ska minska behöver således arbetet med inriktning på myndighetsutövning inom socialtjänsten göras mer attraktivt. Då skulle förmodligen erfaren personal stanna kvar på sina tjänster i högre grad. Blir jobben så attraktiva att erfaren personal stannar kvar på sina tjänster ökar således sannolikheten att barn får en säker familjehemsvård av god kvalitet.

Socialtjänsten behöver också, särskilt med tanke på den höga personalomsättningen, göra rutinerna för familjehemsvården så pass tydliga och tillgängliga att även de med ringa arbetslivserfarenhet kan följa dem.

Högt antal ensamkommande barn en utmaning för socialtjänsten

Enligt Migrationsverket kom det 35 369 ensamkommande barn till Sverige under 2015. Med tanke på det ökade behov av sociala insatser som detta har medfört är det rimligt att anta att socialtjänstens utmaning i bemannings- och kompetensfrågan har blivit ännu tuffare.

Regeringen har i skrivandes stund föreslagit att staten ska satsa 1 miljard kronor under åren 2016-2019 på stärkt bemanning och kompetens inom den sociala barn- och ungdomsvården. ”Regeringen konstaterar i budget-propositionen för år 2016 att arbetet med flickor och pojkar som far illa är en av socialtjänstens svåraste uppgifter. Samtidigt har den ansträngda situation som varit inom socialtjänsten och som rapporterats om under lång tid bidragit till svårigheter att rekrytera och behålla erfaren personal och till tidsbrist och stress i arbetet. Den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn som har ansökt om asyl i Sverige innebär ytterligare utmaningar för socialtjänsten”.³

Det ser likadant ut i andra delar av landet

Avdelning öst och avdelning mitt har under 2015 också genomfört tillsyn av familjehemsvården. Avdelningarna har haft olika fokus och upplägg för tillsynerna och kan inte jämföras helt och hållet. Några gemensamma områden har dock granskats i de tre tillsynsprojekten och kan jämföras. Av den jämförelsen kan uppmärksammas att

- ⦿ uppföljning av familjehemsvården sker för sällan i många ärenden
- ⦿ de flesta familjehemsplacerade barn har fått en särskilt utsedd social-sekreterare men detta dokumenteras sällan

³ Prop. 2015/16:1

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning och slutsatser	4
Innehåll.....	6
Inledning	8
Familjehem.....	8
Socialtjänstens ansvar.....	8
Tidigare utredningar och tillsyn av familjehemsvården.....	9
IVO:s riskanalys	10
Övrig egeninitierad tillsyn av familjehemsvården.....	10
Lakttagelser från tillsynen	11
Familjehemsutredningarna brister	11
Matchningen brister	11
Barnen får särskilt utsedda socialsekreterare.....	11
Avtal skrivs	12
Bristfällig planering	12
Försenad uppföljning	12
Försenade överväganden.....	13
Förändringar under familjehemsplaceringen	13
Dokumentationen brister	14
Det systematiska kvalitetsarbetet är eftersatt.....	15
Personalomsättningen är alarmerande hög.....	15
Vad som överlag fungerade i enlighet med lagkraven.....	16
Goda exempel	16
Tillsynsöversikt	17
IVO:s tillsynsbeslut	18
Bilaga 1 - Tillvägagångssätt i tillsynen.....	19
Bilaga 2 - Aktgranskningsmall för tillsyn familjehemsvård 2015	21
Bilaga 3 - Underlag för intervjuer vid tillsyn av familjehemsvård 2015....	24

Inledning

Familjehem

Ett barn som behöver skydd eller stöd kan placeras i ett familjehem. Den 1 november 2013 bodde 13 585 barn och unga i familjehem runt om i landet.⁴ Familjehem har fram till 2015 varit den vanligaste formen av placering för barn och unga.

Familjehem är ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden i kommunen tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. 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. Den senaste formen av placering är den vanligaste. Ibland görs placeringar i s.k. jourhem. Det är ett enskilt hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård. Jourhem utreds inte med ett specifikt barn i åtanke.

Placeringen kan göras med stöd av 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.

Socialtjänstens ansvar

Socialnämnden i kommunerna har ett avgörande ansvar för att, tillsammans med berörda, noggrant planera och följa familjehemsvården samt se till att målet med vården uppnås. I detta ansvar ingår att ha regelbundna besök i det hem där barnet vistas och ha enskilda samtal med barnet och familjehemmet. Socialnämnderna har också skyldighet att dokumentera sin verksamhet. Socialnämndernas uppföljningsansvar blir särskilt viktigt då IVO inte har något direkt tillsynsansvar över familjehemmen.

⁴ Socialstyrelsen (2014). Barn och unga – insatser år 2013

Tidigare utredningar och tillsyn av familjehemsvården

Under de senaste decennierna har familjehemsvårdens innehåll och kvalitet diskuterats och ett flertal utredningar pekar på brister och behov av åtgärder.⁵ De brister och problem som framkommit i utredningarna är bland annat att barnen inte blir lyssnade på, barnen saknar kontinuitet i kontakterna med socialtjänsten och att det ofta blir sammanbrott (oplanerade avbrott) i familjehemsplaceringarna. Familjehemsplacerade barn har oftare låga betyg jämfört med en referenspopulation barn som inte varit placerade i social dygnsvård eller haft kontaktfamilj eller kontaktperson. Vid lika höga betyg går de i mindre utsträckning vidare till en högskoleutbildning.⁶

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.⁷

I delbetänkandet av utredningen om tvångsvård för barn och unga föreslås att IVO regelbundet ska bedriva tillsyn över hur socialnämnden planerar och genomför sin familjehems- och jourhemsverksamhet.⁸ Utredningens motivering är att cirka 70 procent av alla placerade barn och unga är placerade i familjehem. Denna grupp är i vissa avseenden mer utsatt än de HVB-placerade barnen eftersom familjehemmen har mindre insyn och det finns färre vuxna att vända sig till.

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 tillsynas åtminstone vart tredje eller vart fjärde år. Genom regelbunden nationell tillsyn får IVO förutsättningar att följa utvecklingen och får en nationell översiktsbild.⁹ IVO har i remissvar till utredningen avvisat förslaget om författningsstyrd tillsyn och förordar istället riskanalys som grund för prioriteringar i tillsynen.¹⁰

⁵ SOU 2005:81, IVO (2013) Gör tillsynsombud skillnad för barn som bor i familjehem? Delrapport med tillsynsombudens erfarenheter från en försöksverksamhet

⁶ Socialstyrelsen (2010). Social rapport

⁷ IVO (2014). Tillsynsrapporten 2013

⁸ SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga

⁹ SOU 2014:3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. s. 188

¹⁰ IVO dnr 10.1-8673/2014

IVO:s riskanalys

I IVO:s nationella riskanalys inför 2015 års verksamhetsplanering har myndighetsutövning inom socialtjänsten identifierats som ett riskområde.¹¹ Tidigare erfarenheter från tillsynsaktiviteter, men också lärdomar från inkomna klagomål och lex Sarah-anmälningar, har visat på brister i handläggningen av olika moment i myndighetsutövningen inom familjehemsvården.

Övrig egeninitierad tillsyn av familjehemsvården

På IVO har även avdelning öst och avdelning mitt bedrivit egeninitierad tillsyn av familjehemsvård under 2015. Avdelning öst har genomfört en tillsyn av åtta nämnder i Stockholms län och Region Gotland under 2015. Fokus i tillsynsinsatsen har varit att granska myndighetsutövningen i familjehemsvården, om nämnderna gör överväganden och omprövningar av vården, om barnen och de unga har en särskilt utsedd socialsekreterare, hur nämnderna haft kontakt med barnen, de unga, familjehemmen och vårdnadshavarna samt vilka delområden som uppföljningen av vården har omfattat. Avdelning öst har gett ut ett PM om denna tillsyn under hösten 2015.

IVO avdelning öst fann i sin tillsyn att

- ⦿ Överväganden av vården sker inte alltid inom sex månader
- ⦿ Särskilt utsedd socialsekreterare finns – för de flesta barnen – men dokumenteras inte
- ⦿ Besök i familjehem och samtal med barn genomförs inte alltid regelbundet
- ⦿ Barnets behov följs upp – men dokumentation av uppföljning av tandvård inom området hälsa saknas i några fall

IVO har beslutat om krav på åtgärder i sju av de åtta ärendena.

Avdelning mitt har som en del i 21 kommuntillsyner 2015 granskat socialtjänstens uppföljning av familjehemsplacerade barn och unga med fokus på hur uppföljning har gått till och vad barnen tycker om sina kontakter med socialtjänsten. Även om resultatet visar att det är många delar av socialtjänstens uppföljning som fungerar tillfredställande så visar granskningen bl.a. på att

- ⦿ socialtjänsten inte träffar barnen i tillräcklig utsträckning
- ⦿ i samtliga kommuner saknas dokumenterade uppgifter om vem som är barnets särskilt utsedde socialsekreterare¹²

¹¹ IVO dnr 1.5-24305/2014

¹² IVO (2016). Rapport "När barn och unga inte kan bo med sina föräldrar"

Iakttagelser från tillsynen

Familjehemsutredningarna brister

Familjehemsutredning finns i så gott som alla ärenden IVO har granskat i den här tillsynen. Flera av familjehemsutredningarna är dock, i strid mot tillämpliga bestämmelser,¹³ inte alltid aktuella och de har inte alltid gjorts av nämnden med ett visst barn i åtanke. Endast vissa avsteg från dessa bestämmelser får tillämpas vid akuta placeringar.¹⁴

Förutsättningarna i ett familjehem kan förändras snabbt och är inte utredningen aktuell finns risk att nämnden placerar ett barn i ett familjehem som inte har förutsättningar att tillgodose barnets behov. Den familjehemsutredning nämnden är ålagd att utföra inför placering innefattar myndighetsutövning och får inte läggas ut på privata aktörer. IVO anser att aktualiteten och kvaliteten på familjehemsutredningar är av stor vikt för att barn ska få en säker familjehemsvård av god kvalitet.

Matchningen brister

Nästan alla nämnder har brister i bedömningen om familjehemmet har förutsättningar att tillgodose barnets behov. Finns ett visst barn i åtanke för familjehemsplacering ska en matchning göras.¹⁵ Familjehemsutredningen har i många ärenden gjorts utan att det funnits ett visst barn i åtanke. I de fallen kan matchningen av barnets särskilda behov i relation till familjehemmets resurser brista. I någon kommun hade nämnden låtit en privat konsulentstött familjehemsverksamhet, i strid mot lagstiftningen, göra så gott som alla familjehemsutredningar utan att ha något särskilt barn i åtanke.

Brister matchningen finns risk att familjehemmet inte har förutsättningar att tillgodose barnets behov.

Barnen får särskilt utsedda socialsekreterare

De flesta nämnderna har tillsatt resurser för att de familjehemsplacerade barnen ska få en särskilt utsedd socialsekreterare. Det vill säga en socialsekreterare som är till för barnen och som inte samtidigt har ansvar för stöd och avtal med familjehemmet. I nämndernas dokumentation används inte begreppet ”särskilt utsedd socialsekreterare” och nämnderna fattar inget särskilt beslut om att barnet

¹³ 2 kap. 5 § och 6 kap. 6 § SoL, 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § SOSFS 2012:11

¹⁴ Socialstyrelsen (2013). Barn och unga i familjehem och HVB. s. 77-78

¹⁵ 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § SOSFS 2012:11

har fått en särskilt utsedd socialsekreterare. Samma person som tidigare har utrett barnets behov kan också vara särskilt utsedd socialsekreterare för barnet.

IVO kan konstatera att många nämnder följer lagen¹⁶ och har sett till att de familjehemsplacerade barnen har fått en särskilt utsedd socialsekreterare med möjlighet att ägna barnet särskild uppmärksamhet. Ur ett barnperspektiv är det dock viktigt att nämnden också dokumenterar denna förstärkning så att det blir tydligt för barnet vem som är hens särskilt utsedda socialsekreterare.

Avtal skrivs

De flesta av nämnderna skriver avtal direkt med familjehemmen i enlighet med lagstiftningen.¹⁷ En del nämnder följer inte lagstiftningen då de använder sig av konsulentstödda familjehem och enbart skriver avtal med konsulentverksamheten.

Nämndens och familjehemmets åtaganden som avser barnets behov av stöd och skydd under placeringen ska framgå av avtalet. Om en tredje part skriver det avtalet med nämnden riskerar åtagandena att bli otydliga för familjehemmet. Nämnden får också sämre insyn i ärendet och har svårare att styra uppdraget. Sammantaget kan det leda till att barnet inte får det stöd och skydd som hen har behov av.

Bristfällig planering

Några enstaka vårdplaner fattas inför familjehemsplaceringarna men desto fler genomförandeplaner saknas i de granskade ärendena. Genomförandeplanerna saknar dessutom ofta information om när och hur planeringarna ska följas upp samt hur umgänge med föräldrar ska ordnas. Vissa genomförandeplaner har aldrig blivit reviderade trots att placeringarna har pågått över ett år.

Om planering uteblir eller är bristfällig finns risk att barnet inte vet vad som ska hända under placeringen och på grund av det inte känner sig delaktig i vården. Planerna är också viktiga dokument för styrning och uppföljning av familjehemsvården.

Försenad uppföljning

Hälften av nämnderna har brister i uppföljningen av de familjehemsplacerade barnen. Då handlar det t.ex. om att man inte ens hinner besöka barnen i familjehemmen med ett halvårs mellanrum. Den besöksfrekvens som Socialstyrelsen rekommenderar är minst fyra gånger per år.¹⁸ Det framgår sällan av

¹⁶ 6 kap. 7 c § SoL

¹⁷ 6 kap. 6 b § SoL

¹⁸ Allmänna råd SOSFS 2012:11

dokumentationen om socialsekreterare, vid uppföljning, har pratat med barnet och informerat om viktiga saker men vid intervjuer framkommer det att de har gjort det.

En planerad uppföljning som inte blir av eller blir försenad kan skapa en övergivenhetskänsla hos barnet och tankar på att socialtjänsten inte bryr sig om hen. IVO vill understryka att nämnden enligt socialtjänstförordningen ska följa vården noga¹⁹ och anser att en uppföljningsfrekvens anpassad efter barnets behov är av stor vikt för att nå målet med familjehemsplaceringen. Uppföljningen ska även tillgodose barnets rätt till att få del av viktig information och få göra sin röst hörd i tid.

Försenade överväganden

Drygt hälften av nämnderna har brister kring övervägandena av om vården fortfarande behövs. Det handlar mest om att övervägandena inte är utförda inom de lagstadgade sex månaderna.²⁰ Det är sällan stora förseningar. Innehållet i övervägandena är överlag bra och beskriver de behov som barnen har.

Risken med försenade överväganden är att familjehemsplacerade barn inte får eventuella behov tillgodosedda i tid, vilket i sig skapar en risk för att målet med vården inte uppnås.

Förändringar under familjehemsplaceringen

I flera ärenden har IVO hittat brister i myndighetsutövningen då det skett förändringar i det familjehem som ett barn är placerat i. I något fall har familjehemsföräldrarna skilt sig. Socialtjänsten har då utrett familjehemmet på nytt men inte barnets behov. Sker förändringar av liknande karaktär i familjehem ska, i de flesta fall, utredning inledas om barnets behov.²¹ Om barnet ska bo kvar i det förändrade familjehemmet behövs även ett nytt beslut om vård. Nämnden behöver även göra en ny matchning då det finns risk att familjehemmet efter förändring inte längre har förutsättningar att tillgodose barnets behov.

I något ärende har utredning inför upphörande av familjehemsvården inte inletts trots att det hade behövts. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och unga när vård och fostran utanför det egna hemmet upphör.²² Nämnden ska fastställa rutiner som säkerställer att utredning inleds när ett barn eller en ung person som vårdas i familjehem eller hem för vård eller boende kan behöva ges ytterligare insatser eller omplaceras.²³

¹⁹ 5 kap. 1 b § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF

²⁰ 6 kap. 8 § SoL

²¹ 11 kap. 1 § SoL

²² 5 kap 1 § SoL

²³ 2 kap. 2 § andra stycket SOSFS 2012:11

IVO anser att det är stor risk att familjehemsplacerade barn och unga²⁴ personers behov inte blir sedda fullt ut i dessa situationer om inte utredning om deras behov inleds.

Dokumentationen brister

Några nämnder har uppvisat stora brister kring vilka handlingar en personakt ska innehålla och hur de ska vara utformade och ordnade. Det saknas beslut och beslut har fattats på ett felaktigt sätt. Underlag och motiveringar till beslut är bristfälliga. Det har saknats utredningar, annat beslutsunderlag eller sammanträdesprotokoll. I vissa fall finns sammanträdesprotokoll men det är oklart vilket underlag nämnden har haft när de fattat beslut.

Viss dokumentation har inte gått att hitta och det har sett olika ut i pappersakt och datasystem. Det förekom att beslutdatum inte stämde överens i akt och datasystem och att beslut om t.ex. LVU inte registrerats i datasystem. Det var även vanligt förekommande att avslutade ärenden och insatser inte hade avslutats i datasystemet. T.ex. var några familjehemsplaceringar pågående i datasystemet men i verkligheten hade de avslutats då vårdnaden av barnet övergått till familjehemmet.

I någon kommun har beslut om vård i familjehem enligt LVU respektive SoL fattats av ordförande i nämnden respektive tjänsteman trots att dessa beslut inte får delegeras till enskild nämndsledamot eller tjänsteman.²⁵ Delegation ska skiljas från den så kallade kompletterande beslutanderätten som ger ordförande eller annan ledamot rätt att besluta, om nämndens beslut inte kan avvaktas.

Någon nämnd har vid familjehemsplacering av barn fattat beslut både om vård och om medgivande. Medgivande är endast för privatplaceringar där nämnden inte behöver bistå med insatser. Familjehem blir godkänt i och med beslut om vård.

Familjehemsutredningen saknas ofta i barnets akt trots att den ska vara en del av beslutsunderlaget för familjehemsplaceringen. Beslutsunderlag ska inför beslut delges berörda parter i ärendet.

Ur ett barnperspektiv medför brister i dokumentationen många risker.

Nämnden riskerar att fatta beslut på felaktiga grunder i fall underlaget inte är i ordning. Brister avseende beslutsfattande kan få allvarliga konsekvenser för de enskildas rättsäkerhet. Barnet kan på grund av brister i dokumentationen bli placerat i ett hem som inte har förutsättningar att tillgodose det barnets behov.

Otillräcklig dokumentation kan också leda till bristande informationsöverföring, vilket i sin tur ökar risken för att kvaliteten på genomförda insatser blir undermålig - inte minst med tanke på att det ofta byts handläggare i ärenden.

²⁴ De som har fyllt 18 men inte 21 år

²⁵ 10 kap. 4 § SoL

För att socialnämnden ska kunna utveckla, följa upp och förbättra sin verksamhet - på såväl gruppnivå som på individnivå - måste således bedömning, planering och uppföljning av de insatser som ges framgå av dokumentationen. Detta är också reglerat i lag och föreskrift.²⁶

Saknas väsentlig information eller om dokumentationen är mycket oordnad blir det svårt för nämnden att systematiskt följa om familjehemsvården får avsedd effekt eller om vården behöver ändras eller kompletteras. Även tillsynsmyndighetens arbete försvåras och den enskilde får svårt för att följa sitt ärende. Personaktens struktur är också reglerad i föreskrift.²⁷

En tydlig dokumentation som utvisar beslut och åtgärder som vidtagits samt faktiska omständigheter är en viktig komponent i arbetet med att erbjuda en säker familjehemsvård av god kvalitet för barnen. Dokumentationen ska dock inte vara mera omfattande än vad som krävs för att nämnden ska kunna bedriva ett effektivt arbete och erbjuda enskilda insatser av god kvalitet. IVO:s inställning till dokumentation är således att den endast ska ske när den är nödvändig. I avdelnings syds riskbaserade tillsyn av familjehemsvården 2015 har IVO framförallt ställt krav på att dokumentationen ska hållas ordnad. Det ska gå att hitta beslut, utredningar, vårdplaner, korrekt utformade genomförandeplaner och utredningar där de förväntas vara. En insats som är avslutad ska inte vara aktuell i dokumentationssystemet.

Det systematiska kvalitetsarbetet är eftersatt

Nästan hälften av nämnderna utför ingen egenkontroll av sin familjehemsverksamhet. I några kommuner visste inte chefer och personal med säkerhet var en rapport enligt lex Sarah skulle lämnas. I någon kommun var inte rutinen för synpunktshantering känd av cheferna. Rutiner för arbetet kunde finnas i pärmar på arbetsplatsen men tjänstemännen kände inte till vad som stod i dem.

Det här är ett område som - i de fall det är eftersatt - både direkt och indirekt kan drabba den enskilde negativt. Direkt på så vis att om ingen lyssnar på barnets synpunkter kan det skapa en alienering och distansering från den familjehemsvård barnet får. Indirekt på så vis att egenkontroll och lex Sarah är instrument för att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Personalomsättningen är alarmerande hög

Nästan alla kommuner hade haft en hög personalomsättning och sex av kommunerna höll fortfarande på att rekrytera personal till tjänster. Några

²⁶ 11 kap.5 § SoL och SOSFS 2014:5

²⁷ 4 kap. 6 och 7 §§ SOSFS 2014:5

kommuner hade personal som var långtidssjukskrivna. Där hade man i vissa fall satt in konsulter på tjänsterna. Några kommuner hade haft det särskilt svårt att behålla kompetens. Dessa hade också många brister i familjehemsvården. För det familjehemsplacerade barnet kan det bli svårt att behålla tilltron till socialtjänsten om handläggare byts ut flera gånger under en placering. Om ett barn saknar förtroende för handläggaren är det stor risk att barnet inte berättar om eventuella missförhållanden eller svårigheter.

Vad som överlag fungerade i enlighet med lagkraven

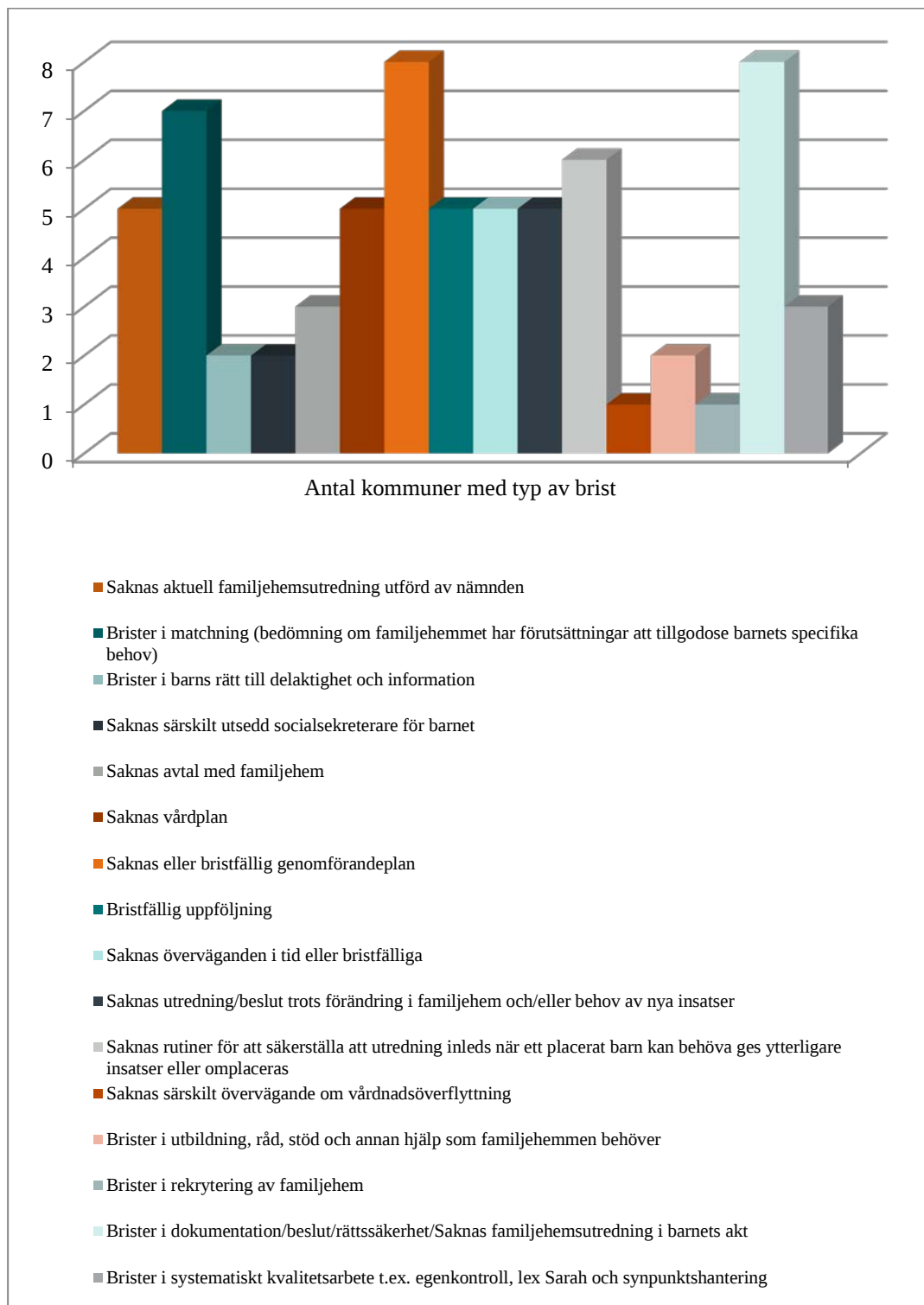
- ⊗ De flesta nämnderna har ordnat det så att barnen har fått en särskilt utsedd socialsekreterare eller planerar för att barnen ska få det.
- ⊗ Samtal med barn i samband med uppföljning av familjehemsplaceringar har enligt vad socialsekreterarna säger, fungerat bra.
- ⊗ Även barnens umgänge med vårdnadshavare verkar överlag ha fungerat. Nämnderna upprättar umgängesplaner och fattar beslut om umgängesbegränsningar när det behövs.
- ⊗ Flera nämnder hade följt bestämmelsen om att särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden efter att barnet varit placerat i samma familjehem under tre år.
- ⊗ Utbildning, råd och stöd till familjehemmen har i de flesta kommunerna fungerat bra. Det finns dock några nämnder som inte är särskilt proaktiva när det gäller detta.
- ⊗ Nämnderna har överlag varit bra på att rekrytera familjehem även om alla inte hade tänkt på att man ska kartlägga och analysera behovet av familjehem.²⁸

Goda exempel

- ⊗ Familjehemsverksamheten i en kommun använder en bok riktad till mindre barn som beskriver vad som ska hända inför en flytt. I något fall har ett barn fått sin egen berättelse om flytten beskriven.
- ⊗ Familjehemsverksamheten i en kommun använder en metod för att stimulera till läsning och språkutveckling för åldersgruppen fem- och sexåringar.
- ⊗ En kommun har genomfört en egenkontroll av familjehemsverksamheten där man efterfrågat synpunkter från alla berörda.
- ⊗ En kommun använder sig av en särskild skolsamordnare som handläggarna tar kontakt med vid placering utanför kommunen för att skolgången ska bli bra för det placerade barnet.

²⁸ 3 kap 1 § SOSFS 2012:11

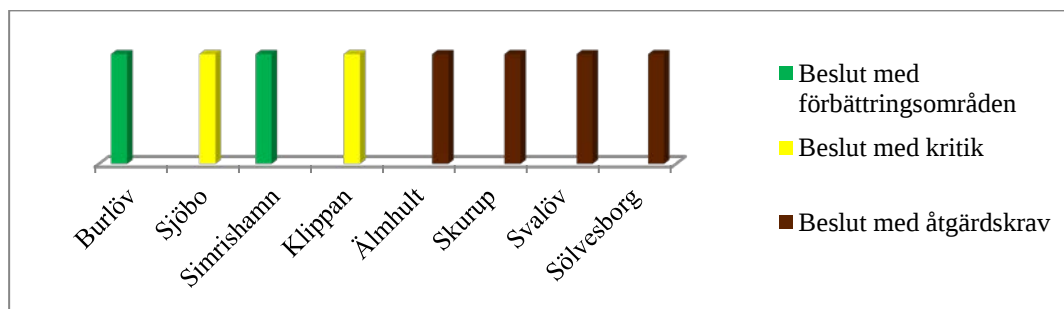
Tillsynsöversikt



IVO:s tillsynsbeslut

NÄMND	DIARIENUMMER	EXP. DATUM
Socialnämnden Burlöv	8.5-4524/2015-7	2015-06-23
Familjenämnden Sjöbo	8.5-4565/2015-9	2015-06-18
Socialnämnden Simrishamn	8.5-8505/2015-8	2015-06-12
Socialnämnden Klippan	8.5-16049/2015-9	2015-09-02
Socialnämnden Älmhult	8.5-18624/2015-11	2016-01-27
Myndighetsnämnden för individ och familje- omsorg Skurup	8.5-22230/2015-6	2016-01-13
Socialnämnden Svalöv	8.5-18397/2015-26	2016-01-11
Barn och utbildningsnämnden Sölvesborg	8.5-17718/2015-3	2015-11-30

Beslutens karaktär



Bilaga 1 - Tillvägagångssätt i tillsynen

Syfte

IVO har initierat en verksamhetstillsyn för att under 2015 granska myndighetsutövning i kommunal socialtjänst gällande barn och ungdomar placerade i familjehem. Syftet med denna tillsyn är att granska om nämndens handläggning av familjehemsplacerade barn och unga är förenlig med socialtjänstlagen och dess intentioner samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Urval

Kommunurvalet är gjort utifrån en sammanvägning av inkomna klagomål under 2013 och 2014 samt geografisk spridning. De kommuner där socialtjänsten nyligen har haft tillsyn av IVO har valts bort. Åtta små kommuner i Skåne, Blekinge och Kronobergs län har utifrån urvalet blivit utvalda att ingå i tillsynen. Dessa är Burlöv, Sjöbo, Simrishamn, Klippan, Älmhult, Skurup, Svalöv och Sölvesborg.

Metod

Inspektionerna utfördes under våren och hösten 2015. Dessa har varit föranmälda och inspektionsobjekten har i god tid inför inspektionerna fått ta del av aktgranskningsmall och intervjufrågor. Inspektionsbesöken har omfattat två dagar per kommun. En dag har varit ägnad åt granskning av dokumentationen för barn som varit placerade under 2014. Mellan 10-14 akter har slumpvis valts ut i de olika kommunerna utifrån nämndernas förteckningar över familjehemsplacerade barn. En dag har varit ägnad åt intervjuer med personal och ledning. Inspektionsbesöken har avslutats med en kort återföring till personal och ledning. I några kommuner har IVO även återfört tillsynsresultatet till nämnden.

Inför tillsynen har inspektörerna tagit del av

- ⤵ förteckning över nämndens familjehemsplacerade barn och unga under 2014
- ⤵ organisationsskiss över hur nämnden organiserar arbetet inom individ- och familjeomsorgen
- ⤵ uppgifter om familjehemsvårdens personal

Metod översiktstabell

Kommun	Inspektions- datum 1	Inspektions- datum 2	Barn i familjehem 2014	Granskade akter ²⁹	Invånarantal 2010
Burlöv	2015-02-24	2015-02-25	50	10	17291
Sjöbo	2015-03-03	2015-03-05	34	10	18436
Simrishamn	2015-05-06	2015-05-07	33	10	19026
Klippan	2015-06-11	2015-06-12	44	14	16842
Älmhult	2015-09-30	2015-10-01	24	10	16084
Skurup	2015-10-11	2015-10-12	37	12	15124
Svalöv	2015-10-13	2015-10-14	36	10	13454
Sölvesborg	2015-10-15	2015-10-16	33	10	17018
Summa			291 ³⁰	86	133275

²⁹ Antal akter som IVO begärt att få granska. IVO kunde inte granska en del akter i några kommuner då det t.ex. visade sig att familjehemsplaceringarna sedan länge var avslutade p.g.a. vårdnadsöverflyttning till familjehemmet.

³⁰ Uppskattat antal placerade barn då någon kommun inte räknat med ensamkommande barn och någon har redovisat vårdnadsöverflyttade barn som familjehemsplacerade

Bilaga 2 - Aktgranskningsmall för tillsyn familjehemsvård 2015

A. Kommun mm

1. Kommun	
-----------	--

B. Barnet

1. Barnets födelseår och mån, förnamn	
2. Kön	☐ Pojke ☐ Flicka

C. Placering

1. Placeringsgrund (senaste) 4:1 SoL, 11 § LVU	☐ SoL ☐ LVU 2 § ☐ LVU 3 §
2. Datum för beslut om placering	

Utredningen Vårdplanering mm

1. Finns familjehemsutredning genomförd av nämnden. Vid nej, vem har utrett? 6 kap. 6 § andra st SoL Var finns familjehemsutredningen?	☐ Ja ☐ Nej Genomförd när.....
2. Finns en sammanfattande bedömning av familjehemmets resurser i relation till barnets behov? SOSFS 2012:11 4 kap.1§	☐ Ja ☐ Nej
3. Finns avtal med familjehemmet? 6 kap. 6 b § SoL	☐ Ja ☐ Nej
4. Finns vårdplan? 11 kap. 3 § SoL	☐ Ja ☐ Nej
5. Framgår det om barnet varit delaktig och fått information inför placeringen?	☐ Ja ☐ Nej
6. Finns genomförandeplan som innehåller 5 kap. 1 a § SoF	☐ Målet med de särskilda insatser som behövs ☐ När och hur de särskilda insatserna ska genomföras

	☐ När och hur genomförandeplanen ska följa upp ☐ Andra insatser än av socialnämnden ☐ Umgänge med föräldrar ☐ Hur kontakten med socialnämnden ska se ut ☐ Vårdnadshavaren och den unges syn på genomförandeplanen
7. Ser nämnden till att barnet får lämplig utbildning? 6 kap. 7 § SoL	☐ Ja ☐ Nej
8. Ser nämnden till att barnet får hälso- och sjukvård som behövs? 6 kap. 7 § SoL	☐ Ja ☐ Nej

E. Uppföljningen

1. Ange datum för de två senaste årens överväganden 6 kap 8 § SoL, 13 § LVU																									
2. Innehåller övervägandet bedömning av om vården fortfarande behövs och hur den i så fall bör inriktas och utformas? Tillägg i SoL och LVU sedan 1 januari 2013	☐ Ja ☐ Nej																								
3. Har socialnämnden haft enskilda samtal med eller observerat barnet? 6 kap, 7 b § SoL	☐ Ja, alltid ☐ Ja, ibland ☐ Nej																								
4. Ange datum för socialnämndens personliga besök i familjehemmet under det senaste året 6 kap. 7 b § SoL																									
5. Har socialnämnden följt upp vården förhållande till: Barnets utveckling Hur det fungerar socialt Relationer i familjehemmet Skolan/dagis Barnets fritid Barnets hälsa Barnets umgänge med anhöriga	<table><tr><th>Ja</th><th>Ja, till viss del</th><th>Nej</th></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr><tr><td>☐</td><td>☐</td><td>☐</td></tr></table>	Ja	Ja, till viss del	Nej	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ja	Ja, till viss del	Nej																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							
☐	☐	☐																							

F. Övrigt

1. Har socialnämnden särskilt övervägt om överflyttning av vårdnaden skall ske 6:8 andra stycket SoL	☐ Ja ☐ Nej ☐ Ej aktuellt
2. Har socialnämnden ansökt om överflyttning av vårdnaden 6:8 FB	☐ Ja ☐ Nej
3. Har nämnden övervägt umgängesbegränsningsbeslutet (minst en gång var tredje månad)	☐ Ja ☐ Nej ☐ Ej aktuellt
4. Eventuella omplaceringar (Forts. nästa sida) Forts. Beskriv handläggningen, utredningar, beslut, barnets delaktighet, hur många omplaceringar m.m.	

Övriga noteringar

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Bilaga 3 - Underlag för intervjuer vid tillsyn av familjehems-vård 2015

Familjehemsvårdens organisation

- Hur många är det som arbetar med familjehemsvård?
- Hur många ärenden har varje handläggare?
- Har personalen någon speciell utbildning, fortbildning och handledning?

Familjehemmen

- Finns det en plan för rekrytering av familjehem?
- Hur utreds familjehemmen?
- Hur arbetar ni med matchning? Var framgår den i dokumentationen?
- Får familjehemmen ett särskilt uppdrag? Syns detta i genomförandeplanen?
- Skriver ni avtal med familjehemmen?
- Vilket stöd får familjehemmet generellt och vid behov? Får de handledning? Får de familjehemsutbildning?
- Sker enskilda träffar med familjehemmen?
- Använder ni er av konsulentstödda familjehem? I vilken omfattning? Hur ser uppdraget och ansvarsfördelningen ut? Erfarenheter?

Uppföljning av vården

- Finns det riktlinjer för att säkra kvaliteten i uppföljningen?
- Finns det resurser för att besöka barnen regelbundet?
- Har barnet en särskilt utsedd socialsekreterare?
- Hur tillgodoser ni barnets rätt till information och att få göra sin röst hörd? Inför och under placeringen?
- Hur följer ni upp vården? Finns det genomförandeplaner för alla placerade barn?
- Hur fungerar det för barn som har rätt till insatser utanför familjehemmet, t.ex. enligt LSS eller barn- och ungdomspsykiatri?
- Hur arbetar ni vid behov av omplacering?

Vårdnadshavare

- Hur ser er kontakt ut med vårdnadshavare under placering? T.ex. deltagande vid uppföljningsmöten?
- Erbjuds vårdnadshavare eget stöd och hjälp?
- När fattas beslut om umgängesbegränsning?
- Vilka ställningstaganden görs vid umgängesplanering? T.ex. barnets behov, barnets ålder, eventuella risker, lokaler, transporter, ev. övervakat umgänge och Tidsintervall.
- Finns det rutiner för överflyttning av vårdnad?

Övrigt

- Finns det rutiner för egenkontroll, lex Sarah och klagomålshantering?
- Goda exempel?