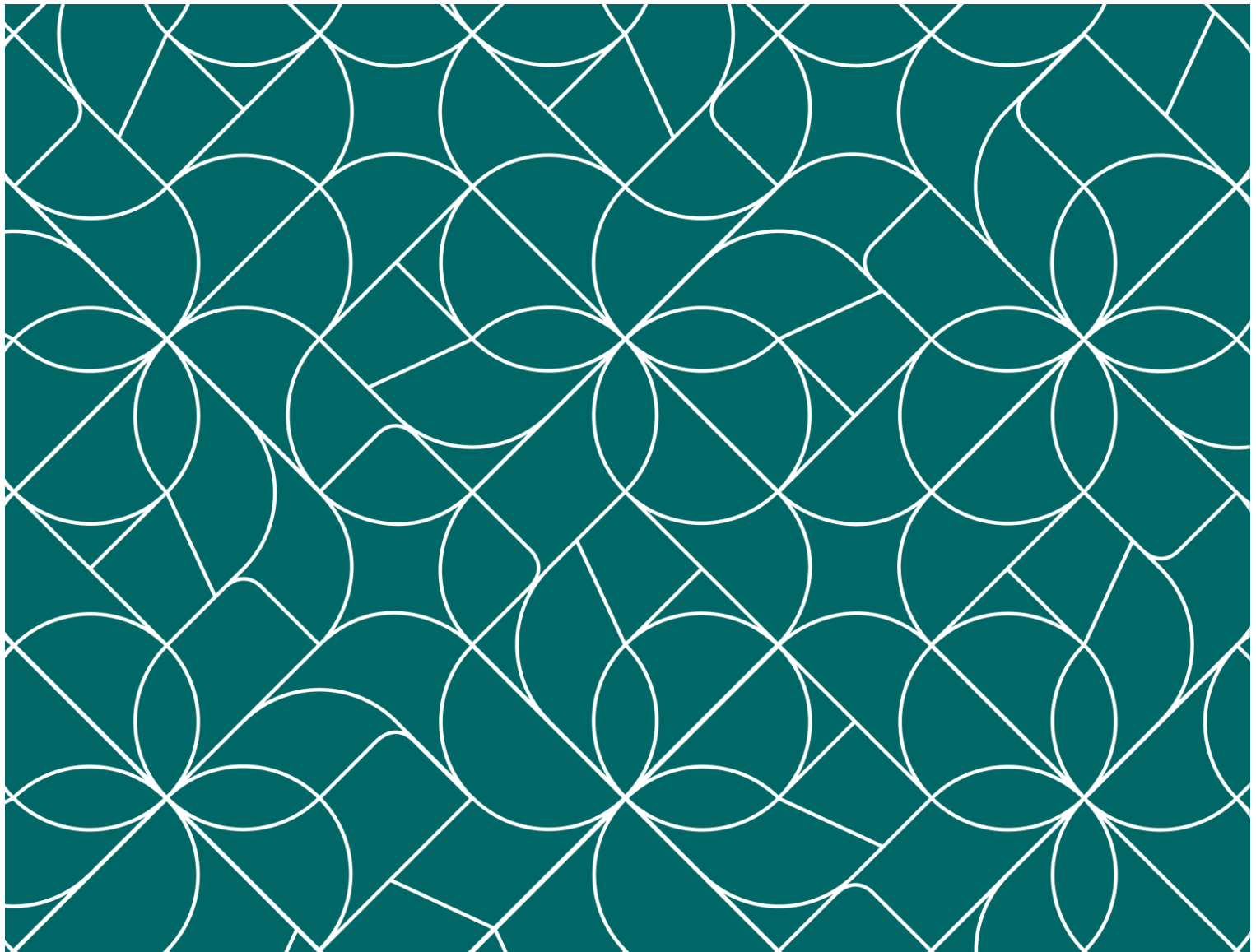


Tillsyn av socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga

Redovisning av regeringsuppdrag S2020/08835



Citera gärna ur IVO:s publikationer, men ange alltid källa. Kom ihåg att bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Rapporten finns publicerad på www.ivo.se

Artikelnr • IVO 2023-08

Utgiven • Mars 2023, www.ivo.se

Sammanfattning

Regeringen beslutade i november 2020 ett uppdrag till IVO om förstärkt tillsyn av socialtjänstens handläggning av barn och unga. Uppdraget gavs mot bakgrund av uppmärksammade brister inom den sociala barn- och ungdomsvården och som ett led i arbetet för att stärka tryggheten för placerade barn och unga.

Inom ramen för regeringsuppdraget har följande insatser genomförts:

- Fyra riktade tillsyner
 - Barns delaktighet vid omplaceringar eller hemflytt
 - Vårdkedjan – vid placering inom SiS
 - Insatser till tidigare placerade barn
 - Vård av familjehemsplacerade barn
- Drygt 350 inledda ärenden och 277 tillsynsbeslut initierade med grund i signaler om akuta risker och brister för barn och unga.

Inom ramen för de tre förstnämnda riktade tillsynerna har IVO granskat socialtjänsternas arbete med att göra barn delaktiga och få sitt bästa bedömt och beaktat i 44 ärenden och 170 enskilda barn i 42 kommuner. Vid denna rapportes färdigställande har tillsynsbeslut fattats i 35 av 44 ärenden. I den fjärde riktade tillsynsinsatsen har syftet varit att på en organisatorisk nivå granska socialtjänstens arbete med familjehemsplacerade barn i 19 kommuner.

Därtill har IVO efter signaler om risker för och brister i barn och ungas vård under perioden 2021–2022 initierat drygt 350 löpande tillsynsärenden och fattat 277 beslut. Eftersom huvuddelen av de tillsynade verksamheterna har valts ut utifrån risk så behöver de problem som redovisas i rapporten inte i alla delar vara representativa för andra kommuner än de som ingår i tillsynen.

Tillsynsresultaten visar att socialtjänsten i många av de granskade kommunerna bättre behöver leva upp till kraven på att handläggningen ska vara rättssäker och av god kvalitet. Brister finns i hela vårdkedjan men varierar i omfattning och allvarlighetsgrad mellan kommuner och ärenden. En brist kan återfinnas i ett enskilt ärende eller i flera ärenden i samma kommun och i en eller flera delar i vårdkedjan. På ett övergripande plan är iakttagna brister i linje med resultat från IVO:s tidigare tillsyner.

IVO bedömer att det finns behov av att stärka tillämpningen av barnets bästa i socialtjänstens arbete med förhandsbedömningar och utredningar. En särskilt allvarlig brist är att flera socialtjänster inte har inlett utredning när barn kan ha bevittnat eller utsatts för våld i hemmet. Allvarligt är också de fall där socialtjänstens utredningar som rör våldsutsatta barn inte har genomförts med den skyndsamhet eller med den kvalitet som krävs för att leva upp till lagstiftningens krav och mål. IVO har i flera fall uppmärksammat att utredningar avslutats utan att socialtjänsterna bedömt risken för att barnet på nytt ska utsättas för våld.

Socialtjänsten ansvarar för att barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Tillsynen visar att kommuner i flera fall, trots tidigare kritik, inte har vidtagit tillräckliga åtgärder avseende förhandsbedömningar. Brister i

handläggning och beslut med koppling till våld riskerar att utsätta barn för fysisk och psykisk fara eller skada.

Tillsynen visar att barnets bästa inte alltid är avgörande för socialtjänstens beslut och vård- och behandlingsinsatser. Det förekommer också att barn, i de fall socialtjänsten har bedömt att det saknas lämpliga vårdformer, har placerats i verksamheter som inte kan tillgodose barnens behov. Många socialtjänster har identifierat att de behöver ta ett större ansvar för att följa och tillgodose barnets hälsa och behov av insatser inom hälso- och sjukvården. I tillsynen av socialtjänstens arbete med att följa vården av barn som placerats på särskilda ungdomshem som bedrivs av Statens institutionsstyrelse (SiS) framkom att tre av tio socialtjänster inte hade verkat för att regionen ska erbjuda barnet hälsoundersökning i samband med placeringen. I fyra ärenden hade socialtjänsten brustit i att följa upp att det placerade barnet fick vård och behandling för bland annat psykisk ohälsa, tandhälsa och andra omständigheter av betydelse för barnets utveckling. IVO bedömer att socialtjänsten behöver utveckla sin samverkan med andra aktörer för att verka för att barnens behov tillgodoses. Tillsynen visar i flera fall att socialtjänster inte har uppmärksammat eller följt upp om barnet vårdats i enskildhet eller haft vård i avskildhet. Brister i uppföljningen har för vissa barn bidragit till att vård och behandling inte har getts efter behov.

En generell iakttagelse är att socialtjänsterna behöver stärka sitt arbete med att göra barn delaktiga i handläggningen. Alltför många barn får inte relevant information eller kommer inte till tals inför att socialtjänsten fattar beslut och vidtar åtgärder. Att barnen inte görs delaktiga innebär att viktig information går förlorad och att förutsättningarna för att bedöma barnets bästa minskar.

Av tillsynen framkommer att socialtjänsterna i stort följer regelverket om att följa upp barnets situation efter en avslutad placering eller utredning. IVO bedömer dock att socialtjänsterna behöver stärka sitt arbete för att bestämmelserna om vårdnadsöverflytt och flyttningsförbud ska få genomslag.

Den sammantagna bilden av tillsynen illustrerar att det finns en utbredd okunskap eller oförmåga i många kommuner om de skyldigheter som följer av lagstiftningen. Dessa brister innebär att barns rätt till delaktighet och att få sitt bästa bedömt och beaktat åsidosätts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	6
2. Uppdragets genomförande	7
2.1 Genomförd tillsyn	7
2.2 Gällande rätt	9
2.3 Beaktande av de rättigheter som följer av barnkonventionen	10
2.4 Kunskap och erfarenhetsutbyte	11
3. Tillsynens resultat	11
3.1 Barns delaktighet behöver stärkas	11
3.2 Barns behov av skydd och stöd utreds inte i tillräcklig omfattning	14
3.3 Barnets bästa är inte alltid avgörande vid vård- och behandlingsinsatser ..	15
3.4 Arbetet med flyttningsförbud och vårdnadsöverflyttningar behöver förbättras	17
3.5 Socialtjänsten följer upp barns situation efter avslutad placering och utredning	18
3.6 Sammanfattande slutsatser	19

1. Inledning

Kommunens socialnämnd¹ har det yttersta ansvaret för att barn och unga får stöd och skydd för att utvecklas gynnsamt.² Socialtjänstens handläggning ska vara av god kvalitet och utföras så att barn och unga får sina behov och rättigheter tillvaratagna.³ När socialtjänsten ger vård- och behandlingsinsatser till barn, och i vissa fall unga, ska deras bästa vara avgörande.⁴

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har under flera år uppmärksammat brister i socialtjänstens arbete med att tillvarata barns rätt att få sitt bästa bedömt. Myndigheten har också uppmärksammat allvarliga och återkommande brister i socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga, från hantering av orosanmälningar till uppföljning av insatser och egenkontroll. Den statliga tillsynen är ett viktigt verktyg i arbetet med att säkerställa att barn och unga får den vård och omsorg som de har rätt till.

Regeringen beslutade i november 2020 ett uppdrag till IVO om förstärkt tillsyn av socialtjänstens handläggning av barn och unga. Uppdraget gavs mot bakgrund av uppmärksammade brister inom den sociala barn- och ungdomsvården och som ett led i arbetet för att stärka tryggheten för placerade barn och unga. IVO ska enligt uppdraget förstärka tillsynen och särskilt uppmärksamma

- hur barnets bästa beaktas, utreds och redovisas i handläggningen och i beslutsfattandet, däribland barnets rätt att komma till tals.
- socialnämndens hantering av förhandsbedömningar och skyddsbedömningar,
- socialnämndens arbete med att noga följa vården av de barn och unga som vårdas utanför sitt eget hem,
- socialnämndens arbete med att bevaka barnets bästa genom vårdnadsöverflyttning och flyttningsförbud, samt
- socialnämndens arbete med att följa upp ett barns situation efter avslutad placering eller när en utredning avslutats utan beslut om insats.

Vid genomförandet av uppdraget ska de rättigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) särskilt beaktas. IVO ska inhämta kunskap och erfarenheter från Socialstyrelsen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFOF), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Barnombudsmannen samt återföra kunskap om tillsynen till Socialstyrelsen. Utifrån resultaten av den förstärkta tillsynen ska IVO vid behov lämna förslag till regeringen om ytterligare åtgärder på nationell nivå.

¹ I rapporten används genomgående begreppet socialtjänst för att beskriva socialnämndens verksamhet. Begreppet socialnämnd används vid beskrivning av gällande rätt.

² 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

³ 2 kap. 1 § och 3 kap. 3 § SoL.

⁴ 1 kap. 2 § SoL och 1 § LVU.

Den förstärka tillsynen ska bidra till att barn får nödvändigt stöd och skydd. Den ska också främja ökad trygghet för placerade barn och därutöver leda till att kända och återkommande brister åtgärdas och upphör.

IVO delredovisade i enlighet med uppdraget en tillsynsplan den 29 januari 2021. Denna rapport är uppdragets slutredovisning.

2. Uppdragets genomförande

2.1 Genomförd tillsyn

IVO:s tillsyn ska bedrivas strategiskt, effektivt och enhetligt. Tillsynen ska utgå från myndighetens riskanalyser och fokuseras mot de verksamheter där bristerna bedöms vara som störst. IVO har under uppdragets genomförande också utvecklat arbetet med att prioritera och värdera risker samt stärkt rättstillämpningen i syfte att nå ökad enhetlighet i arbetssätt och beslut.

Inom ramen för regeringsuppdraget har följande insatser genomförts:

- Fyra riktade tillsyner
 - Barns delaktighet vid omplaceringar eller hemflytt
 - Vårdkedjan – vid placering inom SiS
 - Insatser till tidigare placerade barn
 - Vård av familjehemsplacerade barn
- Drygt 350 inledda ärenden och 277 tillsynsbeslut initierade med grund i signaler om akuta risker och brister för barn och unga.

Inom ramen för de tre förstnämnda riktade tillsynerna har IVO granskat socialtjänsternas arbete med att göra barn delaktiga och få sitt bästa bedömt och beaktat i 44 ärenden och 170 enskilda barn i 42 kommuner. Vid denna rapportens färdigställande har tillsynsbeslut fattats i 35 av 44 ärenden. I den fjärde riktade tillsynsinsatsen har syftet varit att på en organisatorisk nivå granska socialtjänstens arbete med familjehemsplacerade barn i 19 kommuner. Sammantaget har 193 kommuner lämnat uppgifter till IVO.

Därtill har IVO efter signaler om risker för och brister i barn och ungas vård under perioden 2021–2022 initierat drygt 350 löpande tillsynsärenden och fattat 277 beslut. Det innebär att IVO i högre grad granskat socialtjänstens handläggning av ärenden som rör barn och unga där de misstänkts ha utsatts för våld, övergrepp och allvarlig försummelse än ärenden av mindre allvarlig karaktär. Inriktningen och omfattningen av den tillsyn som genomförts varierar och styrs av de risker som påtalats i handläggningen av de enskilda barnens ärenden.

Tillsyn av socialtjänstens arbete med att göra barn delaktiga vid omplacering eller hemflytt

Under 2021 granskades hur socialtjänster tillvaratar barns rätt till delaktighet i samband med omplaceringar eller beslut om att barn ska flytta hem efter att ha varit placerade i heldygnsvård.

Tillsynen omfattade inledningsvis 157 kommuner och 3 351 barn mellan 7 och 17 år. Samtliga barn hade under perioden 1 januari – 31 oktober 2021 varit med om en omplacering eller hemflytt från heldygnsvård. Efter riskanalys genomfördes fördjupad tillsyn av 147 ärenden i 26 kommuner. Vid denna rapportes färdigställande har tillsynsbeslut fattats avseende 17 av 26 kommuner.

Inom ramen för tillsynen gavs samtliga 26 kommuner möjlighet att egengranska tio ärenden med stöd av en mall som IVO tagit fram. Totalt granskades dokumentation i 203 ärenden. Utifrån samma mall kontrollgranskade IVO 147 av dessa 203 ärenden.

Vidare genomfördes en enkätundersökning i de berörda socialtjänsterna i syfte att inhämta uppgifter om barns delaktighet, förekomst av flyttningsförbud samt beslut om uppföljning efter avslutad placering. Enkäten avsåg de barns ärenden som varit föremål för socialtjänstens egengranskning. De 26 kommunernas svar rörde 203 enskilda ärenden och lika många barn.

IVO har skriftligen och muntligen erbjudit berörda barn att uttrycka sina åsikter och ge sin bild av delaktighet i handläggningen. Svaren från de 58 barn som deltog har beaktats i tillsynen.

Tillsyn av socialtjänstens handläggning i vårdkedjan när barn placeras inom SiS

En del av tillsynen har riktats mot handläggningen av ärenden av barn som är placerade vid ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, SiS. Tillsynen omfattar tio kommuner och tolv barn mellan 11 och 14 år. Granskningen har fokuserat på om berörda socialtjänster inför beslutet övervägt om insatsen varit proportionerlig i förhållande till barnets behov, om barnets behov av hälso- och sjukvård har beaktats samt om barnet har gjorts delaktig inför beslutet. Parallellt med tillsynen av socialtjänsterna har även SiS genomförande av vården för dessa barn granskats.

Som grund för granskningen har dokumentation inhämtats från socialtjänsten och SiS avseende barn upp till 14 år som vid ett givet datum var placerade vid SiS. IVO har vidare genomfört inspektioner av socialtjänsterna och SiS. Samtliga berörda barn på SiS ungdomshem har erbjudits att samtala med IVO, och fem barn valde att göra det.

Uppföljning av kommunens insatser till tidigare placerat barn

En tillsynsinsats har riktats mot åtta socialtjänsters beslut om att omplacera barn. Granskningen har gjorts utifrån bestämmelsen om att barnets bästa ska vara avgörande när vård och behandling rör barn. Tillsynen omfattar samtliga socialtjänster som hade placerade barn vid ett HVB som IVO hade fattat beslut om att tillfälligt stänga.

Tillsynen genomfördes huvudsakligen genom samtal med socialtjänsten. IVO har eftersökt kontakt med samtliga berörda barn och deras vårdnadshavare. Tre barn och elva vårdnadshavare har lämnat uppgifter. För det fall IVO inte samtalat med vårdnadshavare eller barn har dokumentation från socialtjänsten inhämtats.

Tillsyn av socialtjänstens uppföljning av familjehemsplacerade barn

En riktad tillsynsinsats gäller 19 kommuners arbete med att noga följa vården av familjehemsplacerade barn i åldrarna mellan 0 och 12 år. Tillsynen har initierats efter en riskanalys inklusive kunskap från företrädare för socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt SKR. I syfte att ta tillvara på barn och ungas åsikter inhämtades uppgifter från barnrättsorganisationen Maskrosbarn.

Syftet med tillsynen var att bidra till lärande och ökad kvalitet i hur socialtjänsten följer och anpassar vården så att varje barn får den vård det behöver. Samtliga kommuner erbjöds att genomföra en egen granskning av fyra barnärenden utifrån en mall som IVO tagit fram. Därefter genomfördes dialogmöten med företrädare för berörda socialtjänster. Dialogen utgick från nämndens analys och slutsatser kopplat till frågeställningarna som använts vid genomgång av ärendena. Målsättningen var att identifiera socialtjänstens förutsättningar och hinder för att säkerställa kvalitet i arbetet med att noga följa vården av de placerade barnen.

2.2 Gällande rätt

I det följande beskrivs några av de centrala bestämmelserna för de riktade tillsyner som genomförts inom ramen för uppdraget. Aktuella bestämmelser redogörs även för under respektive avsnitt.

Av 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL), följer att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. I 1 kap. 2 § SoL anges att socialnämnden ska beakta barnets bästa när åtgärder rör barn. När beslut eller vård- och behandlingsinsatser riktas till barn ska barnets bästa vara avgörande. Syftet är att åtgärder som vidtas och beslut som fattas inte ska ha annat syfte än att förbättra för den unge. Inga andra intressen får ta över vad som är bäst för barnet/den unge.⁵

⁵ Prop. 2002/03:53, s.105.

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § SoL). Socialnämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § SoL). Socialtjänstens ansvar för att noga följa vården av placerade barn regleras i 6 kap. SoL.

Bestämmelser om socialnämndens skyldighet att beakta barnets bästa, göra barn delaktiga och följa vården anges också 1 § 5 st, 36 § samt 13 § lagen om vård av unga (LVU) och lag (2018:1197) om Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter artikel 3 (barnets bästa), 12 (barnets rätt att bli hörd) och 25 (översynen av barnets vård).

2.3 Beaktande av de rättigheter som följer av barnkonventionen

Vid genomförandet av uppdraget ska IVO enligt regeringens beslut särskilt beakta de rättigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Tillsynen har utformats med ett särskilt fokus på barnkonventionens grundläggande artiklar om barnets rätt att få sitt bästa bedömt och beaktat (artikel 3) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12).

I de fall IVO har kunnat komma i kontakt med de barn som berörts av tillsynen, har de fått skriftlig och eller muntlig information om tillsynens syfte samt om hur deras uppgifter omhändertas. Av berörda barn har 68 av 170 valt att samtala med myndigheten. I några fall har barnet velat att en annan vuxen ska delta. Det förekommer att socialtjänst, vårdnadshavare eller den som vårdar barnet har uppmanat IVO att avstå från samtal med barn med funktionsnedsättning.

För att möjliggöra för alla barn och unga att, oaktat ålder och funktionsförmåga, ges möjlighet att uttrycka sina åsikter har IVO utbildat vissa medarbetare i metoden 'samtalsmatta'.⁶ Myndigheten har också anställt en egenerfaren projektledare för att bland annat stärka arbetet med att höra barn och unga och tillskriva deras erfarenheter rätt värde i tillsynen. Utvecklingsarbetet har hittills främst bedrivits inom tillsynen av HVB och stödboenden. IVO har därutöver, i samarbete med barnrättsorganisationer, inrättat en grupp av ungdomar med erfarenheter från bland annat socialtjänsten. Samarbetet har hittills inneburit en löpande dialog om hur tillsynsarbetet kan stärkas ur ett barnperspektiv. Ungdomar med erfarenhet av samhällsvård har bland annat medverkat vid ett externt seminarium med kommunernas socialchefer.

⁶ Samtalsmatta är en metod som ger stöd till personer med kommunikativa eller kognitiva svårigheter att uttrycka åsikter och vara delaktiga när åtgärder rör dem.

2.4 Kunskap och erfarenhetsutbyte

Inom ramen för genomförandet av regeringsuppdraget har dialogmöten med Socialstyrelsen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFOF), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Barnombudsmannen genomförts. IVO har utifrån tillsynen återfört iakttagelser och erfarenheter till Socialstyrelsen och i samverkan med Barnombudsmannen och SKR anordnat samt deltagit i tre webbsända seminarier i syfte att stärka barnrättsperspektivet i socialtjänstens handläggning. Myndigheten deltar också i andra återkommande mötesföreläsningar på området.

3. Tillsynens resultat

3.1 Barns delaktighet behöver stärkas

Barn har rätt till delaktighet och inflytande.⁷ Rätten till delaktighet består av tre delar: rätt till relevant information, rätt att komma till tals och bli lyssnad på samt att åsikter tillmäts betydelse.⁸ Socialtjänsten måste uppfylla samtliga delar för att barnet ska få sin rätt till delaktighet tillgodosedd i beslut och åtgärder som rör barnet.⁹

Barnets rätt att vara delaktig i frågor som rör barnet gäller i alla delar av socialtjänstens arbete. Att socialtjänsten tillvarar barns rätt till delaktighet är en förutsättning för att klarlägga barnets eller den unges förhållanden. Det är också en viktig förutsättning i socialtjänstens bedömning av vad som är det enskilda barnets bästa.¹⁰

Socialtjänsten gör inte barn delaktiga inför beslut

Tillsynen visar i flera fall att socialtjänsten inte har gett barn och unga information eller gett dem möjlighet att komma till tals i förhandsbedömningar eller inför beslut om utredning. I tillsynen framkommer att socialtjänster i vissa fall inte dokumenterar skälen för att barn inte kommit till tals i förhandsbedömningarna. Det framkommer också att socialtjänsten inte har motiverat varför man bedömt att barn inte är i behov av omedelbart skydd.

De riktade tillsynsinsatserna visar att majoriteten av de granskade socialtjänsterna i något avseende har brustit i att göra barn delaktiga inför beslut och omplacering eller hemflytt. Av hittills fattade tillsynsbeslut framgår att nästan hälften (53 av

⁷ 1 kap. 2 § och 11 kap. 10 § SoL, 1 kap och 36 § LVU.

⁸ Socialstyrelsen (2015) "Bedöma barns mognad för delaktighet, Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården", s. 19.

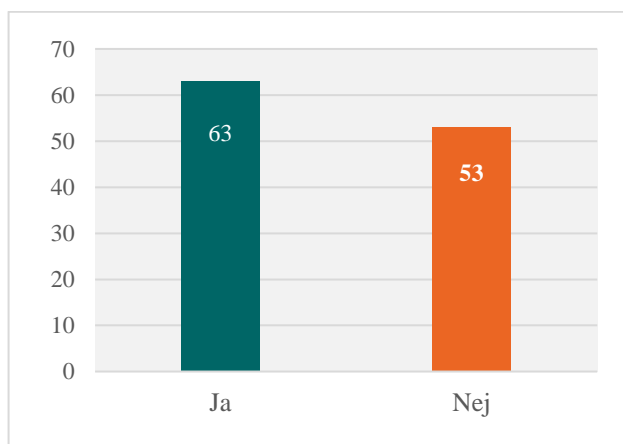
⁹ Jfr. JO beslut dnr. 822/2022.

¹⁰ JO beslut dnr 822/2022.

116) av berörda barn inte hade fått information eller kommit till tals inför att socialtjänsten fattade beslut om omplacering eller hemflytt.

I tillsynen av socialtjänstens arbete med att göra barn delaktiga vid omplacering eller hemflytt har 15 av 55 (27 procent) barn berättat att de inte fått någon förklaring till varför de omplacerats eller fått flytta hem. 29 procent av barnen har inte fått någon förklaring till socialtjänstens val av ny placeringsform eller hemflytt.

Figur 1. Har berörda barn fått information eller kommit till tals inför socialtjänstens beslut om omplacering eller hemflytt?



Mer än hälften av de barn som berörs av tillsynen fick information om socialtjänstens beslut i direkt samband med att beslutet om omplacering eller hemflytt verkställdes. För flera av barnen har det inneburit att de fått flytta från en placering till en annan placering eller till det egna hemmet utan förberedelse och utan att få packa och ta med sina tillhörigheter. I samtal med barn framkommer att vissa av barnen omplacerats till SiS och att de fått information först i samband med att beslutet verkställdes.

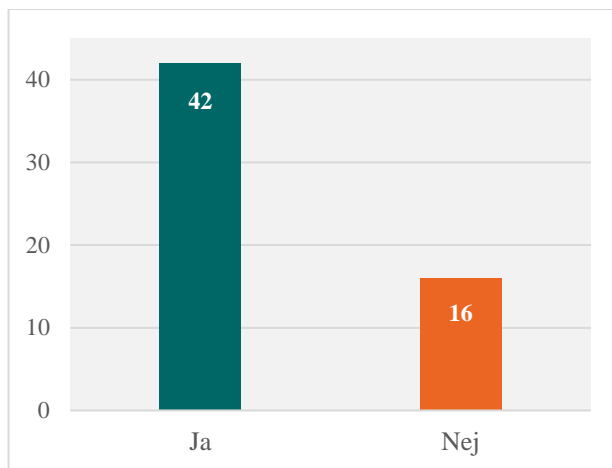
Skälen för att barnen inte fått information inför eller, först i samband med att beslutet verkställts, är enligt socialtjänsterna varierande. I vissa fall handlar det om tidsbrist eller en upplevd risk för att barnet ska avvika med anledning av socialtjänstens information. Det kan också röra sig om situationer av akut karaktär som innebär att barnet snabbt måste flytta från det hem eller verksamhet barnet vårdas. Det har också förekommit i fall där en domstol har upphävt ett beslut om vård enligt LVU.

Tillsynen visar dock att socialtjänsten har haft möjlighet att ge fler barn information och komma till tals än vad socialtjänsten bedömde var möjligt. Exempelvis förekommer i vissa ärenden att socialtjänsten träffat och samtalat med barnet utan att informera barnet om vad omplaceringen i realiteten innebär och vart barnet ska omplaceras. Nästan 40 procent av 46 barn som omplacerats uppger att de inte fått frågan om att träffa de vuxna på den nya placeringen innan beslutet

verkställdes. Vissa av dessa barn beskrev dock att de redan hade kännedom om den nya verksamheten eller hemmet sedan tidigare och därför inte hade detta behov.

För att barn ska få reellt inflytande måste barnens åsikter tillvaratas och beaktas. Tillsynsresultatet visar att socialtjänsten inte i tillräcklig grad tar tillvara och väger in barnens åsikter inför beslut. I tillsynen av socialtjänstens arbete med att göra barn delaktiga vid omplacering eller hemflytt uppger socialtjänsten i 26 av 203 granskade ärenden att det inte framgår att barnets åsikter beaktats inför beslut. I samtal med 58 barn uppgav mer än var fjärde, 28 procent, att de inte tyckte att socialsekreteraren tog hänsyn till vad de själva tyckte om flytten.

Figur 2. Upplever barnen att socialtjänsten tog hänsyn till barnets åsikter om flytten?



Barnets delaktighet under och efter placering

När ett barn är placerat utanför hemmet ska socialtjänsten besöka barnet i det hem det vårdas. Socialtjänsten ska också samtala enskilt med barnet.¹¹ Att socialtjänsten uppfyller dessa krav är en viktig del för att tillse att barnets bästa tillvaratas under placeringen. I den riktade tillsynen av socialtjänstens handläggning när barn placeras inom SiS framkommer att åtta av tio socialtjänster brustit i att göra barnen delaktiga i genomförandet av vården. Exempelvis har barn berättat om kränkningar och våld från medboende barn eller personal för socialtjänsten utan att det har föranlett socialtjänsten att vidta åtgärder eller följa upp uppgifterna vid besök hos barnet.

Att det finns utmaningar med och behov av att öka socialtjänstens förmåga att göra placerade barn delaktiga har också framkommit i tillsynen av socialtjänstens arbete med att följa upp att familjehemsplacerade barns behov tillgodoses. Exempelvis har socialtjänster framfört att det finns behov av att öka förmågan att prata med barnet om hur det mår och känner men också för att kunna observera samspelet mellan ett barn och dess familjehemsföräldrar.

¹¹ 6 kap. 7 b och c §§ SoL.

Tillsynen visar vidare att socialtjänsten i flera fall inte har gjort barn delaktiga i arbetet med att följa upp situationen efter en avslutad placering. Uppgifter i tillsynen av omplaceringar visar exempelvis att en socialtjänst följt upp barnets situation utan att samtala med barnet. Skälen för detta var enligt socialtjänsten att samtal med barnet inte bedömdes nödvändigt då socialtjänsten hade löpande kontakt med barnets vårdnadshavare. I två andra fall hade barnet inte fått information om att socialtjänsten hade beslutat att följa upp barnets situation efter att barnet flyttat hem. I flera ärenden saknades dokumentation över om barnet fått information om att socialtjänsten skulle följa upp situationen.

3.2 Barns behov av skydd och stöd utreds inte i tillräcklig omfattning

När en orosanmälan inkommer ska socialtjänsten samma dag eller senast dagen efter göra en så kallad skyddsbedömning. Socialtjänsten ska också utan dröjsmål, och om det inte finns särskilda skäl, ta ställning och fatta beslut om en utredning till skydd och stöd för barnet ska inledas. Beslut om utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser.¹²

IVO kan i tillsynen konstatera brister i socialtjänstens arbete med förhandsbedömningar, skyddsbedömningar och utredningar som rör barn och unga. I flera fall har socialtjänsten inte inlett utredning eller dröjt med att inleda utredning med anledning av uppgifter som visar att barnet kan vara i behov av insatser eller förändrade insatser från socialtjänsten. Det finns exempel på att socialtjänsten inte har inlett utredning med anledning av uppgifter om att yngre barn bor tillsammans med en förälder som använder droger. En frekvent och särskilt allvarlig brist är att socialtjänsten underlåter att inleda utredning vid misstanke om att barn har bevittnat och utsatts för våld i hemmet.

En utredning enligt 11 kap. 1 § SoL syftar till att klargöra barnets situation och ge socialtjänsten ett tillförlitligt underlag för att vid behov föreslå insatser.¹³ En sådan utredning ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns synnerliga skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.¹⁴ För att uppfylla kravet på skyndsamhet måste socialnämnden vidta aktiva utredningsåtgärder i nära anslutning till att utredningen inleds.¹⁵

Tillsynen visar att alltför många barn får vänta på att få sina behov av skydd och stöd utredda i de fall socialtjänster inlett utredning. I ett flertal ärenden har IVO funnit att utredningarna pågått mer än fyra månader utan att socialtjänsten fattat

¹² 11 kap. 1-1 a §§ SoL.

¹³ 2012/13:10, s. 64 samt prop. 1979/80:1 del A, s. 562.

¹⁴ 11 kap. 2 § SoL.

¹⁵ JO:s beslut den 28 augusti 2013, dnr 2924-2013.

beslut om att förlänga utredningstiden. Det förekommer också att socialtjänsten dröjer med att vidta utredningsåtgärder i anslutning till att en utredning inletts eller under utredningens gång.

Det förekommer vidare att utredningar avslutats utan att allvarliga uppgifter om exempelvis missbruk och våld i barnets hem utretts. Det innebär att socialtjänsten inte alltid haft ett tillräckligt underlag för att göra en kvalitativ bedömning av vad som är det enskilda barnets bästa.

Särskilt allvarligt är de fall där socialtjänsten brustit i handläggningen av anmälningar och utredningar som rör våldsutsatta barn. IVO har därför i fyra fall fattat beslut om föreläggande i syfte att förmå kommuner att vidta åtgärder för att säkerställa att utredning inleds när barn kan vara i behov av insatser från nämnden. I dessa samt ytterligare ett fall har IVO förelagt kommunen att säkerställa att utredningarna sker skyndsamt och kontinuerligt. I samtliga fall har socialtjänsten brustit i handläggningen av uppgifter om att barn kan ha bevittnat eller varit utsatta för våld. Föreläggandena är en följd av att kommunerna, trots tidigare kritik från IVO, inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.

3.3 Barnets bästa är inte alltid avgörande vid vård- och behandlingsinsatser

De riktade tillsynerna visar att socialtjänsten i tio av arton ärenden inte har uppfyllt bestämmelsen om att barnets bästa ska vara avgörande för vård- och behandlingsinsatser. I de riktade tillsynerna av uppföljning av kommunens insatser till tidigare placerade barn har inga brister påvisats. IVO har däremot funnit omfattande brister i den riktade tillsynen av tio socialtjänsters handläggning av barns placering inom SiS. Samtliga granskade kommuner brister i någon del av handläggningen.

Tabell 1. Antal socialtjänster med brister avseende placering vid SiS.

Krav	Antal
Inför beslut inte övervägt och bedömt om barnets behov kunnat tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder	5 av 10
Inför placering inte verkat för att barnet skulle få sina behov av hälso- och sjukvård tillgodosedda	4 av 10
Inte bedömt och vid behov underrättat regionen om att barnet ska erbjudas en hälsoundersökning	3 av 10
I arbetet med att följa barnets vård inte uppmärksammat barnets behov av hälso- och sjukvård	3 av 10
Inte efterlevt bestämmelsen om att barnets bästa ska vara avgörande vid genomförandet av vård	9 av 10

I sex av tio kommuner har socialtjänsten fattat beslut om att placera barn på SiS utan att först ha gjort de överväganden som varit av betydelse för att kunna bedöma barnets bästa. Endast fem socialtjänster har inför sitt beslut övervägt och bedömt om barnets behov kunnat tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder.

Placerade barn har sämre hälsa än genomsnittet. För att barnet ska få nödvändigt stöd och skydd i enlighet med vad som är barnets bästa är det angeläget att socialtjänsten i sitt arbete med att följa barnets vård uppmärksammar barnets eller den unges hälsa och utveckling. IVO ser i fyra av tio kommuner att socialtjänsten har brustit i att verka för att barnet skulle få sina behov av hälso- och sjukvård tillgodosedda inför placeringen. Tre av socialtjänsterna har inte uppfyllt skyldigheten enligt 11 kap. 3 a § SoL bedöma och vid behov underrätta regionen om att barnet ska erbjudas en hälsoundersökning i samband med placeringen.

Att socialtjänsten noga följer vården av placerade barn är av stor vikt för att tillse att barnen får rätt stöd och att vården utformas utifrån barnets bästa. Tillsynen visar att nio av tio socialtjänster inte efterlevt bestämmelsen om att barnets bästa ska vara avgörande vid genomförandet av vården. En del i socialtjänstens arbete med att följa vården är att särskilt uppmärksamma barnets hälsa.¹⁶ Tre socialtjänster hade inte uppfyllt kraven på att i arbetet med att följa barnets vård särskilt uppmärksamma barnets behov av hälso- och sjukvård. Det förekommer också att socialtjänsterna inte samverkar med externa aktörer såsom kommunens insatser till personer med funktionsnedsättning eller barn- och ungdomspsykiatri (BUP), vilket leder till att barnens behov av insatser inte tillgodoses. Att socialtjänsterna bättre behöver uppmärksamma placerade barn och ungas behov av hälso- och sjukvård har även identifierats av kommunerna själva.

Placering på SiS är en ingripande åtgärd, bland annat eftersom SiS har möjlighet att begränsa barnets rörelsefrihet och kontakt med andra genom att besluta om att barnen ska vårdas i avskildhet eller i enskildhet.¹⁷ Socialtjänsterna behöver därför följa att vården bedrivs under trygga och säkra former för att barnets bästa ska tillvaratas i genomförandet av vården. Resultatet av tillsynen visar emellertid att socialtjänsterna inte uppmärksammar och aktivt efterfrågar om barnen varit föremål för sådana tvångsåtgärder. IVO har funnit att nämnderna brustit i att följa upp uppgifter om att sju av barnen vårdats i avskildhet eller enskildhet.

I den riktade tillsynen av socialtjänstens arbete med att följa upp att familjehemsplacerade barn får sina behov tillgodosedda framgår att socialtjänsterna inte har inlett, eller alltför sent har inlett, utredning när det exempelvis har förelegat misstanke om övergrepp eller när socialtjänsten fått uppgifter om missförhållanden i ett familjehem. Skälet till detta uppges av socialtjänsterna vara en oskarp gräns för när utredningsskyldigheten inträder eller när uppgifterna kan hanteras i den pågående insatsen.

Om socialtjänster inte utreder och agerar på uppgifter om att barn och unga inte får en trygg och säker vård riskerar de att fortsatt vistas i miljöer som innebär risker för barnens hälsa och utveckling. I cirka hälften av de ärenden som granskats i

¹⁶ 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁷ 15-19 §§ LVU.

tillsynen av socialtjänstens handläggning när barn placeras inom SiS återfinns uppgifter om att barnen utsatts för eller bevittnat våld.

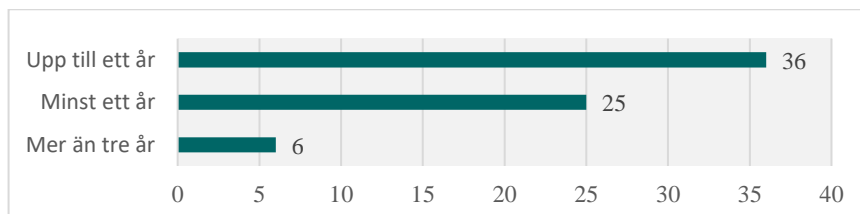
I tillsynen framkommer även att barn, inte minst yngre barn med komplexa vårdbehov, riskerar att få vård och behandling som inte är förenlig med deras bästa. Minst ett barn har fått stanna kvar på SiS när det har saknats möjligheter till alternativa behandlingsinsatser. Även i den riktade tillsynsinsatsen av uppföljning av kommunens insatser till tidigare placerade barn har flera socialtjänster beskrivit att de inte initialt kunnat hitta en verksamhet med möjlighet att ta emot yngre barn med komplexa behov. Vissa barn har därför inte kunnat erbjudas en permanent omplacering eller ett alternativ som fullt ut motsvarade deras behov. Det framkom dock att vissa av barnen därför hade omplacerats till boenden enligt 9 kap. § lagen (1993:387), (LSS) om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS och att det medfört en positiv utveckling hos något av barnen.

3.4 Arbetet med flyttningsförbud och vårdnadsöverflyttningar behöver förbättras

Förvaltningsrättens möjlighet att utfärda flyttningsförbud enligt 24 § LVU syftar till att bevaka barnets bästa. Den ska användas i fall där separationen eller flyttningen från ett familjehem är skadlig för barnet.¹⁸ Bestämmelsen om flyttningsförbud kan aktualiseras både vid placering enligt LVU och SoL. Sedan den 1 juli 2022 är det enligt 13 b § LVU obligatoriskt för socialnämnden att särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om flyttningsförbud i samband med en prövning av om vård enligt LVU av ett barn ska upphöra. Motsvarande krav anges också i 6 kap. 8 a § när vårdnadshavare eller ett barn som har fyllt 15 år begär att vård enligt SoL ska upphöra. Före den 1 juli 2022 var det inte obligatoriskt för socialtjänsten att alltid överväga flyttningsförbud.

Resultat från den riktade tillsynen¹⁹ tyder på att regelverket om flyttningsförbud används i liten utsträckning. 71 av barnen vars ärenden granskats hade flyttat hem, 67 av dem från ett familjehem. Av de 67 barnen hade 25 varit placerade i minst ett år och 6 i mer än tre år.

Figur 3. Längd på placeringar i familjehem för 67 barn.



¹⁸ Socialstyrelsen (2022). "Nya bestämmelser om barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärtat". Socialstyrelsens meddelandeblad nr 5/2022.

¹⁹ Tillsynen av socialtjänstens arbete med att göra barn delaktiga vid omplacering eller hemflytt avsåg socialtjänstens handläggning under 2021.

Ingen av de berörda socialtjänsterna hade övervägt flyttningsförbud. Som skäl för detta har majoriteten av socialtjänsterna angett att hemflytten skett i samförstånd med familjen eller att det inte funnit skäl att överväga flyttningsförbud. Att bestämmelserna om flyttningsförbud inte tillämpas i någon större omfattning kan också förklara att anmälningar och upplysningar till IVO om brister i tillämpningen av bestämmelserna inte har förekommit.

Det finns skäl att anta att bestämmelserna om vårdnadsöverflytt ännu inte har gett effekt. Under 2021 genomfördes 435 vårdnadsöverflyttningar, vilket ska jämföras med att 18 700 barn var placerade i familjehem vid något tillfälle under samma år.²⁰

Socialtjänstens skyldighet att överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden anges i 6 kap. 8 b § SoL. Av bestämmelsen framgår att socialnämnden, i det fall ett barn har varit placerat i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, årligen ska överväga om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflytt. Socialnämnden ska dock i ett tidigare skede överväga och ansöka om vårdnadsöverflytt om det bedöms vara förenligt med barnets bästa. Vid tiden för genomförandet av denna tillsyn var socialnämnderna skyldiga att överväga vårdnadsöverflytt när barnet varit placerad i tre år från det att placeringen verkställdes.

Av de riktade tillsynsinsatserna framgår att enstaka barn blivit föremål för vårdnadsöverflytt. IVO har också under 2021 inhämtat uppgifter från åtta socialtjänster om deras arbete med vårdnadsöverflyttning. Tillsynen visar att arbete med vårdnadsöverflyttningar upplevs underlättas om handläggningen av det familjehemsplacerade barnet i övrigt är av god kvalitet. Faktorer som främjar en handläggning av god kvalitet är regelbunden uppföljning av barnets umgänge med vårdnadshavare, uppföljning av vårdnadshavarnas situation samt en initial god matchning mellan barn och familjehem.

Resultatet av tillsynen pekar på att det finns anledning för socialtjänsterna att uppmärksamma vårdnadsöverflyttning i löpande kvalitetsarbetet. Endast en av åtta socialtjänster har redogjort för att uppföljning av arbetet med att överväga behov av vårdnadsöverflytt sker regelbundet och som en del av socialtjänstens systematiska kvalitetsarbete. Flera socialtjänster har till IVO redogjort för att åtgärder vidtagits eller planeras för att förbättra arbetet med vårdnadsöverflyttningar.

3.5 Socialtjänsten följer upp barns situation efter avslutad placering och utredning

Socialtjänsten får besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering med stöd av lag i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har

²⁰ Socialstyrelsen (2022). "Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021". 2022-09-22 Art.nr: 2022-9-8096.

upphört. En sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.²¹ Från den 1 juli 2022 föreligger en skyldighet för socialtjänsten att följa upp situationen för den som är under 18 år när vård enligt LVU upphör. Om den unge ska återförenas med den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne när vården upphör men återföreningen behöver förberedas, ska socialtjänsten följa upp den unges situation först när återföreningen har skett.²²

Socialnämnden har också samma lagliga möjlighet att följa upp ett barns situation när en utredning avslutats utan beslut om insats.²³ Beslut om uppföljning mot familjens vilja ska dock användas restriktivt och endast om det finns behov av uppföljning.²⁴ Syftet med bestämmelsen är att ge socialtjänsten en möjlighet att följa den som är under 18 år i de fall det finns en berättigad oro för barnets situation i hemmet eller förhållanden i övrigt. Uppföljningen ska genomföras på ett genomtänkt, varsamt och respektfullt sätt.

IVO:s riktade tillsynsinsats av socialtjänstens arbete med att göra barn delaktiga vid omplacering eller hemflytt avsåg 71 ärenden där ett barn hade flyttat hem efter att ha varit placerad utom hemmet. I knappt hälften, 33, av dessa ärenden beslutade socialtjänsten att följa upp barnets situation. I majoriteten av ärenden utan beslut hade socialtjänsten följt upp barnets hemflytt efter överenskommelse med familjen. Resultatet av tillsynen tyder på att socialtjänsterna är angelägna om att följa upp barnens situation efter avslutad placering.

IVO har inte i något tillsynsärende kritiserat en socialtjänst för att inte ha fattat beslut om att följa upp ett barns situation efter avslutad utredning där oro för barnet kvarstår. Däremot har IVO i ett par ärenden upplyst socialtjänsten om att möjligheten finns.

3.6 Sammanfattande slutsatser

Mot bakgrund av den förstärkta tillsynen inom ramen för regeringsuppdraget bedömer IVO att det finns en utbredd okunskap i många kommuner om de skyldigheter som finns i gällande lagstiftning. Kommunerna behöver i högre grad göra barn delaktiga i handläggningen. Behovet av att stärka barnets ställning och tillvarata barnets intressen i socialtjänstens arbete är stort och gäller hela vårdkedjan. Det är en särskild utmaning för kommunerna att säkerställa att yngre barn och barn med komplexa vårdbehov får sina rättigheter tillgodosedda.

En särskilt allvarlig brist är att flera socialtjänster inte har inlett utredning när barn kan ha bevittnat eller utsatts för våld i hemmet, liksom de fall där socialtjänstens

²¹ 11 kap. 4 a § SoL.

²² 21 b LVU.

²³ 11 kap. 4 b § SoL.

²⁴ Prop. 2012/13:10, s. 65.

utredningar som rör våldsutsatta barn inte har genomförts tillräckligt skyndsamt eller med erforderlig kvalitet.

En generell iakttagelse är att socialtjänsterna behöver stärka sitt arbete med att göra barn delaktiga i handläggningen. Alltför många barn får inte relevant information eller kommer inte till tals inför att socialtjänsten fattar beslut och vidtar åtgärder. Att barnen inte görs delaktiga innebär att viktig information går förlorad och att förutsättningarna för att bedöma barnets bästa minskar.

IVO:s interna arbete med att stärka barnperspektivet i denna typ av tillsynsinsatser fortsätter. Fokus är att barn och unga hörs och att deras erfarenheter och kunskap ges rätt värde i tillsynen.