

Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (2014:3)

Sammanfattning

SKL anser att de flesta av utredningens förslag i sak är bra, men att tyngdpunkten för kvalitetsutveckling för placerade barn och unga inte ska ligga på ökad reglering och tillsyn utan på kunskapsstöd och strukturer för utveckling. Vidare anser SKL att de flesta av förslagen saknar eller har otillräcklig finansiering och att utredningen utifrån bristfällig statistik bygger sina finansieringsförslag på otillräckligt grundade antaganden. Att kommunerna ligger steget före lagstiftaren och redan gör vissa av de föreslagna arbetsuppgifterna kan inte vara ett skäl till att inte tillämpa finansieringsprincipen. SKL anser att finansieringsprincipen ska tillämpas i förslagens samtliga delar och att bristfällig statistik inte kan utgöra grund för risk att förslagen underfinansieras.

Definitioner och gränsdragningar

Utredningen föreslår att begreppet ”ungdom” konsekvent ersättas av ”unga” i socialtjänstlagen (SoL).

Utredningens bedömning är att begreppet vård i detta sammanhang avser placering utanför det egna hemmet enligt SoL eller LVU och att innehållet i vården kan vara omvårdnad, fostran, stöd, tillsyn eller behandling.

Definitionen av familjehem föreslås förtydligas till att avse ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnd tar emot barn för stadigvarande omvårdnad och fostran eller vuxna för omvårdnad, och som inte bedrivs som näringsverksamhet.

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att i samverkan med SKL ta fram och sprida information om innehållet i och förutsättningarna för vård i familjehem respektive jourhem och ta fram en mall för avtal mellan socialnämnd och familjehem respektive jourhem.

Utredningen föreslår vidare att en anmälan ska göras till IVO som underlag för tillsyn när en socialnämnd placerar ytterligare barn eller unga i ett familjehem eller jourhem där tre barn eller unga redan är placerade. Eventuell tillsyn ska i första hand avse socialnämndens handläggning av det aktuella ärendet och, om det bedöms nödvändigt, hur socialnämnden bedriver sin familje- och jourhemsverksamhet.

Begreppet hem för vård eller boende ändras till hem för omvårdnad och behandling.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att förtydligande av ovanstående begrepp inte tillräckligt bidrar till klargörande. Gällande vård-begreppet är det önskvärt med ett tillägg i 6 kap. 1 § SoL; ”Begreppet vård avser i detta sammanhang placering utanför det egna hemmet.” Det kvarstår även oklarhet kring vad som avses med och ingår i begreppen omvårdnad, stöd och behandling utifrån kommuners och landstings olika ansvar. I utredningens fortsatta arbete ska bland annat samverkansfrågorna ses över och SKL lämnar synpunkter i utredningens expertgrupp.

Krav på familjehem och jourhem

Utredningen föreslår att det införs en särskild bestämmelse om utredning av familje- och jourhems allmänna lämplighet i syfte att tydliggöra att den utredningen har ett annat syfte än utredning enligt 11 kap. 1 § SoL av barnet/den unge. En utredning av hemmet ska leda fram till ett beslut i frågan om medgivande.

En bestämmelse föreslås om att det inför socialnämndens beslut om placering i ett familje- eller jourhem ska göras en bedömning av om förutsättningarna i det tilltänkta hemmet svarar mot de behov barnet har.

Bestämmelse föreslås om krav på obligatorisk kontroll i Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister vid utredningar av tilltänkta familje- och jourhemsföräldrar. Ny registerkontroll ska göras vid varje ny placering i familjehem och vid omprövning av medgivande av jourhem.

Grundläggande utbildning föreslås vara ett krav för att få uppdrag som familje- eller jourhem för ett barn.

Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att utarbeta och sprida information om möjligheten för kommunen att förbjuda eller begränsa möjligheten för en person att i hemmet ta emot andras barn.

Bestämmelse föreslås om regelbunden tillsyn av hur kommunerna planerar och genomför sin familje- och jourhemsverksamhet.

Särskild bestämmelse föreslås för medgivande vid s.k. privatplacering. Även vid medgivande för privatplacering ska hemmet kunna erbjuda barnet god omvårdnad och fostran. Utredningen ska innehålla samma registerutdrag som vid medgivande för familje- och jourhem.

Ny bestämmelse föreslås om att familjehem vid placering enligt LSS också ska vara utredda, medgivande ska lämnas och bedömning ska göras om hemmet förutsättningar motsvarar de behov barnet har.

Förbundets ställningstagande

Med dagens lagstiftning ska placering i jourhem föregås av att socialnämnd har utrett förhållandena i hemmet och förutsättningarna för vård. Det räcker såvida att någon socialnämnd har utrett jourhemmet för att den placerande kommunens socialnämnd ska kunna lämna ett medgivande eller besluta om vård. De föreslagna bestämmelserna innebär att varje kommun som ska placera i ett jourhem ska fatta ett separat beslut för medgivande av det enskilda hemmets allmänna lämplighet. Många kommuner har upphandlat jourhemsverksamhet av företag som förmedlar hem, dessa företag kan ha ett mycket stort antal jourhem knutna till sig. Föreslagen bestämmelse innebär att varje kommun som har upphandlat tjänsten ska lämna medgivande för samtliga jourhem företaget har anlitat eftersom man troligen kan tänkas använda flera av jourhemmen vid olika placeringar. Detta kommer innebära kraftigt ökade arbetsuppgifter och kräva resurser till kommunerna. Gällande finansieringen av dessa förslag lämnas synpunkter under rubriken Konsekvenser av förslagen.

SKL anser att 6 kap. 6 § SoL ska ha följande lydelse i de två första styckena:

”Ett enskilt hem får inte ta emot ett barn för omvårdnad och fostran som familjehem eller jourhem utan att socialnämnden *beslutat* om medgivande.

Socialnämnden får inte lämna *beslut* om medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet är utredda av socialnämnd.”

Likaså i 6 kap. 6 a § SoL bör lydelsen vara:

” Ett barn får inte utan socialnämndens *beslut om* medgivande tas emot...” Begreppet privatplacering bör i 6 kap. 6 a § SoL ersättas av annan formulering då det i dessa fall inte är en placering av socialnämnden utan enbart ett medgivande.

SKL tillstyrker förslaget om obligatorisk kontroll i Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister vid utredning av tilltänkte familje- och jourhemsföräldrar och vid varje ny placering i hemmet samt vid omprövning av medgivande av jourhem.

Gällande finansieringen av dessa förslag lämnas synpunkter under rubriken Konsekvenser av förslagen. Även registerutdrag från Kronofogdemyndighetens- och Försäkringskassans register bör göras som underlag för bedömning av hemmets förutsättningar.

SKL anser att det är bra med krav på utbildning till familje- och jourhem men vill påpeka att en förutsättning för att kommunerna ska kunna utbilda hemmen är att Socialstyrelsen får i uppdrag att förvalta och utveckla det utbildningsmaterial de har tagit fram samt att kontinuerligt erbjuda kommunerna utbildning i detta. Påpekas bör även att det är resurskrävande för kommunerna att upprätthålla kompetens och avsätta tid för detta. Frågan uppstår även om vilket erbjudande till ersättning som ska ges till familje- och jourhemsföräldrarna för förlorad arbetsinkomst eller utbildning på

kvällar/helger. Gällande finansieringen av dessa förslag lämnas synpunkter under rubriken Konsekvenser av förslagen.

Gällande förslaget om Socialstyrelsens uppdrag om information om möjligheten att förbjuda eller begränsa möjligheten för en person att i hemmet ta emot andras barn anser SKL att det i grunden är bra, men önskar att 5 kap. 2 § SoL kompletteras med en bestämmelse som möjliggör för kommunen att rapportera uppgifter om en person som gör den olämplig att i hemmet ta emot andras barn till den kommun där personen är folkbokförd. Detta för att möjliggöra att information om en person som framkommit i en utredning av lämplighet enligt 6 kap. 6 § SoL och som leder till en bedömning av att hemmet inte är lämpligt för vård av barn ska kunna lämnas till folkbokföringskommunen som har möjlighet att fatta beslut om förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 § SoL.

Gällande förslaget om regelbunden tillsyn av kommunernas familjehems- och jourhemsvård anser SKL att kunskapsstöd och resurser till kommunerna gällande rekrytering och utbildning av familje- och jourhem och uppföljning är mer effektivt för att säkerställa god kvalitet i verksamheten. Ökad kontroll leder inte alltid till ökad förmåga att göra rätt. Flera kommuner samordnar sig nu länsvis kring familje- och jourhemsvården och stödet som getts genom Socialstyrelsens uppdrag inom Trygg och säker vård har utgjort stort stöd i samspel med de regionala utvecklingsledningarna för den sociala barn- och ungdomsvården.

SKL har inget att invända mot förslagen gällande s.k. privatplaceringar mer än gällande själva begreppet privatplaceringar som missvisande anger att det är en placering när det enbart är ett medgivande från socialnämnden.

SKL tillstyrker förslaget gällande familjehemsplaceringar enligt LSS för att säkra upp kvalitén för barn som placeras i familjehem enligt LSS. SKL anser även att krav på utbildning av familjehem bör gälla vid placering enligt LSS och att det införs en bestämmelse i förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade om att kommunen ska tillhandahålla utbildning och att kommunen inte får placera ett barn i familjehem enligt LSS om inte familjehemsföräldrarna inför eller i nära anslutning till placering deltagit i sådan utbildning. Detta ställer krav på finansiering enligt finansieringsprincipen samt på att Socialstyrelsen tillhandahåller kunskapsstöd för utbildning. För att uppnå samma grad av trygghet och säkerhet för barn som bor i familjehem eller annat boende med stöd av LSS som för barn som är placerade enligt SoL eller LVU bör lagstiftningen ses över bredare gällande exempelvis kommunens uppföljningsansvar.

Särskilda krav vid tillfälliga placeringar

Utredningen föreslår en definition av jourhem där det tydliggörs att ett jourhem är ett enskilt hem som tar emot barn för tillfällig omvårdnad och fostran vid upprepade tillfällen på uppdrag av socialnämnd och som inte bedrivs som näringsverksamhet.

Bestämmelse föreslås om att medgivande för uppdrag som jourhem ska vara förenat med villkor avseende målgrupp och omprövas årligen. Vid omprövningen ska nytt utdrag göras ur misstanke- och belastningsregistret. En socialnämnd kan använda sig av annan socialnämnds utredning efter samtycke från jourhemsföräldrarna men måste fatta eget beslut om medgivande. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att i samverkan med SKL ta fram en mall för avtal mellan socialnämnden och ett jourhem.

En tillfällig placering hos anhörig eller annan närstående som inte har medgivande för uppdrag som familje- eller jourhem föreslås att inte utan särskilt skäl få pågå längre tid än tre månader.

Förbundets ställningstagande

SKL anser inte att medgivandet för jourhem ska vara förenat med villkor avseende målgrupp. När socialnämnden gör bedömningen om jourhemmets förutsättningar att tillgodose barnets behov ska hänsyn tas till vilka andra personer som eventuellt är placerade i hemmet. Den professionella bedömningen vid matchningen ska säkerställa att personer som utifrån sin problematik inte är lämpliga att vara placerade samtidigt i hemmet inte är det. Att reglera målgrupper i medgivandet är orimligt för mindre kommuner som inte har underlag för att ha ett stort antal jourhem i beredskap för de ofta akuta situationer som föreligger vid placering i jourhem. Jourhemmen är ofta kontrakterade, d.v.s. får en viss ersättning även då de inte har någon placering från kommunen. Förslaget får därmed i sin nuvarande utformning anses som kraftigt underfinansierat och inte möjligt att leva upp till för kommunerna. SKL anser vidare att bestämmelsen om att varje socialnämnd ska lämna medgivande om jourhemmets allmänna lämplighet medför ökade arbetsuppgifter och behov av ökade resurser för kommunerna. Gällande finansieringen av dessa förslag lämna synpunkter under rubriken Konsekvenser av förslagen.

Gällande tillfällig placering hos anhörig eller annan närstående anser SKL att någon bedömning bör göras av personens lämplighet och att vägledning kring detta bör tas fram i likhet med Socialstyrelsen material BRA-fam.

Förmedling av hem med konsulentstöd

Förslag att tillstånd ska krävas av IVO för att få bedriva enskild verksamhet i form av förmedling av tilltänkta familje- och jourhem för barn till socialnämnder, i kombination med handledning eller annat stöd till hemmen.

Förbundets ställningstagande

SKL tillstyrker förslaget att tillstånd ska krävas för enskild verksamhet i form av förmedling av tillänkta familje- och jourhem.

Utveckling av familjehemsvården

Utredningen gör bedömningen att kommunerna behöver stärka sin verksamhet för rekrytering, stöd och handledning med hänsyn till att barnen ofta har behov av särskilt stöd.

Utredningen föreslår att en nationell aktör får i uppdrag att initiera, ta fram material och samordna informationsinsatser till allmänheten rörande behovet av familjehem och vad uppdraget innebär. Uppdraget ska genomföras under två år i samarbete med de regionala utvecklingsledarna vars medverkan vid genomförandet av insatserna ska regleras inom överenskommelsen mellan regeringen och SKL om en evidensbaserad praktik inom socialtjänsten. Vidare föreslås att ett nationellt centrum upprättas med uppdrag att stödja utvecklingen av familjehemsvården med mål att ge förutsättningar för kvalitetsutveckling av området.

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer i utredningens bedömning att kommunerna behöver stärka upp olika aspekter av den egna familjehemsvården, utvecklingen av den så kallade konsulentstödda verksamheten är ett tecken på det. En önskad utveckling förutsätter nationellt kunskapsstöd i dessa frågor. Enbart lagstiftning och tillsyn är ett trubbigt verktyg för kvalitetsutveckling, det är förutsättningar genom struktur, organisation och kompetens som behövs. Flera kommuner samordnar sig inom familjehemsvården vilket framgår av redovisningen av 2013 års arbete för de regionala utvecklingsledarna. Barnens behov förutsätter ofta god samverkan mellan socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård. SKL välkomnar den nationella satsning som gjorts för att sprida SkolFam-modellen som visat på goda effekter för familjehemsplicerade barns skolgång, samt stödjer tillämpandet av samordnad individuell plan vid sammansatta behov. SKL tillstyrker förslaget om nationellt centrum för familjehemsvården och anser att uppdraget om informationsinsatser om innehållet i uppdraget som familjehem och förutsättningarna för vård i familjehem respektive jourhem samt att ta fram en mall för avtal mellan socialnämnd och familje- och jourhem bör åläggas centret. Samverkan bör i dessa frågor ske med de regionala stödstrukturerna. SKL anser vidare att Socialstyrelsen som kunskapsmyndighet är lämplig hemvist för det nationella centret för familjehemsvården.

Nya placeringsformer

Utredningen förslår en ny bestämmelse som tydliggör vilka placeringsformer barn kan beredas vård inom; familjehem, boende för stöd och tillsyn (stödboende), hem för omvårdnad och behandling (HOB) samt behandlingsverksamhet med familjeboende. Tillfällig vård kan beredas i jourhem eller hos anhörig eller annan närstående. Socialnämnden ansvarar för att boendet är lämpligt utifrån den enskildes behov.

Boende för stöd och tillsyn är en ny placeringsform, som avser personer från 16 år och ska för enskild verksamhet vara tillståndspliktigt om den vänder sig till personer under 21 år. Kommuner förslås ha anmälningsplikt till IVO när de startar stödboende. Samma regler ska gälla som för HVB avseende föreståndare, kompetens och registerkontroll av personal. Socialnämnden har samma övergripande ansvar som vid placering vid HVB och barnet ska ha en särskild socialsekreterare. Stödboende ska tillsynas av IVO minst en gång per år.

Ytterligare en ny placeringsform föreslås, behandlingsverksamhet med familjeboende. Definieras i SoF som en verksamhet inom socialtjänsten som tar emot enskilda för omvårdnad och behandling i kombination med boende i en familj. Minst en familjemedlem ska vara anställd i verksamheten. Tillståndsplikt för enskild verksamhet och anmälningsplikt för kommunal verksamhet föreslås gälla. Krav på föreståndare med lämplig utbildning, och socialnämnden har samma ansvar som vid placering i familjehem och HVB. Behandlingsteamet som ingår i verksamheten beskrivs lämpligen kunna bestå av socionomer, psykologer och psykoterapeuter samt tillgång till barn- och ungdomspsykiater.

Socialstyrelsen föreslås att i samarbete med IVO följa upp och utvärdera de nya placeringsformerna.

Förbundets ställningstagande

SKL är i stort positiv till de föreslagna placeringsformerna. Boende för stöd och tillsyn möjliggör för mer flexibla boendeformer bland annat för gruppen ensamkommande barn och unga. SKL anser dock att den nya placeringsformen kan komma att öppna upp för nya grupper av ungdomar som ansöker om placering i så kallat stödboende och anser inte att det är tillräckligt klargjort vilken skyldighet kommunen har att tillhandhålla detta och för vilka målgrupper. För stödboende gällande åldergruppen 18-20 innebär placeringsformen nya regler med tillstånd, anmälningskrav och kvalitetskrav vilket är en ambitionshöjning som medför ökade kostnader för kommunerna. Gällande finansieringen av dessa förslag lämnas synpunkter under rubriken Konsekvenser av förslagen. Utredningen tar i betänkandet upp kostnaderna för vård i HVB och specifikt kring vårdkostnader för ensamkommande barn. Kommunen får av staten ersättning för kostnaderna för

Ert dnr: S
2014/1332/FST

placering av ensamkommande barn och unga enligt schablon. SKL vill särskilt påpeka att kommunen inte får någon särskild ersättning för myndighetsutövningen under placering, d.v.s. kontakten med barnet och uppföljningen, och att schablonen inte täcker den kostnaden. Även bland gruppen ensamkommande barn finns barn med omfattande vårdbehov, där det behövs insatser utöver ett boende, och där kostnaderna långt överstiger schablonen.

Gällande placeringsformen behandlingsverksamhet med familjeboende anser SKL att svårigheter gällande ansvarsfördelning mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård byggs in. Placeringsformen föreslås falla inom socialtjänstens ansvarsområde men vänder sig till en målgrupp med behov av sammansatta vårdinsatser från socialtjänst och hälso- och sjukvård. Personalen som föreslås finnas i behandlingsteamet består till största delen av personalgrupper inom hälso- och sjukvården. Det är svårt att skilja ut vad som är socialt stöd och vad som är hälso- och sjukvård i det som placeringsformen ska tillhandhålla, liksom det är i HVB. SKL är också tveksam till att det är verksamheten som ska ansvara för att familjens allmänna lämplighet är utredd. Även om det inte är ett familjehem så är det en familj som barnet ska bo i och socialnämnden har det övergripande ansvaret för att vården är trygg och säker. SKL anser att bedömningen av familjens lämplighet faller under myndighetsutövning och inte kan överlåtas till enskild verksamhet.

SKL ser också betydande svårigheter med de arbetsrättsliga regleringarna avseende den i familjen som är anställd, med det egna hemmet som arbetsplats och tjänstgöring i princip dygnet runt. SKL anser inte att dessa frågor är tillräckligt utredda.

Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningen antar att cirka 1000 jourhem kommer beröras av förslaget gällande årlig omprövning av medgivande och förslår att varje omprövning ersätts med 3000 kr, sammantaget föreslås kommunerna ersättas för det nya åtagandet med 3 miljoner kronor årligen.

Gällande krav på genomgången utbildning för familje- och jourhem antar utredningen att nära nog samtliga hem som har ett uppdrag när bestämmelsen föreslås träda i kraft, 1 juli 2015, har genomgått utbildning. Bestämmelsen ställer krav på kommunerna att med relativt kort varsel kunna genomföra utbildning och kommunerna föreslås kompenseras för utbildningskravet med sammantaget 5 miljoner kronor årligen.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att de nya bestämmelserna om särskilt beslut om medgivande till familje- och jourhem innebär en ökad administrativ arbetsbörda för kommunerna, detta gäller

Ert dnr: S
2014/1332/FST

särskilt för jourhemmen när ett särskilt medgivandebeslut ska tas för varje jourhem. SKL anser att detta ska beräknas och ersättas enligt finansieringsprincipen.

SKL anser att förslaget om omprövning av medgivande för jourhem är kraftigt underfinansierat. Beräkningarna är gjorda på antaganden där man bland annat har bortsett från det ökande antalet jourhemsplaceringar. Varje omprövning beräknas ta åtta arbetstimmar. Många jourhem ligger långt ifrån kommunen som ska göra omprövningen som förutsätter besök för att samtala med jourhemsföräldrarna. Man bör vara två socialsekreterare som gör besöket. SKL anser inte att 3000 kr täcker arbets- och reskostnaderna. Som en jämförelse beräknar utredningen att IVO:s tillsyn av stödboenden innebär en genomsnittskostnad på 24 000 kronor per tillsynsaktivitet. SKL anser inte att en sådan stor ambitions- och kvalitetskillnad när det gäller tillsyn av stödboende jämfört med omprövning av medgivande för jourhem är acceptabel med hänsyn till att jourhem oftast är en mer sluten verksamhet och att det för att främja trygghet och säkerhet för placerade barn är angeläget att omprövningarna görs grundligt.

SKL anser heller inte att det är rimligt att reglera målgrupperna för jourhem. Dels för att bristen på jourhem är relativt stor och det ligger i den professionella bedömningen att göra rätt matchning, och dels för att förslaget i sig är ofinansierat.

SKL anser vidare att kraven på registerkontroll innebär en ökad administrativ arbetsbörda för kommunerna som ska beräknas och ersättas enligt finansieringsprincipen. Utredningen skriver att registerkontroll redan görs rutinmässigt och anser därför att finansieringsprincipen inte ska tillämpas. Finansieringsprincipen innebär bland annat att när en frivillig uppgift blir obligatorisk ska eventuella kostnader för detta finansieras av staten.

Gällande kravet på genomgången utbildning inför uppdrag som familje- eller jourhem anser SKL att beräkningen är gjord på för lösa grunder och antaganden gällande dels antal barn som placeras varje år. (Utredningen använder statistik om antalet nytillkomna som avser ej tidigare placerade barn. Barn som placeras i ett familjehem kan dock ha varit placerade tidigare varvid siffran troligen är högre än utredningen anger.) Man antar vidare att varje familje- och jourhem genomsnittligt tar emot två barn per år. SKL anser att förslaget är underfinansierat och att beräkningarna gällande antalet barn som placeras och familje- och jourhem som berörs behöver säkras samt att kommunerna behöver tillföras resurser för att bygga upp strukturer för att regelbundet och med kort framförhållning kunna genomföra utbildning.

Förslagen om att familjehem vid placering enligt LSS ska vara utredda och beslut om medgivande ska tas saknar helt finansiering. SKL anser att finansieringsprincipen ska tillämpas även här.

Ert dnr: S
2014/1332/FST

SKL delar inte utredningens syn på att de nya placeringsformerna innebär en stor besparing för kommunerna. De ökade kraven på stödboenden för åldersgruppen 18 – 20 år saknar helt finansiering och SKL anser att finansieringsprincipen ska tillämpas för de nya krav som ställs på verksamheten för den målgruppen.

SKL anser även att placeringsformen stödboende öppnar upp för en ny målgrupp ungdomar som i dagsläget inte har ett vårdbehov som motiverar en placering på HVB och att antalet placeringar kan komma att öka.

Gällande placeringsformen ”Behandlingsverksamhet med boende i familj” är det rimligt att det är ett mer kostsamt alternativ än familjehemsplaceringar men kan komma att ersätta en del av familjehemsplaceringar för barn och unga med mer omfattande vårdbehov. SKL saknar beräkningar och finansieringsförslag gällande denna placeringsform.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe
Ordförande