



Familjehemsvård

Sammanfattning

I betänkandet behandlas huvuddelen av Riksdagens revisorers förslag angående Familjehemsvården, 2002/03:RR8, samt nio motionsyrkanden som väckts med anledning av förslaget.

Barnombudsmannen och företrädare för Socialstyrelsen har, på socialutskottets initiativ, lämnat information och synpunkter i ärendet.

Riksdagens revisorers förslag rörande ändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen (avsnitt 2.4) jämte ett motionsyrkande härom har överlämnats till arbetsmarknadsutskottet.

Ett enigt utskott ställer sig bakom Riksdagens revisorers förslag såvitt nu är i fråga. Utskottet påpekar att regeringen nyligen tillkännagivit sin avsikt att tillkalla en utredning för att genomföra en samlad analys av den sociala barn- och ungdomsvården samt presentera en nationell handlingsplan på området. Med delvis bifall till revisorenas förslag och till fyra motionsyrkanden föreslår utskottet ett tillkännagivande till regeringen om den kommande utredningens uppdrag. Utskottet anser att utredningens uppdrag bör vara så heltäckande som möjligt och därför uttryckligen också bör omfatta de olika frågor som Riksdagens revisorer påtalar som brister inom familjehemsvården. Utskottet delar revisorenas uppfattning att det bör utarbetas en strategi för familjehemsvårdens långsiktiga utveckling. Vidare bör det göras en kartläggning av den pågående utvecklingen på området samt en satsning som underlättar kommunernas rekrytering av nya familjehem. Utskottet framhåller också vikten av att utredningen belyser vissa frågor rörande bl.a. dokumentation och uppföljning, utredning och utbildning av familjehem, forskning om vårdens effekter samt tillsyn av familjehemsvården.

Utskottet avstyrker övriga motionsyrkanden med hänvisning till att de får anses i huvudsak tillgodosedda.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Bakgrund.....	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	4
Ärendets beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Nationell strategi för familjehemsvårdens utveckling.....	5
Kartläggning av familjehemsvårdens utveckling.....	7
Stöd till kommunernas arbete med att rekrytera familjehem.....	8
Stöd till metodutveckling.....	9
Forskning om familjehemsvård.....	10
Skärpt statlig tillsyn.....	11
Bakgrund och tidigare behandling, m.m.....	12
Utskottets ställningstagande.....	15
Särskilt yttrande.....	18
Bilaga	
Förteckning över behandlade förslag.....	19
Riksdagens revisorers förslag.....	19
Följdmotioner.....	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utredningen om den sociala barn- och ungdomsvården

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anfört. Riksdagen bifaller därmed delvis Riksdagens revisorers förslag punkterna 1–3 och 5–7 samt motionerna 2002/03:So8 yrkandena 2 och 4 och 2002/03:So9 yrkandena 1 och 2.

2. Metodutveckling och utbildning, m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:So8 yrkandena 1 och 3 samt 2002/03:So9 yrkandena 3, 4 och 6.

Stockholm den 18 februari 2003

På socialutskottets vägnar

Ingrid Burman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingrid Burman (v), Margareta Israelsson (s), Cristina Husmark Pehrsson (m), Lars U Granberg (s), Catherine Persson (s), Carl-Axel Johansson (m), Marina Pettersson (s), Gabriel Romanus (fp), Christer Engelhardt (s), Elina Linna (v), Kerstin-Maria Stalin (mp), Martin Nilsson (s), Jan Emanuel Johansson (s), Magdalena Andersson (m), Ulrik Lindgren (kd), Annika Qarlsson (c) och Marita Aronson (fp).

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Riksdagens revisorer granskade familjemsvård av barn och ungdomar i början av 1990-talet. Resultatet pekade på en rad brister när det gällde tillgången på familjehem, handläggningen av familjehemsärenden samt tillsyn och uppföljning av pågående placeringar.

Riksdagens revisorer beslutade i juni 2001 att genomföra en ny granskning av familjemsvården av barn och unga. Som underlag för beslutet låg en på revisorernas eget initiativ framtagna förstudie (2000/01:19) om vården av unga och vården av missbrukare. Revisorerna konstaterade att det redan pågick granskningsarbete när det gällde vård av missbrukare och vård av unga vid institution. Av förstudien framgick vidare att det är svårt att rekrytera familjehem och att allt färre av de barn och unga som placeras i vård utanför hemmet får vård i familjehem, vilket inte är i linje med de intentioner som fanns när socialtjänstlagen utarbetades. Revisorerna ansåg mot bakgrund av förstudien att det fanns anledning att följa upp utvecklingen inom familjemsvården under 1990-talet.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Riksdagens revisorer har granskat i vilken utsträckning de mål och regler som socialtjänstlagstiftningen formulerar för familjemsvården efterlevs. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Familjemsvården (2001/02:16), som finns som bilaga till det aktuella förslaget.

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs om

- en nationell strategi för familjemsvårdens utveckling (avsnitt 2.1),
- en kartläggning av familjemsvårdens utveckling (avsnitt 2.2),
- stöd till kommunernas arbete med att rekrytera familjehem (avsnitt 2.3),
- stöd till metodutvecklingen av socialtjänstens arbete med familjemsvård (avsnitt 2.5),
- forskning rörande familjemsvård (avsnitt 2.6) samt
- skärpt statlig tillsyn (avsnitt 2.7).

Ärendets beredning

Vid sammanträden den 21 respektive 28 januari 2003 har barnombudsmannen Lena Nyberg respektive överdirektören Lars Pettersson och avdelningschefen Åsa Börjesson från Socialstyrelsen lämnat information och synpunkter i ärendet.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör, med delvis bifall till Riksdagens revisorers förslag och till vissa motionsyrkanden, som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om uppdraget till en kommande utredning om den sociala barn- och ungdomsvården. Riksdagen bör avslå övriga motionsyrkanden om bl.a. metodutveckling, utbildning och forskning kring familjehemsvård. Yrkandena bedöms vara tillgodosedda.

Nationell strategi för familjehemsvårdens utveckling

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i avsnitt 2.1 om en nationell strategi för familjehemsvårdens utveckling.

Revisorernas granskning har visat att det fortfarande finns stora problem inom familjehemsvården. Revisorerna framhöll särskilt följande problem:

- Familjehemsplacerade barns skolgång fungerar dåligt.
- Andelen tonårsplaceringar som bryter samman uppgår till mellan 40 och 50 % beroende på hur sammanbrott definieras.
- Andelen barn som placeras på institution har ökat kraftigt på familjehemsvårdens bekostnad.
- Det förekommer ofta att socialtjänsten inte lever upp till de krav socialtjänstlagen ställer på barnavårdsutredningar.
- Det är ovanligt att socialtjänsten använder en strukturerad metod för att följa placerade barns utveckling.

Granskningen har visat att det pågår en utveckling mot en professionalisering av familjehemsvården, bl.a. genom att det utvecklas företag som säljer förstärkt familjehemsvård till socialtjänsten. Det saknas dock kunskap om vad denna utveckling innebär på regional och nationell nivå.

Bristen på familjehem i kommunerna leder bl.a. till att barn får bo kvar hemma alltför länge, att de placeras på institution i stället för i familjehem och att de placeras alltför långt bort från sina föräldrar.

Kunskapen om vilka effekter familjehemsvården har för de barn som omhändertas har stora luckor. Statliga tillsynsmyndigheter (Socialstyrelsen och länsstyrelserna) har inte undersökt hur socialtjänsten sköter familjehemsvården i någon större utsträckning sedan mitten på 1990-talet.

I sitt förslag nämner revisorerna att Statskontoret och Socialstyrelsen i sina remissvar på granskningsrapporten ansett att den nationella strategin förutom

familjehemsvården även bör omfatta olika former av institutionsvård och öppenvårdsinsatser för barn och unga. Revisorerna uppger sig ha förståelse för denna uppfattning men är inte beredda att här föreslå att en strategi skall utarbetas för den sociala barn- och ungdomsvården i dess helhet. Revisorerna delar bedömningen att familjehemsvården är en del av den sociala barnvården och inte kan ses som en isolerad företeelse. Några av de problem som uppmärksammas i rapporten har familjehemsvården gemensamt med andra delar av den sociala barn- och ungdomsvården. Huvuddelen av problemen berör dock familjehemsvården. Revisorerna påpekar vidare att det finns stora problem inom såväl institutionsvården som familjehemsvården. Familjehemsvården är den volymmässigt klart dominerande vårdformen. De båda vårdformerna ställs ofta inför liknande utmaningar när det gäller att möta barnens behov. Det faktum att det i det ena fallet handlar om vård på en institution och i det andra fallet om vård i en vanlig familj innebär dock stora skillnader i de förutsättningar som finns för vårdens genomförande, anförs det.

Revisorerna anför i sitt förslag att det för närvarande saknas en idé om hur familjehemsvården bör utvecklas, vilket är olyckligt eftersom samhällsutvecklingen kontinuerligt driver fram en förändring av familjehemsvården och dess villkor. Arbetet med en nationell strategi bör leda fram till ett ställningstagande om vilka delar i den pågående utvecklingen som är bra eller nödvändiga för familjehemsvårdens fortsatta utveckling. En central fråga är i vilken utsträckning ett familjehemsuppdrag bör jämföras med ett förvärvsarbete. Revisorerna anser mot denna bakgrund att regeringen bör ta initiativ till att en nationell strategi utarbetas för familjehemsvårdens långsiktiga utveckling.

Motioner

I *motion So8 av Ulrik Lindgren m.fl. (kd)* begärs ett tillkännagivande om behovet av en nationell strategi för hela den sociala barn- och ungdomsvården (*yrkande 2*). Motionärerna anser att det på längre sikt behövs en strategi för all barn- och ungdomsvård.

I *motion So9 av Ingrid Burman m.fl. (v)* begärs ett tillkännagivande om att FN:s barnkonvention skall utgöra grunden för utarbetandet av nationella strategier för familjehemsvården (*yrkande 1*). Motionärerna anser att den strategi som tas fram bör utgå från barnets bästa. Det bör redan i problemformuleringsarbetet tydliggöras att det är ur barnets perspektiv som familjehemsvården skall belysas, anförs det. Motionärerna begär vidare ett tillkännagivande om att jourhemmen skall inkluderas i utarbetandet av nationella strategier för familjehemsvården (*yrkande 2*). Slutligen begärs ett tillkännagivande om vad i motionen anförs om kommunala planer (*yrkande 3*). Motionärerna anser det väsentligt att den nationella strategin får en konkretisering och en lokal förankring i kommunerna. En förändring och förbättring av familjehemsvården som ger direkt effekt för barnen är i huvudsak ett kom-

munalt ansvar. Enligt motionärerna bör kommunerna därför åläggas att upprätta lokala planer för inriktningen av familjehemsvården.

Kartläggning av familjehemsvårdens utveckling

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i avsnitt 2.2 om en kartläggning av familjehemsvårdens utveckling.

I sin granskningsrapport framhöll revisorerna att det är angeläget att en noggrann kartläggning görs av den utveckling som pågår inom familjehemsvården. Enligt revisorerna är det en förutsättning för att stödja en positiv utveckling på området liksom för att kunna motarbeta negativa utvecklingstendenser.

Revisorerna konstaterade att familjehemsvården förändras över tid. Samtidigt som antalet barn placerade hos släkt och övrigt nätverk ökar sker det en långsam professionalisering av den del av vården som äger rum i främmande hem. Som exempel härpå nämner revisorerna tillväxten av privata organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård till socialtjänsten. Förstärkt familjehemsvård innebär att en organisation sluter avtal med familjehem om att de skall tillhandahålla en eller flera platser för organisationens räkning. Organisationens verksamhet består i att rekrytera, utreda och arvoda familjehem samt att stödja familjehemsföräldrarna under pågående vård. Antalet familjehemsföräldrar som har ett uppdrag med anställningslika former ökar sannolikt för familjehemsvård i både privat och kommunal regi, anförs det. De berörda aktörerna har enligt rapporten bristfälliga kunskaper om de regler som gäller för socialtjänstens möjligheter att köpa förstärkt familjehemsvård. Det förekommer att socialtjänsten, i strid mot gällande bestämmelser, tecknar avtal om förstärkt familjehemsvård med ett företag men underlåter att sluta något parallellt avtal med respektive familjehem.

Enligt revisorerna har granskningen visat att kunskapen är dålig när det gäller hur långt utvecklingen av familjehemsvården har gått och vad det innebär för de barn som placeras.

Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar att skillnaden mellan ett familjehem och ett hem för vård eller boende (HVB) i praktiken kan vara mycket liten samt att tydliga kriterier bör utarbetas för att kunna skilja vårdformerna åt. Revisorerna instämmer i Socialstyrelsens synpunkter.

Revisorerna ansluter sig även till förslaget från Föreningen Socionomer inom Familjehemsvården (FSF) om att det bör utredas om länsstyrelserna skall ha ett tillsynsansvar för de organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård.

Revisorerna anser därmed *att* regeringen bör ta initiativ till en ordentlig kartläggning av landets familjehem, *att* regeringen bör ta initiativ till att kriterier utarbetas som klargör vad som är familjehem och vilka krav som kan

ställas på ett HVB för att skilja det från ett familjehem, att regeringen bör ta initiativ till att en kartläggning genomförs av de avtal som socialtjänsten tecknat med organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård samt att regeringen bör överväga om länsstyrelserna skall ha ett tillsynsansvar för de organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård.

Motion

I motion So9 av Ingrid Burman m.fl. (v) begärs ett tillkännagivande om tillståndskrav för förstärkt familjehemsvård (*yrkande 4*). Motionärerna anser att det skall krävas tillstånd motsvarande vad som gäller för ett HVB för att få driva s.k. förstärkt familjehemsvård. Ett sådant krav skulle bl.a. underlätta en särskiljning mellan HVB-vård, familjehemsvård och förstärkt familjehemsvård.

Stöd till kommunernas arbete med att rekrytera familjehem

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i avsnitt 2.3 om stöd till kommunernas arbete med att rekrytera familjehem.

Revisorernas rapport har visat att det finns en brist på familjehem i kommunerna. Detta medför bl.a. att barn får bo kvar hos sina föräldrar trots att detta bedömts olämpligt, att socialtjänsten tvingas placera barn i institutionsvård samt att för många barn placeras i samma familjehem.

Revisorernas granskning har visat att det har blivit svårare att rekrytera nya familjehem, främst beroende på samhällsförändringar och på att familjehemsuppdraget är mer krävande nu än tidigare. Revisorerna påpekade också att många av de familjer som under lång tid fungerat som familjehem av åldersskäl snart kommer att behöva ersättas av yngre familjer.

Landets största kommuner har enligt revisorerna en väl utvecklad organisation för att arbeta långsiktigt med att rekrytera familjehem. Små kommuner har inte samma förutsättningar för långsiktigt rekryteringsarbete eftersom behovet av nya familjehem uppstår så pass sällan i mindre kommuner. Revisorerna bedömde att antalet nya familjehem skulle kunna öka med ett utvecklat samarbete mellan kommunerna.

I rapporten drog revisorerna slutsatsen att det krävs bättre information till landets familjer om vad ett familjehemsuppdrag innebär. Vidare krävs att det blir mer attraktivt att åta sig ett sådant uppdrag. Enligt revisorernas undersökning handlar det därvid inte i första hand om att höja den ekonomiska ersättningen utan om att underlätta familjehemmens insatser genom olika former av avlastning och stöd.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar avstyrkt förslaget om en statlig satsning med hänvisning till att rekryteringsarbetet bedrivs bäst på lokal nivå. Reviso-

terna delar denna uppfattning men anser att de lokala rekryteringsinsatserna med fördel kan kombineras med ett statligt initiativ.

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till en satsning som underlättar kommunernas arbete med att rekrytera fler familjehem. En sådan satsning bör bl.a. syfta till att öka allmänhetens kunskaper om vad det innebär att vara familjehem. Vidare är det viktigt att ett regionalt samarbete rörande rekrytering av familjehem kommer till stånd mellan landets kommuner.

Motion

I motion So8 av Ulrik Lindgren m.fl. (kd) begärs ett tillkännagivande om en landsomfattande kampanj kring familjemsvården (*yrkande 4*). Kampanjen bör genomföras i syfte att informera om och öka rekryteringen till familjemsvården.

Stöd till metodutveckling

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i avsnitt 2.5 om stöd till metodutvecklingen av socialtjänstens arbete med familjemsvård.

Revisorernas rapport har visat att kommunernas socialtjänst har svårt att leva upp till de krav som statsmakterna formulerat för socialtjänstens arbete med familjemsvården. Det har dock skett vissa förbättringar sedan 1991, då revisorernas förra granskning av familjemsvården avslutades.

Enligt revisorerna finns det några få metoder som utvecklats särskilt för socialtjänstens arbete med familjemsvård. Vid utredningar av familjer inför ett familjemsuppdrag dominerar olika varianter av den s.k. Kälvestensmetoden. Metoden upplevs delvis som ålderdomlig, och någon egentlig systematisk utvärdering av modellen har aldrig gjorts.

Socialstyrelsen utvecklade under åren 1995–2000 den s.k. Dartingtonmodellen som kan användas för att följa barns utveckling inom sju centrala livsområden. Utvecklingsarbetet fortsatte därefter i projektet Barns Behov i Centrum, vars syfte är att den utvecklade modellen även skall kunna användas vid anmälan, förhandsgranskning och utredning. Socialstyrelsens egen utvärdering har visat att den första delen av utvecklingsarbetet har fått goda omdömen av dem som provat den. Revisorernas granskning visar att två tredjedelar av dem som arbetar med familjemsvård inom socialtjänsten känner till Socialstyrelsens utvecklingsarbete men att enbart två av tio socialtjänstenheter regelmässigt använder en strukturerad metod för att följa upp placerade barns utveckling.

Revisorerna anför att barn som placeras i familjehem är mycket utsatta samtidigt som insynen i vad som sker i familjehemmen är dålig. Den utredning som föregår en familjemsplacering är därför central för att skydda barn och för att kunna matcha barns behov med familjehemmens resurser.

Revisorerna anser det viktigt att undersöka om de metoder som används för att utreda familjehem fullgör sitt syfte.

Socialstyrelsen har i sitt remissvar angett att målet med projektet Barns Behov i Centrum är att utveckla ett enhetligt system för den sociala barnavården som alla kommuner på sikt kan få tillgång till. Projektet beräknas vara klart under 2004.

Revisorerna anser att den föreslagna strategin för familjehemsvårdens utveckling skall innefatta *dels* en plan för hur de dokumentations- och uppföljningsinstrument Socialstyrelsen utvecklat och utvecklar för socialtjänstens barnavårdsarbete skall föras ut till socialtjänsten, *dels* en utvärdering av de metoder som används för att utreda och utbilda blivande familjehem.

Motioner

I *motion So8 av Ulrik Lindgren m.fl. (kd)* begärs ett tillkännagivande om metodutveckling rörande stödfamiljer, kontaktpersoner, nätverksarbete och gruppverksamheter (*yrkande 1*). Familjehemsplacering får betecknas som en förhållandevis drastisk åtgärd. Genom metodutveckling även av förebyggande och stödjande insatser kan enligt motionärerna behovet av familjehemsvård minskas något. I motionen begärs vidare ett tillkännagivande om utbildning av föräldrar i blivande familjehem (*yrkande 3*). I anslutning till att olika metoder för utbildning av familjehem utvärderas bör enligt motionärernas mening även utbildningskrav fastställas för verksamheten. Kraven bör utarbetas i samarbete med Svenska Kommunförbundet, anføres det.

I *motion So9 av Ingrid Burman m.fl. (v)* begärs ett tillkännagivande om att bl.a. metodutvecklingen av familjehemsvården skall ha ett klass- och köns-perspektiv och ett etniskt perspektiv samt utgå från FN:s barnkonvention (*yrkande 6 delvis*).

Forskning om familjehemsvård

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i avsnitt 2.6 om forskning rörande familjehemsvård.

I rapporten anges att systematiska studier om familjehemsvårdens resultat historiskt sett varit ovanliga. Under senare år har det, främst vid Centrum för utvärdering av socialt arbete vid Socialstyrelsen, börjat publiceras undersökningar om vårdresultaten. Enligt rapporten har forskningen hittills haft svårt att visa att familjehemsvård generellt sett ger några positiva effekter för de barn som placeras. Däremot har forskningen visat att det finns stora problem inom familjehemsvården.

I rapporten ansåg revisorerna att det är oroande att kunskapen om familjehemsvårdens effekter fortfarande är så dålig. Revisorerna framhöll att familjehemsvård, om den genomförs på rätt sätt, är en värdefull socialpolitisk insats som staten bör värna om.

Revisorerna anser att det i den föreslagna strategin för familjehemsvårdens utveckling bör ingå en satsning på forskning som bygger upp kunskap om familjehemsvårdens effekter. Det är viktigt att undersöka vad det är som gör att familjehemsvård lyckas och vad det är som gör att vården inte lyckas.

Motion

I *motion So9 av Ingrid Burman m.fl. (v)* begärs ett tillkännagivande om att bl.a. forskningen kring familjehemsvården skall ha ett klass- och könsperspektiv och ett etniskt perspektiv samt utgå från FN:s barnkonvention (*yrkande 6 delvis*).

Skärpt statlig tillsyn

Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i avsnitt 2.7 om skärpt statlig tillsyn.

Revisorernas granskning har visat att statliga tillsynsmyndigheter (Socialstyrelsen och länsstyrelserna) sedan mitten av 1990-talet inte ägnat sig åt att i någon större utsträckning kontrollera hur socialtjänsten sköter familjehemsvården. De tillsynsinsatser som länsstyrelserna genomför är främst individbaserade och initieras huvudsakligen av en anmälan. Revisorernas förra granskning i början på 1990-talet ledde bl.a. till en omfattande tillsynsinsats från landets länsstyrelser under åren 1993–1994. Enligt revisorernas bedömning har länsstyrelserna sedan dess inte gjort någon generell kontroll av hur familjehemsvården hanteras i kommunerna.

Enligt rapporten finns det starka skäl för att en liknande tillsynsinsats genomförs igen. Genom att inom ramen för en verksamhetstillsyn granska omhändertagna barns akter och socialtjänstens arbetsmetoder i olika kommuner är det möjligt att dra slutsatser om hur vården utvecklas regionalt och nationellt. Enligt revisorerna är den kunskapen central för arbetet med att utveckla familjehemsvården.

Revisorerna anser *att* det som en del i den föreslagna strategin för familjehemsvårdens utveckling bör ingå att ta ställning till hur länsstyrelsernas kontinuerliga tillsyn av familjehemsvården skall kunna förstärkas *samt att* regeringen bör ge Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att gemensamt genomföra en rikstäckande verksamhetstillsyn av socialtjänstens insatser inom familjehemsvården. Resultatet av en sådan tillsynsinsats bör utgöra en grund för utarbetandet av en nationell strategi för familjehemsvården.

Bakgrund och tidigare behandling, m.m.

Enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende.

Av 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår bl.a. att med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. I 5 § samma kapitel stadgas att det vid varje hem för vård eller boende skall finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten samt sådan personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet.

Med familjehem avses enligt 3 kap. 2 § socialtjänstförordningen ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.

I anslutning till Riksdagens revisorers förra granskning av familjehemsvården i början på 1990-talet lämnade revisorerna ett förslag till riksdagen. Socialutskottet behandlade förslaget i *betänkande 1992/93:SoU4*. Utskottet anförde bl.a. att familjehemsvården är en viktig resurs i det sociala arbetet. I flertalet fall är vård i familjehem överlägsen vård i institution på grund av den nära anknytningen till vuxna ersättare för de biologiska föräldrarna och den känslomässiga relation som uppstår mellan dem och det placerade barnet. Även kontinuiteten i relationer är ett grundläggande motiv till att familjehem många gånger är att föredra framför andra vårdformer. Vårdformen är också den ekonomiskt mest fördelaktiga. Utskottet konstaterade dock att kommunerna hade svårigheter att rekrytera kvalificerade familjehem, särskilt för tonåringar. Orsakerna härtill var enligt revisorernas rapport flera. Familjehemsföräldrarna fick inte den utbildning som de behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag och möta de ökade krav som ställs på dem. Även socialtjänstens stöd och handledning till familjehemsföräldrarna var bristfälliga. Utskottet ansåg att åtgärder behövdes för att utveckla och stärka familjehemsvården, bl.a. genom utbildning, stöd och handledning till familjehemsföräldrarna. Utskottet anförde att regeringen borde ta del av revisorernas överväganden och förslag och återkomma till riksdagen i frågan. Riksdagen beslutade enligt utskottets förslag (rskr. 1992/93:16–17).

Regeringen uppdrog 1993 åt Socialstyrelsen att utveckla och stärka familjehemsvården. Uppdraget resulterade i tre rapporter. Länsstyrelserna fick regeringens uppdrag att kartlägga familjehemsvården i sina län. Socialstyrelsen sammanställde iakttagelserna i en rapport som publicerades 1995.

Utskottet har under föregående mandatperiod (senast i det av riksdagen godkända *betänkandet 2001/02:SoU11*) årligen behandlat motioner om familjehemsvård, bl.a. om bristen på familjehem samt om bättre utbildning, stöd och

ekonomiska villkor för familjehemsföräldrarna. Samtliga motioner har avstyrkts, främst med hänvisning till pågående arbete.

Av *Socialstyrelsens* rapport *Insatser för barn och unga 2001* (Statistik – Socialtjänst 2002:7) framgår att drygt 14 000 barn och unga var föremål för heldygnsinsats den 1 november 2001, varav knappt 10 000 med stöd av socialtjänstlagen och ca 4 000 enligt LVU. Tre fjärdedelar av dem som vårdades enligt socialtjänstlagen och två tredjedelar av de LVU-vårdade barnen var placerade i familjehem. Ungefär 18 500 barn och unga var någon gång under 2001 föremål för heldygnsinsats.

Enligt *Svenska Kommunförbundets* beräkningar finns det ca 8 000 familjehem i landet. Bland dessa finns allt från familjer som tar emot ett barn för en tillfällig placering till familjer som under många år har ett eller flera barn placerade i sitt hem. Familjehemmen är uppdragstagare och inte anställda av kommunerna.

Svenska Kommunförbundet lämnar sedan länge förslag och rekommendationer avseende arvoden och omkostnadsersättningar till familjehemmen. Dessa följs med få undantag av alla landets kommuner. Hittills har arvodet knutits till prisbasbeloppet, vilket inneburit att arvoden inte har ökat i takt med löneutvecklingen i jämförbara yrken. Enligt förbundet har detta bidragit till svårigheterna att rekrytera familjehem. Förbundet har därför beslutat om ett nytt beräkningssätt av arvoden fr.o.m. 2003. Beräkningssättet innebär att eftersläpningen rättas till genom att arvoden höjs med 20 % fr.o.m. den 1 januari 2003. Därefter skall en årlig omräkning ske med den senast kända genomsnittliga lönehöjningen inom olika vård- och omsorgsyrken.

I *budgetpropositionen för 2003* (utg.omr. 9 s. 118 f.) anförs bl.a. att socialtjänstens insatser i betydligt högre utsträckning än i dag bör vara baserade på kunskap och beprövad erfarenhet. Ytterst är det en fråga om rättvisa och rättssäkerhet för de mest utsatta i vårt samhälle. Enligt regeringen måste kunskapen om verksamma metoder och effekterna av dessa utvecklas. *Socialstyrelsen* har därför fått i uppdrag att ge nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Sammanlagt 50 miljoner kronor har avsatts för detta ändamål för åren 2001–2003. Socialstyrelsen har under 2002 påbörjat ett antal delprojekt inom ramen för detta stöd. Det handlar bl.a. om stöd till forskning, försök med systematisk koppling mellan socialtjänsten, lärosäten och forskning, utveckling av organisation och ledarskap samt utveckling av instrument för att bedöma brukarnas behov och insatsernas effekt. Socialstyrelsens utvecklingsprojekt *Barns Behov i Centrum* ingår som en del i programmet.

Sedan flera år pågår samverkan mellan *länsstyrelserna* och *Socialstyrelsen* i frågor som rör tillsyn över socialtjänsten. Syftet är att förstärka den sociala tillsynen. Socialstyrelsen har under senare år givits flera regeringsuppdrag med detta syfte. Ett nationellt program för social tillsyn har tagits fram. Regeringen har givit Socialstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att genomföra

programmet med målet att utveckla samverkan mellan Socialstyrelsens nationella tillsyn och länsstyrelsernas regionala tillsyn.

Tillsynsutredningen har i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62). Utredningen har avlämnat delbetänkandet *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14), vari bl.a. en kartläggning görs av den statliga tillsynen och de problem som förekommer. (Begreppet statlig tillsyn omfattar enligt utredningen all tillsyn som beslutats av staten, oavsett om den genomförs av statliga myndigheter eller uppdragits åt t.ex. kommuner.) I den andra delen av uppdraget skall utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. Regeringen avser att lämna tilläggsdirektiv för den delen av uppdraget. I avvaktan härpå skall utredaren medverka till att sprida och utbyta erfarenheterna från sitt arbete i form av seminarier och informationsmöten, huvudsakligen i samarbete med berörda tillsynsmyndigheter (dir. 2002:84).

Enligt *lagrådsremissen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, som beslutades den 19 december 2002, (s. 101 f.) anser regeringen att det bör tillkallas en utredning med uppgift att genomföra en samlad analys av den sociala barn- och ungdomsvården samt presentera förslag till en nationell handlingsplan för att bättre kunna utnyttja befintliga resurser. Viktiga frågor att utreda som underlag för en sådan plan är enligt lagrådsremissen barn- och ungdomsvårdens inriktning och arbetsmetoder, organisation och arbetsfördelning, kvalitet, kunskapsuppbyggnad, kompetens samt rättssäkerhet. I lagrådsremissen nämns Riksdagens revisorers här aktuella rapport 2001/02:16 om familjehemsvården, bl.a. förslaget att utarbeta en strategi för familjehemsvårdens fortsatta utveckling.

I remissen föreslås ett antal lagstiftningsåtgärder i syfte att stärka skyddet för barn i utsatta situationer. Bland annat föreslås ändringar i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) för att stärka barnperspektivet i lagen. Vad som är bäst för den unge skall vara avgörande vid alla beslut enligt lagen, den unges inställning skall klarläggas och hänsyn tas till den unges vilja med beaktande av hans eller hennes ålder och mognad. En ny bestämmelse föreslås med innebörd att när ett barn varit placerat i familjehem i tre år skall socialnämnden överväga om det är till barnets bästa att vårdnaden överflyttas till familjehemsföräldrarna. I lagrådsremissen aviseras också ändringar i socialtjänstförordningen i syfte att understryka socialnämndens ansvar för att noga följa vården av barn enligt socialtjänstlagen och LVU.

Lagrådsremissen tar även upp behovet av förstärkt tillsyn av hem för vård eller boende (HVB) (s. 95 f.). Regeringen anför i remissen att tillsynen över verksamheter som vårdar barn och ungdomar bör utvecklas och förstärkas ytterligare. Tillsynens roll och funktion bör behandlas inom ramen för den utredning som regeringen anser bör göras kring den sociala barn- och ungdomsvården.

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat den platsbrist som funnits sedan år 1999 vid de särskilda ungdomshemmen inom Statens institutionsstyrelse, SiS, samt lämnat förslag som syftar till att lösa platsbristen (RRV 2002:13). RRV ser bl.a. behov av olika åtgärder i syfte att minska inflödet till SiS och framhåller i det sammanhanget vikten av att det finns tillräckliga resurser i skola, skolhälsovård, barnomsorg och socialtjänst för att skapa möjligheter att tidigt upptäcka problem. RRV menar också att om ungdomarnas vårdbehov skall vara utgångspunkt för vård och organisering kräver detta nya incitament så att formerna för samverkan mellan berörda aktörer förändras. Det behövs mer långsiktiga lösningar och mål inom barn- och ungdomsvården för att skapa förutsättningar för en vård av hög kvalitet, anför det.

Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse har haft regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera 1999 års påföljdsreform för unga lagöverträdare. Uppdraget redovisades hösten 2002. Fyra delrapporter sammanfattas i rapporten *Unga lagöverträdare*. När det gäller överlämnande till vård inom socialtjänsten pekar myndigheterna bl.a. på behovet av tydliga och välgrundade vårdplaner från socialtjänsten samt av uppföljning och utvärdering av insatserna.

En *särskild utredare* har fått i uppdrag att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform såvitt avser unga lagöverträdare (dir. 2002:95). Utredaren skall bl.a. göra en översyn av påföljdssystemet och lämna förslag till hur detta kan vidareutvecklas och förbättras. I uppdraget ingår att pröva om ytterligare åtgärder kan vidtas för att förstärka och utveckla påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten samt förtydliga socialtjänstens ansvar för vård och åtgärder beträffande unga lagöverträdare. Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av september 2004.

Utskottets ställningstagande

Riksdagens revisorer har vid sin granskning konstaterat att det fortfarande föreligger stora problem i familjehemsvården. Brister har framkommit när det gäller barnavårdsutredningarna, utbildningen och stödet till familjerna, uppföljningen av vårdinsatserna, tillsynen av familjehemmen, forskningen på området samt rekryteringen av nya familjehem. Utskottet delar revisorernas uppfattning att familjehemsvård, om den genomförs på rätt sätt, är en värdefull socialpolitisk insats. I flertalet fall är familjehemsvård överlägsen vård i institution. Utskottet, som ser allvarligt på de brister som förekommer, instämmer därför med revisorerna om att det finns skäl för staten att ta ett ökat ansvar för familjehemsvårdens utveckling. Utskottet ställer sig bakom revisorernas förslag, såvitt nu är i fråga.

Regeringen har emellertid nyligen i en lagrådsremiss om stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. tillkännagivit sin avsikt att tillkalla en utredning med uppgift att genomföra en samlad analys av den sociala barn- och ungdomsvården samt presentera förslag till en nationell handlingsplan för att

bättre kunna utnyttja befintliga resurser. Som underlag för en sådan plan bör bl.a. utredas frågor som barn- och ungdomsvårdens inriktning och arbetsmetoder, organisation och arbetsfördelning, kvalitet, kunskapsupbyggnad, kompetens samt rättssäkerhet. Enligt uppgift kommer regeringen under innevarande vecka att fatta beslut om att lämna en proposition till riksdagen.

Utskottet anser att utredningens uppdrag bör vara så heltäckande som möjligt. Utredningens uppdrag bör därför också uttryckligen omfatta de olika frågor som Riksdagens revisorer påtalar som brister inom familjehemsvården, nämligen följande. Utskottet anser att utredningen skall få i uppdrag att utarbeta en strategi för familjehemsvårdens långsiktiga utveckling. Det bör vidare göras en noggrann kartläggning av den utveckling som pågår på området, bl.a. mot en ökad professionalisering av familjehemsvården. I sammanhanget är en kartläggning av de avtal som socialtjänsten tecknat med organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård önskvärd. Utskottet anser vidare att det bör övervägas om länsstyrelserna skall ha ett tillsynsansvar för de organisationer som säljer förstärkt familjehemsvård. Utskottet delar också revisorernas och Socialstyrelsens uppfattning att kriterier bör utarbetas som klargör skillnaderna mellan ett familjehem och ett hem för vård eller boende. Utskottet ser också positivt på en satsning för att underlätta för kommunerna att rekrytera fler familjehem. En sådan satsning bör bl.a. syfta till att öka allmänhetens kunskaper om vad det innebär att ta ett sådant uppdrag. Utskottet vill i sammanhanget framhålla vikten av att satsningen genomförs i nära samarbete med kommunerna. Ett regionalt samarbete mellan kommuner för rekrytering av familjehem är också angeläget. Utskottet vill framhålla vikten av att en plan utarbetas för hur de dokumentations- och uppföljningsinstrument Socialstyrelsen utvecklat och fortfarande utvecklar för socialtjänstens barnvårdsarbete skall föras ut till socialtjänsten. Vidare bör en utvärdering ske av de metoder som används för att utreda och utbilda blivande familjehem. En satsning på forskning om familjehemsvårdens effekter vore enligt utskottets mening också önskvärd. Slutligen delar utskottet även revisorernas uppfattning när det gäller tillsynen av familjehemsvården. Socialstyrelsen och länsstyrelserna bör få i uppdrag att gemensamt genomföra en rikstäckande verksamhetstillsyn av socialtjänstens insatser inom familjehemsvården. Det bör även övervägas hur länsstyrelsernas kontinuerliga tillsyn av familjehemsvården skall kunna förstärkas. Utskottet vill dock i detta sammanhang erinra om Tillsynsutredningens uppdrag på området.

Utskottet delar bedömningen i motion So9 (v) yrkandena 1 och 2 om att utredningen av familjehemsvården bör ske ur ett barnperspektiv samt om att arbetet även bör omfatta de s.k. jourhemmen. Motion So8 (kd) yrkandena 2 och 4 får anses tillgodosedd med det anförda. För övrigt anser utskottet att utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Vad utskottet nu anfört om utredningens uppdrag bör riksdagen, med delvis bifall dels till revisorernas förslag, såvitt nu är i fråga, dels till motionerna So8 (kd) yrkandena 2 och 4 och So9 (v) yrkandena 1 och 2, som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet utgår från att direktiven för den kommande utredningen om den sociala barn- och ungdomsvården, utöver vad utskottet anfört ovan, utformas på ett sådant sätt att de frågor som tas upp i motionerna So8 (kd) yrkandena 1 och 3 och So9 (v) yrkandena 3–4 och 6 också kommer att belysas. Motionerna får anses i huvudsak tillgodosedda.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

Statlig tillsyn

av Cristina Husmark Pehrsson, Carl-Axel Johansson och Magdalena Andersson (alla m).

Vi erinrar om att vi tidigare har uttalat att vi anser att länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsverksamheter bör bilda en statlig oberoende tillsynsmyndighet som handhar tillsynen inom hela vård- och socialtjänstområdet. En sådan lösning skulle kunna avhjälpa problemen med Socialstyrelsens i dag dubbla roller och den otydliga gränsdragningen mellan Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter. Tillsynsmyndighetens uppgifter skall vara att ackreditera nya vård- och omsorgsgivare, att kvalitetssäkra vård och omsorg samt att genomföra regelbunden medicinsk revision och övergripande tillsyn. Den skall också vara den instans dit allmänheten kan vända sig med klagomål. Vi vill betona att tillsyn skall ske på lika villkor, oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. (Se våra reservationer i t.ex. betänkandena 2000/01:SoU18 s. 108 och 2001/02:SoU12 s. 50.)

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Riksdagens revisorers förslag

2002/03:RR8:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.1 om en nationell strategi för familjehemsvårdens utveckling.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.2 om en kartläggning av familjehemsvårdens utveckling.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.3 om stöd till kommunernas arbete med att rekrytera familjehem.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.5 om stöd till metodutvecklingen av socialtjänstens arbete med familjehemsvård.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.6 om forskning rörande familjehemsvård.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anfört i avsnitt 2.7 om skärpt statlig tillsyn.

Följdmotioner

2002/03:So8 av Ulrik Lindgren m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om metodutveckling rörande stödfamiljer, kontaktpersoner, nätverksarbete och gruppverksamheter.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en nationell strategi för hela den sociala barn- och ungdomsvården.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utbildning av föräldrar i blivande familjehem.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en landsomfattande kampanj kring familjehemsvården.

2002/03:So9 av Ingrid Burman m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att FN:s barnkonvention skall utgöra grunden för utarbetandet av nationella strategier för familjehemsvården.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att jourhemmen skall inkluderas i utarbetandet av nationella strategier för familjehemsvården.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunala planer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tillståndskrav för förstärkt familjehemsvård.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att forskningen och metodutvecklingen av familjehemsvården skall ha ett klass- och könsperspektiv och ett etniskt perspektiv samt utgå från FN:s barnkonvention.