

Förhandsbedömningar av barn och unga – skydd i tid?

Återföring av iakttagelser från IVO:s tillsyn

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen).

Utgiven | Februari 2017, www.ivo.se
Artikelnummer | IVO 2017- 5

Innehåll

Vad IVO granskat	4
Vad IVO sett i sin tillsyn	5
Hur nämnderna organiserar sitt arbete med förhandsbedömningar	5
Svårigheter att uppfylla skyndsamhetskravet	6
Information, hantering av anmälan och beredskap.....	7
Skyddsbedömningar och otillräcklig dokumentation	8
Hur lär sig verksamheterna vad som fungerar?	8
Beslut till de tillsynade kommunerna	9
Varför IVO kritiserar verksamheterna eller kräver åtgärd	9
IVO:s relaterade rapporter	10

Vad IVO granskat

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn av socialtjänst samt hälso- och sjukvård. IVO ansvarar även för tillståndsprövning för vissa verksamheter, så som hem för vård och boende HVB. Myndighetens utgångspunkt är att bidra till en god och säker vård och omsorg. IVO finns till för vård- och omsorgstagarna. IVO, avdelning nord, ansvarar för tillsyn i Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län samt Västernorrlands län.

IVO:s egeninitierade tillsyn ska riktas mot de områden som det är mest angeläget att granska och ska därför utgå från egen riskanalys om inget annat föreligger. Ett område där IVO sett brister är i socialtjänsternas myndighetsutövning. Särskilda riskgrupper som barn och unga är prioriterade i tillsynen då de har svårare att göra sin röst hörd.

När en anmälan som rör barn och unga kommer in till socialtjänsten ska först göras en bedömning om barnet eller den unga är i behov av omedelbart skydd, så kallad skyddsbedömning. Innan socialtjänsten sedan beslutar om de ska inleda en utredning sker en förhandsbedömning. Förhandsbedömningen grundas på den information som finns i anmälan och ska avgöra om barnet eller ungdomen är i behov av hjälp från nämnden. Om inte synnerliga skäl finns ska bedömningen göras skyndsamt och inom 14 dagar från att anmälan kommit in till socialtjänsten.

Under 2015 genomförde IVO tillsyn av tio kommuners arbete med förhandsbedömningar av barn och unga. Både stora och små kommuner granskades och kommuner i samtliga län som IVO, avdelning nord, ansvarar för besöktes. Syftet med tillsynsprojektet var att granska hur kommunerna arbetar med skyddsbedömningar och förhandsbedömningar samt om anmälningarna hanteras skyndsamt. Det här är en sammanställning av tillsynens resultat.

Vad IVO sett i sin tillsyn

IVO har i denna tillsyn sett att många kommuner ställs inför liknande utmaningar men hanterar dessa något olika.

Hur nämnderna organiserar sitt arbete med förhandsbedömningar

Vem som fattar beslut i förhandsbedömningar skiljer sig mellan kommunerna. I två kommuner fattar socialsekreterarna beslut att både inleda och inte inleda utredning. I en kommun tas samtliga beslut på chefsnivå. I andra kommuner fattar socialsekreterarna beslut om att inleda utredning medan beslut om att inte inleda utredning fattas av chef eller förste socialsekreterare. I en kommun fattas beslut om att inte inleda utredning i samråd mellan socialsekreterare och chef. Socialsekreteraren lämnar ett förslag till beslut medan chefen fattar beslutet.

Anmälningmöten vanligast med skolan

När en anmälan kommit in bör socialtjänstens erbjuda ett anmälningmöte till barnet, vårdnadshavaren samt den som lämnat in anmälan¹. Om anmälningmöten² hålls beror oftast på innehållet i anmälan men det upplevs ibland vara svårt att få till möten inom 14 dagar. En vanlig anledning är att det är svårt att få till möte med vårdnadshavare. Det finns också en skillnad i frekvens mellan kommunerna där anmälningmöten är mer förekommande i vissa än i andra. En kommun ordnar alltid anmälningmöten då en anmälan kommit från skola eller förskola. Oftast sker möten med skolan som extern aktör men även möten med BVC och/eller BUP förekommer. I en kommun ordnas regelbundna möten (2ggr/månad) med BUP då familjerna som ärendena berör ofta finns i båda verksamheterna. Socialsekreterarna har främst positiva erfarenheter av mötena och att de ger en bättre grund till beslut. Det lyfts också att anmälan blir mer begriplig för vårdnadshavarna då man direkt kan förklara vad anmälan rör. Det finns dock de som, trots vissa positiva erfarenheter av anmälningmöten, oftare upplever att det blir pajkastning.

Utmaningar att överbrygga personal- och kompetensbrister

Personal- och kompetensbrist är kännbart i ett par av kommunerna. Vakanta tjänster och svårigheter att rekrytera upplevs särskilt problematiskt av en glesbygdskommun. Det lyfts också att de socialsekreterare som man anställer, tillsvidare eller som vikarier, har kort erfarenhet och byter jobb/stannar inte länge i kommunen. Ett antal kommuner arbetar aktivt med att försöka täppa till de upplevda kunskapsluckorna hos de anställda.

¹ Hänsyn ska tas om det är lämpligt för barnets bästa.

² 14 kap. 1 a § socialtjänstlagen, SoL

Exempel på åtgärder för kompetensförsörjning eller stöd till handläggare som nämnts i tillsynen:

- ⊗ Stöd av annan utsedd handläggare eller ärendehandläggare
- ⊗ Grupphandledning
- ⊗ Fortbildning av personalen
- ⊗ Samverkan med andra kommuner kring utbildningar
- ⊗ Introduktion och BBIC-utbildning vid arbete över områdesgränser (beroende och barn/unga)
- ⊗ Öppet arbetsklimat som gör det lätt att ställa frågor

Utredning per automatik vid våld

De flesta kommunerna är medvetna om kravet på att direkt inleda utredning när misstanke uppstår om att barnet/den unga själv blivit utsatt för våld eller andra övergrepp eller har bevittnat att en närstående utsatts³. Det finns dock kommuner som inte uppfyller kravet att direkt inleda en utredning.

Exempel på hur handläggning med ärenden där misstanke om våld förekommer brukar skilja sig från andra ärenden:

- Annan rutin kring kontakt med vårdnadshavare
- Beslut tas på chefsnivå
- Omedelbar bedömning om behov av akuta insatser finns (t.ex. omgående skyddsbedömning)
- Samarbete med polisen
- Två socialsekreterare som är inkopplade (en som sköter vuxenärende och en som sköter barnärendet). Områdeschefen arbetsleder och kontrollerar bedömningar.

Svårigheter att uppfylla skyndsamhetskravet

Socialnämnderna ska inom 14 dagar fatta beslut om att inleda eller inte inleda utredning från det att en anmälan kommit in⁴. Ingen kommun uppfyller helt kravet på skyndsamhet. De två kommuner som uppfyllde skyndsamhetskravet i flest ärenden gör det i ca 90 procent av fallen (figur 1). Tidsgränsen om 14 dagar kan förlängas om synnerliga skäl finns. Många kommuner angav skäl till varför de inte uppfyller skyndsamhetskravet som inte anses vara tillräckligt starka av lagstiftaren, som organisatoriska förhållanden eller arbetsanhopningar. Personalbrist ses heller inte som synnerliga skäl.

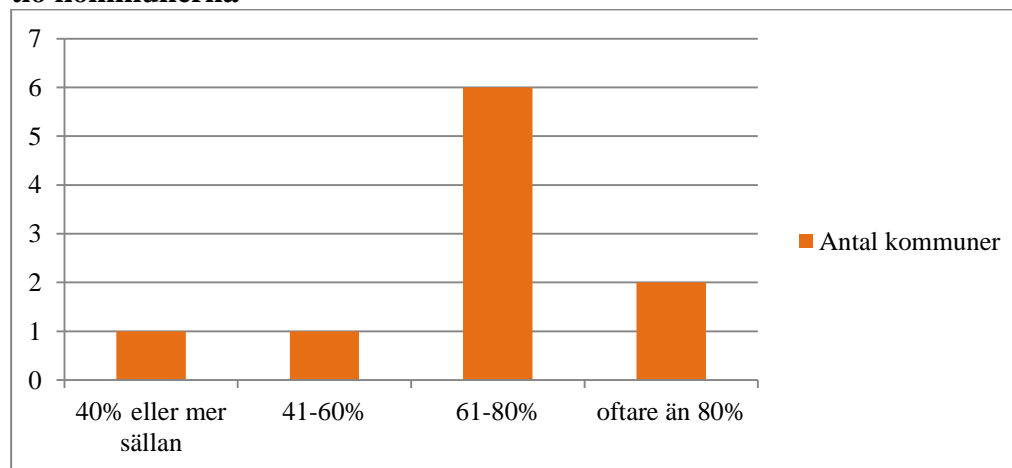
I vissa intervjuer framhålls att chefen måste prioritera och omfördela arbetet för att förhandsbedömningarna ska göras inom den angivna tidsramen. Flera pågående ärenden och akuta ärenden gör annars att skyndsamhetskrav inte efterlevs. I ett par kommuner förekommer aktiva arbeten med att nå skyndsamhetskravet. Förhandsbedömningarna fördelas mellan socialsekreterarna av en fördelningsgrupp och det förs en aktiv diskussion i personalgruppen.

³ 5 kap. 11 § SoL, 11 kap. 1 § SoL samt 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS) 2014:4

⁴ 11 kap. 1 a § SoL

Flertalet kommuner lyfter problematik med att få kontakt med de som är berörda av anmälan och svårigheter med att få till anmälningsmöte med dem.

Figur 1. Hur ofta skyndsamhetskravet uppfylls vid förhandsbedömningar i de tio kommunerna



Baseras på journalgranskningar som genomförts av IVO.

Information, hantering av anmälan och beredskap

Tre av de granskade kommunerna är inte tillräckligt tydliga med hur medborgare och yrkesverksamma kan anmäla missförhållanden⁵. Det rör sig om knapphändig information på kommunens hemsida. Om anmälningar inte kan göras på ett enkelt sätt och att socialtjänsten inte upplevs tillgänglig finns det en risk att barn far illa. Personer som tänkt göra en anmälan kanske avstår eller så kan en anmälan fördröjas.

Anmälningar tas mot via epost, via reception eller direkt till socialsekreterare eller chef (skriftligt eller muntligt). Vilka som tar emot anmälningar skiljer sig något. Det finns mottagningsgrupp, mottagningstelefon, mottagningssekreterare, registratur eller att samtliga anställda/socialsekreterare tar mot och hanterar anmälningarna. I en kommun där samtliga socialsekreterare tar mot anmälningar om barn och unga sker det samråd med kollegor eller chef om mottagande socialsekreterare inte jobbar inom området.

I en kommun har en socialsekreterare beredskap under kvällstid. I en annan finns det ett beredskapsschema bland anställda socionomer i kommunen. Det är vanligare att någon chef (områdes-/enhetschef eller kommunchef alt. nämndens ordförande) har beredskap. I två kommuner ser IVO att de anställda inte vet vilka rutiner som finns eller vem som ansvarar under beredskap. Det saknas bland annat en tydlighet kring vem som tar över beredskapen om chefen är frånvarande. För att

⁵ 3 kap. 1 § SoL, SOSFS 2014:6 samt 14 kap. 1§ eller 1 c § SoL

motverka sårbarheten har en kommun startat samarbete med närliggande kommuner för att dela på beredskap/jour.

Skyddsbedömningar och otillräcklig dokumentation

I över hälften av de granskade kommunerna finns det brister i dokumentation kring skyddsbedömningar. I intervjuer med IVO framkommer det att skyddsbedömningar oftast görs av den socialsekreterare som tar mot anmälan eller chef. Då det är en händelse av betydelse ska det dokumenteras likväl som att datum samt vem som gjort bedömningen ska anges⁶. I två kommuner finns det dokumentation på att skyddsbedömning gjorts men att den baserats på uppgifter som framkommit i förhandsbedömningen. Då skyddsbedömningen är till för att innan förhandsbedömningen startar bedöma barn och ungas direkta behov av skydd är det därför svårt att veta om någon omedelbar bedömning verkligen gjorts.

Ett mindre antal kommuner har en aktiv dokumentation där IVO vid granskningar av journaler tydligt sett varför förhandsbedömningar dröjt och om barn kan ha bevittnat våld i ärenden där våld inom familjen förekommer. I en kommun som arbetar aktivt med skyndsamhetskravet finns rutin på att när en förhandsbedömning inte hinns med inom 14 dagar skriver en särskilt utsedd socialsekreterare en journalanteckning om anledning till detta. Angående ärenden där våld förekommer dokumenterar några kommuner alltid om barnen kan ha bevittnat våldet.

Hur lär sig verksamheterna vad som fungerar?

För att kommunerna ska kunna utvärdera sitt arbete krävs att man kontrollerar sin egen verksamhet på ett systematiskt sätt⁷. Rörande egenkontroll av förhandsbedömningar ska nämnderna regelbundet undersöka om kvaliteten av det genomförda arbetet är god. I de granskade kommunerna var egenkontrollen av skiftande karaktär. Vissa kommuner hade inget systematiskt förbättringsarbete medan andra på ett tydligt sätt kunde följa upp det arbete som bedrivits, analysera materialet och vidta de åtgärder som krävdes för att upprätthålla kvaliteten.

Exempel på egenkontrollarbete från tillsynen:

- 🕒 Ta fram statistik som analyseras (exempelvis av utredningstider)
- 🕒 Regelbundna ärendegenomgångar
- 🕒 Stickprovskontroller av ärenden
- 🕒 Analys av avvikelser

⁶ 11 kap. 1 a § SoL samt 5 kap. 4 § SOSFS 2014:5

⁷ 5 kap. 2 § SOSFS 2011:9

Beslut till de tillsynade kommunerna

När IVO gör tillsyn och upptäcker brister används olika typer av verktyg för att påtala och komma till rätta med dessa. IVO:s bedömningar kan bland annat resultera i kritik eller krav på åtgärd hos verksamheterna. När IVO beslutar om åtgärdskrav ska verksamheten redovisa sina förbättringsåtgärder inom en bestämd tidsperiod. Ibland får samma sorts brister i kommunerna olika bedömningar av IVO. Om IVO stannar vid att kritisera beror det oftast på att socialnämnden vid inspektion redovisat ett påbörjat förbättringsarbete i frågan.

Samtliga tillsynade kommuner fick kritik eller åtgärdskrav från IVO.

Varför IVO kritiserar verksamheterna eller kräver åtgärd

Nedan listas de områden där IVO identifierat brister i de aktuella tillsynerna.

Personal och kompetens

- Personal ska ha lämplig utbildning och kompetens för uppgiften.

Handläggning

- Ha fungerande arbetssätt och rutiner för en enhetlig handläggning av inkomna orosanmälningar.
- Skyddsbedömningar ska göras
- När misstanke uppstår om våld eller andra övergrepp av närstående ska utredning inledas. Det ska ske både när barn direkt utsatts eller bevittnat våld/övergrepp.

Skyndsamt

- Alla bedömningar ska ske inom föreskriven tid (14 dagar). Beslut om att inleda/inte inleda utredning ska ske skyndsamt.

Bristande dokumentation

- Det ska framgå av dokumentationen att barnets bästa särskilt har beaktats.
- Det ska framgå av dokumentationen när skyddsbedömning gjorts.
- Skyddsbedömningarna ska vara signerade och befattning och datering ska framgå.

Kvalitetsarbete

- Verksamheterna ska bedriva systematisk egenkontroll.

IVO:s relaterade rapporter

På IVO:s hemsida återfinns rapporter och sammanställningar över de iakttagelser som gjorts i tillsynen. Nedan listas rapporter som angränsar till det ämne som avhandlas i detta PM.

IVO 2014-27. Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar.

IVO 2014-18. Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde. Rapport från ett pilotprojekt i Sörmland våren 2014.

Förhandsbedömningar av barn och unga – skydd i tid? Återföring av iakttagelser från IVO:s tillsyn
Artikelnr: IVO 2017 - 5
Utgiven www.ivo.se, februari 2017

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

