



Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde

Rapport från ett pilotprojekt i Sörmland våren 2014

Du får gärna citera Inspektionen för vård och omsorgs texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Inspektionen för vård och omsorg har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.

Artikelnr | IVO 2014-18

Omslag | Svensk Information

Foto | Wavebreakmedia/Shutterstock

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i uppdrag att regelbundet återföra sammanställda resultat och iakttagelser från tillsynen. Återföringen ska ses som en hjälp för vård- och omsorgsverksamheter att tydligare se de brister som finns så att de kan åtgärdas.

Rapporten tar upp resultatet av ett genomfört pilotprojekt inom samtliga kommuner i Sörmland. Tillsynen är avgränsad till det specifika området att granska nämndernas hantering av förhandsbedömningar som lett till att inte inleda utredning inom området vuxna över 18 år.

Rapporten är framtagen av utredaren/projektledaren Ann Fagerlind, Avdelning mitt. Pilotprojektet startade efter ett förslag på effektivare tillsyn från inspektören Tor Nilsson på enheten för missbruk m.m. på Avdelning mitt. Deltagare i projektgruppen var inspektörerna Sofia Franssén, Cathrine Lauri och Tor Nilsson samt enhetschefen Thomas Larsson. Även övriga inspektörer på enheten har deltagit i tillsynen och bidragit med värdefulla synpunkter.

Gunilla Hult Backlund
Generaldirektör

Fakta om förhandsbedömningar

En förhandsbedömning är en första bedömning av utsatta personers hjälpbehov.

Inom socialtjänsten kan förhandsbedömningar bara ske i frågor där socialnämnden själva avgör om en formell utredning ska öppnas eller inte. Förhandsbedömning är därför inte aktuell vid ansökan om bistånd eller vid olika begäran om yttrande till domstol och liknande utan ska användas vid anmälan som rör vuxna, unga eller barn. Syftet med en förhandsbedömning är att avgöra om en utredning ska inledas eller inte.

En inkommen skriftlig anmälan förs till personakten om det finns någon. Finns det ingen personakt ska anmälan diarieföras eller tillföras en diarieförd kronologisk pärm. En muntlig anmälan dokumenteras och behandlas i övrigt som en skriftlig anmälan.

Vid en förhandsbedömning anses det inte finnas utrymme för att inhämta uppgifter från utomstående. Är det fråga om underåriga, det vill säga barn under 18 år, finns det utrymme att diskutera med barnets vårdnadshavare. Någon tidsgräns för en förhandsbedömning som avser vuxna över 20 år är svår att uppställa och får avgöras med stöd av uppgifterna i anmälan. Det finns dock bestämmelser om skyndsam handläggning i 7 § i förvaltningslagen.

Förhandsbedömningen ska dokumenteras. Om den inte leder till utredning antecknas det direkt på handlingen med anmälan och ställningstagandet anges, datum för ställningstagandet, motivering samt namn och befattning på den som gjort ställningstagandet.

Sammanfattning och slutsatser

En majoritet av de granskade förhandsbedömningarna hade inte skett enligt de författningar och lagar som finns och som har tillkommit för att bistå utsatta personer och deras närstående. Det finns inte en levande säkerhetskultur i kommunerna där avvikelser noteras och analyseras, det vill säga att bakomliggande orsaker till avvikelserna tas fram och åtgärder vidtas för att bristerna inte ska återupprepas.

Tillsynsresultatet visar på brister i kommunernas handläggning av ärenden som avser vuxna, barn och unga. IVO fann även brister i rättssäkerheten i ärenden som avsåg ansökan om bistånd. Även kränkningar och bristande respekt för människors integritet framkom i granskningen. Tillsynen, där Sörmlands län valdes ut slumpmässigt, genomfördes den 6 mars 2014. Underlaget för resultatet bygger på iakttagelser vid tillsynen och en genomgång av 149 granskade förhandsbedömningar från de sammanlagt tio kommunerna.

IVO har, med utgångspunkt i vad som framkommit i tillsynen, valt att belysa viktiga områden i nedanstående punkter för att tydliggöra huvudmännens och personalens skyldigheter utifrån gällande bestämmelser.

Barn och unga uppmärksammas inte

Skyddsbedömningar av unga utförs inte alltid skyndsamt och saknas ibland helt.

Ett tydligt problemområde, som IVO också uppmärksammade, är anmälningar som rör våld i nära relationer som berör barn och unga vuxna. Där saknas ofta dokumentation om att skyddsbedömning genast har genomförts. När det, vid exempelvis kvinnofridsbrott, förekommer barn i familjen som har bevittnat våld eller andra övergrepp ska nämnden genast göra en bedömning om den unge är i behov av omedelbart skydd.

Bristande motiveringar till beslut

Motivering till att inte inleda utredning saknas i flera fall. Där motiveringar finns förekommer standardmotiveringar och knapphändiga motiveringar.

Standardskrivningar med samma motivering oavsett omständigheterna i det enskilda ärendet bygger inte på den enskildes specifika situation och behov. Inte heller datum, namn och befattning på den som gjort ställningstagandet att inte inleda utredning är dokumenterat på ett godtagbart sätt. Den enskildes situation behöver uppmärksammas och dokumenteras för att nämnden ska kunna bedöma om utredning bör inledas eller ej.

Ansökningar om bistånd

I de granskade kommunerna förekommer det, om än inte i så stor utsträckning, att olika former av ansökningar om bistånd hanteras som en förhandsbedömning och avslutas med att utredning inte inleds. Ansökan om bistånd kan avse såväl hjälp

mot missbruk som ansökan om ekonomiskt bistånd, bostad m.m. Då ansökan hanteras inom ramen för en förhandsbedömning resulterar det i att den enskilde inte har möjlighet att överklaga eventuella avslagsbeslut vilket hade varit möjligt om den hade hanterats som en ansökan om bistånd. Detta innebär en rättsförlust för den enskilde.

Kränkningar och bristande respekt för människors integritet

Hembesök på nämndens initiativ, kontakter med andra än den enskilde och provtagningar för påvisande av droger förekommer i fallande skala. Hembesök och externa kontakter är vanligast medan provtagningar enbart förekommer i ett par av de granskade kommunerna. Sådana åtgärder får inte ske vid förhandsbedömning utan enbart inom en utredning som avslutas med ett beslut. I praktiken är utredning inledd när sådana åtgärder vidtas.

Innehåll

Förord	3
Fakta om förhandsbedömningar	4
Sammanfattning och slutsatser	5
Barn och unga uppmärksammas inte	5
Bristande motiveringar till beslut.....	5
Ansökningar om bistånd	5
Kränkningar och bristande respekt för människors integritet.....	6
Inledning	8
Förhandsbedömning är en första värdering av utsatta personers hjälpbehov	9
Unga 18-20 år riskerar att hamna mellan stolarna	9
Risker att missa skyddsbedömning av barn	9
Kravet att motivera beslutet.....	10
Rättssäkerhet i handläggningen	11
Hembesök och provtagningar.....	12
Bilaga 1 - Tillvägagångssätt.....	13
Bilaga 2 - Exempel från tillsynen på motiveringar där förhandsbedömningen inte ledde till utredning	14

Inledning

I den löpande tillsynen, regeringsuppdrag, media och enskilda klagomål har det framkommit att socialnämndernas hantering av inkomna anmälningar är ett problemområde. IVO:s uppgift som tillsynsmyndighet är att bevaka att lagar och författningar följs för att tillse att medborgarna får en säker vård och omsorg av god kvalitet. Genom att belysa bristerna och ställa dem mot faktiska lagkrav kan rapporten fungera som ett stöd till nämnderna och deras personal i arbetet att utveckla kvaliteten och säkerheten i verksamheten.

Det är befogat att ställa frågan om varför samma brister inom socialtjänsten återkommer eller inte åtgärdas trots att även tidigare granskningar har visat samma brister avseende förhandsbedömningar som inte leder till utredning. Ett exempel finns på en granskning som genomfördes i en av de berörda kommunerna redan 2008¹. Där framkommer samma brister som i den aktuella granskningen avseende förhandsbedömningar. Den granskningen ingick i det så kallade barnuppdraget och resulterade i ett åtgärdsbeslut även då. Bristerna innebär uppenbara risker som kan medföra tragiska konsekvenser för enskilda och deras närstående. Detta kostar också samhället mycket pengar.

Det kan finnas samma brister och orsaker till bristerna i landets övriga kommuner. Det kan därför finnas anledning till en fortsatt granskning av nämndernas hantering av förhandsbedömningar.

Efter IVO:s Tillsynskampanj i Sörmlands kommuner har flera kommuner utanför Avdelning mitts region hört av sig med frågor avseende förhandsbedömningar som leder till att utredning inte inleds. Det tycks finnas oklarheter om vad som ska ingå i en förhandsbedömning och även vilka åtgärder som kan och får genomföras inom ramen för densamma.

¹ Länsstyrelsens beslut 701-13234-2007

Förhandsbedömning är en första värdering av utsatta personers hjälpbehov

Den aktuella tillsynen var riktad mot vuxna över 18 år som kan vara i behov av insatser från socialtjänsten. Underlaget bestod av 149 granskade förhandsbedömningar i Sörmlands samtliga kommuner från tidsperioden mars 2014 och ett år tillbaka i tiden. Ungefär var tionde förhandsbedömning granskades och antalet per kommun uppgick till max 15 förhandsbedömningar, beroende på kommunens storlek.

Unga 18-20 år riskerar att hamna mellan stolarna

I det granskade materialet förekom åtta fall av unga i åldersgruppen mellan 18 och 20 år där IVO ställer sig tveksam till beslutet att inte inleda utredning. Anmälningarna handlade om ett destruktivt eget beteende. I sådana situationer är det angeläget att utreda om det finns behov av samhällsinsatser för att öka förutsättningarna för en god utveckling.

Det framgår av 11 kap 1 a § (SoL) socialtjänstlagen att nämnden ska göra bedömningar av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd, vilket i flera fall inte hade skett avseende unga mellan 18 och 20 år. IVO:s slutsats är att genom att skyddsbedömningar inte görs är risken stor för att nämnden inte uppmärksammar att dessa unga skulle kunna omfattas av bestämmelserna i LVU².

En bidragande faktor till att unga vuxna inte uppmärksammas kan vara att de hamnar mellan stolarna för det som utreds av barnhandläggare respektive vuxenhandläggare. Utvecklingen från ungdom till vuxen utgör en dynamisk mognadsprocess där en tydlig brytningstid mellan det förra och det senare sällan finns. Den professionella rollen för socialtjänsten i förhandsbedömningar innebär att göra avvägningar och bedömningar i förhållande till den situation som har föranlett anmälan.

Granskningen visar på att fler utredningar än idag bör inledas för att förebygga att ungas situation får tragiska konsekvenser för inte bara dem själva, utan också närstående och samhället i stort.

Risker att missa skyddsbedömning av barn

Ett bifynd i sammanhanget var att det i underlaget förekom tretton övriga ärenden, däribland kvinnofridsbrott, där barn var involverade och där det inte framgick om socialtjänsten hade gjort någon skyddsbedömning av barnens situation. Vidare saknades dessutom uppgift om att någon utredning inte hade inletts i 23 procent av anmälningarna.

² Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

IVO drar slutsatsen att rutiner för praktisk tillämpning av socialtjänstlagens 11 kap. 1 a § (SoL) ännu inte har införts i kommunernas verksamhet. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2013. Paragrafen reglerar hanteringen av anmälningar som kommer in till nämnden och innebär att när en anmälan rör barn eller unga ska nämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. Bedömningen ska dokumenteras.

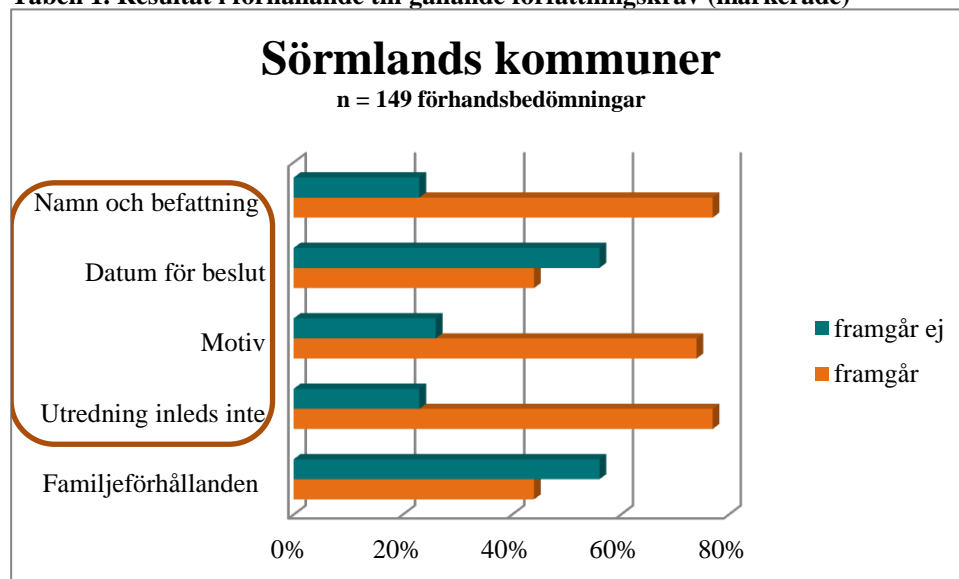
Utredningar avseende vuxna personer regleras i 11 kap. 1 § SoL. I nämnda paragraf står det att ”socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden”. Med andra ord har nämnden utredningsskyldighet beträffande sådant som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Ett observandum som framkom i analysen är att det förekommer handböcker inom området som innehåller felaktigheter. Detta är olyckligt, eftersom det ofta är lättare att läsa en handbok än att gå till källan, lagen och dess förarbeten. I några av handböckerna står det felaktigt att ”en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL får inte inledas mot någon vuxen persons vilja, om utredningen avser henne eller honom själv”. Det stämmer inte överens med den faktiska lagtexten vilket ansvariga för kommande upplagor av handböckerna har uppmärksamats på.

Kravet att motivera beslutet

Vid IVO:s granskning framkom det brister i tillämpningen av samtliga punkter i 3 kap. p. 1-4 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL (se tabell nedan). Exempelvis saknades motiveringar till beslut i 26 procent av förhandsbedömningarna. I 74 procent av fallen var motiveringarna till ställningstagandet att inte inleda utredning knapphändiga eller kvalitetsmässigt tveksamma. Det förekom även standardmotiveringar som exempelvis ”...kriterier för LVM ej uppfyllda”, oavsett innehållet i anmälningarna (för fler exempel se bilaga 4).

Tabell 1. Resultat i förhållande till gällande författningskrav (markerade)



Genom att motiveringar saknas, är bristfälliga eller standardiserade, har inte den enskildes situation och behov uppmärksammats. Varje förhandsbedömning är en unik bedömning som rör en enskild individ med ett unikt problem. Med tanke på den enskilde individens specifika behov är inte en standardbedömning tillämplig. En förhandsbedömning är bristfällig om författningskrav som namn och befattning på beslutsfattare, datum för beslut, motiveringen till ställningstagandet att inte inleda utredning eller att utredning inte inleds saknas. En bakomliggande orsak till bristfällig förhandsbedömning kan vara att underskrift av beslutsfattaren inte görs samtidigt som beslutet om att inte inleda utredning fattas. Bristerna kan även botten i otydliga rutiner eller okunskap om vad en förhandsbedömning ska innehålla. Regelbundna kontroller av att de egna rutinerna fungerar, är kända och följs förbättrar dokumentationen av förhandsbedömningar.

Datasystemen ser olika ut i olika kommuner. Det kräver utbildning av användarna för att de ska kunna hantera datasystemet i arbetet. Då det saknas nationella mallar för exempelvis förhandsbedömningar är kraven också höga på beställaren i samband med upphandling av datasystem som ska anpassas till kommunernas behov.

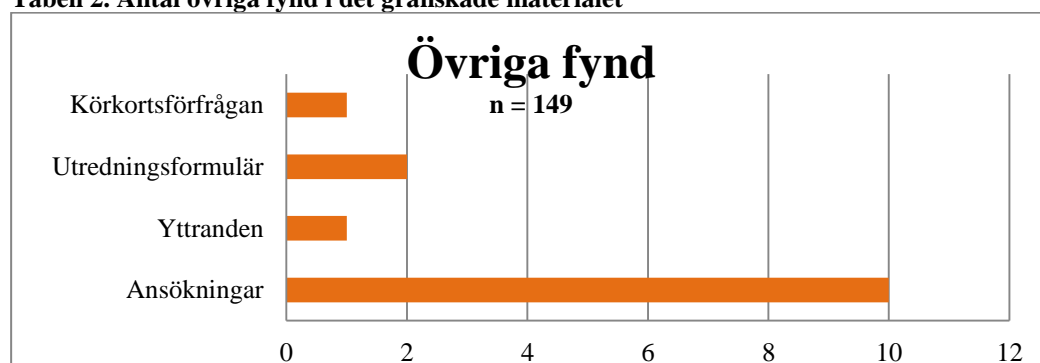
Av 3 kap. p. 1-4 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM, och LSS framgår vad som ska ingå i en förhandsbedömning. Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande att inte inleda utredning enligt 11 kap 1 § SoL ska det dokumenteras. Av dokumentationen ska framgå

1. att en utredning inte inleds,
2. datum, (år, månad, dag) för ställningstagandet,
3. en motivering till ställningstagandet, och
4. namn och befattning på den som gjort ställningstagandet.

Rättssäkerhet i handläggningen

I cirka 7 procent av det granskade materialet fann IVO ansökningar om olika former av bistånd som hanterats inom ramen för en förhandsbedömning.

Tabell 2. Antal övriga fynd i det granskade materialet



IVO:s slutsatser är att inom området vuxna, vid exempelvis missbruk, kan det vara svårt att särskilja vad som kan vara en ansökan om bistånd och vad som handlar om något annat. Då någon enskild ansöker om bistånd hos socialnämnden ska alltid en utredning påbörjas utan dröjsmål. En ansökan om bistånd ska följas av en utredning som resulterar i ett beslut som det finns möjlighet att överklaga.

Både språkförbistringar och att samtalen kan vara ostrukturerade samt osammanhängande verkar vara en bidragande orsak till att ansökningar har handlagts inom ramen för förhandsbedömningar.

IVO vill dock understryka att nämnden har en skyldighet att ta reda på om den enskilde ansökt om bistånd eller inte.

Av 11 kap. 1 § SoL framgår att nämnden ska inleda utredning när ansökan om bistånd inkommer. En grundförutsättning för en rättsäker handläggning är att den enskilde får ett beslut och, i enlighet med 21 § i förvaltningslagen (FL), underrättas om möjligheten att överklaga detta.

Handläggningen av förhandsbedömningar varierar mellan kommunerna. Möjligen har arbetsledares och organisationers syn på i vilka fall det ska inledas utredning betydelse för förhandsbedömningen och för det förslag till beslut som lämnas. Socialtjänstlagen ger dock inte utrymme för så stora variationer i handläggningen av förhandsbedömningar

Hembesök och provtagningar

Det tycks råda osäkerhet bland handläggarna om vilka åtgärder som får utföras inom ramen för en förhandsbedömning. Resultatet visar att hembesök hade utförts i 15 av de 149 granskade ärendena. IVO fann också att enskilda lämnade urinprover för att nämnden skulle bedöma om en utredning skulle inledas. Det kan bero på okunskap om lagar och förordningar, otydliga rutiner, felaktigt skrivna handböcker, försumlighet och hög arbetsbelastning.

Nämnden ska väga det intrång i den personliga integriteten ett urinprov kan tänkas medföra mot de intressen nämnden ska tillgodose. Provtagning är en åtgärd som den enskilde kan uppfatta som starkt integritetskränkande. Oavsett om det är på nämndens initiativ eller om den enskilde själv önskat att lämna prov skulle en utredning ha inletts.

Hembesök kan ske i en förhandsbedömning om den enskilde själv ber om det och då ska det framgå av dokumentationen. Är hembesök påkallat utifrån innehållet i en anmälan ska nämnden inleda en utredning. Hembesök på nämndens initiativ kan uppfattas som starkt integritetskränkande. Alla medborgare i Sverige är skyddade genom 2 kap. 6 § i regeringsformen (RF) mot husrannsakan och liknande intrång från det allmänna. Till det allmänna räknas myndigheter som exempelvis socialnämnder.

Enligt 1 kap. 1 § SoL ska nämndens verksamhet bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. I regeringens proposition 1979/80:1 Om Socialtjänsten, sid 400, framgår det att ett hembesök eller annan individuellt inriktad uppsökande åtgärd bör ses som en inledd utredning.

Bilaga 1 - Tillvägagångssätt

Tillsynen har bedrivits som ett pilotprojekt enligt en tillsynsmetod som kallas Tillsynskampanj och innebär i korthet:

- avgränsning till ett specifikt problem/risk
- tidsbegränsad tillsynsaktion där många inspektörer deltar samtidigt
- kort handläggningstid då besluten skickas efter slutförd beslutskonferens.

Pärmarna med förhandsbedömningarna i Sörmlands 9 kommuner och en stadsdelsnämnd³ granskades under en och samma dag under en förannmäld inspektion. Ungefär var tionde bedömning granskades, med början från mars 2014 och ett år tillbaka i tiden, med utgångspunkt från gällande författningskrav. Antal granskade bedömningar uppgick till mellan 10- 15 per kommun beroende på kommunens storlek. Tillsynen avgränsades till att endast granska anmälningar som avser personer från 18 år. Det var endast förhandsbedömningar som inte lett till utredning som granskades. Eventuella bifynd av allvarlig karaktär hanterades separat.

En beslutskonferens i nära anslutning till inspektionerna planerades in där även enhetschef och enhetsjurist ingick. Inspektörer, chef och jurister diskuterade resultatet av granskningen och kom fram till en samstämmig bedömning. En jurist och en utredare bearbetade sedan besluten för att få största möjliga likhet i bedömningar, formuleringar och utförande. Besluten expedierades inom en månad efter att inspektionen hade utförts.

Kommunerna fick en månad på sig att redovisa vidtagna åtgärder. För de åtgärder som planerades skulle en tidsplan och ansvarig för utförandet uppges. En analysgrupp tillsattes på IVO för att, genom en innehållsanalys, analysera bakomliggande orsaker till bristerna för att finna teorier till att samma brister kvarstod som tidigare ärenden och tillsyner hade visat. Även kommunernas redovisade vidtagna åtgärder diskuterades vid en ny beslutskonferens för att göra en samlad bedömning om deras vidtagna åtgärder var tillräckliga.

³ Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs, Torshälla stads nämnd, Trosa och Vingåker

Bilaga 2 - Exempel från tillsynen på motiveringar där förhandsbedömningen inte ledde till utredning

Citat från förhandsbedömningarna

”Besök av man som ’inte var uppenbart påverkad, hade prydligt yttre’. Allvarlig anmälan från polisen om missbruk och domar avseende narkotikabrott senaste året. Förnekade heroinmissbruk men medgav förekomst av amfetamin samt ADHD-medicin. Tackade nej till stöd. Kriterier för LVM bedömdes inte föreligga. Ingen utredning.”

”Den enskilde vill ej, saknas underlag för LVM. Kuratorsanmälan uttrycker oro för missbruk, självmordsförsök, brister på alla plan. Säger att han planerar självmord om några månader.”

”Flera drogutlösta psykoser. Läkarutlåtande om risk för fysisk och psykisk ohälsa. Uppger sig ha använt droger på familjehem. Inget skäl till att inleda LVM-utredn. Svårt att klara drogfrihet på familjehemmet.”

”Ej tillräckliga skäl att inleda utredning enl. SoL el 7 § LVM”. Anhöriga orolig för 24-åringens alkoholmissbruk som eskalerat. Den enskilde upplevs som personlighetsförändrad, drar sig undan och är med i ett gäng”.

.....”kriterium för LVM ej uppfyllda”.

Inspektörernas anteckningar

Avslutas samma dag trots att polisen förmedlat ansökan om bistånd. Mannen sökte polisen och bad om hjälp – infobrev skickas till mannen. 19 åring, ingen skyddsbedömning.

Lite info i bedömningen. Relation och hemmavarande barn framgår ej förutom i polisanmälan. Två raders bedömning.

Skolan rapporterar om sporadiskt drogmisbruk. 19-åring ingen skyddsbedömning.

Hembesök har utförts utan föregående kontakt med den enskilda.

19-åring – ingen skyddsbedömning gjord. Kallas till samtal en månad efter anmälan. Får information om öppna insatser, då det inte framkommit anmälan om oro från anhöriga eller annan myndighet finns inte skäl att inleda utredning mot hans vilja.

Förhandsbedömningen tog fyra månader. Oklart i dokumentationen på vilket sätt den enskilde var delaktig i att kontakt med vuxenhandläggare togs.

Våld mot kvinna av sambo/man. Revolver mot panna och muntligt hot om att döda. Blir erbjuden stöd/hjälpinsatser. Uppföljning av den enskildes situation framgår ej”.

Barnet nämns men saknas i bedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL.

Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde
Rapport från ett pilotprojekt i Sörmland våren 2014
Artikelnr: IVO 2014-18
Utgiven i september 2014

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