



Skyddsnätet som inte får brista

Socialtjänstens hantering av orosanmälningar för barn och unga
– anmälningar som inte har lett till utredning

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 2015-101

Omslag | Svensk Information

Foto | Mostphotos

Utgiven | www.ivo.se, december 2015

Förord

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet och inom hälso- och sjukvården. I det uppdraget ingår att myndigheten regelbundet ska återföra sammanställda resultat och iakttagelser från sin tillsyn. Denna rapport är en del av den återföringen.

Tillsynen som rapporten grundar sig på har utförts i två etapper, där del ett omfattar en granskning av sex kommuner och del två omfattar en granskning av fem kommuner. Alla de granskade anmälningarna är sådana som inte har lett till utredning.

Rapporten är framtagen av utredaren Johanna Nilsson vid avdelning sydöst. Delaktiga i tillsynen har varit inspektörerna Ingela Hansson, Christina Hemborg, Cecilia Lobos, Mattias Nilsson, Per Håkan Nordström, Marica Rostedt och enhetschefen Erik Kangeryd vid enheten som arbetar med tillsyn av socialtjänsten. Avdelning sydöst har tillsynsansvar över vård- och omsorgsgivare i sammanlagt tre län: Jönköpings län, Kalmar län och Östergötlands län.

Gunilla Hult Backlund

Generaldirektör

December 2015

Sammanfattning, diskussion och slutsatser

I den tillsyn som rapporten grundar sig på har IVO granskat hur socialtjänsten i elva kommuner hanterar förhandsbedömningar i samband med orosanmälningar för barn (0–17 år) och unga (18–20 år). Rapporten återger IVO:s iakttagelser från tillsynen och ska svara på om barns och ungas behov av skydd och stöd blir tillräckligt genomlysta. Rapporten sätter också in resultatet från tillsynen i ett större sammanhang, det vill säga speglar socialtjänstens hantering av orosanmälningar mot bland annat kommunernas personalsituation och ekonomiska verklighet. Alla de anmälningar som har granskats är sådana som inte lett till utredning.

En verksamhet med bristande kvalitet

Orosanmälningar är ett sätt för människor i ett barns omgivning att anmäla missförhållanden eller misstanke om sådana. Missförhållanden kan röra allt från eftersatt trygghet till att ett barn blir utsatt för våld. En anmälan görs till socialtjänsten, som ska bedöma om det finns behov av skydd och stöd för barnet eller den unge. Orosanmälningar är ett system som man kan säga utgör barnets och den unges yttersta skydd. Det är den sista maskan i skyddsnätet, som inte får brista. Om så sker kan konsekvenserna bli mycket allvarliga. Marginalerna kan dessutom ibland vara små och behovet av en väl fungerande verksamhet av hög kvalitet är därför stort. Det är sammanfattningsvis höga krav som i dag ställs på socialtjänsten.

IVO konstaterar att det finns brister som återkommer i flera av kommunerna.

- ⊗ Barnperspektivet behöver stärkas
- ⊗ Förhandsbedömningarna är ibland alltför omfattande och drar ut på tiden
- ⊗ Skyddsbedömningarna brister
- ⊗ Fler anmälningar borde leda till utredning
- ⊗ De unga mellan 18–20 år faller mellan stolarna

Socialtjänstens verksamhet behöver därför utvecklas för att kunna säkerställa hela handlägningsprocessens kvalitet och barnens och de ungas behov av skydd och stöd. Denna slutsats ligger väl i linje med andras studier¹ och egna granskningar² som IVO har genomfört.

¹ Som exempel kan nämnas Gegner H. (2009), *Förhandsbedömningar i barnavårdsärenden – tre kvantitativa studier med fördjupning*, skriftserie 2009:5, FoU Skåne.

² Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Återföringsdialog – tillsyn av förhandsbedömningar gällande barn och unga*, Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde*, Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga?*

Hanteringen är inte rättssäker

IVO ser att liknande brister återkommer i flera kommuner. Samtidigt noterar IVO att det också är stor skillnad mellan kommunerna. I en kommun har exempelvis alla de granskade anmälningarna en dokumenterad skyddsbedömning. I en annan kommun saknas en dokumenterad skyddsbedömning för över hälften av de granskade anmälningarna. Hanteringen blir rättsosäker om det inte är innehållet i anmälan som i huvudsak styr vilka åtgärder som socialtjänsten vidtar, utan vilken kommun som råkar hantera anmälan.

Stora utmaningar för socialtjänsten

Det finns flera olika förklaringar till varför situationen ser ut som den gör i de kommuner som har granskats. Det kanske mest påtagliga är den ansträngda personal- och arbetssituation, som flera av kommunerna vittnar om. Denna problematik är inte specifik för just de kommuner som har ingått i IVO:s granskning, utan återkommer på flera håll i landet och är ett mer generellt problem för barn- och ungdomsvården. Ett problem som måste lösas om kvaliteten i verksamheten ska kunna öka.

En annan faktor som kan påverka verksamhetens kvalitet är den ekonomiska verkligheten. En ansträngd kommunal ekonomi kan påverka socialtjänstens verksamhet negativt, både direkt och indirekt. Därmed inte sagt att det alltid är så. Kommunens storlek kan också spela in. I dessa avseenden kan kommuner som krymper ha särskilda förutsättningar som kräver särskilda lösningar.

Den kanske viktigaste frågan man måste ställa sig i förhållande till tillsynens resultat är vilka förutsättningar som kommunen faktiskt har för att kunna göra ett bra jobb. Har de ett omöjligt uppdrag i den verklighet de befinner sig? Svaret på den frågan är inte enkel och inte heller IVO:s sak att svara på. Men frågan måste lyftas eftersom kommunernas lagstadgade skyldigheter står fast, samtidigt som de står inför flera stora utmaningar. Utmaningar som i dagsläget går ut över de barn och unga som är de mest utsatta.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning, diskussion och slutsatser.....	4
Barns och ungas rätt till skydd och stöd	7
Orosanmälningar	7
Vem anmäler och vad?.....	8
Socialtjänstens skyldighet	9
Om skyddsnetet brister.....	10
En verksamhet med stor förbättringspotential	12
Det kommunala självbestämmandet slår igenom	12
Barnperspektivet behöver stärkas	13
Alltför omfattande förhandsbedömningar.....	14
Förhandsbedömningarna drar ibland ut på tiden	15
Bristande skyddsbedömningar	16
Fler anmälningar borde leda till utredning	16
De unga faller lätt mellan stolarna	16
De kommunala förutsättningarna.....	18
En ansträngd personal- och arbetssituation	18
Ledningssystemen behöver anpassas	19
Kan organisationen ha betydelse?	20
Den ekonomiska verkligheten	21
Särskilda utmaningar för kommuner som krymper.....	22
Situationen kräver en helhetssyn	23
Bilaga 1:	
Så här har vi gått tillväga	25
Projektbeskrivning	25
Avgränsning.....	25
Tillsynens utformning och omfattning	25
Underlag för rapporten	26

Barns och ungas rätt till skydd och stöd

Det är vårt gemensamma ansvar att se till att barn och unga inte far illa. Barns rättigheter slås fast i bland annat barnkonventionen som antogs av FN:s generalförsamling 1989. Konventionen har fyra huvudprinciper: alla barns lika värde, barnets bästa ska komma i främsta rummet, barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling samt barnets rätt att göra sin röst hörd och vara delaktig. Sverige antog konventionen 1990 och har beaktats i utformningen av socialtjänstlagen (2001:453).

Ansvar för att barn inte far illa har vi att leva upp till både som privatpersoner och som yrkesverksamma personer. För att kunna trygga barns behov av skydd och stöd i utsatta situationer har samhället byggt upp ett system som baserar sig på anmälningar från allmänhet och yrkesverksamma, oftast så kallade orosanmälningar³. Man kan säga att det är ett system som utgör barnets yttersta skydd. Det är den sista maskan i skydds nätet som inte får brista.

Orosanmälningar

Orosanmälningar är ett sätt för människor i ett barns omgivning att anmäla missförhållanden eller misstanke om sådana.⁴ Missförhållanden kan röra allt från skolk, snatteri och eftersatt trygghet, till att ett barn blir utsatt för våld eller andra övergrepp. Det vill säga både egen beteendeproblematik och missförhållanden i hemmet. Man behöver inte ha några bevis för sin oro eller misstanke och anmälan kan göras anonymt. Anmälan kan vara skriftlig eller muntlig.

Allmänheten har ingen skyldighet att anmäla en misstanke om att ett barn far illa, men är enligt socialtjänstlagen uppmanad att anmäla. Många yrkesgrupper, bland annat personal i hälso- och sjukvården, tandvården, förskolan, skolan, socialtjänsten och polisen, har däremot en *skyldighet* att anmäla (gäller endast för barn under 18 år). Dessa personer kan inte heller välja att vara anonyma. Enligt barnskyddsutredningen⁵ är det dock ofta så att en anmälan inte görs alls, i synnerhet vad gäller barn i förskoleåldern, vilket naturligtvis kan vara negativt för både individ och samhälle.

Yrkesverksamma är inte skyldiga att anmäla när det handlar om unga personer mellan 18 och 20 år. Inte heller är allmänheten rekommenderad att anmäla för denna grupp. Däremot är det inget utifrån socialtjänstlagen som hindrar att yrkesverksamma och allmänhet anmäler missförhållanden eller misstanke om sådana till socialtjänsten för unga personer.⁶ Det är i många situationer viktigt för att kunna ge unga det skydd och stöd de behöver.

³ Det vill säga anmälningar rörande barn som far illa eller som riskerar att fara illa, i enlighet med 14 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL).

⁴ Regleras i 14 kap. 1 och 1 c §§ SoL.

⁵ SOU 2009:68, Lag om stöd och skydd för barn och unga.

⁶ Anmälaren måste dock beakta de ev. sekretessregler som gäller för sin verksamhet.

Vem anmäler och vad?

På grund av anmälningsplikten görs de flesta anmälningarna av yrkesverksamma. I en studie från 2012 har Socialstyrelsen konstaterat att den största delen av anmälningarna kommer från polisen och från skolan.⁷ En mindre andel görs av exempelvis förskolan. Benägenheten att anmäla har ökat under senare år.

De anmälningar som IVO har granskat avser bara sådana som inte har gått vidare till utredning. Tillsynen visar dock att vem som anmäler ligger i linje med Socialstyrelsens tidigare iakttagelser. Diagram 1 nedan visar hur anmälningarna fördelar sig. Diagrammet baserar sig på de ärenden som har granskats i del två i denna tillsyn, som omfattar ett urval av anmälningar från fem kommuner, där IVO för respektive anmälan har registrerat typ av anmälare och vilken omständighet som orsakat anmälan.⁸

De anonyma anmälarna är sannolikt överrepresenterade bland de anmälningar som inte går vidare till utredning. Studier visar att anmälningskällan påverkar bedömningarna. Trots att andelen anmälningar från privatpersoner i vissa kommuner är hög, är sannolikheten lägre att utredning inleds.⁹

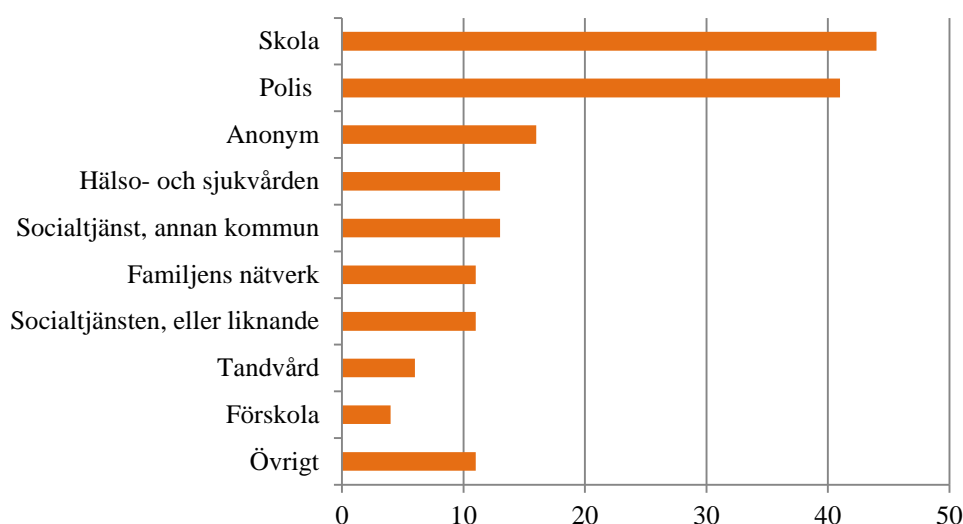


Diagram 1 Antal orosanmälningar sorterade efter anmälare.

Något fler anmälningar är föranledda av faktorer i hemmet än av individens eget beteende (vissa anmälningar grundar sig dock på både och). Diagram 2 nedan visar att bristande omvårdnad är den vanligaste faktorn i hemmiljön som orsakar en anmälan till socialtjänsten.

⁷ Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.

⁸ Del ett av tillsynen omfattar en granskning av sex andra kommuner. Läs mer om metod och tillvägagångssätt i bilaga 1.

⁹ Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.

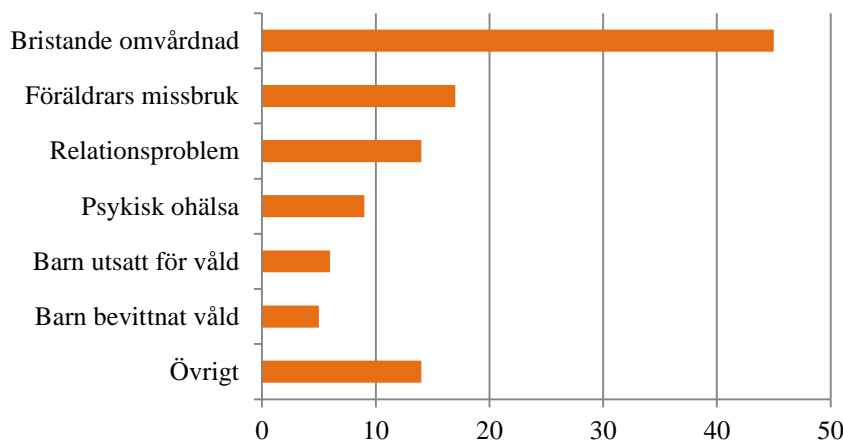


Diagram 2 Antal anmälningar sorterade efter anmälningsorsak (hemmiljö).

Anmälningar som har gjorts på grund av barnets eller den unges eget beteende fördelas i enlighet med diagram 3.

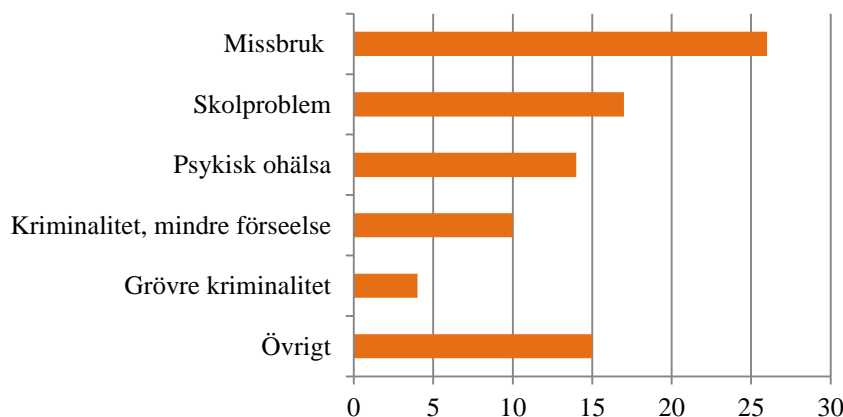


Diagram 3 Antal anmälningar sorterade efter anmälningsorsak (eget beteende).

Anmälarer och innehållet i anmälan hänger ihop. IVO:s granskning visar att polisen ofta anmäler på grund av faktorer som eget missbruk och kriminalitet. Hälso- och sjukvården anmäler ofta på grund av faktorer som bristande omvårdnad och psykisk ohälsa. Förskolan anmäler främst bristande omvårdnad. Skolan däremot anmäler en rad olika missförhållanden, allt från relationsproblem, skolproblem, kriminalitet, bristande omvårdnad, psykisk ohälsa och våldsutsatta barn. De anonyma tipsen avser framförallt bristande omvårdnad och föräldrars missbruk.

Socialtjänstens skyldighet

När en anmälan kommer in som rör ett barn eller en ung person ska socialtjänsten göra en bedömning om barnet eller den unge har behov av omedelbart skydd, en så kallad skyddsbedömning¹⁰. Om behov av skydd är aktuellt kan det föranleda olika

¹⁰ Regleras i 11 kap. 1 a § SoL. En skyddsbedömning ska göras samma dag eller senast dagen efter det att en anmälan kommer in till socialtjänsten, vilket framgår av prop. 2012/13:10, s.60.

insatser beroende på vilka omständigheter som är aktuella. Det kan i vissa allvarigare situationer leda till ett omedelbart omhändertagande enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Socialtjänsten ska i sin så kallade förhandsbedömning¹¹ bedöma om det finns behov att inleda en utredning, som i sin tur ska klarlägga om det som har kommit in via anmälan kan föranleda någon åtgärd från nämndens sida. Under förhandsbedömningen kan socialtjänsten behöva prata med vårdnadshavare, anmälare och även barnet självt. Förhandsbedömningen får ta högst 14 dagar från det att anmälan kom in.

Om socialtjänsten efter förhandsbedömningen kommer fram till att situationen är sådan att den kan föranleda någon åtgärd från nämndens sida ska man besluta om att inleda en utredning¹². Utredningen ska klarlägga om det finns behov av skydd och stöd. Om det gör det ska utredningen leda fram till ett beslut om vilka eventuella åtgärder från socialtjänsten som behöver sättas in. Det finns en rad olika öppna och frivilliga insatser som familjer i dag kan ta del av. De åtgärder kommunen beviljar kan också handla om att förhindra att liknande situation uppstår igen. Socialtjänstens utredning ska vara avslutad senast inom fyra månader¹³.

Om ärendet handlar om misstanke om att barnet eller den unge är utsatt för våld eller lever med våld i sin familj, ska socialtjänsten inte göra någon förhandsbedömning i vanlig mening. Då ska socialtjänsten istället, *utan dröjsmål*, inleda en utredning om behovet av skydd och stöd¹⁴.

Barnets bästa ska särskilt beaktas genom hela handläggningsprocessen¹⁵.

Om skyddsnetet brister

Som tidigare nämnts är orosanmälningar ett system som utgör barnets yttersta skydd. Om det skyddet brister kan konsekvenserna bli mycket allvarliga, vilket illustreras av nedanstående lex Sarah-anmälan, upprättad av socialtjänsten och inkommen till IVO 2013. Anmälan visar tydligt att marginalerna ibland kan vara små och att behovet av en väl fungerande verksamhet av god kvalitet är stort. Det visar vilka höga krav som i dag ställs på socialtjänsten.

En av socialtjänstens svåraste men också viktigaste uppgifter är att göra bedömningar som leder till avvägda insatser till skydd för barn och unga. Ju allvarigare risk eller fara desto snävare blir utrymmet för felbedömningar. Det hör också till sakens natur att riskbedömningar i olika skeden måste göras även med utgångspunkt från begränsad information.

Utdrag från lex Sarah-anmälan 2013

¹¹ Regleras i 11 kap. 1 a § SoL

¹² Regleras i 11 kap. 1 § SoL

¹³ Regleras i 11 kap. 2 § SoL

¹⁴ Regleras i 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4

¹⁵ Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas, detta regleras i 1 kap 2 § SoL.

Utdrag från lex Sarah-ärende 2013

Socialkontoret tog av en förälder emot en orosanmälan som innehöll uppgifter om allvarliga hot från barnets andra förälder. Samtidigt fanns uppgift om att föräldraparet var inbegriper i en rättsprocess om vårdnad och umgänge, men också att de inom kort skulle påbörja samarbetsamtal för att försöka lösa konflikten.

En riskbedömning gjordes som utmynnade i att det inte förelåg någon omedelbar fara för barnet och att det därför inte fanns grund för ett akut ingripande. Man beslutade också att avstå från att inleda utredning. Bakom bedömningen att avstå från utredning låg vetskapen om att föräldrarna skulle komma att inleda samarbetsamtal och den ena förälderns bedömning av att det inte fanns någon akut risk för att den andre föräldern skulle verkställa sina hot.

Efter att Barncentrum, som fått uppdraget att genomföra samarbetsamtal, konstaterat att det saknades förutsättningar att driva samarbetsamtalen, tog samtalsledaren kontakt med socialkontoret. Detta med syftet att förmedla sin oro gällande de hot som den ena föräldern fortfarande upplevde från den andra föräldern. Vid denna kontakt konstaterades att orosanmälan inte lett till att någon utredning hade öppnats.

Det framkom senare att barnet i familjen misstänkts ha bragts om livet av den ena föräldern.

Socialtjänstens uppgift att skydda barn och unga från skadlig behandling har inte uppfyllts i det aktuella fallet. Med hänsyn till de riskindikationer som funnits i ärendet är slutsatsen att agerandet från socialkontoret i det aktuella fallet uppvisat en allvarlig brist. Det samlade intrycket är att socialkontoret avhände sig frågan om barnets behov av skydd alltför snabbt och med stöd av ett bristande underlag.

Omständigheter som talar för att handlingslinjen borde ha varit mer aktiv är:

Hot som inbegriper att skada och döda barn är extremt. Detta kan vara tecken på en allvarlig avvikelse som borde ha fått "varningsklockor" att ringa.

Det går inte att utesluta att vuxna i konfliktsituationer kan låsa in sig i fientliga fixeringar och därmed vara benägna att ta till extrema handlingar. Kombinerat med den ena förälderns uttalade hot borde omständigheterna tolkats som en förstärkt indikation om en pågående risk.

Det fanns mycket liten kunskap om familjen förutom de uppgifter som lämnades av den ena föräldern. Detta borde tillsammans med övriga omständigheter vara en grund för att genom utredning vidta den kartläggning som behövs.

En verksamhet med stor förbättringspotential

Barnets bästa har utgjort grunden för IVO:s aktuella granskning av kommunernas hantering av orosanmälningar. Myndigheten har kunnat konstatera att det finns brister på ett antal olika områden som återkommer i flera av kommunerna. Socialtjänstens verksamhet behöver utvecklas ytterligare för att kunna säkerställa hela ärendeprocessens kvalitet och barnens och de ungas behov av skydd och stöd.

Det kommunala självbestämmandet slår igenom

Hantering av orosanmälningar ser olika ut mellan kommunerna och alla har sitt eget sätt att organisera sig på. De flesta kommunerna har någon form av mottagningsfunktion som är specialiserad på att ta emot anmälningar. Flera kommuner samarbetar med andra kommuner för att kunna hantera de anmälningar som kommer in efter kontorstid och på helger.

Mängden anmälningar skiljer sig mycket åt mellan kommunerna, men kommunerna varierar också i storlek. Relaterat till antalet invånare och barn varierar mängden anmälningar i enlighet med tabell A nedan. Antal anmälningar baserar sig på det antal som kommunerna själva har rapporterat in.

Tabell A Ärenden per tusen invånare* i respektive granskad kommun, antal.

DEL1 KOMMUN	ANTAL ANM./INV.	ANTAL ANM./BARN	ANTAL INV. 31 DEC 2014	ANTAL BARN 31 DEC 2014	ANTAL ANM. JAN-SEPT 2014
Kommun	11	35	26 301	8 245	288
Kommun	16	53	19 714	5 985	318
Kommun	17	66	7 657	1 942	129
Kommun	18	60	16 598	4 969	298
Kommun	22	76	13 738	3 883	296
Kommun	23	78	21 150	6 360	496
DEL 2 KOMMUN	ANTAL ANM./INV.	ANTAL ANM./BARN	ANTAL INV. 31 DEC 2014	ANTAL BARN 31 DEC 2014	ANTAL ANM. JUL 2014- MARS 2015
Kommun	10	36	9 795	2 726	99
Kommun	11	35	26 647	8 111	281
Kommun	13	44	11 472	3 352	147
Kommun	24	83	13 057	3 759	312
Kommun	30	96	13 229	4 205	402

* Källa: SCB befolkningsstatistik 31 december 2014. Antal barn avser antal invånare 0-17 år.

Socialtjänsten i den sjätte kommun tar alltså emot dubbelt så många anmälningar som socialtjänsten i den första kommunen i detta avseende (del 1). Och socialtjänsten i den elfte kommunen tar emot tre gånger så många anmälningar som socialtjänsten i den sjunde kommunen (del 2).

IVO:s granskning har inte omfattat en analys av varför anmälningsfrekvensen skiljer sig åt mellan de granskade kommunerna och det är därför svårt att ange orsakerna till skillnaderna ovan. En möjlig förklaring kan vara att samarbetet med exempelvis polis, skola och barnomsorg fungerar olika. I en studie från 2012 har Socialstyrelsen¹⁶ på nationell nivå kunnat se att de minsta kommunerna generellt sett har färre anmälningar per invånare. Detta går inte riktigt att utläsa av tillsynens underlag, men å andra sidan är alla kommunerna små och variationerna i storlek dem emellan är relativt liten.

Barnperspektivet behöver stärkas

Genom samtal med de vuxna som befinner sig närmast barnet har man som handläggare möjlighet att skapa sig en bild av vilka risker som är aktuella, vilka behov som barnet har och om det finns anledning för kommunen att inleda utredning eller inte. Men för att kunna göra en mer avvägd bedömning kan de vuxnas berättelse också behöva vägas upp med barnets egna ord och upplevelser. Det finns inget krav på att socialtjänsten ska träffa barnet under förhandsbedömningen, men de ska överväga samtal eller observation. Barnets bästa ska alltid beaktas. Vad gäller unga personer mellan 18-20 år finns det större anledning till samtal eftersom det då inte finns någon vårdnadshavare som kan föra den unges talan.

För del två i tillsynen, som omfattar en granskning av fem kommuner, har IVO för respektive anmälan registrerat om kommunen har haft en kontakt med barnet eller inte. Utfallet visar att socialtjänsten har haft kontakt med barnet eller den unga i drygt var tredje ärende. Hur detta fördelar sig över åldersgrupperna redovisas i tabell B. Ju äldre barnen är, desto vanligare är det att kommunen har kontakt.

Tabell B Antal ärenden där kommunen haft kontakt med barnet/den unga, fördelat per ålderskategori.

ÅLDERSKATEGORI	JA	NEJ	TOTALT	ANDEL NEJ
0-6	9	35	44	80%
7-12	10	21	31	68%
13-17	35	34	69	49%
18-20	12	14	26	52%

Som regel framgår det inte alls av dokumentationen varför man inte har haft kontakt med barn, trots att dokumentation av utebliven kontakt är ett krav sedan 1 januari 2015 (ej unga). För ärendena i ovanstående tabell som avser barn (0–17 år)

¹⁶ Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.

visar granskningen att kommunerna bara i var tionde fall dokumenterar varför barnet inte har kommit till tals.

Alltför omfattande förhandsbedömningar

I flera av kommunerna är förhandsbedömningarna omfattande och kommunen kan då ha tagit kontakt med den berörda familjen, med barnet och med anmälaren vid upprepade tillfällen. I något fall har socialtjänsten använt skattningsformulär om droger och alkohol som man senare har använt som underlag i samtal med den enskilde. Intentionerna med dessa relativt omfattande förhandsbedömningar har ofta varit goda. Handläggarna har velat få in så mycket information som möjligt för att kunna bilda sig en god uppfattning om barnets eller den ungas situation. Men det har också lett till att flera kommuner har vidtagit åtgärder som rent juridiskt inte ryms inom en förhandsbedömning. En åtgärd av det slaget är hembesök, som sker på socialtjänstens initiativ¹⁷. Det används exempelvis i situationer då handläggaren inte har lyckats få tag i familjen på annat sätt. Problemet med hembesök i den inledande fasen är att det kan strida mot kravet på människors självbestämmande och integritet. Utredande samtal är ett annat exempel på åtgärd som inte ryms inom en förhandsbedömning. En annan, mindre vanlig åtgärd, är att man hämtar in uppgifter från andra parter, som exempelvis skola, folktandvård och barnomsorg.

Ur lagstiftarens synvinkel finns det goda skäl för kommunerna att fatta beslut om formell utredning istället för att genomföra omfattande förhandsbedömningar. Det ger kommunen möjlighet att få en tydligare struktur i utredningsarbetet och det är också viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vid utredning blir exempelvis regler om bland annat dokumentation och kommunikering tillämpliga¹⁸.

Av förarbetena till socialtjänstlagen framgår att det i normalfallet bör räcka med en anmälan för att kommunerna ska kunna göra en förhandsbedömning.¹⁹ Bedömningen bör i första hand koncentreras på innehållet i anmälan och kommunens kännedom om den som anmälan berör. IVO ser i tillsynen en helt annan situation ute i kommunerna. Myndigheten kan därmed konstatera att det råder en stor skillnad mellan lagstiftning och praxis i detta avseende. I IVO:s samtal med kommunerna har ledning och personal vittnat om olika orsaker till denna diskrepans. Förutom det som redan nämnts inledningsvis – att man vill ha in så mycket information som möjligt för att kunna göra en korrekt bedömning – har även andra orsaker nämnts. Att genomföra omfattande förhandsbedömningar kan vara en ekonomisk prioritering från kommunens sida för undvika att inleda utredning. Det kan också handla om att det bland personalen finns en föreställning och farhåga om att man inte ”i onödan” vill ”hänga ut” en familj (när en utredning inleds diarieförs ärendet hos socialtjänsten).

¹⁷ Framgår av prop. 1979/80:1 s.400.

¹⁸ Framgår av JO 2003/04 s.207.

¹⁹ Framgår av prop. 2012/13:10, s.59.

Förhandsbedömningarna drar ibland ut på tiden

I några av kommunerna har socialtjänsten lyckats genomföra en förhandsbedömning för samtliga anmälningar inom de lagstadgade 14 dagarna. Men i de flesta fall har kommunerna några ärenden som överskrider denna gräns. Hur många anmälningar, som inte hinner få ett beslut om att inleda utredning eller inte, varierar mellan kommunerna. Anledningen till att tidsgränsen överskrids dokumenteras i princip aldrig, trots att den bara får överskridas om det finns synnerliga skäl.

För del två i tillsynen, som omfattar ett urval av anmälningar från fem kommuner, har IVO registrerat antalet dagar som förhandsbedömningen har tagit, se tabell C. I två tredjedelar av anmälningarna görs en förhandsbedömning inom 14 dagar, med en tidsåtgång på i genomsnitt 8 dagar. I var tredje anmälan har den lagstadgade tidsgränsen på 14 dagar överskridits, med en tidsåtgång på i genomsnitt drygt 20 dagar. En förhandsbedömning har överskridit tidsgränsen med mer än 50 dagar.

Tabell C Antal ärenden där förhandsbedömning sker inom 14 dagar, fördelat per kommun.

KOMMUN	JA	NEJ	TOTALT	ANDEL NEJ
Kommun	32	4	36	11%
Kommun	27	8	35	23%
Kommun	25	9	34	26%
Kommun	16	11	27	41%
Kommun	15	18	33	53%

För de olika ålderskategorierna ser det ut som följer av tabell D. Det är tydligt att ju äldre barnen blir, desto sämre blir kommunernas efterlevnad av tidsgränsen. En orsak till att handläggningen har dragit ut på tiden är att socialtjänsten inte har fått tag på personerna i fråga. Kommunerna vittnar också om att det finns risk för att de mer omfattande förhandsbedömningarna blir liggande på grund av att mer akuta ärenden prioriteras högre.

Tabell D Antal ärenden där förhandsbedömning sker inom 14 dagar, fördelat per ålderskategori.

ÅLDERSKATEGORI	JA	NEJ	TOTALT	ANDEL NEJ
0–6	36	7	43	16%
7–12	23	7	30	23%
13–17	50	17	67	25%
18–20	6	19	25	75%

Tidsintervallet för förhandsbedömningar kan också variera med anledning av vilken oroskategori som anmälan avser. IVO noterar att eget missbruk och grövre kriminalitet har fler anmälningar där tidsgränsen överskridits. Dessa oroskategorier samvarierar med en högre ålder. Faktorer i hemmet, som missbruk, våld, relationsproblem och psykisk ohälsa är kategorier där förhandsbedömningarna i relativt hög grad genomförs inom 14 dagar. Vid föräldrars missbruk har alla ärenden hanterats inom 14 dagar.

Bristande skyddsbedömningar

I en kommun har man en dokumenterad skyddsbedömning i alla de granskade anmälningarna och i några kommuner har man det i alla de anmälningar som rör barn. Detta är emellertid något som brister hos de övriga kommunerna. I något fall har över hälften av anmälningar saknat en dokumenterad skyddsbedömning. Det har i vissa fall även saknats då det har rört sig om att barnet har bevittnat våld eller själv blivit utsatt för våld. Om en skyddsbedömning brister kan det i värsta fall leda till mycket negativa konsekvenser för barnet eller den unga, något som lagstiftningen var menad att skydda dem ifrån.

I de fall som det finns en dokumenterad skyddsbedömning finns det ofta utrymme för förbättringar. Det är ibland svårt att utläsa av underlaget när bedömningen har gjorts och vem som har gjort den. Det är inte heller tydligt vilka bedömningar som har gjorts i de enskilda fallen och IVO uppfattar överlag bedömningarna som standardiserade. Enligt nu gällande lagstiftning²⁰ (sedan 1 januari 2015) ska dokumentationen av en skyddsbedömning bland annat innehålla uppgifter om vilken bedömning som har gjorts och vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning.

Fler anmälningar borde leda till utredning

Inleder kommunen inte en formell utredning vid mer allvarliga anmälningar finns det risk för att barns behov inte utreds ordentligt, eftersom kommunen då inte har möjlighet att kontakta externa parter. Det blir därmed svårt att få en samlad bild av barnets synpunkter och behov. I flera kommuner har det funnits anmälningar som baserar sig på händelser som IVO anser borde ha lett till utredning, men där socialtjänsten har gjort en annan bedömning. Sådana händelser har exempelvis avsett psykisk ohälsa och missbruk hos föräldrar, skolproblem, försummad tandvård, men också våld och övergrepp.

Erfarenheterna från granskningarna tyder på att utredningar i flera fall inte sker för att man förlitar sig på föräldrarnas berättelser utan att ha kontakt med barnen eller de unga. Att kommunen inte inleder utredning kan också bero på att socialtjänsten inom ramen för förhandsbedömningen drar slutsatser i förtid och beslutar att barnet eller den unga inte har behov av insatser från socialnämnden.

De unga faller lätt mellan stolarna

Unga i åldern 18–20 år är en grupp som sticker ut i tillsynsunderlaget.²¹ Överlag gör kommunerna inga skyddsbedömningar för denna grupp och förhandsbedömningarna drar ut på tiden. Att det förhåller sig på detta vis är allvarligt. För del två i tillsynen, som omfattar fem kommuner, har IVO registrerat kommunens skyddsbedömningar för respektive anmälan, se tabell E. Det blir tydligt i sammanställningen nedan att unga i åldern 18–20 år är den mest utsatta gruppen.

²⁰ 5 kap. 4 § SOSFS 2014:5.

²¹ Detta har IVO även noterat i tidigare rapport: *Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde*.

Tabell E Antal ärenden där skyddsbedömning är gjord, fördelat per ålderskategori.

ÅLDERSKATEGORI	JA	NEJ	TOTALT	ANDEL NEJ
0–6	40	4	44	9%
7–12	30	1	31	3%
13–17	60	8	68	12%
18–20	9	17	26	65%

I flera kommuner har det också visat sig att socialtjänsten i samband med skyddsbedömningen har gjort en bedömning enligt lagen om vård av missbrukare (LVM), men inte enligt LVU. Detta trots att LVU enligt lagstiftaren bör användas före LVM.²² Genom LVU har de unga möjlighet att få tillgång till ett mer omfattande skyddsnet. I några fall har socialtjänsten inte gjort en prövning alls, varken gentemot LVM eller LVU, trots att det framkommit uppgifter som gjort att det funnits skäl att överväga tvångsvård.

En orsak till att just de unga faller mellan stolarna kan vara att majoriteten av kommunerna handlägger de flesta av sina ärenden rörande unga 18-20 på socialtjänstens vuxenhet. Där har man ofta ett mer utbrett vuxenperspektiv i handläggningen jämfört med vad man har på barn- och ungdomssidan. Kompetensen om socialtjänstens skyldigheter vad gäller exempelvis skyddsbedömningar är kanske inte lika hög och samarbetet med barn- och ungdomssidan är kanske inte alltid så utbrett. Flera kommuner är också medvetna om denna problematik. Att IVO bara har granskat ärenden som inte leder till utredning kan också påverka tillsynsresultatet.²³

I en granskning från 2015 har IVO sett att det råder ett otydligt ansvar inom psykiatri för elever som har fyllt 18 år.²⁴ Det finns risk för att elever tappas bort mellan elevhälsan, barn och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri om ingen tar ett tydligt ansvar. Att denna åldersgrupp riskerar att falla mellan stolarna i flera verksamheter samtidigt är bekymmersamt.

²² Framgår av prop 1981/82:8 s.43.

²³ I ärenden som leder till utredning kan det vara vanligare att personen är känd sedan tidigare av socialtjänsten och att man då handlägger anmälan på barn- och ungdomssidan.

²⁴ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Elevhälsan – Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län*.

De kommunala förutsättningarna

Socialtjänstens arbete med barn och unga innebär en komplex beslutsprocess, vilket också illustreras av exemplet på sid 11. De ska, förutom att ta emot orosanmälningar, utreda behovet av stöd och skydd och besluta om insatser och också följa upp dem. Ärendena är krävande och de ställer höga krav på både medarbetare och organisation.

IVO kan konstatera att det finns brister inom ett antal olika områden som återkommer i flera kommuner. Bristerna påverkar hela ärendeprocessens kvalitet och därmed också barnens möjlighet att få skydd och stöd. Det kan finnas en rad olika orsaker till att IVO ser liknande brister hos flera kommuner.

En ansträngd personal- och arbetssituation

Den ansträngda personalsituationen, som flera av kommunerna vittnar om, har blivit en mycket överhängande fråga inom individ- och familjeomsorgen. Kommunerna har ofta för få i personalgruppen som hanterar orosanmälningar och för få med upparbetad erfarenhet. Det är svårt att få behöriga sökanden till utlysta tjänster och det har uppstått en form av en huggsexa mellan kommunerna om personalen. Flera kommuner har prövat på att ta in konsulter för att kunna få en fulltalig personalgrupp, men det är en dyr lösning som särskilt drabbar kommuner med ansträngd ekonomi.

En långvarig underbemanning sliter på befintlig personal. Underbemanning leder även till att introduktion och handledning ofta brister, vilket ställer nyanställda utan erfarenhet inför övermäktiga uppgifter. Verksamheten riskerar att hamna i en ond cirkel. Ledning och personal vittnar om hög arbetsbelastning med svåra ärenden och hög personalomsättning. Man vittnar också om sjukfrånvaro som kan vara arbetsrelaterad.

Personalsituationen är inte specifik för just de kommuner som har ingått i IVO:s granskning vid avdelning sydöst. Problematiken återkommer på flera håll i landet²⁵ och är ett generellt problem för barn- och ungdomsvården. De nationella bekymren inom socialtjänstens barn och ungdomsvård, som ofta speglas i media, kan på sikt bidra till att socionomer inte vågar arbeta med barn och unga.

Det har tappats bort att det är roligt och stimulerande att arbeta med barn och unga inom socialtjänsten.

Intervju med avdelningschef IFO

²⁵ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga?*

Utklipp från Tankar i kaos, blogg i Skånska Dagbladet

Efter den senaste tidens skrivelser om Sveriges socialtjänst känner jag att det är dags att skriva om det. Att arbeta som socialsekreterare är inte ett evigt vadande i ett träsk av misär.

Det är inte nattsvart, och det är inte tröstlöst. Det är raka motsatsen. Jag lovar.

Och jag ska förklara varför.

Jag träffar dagligen barn, och föräldrar, som av olika anledningar har det jobbigt. Målet, deras och mitt, är att det jobbiga ska bli mindre jobbigt. Vår kontakt handlar inte om att stanna kvar i det som är jobbigt utan att samarbeta för att hitta lösningar, hitta styrkor, hitta vägen mot ett liv där det jobbiga inte längre är jobbigt. Eller där det finns tillräckligt med stöd för att det jobbiga ska bli hanterbart.

Om ni bara visste hur många fina teckningar jag fått. Och hur många fina egentillverkade pärlhalsband och pärlarmband. Och vackra höstlöv. Och kramar, både av stora och små. Om ni bara visste hur mycket glädje det ryms mellan jobbigheterna. Jag vill så gärna få er att förstå det. Det är så viktigt att ni förstår det.

Mitt arbete innebär att jag ibland måste hantera saker som nästan känns ohanterbara, men de stunder som är fyllda av samarbete, hopp, lösningar och glädje är långt fler. Frågar du mig om vilket yrke jag har så svarar jag;

”Jag har världens bästa yrke. Jag är socialsekreterare och jag älskar mitt arbete.”

Kommunerna arbetar på olika sätt för att förbättra situationen. Men problematiken är sannolikt större än vad en enskild kommun kan lösa på egen hand. Därför bedömer IVO att det måste ske ett fortsatt arbete vad avser erfarenhetsutbyte, kommunöverskridande samarbete, nationell dialog och organisatoriska innovationer.

Ledningssystemen behöver anpassas

Några kommuner vittnar om att man inte har ett ledningssystem som är anpassat för just hanteringen av orosanmälningar, något som den politiska ledningen ytterst är ansvarig för. Det kan vara en orsak till att kvalitet brister i handläggningsprocessen. Ett effektivt ledningssystem som är väl implementerat och levande gör det lättare att planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. I en situation där personalomsättningen är hög blir effekterna av ett bristande ledningssystem särskilt kännbara. Personal vittnar exempelvis om att man inte har tydliga riktlinjer för hur handläggningen av skyddsbedömningar ska gå till.

I exempelvis en rapport från Socialstyrelsen från 2007 framkommer behovet av ett ändamålsenligt ledningssystem. Av studien framgår exempelvis att socialcheferna

anser att det behövs mer tid åt att följa upp verksamheten för att effektivisera socialtjänsten, ett mer utvecklat ledarskap, mer utvecklad styrning samt mer regelbunden kvalitetsuppföljning.²⁶

Värt att notera är att alla kommuner som granskats har en BBIC-licens²⁷.

Kan organisationen ha betydelse?

Hur kommunen har organiserat sin individ- och familjeomsorg (IFO) kan också påverka hur verksamheten fungerar. På vilket sätt det kan påverka har dock inte tydligt framgått av tillsynen, men IVO bedömer ändå att det finns anledning att lyfta denna aspekt. Socialtjänstens organisation har diskuterats under många år och är fortfarande en högst aktuell fråga. Det är dock viktigt att poängtera att IVO inte har någon ståndpunkt i detta sammanhang. IVO anser att det är viktigt att verksamheten är organiserad utifrån att kvaliteten ska bli så god som möjligt och att barnet och den unge ska få sina behov av skydd och stöd tillgodosedda.

Kommunerna har relativt stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Men det kommunala självbestämmandet till trots har IFO-verksamheten under de senaste tjugo åren gått från ett mer generalistiskt arbetssätt i integrerade organisationer (där alla arbetar med alla uppgifter), till en typ av organisation med mer specialiserade arbetsgrupper som arbetar med fokus på en viss problematik, klientkategori eller liknande (kan även avse uppdelning i funktioner som mottagning, utredning och behandling). Den integrerade organisationstypen finns nu bara kvar i ett fåtal mindre kommuner.²⁸ Samtidigt som det pågår en utveckling mot olika former av specialisering, finns det inte några klara vetenskapliga belägg för att specialisering är det bästa sättet att organisera IFO på.

I en av de kommuner som IVO har granskat tar ledningen upp just denna fråga och säger att det numera är vanligt med specialisering även i mindre kommuner, men att man i deras kommun har valt att prioritera kontinuitet och inte dela upp på olika ansvarsområden, exempelvis utredning, uppföljning, med mera. Handläggarna för barn och unga är en samlad grupp där handläggarna arbetar med olika uppgifter.

Hur kommunen organiserar sig kan ha påtagliga konsekvenser för både personal som klienter. I en studie²⁹ från Umeå universitet har ett antal forskare jämfört specialiserade respektive integrerade organisationsformer i socialtjänstens IFO:

Sammantaget visar undersökningen att socialarbetares förutsättningar att göra ett gott arbete och klienters möjlighet att få bra hjälp, i stor utsträckning villkoras av organisatoriska förhållanden. Resultaten pekar dessutom på betydande skillnader mellan de studerade kommunerna som är till den integrerade organisationens fördel. Den organisationsprincip (olika former av specialisering) som

²⁶ Socialstyrelsen (2007), *Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten*.

²⁷ Barns behov i centrum, BBIC, är ett verksamhetssystem som socialtjänsten använder sig av. Syftet är att stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn, unga och deras familjer. Systemet ska också skapa enhetlighet över landet samt förbättra och bibehålla kvaliteten i den sociala barn- och ungdomsvården. För att arbeta med BBIC behövs kunskap och en BBIC-licens som kommuner får genom att ingå avtal med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ansvarar för innehållet i systemet och för nationell kvalitetssäkring.

²⁸ Blom B, Morén S och Perlinski M (2011), *Hur bör socialtjänstens IFO organiseras?*

²⁹ Blom B, Morén S och Perlinski M (2011), *Hur bör socialtjänstens IFO organiseras?*

dominerar svensk IFO tycks alltså medföra ett antal problem och begränsningar rörande det sociala arbetets kärnaspekter.

Ärenden inom IFO rör ofta en kombination av svårigheter, som barn som far illa, fattigdom, missbruk, relationsproblem, psykiska problem och så vidare. Den sortens komplexa problem kräver skräddarsydda insatser som är anpassade till den specifika individens (exempelvis barnets) situation. Sådana individuellt anpassade insatser är svåra att standardisera och definiera på förhand. En slutsats i studien är att det är svårt att organisera bort komplexiteten i arbetsuppgiften, den måste hanteras vare sig man vill eller inte. Författarna anser därför att socialarbetaren exempelvis bör ges möjlighet att arbeta med olika arbetsuppgifter (utredning och insatser), olika klientkategorier (barn, ungdomar, vuxna) och olika problem (missbruk, fattigdom, relationsproblem etc.), vilket underförstått underlättas i en integrerad organisation. I detta avseende kan mindre kommuner i dag ha en fördel, då de kan ha svårare att specialisera sig i samma utsträckning som en större kommun.

Den ekonomiska verkligheten

Andra faktorer som kan inverka på hanteringen av orosanmälningar är hur den kommunala ekonomin ser ut. En ansträngd ekonomi kan påverka verksamheten negativt, både direkt och indirekt. Därmed inte sagt att det alltid är så. För det är viktigt att komma ihåg, att kommunens skyldigheter är lagstadgade och inte något som kan prioriteras bort, oavsett ekonomiskt läge.

När det kommer till fördelning av resurser är den interna hierarkin avgörande. Vilka verksamheter prioriteras och på vilka grunder? Detta kan det finnas anledning att fundera över. Ekonomins påverkan på prioriteringar inom kommunen har studerats i en rapport från Socialstyrelsen från 2007. Av rapporten framgår att det är otillräckliga ekonomiska resurser som man anser är den vanligaste svårigheten när det gäller att få ihop verksamheternas behov med budgetramarna. Den främsta konkurrensen om resurser råder mellan socialtjänsten och andra kommunala verksamheter, snarare än mellan olika verksamheter inom socialtjänsten. De fyra verksamhetsområden som, enligt socialcheferna, prioriteras högst av kommunstyrelsen är äldreomsorg, grundskola, förskoleverksamhet och gymnasieskola. När det kommer till besparingar är det framför allt inom individ- och familjeomsorgen som socialcheferna ser möjligheter till effektiviseringar. Men i små och mellanstora kommuner är socialcheferna mer positiva till att det går att arbeta mer effektivt inom socialtjänsten som helhet än i stora kommuner.

Nedan presenteras en sammanställning över de kommuner som IVO har granskat där kommunens ekonomiska resultat och invånarantal ställs i relation till de åtgärdskrav som tillsynen resulterat i. Antalet åtgärdskrav mellan kommunerna i de två tillsynsomgångarna ska inte jämföras, då de juridiska förutsättningarna till viss del har ändrats mellan tillsynsperioderna.

I vissa fall har IVO noterat brister, men av olika skäl inte ställt åtgärdskrav. I ett fall handlade det om att bristerna hanterades inom ramen för ett annat ärende. I ett annat fall handlade det om att en redovisning av vidtagna åtgärder kom in före det att

beslutet skrevs. Det antal krav som var aktuellt i samband med granskning redovisas inom parantes.

Tabell F Redovisning av kommunernas åtgärdskrav (beslut IVO), storlek* och ekonomiska resultat**

DEL 1 KOMMUN	ÅTG.KRAV (ANTAL)	ANTAL INV. 31 DEC 2014	BEF.UTV 10 ÅR	EKON. RES PER INV. 2012 (KR)	EKON. RES. PER INV. 2013 (KR)	EKON. RES. PER INV. 2014 (KR)
Kommun	5	7 657	▼	1 667	-123	-358
Kommun	2 (4)	19 714	▼	731	525	-1 057
Kommun	2	13 738	▼	1 543	2 002	-4 361
Kommun	2	16 598	▲	415	1 116	1 080
Kommun	2	26 301	▲	725	-11 384	581
Kommun	0	21 150	▲	1 084	1 506	83
DEL 2 KOMMUN	ÅTG.KRAV (ANTAL)	ANTAL INV. 31 DEC 2014	BEF.UTV 10 ÅR	EKON. RES PER INV. 2012 (KR)	EKON. RES. PER INV. 2013 (KR)	EKON. RES. PER INV. 2014 (KR)
Kommun	5	9 795	▼	2 279	501	252
Kommun	5	13 229	▲	1 332	530	-523
Kommun	4	13 057	▼	2 472	1 904	1 220
Kommun	3 (4)	11 472	▼	414	1 904	473
Kommun	2	26 647	▲	2 027	943	570
Riket: Vägt medelvärde				1 509	2 474	992

* Källa: SCB:s befolkningsstatistik 31 dec 2014.

** Källa: SCB:s räkenskapsammandrag för kommuner och landsting, årets resultat, kronor/inv.

I båda tillsynsombgångarna har de två kommuner med flest åtgärdskrav några av de sämsta ekonomiska resultaten för både 2013 och 2014. Granskningen indikerar således att ekonomi och kvalitet kan ha ett samband. Tillsynen omfattar dock relativt få kommuner och det är därför svårt att dra mer långtgående slutsatser från tabellen ovan. Det utesluter dock inte att ekonomin kan vara en reell faktor som påverkar kommunernas myndighetsutövning.

Kommunernas invånarantal kan också ha betydelse. En liten kommun kan exempelvis vara mer sårbar än en större kommun, vilket kan påverka hanteringen av anmälningar. Detta får visst stöd av resultatet i tabellen ovan. De kommuner med flest åtgärdskrav är mindre kommuner och de kommuner med minst åtgärdskrav är större kommuner. Flera socialtjänster vittnar om att man försöker minska sin sårbarhet genom att samarbeta med andra, exempelvis avseende jourverksamhet utanför kontorstid. En liten kommun kan dock ha andra fördelar, som korta beslutsvägar och en mer integrerad organisation.

Särskilda utmaningar för kommuner som krymper

Ungefär hälften av Sveriges 290 kommuner krymper och de flesta har gjort så sedan 70-talet (i tabellen ovan åskådliggörs befolkningsutvecklingen med grön, respektive röd pil). Detta orsakas till stor del av externa strukturella faktorer som

det är svårt för den enskilda kommunen att hantera. Samtidigt leder det till utmaningar och problem för lokalsamhället och den lokala politiken. Inte minst ekonomiska sådana. Hur ska politiker och tjänstemän kunna fortsätta erbjuda invånarna kommunal service med bibehållen kvalitet, trots att skatteintäkterna minskar? Detta har Josefina Syssner studerat närmare i studien *Politik för kommuner som krymper*, från Linköpings universitet.

Studien är genomförd på kommunerna Kinda, Valdemarsvik, Åtvidaberg, Ödeshög och Ydre. Tre av dessa kommuner omfattas av IVO:s nu genomförda tillsyn. I studien vittnar kommunerna om vikande befolkningsunderlag, ekonomiska utmaningar och om svårigheten att rekrytera, finansiera och behålla medarbetare med specialistkompetens.

Författaren visar att kommunerna vidtar en rad åtgärder för att anpassa verksamheten efter de nya förutsättningar som en krympande befolkning medför. Exempelvis förändrad organisation, centraliseringar, rationaliseringar och samverkan med andra kommuner. Men problemet är att åtgärderna är i hög grad händelsestyrda och inte resultatet av en långsiktig strategi, vilket författaren menar är olyckligt ur ett demokrati- och medborgarperspektiv.

Det visade sig också under studiens gång att både politiker och tjänstemän ogärna pratar om att man krymper. Det finns en tro på att kommunens image påverkas negativt om den förknippas med stagnation och tillbakagång, att det blir självuppfyllande. Dessutom är det inte särskilt politiskt gångbart att vara den politiker som inte längre pratar om tillväxt och utveckling.

För att kunna säkerställa barns och ungas behov av skydd och stöd är det viktigt att sätta frågorna och verksamheten i sitt sammanhang. Kommunen som krymper behöver utveckla strategier för hur man på lång sikt möter de problem som både socialtjänsten och kommunen i stort ställs inför då invånarna blir färre och skatteintäkterna blir mindre. Politikerna behöver lyfta blicken och söka lösningar som bäddar för god kvalitet över tid.

Situationen kräver en helhetssyn

Det är många delar i verksamheten som måste fungera för att den i sin helhet ska bli bra. Allt från ledningssystem och arbetsmetoder till personalsituationen och kompetensutveckling. Samtidigt kan de brister som IVO har iakttagit i verksamheten ha flera olika orsaker.

Sammantaget kräver detta att kommunerna tar ett helhetsgrepp om verksamheten för att kunna utveckla den i positiv riktning. Några brister går kanske att åtgärda på den enskilda förvaltningen. Några kanske kräver att man ser över hela den kommunala verksamheten. Och några kanske till och med ligger utanför den enskilda kommunens kontroll.

Det kan i detta sammanhang vara värt att nämna att regeringen den 1 november 2014 tillsatte en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården. Samordnaren har i uppdrag att stärka och stödja socialtjänsten i deras arbete med den sociala barn- och ungdomsvården. Regeringen bedömer det som angeläget att

fortsätta utveckla statens stöd till kommunerna i syfte att bidra till en trygg och säker vård för barn och unga.

Bilaga 1:

Så här har vi gått tillväga

Denna rapport är ett resultat av IVO:s egeninitierade projekt *Myndighetsutövning gällande orosanmälningar för barn och unga*, som har genomförts av avdelning sydöst. Rapporten omfattar även en liknande tillsyn som IVO genomförde före projektet.

Projektbeskrivning

I projektet (och tidigare tillsyn) har IVO granskat hur socialtjänsten i ett antal kommuner hanterar förhandsbedömningen i samband med orosanmälningar för barn (0–17 år) och unga (18–20 år). Det är både innehållet i och hanteringen av förhandsbedömningarna som har granskats. Är det så att barns behov av skydd och stöd blir tillräckligt genomlysta? Tanken är att myndigheten, genom tillsyn och återföring av resultat, kan bidra till ett lärande och därmed en ökad rättssäkerhet för barn och unga.

Avgränsning

Följande har inte ingått i granskningen:

- ⊕ Ärenden som har gått vidare till utredning.
- ⊕ En analys av anmälningsfrekvensen i de olika kommunerna.

Tillsynens utformning och omfattning

De sex kommuner som granskades före projektets start och inom tillsynens del ett var Valdemarsvik, Oskarshamn, Eksjö, Hultsfred, Finspång och Nybro. För de kommunerna begärde IVO in underlag för de 20 senast inkomna orosanmälningarna, både sådana som hade lett till utredning och sådana som inte hade lett till utredning (tillsynen aviserades hösten 2014). Dessa anmälningar kompletterades dock på plats med ytterligare 5–20 orosanmälningar, som inte hade lett till vidare utredning. Kommunerna fick även skicka in statistik på hur många orosanmälningar man hade haft och utfallet av dessa, för perioden januari till september 2014.

De fem kommuners socialnämnder som har granskats inom ramen för projektet och tillsynens del två är Kinda, Vetlanda, Mönsterås, Vaggeryd och Åtvidaberg. I dessa fall har IVO begärt in underlag för de 35 senast inkomna orosanmälningarna, som inte har lett till vidare utredning (tillsynen aviserades våren 2015). 30 av anmälningar avser barn och fem avser unga. Kommunerna har också fått skicka in statistik på hur många orosanmälningar de har haft mellan juli 2014 och mars 2015 och hur många av dessa som har lett till fortsatt utredning.

Sammantaget har drygt 300 orosanmälningar omfattats av granskningen. Inspektionerna på plats har varit föranmälda. I samband med inspektionerna har IVO intervjuat både ledning och personal.

Samtliga kommuner har en BBIC-licens³⁰, varav en kommun har det i form av en prøvolicens (Valdemarsvik).

Underlag för rapporten

Syfte med rapporten är att återge IVO:s iakttagelser från tillsynen och svara på om barns behov av skydd och stöd blir tillräckligt utredda. Syftet är också att sätta in resultatet i ett större sammanhang. IVO har därför låtit spegla individ och familjeomsorgens hantering av orosanmälningar mot den större kommunala verkligheten.

Rapporten bygger i huvudsak på den tillsyn av fem kommuner som IVO har gjort inom ramen för det aktuella projektet under 2015. Men den omfattar även den tidigare tillsynen som myndigheten genomförde inom samma område under 2014. Den tidigare tillsynen omfattade sex kommuner och genomfördes efter samma principer som nu har varit aktuella i projektet. Resultatet från den första tillsynsomgången återfördes till de inspekterade parterna i juni 2015. Samtalen från dialogträffen har också fått utgöra underlag för rapporten.

För de kommuner som omfattas av projektet (dvs. del två i tillsynen) har IVO för varje inspekterat ärende (170 stycken) registrerat uppgifter om ålder på barnet/den unge, anmälare, orsak till anmälan, om skyddsbedömning är gjord, om man har haft kontakt med barnet/den unge, om man har dokumenterat utebliven kontakt med barnet/den unge samt hur många dagar förhandsbedömningen har tagit. Detta har inte gjorts för del ett i tillsynen, det vill säga för de ärenden som genomfördes före projektet.

De klagomål som har kommit in till de aktuella kommunerna under 2014 och som rör hanteringen av orosanmälningar har inte inarbetats i rapporten eftersom de helt enkelt var för få.

IVO har även använt följande källor som underlag för rapporten:

- ⊕ Blom B, Morén S och Perlinski M (2011), *Hur bör socialtjänstens IFO organiseras?* Socionomen, nr 4, 2011, sid. 12-16.
- ⊕ Inspektionen för vård och omsorg (2015), *Elevhälsan – Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län*, artikelnummer 2015-75.

³⁰ Barns behov i centrum, BBIC, är ett verksamhetssystem som socialtjänsten använder sig av. Syftet är att stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn, unga och deras familjer. Systemet ska också skapa enhetlighet över landet samt förbättra och bibehålla kvaliteten i den sociala barn- och ungdomsvården. För att arbeta med BBIC behövs kunskap och en BBIC-licens som kommuner får genom att ingå avtal med Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ansvarar för innehållet i systemet och för nationell kvalitetssäkring.

- ④ Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde*, artikelnummer 2014-18.
- ④ Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga?*, artikelnummer 2014-27.
- ④ Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Återföringsdialog – Tillsyn av förhandsbedömningar gällande barn och unga*. Sammanställning av tillsyner i åtta kommuner och stadsdelar i Stockholms län 2013-2014, dnr 29923/2014.
- ④ Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*, artikelnummer 2012-3-27.
- ④ Socialstyrelsen (2007), *Resursfördelning och prioriteringar inom socialtjänsten*, artikelnummer 2007-110-19.
- ④ Statens offentliga utredningar (2009), *Lag om stöd och skydd för barn och unga*. SOU 2009:68.
- ④ Syssner J (2014), *Politik för kommuner som krymper*, rapport 2014:4, Linköpings universitet.

Skyddsnetet som inte får brista

Socialtjänstens hantering av orosanmälningar för barn och unga – anmälningar som inte har lett till utredning

Artikelnr: IVO 2015-101

Utgiven: www.ivo.se, december 2015

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Box 45184, 104 30 Stockholm

Telefon: 010-788 50 00

registrator@ivo.se

www.ivo.se

