



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTERNORRLANDS LÄN

Barnets bästa i socialtjänsten

Förord

Socialtjänstlagen kompletterades den 1 januari 1998 med en del bestämmelser som syftar till att stärka barnets ställning. Länsstyrelsen liksom Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att följa upp effekterna av förändringarna.

Länsstyrelsen i Västernorrland har i samarbete med Socialstyrelsen, samt ett antal andra länsstyrelser, gjort en uppföljning av hur förändringarna i lagstiftningen fått genomslag hos socialnämnderna vad avser barnperspektivet i utredningar som rör barn och bestämmelsen om att dessa utredningar skall vara slutförda inom fyra månader.

Uppföljningen i Västernorrland har gjorts i ett urval av kommuner nämligen Härnösand, Sollefteå, Sundsvall och Ånge.

Länsstyrelsen riktar ett tack till de kommuner som deltagit i uppföljningen. Det är länsstyrelsens förhoppning att rapporten skall bidra till kommunernas arbete med att utveckla barnperspektivet.

Birgith Molberg
Avdelningschef

Ylva Berggrén
Socialkonsulent
0611 – 34 91 09

Sändlista
Finansdepartementet, länsstyrelseenheten
Socialdepartementet
Socialnämnderna (motsvarande i länet)
Socialstyrelsens sociala tillsynsenhet
Kommunförbundet Västernorrland
Landshövding
Länsråd

Innehållsförteckning

Rubrik	Sida
1 Inledning	1
2 Syfte	1
3 Metod/Genomförande	1
4 Övergripande dokument	2
5 Barnets bästa i socialtjänstlagen	2
6 Resultat	4
6.1 Intervjuer	4
6.2 Enkäten	5
7 Sammanfattning	15
8 Bedömning	16
Förkortningar	19

1 Inledning

Vid sidan av vårdnadshavarna har socialnämnden ett särskilt ansvar för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden. Socialtjänstlagen kompletterades den 1 januari 1998 med en del nya bestämmelser, som syftar till att stärka barnets ställning. Några av de förändringar som gjordes är ett led i att anpassa gällande svensk lagstiftning till FN:s barnkonvention.

Regeringen har i regleringsbrev givit länsstyrelserna i uppdrag att uppmärksamma effekterna av dessa förändringar. Tonvikten skall bland annat läggas på hur bestämmelserna om barnets bästa får genomslag i verksamheten.

Länsstyrelsen i Västernorrland har tillsammans med ett antal länsstyrelser i landet samt Socialstyrelsen genomfört en samordnad uppföljning av hur förändringarna i lagstiftningen påverkat socialnämndens utredningar som rör barn och ungdomar. I Västernorrlands län har fyra kommuner ingått i uppföljningen nämligen Härnösand, Sollefteå, Sundsvall (två distrikt) samt Ånge.

2 Syfte

Syftet med uppföljningen har varit att ta reda på om barnet är synligt i utredningar som rör barn, om barnet får komma till tals och ge uttryck för sin inställning samt hur bestämmelserna i 50 a § SoL följs av nämnderna, särskilt avseende kravet på att utredningen skall vara slutförd inom fyra månader. Uppföljningen skall ge en så god bild som möjligt av tillämpningen och konsekvenserna av förändringarna i lagstiftningen.

Därutöver har granskats hur den dokumentationsskyldighet, som följer av bestämmelserna i 51 § SoL, efterlevs av socialnämnden. I 51 § SoL anges bland annat att handläggning av ärenden som rör enskilda skall dokumenteras.

3 Metod/genomförande

De utredningar som länsstyrelsen har granskat inleddes under 1998 och avsåg barn/ungdomar som inte fyllt 18 år. Sammanlagt granskades 99 utredningar. Avsikten var att granska sammanlagt 100 utredningar, 20 utredningar i varje kommun förutom i Sundsvall där 40 utredningar skulle granskas. På grund av bortfall kom granskningen att omfatta 99 utredningar.

För att erhålla ett slumpmässigt urval av utredningar tog länsstyrelsen hjälp av Socialstyrelsens statistikavdelning. Vid själva granskningen visade det sig emellertid inte vara möjligt att fullt ut följa det urval som gjorts utan vissa justeringar måste göras. Det är dock länsstyrelsens uppfattning att de utredningar som granskats ger en representativ bild av de utredningar som förekommer i de granskade kommunerna.

Förutom en granskning av utredningar gjordes en gruppintervju med arbetsledare och handläggare rörande utredningsförändret med inriktning på bestämmelserna i 50 a § SoL.

Länsstyrelserna och Socialstyrelsen har gemensamt tagit fram de granskningsmallar som ligger till grund för uppföljningen liksom det intervjuformulär som använts vid gruppintervjuerna med arbetsledare och handläggare.

Länsstyrelsen har rapporterat in resultatet av såväl granskningen som intervjuerna till Socialstyrelsen. Resultatet av de deltagande länsstyrelsernas uppföljning ingår i Socialstyrelsens rapport "Barnen, socialtjänsten och lagen".

Länsstyrelsen har från de nämnder, som deltog i uppföljningen, begärt och fått in delegationsbestämmelser, eventuella handlägningsrutiner samt informationsmaterial.

Efter genomförd granskning redovisade länsstyrelsen för arbetsledare och handläggare i respektive kommun vad granskningen huvudsakligen visat. I samband med denna återföring togs även vissa frågeställningar med anknytning till granskningen upp.

4 Övergripande dokument

Delegationsbestämmelser

I två av de granskade kommunerna är beslutet att inleda utredning delegerat till socialsekreterare. I övriga kommuner fattar närmaste chef detta beslut. Beslut om att inte inleda utredning får inte i någon av kommunerna fattas av socialsekreterare. Att utredningen inte skall föranleda någon åtgärd är inte heller delegerat till socialsekreterare. I tre av de fyra granskade kommunerna ligger beslut om förlängning av utredningstiden på den politiska nivån.

Handlägningsrutiner

De rutiner, som fanns i de granskade kommunerna, varierade i innehåll och omfattning. Endast en av kommunerna hade rutiner som inte bara omfattade den formella handläggningen av ett ärende utan också vad en utredning bör innehålla.

Informationsmaterial

Informationsblad riktat till den enskilde om hur en barnavårdsutredning bedrivs fanns endast i en kommun. Ytterligare en kommun hade för avsikt att ta fram sådant material.

5 Barnets bästa i socialtjänstlagen

I syfte att stärka barnens ställning inom socialtjänsten kompletterades socialtjänstlagen den 1 januari 1998 med ett antal bestämmelser. I portalparagrafen (1 §) har införts en bestämmelse om att vid åtgärder som rör barn skall särskilt beaktas "vad hänsynen till barnets bästa kräver". Den nya bestämmelsen svarar mot artikel 3 i FN:s barnkonvention.

Vad som är barnets bästa är inte klart definierat av lagstiftaren. I propositionen Ändringar i socialtjänstlagen 1996/97:124 sägs att begreppet är relativt och betyder olika saker för olika människor. Vad som är barnets bästa är inte en gång för alla givet. Begreppet förändras även över tid i takt med att ny kunskap växer fram och samhällets värderingar förändras.

Socialtjänstens uppgift är att ta reda på vad som är bäst för det enskilda barnet. Vad som är "barnets bästa" är inte lika för alla barn. Socialtjänsten måste ha ett barnperspektiv i ärenden där barn är involverade. Detta innebär att socialtjänsten måste lyssna på barnet, se med barnets ögon, ur barnets synvinkel och med ledning därav bilda sig en uppfattning om det enskilda barnet.

Av propositionen framgår att regeringen anser att varje beslut som rör ett barn måste grunda sig på en bedömning av vad som är bäst för just det barnet. Olika förslag till lösningar behöver analyseras och vägas mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa skall alltid beaktas, utredas och redovisas även om det inte är avgörande. Vid en intressekonflikt mellan barnet och den vuxne måste barnets intresse ha företräde.

Även när den vuxne vänder sig till socialtjänsten och ansöker om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen skall barnets situation uppmärksammas.

En bestämmelse om barns rätt att komma till tals vid åtgärder som rör barn finns numera i 9 § SoL. Bestämmelsen innebär att socialtjänsten vid en åtgärd som rör barn så långt som är möjligt skall försöka klarlägga dess inställning. Härvid skall barnets ålder och mognad beaktas. Motsvarigheten till denna bestämmelse återfinns i artikel 12 i barnkonventionen.

Bestämmelsen innebär inte att barnet skall pressas till att lämna synpunkter eller försättas i svåra valsituationer utan att barnet skall få möjlighet att ge uttryck för sin inställning.

I 71 § SoL regleras anmälningsskyldigheten om misshandel m m mot underåriga. Skyldigheten att göra en anmälan till socialnämnden om man vet eller misstänker att ett barn far illa har utvidgats till att även omfatta personer som är *”verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område”*.

Bestämmelsen innebär att offentlig och enskild verksamhet likställs när det gäller skyldigheten att anmäla. I regeringens proposition Ändringar i socialtjänstlagen 1996/96:124 framgår: *”Det har inte någon principiell betydelse om befattningshavaren arbetar i offentlig eller privat tjänst. Således skall yrkesmässigt bedriven verksamhet inom socialtjänst, barnomsorg, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar (t ex kyrkans förskoleverksamhet, konfirmationsundervisning o dyl), hälso- och sjukvård eller tandvård, vare sig de är i offentlig eller privat tjänst, omfattas av skyldigheten att anmäla och lämna uppgifter till socialnämnden till skydd för barn och ungdomar.”*

Ideell verksamhet som rör barn och ungdom har ingen anmälningsskyldighet. BRIS och Rädda Barnen omfattas till exempel inte av denna bestämmelse.

Enligt 50 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Ett förtydligande har gjorts rörande socialnämndens utredningsskyldighet genom införandet av en ny paragraf (50 a § SoL). Av denna framgår att socialnämnden, för att kunna bedöma behovet av insatser, får förutom att konsultera sakkunniga även i övrigt ta de kontakter som behövs. Socialnämnden har även en skyldighet att underrätta den som berörs av utredningen om att en sådan inleds.

Utredningar som rör underårig skall vidare bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl kan socialnämnden medge förlängning av utredningstiden (50 a § SoL).

I 50 b § SoL finns en ny bestämmelse om att den kommun som inlett utredningen skall slutföra den och fatta beslut i ärendet, såvida inte den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet.

I 51 § SoL anges att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter av betydelse.

6 Resultat

6.1 Intervjuer

I samtliga kommuner genomfördes en gemensam intervju med handläggare och närmaste chef. Vid intervjun användes det intervjuformulär som tagits fram gemensamt av länsstyrelserna och Socialstyrelsen.

Syftet med intervjuerna var att fånga in en aktuell bild av de olika arbetsmomenten i samband med utredningsförfarandet. Dessutom ville länsstyrelsen få kunskap om hur man beräknade fyra-månadersgränsen samt vilka godtagbara skäl man ansåg att det fanns för förlängning av utredningstiden.

Vid intervjuerna framkom att innan ställning togs till om en utredning skulle inledas, träffade man som regel familjen för ett samtal såvida anmälan inte bedömdes som akut. En kommun uppgav att man kunde träffa familjen två till tre gånger innan man tog ställning till om en utredning skulle inledas. Samtliga var överens om att någon kontakt utöver den med familjen eller anmälaren inte får ske inom ramen för en förhandsprövning.

Ett par kommuner uppgav att man inledningsvis försöker få till stånd ett möte med anmälaren och familjen tillsammans för att gå igenom innehållet i anmälan och föra en diskussion kring denna. Detta gällde för en kommun oavsett om det var en enskild person eller en tjänsteman som gjorde anmälan.

Samtliga kommuner ansåg att utredningstiden skulle räknas från datum för beslut om att inleda utredning. Däremot fanns det olika uppfattningar om när en utredning skulle anses avslutad. Två kommuner var överens om att en utredning var avslutad när det fanns ett beslut i ärendet. En kommun meddelade beslutet muntligt till den enskilde och sammanställde därefter utredningen skriftligt. Utredningen ansågs i det fallet avslutad när den enskilde erhöll det muntliga beskedet. I en kommun hade handläggarna olika uppfattning om när en utredning skulle anses vara avslutad. Enligt datasystemet var utredningen avslutad när det fanns ett beslut i ärendet men vissa handläggare ansåg att utredningen var avslutad när det förelåg ett förslag till beslut och utredningen kommunicerats med den enskilde.

Godtagbara skäl till förlängning av utredningstiden ansåg man följande vara; inväntar utlåtande från annan myndighet, att familjen vistas på utredningshem, nya anmälningar inkommer, familjerådslag, att familjen inte vill medverka i utredningen. Som inte godtagbara skäl angavs hög arbetsbelastning, semester och att det fattas personal.

Någon handläggare ansåg att ovilja från föräldrarna att medverka i utredningen inte borde vara ett godtagbart skäl utan man fick i så fall genomföra utredningen utan deras medverkan.

Även om arbetsbelastning inte ansågs vara ett godtagbart skäl till förlängning hade det förekommit att man angett det som orsak vid förlängning av utredningstiden.

Samtliga kommuner var positiva till att utredningstiden begränsats även om det i vissa fall medfört mer stress i utredningssituationen. Man uppgav generellt att utredningsarbetet blivit mera strukturerat vilket ansågs vara till fördel för såväl den enskilde som handläggaren. Någon kommun ansåg att kvaliteten på utredningarna blivit bättre. Andra synpunkter var att det nu var lättare att skilja mellan utredning och insats. Tidigare skedde ofta en hopblandning.

I någon kommun var man numera mera noggrann i samband med förhandsbedömningen vilket innebar att man hade fler samtal med den enskilde innan man tog ställning till om en utredning skulle inledas. För att undvika en anhopning av pågående utredningar hände det att man avvaktade med att påbörja en utredning såvida det inte var en akut situation. Det framfördes även att man ibland avslutade en utredning fastän man skulle vilja ha fler samtal med den enskilde. Detta för att inte överskrida utredningstiden om fyra månader.

Vid intervjuerna framkom att handläggarna upplevde att det inte var helt okomplicerat att tala med barn i samband med en utredning och utbildning inom området önskades.

Länsstyrelsens kommentar

Lagstiftaren har inte uttalat hur utredningstiden fyra månader skall beräknas. Länsstyrelsens uppfattning är att utredningstiden skall börja räknas från datum för beslutet att inleda utredningen och att utredningen är slutförd när det finns ett beslut i ärendet. Det betyder att detta beslut skall fattas senast fyra månader efter att utredningen inletts. Socialstyrelsen har samma uppfattning i frågan.

Länsstyrelsens kommentarer härutöver framgår nedan efter varje delresultat av undersökningen.

6.2 Enkäten

6.2.1 Aktgranskningsmaterialet

Ålders- samt könsfördelningen i de utredningar som granskats visade att största andelen utredningar omfattade åldersgrupperna 4-8 år samt 13-18 år. Merparten av utredningarna rörde pojkar. I gruppen 13-18 år var det en klar dominans för pojkar.

	0 – 3 år	4 – 8 år	9 – 12 år	13 – 18 år	Summa
Pojkar	16	16	9	21	62
Flickor	7	14	7	9	37
Summa	23	30	16	30	99

6.2.2 Anmälan/ansökan

En utredning jml 50 § SoL kan grunda sig dels på en ansökan från den enskilde, dels att

något kommit till nämndens kännedom genom anmälan eller på annat sätt. I tabellen nedan framgår vem som inkommit med anmälan/ansökan till socialnämnden.

Anmälan/ansökan från	Antal
Familj/anhörig	32
Barnet/den unge själv	5
Polis	9
Anonym/privatperson	17
Förskolan	2
Skola	9
BVC/MVC	1
BUP	-
Övrig sjukvård	9
Initiativ egna socialnämnden	18
Annan socialnämnd	1
Annan myndighet	4
Framgår inte	3
<i>Summa</i>	<i>107</i>

I vissa ärenden fanns det flera anmälare, varför totala antalet anmälningar/ansökningar överstiger 99.

I gruppen familj/anhörig utgjordes knappt hälften av ansökningar från den enskilde. En stor del av anmälningarna kom från privatpersoner eller personer som ville vara anonyma. Initiativ från nämnden var likaså en stor grupp. Här återfinns dels omprövningar av beviljade insatser dels sådant som nämnden på olika sätt får kännedom om i sin egen verksamhet. Däremot var antalet anmälningar från BVC/MVC och förskolan få. I det material, som granskades, förelåg inte någon anmälan från BUP.

Länsstyrelsens kommentar

Länsstyrelsen har även i tidigare undersökningar kunnat konstatera att antalet anmälningar från BVC liksom BUP varit få.

6.2.3 Anledning till anmälan/ansökan

Nedan kan utläsas vad som var orsak till anmälan/ansökan. I vissa ärenden fanns det flera orsaker till att en anmälan gjordes.

	Pojkar	Flickor
Misstanke om misshandel	5	3
Misstanke om sexuella övergrepp	3	1
Föräldrars missbruk	17	10
Eget missbruk	3	4
Föräldrars kriminalitet	-	-
Egen kriminalitet	2	-
Förälders psykiska sjukdom	1	-
Övrigt	31	20
Orsaken framgår inte	3	-
<i>Summa</i>	<i>65</i>	<i>38</i>

Under rubriken övrigt återfinns bland annat misstanke om brister i omsorgen utan att det är

angivet vilka dessa brister är, ansökan om kontaktfamilj/kontaktperson, den unges eget beteende (inte missbruk eller kriminalitet) samt omprövning/upphörande av vård jämlikt LVU.

Den vanligaste anledningen till att en anmälan gjordes var brister i omsorgen eller att föräldrarna hade ett missbruk/förelåg misstanke om missbruk. I vissa fall fanns det flera orsaker till att en anmälan gjordes. I 13 ärenden förelåg en ansökan om kontaktfamilj/kontaktperson åt barnet.

6.2.4 Beslut att inleda utredning

I 86 av 99 utredningar fanns det ett dokumenterat beslut om att utredning inleds. Däremot kunde det bara i 27 ärenden utläsas att vårdnadshavaren/den unge informerats om detta. Vid samtal med handläggarna uppgav de att den enskilde brukade erhålla information om att utredning inleds men att det inte alltid dokumenterades.

Länsstyrelsens kommentar

All handläggning av ärenden som rör enskilda skall dokumenteras. När socialnämnden beslutat att inleda en utredning skall detta dokumenteras i akten. Likaså skall den enskilde underrättas om att utredning inleds. Detta framgår av 51 § respektive 50 a § SoL

Ett beslut om att inleda utredning skall som regel föregås av en förhandsbedömning. Undantag är om det föreligger misstanke om att barn far illa. Socialnämnden skall då inleda utredning utan föregående förhandsbedömning.

Förhandsbedömningen görs utifrån de uppgifter som inkommit till nämnden, eventuell tidigare kännedom samt vad som kommit fram i kontakten med den ärendet rör. Några kontakter med utomstående, enskilda eller myndigheter får inte ingå i en förhandsbedömning. En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan en bedömning som måste göras inom en mycket begränsad tidsperiod. Nämnden bör vara uppmärksam på att, om fler än ett samtal med den enskilde av särskild anledning ingår i förhandsbedömningen, denna inte övergår i en utredning.

Det skall av dokumentationen framgå att den enskilde underrättats om att utredning inleds. Görs bedömningen att en utredning inte skall inledas skall särskilt beslut fattas och dokumenteras.

Granskningen utvisade att det fanns brister när det gällde att dokumentera att utredning inleds samt att underrätta den enskilde om detta.

6.2.5 Samtal med barnet/den unge

Enligt 9 § socialtjänstlagen har barnet rätt att uttrycka sin mening beträffande åtgärder som rör det. Barnets ålder och mognad skall härvid beaktas.

I 44 utredningar framkom att handläggaren talat med barnet och i 21 utredningar att barnet observerats. Med observationer avses här att handläggaren träffat barnet och kunnat iaktta det. Det rör sig inte om någon systematisk observation av samspelet mellan föräldrar och barn. Observationerna avsåg oftast de allra minsta barnen.

I 34 utredningar fanns det ingen uppgift om att man vare sig talat med eller observerat barnet. Det framgick inte i heller utredningen varför så inte skett. Vid granskningen fann länsstyrelsen att det även i utredningar som rörde ungdomar förekom att man inte samtalat med dem.

Länsstyrelsen ville vid granskningen även få kunskap om hur många gånger man träffat/-observerat barnet, var man talat med/observerat barnet och om samtalet/observationen skett enskilt med barnet eller tillsammans med någon annan person.

Antal gånger som handläggaren talat med/observerat barnet

1 gång	2 gånger	3 eller flera	Framgår ej
12	4	24	26

Av tabellen framgår att handläggaren oftast talat med/observerat barnet vid flera tillfällen. Emellertid saknades det i ett flertal ärenden uppgift om detta. I ett ärende hade man både talat med och observerat barnet.

Var har man talat/observerat barnet

I hemmet	På socialförvaltningen	Inom öppenvården	I skolan/-förskolan	Annan plats	Framgår ej
30	6	0	2	7	27

De flesta samtalen/observationerna skedde i hemmet. Ibland hade handläggaren träffat barnet både hemma och på socialförvaltningen. *Annat* betyder att man till exempel träffat barnet i familjehemmet eller på behandlingshemmet där det vistades. I 27 ärenden framgick det inte var man hade träffat barnet.

Hur har man talat med/observerat barnet

Ensam med barnet	Tillsammans med förälder	Tillsammans med annan person	Framgår ej
17	32	4	24

Oftast skedde samtalen/observationerna tillsammans med en förälder. I ett ärende hade handläggaren träffat barnet både ensamt och tillsammans med förälder.

Att någon annan än handläggaren talat med/observerat barnet hade skett vid fem tillfällen. Det var personal vid behandlingshem, lärare eller skolsköterska som talat med barnet.

I 25 av de 44 utredningar, där handläggaren haft samtal med barnet, hade barnet gett uttryck för sin inställning. I åtta ärenden överensstämde beslutet i ärendet med barnets inställning, i fem delvis och i tio utredningar kunde inte någon sådan koppling ses. Denna fråga fanns inte med vid granskningen i en av kommunerna varför det i två ärenden inte går att göra denna jämförelse.

Länsstyrelsens kommentar

Socialnämnden har till uppgift att skaffa sig en bild av barnet och dess behov. I detta ingår att samtala med barnet och låta det få uttrycka sin åsikt i saker som rör barnet personligen. Det handlar om att lyssna på barnets synpunkter utan att tvinga det att ta ställning i olika frågor.

Av granskningen framgick att de barn handläggaren talat med inte så ofta berättade hur de upplevde sin situation eller framförde synpunkter på om de ville ha någon förändring. Detta gällde också tonåringar även om det huvudsakligen var de som gav uttryck för någon åsikt. Bland de yngre barnen var det några 7-8-åringar som hade något att berätta om hur de upplevde sin situation.

Länsstyrelsen kan konstatera att även om det blivit vanligare att handläggaren talar med barnet i samband med en utredning föreligger det brister när det gäller att klarlägga barnets inställning. Särskilt anmärkningsvärt är det att man inte alltid talat med barn som är fyllda 15 år, där man enligt lagstiftningen inte får underlåta att efterhöra vilken inställning barnet har till föreslagna åtgärder, eftersom barnets inställning, även formellt sett, har avgörande betydelse vid valet av åtgärd.

6.2.6 Vilka externa kontakter har tagits

Av 50 a § SoL framgår att socialnämnden får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som anses nödvändiga för att kunna bedöma behovet av insatser. Det var därför av intresse vid granskningen att se vilka externa kontakter handläggaren tog.

Skola	Förskolan	BUP	BVC/-MVC	Övrig sjukvård	Släkt	Annat nätverk	Annan socialnämnd	Annan	Inga externa kontakter
27	15	8	4	4	16	6	1	20	37

Hur många externa kontakter man tog varierade något mellan kommunerna. Av redovisningen framgår att väldigt få kontakter togs med hälso- och sjukvården liksom med BVC/-MVC. Skolan och förskolan sågs som viktiga kontakter och även släkten hade en framträdande roll. Med Annan avses här till exempel samtal med kontaktpersoner, övervakare och personal vid behandlingshem.

Länsstyrelsens kommentar

Det är länsstyrelsens uppfattning att det funnits anledning att ta externa kontakter i fler utredningar än vad som skett. Vid utredningar som rör små barn borde till exempel BVC vara en naturlig kontakt.

6.2.7 Är barnet synligt i utredningen

I en utredning som rör barn skall det finnas ett barnperspektiv och barnet skall vara synligt såväl i utredning som i bedömning och beslut.

	Utredning	Bedömning	Förslag till beslut/beslut
Ja	46	50	39
Nej	53	49	60

Av tabellen framgår att barnet inte alltid var synligt i utredningens alla delar. Minst synligt var det i "Förslag till beslut/beslut". Barnet bör ha en egen rubrik i utredningen. Granskningen utvisade att i 63 av 99 utredningar hade barnet detta.

Länsstyrelsens kommentar

Barnet borde ha haft en egen rubrik i samtliga utredningar. Det får ändå ses som positivt att barnet i merparten av utredningarna har en egen rubrik. Detta betyder emellertid inte att det finns ett tydligt barnperspektiv och att barnet är synligt i utredningen. Även om länsstyrelsen kan konstatera att en förbättring skett, finns det behov av att utveckla barnperspektivet ytterligare i alla delar av utredningen.

Specifika behovsområden

En utredning som rör barn skall visa på vilka behov barnet har och om föräldrarna kan tillgodose dessa. Det var därför av intresse att granska om det i utredningarna var belyst i vilken mån barnets behov inom vissa specifika behovsområden var tillgodosedda liksom föräldrarnas förmåga att tillgodose barnets behov.

Är det belyst hur barnets behov är tillgodosedda inom följande behovsområden?

	Inte alls	Belyst i någon mån	Väl belyst
Hälsa	74	25	
Utbildning	42	54	3
Känslomässig och beteendemässig utveckling	45	52	2
Identitet	88	10	1
Familj och sociala relationer	55	43	1
Socialt beteende	75	23	1
Självständighetsförmåga	81	16	2

Är det belyst vilken förmåga föräldern har att tillgodose barnets behov av "bra nog föräldraskap"?

	Inte alls belyst	Belyst i någon mån	Väl belyst
Grundläggande vård	67	28	2
Säkerhetsaspekter	79	16	2
Känslomässig värme	61	34	2
Stimulans	77	18	2
Vägledning och gränssättning	68	27	2
Kontinuitet och konsekvent beteende	78	17	2

Båda föräldrarna hade bedömts i 39 utredningar och endast en förälder i 37 utredningar. Även när barnet bodde hos en av föräldrarna fanns det relativt ofta en beskrivning även av den andre föräldern. Den var som regel inte lika utförlig som när föräldrarna bodde tillsammans. Att siffrorna ovan inte överensstämmer med antalet utredningar beror på att det i ett ärende inte gick att utläsa vilken förälder som avsågs, i en utredning fanns det ingen familj och i en fyllde ungdomen 18 år under utredningstiden och sökte bistånd för egen del.

*Är följande familje- och miljömässiga faktorer belysta?**

	Inte alls belyst	I någon mån belyst	Väl belyst
Familjehistoria och fungerande	11	67	1
Andra familjemedlemmar	25	53	1
Bostad	23	55	1
Anställning	22	57	
Inkomst	49	28	2
Familjens sociala anpassning	50	27	2
Samhällsresurser	68	11	

** Ovanstående fråga fanns inte med i materialet när en av kommunerna granskades varför det är ett bortfall på 19 utredningar förutom den utredning där det inte finns någon förälder.*

I undersökningen ingick en fråga om barnets bästa var analyserat i utredningen. I 27 utredningar fanns det en viss analys. De analyser som fanns, var med något undantag, inte kopplade till några utvecklingspsykologiska teorier. I de utredningar där man refererade till teorier fanns i själva analysen emellertid inte någon koppling mellan teorin och det aktuella barnet.

Länsstyrelsens kommentar

I de utredningar där ovanstående frågor var väl belysta var det som regel aktuellt med en ansökan om vård jämlikt LVU. Att dessa utredningar generellt håller en högre kvalitet överensstämmer med länsstyrelsens uppfattning sedan tidigare. Det är emellertid viktigt att även i andra utredningar belysa barnets behov och hur föräldrarna kan tillgodose dessa för att kunna bedöma barnets behov av insatser från socialnämndens sida. En utredning skall alltid innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information för att rätt insats med god kvalitet skall kunna tillhandahållas.

Den bild av barnet som framkom i utredningen rörde ofta de yttre förhållandena och inte barnets inre psykiska upplevelser och välbefinnande. Även om de behovsområden, som länsstyrelsen utgått från vid sin granskning inte är implementerade hos socialnämnden och används som utgångspunkt vid utredningarna, är det områden som är viktiga att lyfta fram för att få en bild av barnet och dess familj.

När det gäller analysen av barnets bästa är det förvånande att det inte finns en analys i varje utredning av det aktuella barnets behov eftersom syftet med utredningen är att utröna om barnets har behov av någon insats. Om det vid analysen hänvisas till en vetenskaplig teori eller aktuell forskning skall det finnas en koppling till det enskilda barnet.

6.2.7 Kommunikering

Vid granskningen kunde utläsas att 61 utredningar av 99 hade kommunicerats. 27 utredningar hade kommunicerats innan beslut i ärendet fattades. Av dessa var tiden för kommunikering kortare än en vecka i nio ärenden. I 18 ärenden hade kommunikeringen skett samma dag som beslut fattades och i tio ärenden först efter beslut.

Länsstyrelsens kommentar

Innan socialnämnden fattar beslut i ett ärende, oavsett om beslutet fattas av nämnden i sin helhet eller genom delegation, skall den enskilde ges tillfälle att ta del av vad som tillförts utredningen genom annan än han själv och få yttra sig över dessa uppgifter. Syftet med kommunikeringen är att stärka den enskildes rättssäkerhet. Förutom vårdnadshavaren skall även den unge om han/hon är fyllda 15 år kommuniceras utredningen.

Kommunikering kan ske skriftligt eller muntligt. Det skall alltid dokumenteras på vilket sätt och när kommunikering skett. Kommunikeringstiden bör endast i undantagsfall understiga en vecka.

Länsstyrelsen kan konstatera att det förelåg stora brister beträffande kommunikeringen. Förutom att den enskilde inte kommunicerades i tid, hände det att han/hon först efter att beslut var fattat fick ta del av utredningen. I lagens bemärkelse handlar det då inte om kommunikering. Länsstyrelsen fann vid granskningen även att kommunikering inte alltid skedde med den som fyllt 15 år.

6.2.8 Insatser

Av granskade utredningar fördelade sig insatserna efter utredning enligt nedan.

	Pojkar	Flickor	Summa
Avslutas utan insats/åtgärd	20	14	34
Öppenvård	27	16	43
Placering enl SoL	13	3	16
LVU	1	3	4
Finns inget beslut	1	1	2

I 63 av 99 utredningar avslutades utredningen med beslut om någon form av insats. Det var få ansökningar om vård jämlikt LVU. Placeringar i familjehem eller HVB gjordes oftast med vårdnadshavarens samtycke, ibland efter ansökan från den enskilde. Insatser inom öppenvården dominerade. Exempel på öppenvårdsinsatser var kontaktfamilj/kontaktperson, familjeförskola, hemma-hosare och stödsamtal med socialsekreterare.

Länsstyrelsens kommentar

Den av socialnämnden beslutade insatsen ställdes alltför sällan i relation till vad som var bäst för barnet och dess behov. Det förekom att socialnämnden beslutade om insatser som var riktade direkt till föräldern, till exempel att föräldern erhöll hjälp för sitt missbruk eller samtalskontakt för egen del. Om föräldern behöver någon insats för egen del skall detta utredas i särskild ordning. I en barnavårdsutredning skall barnets behov av stöd och inte föräldrarnas utredas.

Ibland var den beslutade insatsen om hjälp till barnet inte riktad direkt till barnet. Som exempel kan nämnas att föräldern erhöll bistånd till samtal med socialsekreterare för stöd i sin föräldraroll. Länsstyrelsen anser att stöd till föräldern i sin föräldraroll indirekt kan ses som en insats för barnet varför det inte kan anses felaktigt att besluta om en sådan åtgärd i en utredning som rör barnet.

I materialet fanns ett antal utredningar där socialnämnden ansåg att det förelåg behov av insats för barnet men där samtycke från vårdnadshavaren inte gick att få.

Länsstyrelsen kunde vid sin granskning notera att barn som fyllt 15 år inte alltid hade fått ta del av socialnämndens förslag till beslut eller fått uttala sig om sin inställning till den föreslagna insatsen. Länsstyrelsen finner detta mycket anmärkningsvärt då förutsättningen för att kunna genomföra en frivillig insats med stöd av socialtjänstlagen är att samtycke till denna lämnas såväl av vårdnadshavaren som den unge om han/hon fyllt 15 år.

6.2.9 Handläggningstider

Av lagstiftningen framgår att socialtjänsten snabbt skall ta ställning till om en anmälan som rör en underårig skall leda till utredning.

A.	0 – 7 dagar	8 – 14 dagar	15 dagar – 1 månad	Mer än 1 månad
Från ansökan/-anmälan till beslut att inleda utredning	53	7	6	8
Framgår inte				25

Länsstyrelsens kommentar

I 53 utredningar hade man inom en vecka tagit ställning till om utredning skulle inledas. Att det i 14 ärenden tog 15 dagar eller mer innan ställning togs till att inleda utredning är inte tillfredsställande. Även när en enskild person ansöker om bistånd har han/hon rätt att få sin sak skyndsamt handlagd. I 25 ärenden fanns inte datum för ansökan/anmälan noterat, varför det inte var möjligt att bedöma hur länge socialnämnden hade dröjt med att fatta beslut om att utredning skulle inledas.

Nedan har en sammanställning av olika tider gjorts för att få en uppfattning om vilka tidsintervaller som föreligger i olika skeden av handläggningen.

B.	0-7 dagar	8 – 14 dagar	15 dagar – 1 månad	Mer än 1 månad
Från beslut om att inleda utredning till första utredningskontakt	48	8	10	3
Framgår inte				30

Länsstyrelsens kommentar

När beslut om att inleda utredning föreligger har socialnämnden att ta ställning till hur skyndsamt utredningen bör påbörjas. Detta är en bedömning som måste göras i det enskilda ärendet. Att det inte går att utläsa i så många som 30 ärenden när utredningen de facto påbörjades är synnerligen otillfredsställande.

C.	0 – 2 mån	2 – 4 mån	4 – 5 mån	5 – 8 mån	Mer än 8 mån
Från utredningsstart till färdig utredning*	19	31	10	10	0
Framgår inte					29

D.	0 – 2 mån	2 – 4 mån	4 – 5 mån	5 – 8 mån	Mer än 8 mån
Från anmälan/ansökan till beslut i ärendet	16	27	14	18	2
Framgår inte					22

E.	0 – 2 mån	2 – 4 mån	4 – 5 mån	5 – 8 mån	Mer än 8 mån
Från beslut att inleda utredning till färdig utredning *	24	32	11	14	1
Framgår inte					17

F.	0 – 2 mån	2 – 4 mån	4 – 5 mån	5 – 8 mån	Mer än 8 mån
Från beslut att inleda utredning till beslut i ärendet	22	31	10	15	2
Framgår inte					19

* Med färdig utredning menas att det finns en färdigskriven utredning med förslag till beslut.

Av granskningen framgår att 53 av de 99 utredningarna avslutades inom 4 månader. Längre tid än fyra månader tog 27 utredningar. Av dessa överskreds utredningstiden med en månad i 10 ärenden. I 19 utredningar gick det inte att få fram utredningstiden då det saknades datumangivelser.

Av de utredningar som överskred den stipulerade tiden hade förlängning begärts i 13 ärenden. I fem av dessa framgick inte varför förlängning begärts.

Anledningen till att förlängning av utredningstiden begärts var exempelvis att man väntade på utlåtande från BUP eller annan myndighet, att familjerådslag skulle genomföras, att familjen inte kom till samtal samt i några fall angavs arbetsbelastningen som orsak.

Länsstyrelsens kommentar

Länsstyrelsen kan konstatera att bestämmelsen om att en utredning skall vara slutförd inom fyra månader medfört att handläggningstiderna har blivit kortare. Hälften av utredningarna avslutades inom fyra månader och två tredjedelar inom 5 månader. Endast två utredningar tog mer än åtta månader vilket är en förbättring mot tidigare.

Det finns emellertid brister när det gäller att begära förlängning av en utredning. Att för-

längning inte hade begärts i samtliga fall där man överskred fyra månader är inte tillfredsställande. Likaså skall skälen till varför förlängning begärs anges. För att kunna veta om förlängning skall begäras i ett ärende är det viktigt att datum för när en utredning inleds dokumenteras. I så många som 19 utredningar gick det inte att få fram utredningstiden.

Ett ärende skall avslutas genom ett beslut. Av dokumentationen skall förutom datum för beslutet även framgå vem som fattat beslutet.

Länsstyrelsen finner utifrån granskningen anledning att uppmärksamma socialnämnderna på att såväl själva utredningen som handläggningen av ärendet och beslutet skall dokumenteras.

7 Sammanfattning

Socialnämnden har vid sidan av vårdnadshavarna ett särskilt ansvar för att barn växer upp under trygga förhållanden. Den 1 januari 1998 kompletterades socialtjänstlagen med en del nya bestämmelser som syftar till att stärka barnets ställning.

Regeringen har givit länsstyrelserna i uppdrag att särskilt uppmärksamma effekterna av förändringarna i socialtjänstlagen. Tonvikten skall bland annat läggas på hur bestämmelserna om barnets bästa får genomslag i socialnämndens verksamhet.

Länsstyrelsen har tillsammans med Socialstyrelsen och ett antal andra länsstyrelser genomfört en samordnad uppföljning utifrån uppdrag i regleringsbrevet. I Västernorrlands län har fyra av länets kommuner ingått i uppföljningen.

Sammanlagt har 99 utredningar inledda under 1998 rörande barn och ungdomar granskats.

Granskningen utvisade att de som oftast hade vänt sig till socialnämnden på oro för barnets situation var barnets familj eller någon anhörig. De myndigheter som i störst utsträckning hade gjort anmälningar var polisen och skolan. Förskolan liksom BVC/MVC hade sällan anmält misstanke om att barn för illa. Anmälan från BUP förelåg inte i något ärende.

Anledningen till att ärendena aktualiserades hos socialnämnden var oftast brister i omsorgen eller föräldrarnas missbruk. En annan stor grupp var ansökan från den enskilde om kontaktfamilj/kontaktperson.

I merparten av ärendena fanns det ett dokumenterat beslut om att utredning inleds. Däremot kunde det i enbart 27 ärenden utläsas att vårdnadshavaren/den unge informerats om att utredning inleds. Handläggarna uppgav att den enskilde brukade informeras men att detta inte alltid dokumenterades.

I 53 ärenden beslutade socialnämnden inom en vecka att inleda utredning. I åtta ärenden dröjde det över en månad innan detta beslut togs och i 25 ärenden framgick det inte när ett sådant beslut fattats.

I 44 utredningar hade man talat med barnet. Samtalen med barnet skedde oftast i barnets hemmiljö och med någon förälder närvarande. I 25 utredningar hade barnet gett uttryck för

sin inställning och i åtta överensstämde barnets inställning med beslutet i ärendet. Anmärkningsvärt är att man inte alltid hade talat med barn som var fyllda 15 år då man enligt lagstiftningen, när barnet fyllt 15 år, inte får underlåta att efterhöra barnets inställning till föreslagna åtgärder eftersom barnets inställning, även formellt sett, har avgörande betydelse vid valet av åtgärd.

De externa myndighetskontakter som togs i samband med utredningen var oftast med skolan och förskolan. Däremot var det få kontakter med BVC. Slakten var en grupp som ofta hördes som referent i utredningen.

I 63 utredningar hade barnet en egen rubrik. Beskrivningen av barnet i utredningen rörde oftast de yttre förhållandena och inte barnets psykiska upplevelser eller välbefinnande. Barnet var inte alltid synligt i utredningen utan i många utredningar låg fokus på föräldrarna och deras situation.

Granskningen visade att barnets behov inom specifika behovsområden liksom föräldrarnas förmåga att tillgodose barnets olika behov i ringa omfattning var belysta i utredningen. Även om en utredning inte skall göras mer omfattande än vad som är nödvändigt för att kunna fatta beslut i ärendet fanns här tydliga brister.

Kommunicering av den färdiga utredningen hade enligt dokumentationen skett i 60 ärenden. Detta innebar emellertid inte att kommunikeringen skett minst en vecka innan beslut i ärendet fattades. I 18 ärenden skedde kommunikering samma dag som beslut fattats i ärendet. Ibland hade den enskilde kommunicerats utredningen först efter beslutet. Det handlar då inte om kommunikering i lagens bemärkelse.

Merparten av utredningarna avslutades med en åtgärd (62). Av dessa var 42 öppenvårdsinsatser och 16 placeringar jämlikt SoL. I fyra ärenden förelåg förslag om att ansöka om vård jämlikt LVU. Den insats som beslutades om var i vissa fall riktad till föräldern istället för till barnet.

I 53 ärenden var utredningen avslutad inom fyra månader och sammanlagt 63 utredningar inom fem månader. I 19 ärenden gick det inte att utläsa utredningstiden.

Förlängning hade inte begärts i alla utredningar som överskred fyra månader. Där förlängning begärts angavs som skäl till exempel att man väntade på utlåtande från BUP, att föräldrarna var ovilliga att samarbeta eller hög arbetsbelastning. Orsaken till att förlängning begärts framgick inte i alla ärenden.

Handläggarna var ganska entydigt positiva till att det införts en begränsning av utredningstiden. För de flesta hade detta medfört att utredningsarbetet blivit mera strukturerat.

Bedömning

Länsstyrelsen kan trots iakttagna brister konstatera att förändringarna i lagstiftningen om barnets bästa har påverkat socialnämndernas arbete i positiv riktning. Förändringarna har medfört en större medvetenhet om att barnet skall vara i fokus i utredningarna och utredningsarbetet har blivit mera strukturerat samt utredningstiderna kortare.

Det är allt vanligare att man talar med barnen i utredningen men barnet ger inte alltid uttryck för sin inställning. Handläggarna efterlyser utbildning inom området då man upplever att det inte är helt okomplicerat att tala med barn i samband med en utredning.

Även om barnperspektivet i utredningarna har blivit tydligare finns det behov av att utveckla detta ytterligare. Generellt är utredningarna fortfarande mer fokuserade på föräldrarnas situation än barnets behov och hur dessa kan tillgodoses av föräldrarna. Det saknas oftast en analys av konsekvenserna för barnet av de förhållanden som barnet lever i.

Länsstyrelsen har emellertid även funnit utredningar som har ett tydligt barnperspektiv och en analys med koppling till det enskilda barnet. Utredningar som ligger till grund för en ansökan om LVU håller liksom tidigare en högre kvalitet än de som avslutas med en insats jämlikt SoL. I de förstnämnda finns oftast ett tydligare barnperspektiv. Även om det varierar hur omfattande en utredning behöver vara, är det viktigt att de frågor som är relevanta i sammanhanget blir belysta. Detta för att socialnämnden skall få ett fullgott underlag för sitt beslut i ärendet.

Enligt länsstyrelsens uppfattning behöver socialtjänstlagens bestämmelser om barnets bästa uppmärksammas i större utsträckning i utredningar om barn. Det behövs bättre kunskap om vad man skall fokusera på för att få ett tydligare barnperspektiv i utredningen samt hur man genomför barnsamtal. Socialnämnderna måste fokusera mer på barnet och dess behov i sitt utredningsarbete samt bli bättre på analyser och bedömningar av barns behov och konsekvenserna av olika typer av omsorgssvikt hos föräldrarna.

När det gäller dokumentationen, utöver själva utredningen har länsstyrelsen funnit stora brister. Exempel på detta är att utredningen ibland består av journalanteckningar, att det inte alltid finns beslut i ärendet, att det inte går att utläsa när beslut i ärendet fattats, att lagstiftningens regler om kommunikering inte följs och att förlängning av utredningstiden inte begärs. Detta medför en rättsosäkerhet för den enskilde.

Länsstyrelsens uppföljning avser fyra av länets sju kommuner. De erfarenheter som länsstyrelsen gjort och här redovisar, bör kunna vara underlag för en genomgång av de här aktuella frågorna i samtliga socialnämnder i länet.

Länsstyrelsen har för avsikt att fortsätta att följa upp, vilka åtgärder nämnderna har vidtagit i syfte att uppmärksamma och uppfylla socialtjänstlagens bestämmelser om barnets bästa i sina utredningar om barns behov, liksom i andra sammanhang.

FÖRKORTNINGAR

BVC Barnvårdscentralen

BUP Barn och ungdomspsykiatri

FvL Förvaltningslagen

LVU Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

MVC Mödravårdscentralen

SoL Socialtjänstlagen