



Nyköpings kommun
Social- och arbetsmarknadsnämnden
611 85 Nyköping

Verksamhetstillsyn enligt 13 kap 2 § Socialtjänstlagen barnuppdraget 16:3 och 16:6 i Nyköpings kommun.

Beslut

Länsstyrelsen i Södermanlands län beslutar att rikta **kritik** mot Nyköpings kommuns social- och arbetsmarknads nämnd för brister i handläggning av förhandsbedömningar och dokumentation av anmälningar som rör barn och ungdom. Nämnden har inte beaktat barnperspektivet fullt ut.

Länsstyrelsen beslutar att göra en uppföljning angående nämndens handläggning av inkommande anmälningar på ungdomar 13-18 år, innan årsskiftet 2008/2009.

Ärendet

Länsstyrelsen har via regeringens regleringsbrev för år 2006 bl.a. fått i uppdrag att granska dokumentation och handläggning av utredningar inom den sociala barnvården i länets samtliga kommuner. Rättssäkerheten för den enskilde samt barnperspektivet skall särskilt uppmärksammas i granskningen.

Tillsynen i Nyköpings kommun genomfördes 20-21 mars 2007. Tillsynen gällde ärenden som varit eller är aktuella för tidsperioden 2006-01-01—2007-01-15.

Länsstyrelsens syfte med tillsynen har varit att se hur nämnden hanterar inkomna anmälningar samt barnavårdsutredningar enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen. Aktuella frågeställningar har varit:

- Hur beaktar nämnden den utredningstid som anges i socialtjänstlagen?
- Hur beaktar nämnden barnens bästa i de beslut som fattas?

Granskningen har även omfattat handläggning ur rättsäkerhetsaspekt.

Under tillsynen har länsstyrelsen intervjuat två enhetschefer och en teamchef.

Länsstyrelsen har granskat 32 anmälningar som ej lett till utredning samt 16 utredningar som rör barn. Av de utredningar som länsstyrelsen granskade var hälften pojkar och hälften flickor i ålder 0 – 18 år.

Nyköpings organisation för individ- och familjeomsorg

Den sociala divisionen inom Nyköpings social och arbetsmarknads nämnd är uppdelad på fyra olika enheter: *ungdoms- och vuxen enheten, barn- o familjeenheten, administrativa enheten och stöd och utvecklingsenheten*. Länsstyrelsens granskning har berört *ungdoms- och vuxenenheten 13-18 år samt barn- och familjeenheten*.

Ungdoms och vuxenheten består av:

- ungdomsteam
- öppenvård ungdom/familjestöd
- vuxenteam
- standardmottagning
- fältverksamhet
- tillsyn/tillstånd

Barn- o familjeenheten består av:

- barn- och familjeteam
- familjerättsteam
- familjehemsteam
- familjecentraler
- Cumulus

Övrigt

Länsstyrelsen har noterat att nämnden under 2006 inte ansökt om att bereda vård enligt LVU för unga vuxna. Under återrapporteringen uppgav nämnden att det kunde bero på den utbyggda öppenvården samt att familjehemsplaceringarna ökat. De har då lyckats motivera familjerna till frivilliga lösningar.

Nämnden uppger att de tänker införa regelbunden internkontroll som ett led i att höja kvaliteten av verksamheten genom att ta ut slumpmässigt utvalda ärenden som förhandsbedömningar som inte leder till utredningar samt barnavårdsutredningar.

Förhandsbedömningar av inkomna barnavårdsanmälningar

Båda enheterna har avsatt två handläggare som tar emot inkomna anmälningar och gör förhandsbedömningar men det är teamchef/enhetschef som beslutar om utredning skall eller inte skall inledas. Barn- och familjeteamets handläggare arbetar enbart med förhandsbedömningar men ungdomsteamet handlägger även utredningar. Efter kontorstid har nämnden en socialberedskap som tar emot anmälningarna.

Några uttalade bedömningskriterier för när utredning skall inledas finns inte och förhandsbedömningarna handläggs med utgångspunkt från problembild, skyddsaspekt, föräldraförmåga m.m. Nämnden har dessutom tagit fram en rutinpärm där checklistor finns för hur bl.a. anmälningar handläggs.

Aktgranskning:

Länsstyrelsen har under granskning av de ärenden där nämnden valt att inte inleda utredning enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen, funnit följande brister:

BESLUT

3(8)

Datum

Dnr

2007-11-26

701-1048-2007

- I tre förhandsbedömningar, som gäller tonåringar, har nämnden ej inlett utredning trots att de hotat ta sitt liv.
 - I ett fall befann sig ett barn vid en motorväg när barnet larmade polis och bad om hjälp.
 - i samma ärende flyttade barnet till en annan kommun. Genom att inte inleda utredning förlorade nämnden därmed möjligheten att följa upp dennes situation i den nya kommunen eller att begära överflyttning.
- Det saknas skriftlig motivering att inte öppna utredning i hälften av tonårsärendena. I de ärenden där det finns skriftliga motiveringar är inte motiveringarna tillräckliga. För de yngre barnen har flertalet en skriftlig motivering och dessa motiveringar anses vara tillräckliga.
- Ungdomsteamet har ofta samtal med barn. I vissa ärenden förekommer det däremot på bägge enheterna att barn i utsatta situationer inte hörs som t.ex:
 - I ett ärende finns en 14 åring som var rädd för sin far. Trots detta hörs bara fadern och modern i vad rädslan bygger på.
 - I ett av de tre ärenden där självmordsrisk förelåg, hörs bara fadern.
 - I ett ärende där ett barn med hjälp av SMS berättar att fadern slår henne saknas dokumentation från barn- och familjeenheten om barnsamtal.
- Ansökningar om bistånd angående tonåringar har inte föranlett att inleda utredning:
 - Under förhandsbedömningen där en tonåring ansökte om bistånd togs kontakt med en annan kommun där denne tidigare varit aktuell för vård på institution i ett och ett halvt år.
 - För ett av de tre barn som självmordsrisk förelåg ändrade nämnden tid för samtal med kort varsel och familjen kom inte på den nya tiden. Nämnden drog då slutsatsen att familjen inte längre ansåg sig vara i behov av hjälp och beslutade därför att inte inleda utredning. Familjen tog kontakt med nämnden på inrådan av barn- och ungdomspsykiatri (BUP).
- Inom båda enheterna förekommer det att nämnden känt oro för barn och därför bestämt att på nämndens eget initiativ göra hembesök utan att inleda utredning.
- Det inkommer uppgifter om att ungdomar har ett aktivt missbruk. Uppgifter har varit av sådan art att nämnden sett till att provtagning genomförts. Då provtagning visade negativt resultat inleddes inte utredning.
 - En ungdom sade sig ha kontroll över sitt narkotikamissbruk och hade för avsikt att fortsätta missbruka narkotika. Ungdomen ville inte ha någon kontakt med nämnden. Nämnden valde därför att inte inleda utredning.
- Vid en förhandsbedömning hos ungdomsteamet görs en bedömning på ett syskonpar men enbart det äldre barnets situation kommer fram. Det yngre barnets situation är inte bedömt.

BESLUT

4(8)

Datum

Dnr

2007-11-26

701-1048-2007

- I ett fall framgår det av förhandsbedömningen att nämnden valde att inte inleda utredning p.g.a. att det fanns en tidigare förhandsbedömning. Av den tidigare förhandsbedömningen framkommer det att vårdnadshavaren inte vill ha någon kontakt med socialtjänsten. Nämnden väljer därför att inte kontakta vårdnadshavaren och beslutar att inte inleda utredning. Beslutet bygger på tidigare uppgifter.
- Det framgår inte av dokumentationen varför barnteamet i två ärenden beslöt att inte inleda utredning där barn bevittnat våld i hemmet samt där föräldrarna har ett fortgående missbruk.
- Av barnteamets förhandsbedömningar framkommer det i de flesta fall inte vem som är vårdnadshavare. I de förhandsbedömningar som ungdomsteamet har gjort, saknas uppgifter om vårdnadshavare i några ärenden. Vid återrapportering av Länsstyrelsens rapport framhåller nämnden att som rutin tar den alltid reda på vem som är vårdnadshavare men menar att det är olyckligt att uppgifterna saknas i dokumentationen.
- Gemensamt för båda enheterna är att flera förhandsbedömningar har karaktär av att vara utredningar då nämnden gör uppföljningar av barnets situation och flera kontakter har tagits med familjen, samt att nämnden har gjort behovsbedömningar. I flera fall kontaktas utomstående myndigheter som t.ex. polis och skola, eller närstående till familjen utan att utredning inleds.

Länsstyrelsens utgångspunkter

När nämnden får kännedom om barn som far illa genom en anmälan eller på annat sätt, innebär det inte alltid att ett ärende uppkommer. Frågan om nämnden ska inleda en utredning får avgöras från fall till fall vid en s.k. *Förhandsbedömning*. Nämnden måste dock alltid inleda en utredning när andra myndigheter, till vilka nämnden har en skyldighet att yttra sig, begär nämndens yttrande. I dessa fall ska nämnden utan dröjsmål inleda en utredning även om den enskilde inte vill medverka i utredningen. En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan en bedömning av om nämnden ska inleda en utredning eller inte.

Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande att inte inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska detta dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå:

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

¹ SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §

Ställningstagandet bör antecknas på den handling som initierat förhandsbedömningen.² Denna handling kan vara en skriftlig anmälan eller information som kommit till nämnden. Det kan också vara anteckningar som gjorts av en tjänsteman hos nämnden efter en muntlig anmälan eller muntlig information som kommit till nämnden på annat sätt än genom en anmälan.

Om nämnden gjort ställningstagandet att inte inleda en utredning tillförs handlingen antingen en existerande personakt eller sätts in i en pärm för handlingar som inte har föranlett något ärende hos nämnden.

”En förhandsbedömning som grundar sig på en kontakt med den som saken rör innebär inte att en utredning har inletts. Om man däremot gör ett hembesök för att se om ett barn far illa eller inhämtar uppgifter från någon utomstående, t.ex. så anses en utredning inledd.” (sid127 handläggning inom socialtjänsten, Clevesköld mfl. Norstedts juridik, Stockholm 2005)

Bedömning

Länsstyrelsen anser att det är allvarligt att inte inleda utredning när ungdomar uttalat vilja att ta sina liv. En av ungdomarna har inte hörts av nämnden.

Länsstyrelsen finner det vara en brist att barn som befinner sig i hemmiljöer där det förekommer fortgående missbruk och våld, inte har utretts och att nämnden inte motiverat sitt beslut i förhandsbedömningarna.

Det får anses anmärkningsvärt att nämnden beslutade att inte inleda utredning i ett ärende där en ungdom på ett aktivt sätt hotade att ta sitt liv, genom att lämna sitt hem och hota ta sitt liv vid en motorväg. Därmed kunde nämnden inte följa upp eller se till att annan nämnd övertog ärendet. På så vis kan nämnden idag inte vara säker om barnet hamnat i en trygg miljö i den nya kommunen.

Vid ansökningar om bistånd skall utredning alltid öppnas. Förhandsbedömningar får inte innehålla ansökningar om bistånd. I de fall när familjen inte kommer på erbjudna tider skall de erhålla ett skriftligt avslag med besvärshänvisning. Om familjen tar tillbaka ansökan skall utredning avslutas utan insats.

I ett ärende där det förelåg självmordsrisk och familjen ansökte om bistånd anser Länsstyrelsen att nämnden varit passiv i handläggningen. Nämnden borde på ett mer aktivt sätt ha försäkrat sig om att familjen ej längre efterfrågade eller hade behov av samhällets stöd.

Att det finns flera förhandsbedömningar som har karaktär av att vara utredningar gör att nämnden riskerar att bli otydlig mot familjerna. Länsstyrelsen menar att det kan motverka vårdnadshavares och barnens delaktighet. Familjen kan tro att barnets situation är utrett när nämnden egentligen enbart tagit ställning ifall utredning skall inledas eller inte.

² SOSFS 2006:5 3 kap. 1 § AR

Vidare finner Länsstyrelsen att ungdomsteamets förhandsbedömningar håller en låg kvalitet då flertalet saknar en självständig motivering. I de fall det förekommer en motivering är den inte tillräcklig.

Länsstyrelsen ställer sig frågande till varför nämnden inte har haft samtal med de barn som uppgivit att de är rädda för sin far. Man har i dessa fall enbart vänt sig till vårdnadshavarna.

Länsstyrelsen menar att nämnden skall inleda utredning när den på eget initiativ gör ett hembesök för att se om ett barn far illa. Det gäller även när nämnden ser till att provtagning sker vid misstanke om missbruk.

Det är av stor vikt enligt Länsstyrelsen att det framgår i förhandsbedömningarna att nämnden försäkras sig att alla berörda parter är med. Det får därför anses vara en brist att det inte alltid framgår vilka som är vårdnadshavare för barnet.

Utredningar

Aktgranskning:

Länsstyrelsen har under granskning av de ärenden där nämnden valt att inleda utredning enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen, funnit följande:

- I samtliga ärenden har nämndens handläggning slutförts inom fyra månader.
- De utredningar som gjorts enligt strukturen ”Barnens behov i centrum” (BBIC) håller en betydligt högre kvalitet än de övriga utredningarna. Länsstyrelsen noterar att det är skillnad mellan utredningar från barn- och familjeteamet och ungdomsteamet p.g.a. att barn och familj i högre grad arbetar efter BBIC-strukturen.
- De utredningar som följt BBIC- strukturen är dessutom tydligare att ta del av för de berörda.
- Dokumentationen vad gäller nämndens observationer av små barn, när sådana gjordes, belyste deras beteende på ett tydligt sätt.
- Av sexton granskade ärenden har alla inletts skyndsamt. Beslut att inleda utredning finns i alla utredningar hos barn- och familjeteamet men saknas i några fall hos ungdomsteamet.
- Några utredningar har inte kommunicerats med de berörda.
- I flertalet av utredningarna talade nämnden med barnet men oftast tillsammans med vårdnadshavare.
- I en utredning framkommer det inte vem som är vårdnadshavare.

Bedömning

Länsstyrelsens utgångspunkter

Socialnämnden skall 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 [11:1 SoL]

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Utredningen skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. Den som berörs av en sådan utredning skall underrättas om att en utredning inleds. [11:2 SoL]

Länsstyrelsen anser att social- och arbetsmarknadsnämnden och då framförallt ungdomsteamet, bör arbeta fram en enhetlig hantering av ärenden. Det bör finnas ett gemensamt synsätt i utredningsarbetets genomförande utifrån ett rätts säkerhetsperspektiv.

Länsstyrelsen har uppmärksammat att nämnden inte alltid samtalar enskilt med ungdomar utan att samtalen ofta sker tillsammans med barnens föräldrar.

Det är viktigt att samtala med alla barn efter ålder och mognad och det är av stor betydelse att barnets röst och uttryck för sin situation klagörs i utredningen. Det är inte säkert att barn vågar berätta sin historia om föräldrar sitter och lyssnar.

Utredningar ska alltid kommuniceras innan beslut fattas. Länsstyrelsen har noterat att det inte alltid framgår i dokumentationen att utredningar har kommunicerats innan beslut fattats.

Länsstyrelsen ser positivt på att nämndens handläggning av samtliga ärenden hållit sig inom fyra månaders gränsen.

Länsstyrelsen anser att BBIC bidrar till en ökad rätts säkerhet för barn och föräldrar

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Länsstyrelsens utgångspunkter

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,*
- jämlikhet i levnadsvillkor,*
- aktiva deltagande i samhällslivet.*

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

BESLUT

8(8)

Datum

Dnr

2007-11-26

701-1048-2007

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. (1:1 SoL)

*När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.
(1:2 SoL)*

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. (3:3 1 SoL)

Vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.

Utredningen skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får nämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

Den som berörs av en sådan utredning skall underrättas om att en utredning inleds [11:2 SoL]

Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet.

För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. (3 kap 3 § socialtjänstlagen)

Granskningen visar på att nämnden idag har en ojämn nivå när den ingriper för barns skydd och säkerhet. Barn kan vara i mycket svåra och utsatta situationer utan att nämnden beslutar att utredning skall inledas.

Länsstyrelsen kan med hänsyn till ovanstående konstatera att nämndens handläggning inte beaktar barnperspektivet fullt ut.

För att nämnden skall uppfylla lagstiftarens intentioner om god kvalitet krävs det en mer enhetlig myndighetsutövning inom den båda enheterna. I det inbegrips också att det finns bedömningskriterier för när utredning skall inledas samt att utredningsprocessen blir mer strukturerad och likartad inom sociala divisionen.

Det är därför av yttersta vikt att nämnden försäkras sig att gällande lagstiftning och rutiner är väl förankrad hos förvaltningens personal.

Länsstyrelsen konstatera att nämnden genom sin framtagna rutinpärm har en ambition att skapa en enhetlig handläggningsrutin för sociala divisionen i barnavårdsärenden. Denna ambition förstärks genom den planerade internkontrollen som nämnden håller på att ta fram.

Ulla Eriksson

Tor Nilsson