



Flens kommun
Socialnämnden
642 81 Flen

Verksamhetstillsyn enligt 13 kap 2 § Socialtjänstlagen barnuppdraget 16:3 och 16:6

BESLUT

Länsstyrelsen riktar **kritik** mot nämnden i Flens kommun då granskningen visar på brister i nämndens förhandsbedömningar och utredningar enligt 11 kap 1 § Socialtjänstlagen enligt följande:

- barnperspektivet är inte beaktat
- dokumentationen av förhandsbedömningar är inte i enlighet med förordning
- utredningstiden hålls inte och utredningarna förlängs utan godtagbara skäl

En ny verksamhetstillsyn kommer att genomföras om ett år.

BAKGRUND

Länsstyrelsen har från regeringen uppdraget att under 2006 och 2007 granska dokumentation och handläggning av barnavårdsutredningar i länets samtliga kommuner och se till att handläggningen är rättssäker samt att barn kommer till tals. Länsstyrelsen skall under samma tidsperiod granska hur kommuner hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister. Speciellt fokus skall vara på att barn i behov av skydd och stöd blir utredda, hur barn kommer till tals och att flickor och pojkar har samma förutsättningar för att få sina behov tillgodosedda.

Tillsynen i Flen genomfördes 22 och 23 maj samt återrapportering 17 september, 2007.

Syfte

Syftet har varit att se hur nämnden

- hanterar inkomna anmälningar
- fattar beslut om att inte inleda utredning
- dokumenterar informationen i utredningar
- tillser att barn är delaktiga
- beaktar flickors och pojkars rätt att få sina behov tillgodosedda
- beaktar att mammor och pappor kommer till tals

Metod

Information har inhämtats genom aktgranskning av 18 ärenden där beslut under perioden maj 2006 till april 2007 om att inte inleda utredning efter anmälan, aktgranskning av 17 utredningar gällande barn under 18 år. Information har även inhämtats genom intervju med IFO-chef.

Lagstiftning*Kap 11 Socialtjänstlagen*

1 § *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.*

Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt.

2 § *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.

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*

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

¹ SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §

² SOSFS 2006:5 3 kap. 1 § AR

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.”(Sida 127 handläggning inom socialtjänsten, Clevesköld m.fl. Norstedtsjuridik, Stockholm 2005)

ANMÄLNINGAR

Hantering

Den första april 2007 förändrades hanteringen av förhandsbedömningar. Tre förste socialsekreterare turas om att ta emot anmälningar en vecka i taget. Under kvällar och helger finns en beredskap som består av politiker och tjänstemän. varje vecka träffas förste socialsekreterare tillsammans med IFO chef för att besluta om utredning skall inledas och eventuellt bevilja bistånd. Förste socialsekreterare har delegation på att inte inleda utredning och handläggare har delegation att inleda utredning. Enligt kommunens policy skall beslut fattas inom tio dagar, IFO chef är av uppfattningen att det tar kortare tid än så. Denna organisationsförändring trädde i kraft sista månaden i tillsynsperioden vilket innebär att merparten av de granskade ärendena är hanterade i den tidigare organisationen.

Beslut om att ej inleda utredning

aktgranskning:

- De flesta ärenden handläggs inom två veckor.
- Några utredningar har genomförts inom förhandsbedömningen genom att kontakter med andra än barnet, vårdnadshavarna eller förtydligande från anmälaren har genomförts. Nämnden har också på eget initiativ gjort hembesök då den känt oro utifrån anmäls innehåll utan att fatta beslut om att inleda utredning.
- Tre anmälningar omvandlas till ansökningar under förhandsbedömningen. Trots detta fattas beslut om att inte inleda utredning.
- Det förekommer handlingar som inte skall förvaras i kronologiska pärmen t.ex. ansökningar med beslut om att inte inleda utredning, faderskapsärenden samt utredning avseende ekonomiskt bistånd. I en förhandsbedömning avseende en anmälan framkommer det att familjen tidigare ansökt om stöd.
- Flera av förhandsbedömningarna saknar uppgifter om barnets vårdnadshavare. Några förhandsbedömningar rör flera barn utan att tydligt framgår vilka barn som omfattas av beslutet.

BESLUT

4(8)

Datum

Dnr

2007-10-15

701-3727-2007

- Nästan alla förhandsbedömningar har en skriftlig motivering varför utredning inte skall inledas men de flesta motiveringarna är inte tillräckliga.
- Samtal med barn förekommer i enstaka fall. Det saknas i samtliga fall dokumentation av vilken anledning barn ej kommer till tals.
- I flera förhandsbedömningar gällande barn med eget missbruk beslutar nämnden att inte inleda utredning.
 - En ungdom var utan sysselsättning och fritidsaktivitet och vårdades på sjukhus för akut alkoholförgiftning. Nämnden planerade uppföljningsmöte. Då ungdomen inte kom trots kallelse avslutades ärendet med motiveringen att ungdomen ej var intresserad av hjälp från socialnämnden. Inget motivationsarbete är dokumenterat.
 - I en förhandsbedömning hördes varken barnet eller vårdnadshavarna. Nämnden beslutade att inte inleda utredning då familjen hade pågående behandlingsinsats. Förhandsbedömningen initierades av en anmälan från skolan avseende barnets avancerade missbruk. Tidigare utredning berörde inte oro gällande barnets missbruk och insatsen innehöll därför inte behandling för missbruk.
 - I ovanstående förhandsbedömning framkommer oroande uppgifter om ett namngivet barn, dennes personnummer och kommundillhörighet. Det framgår inte av dokumentationen om nämnden gjort någon barnavårdsanmälan enligt 14 kap 1 § Socialtjänstlagen om detta barn.
 - En ungdom som uttalade konkreta självmordshot misstänkte nämnden vara påverkad av droger. Nämnden beslutade ändå att inte inleda utredning.
- Nämnden inleder inte utredning i tre ärenden där barn bevittnat våld i hemmet. Av en förhandsbedömning framgår att ett barn skall ha blivit erbjuden droger i hemmet. Skäl till att inte inleda utredning var att mannen blivit häktad för grov kvinnofridskränkning och därmed inte utgjorde någon akut fara för barnen.
- I ett ärende bevittnade barn våld då ena vårdnadshavaren i berusat tillstånd hamnade i handgemäng med polisen. Den andra vårdnadshavaren var också berusad. Insatser erbjöds enbart till de vuxna. Barnets situation framkommer inte i dokumentationen
- Familjerätten gör internanmälan som blir liggande i fyra månader innan beslut tas att inte inleda utredning. Ärendet gällde ett barn som blivit utsatt för hot och sexuella trakasserier av den ene vårdnadshavaren. Det framkommer inte av dokumentationen om nämnden gjort en riskbedömning utifrån barnets skyddsbehov.
- Flera förhandsbedömningar har karaktär av att vara mindre utredningar då nämnden genomför flera samtal med vårdnadshavare, kontakter har tagits med andra myndigheter samt att bedömningarna följs upp.

Länsstyrelsens kommentar

Det är enligt Länsstyrelsen inte acceptabelt att handlingar som faderskapärenden, utredningar för ekonomiskt bistånd finns förvarade på samma ställe som förhandsbedömningar.

En ansökan från en enskild måste behandlas och utredning skall inledas omedelbart om det inte är uppenbart att ansökan är ställd till fel instans och skall hänvisas till rätt myndighet. En sökande har möjlighet att återta sin ansökan och detta skall då noteras och utredningen avslutas.

Att nämnden genomför ett flertal samtal med vårdnadshavarna samt att den kontaktar andra är att anse att en utredning har inletts. Länsstyrelsen finner det märkligt att detta får fortgå då Länsstyrelsen påpekade detta för Flens kommun redan vid en verksamhetstillsyn som genomfördes 2004. För familjerna kan nämndens agerande bli otydligt då man kan tro att det gällt en utredning, när nämnden i själva verket enbart fattat beslut om att inte inleda utredning.

När en annan enhet inom nämndens verksamhet anmäler oro för ett barn är det enligt Länsstyrelsen olyckligt att anmälan blir liggande i fyra månader innan bedömning görs. Att det dessutom inte framgår av dokumentationen att nämnden gjort någon riskbedömning för barnets utsatthet finner Länsstyrelsen anmärkningsvärt.

Länsstyrelsen finner det oroväckande att barn som har ett begynnande eller ett avancerat missbruk ej utreds. Länsstyrelsen menar att barn som befinner sig i allvarliga missbrukssituationer bör bli föremål för utredning. Länsstyrelsen uppmanar nämnden att på ett mer aktivt sätt söka upp utsatta ungdomar än vad de granskade ärendena visat.

Förhandsbedömningarna saknar barnperspektiv vilket enligt Länsstyrelsen tydliggörs bl.a i det ärendet där barn bevittnat sina berusade föräldrars konflikt med polisen. Barnens uppfattning av den aktuella situationen framgår inte. Nämnden fokuserar på de vuxna och inte på hur föräldrarnas agerande påverkar barnen.

Länsstyrelsen bedömer att nämndens beslutsmotiveringar inte uppfyller lagstiftarens intentioner på god kvalitet.

UTREDNINGAR

Under den tidsperiod som granskningen omfattar har 86 utredningar genomförts. Av dessa har elva utredningar pågått mer än fyra månader. Länsstyrelsen har granskat 17 slumpvis utvalda utredningar som genomförts under perioden maj 2006 till april 2007, sju gällande pojkar och tio gällande flickor. Av de granskade utredningarna har fem pågått mer än 4 månader och av dessa saknar fyra beslut om förlängd utredningstid.

Av utredningarna framgår att socialsekreterarna har samtalat med hälften av barnen under utredningens genomförande. När det genomförs samtal sker det vanligen mer än ett samtal, ofta tillsammans med föräldrar eller andra personer. När barnen är vidtalade redovisas

BESLUT

6(8)

Datum

Dnr

2007-10-15

701-3727-2007

deras åsikter i utredningen. Barnets synpunkter kommer inte fram i bedömningen och barnets inställning till socialtjänstens förslag är endast redovisats i fem av de 17 utredningarna.

Det saknas konsekvensbeskrivning av hur det som beskrivits i utredningen påverkar det enskilda barnet. Av det skälet är barnets livsområden endast delvis belysta. Avseende barnets förhållanden är de delvis belysta eller inte alls belysta. Vårdnadshavarens förmåga är vanligen bättre belyst

Länsstyrelsen saknar uppgifter från viktiga informanter i tio av de granskade utredningarna. Det är exempelvis vårdnadshavare, representanter för hälsovård, representanter från en pågående insats som hemterapeut eller kontaktfamilj. En vårdnadshavare informeras inte om att utredning pågår kring barnet. En utredning innehåller uppgifter som inhämtats efter avslutad utredningstid.

Socialtjänsten gör oftast en egen bedömning av barnets situation, vanligen överensstämmer den med föräldrarnas uppfattning och beskrivning. Socialtjänsten har sällan kompletterat sin bedömning med andras kompetenser.

Ungdomar i nedre tonåren som varit och är i mycket utsatta situationer har fått styra utredningarna t.ex. var de skall var placerade. Det förekommer också att insatser verkställts utan vårdnadshavares samtycke då barnen uttryckt önskemål om det. I ett ärende hade en 14 årig ungdom ett mycket omfattande missbruk där ungdomen själv fick avgöra insatsen.

Det saknas information om vem som är vårdnadshavare i en utredning. Det framgår inte av utredningsdokumenten hur kommunikering av uppgifter har skett, av journalen framgår att kommunikering sker efter fattat beslut. Vid ett tillfälle så sent som tre månader efter fattat beslut.

En utredning avslutas efter fyra månader med beslut om placering på utredningshem samt med utredningsfrågor till utredningshemmet. En annan utredning avslutas med information om att ny utredning kommer att öppnas på modern för att där kunna bevilja behövlig insats. Av barnets journal framkommer att insatsen delvis var till skydd för barnet.

Länsstyrelsens kommentar

I tidigare verksamhetstillsyn riktades Länsstyrelsen allvarlig kritik för handläggningen av barnavårdsärenden bl.a. för att barnkonsekvensanalyser sänkades. Trots detta saknar utredningarna konsekvensbeskrivning som innehåller nämndens egen bedömning av barnet och bedömning av barnets skyddsbehov. Med tanke på att utredningarna ska vara vägledande för valet av insats bör en beskrivning av vårdbehovet finnas. Om inte någon barnkonsekvensanalys görs blir det mycket svårt att avgöra vårdbehovet.

En utredning skall avslutas så snart tillräckligt med information är insamlad för att beslut skall kunna fattas. Vid särskilda skäl kan en utredning förlängas. Beslut om förlängd utredningstid måste vara tidsbestämd och får bara fattas då det föreligger situationer som inte nämnden kan råda över. Ett sådant skäl kan vara väntan på utredning från annan

BESLUT

7(8)

Datum

Dnr

2007-10-15

701-3727-2007

myndighet eller att allvarliga uppgifter inkommit i ett mycket sent skede och dess uppgifter behöver kontrolleras. Den utredning som avslutades med utredningsfrågor till utredningshem borde ha förlängts. Att inhämta svar på utredningsfrågor inom en insats är inte förenligt med lagstiftningen.

Familjens delaktighet försvåras om det inte är tydligt vilka förutsättningar som gäller avseende utredningstid.

En myndighet kan inte fatta beslut i ett ärende utan att parten är kommunicerad. I de fyra månader som socialtjänsten kan ha en utredning öppen skall tid för kommunikering ingå. För att nämnden skall kunna fatta beslut är det nödvändigt att beslutsunderlaget är fullständigt och att det framgår vilken information som ingår. Att beslut fattas utan att parten har beretts möjlighet att ta del av inkomna och till handlingarna tillförda uppgifter är rättsosäkert.

Länsstyrelsen är av uppfattningen att det är en brist i barnperspektiv när hemterapeut beviljas i moderns namn trots att uppdraget även innefattade barnet. Det är barnet som har behov av en säker hemmiljö med en fungerade förälder. När insatsen beviljas till modern är det hon som har "rätten till insatsen" och utvärderingen kommer att ske utifrån om hon upplever att situationen har blivit bättre. Är insatsen beviljad till barnet är det givet att en uppföljning även innefattar barnets uppfattning om hur situationen utvecklas.

Ytterligare brister som gör att barnperspektivet inte beaktats är att nämnden under utredningsprocessen bl.a. låtit barnens vilja fått styra insatserna i för hög grad för sin låga ålder. Länsstyrelsen är av den uppfattningen att ungdomarna får ta ett större ansvar för sin situation än vad som är rimligt att kräva av dem och kan utsätta dem för ytterligare negativa konsekvenser.

Övrigt

1998 genomförde Länsstyrelsen en verksamhetstillsyn där det framkom att Flens kommun saknade ett kvalitetssäkringssystem. Vid en liknande tillsyn 2004 hade nämnden inte tagit fram något. Vid återrapportering 2006 saknades det fortfarande trots påpekande.

I dag finns det inte heller något kvalitetssäkringssystem för verksamheten som socialnämnden är ansvarig för. Länsstyrelsen har efterfrågat nämndens skriftliga rutiner sedan 2005 men än idag har de inte kommit till Länsstyrelsen.

LÄNSSTYRELSENS SAMLADE BEDÖMNING

Länsstyrelsen bedömer att socialnämnden i Flens kommun behöver förbättra sina rutiner enligt följande:

- *beslut om att inte inleda utredning dokumenteras i enlighet med SOFS 2006:5 1 §*
- *beslut fattas i nära anslutning till förhandsbedömningen*
- *det tydligt framgår när anmälan inkom och vem som står för anmälan*
- *att utredningar inte sker inom ramen för en förhandsbedömning*
- *att det tydliggörs om barnet har vidtalats/inte har vidtalats i förhandsbedömningen*
- *att beslut fattas för varje anmält barn*

BESLUT

8(8)

Datum

Dnr

2007-10-15

701-3727-2007

- *att det framgår vilket barn det gäller i förhandsbedömningen*

Avseende utredningarna bedömer Länsstyrelsen att Flens kommun behöver förbättras enligt följande:

- *att utredningen beskriver hur barnets situation påverkas av föräldrarnas beteenden och faktorer i familj och miljö*
- *att det tydligt framgår om samtal med barnet har skett och att barnets åsikter redovisas*
- *att det tydligt framgår när beslut fattas*
- *att det enskilda barnets behov och vårdnadshavarnas förmåga i relation till detta barn beskrivs*
- *att utredningar inte pågår längre tid än nödvändigt*
- *att kommunikering sker inom utredningstiden.*
- *att det fattas beslut om förlängd utredningstid om utredningen inte kan slutföras inom 4 månader.*

Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att de brister som nämnden 2004 fick allvarlig kritik för fortfarande inte är åtgärdade. Det saknas fortfarande kvalitetssäkringssystem. För att nämnden skall uppfylla lagstiftarens intentioner om god kvalitet krävs det en mer strukturerad myndighetsutövning. I det inbegrips också att det finns bedömningskriterier för när utredning skall inledas samt att utredningsprocessen blir mer strukturerad för verksamheten.

Länsstyrelsen finner därför att nämnden bör prioritera att ta fram ett kvalitetssäkringssystem. Det är en förutsättning för nämnden skall kunna arbeta fram handläggningsrutiner som är rättsäkra.

Nämnden har under våren 2007 påbörjat ett förändringsarbete med utbildning för samtliga handläggare i både handläggning och dokumentation samt utredningsstruktur enligt BBIC. Den beskrivna organisationsförändringen innebär att det är tydligare rollfördelning. Utarbetande av rutiner kommer att prioriteras. Ett kvalitetssystem är under framarbetning. Nämnden kommer att noga följa upp att åtgärderna genomförs samt är framgångsrika.

Granskningen visar på stora och allvarliga brister när det gäller Flens kommuns arbete med de mest utsatta barnen. Dessa brister har varit kända för nämnden i flera år utan att de åtgärdats, vilket enligt Länsstyrelsen är oacceptabelt. I tidigare verksamhetstillsyn har det därför riktas allvarlig kritik för dessa brister i nämndens handläggning. Länsstyrelsen anser att de brister som uppmärksammades är av mycket allvarlig art. Länsstyrelsen finner vid den aktuella tillsynen dock en vilja och attityd från nämndens sida att ta i tu med problemen vilket gör att Länsstyrelsen idag nöjer sig med att rikta kritik mot nämnden.

Tor Nilsson

Helena Stålhammar