



Eskilstuna kommun
Arbetsmarknads och familjenämnden
631 86 Eskilstuna

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

Beslut

Länsstyrelsen riktar kritik mot Arbetsmarknads och familjenämnden i Eskilstuna kommun. Granskningen visar på brister i nämndens förhandsbedömningar och utredningar enligt 11 kap 1 § Socialtjänstlagen enligt följande:

- barnperspektivet beaktas inte i tillräckligt hög utsträckning
- utredningsaktiviteter sker inom förhandsbedömningar
- utredningar pågår under längre tid än lagstadgade fyra månader utan beslut om förlängning av utredningstid

Länsstyrelsen vill uppmärksamma nämnden på de förbättringsområden som finns angivna under Länsstyrelsens samlade bedömning i följande tillsynsrapport. Länsstyrelsen kommer att följa upp verksamhetstillsynen senast under hösten 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 Eskilstuna kommun genomfördes 1-2 oktober 2007. Tillsynen gällde nämndens hantering av inkomna anmälningar som rör barn som riskerar att fara illa i åldersgruppen 0- 18 år.

Länsstyrelsens syfte med tillsynen har varit att se hur nämnden hanterar inkomna anmälningar. Aktuella frågeställningar har varit hur nämnden:

- Hanterar inkomna anmälningar
- Fattar beslut om att inte inleda utredning
- Dokumenterar information i utredningen
- Tillser att flickor och pojkar är delaktiga
- Beaktar flickor och pojkars rätt att få sina behov tillgodosedda
- Beaktar att mammor och pappor kommer till tals

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post
611 86 NYKÖPING	Stora torget 13	0155 26 40 00 växel	0155 -	lansstyrelsen @d.lst.se
Organisationsnr	PlusGiro	Bankgiro	Internet	
202100-2262	35174-2	5051-8653	www.d.lst.se	

Granskningen har även omfattat handläggning ur rättsäkerhetsaspekt.

Under tillsynen har länsstyrelsen intervjuat enhetscheferna för mottagningsgruppen, barn och familjegruppen samt unga vuxna.

Länsstyrelsen har granskat 40 anmälningar som ej lett till utredning samt 15 utredningar som rör barn. Av de utredningar som länsstyrelsen granskade var av åtta pojkar och sju flickor i ålder 0 – 18 år.

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.

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

När åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år.

(1:2 Socialtjänstlagen)

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)

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 Socialtjänstlagen)

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 socialtjänstlagen)

Datum

Dnr

2008-04-02

701-13234-2007

Handlingar som rör enskilda skall hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt och överskådligt går att följa och granska handläggningen av ett ärende och genomförande av en insats¹.

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.²

Ställningstagandet bör antecknas på den handling som initierat förhandsbedömningen.³ 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.” (sid 127 handläggning inom socialtjänsten, Clevesköld mfl. Norstedts juridik, Stockholm 2005)

LÄNSSTYRELSENS GRANSKNING OCH BEDÖMNING

Arbetsmarknads- och familjenämndens organisation och resurser

Nuvarande organisation är, sedan 1 januari, 2006, uppdelad i fem olika enheter. Medborgarens första kontakt med nämnden sker vanligtvis genom servicecenter. Servicecenter ordnar besökstid på mottagningsenheten. Mottagningsenheten tar emot alla ärenden och gör förhandsbedömningar. Enheten beslutar om utredning ska inledas och överlämnar då ärendet till den enhet som skall ansvara för vidare handläggning.

Om en anmälan berör ett barn där familjen på något sätt är aktuell inom en enhet sker förhandsbedömningen på den enheten i syfte att minska antalet kontakter för familjen.

Enheterna med myndighetsutövning inom IFO är Barn och familj 0-12 år, Ungdom och unga vuxna 13-25 år och Vuxna. I varje enhet finns handläggare som ansvarar för försörjningsstöd och handläggare som utreder vårdbehov. När utredning är klar och

¹ SOSFS 2006:5 4 kap 6 §

² SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §

³ SOSFS 2006:5 3 kap. 1 § AR

vårdbehov är bedömt övergår ärendet till en samordningsenhet för verkställighet. Utredande enhet har det fortsatta uppföljningsansvaret för ärendet.

Förhandsbedömningar av inkomna barnavårdsanmälningar

Länsstyrelsen har under granskning av de ärenden där nämnden fattat beslut om att inte inleda utredning enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen, gjort följande iakttagelser:

Förhandsbedömningarna innehåller en skriftlig motivering av beslutet att inte inleda utredning. 28 av de 40 granskade förhandsbedömningarna är inte tillräckligt motiverade. Tio av dessa var av karaktären mindre utredningar då nämnden gör uppföljningar av barnets situation, myndigheter som t.ex. polis och skola kontaktas, närstående till familjen vidtalas eller att nämnden har gjort behovsbedömningar. Det förekommer att nämnden har kontaktat andra socialnämnder för olika former av samarbete. Gränsdragningen mellan förhandsbedömningar och utredningar förefaller då vara otydlig. Länsstyrelsen påminner om att när kontakter behövs med andra samhällsaktörer har utredning enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen inletts. Det kan då inte anses tillräckligt motiverande med en slutsats om att utredning inte ska inledas. Bedömningen att en utredning enligt 11 kap 1 § socialtjänstlagen inletts är inte beroende av ett beslut utan vilken åtgärd nämnden gjort i det enskilda ärendet vilket JO uttalat (Dnr 3870-1997).

Det förekommer vid fem tillfällen att nämnden känt oro för barn och därför tagit beslut om att göra hembesök utan att inleda utredning. Skolan anmäler till nämnden oro för en 13 årig flicka som varit borta en längre tid. Socialnämnden gör på eget initiativ hembesök men ingen är hemma. Vid ett senare tillfälle meddelar skolan att flickan är tillbaka efter att ha besökt hemlandet. Skolan uppger att föräldrarna inte förstått att de var tvungna att ansöka om ledighet för barnet. Nämnden företog ingen kontakt med vare sig föräldrarna eller barnet. Av dokumentationen framkommer inte om nämnden gjort någon riskbedömning innan hembesöket genomfördes. Vid återrapporteringen uppgav nämnden att de uppfattade att skolan bad om hjälp i syfte att få kontakt med familjen. Länsstyrelsen menar att den dokumentation som förts av vidtagna åtgärder visar på att en utredning inletts.

Om nämnden tar initiativ till hembesök har utredning inletts. Enligt JO, Dnr 1095-1994, skall nämnden väga de intrång i den personliga integriteten som en utredningsåtgärd, t.ex. ett hembesök, medför mot de intressen som nämnden ska tillgodose. JO menar att ett hembesök kan uppfattas som obehagligt av de enskilda och bör reserveras till för sådana fall där det föreligger ett behov att omedelbart ta kontakt med barnet och hans vårdnadshavare.

”En mindre ingripande form av inledande utredningsåtgärd hade därför varit att föredra, t.ex. en kontakt ... per telefon” .(JO 1095-1994)

Vid återrapporteringen framför nämnden att socialstyrelsen under 2007 i ”100 frågor & svar om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten” uppgivit att det inom en förhandsbedömning kan vara befogat med ett hembesök hos den enskilde. Socialstyrelsen påpekar i samtal med Länsstyrelsen att meningen som åsyftas på s 12 avser hembesök rörande äldreomsorg. Frågorna och svaren är heller inget uttömmande, det är konferensmaterial från de konferenser socialstyrelsen genomförde då handbok och allmänna råd om handläggning och

dokumentation publicerades. Med anledning av ovanstående finner Länsstyrelsen att JO:s beslut om att när nämnden på eget initiativ gör hembesök har utredning inletts kvarstår.

Av de granskade förhandsbedömningarna förekommer det att nämnden i Eskilstuna kommun beslutar att inte inleda utredning för barn i utsatta situationer. Det framgår inte heller varför barnen ej kommer till tals eller någon beskrivning av deras situation.

- o Två syskon bevittnar hur modern med kniv hotar att ta sitt liv.
- o En mor har försökt ta sitt liv vid tre tillfällen.
- o Ett barn som är 17 år har begått misshandel, övergrepp i rättssak samt rattfylleri under en längre period, hörs inte då modern avböjer kontakt med nämnden.
- o Två barn är i den lägenhet där modern misshandlas av hennes f.d. man, barnens pappa. Pappan hade vid den tidpunkten besöksförbud Motivering till beslutet att inte inleda utredning var att en kontaktperson befann sig i barnens bostad och antagligen skyddade barnen från att se misshandeln.

Länsstyrelsen anser att det är väsentligt att socialnämnden i ärenden som gäller barn med svårartade problem på ett tidigt stadium skapar sig en klar bild av barnets förhållanden. Det förutsätter som regel att en utredning inleds snarast efter det nämnden fått kännedom om barnet kan ha behov av hjälp och stöd från socialnämndens sida. Om nämnden i ett tidigt skede hade inlett utredning för dessa barn skulle handläggningen sannolikt ha blivit mer tydlig och ramarna för nämndens handlingsmöjligheter skulle ha framstått klarare. En utredning ger dessutom nämnden möjlighet att följa upp barnets situation.

I kronologiska pärmen förekommer handlingar som rör barn som redan har pågående insatser. Det förekommer även ansökningar med beslut om att inte inleda utredning. Vid återrapporteringen framkommer att dessa kan vara felaktigt registrerade i aktualiseringsmodulen, det var inte en ansökan utan en fråga om information om socialtjänstens möjligheter. Länsstyrelsen påminner att vid en ansökan ska nämnden alltid inleda utredning. Om familjen inte medverkar till utredning med anledning av ansökan ska den avslutas med beslut och möjlighet att överklaga. Om familjen återtar ansökan ska detta noteras och utredningen avslutas omedelbart.

22 av de granskade förhandsbedömningarna tar längre tid än fyra veckor innan beslut fattas. Vid flera tillfällen skrivs förhandsbedömningen ut flera månader efter det att beslutet fattats.

Det förekommer att nämnden fattat beslut att inte inleda utredning på uppgifter som gällt syskon och inte de enskilda barnen. Länsstyrelsens uppfattning är att när det enskilda barnets situation inte blir bedömt, har inte barnperspektivet beaktats. Det är dock en förbättring jämfört med tidigare att nämnden idag dokumenterar en aktualisering för varje berörd familjemedlem.

Utredningar av barn jml 11 kap 1 § Socialtjänstlagen

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

I 12 av utredningarna finns beslut att inleda utredning.

Av de 15 granskade utredningarna har åtta utredningar pågått mer än fyra månader. I endast ett ärende framkommer att förlängningsbeslut fattats.

En utredning ska utmynna i ett beslut. För att nämnden ska kunna fatta beslut krävs att underlaget är kommunicerat med den det berör innan beslut fattas. En utredning får inte pågå längre tid än fyra månader om inte beslut om viss tids förlängning har fattats. Godtagbara skäl för förlängning är exempelvis att nämnden inväntar yttrande från annan myndighet. Länsstyrelsen erinrar om vikten att beräkna tid för kommunikering i utredningsplaneringen.

Länsstyrelsen menar att flera utredningar pågår under oklara förutsättningar och det tycks som att det saknas utredningsplanering. Ett exempel är en utredning som inleds i februari månad då vårdnadshavaren ansöker om medgivande för boende i enskilt hem. När en diskussion om ersättning till familjehemmet uppkommer i maj månad uppger nämnden att de inte har någon ansökan om placering i familjehem, vårdnadshavaren ansöker om det och beslut fattas om att inleda utredning. Det framkommer inte av journalen eller utredningsdokumentet att de olika ansökningarna har lett till några förändrade utredningsaktiviteter.

Socialsekreterarna har observerat/talat med barnen i 10 utredningar, varav sju flickor och tre pojkar. När samtal med barn har skett kommer barnets åsikter fram i utredningen eller journalen. Fyra av åtta pojkar har inte kommit till tals eller observerats.

Barnets familj och miljö, förhållande såsom skola hälsa, utbildning, känslomässigt beteende samt identitet, relationer till familjen, syskon, släkt, kamrater eller andra närstående framkommer inte alls eller är enbart delvist belysta. När de väl kommer fram beskrivs inte hur dessa faktorer påverkar barnen. Länsstyrelsen konstaterar att utredningarna inte beskriver hur viktiga faktorer som t.ex. hälsa påverkar barnen. Vid återrapporteringen anger nämnden att de observerat detta. Från och med 2008 ska alla utredningar skrivas utifrån BBICs struktur och att kan förväntas att detta kommer att förbättras.

I sex ärenden saknas externa kontakter som hade varit relevanta för utredningens genomförande. Det handlar till exempel om samtal med barnet, samtal med förälder, samt information från förskola. Det saknas även nämndens interna information, till exempel intervju med pågående insatsutförare. Några av kontakterna hade vidtalats under utredningstiden och deras uppgifter återfanns i journal men inte i beslutsunderlaget. I en utredning framkommer uppgifter om ett syskons situation. Informationen hade inte

relevans för den aktuella utredningen. Det framgår inte av dokumentationen om vårdnadshavarna eller barnen har lämnat samtycke till kontakterna.

I fem utredningar framgår inte vem som är vårdnadshavare. Mödrarnas uppfattning om barnet kommer fram mer än fädernas gör vid gemensam vårdnad. Det gäller även barns beskrivning av sina föräldrar. Ett exempel är att fadern uppmärksammas i journal men finns inte med i utredningen. I en annan utredning beskriver barnet sitt nätverk. Fadern beskrivs sedan inte i utredningen och finns inte med i familjehistoriken trots att barnet ritat in honom på nätverkskartan. En annan utredning öppnades augusti 2007. Första kontakt med fadern var i november 2007. Flickan uttrycker i utredningen att hon älskar sin mor men inget är dokumenterat om hennes uppfattning om relationen till fadern. I en utredning framkommer faderns syn på modern men inte faderns uppfattning om barnet. För att nämndens utredningar skall hålla en god kvalitet är det enligt Länsstyrelsen viktigt att familjerna är delaktiga och att utredningarna handläggs på ett rättssäkert sätt. Att det kan ta flera månader innan en vårdnadshavare informeras om att utredning inletts visar på brister i nämndens handläggning.

Det förekommer utredningar där bara en vårdnadshavares syn kommer fram i utredningen kring ett barn. Det kan inte anses vara tillfylles då nämnden inte skapat sig en heltäckande bild av barnets situation. Det gäller samma sak när det saknas viktiga referenter.

I tre av 15 utredningar framkommer identiska uppgifter som visar att de berörda är syskon. Ingen av syskonens utredningar innehåller det som är specifikt för det enskilda barnet. Länsstyrelsen bedömer därmed att det enskilda barnet inte har uppmärksamats.

Övrigt

Vid återrapporteringen framkommer uppgifter om att nämnden inlett en samverkan med skolförvaltningen i enskilda ärenden för att försöka finna lösningar där samverkan nämnderna emellan riskerar att gå i stå. Länsstyrelsen finner detta positivt.

LÄNSSTYRELSENS SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Länsstyrelsen ser att flera av de brister som nämnden erhöll kritik på från verksamhetstillsyn under 2005 kvarstår. Länsstyrelsen finner av de granskade ärendena att det förekommer att nämnden åsidosätter sin skyldighet att inleda utredning.

Arbetsmarknads och familjenämnden i Eskilstuna kommun behöver förbättra följande:

- att beslut om att inte inleda utredning fattas skyndsamt
- att utredningsaktiviteter inte sker inom en förhandsbedömning
- att handlingar förvaras i enlighet med förordning
- att utredning alltid inleds efter ansökan
- att både flickor och pojkar kommer till tals under utredning

Datum

Dnr

2008-04-02

701-13234-2007

- att båda vårdnadshavarna tillmäts lika stor betydelse i utredningar och förhandsbedömningar
- att utredningar slutförs och kommuniceras inom utsatt tid.

Tor Nilsson

Helena Stålhammar