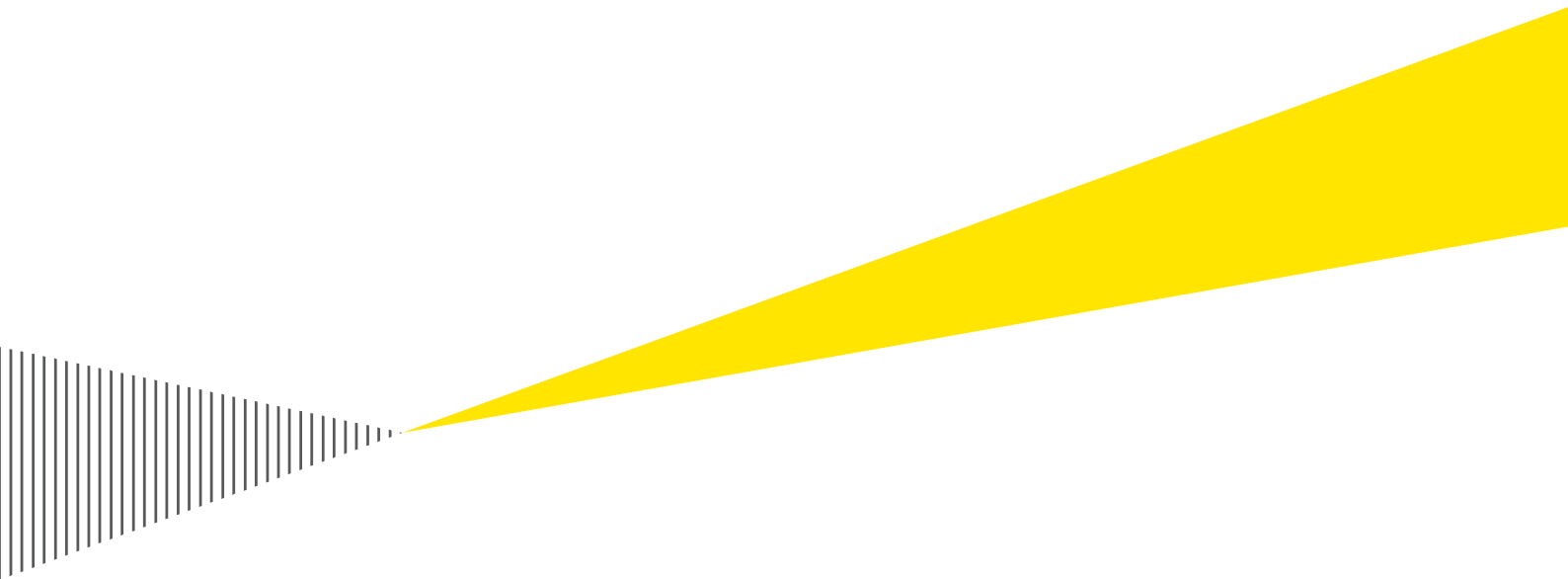


Lunds kommun

Granskning av hanteringen av anmälningar om barn
som misstänks fara illa



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning.....	3
1.3. Revisionskriterier.....	4
1.4. Genomförande och kvalitetssäkring	4
2. Styrning	5
2.1. Lag och förordning m m	5
2.2. Delegation.....	6
3. Organisation och ärendehantering	7
3.1. Anmälans hantering	7
3.2. Antal anmälningar och utredningar.....	8
3.3. Stöd och fortbildning.....	9
3.4. Information	10
4. Rutiner samt andra styrande och stödjande dokument	11
5. Uppföljning, intern kontroll m m	12
5.1. Uppföljning och åiterrapportering	12
5.2. Intern kontroll och egenkontroll	12
6. Stickprovsundersökning	13
6.1. Anmälans hantering	13
6.2. Skyddsbedömningen.....	13
6.3. Beslut att inte inleda utredning	14
6.4. Hembesök, kontakt med utomstående m m	14
7. Samlad bedömning utifrån syfte och revisionsfrågor	15
8. Identifierade förbättringsområden	17
Källförteckning	18

Bilaga 1. Punkter för stickprovsundersökning förhandsbedömningar

Bilaga 2. Resultat av stickprovsundersökning förhandsbedömningar

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat socialnämndens styrning och uppföljning när det gäller anmälningar av barn som far illa. Vi gör i sammanfattning följande bedömning:

Socialnämnden hanterar i huvudsak anmälningar om barn som misstänks fara illa på ett ändamålsenligt sätt. Överlag finns styrande och stödjande dokument på en tillfredsställande nivå, men det finns behov av revidering och synkronisering i vissa avseenden. Det finns anledning för nämnden att säkerställa att dokumentationen i anmälningsärenden sker i enlighet med föreskrifter och rekommendationer.

Organisationen med en särskild mottagningsfunktion ger en god möjlighet att upprätthålla en ändamålsenlig hantering av anmälningar om barn som far illa. Bedömningen är också att det finns väl utvecklade stödprocesser vad det gäller kompetensutveckling och verksamhetsstöd. Granskningen ger dock vid handen att bedömningar om behovet av omedelbart skydd inte genomgående sker i enlighet med vad som anges i delegationsordningen. Vissa risker som är förenade med fax- och posthantering ger anledning till särskild analys.

Det finns tydlig och tillgänglig information om anmälningsplikt och former för anmälan via förvaltningens hemsida. Det ges även löpande information till kommunal skola och förskola i dessa frågor.

Vi ser bemannings- och kompetensfrågan som en potentiell verksamhetsrisk på längre sikt, givet de generella svårigheter som finns att behålla och rekrytera erfaren personal på barnavårdssidan i kommunerna.

Vi bedömer också att det finns behov av att stärka uppföljningen och återrapporteringen avseende förhandsbedömningar.

Vi vill med utgångspunkt i detta rekommendera socialnämnden att:

- ▶ Ge förvaltningen i uppdrag att se över styrdokumenterna avseende hanteringen av anmälningar om barn som misstänks fara illa,
- ▶ Säkerställa att handläggning och dokumentation av anmälningar av barn som misstänks fara illa sker i enlighet med föreskrifter, rekommendationer och delegationsordning,
- ▶ Ge förvaltningen i uppdrag att systematiskt följa upp och återrapportera förlängda förhandsbedömningar samt resultat från kvalitetsgranskning av förhandsbedömningar,
- ▶ Initiera en riskanalys inklusive återrapportering avseende hanteringen av anmälningar som inkommer via fax och post, samt
- ▶ Följa bemanningssituationen och agera proaktivt för att säkerställa bemannings- och kompetensnivån inom myndighetsutövningen på sikt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Socialnämnden har inom sitt ansvarsområde bland annat att utreda problem som är knutna till ett barns sociala situation. För att socialnämnden ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, erbjuda stödinsatser eller vidta åtgärder till barns skydd behöver nämnden få kännedom om barn som far illa eller misstänks fara illa.

I socialtjänstlagen regleras skyldigheten att anmäla till socialnämnden vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Anmälningsskyldigheten omfattar verksamheter som rör barn och unga, såväl inom myndigheter som inom enskilda verksamheter.

I socialnämndens hantering av anmälningar blir bl a frågor om rättssäkerhet och individens integritet särskilt relevanta. Samtidigt är bland annat frågan om barnets eventuella behov av skydd angelägen. Hanteringen är därför föremål för en omfattande styrning i form av lag, förordning och rekommendationer gällande handläggningen och dokumentationen. I detta avseende har bland annat inspektionen för vård och omsorg (IVO) konstaterat brister i hanteringen i landets kommuner. Angelägna punkter har bland annat varit bedömningarna om barnet är i behov av omedelbart skydd, samt motiveringarna i de fall beslut fattas om att inte inleda utredning.

Den information som finns i verksamheter som arbetar med barn är i mångt och mycket grunden för socialtjänstens arbete med barn i utsatta situationer. Detta aktualiserar frågor om socialtjänstens information, stöd och samverkan med framför allt skola och förskola kring anmälningsplikten.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning har revisorerna i Lunds kommun därför beslutat att genomföra en granskning av socialnämndens hantering av anmälningar om barn som misstänks fara.

1.2. Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om socialnämndens styrning och uppföljning när det gäller anmälningar av barn som far illa sker på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka riktlinjer, rutinbeskrivningar, och övriga styrdokument finns för hanteringen av anmälningar av barn som far illa, och finns det en systematik härvidlag?
- ▶ Är organisation och ansvar avseende hantering av anmälningar av barn som far illa väl definierade och dokumenterade?
- ▶ I vilken mån finns rutiner och systematik avseende socialtjänstens information till, och samverkan med, skola och förskola kring anmälningar av barn som far illa?
- ▶ Uppfyller socialnämndens hantering av orosanmälningar kraven i socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter när det gäller handläggning och dokumentation?
- ▶ Hur sker återrapportering till nämnd kring hanteringen av anmälningar av barn som far illa?

Granskningen är avgränsad till hanteringen av anmälningar fram till beslut om att inleda eller inte inleda utredning, och berör inte utredningsverksamheten mer än i förbigående. Granskningen avgränsas till att gälla socialnämndens ansvarsområde, och fokuserar således inte andra nämnders ansvar (avseende exempelvis anmälningsplikten i skola och förskola).

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Socialtjänstlagen (SFS 2001:453)
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5)
- ▶ Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6)
- ▶ Kommunallag (SFS 1991:900)
- ▶ Förvaltningslagen (1986:223)
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer

1.4. Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen grundas på dokumentstudier samt intervjuer med nämndsordförande, förvaltningsledning och chefer/medarbetare inom det berörda verksamhetsområdet. Vidare har en aktstudie av förhandsbedömningar genomförts.

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2. Styrning

2.1. Lag och förordning m m

Enligt Socialtjänstlagens 14 kap 1§ är de som arbetar med barn och unga under 18 år skyldiga att göra en anmälan till socialtjänsten om de får vetskap om eller misstänker att ett barn far illa. Även enskilda bör enligt lagen göra en anmälan vid misstanke om sådana förhållanden. En anmälan kan exempelvis handla om brister i omsorgen, barnmisshandel, sexuella övergrepp, självdestruktivt beteende eller andra omständigheter som gör att barnet eller den unge har behov av skydd eller hjälp.

När en anmälan om misstanke om att ett barn far illa inkommer ska socialnämnden enligt SoL 11 kap. 1a § genast göra en bedömning om barnet eller den unge har behov av omedelbart skydd. Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan inkommer till nämnden, eller senast dagen efter om anmälan inkommer sent på dagen. Socialtjänstlagen anger även dokumentationskrav kring skyddsbedömningen (se stickprovskriterier i bilaga 1).

Om det inte föreligger behov av omedelbart skydd görs en s.k. förhandsbedömning för att klargöra om det behövs en utredning för att möta barnets eller den unges behov. Förhandsbedömningen ska göras inom 14 dagar, om det inte finns synnerliga skäl. "Synnerliga skäl" ska enligt lagförarbetena tolkas restriktivt, och får exempelvis inte innebära organisatoriska skäl, arbetsanhopning eller bristande resurser. Förhandsbedömningen utmynnar i beslut om att utredning ska inledas eller ej. Beslutet är förenat med dokumentationskrav i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter i SOSFS 2014:5 (se stickprovskriterier i bilaga 1).

Efter de förändringar i socialtjänstlagen som trädde i kraft 1 januari 2013 får socialnämnden informera anmälningsskyldiga anmälare om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. Utlämnande av uppgifter begränsas av de regler som finns i offentlighets- och sekretesslagen.

Utredning ska enligt 11 kap. 2§ vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid (11 kap. 2 § tredje stycket SoL). Med viss tid menas att ett nytt beslut med en ny tidsfrist ska fattas. Det är bara sådana förhållanden som socialtjänsten inte själv råder över som kan vara skäl för förlängning.

I 5 kap 1§ SoL framgår att socialnämnden har ett åtagande att bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdom far illa.

I Socialstyrelsens föreskrifter 2014:6 lämnas allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga. Här framgår bland annat att socialnämnden bör se till att det på kommunens webbplats finns lättillgänglig och lättförståelig information om hur en anmälan om missförhållanden kan göras såväl under som efter kontorstid.

Kommunfullmäktiges övergripande mål har inte någon direkt bäring på frågorna som är föremål för granskning.

2.2. Delegation

Socialnämndens delegationsordning på området framgår av schemat nedan.

	Social- sekreterare	Biträdande enhetschef*	Enhets- chef
Beslut om förhandsbedömning om behov av omedelbart skydd vid anmälan som gäller barn/unga		x	x
Beslut om att utredning ska inledas, att utredning inte ska inledas eller att inledd utredning ska läggas ned			
- Då ansökan från den enskilde ej föreligger		x	x
- Då ansökan från den enskilde föreligger	x		
Beslut att förlänga utredning för viss tid		x	x
*Biträdande enhetschef finns vid utredningsenheterna men inte vid mottagningsenheten			

Som framgår är beslut i samband med anmälningar delegerade till enhetschef/biträdande enhetschef. Avseende delegationsordningens punkt kring skyddsbedömning ska påpekas att bedömningen om behov av omedelbart skydd inte är något beslut utan just en bedömning, vilket inte framgår av den valda formuleringen. Vi noterar även att punkten kring skyddsbedömning felaktigt kan tolkas som att det finns utrymme att *inte* göra en skyddsbedömning vid anmälan som gäller barn/unga.¹

¹ Om den tolkas som "Beslut om [att göra] förhandsbedömning om behov av omedelbart skydd" osv.

3. Organisation och ärendehantering

Individ- och familjeomsorgen har sedan maj 2014 under en enhetschef en gemensam mottagningsenhet för mottagande och aktualisering av alla typer av ärenden. Sedan september 2015 tillhör enheten verksamhetsområdet Barn, unga och familjestöd. Det är vid mottagningsenheten som anmälningar om barn som misstänks fara illa hanteras.² Mottagningsenheten bistår även med rådgivande samtal, hänvisningar, LOB-ärenden³, anmälningar som rör vuxna, jourärenden inom ekonomiskt bistånd, boende samt frågor kring EU-medborgare. Enheten rymmer, efter en förstärkning om en tjänst under 2015, totalt sju heltidstjänster (åtta personer). Till detta tillkommer 1,5 tjänster (två personer) med placering hos Polisen Mottagningsenheten; här sker förhandsbedömningar i alla ärenden som aktualiserats efter anmälan från polisens sida. Samtlig personal har socionomutbildning.

Vid upprättandet av mottagningsenheten skedde internrekrytering från olika enheter, varför personalen samlar en bred kompetens i olika typer av ärenden. I intervjuerna framgår att enhetens personal ändå strävar mot att arbeta som generalister, på så sätt att alla hanterar alla typer av ärenden. Enheten täcker själv de behov som finns av jour på vardagar (se vidare längre fram i rapporten).

Utredning och insatser på barn- och familjesidan sker inom någon av utredningsenheterna inom verksamhetsområdet *Barn, unga och familjestöd*. I fall av anmälan (eller ansökan) i redan pågående ärenden sker hanteringen av anmälan här. Inom verksamhetsområdet finns även förebyggandeenheten, som bland annat tillhandahåller de kurativa insatserna inom de kommunala grundskolorna. Förebyggandeenheten är också involverad i att ge information till skolor och förskolor angående frågor knutna till anmälningar.

3.1. Anmälans hantering

Aktualiseringar hanteras i pärmar, till vilka är kopplat ett lokalt diarium. Aktualiseringarna sätts in i pärmen efter beslutsdatum. Handläggningen sker i verksamhetssystemet Procapita.

Enligt delegationsordningen fattar som nämnts enhetschef (eller biträdande enhetschef inom utredningsenheterna) beslut om behov av omedelbart skydd. Enligt intervjuerna görs skyddsbedömningar vid mottagningsenheten i samråd med enhetschef. Det uppges dock att skyddsbedömningen i ärenden som kommer från polisen (exempelvis med anledning av snatterier) i flera fall görs direkt av socialsekreteraren som är placerad vid polisen. I mer komplicerade ärenden görs alltid förhandsbedömningen i samråd med enhetschef även på dessa tjänster.

² Enligt socialnämndens verksamhetsplan 2016 är skapandet av en gemensam mottagningsenhet ett led i att möta en ökad efterfrågan av socialtjänsten, och som erfarits under de senaste åren. Orsakerna anges bland annat vara befolkningstillväxt tillsammans med att allmänhet och samverkanspartner i högre grad än tidigare ansökt och anmält ärenden till socialförvaltningen. Ärendeökning tillsammans med lagändringar och striktare dokumentationsföreskrifter har enligt vad som uppges belastat socialförvaltningen på ett sätt som skapat försämrad tillgänglighet inom vissa av förvaltningens verksamhetsområden.

³ Efter omhändertagande av berusade personer.

Ett system med A-jour och B-jour har arbetats fram inom enheten, och ansvar finns beskrivet i särskilt dokument. Det framgår bl a ansvar för tömning av postfack och fax. Fredag till söndag tas anmälningar emot av den kommungemensamma sociala jouren. I intervjuerna uppges att faxhanteringen kan vara en känslig punkt när det gäller anmälningar som kommer in på helgen, försåvitt anmälan görs till socialförvaltningens fax istället för faxen på sociala jouren. Enligt vad som uppges finns en god kännedom hos sjukvården och polisen om hanteringen på helger, men om anmälan skulle göras till socialförvaltningens fax blir denna liggande. Postrutinerna uppges ha varit svår att få att fungera, och det finns en historik om anmälningar som hamnat fel. För e-post finns en gemensam adress för mottagningen.

Enligt vad som framkommer i intervjuerna är det som regel två handläggare involverade i en förhandsbedömning. Vid det anmälningsmöte som vanligtvis sker med de inblandade inom ramen för förhandsbedömningen kan då samtal ske separat med barn och vårdnadshavare. Enligt vad som uppges tas beslut om förlängd tid i förhandsbedömning (dvs utöver 14 dagar) av enhetschef.

Förhandsbedömning görs inte regelmässigt utifrån standardiserade bedömningsinstrument (se exempel i fotnot 6). Detta motiveras bland annat med att ett enskilt bedömningsinstrument inte fångar hela situationen i förhållande till föräldrarnas förmåga, och att ett batteri av flera instrument inte bedöms vara förenligt med förhandsbedömningens begränsade omfattning.⁴ I olika grad används dock vedertagna och beprövade checklistor.⁵

Den nya organisationen med en mottagningsenhet beskrivs genomgående vara ändamålsenlig. Bland annat uttrycks att gränssnittet gentemot externa parter blivit tydligare, och att organisationen ger goda förutsättningar att upprätthålla kvalitet i verksamheten. Enligt vad som framkommer i granskningen finns en god kännedom om gällande rutiner m m.

I intervjuerna beskrivs att arbetsbelastningen, i likhet med andra kommuner, är på en hög nivå med anledning av en ökande ärendemängd (se nästa avsnitt). Situationen beskrivs dock inte som ansträngd. Vid införandet av mottagningsenheten var det oklart hur bemanningsbehovet skulle se ut. Bemanningen beskrivs i nuläget dock som tillräcklig för att tillförsäkra kvaliteten.

Från ledningshåll beskrivs att Lunds kommun, i likhet med andra kommuner, upplever en tilltagande svårighet att behålla och rekrytera erfaren personal på myndighetssidan inom verksamheten för barn och unga. Det framgår av intervjuerna att det både i förvaltning och nämnd pågår diskussioner om hur bemannings- och kompetensfrågan kan hanteras på längre sikt. Problemet beskrivs dock fortsatt vara mindre än i många andra kommuner. I Lunds kommun nyttjas inte några handläggare från bemanningsföretag inom det specifika området för granskning.

3.2. Antal anmälningar och utredningar

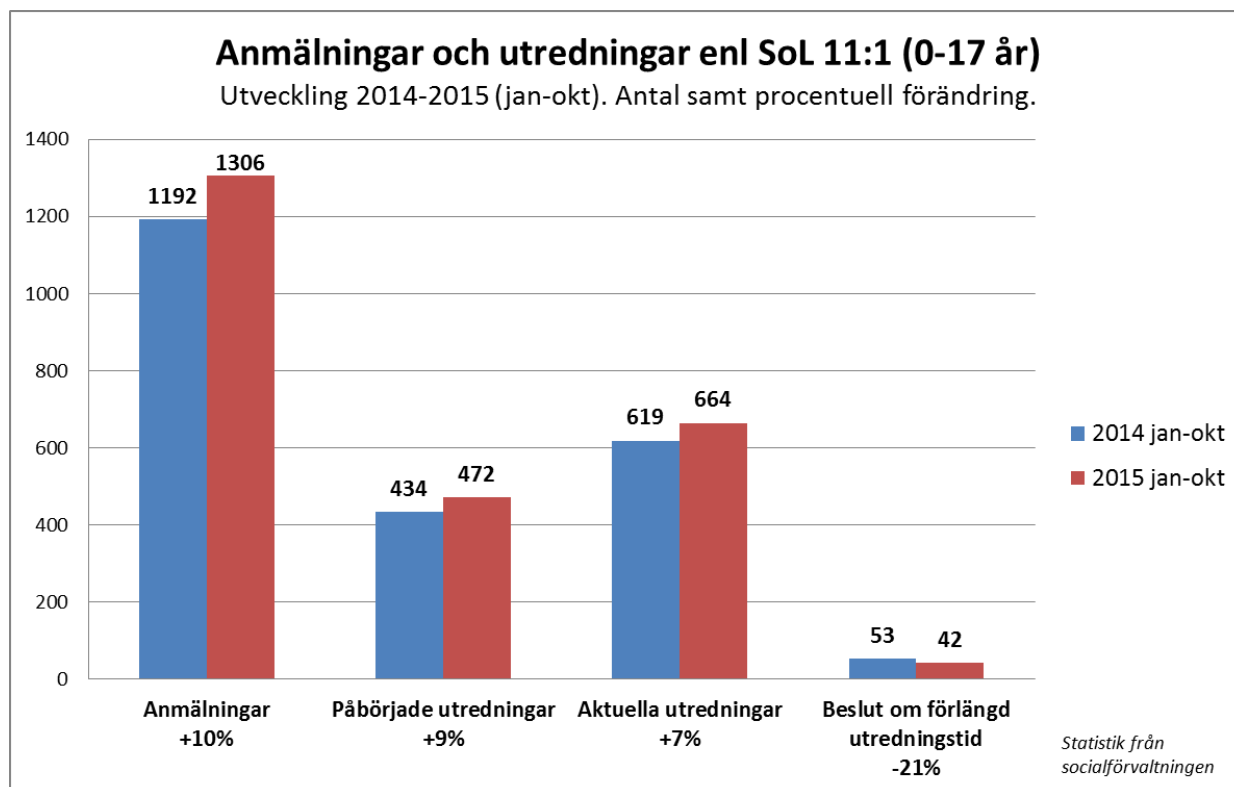
I diagrammet nedan ser vi mellan 2014 och 2015 (jan-okt) en ökning av antalet anmälningar om barn som far illa, och en korresponderande ökning av antalet påbörjade utredningar. Ökningen – avseende såväl anmälningar som påbörjade utredningar – gäller till allra största delen barn upp till 12 år.⁶

⁴ Jfr dokumentet *Förhandsbedömningar utifrån EBP*

⁵ Bland annat inom ramen för BBIC (arbetsmodellen *Barns behov i centrum*).

⁶ Baserat på siffrorna för januari-juni i Socialförvaltningens halvårsstatistik 2015.

Staplarna längst till höger visar att det 2015 var markant färre utredningar med förlängd utredningstid jämfört med samma period 2014. Detta är värt att notera i ljuset av att ärendebelastningen totalt sett har ökat.



Per den 31 oktober 2015 fanns 166 pågående utredningar avseende barn och unga (0-17 år) enligt SoL 11 kap 1 §.

I verksamhetssystemet finns det för närvarande inte stöd för att fånga statistik avseende hur många förhandsbedömningar som tagit mer än de stipulerade 14 dagarna. Med nuvarande sökverktyg och programmering går det bara att ta fram denna siffra genom att läsa igenom fritext i varje aktualiseringsdokument (dvs 1306 stycken mellan januari och oktober 2015).

3.3. Stöd och fortbildning

En struktur med fadder/mentor är enligt vad som uppges systematiserat. Enligt vad som framkommer sker en medveten blandning av erfaren och nyare/temporär personal (exempelvis sommarvikarier, företrädesvis tidigare praktikanter). Det finns systematiserad extern handledning för personalen i mottagningsenheten.

Enligt vad som framkommer tillhandahålls ett omfattande stöd i form av utbildningar i fråga om relevanta metoder och bedömningsinstrument m m.⁷ När det gäller bevakning av bl a utbildningsfrågor utgör resurs- och utvecklingsenheten ett stöd. Här hanteras också frågor om kvalitetsarbete, verksamhetsutveckling, evidensbaserad praktik, omvärldsbevakning m m.

⁷ Här nämns bl a anknytningsteori, motiverande samtal samt olika instrument för bedömning och kartläggning (SAVRY, Sara, Freda, ASI, Patriark, ADAD m m).

3.4. Information

På kommunens hemsida finns under rubriken *Anmäl din oro* information om anmälan som privatperson respektive anmälningspliktig, samt kontaktinformation till mottagningsenheten (anmälningar) och utredningsenheterna (ansökningar).⁸ På sidan finns också en blankett som kan användas vid anmälan.⁹

Enligt vad som framkommer ges löpande information till skola och förskola kring anmälningsplikten och rutinerna för anmälan. Representanter träffar områdes-/verksamhetschefer och rektorer i möten två gånger per år. Enligt vad som uppges bjuds även fristående skolor och förskolor in till informationstillfällen, men det framgår inte i vilken mån informationen till fristående är systematiserad och heltäckande. En särskild informationsgrupp har nyligen bildats med avseende på information till skola och förskola, och denna rymmer representanter från mottagningsenheten och förebyggandeenheten.

⁸ <http://www.lund.se/Medborgare/Omsorg-socialt-stod--hjalp/Familj-barn-och-ungdom/anmal-din-oro/>

⁹ https://service.lund.se/FileStorageArea/Blanketter/3/Anmala_oro_för_barn_IF.pdf

4. Rutiner samt andra styrande och stödjande dokument

Inom förvaltningen finns ett antal rutiner och andra stödjande dokument som rör inkomna anmälningar och förhandsbedömningar.

Dokumentet *Förhandsbedömningar utifrån EBP*¹⁰ tar sin utgångspunkt i och sammanfattar centrala punkter i gällande lag, föreskrifter och rekommendationer. Vidare beskrivs i viss utsträckning vilka rutiner som gäller vid mottagningsenheten avseende olika moment i processen från inkommen anmälan till beslut om att inleda/ej inleda utredning.¹¹ Dokumentet är också av stödjande karaktär när det gäller exempel på kriterier för bedömning samt metodik i samband med möten med de berörda. När det gäller momentet skyddsbedömning anges att denna ska ske av eller i samråd med enhetschef. Avseende den fortsatta förhandsbedömningen beskrivs att denna som regel ska genomföras av två handläggare när kontakt med familjen krävs. Dokumentet behandlar även förlängd tid för förhandsbedömning. Ansvar i samband med förlängning berörs dock inte.

Dokumentet *Rutiner – mottagningsenheten och utredningsenheten barn/ungdom* beskriver bland annat ärendehantering efter beslut om att inleda/ej inleda utredning. Här beskrivs också rutinerna för delgivning. Även ansvarsfördelningen mellan de båda enheterna beskrivs när det gäller akuta ärenden där utredning inleds och omedelbara åtgärder bedöms som nödvändiga. När det gäller anmälningar från polisen och som gäller unga i pågående ärenden anger rutinen att skyddsbedömning görs av ansvarig handläggare (i motsats till vad som framkommer i delegationsordningen). Vi noterar att rutinen på flera ställen refererar till personer och inte till funktioner.

I dokumentet *Rutin avseende mottagande av fax* framgår ansvaret och vidarebefordringen av anmälningar via socialförvaltningens fax, samt av fax till sociala jourer utanför dess öppettider. Här framgår att de anmälningar via socialförvaltningens fax omgående ska ges till personal i mottagningsenheten. Enhetschef ska ta emot anmälan och om den personen inte på plats tas fax emot av den personal som har jour eller telefontid. Det ska omgående göras en skyddsbedömning, och den som tar emot faxet ansvarar enligt vad som framgår i rutinen för att anmälan registreras och att skyddsbedömning görs. Då detta i enhetschefens frånvaro enligt rutinen är personal med jour eller telefontid, så stämmer detta inte överens med delegationsordningen. Enligt vad som framförs från förvaltningen är det förvisso den medarbetare som har B-jour som har ansvar för att ta emot inkomna anmälningar och registrera dem om enhetschef inte är på plats, men det uppges att det fortfarande är enhetschef/biträdande enhetschef inom verksamhetsområdet som gör skyddsbedömningen, eller den medarbetare på Mottagningsenheten som vikarierar för enhetschef.

Dokumentet *Handläggningsregler för överlämnande av information* beskriver hur tjänstemän på socialförvaltningen ska hantera och överlämna information om att ett barn misstänks fara illa. Vi noterar att rutinen inte är uppdaterad utifrån den nya organisationens mottagningsfunktion.

¹⁰ Evidensbaserad praktik.

¹¹ De aktuella områdena rör inkommen anmälan, skyddsbedömning, beslut att inleda utredning utan kontakt med berörda, förhandsbedömning, beslut att utan kontakt med familjen inte inleda utredning, avslut av förhandsbedömningen, tidsram för förhandsbedömningen samt dokumentationskrav utifrån lag och författning.

5. Uppföljning, intern kontroll m m

5.1. Uppföljning och återrapportering

Delegationsbeslut rapporteras kontinuerligt till socialnämnden varje månad.

I nämnden sker halvårs- och helårsrapportering av ett antal centrala mått utifrån verksamhetsstatistiken från alla verksamhetsområden inom individ- och familjeomsorgen. Enligt vad som framkommer i intervjuerna har nämnden med anledning av en relativt långtgående delegation stärkt återrapporteringen genom tätare uppföljningar från förvaltningens sida. På myndighetssidan inom verksamheten för barn och unga (samt unga vuxna) rapporterades i senaste halvårsstatistiken (jan-juni 2015) jämförelser med föregående års statistik avseende:

- antalet ansöknings- respektive anmälningssärenden för olika åldersgrupper
- aktualiseringsorsaker
- antalet aktuella och pågående utredningar per utredningsenhet
- antalet aktuella och påbörjade insatser per insatstyp och utredningsenhet

Statistiken presenteras med kortfattade kommentarer/analyser. Som tidigare nämnts ger verksamhetssystemet begränsade möjligheter att följa upp i vilken utsträckning förhandsbedömningar görs inom de stipulerade 14 dagarna. Detta beror på att beslutet saknas i verksamhetssystemet. Enligt vad som framkommer pågår inom förvaltningen ett arbete med att skapa en registrering som gör de förlängda förhandsbedömningarna sökbara, och detta bedöms vara på plats inom kort. Momentet förutsätter dock registrering i särskild blankett i verksamhetssystemet.

I intervjuerna uttrycks både från förvaltningsledningens och från nämndens sida att det finns en god och tät kommunikation dem emellan. Från förvaltningens sida beskrivs att nämnden visar intresse och hörsamhet när det gäller frågor om barnavårdssidan.

5.2. Intern kontroll och egenkontroll

I socialförvaltningens handlingsplan för 2015 avseende intern kontroll fastställdes "Post-, fax- och mejlrutiner" som ett av de förvaltningsinterna kontrollmålen¹², med syfte att kontrollera om förvaltningens rutiner följs på de aktuella områdena. Nämnden har ännu ej antagit handlingsplan för intern kontroll för 2016. Enligt vad som framkommer i intervjuerna kommer det inte vara några kontrollmål med direkt bäring på området för granskningen.

Det sker ingen systematisk egenkontroll av förhandsbedömningar. På tjänstemannanivå har dock beslutats om en årligen återkommande förvaltningsövergripande granskning av dokumentationen i individärenden. Denna ska genomföras av respektive enhetschefer genom stickprov. Granskningen förväntas på så sätt bli en del av egenkontrollen inom förvaltningen.

¹² Övriga kontrollmål gäller genomförandeplaner, uppföljning av Lex Sarah-rapporter, registrering av LVU och LVM i verksamhetssystemet Procapita, hemarbete samt missade intäkter gällande så kallade 8:1-ärenden (eget bidrag till kostnaden för placering) och hyreskontrakt.

6. Stickprovsundersökning

Inom ramen för granskningen har en stickprovsundersökning av förhandsbedömningar genomförts. Syftet har varit att undersöka efterlevnaden av socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter när det gäller handläggning och dokumentation i ett antal aspekter. Urvalet har varit av slumpkaraktär och rymmer 18 förhandsbedömningar från mottagningsenheten med beslut att inte inleda utredning mellan juli och november 2015. I urvalet ingår inte förhandsbedömningar gjorda av socialsekreterare med placering hos polisen. Resultatet av undersökningen framgår i sin helhet i tabellform i bilaga 1.

6.1. Anmälans hantering

Dokumentation av en anmälan ska innehålla uppgifter om:

- vad saken gäller,
- vem eller vilka som uppgifterna avser,
- vem som har lämnat uppgifterna såvida de inte har lämnats anonymt,
- när och hur uppgifterna har lämnats till nämnden, och
- namn och befattning eller titel på den som har tagit emot uppgifterna.
(SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)

Genomgående i stickproven finns uppgifter angivna enligt ovan. Som ett allmänt råd anger Socialstyrelsen att det bör framgå av dokumentationen att nämnden har kontrollerat med uppgiftslämnaren att muntliga uppgifter har uppfattats korrekt (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §).¹³ I stickproven noterar vi exempel på att det inte framgår om så har skett eller ej.

Socialstyrelsens allmänna råd anger att den som har gjort anmälan bör informeras om att anmälan tagits emot och av vem (SOSFS 2014:6). Vidare bör (anmälningspliktig) anmälare informeras om möjligheten till återkoppling om huruvida en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår (SOSFS 2014:6). I stickproven går det i liten utsträckning att utläsa sådana uppgifter.

6.2. Skyddsbedömningen

När en anmälan som rör barn eller unga kommer in ska en omedelbar skyddsbedömning göras samma dag.¹⁴ Denna ska dokumenteras och innehålla uppgifter om:

- vilken bedömning som har gjorts av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd,
- vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning,
- när bedömningen har gjorts, samt
- namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen.
(SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)

Skyddsbedömning har gjorts i samtliga undersökta förhandsbedömningar. Vi noterar att det förekommer formuleringar som snarare är av standardkaraktär än som anger vilka faktiska händelser och omständigheter som ligger till grund för bedömningen.¹⁵ Datum samt namn

¹³ Om en anmälan görs anonymt, bör nämnden be anmälaren att återkomma vid ett senare angivet tillfälle för att svara på kompletterande frågor vid behov (SOSFS 2014:6).

¹⁴ Eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent på dagen.

¹⁵ Exempelvis "Uppgifterna i anmälan är inte av sådan art att ett omedelbart skydd behövs",

kombinerat med titel anges i varierande utsträckning. I stickproven finns exempel på att det saknas uppgift om vem som gjort skyddsbedömningen.

Enligt delegationsordningen ska bedömning om behov av omedelbart skydd göras av enhetschef. I stickproven anges företrädesvis socialsekreterarens initialer eller namn, i en del fall följt av att bedömningen gjorts i samråd med enhetschef.

6.3. Beslut att inte inleda utredning

Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska detta dokumenteras med uppgifter om:

- att en utredning inte inleds,
- skälen för nämndens beslut,
- beslutsdatum, och
- namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet.

Om förhandsbedömningen gäller ett barn, och barnet inte själv har kommit till tals, ska anledningen till detta dokumenteras. (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)

Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in. (SoL 11 kap 1a §)

I samtliga undersökta förhandsbedömningar anges att utredning inte inleds inklusive skälen för detta beslut. I ett par fall är motiveringarna knapphändiga i det att de inte knyter an till specifika omständigheter som ligger till grund för beslutet.¹⁶ Genomgående anges beslutsdatum och namn kombinerat med befattning. I de fall barnet inte kommit till tals under förhandsbedömningen ser vi ett par exempel på att det saknas angiven anledning till detta.

I urvalet finns fyra förhandsbedömningar som pågått mer än 14 dagar. I två av dessa saknas angivna skäl till att tiden förlängts.

6.4. Hembesök, kontakt med utomstående m m

I förarbeten såväl som i JO-beslut betonas att en förhandsbedömning inte är en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte.¹⁷ I ett av stickproven noterar vi att hembesök har gjorts inom ramen för förhandsbedömningen. I dokumentationen finns skälen till detta inte tydligt angivet. I ett annat fall saknas motivering till varför den anmälande privatpersonen (släkting) medverkar vid anmälningsmötet tillsammans med en av vårdnadshavarna.¹⁸

"Av anmälan framkommer inte att det finns behov av omedelbart skydd för NN", "Dock föreligger inget behov av omedelbart skydd" och "Inga uppgifter i anmälan som föranleder ett omedelbart skyddsbehov."

¹⁶ "I samtal med NN och NNs föräldrar framkommer inte att det finns behov av att inleda utredning med stöd av socialtjänstlagen", samt "Undertecknad känner ingen oro för NN i sin mammas vård."

¹⁷ Prop. 1979/80:1 s. 400, jfr Prop 2012/13:10 s. 58, samt JO 3870-1997, 1095-1994, 1209-2011, 2914-2011 och 3986-2013.

¹⁸ Medverkan vid anmälningsmöte gäller endast den som är anmälningspliktig enligt 14 kap. 1 § SoL.

7. Samlad bedömning utifrån syfte och revisionsfrågor

Vår sammanfattande bedömning utifrån syftet är att socialnämnden i huvudsak hanterar anmälningar om barn som misstänks fara illa på ett ändamålsenligt sätt. Det finns dock anledning för nämnden att säkerställa att dokumentationen i anmälningsärenden sker i enlighet med föreskrifter och rekommendationer. Vi bedömer också att det finns behov av att stärka uppföljningen och återrapporteringen avseende förhandsbedömningar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån revisionsfrågorna är som följer:

► **Vilka riktlinjer, rutinbeskrivningar, och övriga styrdokument finns för hanteringen av anmälningar av barn som far illa, och finns det en systematik härvidlag?**

Det finns rutiner och andra stödjande dokument som beskriver och ger stöd i hanteringen av anmälningar om barn som misstänks fara illa. Dessa är dock inte samlade och systematiserade, vilket enligt vår bedömning skulle ge bättre förutsättningar för en ändamålsenlig hantering. I några avseenden bedömer vi att det finns behov av revideringar. Detta gäller bland annat i de delar rutiner refererar till person och inte funktion, ej är uppdaterade utifrån den nya organisationen, eller anger avsteg från delegationsordningen. Av de genomgångna dokumenten framgår inte uppgifter kring ansvar vad gäller förlängd tid för förhandsbedömning. Vår samlade bedömning är att det överlag finns stödjande dokument på en tillfredsställande nivå, men att det finns behov av översyn och synkronisering i vissa avseenden. Delegationsordningens formulering avseende ansvar för skyddsbedömning är enligt vår bedömning otydlig.

► **Är organisation och ansvar avseende hantering av anmälningar av barn som far illa väl definierade och dokumenterade?**

Vi bedömer att organisationen med en särskild mottagningsfunktion ger en god möjlighet att upprätthålla en ändamålsenlig hantering av anmälningar om barn som far illa. Granskningen indikerar att det bland personalen finns en god kännedom om rutiner m m. Granskningen ger dock vid handen att bedömningar om behovet av omedelbart skydd inte genomgående sker i enlighet med vad som anges i delegationsordningen. Bemanningssläget ter sig mer stabilt och inte lika ansträngt som vi ser inom barnavårdens myndighetssida i andra kommuner. Oaktat detta får vi indikationer om att även Lunds kommun upplever en alltmer besvärlig situation när det gäller att behålla och rekrytera erfarna socialsekreterare. Detta manar enligt vår bedömning till kontinuerliga ansträngningar för att säkerställa bemanning och kompetens på barnavårdssidan på längre sikt. Vi gör bedömningen att det finns väl utvecklade stödprocesser vad det gäller kompetensutveckling och verksamhetsstöd. I granskningen lyfter de medverkande själva fram vissa risker som är förenade med fax- och posthantering, vilka enligt vår bedömning ger anledning till särskild analys.

▶ **I vilken mån finns rutiner och systematik avseende socialtjänstens information till, och samverkan med, skola och förskola kring anmälningar av barn som far illa?**

På förvaltningens hemsida finns tydlig och tillgänglig information om anmälningsplikt och former för anmälan. Det ges även löpande information till kommunal skola och förskola i dessa frågor, och inom förvaltningen har ytterligare initiativ tagits i form av bildandet av en särskild informationsgrupp. Med avseende på hanteringen av och informationen kring anmälningar av barn som far illa ter sig förebyggandeenhetens nära koppling till de kommunala skolorna ge bra förutsättningar för en ändamålsenlig verksamhet. Det står efter granskningen inte helt klart i vilken omfattning och mån informationen till fristående skolor och förskolor är systematiserad.

▶ **Uppfyller socialnämndens hantering av orosanmälningar kraven i socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter när det gäller handläggning och dokumentation?**

I stickprovsundersökningen av förhandsbedömningar framkommer att dokumentationen i flera fall inte är helt i enlighet med föreskrifter och allmänna rekommendationer. Vi gör bedömningen att det finns anledning att förtydliga dokumentationen i ärendena i flera avseenden. Detta gäller bland annat dokumentationen kring skyddsbedömningarna. Här noterar vi bland annat att grunderna för bedömning i en del fall inte uttrycks explicit, och att det förekommer mer generella formuleringar som inte gör klart hur överväganden tagits i det enskilda fallet. Även i fall av förlängd tid för förhandsbedömning ser vi exempel på att det saknas dokumenterad motivering. Vidare bedömer vi som angeläget att det i dokumentationen framgår vilka bedömningar som ligger till grund för mer omfattande åtgärder inom ramen för en förhandsbedömning. Resultatet av stickprovsundersökning manar enligt vår bedömning till att hitta former för systematisk granskning och kvalitetshöjande insatser. Vi ser i ljuset av detta positivt på den inom förvaltningen planerade stärkningen av egenkontrollen i form av en återkommande stickprovsgranskning av dokumentationen i individärenden.

▶ **Hur sker återrapportering till nämnd kring hanteringen av anmälningar av barn som far illa?**

Halvårsvis föredras nämnden relevant verksamhetsstatistik från respektive verksamhetsområde, bl a kring antalet och arten av anmälningsärenden på barnavårdssidan. Det sker dock ingen rapportering med avseende på förhandsbedömningar med förlängd tid, vilket vi med anledning av lagstiftningens tydliga tidsgräns bedömer vara ett angeläget mått för nämnden att följa. Detta för att ha tillräckligt underlag för bedömning och beslut på området för hantering av anmälningar om barn som far illa. Vi ser i detta avseende positivt på de åtgärder som inom förvaltningen pågår för att möjliggöra en systematisk uppföljning. Då beslut om förlängning av barnavårdsutredningar är delegerat relativt långt ner i organisationen ser vi även här som rimligt att nämnden redovisas sammanställda uppgifter om detta, och inte bara i den löpande rapporteringen av delegerade beslut.

8. Identifierade förbättringsområden

Vi rekommenderar socialnämnden att

- ▶ Ge förvaltningen i uppdrag att se över styrdokumenterna avseende hanteringen av anmälningar om barn som misstänks fara illa,
- ▶ Säkerställa att handläggning och dokumentation av anmälningar av barn som misstänks fara illa sker i enlighet med föreskrifter, rekommendationer och delegationsordning,
- ▶ Ge förvaltningen i uppdrag att systematiskt följa upp och åiterrapportera förlängda förhandsbedömningar samt resultat från kvalitetsgranskning av förhandsbedömningar,
- ▶ Initiera en riskanalys inklusive åiterrapportering avseende hanteringen av anmälningar som inkommer via fax och post, samt
- ▶ Följa bemanningssituationen och agera proaktivt för att säkerställa bemannings- och kompetensnivån inom myndighetsutövningen på sikt.

Lund den 12 januari 2016

Erik Wesser

Per Arvedson

EY

EY

Källförteckning

Intervjuer:

Peter Fransson, ordförande socialnämnden (telefonintervju)

Annika Pettersson, förvaltningschef socialförvaltningen

Inger Fröman, verksamhetschef Barn, unga och familjestöd

Karin Thornqvist, enhetschef mottagningsenheten

Nina Bergfors, enhetschef utredningsenheten barn

Socialsekreterare vid mottagnings- respektive utredningsenheten

Samordnare vid förebyggandeenheten (telefonintervju)

Bilaga 1. Punkter för stickprovsundersökning förhandsbedömningar

- Det anges vad saken gäller (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)
- Det anges vem/vilka anmälan avser (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)
- Uppgiftslämnare framkommer (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)
- Det anges när och hur uppgifterna lämnats (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)
- Det anges namn + befattning/titel på den som tagit emot anmälan (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)
- Muntliga uppgifter har kontrollerats med anmälare/ anonym anmälare per telefon har anmodats att återkomma (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §, SOSFS 2014:6)
- Informerat anmälare om att anmälan tagits emot (SOSFS 2014:6)
- Anmälaren har informerats om möjligheterna att få återkoppling (SOSFS 2014:6)
- Skyddsbedömning: Det framgår vilken bedömning som gjorts av behovet av omedelbart skydd (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)
- Skyddsbedömning: Det anges vilka faktiska händelser och omständigheter som ligger till grund för bedömningen (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)
- Skyddsbedömning: Det anges när bedömningen är gjord (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)
- Skyddsbedömning: Namn + befattning/titel på den som gjort bedömning (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)
- Det anges att utredning inte inleds (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Skäl för beslut att inte inleda utredning anges (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Skäl för beslut att inte inleda utredning är formulerade med utgångspunkt i det enskilda ärendets karaktär (dvs ej standardformulering) (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Beslutsdatum anges (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Namn + befattning/titel på den som fattat beslutet (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Anledning till att barnet själv inte kommit till tals (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)
- Uppgifter har hämtats in från utomstående, hembesök etc (Prop. 1979/80:1 s. 400, Prop 2012/13:10 s. 58, SoS 2015 Handläggning och dokumentation s 372ff m m)
- Förhandsbedömning gjord inom 14 dagar (SoL 11 kap 1a §)
- Det anges skäl för längre tid än 14 dagar (SoL 11 kap 1a §)

Bilaga 2. Resultat av stickprovsundersökning förhandsbedömningar

	Ja	Nej	Framgår ej	Ej aktuellt	Kommentar
Det anges vad saken gäller (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)	18				
Det anges vem/vilka anmälan avser (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)	18				
Uppgiftslämnare framkommer (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)	15			3*	*Anonyma anmälningar
Det anges när och hur uppgifterna lämnats (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)	18				
Det anges namn + befattning/titel på den som tagit emot anmälan (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §)	18				Namn framgår i samtliga ärenden, i merparten följt av "mottagnings-enheten"
Muntliga uppgifter har kontrollerats med anmälare/ anonym anmälare per telefon har anmodats att återkomma (SOSFS 2014:5, 5 kap 1 §, SOSFS 2014:6)	1		3	14	
Informerat anmälare om att anmälan tagits emot (SOSFS 2014:6)	3		7	8	
Anmälarer har informerats om möjligheterna att få återkoppling (SOSFS 2014:6)			12	6	
<i>Skyddsbedömning:</i> Det framgår vilken bedömning som gjorts av behovet av omedelbart skydd (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)	18				
<i>Skyddsbedömning:</i> Det anges vilka faktiska händelser och omständigheter som ligger till grund för bedömningen (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)	12	6			
<i>Skyddsbedömning:</i> Det anges när bedömningen är gjord (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)	5	13			
<i>Skyddsbedömning:</i> Namn + befattning/titel på den som gjort bedömning (SOSFS 2014:5, 5 kap 4 §)	7	9			I två fall saknas både namn/initialer och titel. I sju fall saknas titel. I vissa fall anges att bedömning gjorts i samråd med enhetschef.
Det anges att utredning inte inleds (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)	18				
Skäl för beslut att inte inleda utredning anges (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)	18				
Skäl för beslut att inte inleda utredning är formulerade med utgångspunkt i det enskilda ärendets karaktär (dvs ej standardformulering) (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)	16	2			

<p>Beslutsdatum anges (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)</p>	18				
<p>Namn + befattning/titel på den som fattat beslutet (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)</p>	18				
<p>Anledning till att barnet själv inte kommit till tals (SOSFS 2014:5, 5 kap 2 §)</p>	5	2		11	
<p>Förhandsbedömning gjord inom 14 dagar (SoL 11 kap 1a §)</p>	14	4			
<p>Det anges skäl för längre tid än 14 dagar (SoL 11 kap 1a §)</p>	2	2		14	
<p>Uppgifter har hämtats in från utomstående, hembesök etc (Prop. 1979/80:1 s. 400, Prop 2012/13:10 s. 58, SoS 2015 <i>Handläggning och dokumentation</i> s 372ff m m)</p>	2	16			