

Rapportsammandrag

ANMÄLNINGAR OM BARN OCH UNGA SOM RISKERAR ATT FARA ILLA

För att säkerställa barns rätt till stöd och skydd finns en omfattande lagreglerad anmälningsplikt för myndigheter och verksamheter inom yrkesmässigt bedriven verksamhet för barn och ungdom. Även allmänheten uppmanas att vända sig till socialtjänsten om de befärar att ett barn far illa.

Stadsdelsnämnderna har en skyldighet att ta emot anmälningarna och ta ställning till om det anmälda barnet behöver skydd eller stöd enligt socialtjänstlagen.

Stadsrevisionen har granskat hur stadsdelsnämnderna Bromma, Spånga-Tensta och Skarpnäck säkerställer sin hantering av anmälningar om missförhållanden som gäller barn.

Granskningen har inriktats på anmälningar som inte föranlett utredning enligt socialtjänstlagen.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

- Andelen anmälningar som leder till utredning varierar förhållandevis mycket mellan stadsdelsnämnderna.
- Stadens riktlinjer för handläggning av anmälningar till socialtjänsten ger visst utrymme för olika tolkningar.
- Diarieföring av anmälningarna följer inte sekretesslagens bestämmelser.

- Dokumentation i samband med ställningstagandena om att inte inleda utredning enligt socialtjänstlagen är delvis bristfällig.
- Handläggningstiderna för ställningstagandena varierar mellan nämnderna. Tiden från det att anmälan kommit in till dess att handläggningen är klar är ofta för lång.
- Inom Skarpnäcks stadsdelsnämnd är inte arbetsformerna för handläggningen av anmälningarna helt tillfredsställande.
- Den interna kontrollen är inte helt tillräcklig.

STADSREVISIONENS KOMMENTARER

- Det är ur rättsäkerhetssynpunkt viktigt att socialtjänsten i Stockholms stad är likvärdig för alla medborgare.
- Det är angeläget att stadens riktlinjer ger ett entydigt stöd i handläggningsarbetet. Stadens riktlinjer för handläggning av anmälningar till socialtjänsten behöver utvecklas.
- Nämnderna ska se till att anmälningarna diarieförs i enlighet med sekretesslagens bestämmelser.
- Det är angeläget att dokumentationen visar vad som gjorts i samband med ett ställningstagande som resulterar i att utredning inte inleds enligt socialtjänstlagen.

- Stadsdelsnämnderna måste förkorta handläggningstiderna för sina ställningstaganden för att uppfylla lagens krav på en skyndsam handläggning.
- Skarpnäcks stadsdelsnämnd bör se över sina arbetsformer för handläggning av anmälningar som rör barn och unga som riskerar att fara illa.
- Stadsdelsnämnderna bör utveckla sina insatser för den systematiska interna kontrollen så att den omfattar handläggningen av inkomna anmälningar och ställningstaganden.

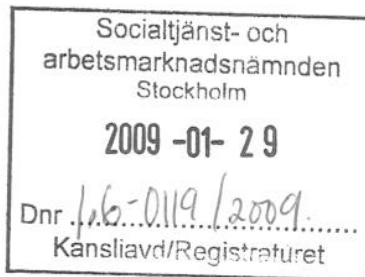
FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor:
Fredrik Bojerud
070-842 18 08
- Förtroendevald revisor:
Annika Elmlund
070-660 80 45
- Förtroendevald revisor:
Siv Rodin
070-720 00 54
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

Rapporten finns på www.stockholm.se/revision



STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision



Nr 6
Jan 2009
DNR 420-20/2009

Revisionsrapport

ANMÄLNINGAR OM BARN OCH UNGA SOM RISKERAR ATT FARA ILLA

Stadens riktlinjer för handläggning av anmälningar till socialtjänsten behöver utvecklas

Diarieföringen av anmälningarna följer inte sekretesslagens bestämmelser

Dokumentationen i samband med ställningstagandena om att inte inleda en utredning enligt socialtjänstlagen måste förbättras

Handläggningstiderna för ställningstagandena måste bli kortare

Andelen anmälningar som leder till utredning varierar förhållandevis mycket mellan stadsdelsnämnderna

Den interna kontrollen behöver utvecklas

F.k
F19

F.h
?

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter" och i vissa fall som "promemorior".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399

Sammanfattning

Enligt 2008 års revisionsplan har revisionskontoret granskat hur stadsdelsnämnderna säkerställer sin hantering av anmälningar om missförhållanden som gäller barn. Granskningen har gjorts i stadsdelsnämnderna Bromma, Spånga-Tensta och Skarpnäck. Granskningen har avgränsats till anmälningar som inte leder vidare till utredning enligt socialtjänstlagen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna har en tillfredsställande hantering av inkomna anmälningar samt rutiner som förebygger allvarliga risker.

För att säkerställa barns rätt till stöd och skydd finns en lagreglerad anmälningsplikt för myndigheter och verksamma inom yrkesmässigt bedriven verksamhet för barn och ungdom. Även allmänheten uppmanas att vända sig till socialtjänsten om de befärar att ett barn far illa.

Stadens riktlinjer för handläggning av anmälningar till socialtjänsten behöver utvecklas

I granskningen har det bl.a. framkommit att stadens riktlinjer ger visst utrymme för olika tolkningar. Det är angeläget att det utöver riktlinjer för myndighetsutövningen, finns tydliga riktlinjer eller rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen och dokumentationen av anmälningarna.

Diarieföringen av anmälningarna följer inte sekretesslagens bestämmelser

Nämnderna uppfyller inte kravet på diarieföring av de anmälningar som leder till ställningstagandet att inte inleda utredning. Granskningen har visat att sådana uppgifter såsom t.ex. diarienummer och ankomstdatum saknades i de s.k. försättsblad där handlingarna i diariet förtecknas. Även ordningen och förvaringen av diariet måste förbättras. Nämnderna ska se till att anmälningarna diarieförs i enlighet med sekretesslagens bestämmelser.

Dokumentationen i samband med ställningstagandena om att inte inleda utredning enligt socialtjänstlagen måste förbättras

Granskningen har visat att stadsdelsnämndernas dokumentation i samband med ställningstagandena är förhållandevis bristfällig. Det saknas ofta dokumentation av handläggarens bedömning av det omedelbara skyddsbehovet och bekräftelse till anmälaren om mottagen anmälan eller underrättelse om ställningstagande till den unge eller vårdnadshavaren.

Dokumentationen i handläggningen av ställningstagandena måste förbättras hos samtliga granskade stadsdelsnämnder. Det är angeläget att dokumentationen visar vad som gjorts i samband med ett ställningstagande som resulterar i att utredning inte inleds enligt socialtjänstlagen.

Handläggningstiderna för ställningstagandena måste bli kortare

Granskningen har visat att mindre än hälften av anmälningarna handläggs på kortare tid än två veckor och det finns skillnader mellan nämndernas handläggningstider. Det kan konstateras att tiden från det att en anmälan kommit in till dess att den handlagts färdigt är förhållandevis lång. Stadsdelnämnderna måste förkorta handläggningstiderna för att uppfylla lagens krav på en skyndsam handläggning.

Andelen anmälningar som leder till utredning varierar förhållandevis mycket mellan stadsdelsnämnderna

Granskningen har visat att andelen anmälningar som föranlett utredning år 2007 varierar mellan 17 % och 58 % för de granskade stadsdelsnämnderna.

Inom Skarpnäcks stadsdelsnämnd förklaras den låga andelen anmälningar som leder till utredning med att ungdomar som berörs av mindre allvarliga anmälningar får en uppmaning att söka sig till nämndens resursenhet utan att nämnden inleder en utredning. Granskningen har visat att vissa av resursenhetens serviceinsatser kan anses vara sådana insatser som borde ha föregåtts av en utredning och ett beslut om en behovsbedömd insats. Det finns således en risk för att ungdomar med behov av stöd inte får sitt behov tillgodosett, eftersom behovet inte utretts och insatsen beslutats. Vidare har nämnden enligt regelsystemet inte möjlighet att följa upp serviceinsatser. Skarpnäcks stadsdelsnämnd bör se över sina arbetsformer och rutiner för handläggning av anmälningar som rör barn som riskerar att fara illa.

Inom Bromma stadsdelsnämnd förklaras den förhållandevis låga andelen anmälningar som leder till utredning med att ungdomarna ofta begår mindre allvarliga brott såsom t.ex. snatterier vilket sällan leder till utredning.

I Spånga-Tensta stadsdelsnämnd överstiger andelen anmälningar som leder till utredning genomsnittet i staden.

Det är av vikt att det inte finns för stora variationer mellan stadsdelsnämndernas bedömningar att välja att inleda eller inte inleda en utredning. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att socialtjänsten i Stockholms stad är likvärdig för alla medborgare.

Den interna kontrollen behöver utvecklas

Det kan konstateras att ingen av de granskade stadsdelsnämnderna utför systematiska och dokumenterade genomgångar av handläggningen av anmälningar och ställningstaganden för att säkerställa att riktlinjerna följs. Stadsdelsnämnderna bör utveckla sina insatser för den systematiska interna kontrollen så att den omfattar handläggningen av inkomna anmälningar och ställningstaganden.



INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
2	Revisionskontorets granskning.....	3
2.1	Stadsdelsnämndernas rutiner för handläggning av anmälningar	4
2.2	Antalet anmälningar	4
2.3	Anmälare	5
2.4	Förvaring och registrering av anmälningar	6
2.5	Handläggning av ställningstagande.....	7
2.6	Handläggningstider	8
2.7	Andelen anmälningar som leder till utredning	10
2.8	Intern kontroll.....	12
2.9	Rapportering till nämnden	13
2.10	Stadens riktlinjer för barn- och ungdomsärenden	13
3	Revisionskontorets sammanfattande kommentarer	14

1 Inledning

Stadsdelsnämnderna ansvarar för insatser till barn och ungdomar som riskerar att fara illa eller som genom t.ex. kriminalitet och missbruk riskerar att skada sin egen hälsa och utveckling. I fullmäktiges budget framhålls särskilt att stadsdelsnämnderna ska utveckla det förebyggande och uppsökande arbetet för barn och unga samt att barn som riskerar att fara illa ska uppmärksammas.

Anmälningsskyldighet för vissa

När det gäller barn och unga finns en lagstadgad skyldighet för vissa myndigheter och anställda hos sådana myndigheter att genast anmäla till socialnämnden, dvs. i Stockholms stad stadsdelsnämnderna, om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Samma skyldighet gäller verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och socialtjänstens område.

Uppmaning till alla att anmäla

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) anmäla detta till nämnden. Nämnden har alltså även skyldighet att ta emot anmälningar från privatpersoner och andra som inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Anmälningar som rör barns förhållanden finns behandlat i socialstyrelsens allmänna råd¹ med tillhörande handbok².

Revisionens granskning

Mot bakgrund av bl.a. det uppmärksammade s.k. Vetlandafallet³ ingår i revisionsplan 2008 en granskning av hur stadsdelsnämnderna säkerställer sin hantering av anmälningar om missförhållanden som gäller barn (14 kap 1 § SoL).

Granskningen har genomförts vid Bromma, Spånga-Tensta och Skarpnäcks stadsdelsnämnder.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna har en tillfredsställande hantering av inkomna anmälningar samt rutiner som förebygger allvarliga risker.

Som metod har i granskningen använts intervjuer, aktgranskningar och studier av regelsystemet.

¹ SOSFS 2003:16

² Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, Socialstyrelsen 2004

³ I media benämns det även "fallet Louise" där socialtjänsten inte ingrep trots upprepade anmälningar



Revisionsrapporten samt respektive stadsdelsnämnds granskningsunderlag har faktakontrollerats av berörda stadsdelsförvaltningar och socialtjänstförvaltningen samt stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Granskningen har genomförts av Thomas Bonell och Riitta Suojanen vid revisionskontoret.

Andra granskningar

Länsstyrelserna har nyligen haft regeringens uppdrag att göra en genomgripande tillsyn av socialtjänstens verksamhet för barn och unga – ”Barnuppdraget”. Syftet med tillsynen, som genomfördes under 2006-2007, var att förbättra rätts-säkerheten och kvaliteten i verksamheten. Tillsynen skulle enligt direktiven visa både på det som är bra och det som brister. Under våren 2008 återrapporterade länsstyrelserna resultatet av tillsynen till regeringen.⁴

Ett deluppdrag i länsstyrelsernas tillsyn handlade om att granska hur kommunerna hanterar anmälningar om barn som riskerar att fara illa. Deluppdraget grundade sig på en oro för att anmälningar, om att barn i behov av samhällets stöd eller skydd, inte alltid leder till att barnen får sina behov utredda.

Länsstyrelsen i Stockholms län granskade socialtjänstens arbete i fyra kommuner och två stadsdelar i Stockholm – Nacka, Norrtälje, Södertälje och Österåker samt stadsdelarna Hässelby-Vällingby och Maria-Gamla stan (numera Södermalm).⁵ De anmälningar som inte föranlett utredning granskades särskilt noga. Granskningarna visade bl.a. att det i alltför många fall inte är säkerställt om barn som är i behov av skydd och stöd får sina behov utredda. Vidare framkom att det finns stora skillnader mellan kommunerna och stadsdelarna när det gäller att inleda utredning om det finns risk för att barn far illa samt att det finns brister i nämndernas ställningstaganden att inte inleda utredning. Mottagandet av anmälningarna fungerar i stort sett bra och det finns rutiner men i många fall dröjer det alltför länge innan nämnden tar ställning till anmälan. Resultatet av granskningen finns redovisat i en sammanfattande publikation⁶ samt en redovisning per kommun/stadsdel.

Inom Stockholms stad har fullmäktige i budget 2008 givit socialtjänstnämnden⁷ i uppdrag att göra en översyn av stadens mål, riktlinjer, insatser, kvalitetssäkring och uppföljning gällande arbetet med barn och ungdomar i behov av vård och

⁴ Socialtjänsten och barnen. Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007

⁵ Rapport 2008:09, Barnuppdraget i Stockholms län, Länsstyrelsen i Stockholms län

⁶ Hur tar kommunerna hand om barn som far illa?, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2007-12-21

⁷ Nuvarande socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

stödinsatser. Socialtjänstnämnden har preciserat arbetet med översynen i ett särskilt förvaltningsuppdrag med rubriken "Genomför en genomlysning av Stockholms samlade insatser för barn som far illa" (2007-12-10).

Av förvaltningsuppdraget framgår att översynen ska omfatta hela kedjan av insatser och att den ska genomföras i två delar – först en kartläggning med fokus på tydliga styrkeområden och stadens allvarligaste svagheter, därefter en utredning med inriktning på förbättringsområden och utvecklingsmöjligheter.

I enlighet med socialtjänstnämndens utredningsplan för "Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst – BUSS" (2008-03-19) har en lägesrapport redovisats till socialtjänstnämnden i oktober månad 2008 och en slutrapport kommer under våren 2009. Som en del av socialtjänstnämndens kartläggningsarbete ingår en studie vid samtliga stadsdelsnämnder av de anmälningar som inte lett till utredning enligt 14 kap 1 § SoL.

Då socialtjänstnämndens kartläggning i vissa delar sammanfaller med revisionskontorets granskning, har diskussioner förts om formerna för samverkan för att undvika dubbelarbete.

Från och med den 1 januari 2009 överförs nya uppgifter från kommunstyrelsen och utbildningsnämnden till den nya socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, före detta socialtjänstnämnden. I denna rapport benämns nämnden som socialtjänstnämnd.

2 Revisionskontorets granskning

Revisionskontoret har granskat stadsdelsnämndernas hantering av anmälningar om missförhållanden som gäller barn och unga (14 kap 1 § SoL). Granskningen har avgränsats till anmälningar som inte leder vidare till utredning och har fokuserat på om hanteringen är effektiv och ändamålsenlig samt om stadsdelsnämndernas interna kontroll är tillräcklig.

Revisionskontoret har gått igenom sammanlagt 67 slumpmässigt utvalda anmälningar under år 2007 som inte föranlett utredning. Urvalet motsvarar i genomsnitt drygt 5 % av det totala antalet anmälningar som inte föranlett utredning för de granskade nämnderna. Anmälningarna fördelar sig med 25 i Bromma, 20 i Spånga-Tensta och 22 i Skarpnäck.

2.1 Stadsdelsnämndernas rutiner för handläggning av anmälningar

När en anmälan om att ett barn far illa kommer till någon av de granskade stadsdelsnämnderna tas den emot av en mottagnings-/jourgrupp inom barn- och ungdomsenheten. Anmälningarna kommer huvudsakligen från polisen, skolan, socialtjänsten eller olika enheter inom landstinget. En mindre del av anmälningarna kommer från förskolan och privatpersoner.

Ansvarig handläggaren tar omgående ställning till om det föreligger en risk för att det berörda barnet far illa och behöver skydd samt registrerar anmälan i verksamhetssystemet, Paraplyet, som inkommande information. Skyddsbedömningen är det första steget i arbetet med att förhandsbedöma om anmälan ska leda eller inte leda till en utredning.

I det fall handläggaren gör bedömningen att omständigheterna kring anmälan inte behöver utredas tas ett formellt ställningstagande om detta. Samtidigt registreras i Paraplyet att anmälan inte föranleder någon åtgärd och det berörda barnet avidentifieras i systemet. Anmälan diarieförs därefter i pärmar eller sätts in i personakten om en sådan finns upprättad.

Revisionskontorets granskning har visat att de utvalda stadsdelsnämnderna har rutiner för handläggning av anmälningar och att dessa är dokumenterade. Det är av vikt att rutinerna görs kända och sprids internt till berörda medarbetare inom förvaltningen.

2.2 Antalet anmälningar

Revisionskontoret har sammanställt det totala antalet anmälningar för år 2006 och 2007 samt prognos för år 2008 för de granskade nämnderna. Uppgifterna har hämtats från verksamhetssystemet Paraplyet. Statistiken visar det totala antalet anmälningar, vilket innebär att det således kan finnas flera anmälningar för samma barn.

Revisionskontoret har stämt av statistiken med socialtjänstnämnden som i samband med Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst – BUSS tagit fram statistik för anmälningar enligt SoL 14:1 avseende barn i åldern 0-20 år.⁸ Till skillnad från socialtjänstnämndens kartläggning baseras revisionskontorets statistik på barn i åldern 0-18 år.

⁸ Med barn avses enligt konventionen om barnets rättigheter alla människor mellan 0 och 18 år. I vissa fall ingår även unga i åldern 19-20 år, liksom ofödda barn i målgruppen.

Tabell 1. Totala antalet anmälningar år 2006-2008

Stadsdelsnämnd	2006	2007	2008 ¹⁾	Förändring 2006/07	Förändring 2007/08
Bromma	331	487	610	+47 %	+25 %
Spånga-Tensta	744	686	750	-8 %	+9 %
Skarpnäck	662	754	650	+14 %	-14 %

1) För år 2008 har en uppskattning gjorts på årsbasis utifrån utfallet t o m november månad.

Tabellen visar att de största förändringarna under åren skett inom Bromma stadsdelsnämnd. Antalet anmälningar har ökat med nästan 50 % mellan år 2006 och 2007. Under år 2008 har anmälningarna ökat med ytterligare 25 %. Nämnden har uppgett att antalet anmälningar ökat och att anmälningarna tenderat att vara av allvarigare art än tidigare år. Anmälningsbenägenheten har ökat genom att nämndens samverkan med skolorna och polisen har utvecklats. Samarbetet har sannolikt medfört att det finns större uppmärksamhet på barns problem än tidigare.

I Spånga-Tensta minskade anmälningarna mellan år 2006 och 2007 för att återigen öka under år 2008. I Skarpnäck var förhållandet det omvända med en ökning mellan år 2006 och 2007 och en minskning mellan år 2007 och 2008.

2.3 Anmälare

Revisionskontoret har sammanställt uppgifter från Paraplyet om vilka som anmälde till socialtjänsten att ett barn far illa under år 2007.

Tabell 2. Fördelning av aktörer som anmäler under år 2007

Stadsdelsnämnd	Polis	Skola	Socialtjänst	Övriga ¹⁾
Bromma	42 %	14 %	13 %	32 %
Spånga-Tensta	45 %	17 %	15 %	23 %
Skarpnäck	45 %	11 %	13 %	30 %

1) Inom kategorin övriga finns olika enheter inom landstinget, privatpersoner, förskola m.fl.

I likhet med vad Länsstyrelsen i Stockholms län och socialtjänstnämnden konstaterat kommer de flesta anmälningarna från polisen. I Skarpnäck och Spånga-Tensta uppgick andelen anmälningar från polisen till 45 %. I Bromma var andelen 42 %. De näst vanligaste anmälarna var skola och socialtjänst. Sammantaget svarade polis, socialtjänst och skola för mellan 68 % till 77 % av det totala antalet anmälningar i de granskade stadsdelsnämnderna.

2.4 Förvaring och registrering av anmälningar

Registrering i verksamhetssystemet Paraplyet

Enligt stadens riktlinjer ska en anmälan registreras som inkommande information i verksamhetssystemet Paraplyet. Registreringen är preliminär och ska antingen aktualiseras och utredas eller lämnas utan åtgärd. En anmälan som i förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande om att inte inleda en utredning medför att den registrerade anmälan lämnas utan åtgärd. Uppgifterna av-identifieras därefter i Paraplysystemet. De uppgifter som finns kvar i Paraplyet är uppgifter om datum för anmälan, uppgiftslämnare och lagrum. Anmälan ska sedan diarieföras i pärmar eller tillföras befintlig personakt.

Revisionskontorets granskning har visat att det för förhållandevis många anmälningar inte har varit möjligt att fastställa om anmälan blivit registrerad som inkommande information. Det kan bero på att anmälningarna blivit registrerade med ett felaktigt datum, fel anmälare eller fel lagparagraf – eller inte blivit registrerade alls. Revisionskontoret har noterat att vissa stadsdelsnämnder även för manuell statistik då de antar att statistiken i Paraplyet inte är korrekt.

Det är mycket viktigt att anmälningarna registreras i verksamhetssystemet på ett korrekt sätt i enlighet med stadens riktlinjer. Det är vidare av stor vikt att kvaliteten i registreringen förbättras för att statistiken ska bli mer tillförlitlig.

Diarieföring

Enligt sekretesslagen 15 kap. 1 § framgår att en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet ska registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Om sekretess föreligger är diarieföringen ovillkorlig.

Om förhandsbedömningen leder till ett ställningstagande att inte inleda en utredning ska handlingen diarieföras och sättas in i pärm för handlingar som inte föranlett någon utredning. Om en personakt redan finns upplagd kan handlingen tillföras personakten i enlighet med 5 § sekretessförordningen. Diarieföringen av dessa handlingar görs vanligen genom att det på ett försättsblad i pärmen antecknas diarienummer och datum för när anmälan eller handlingen inkom, från vem, datum för beslut att inte inleda utredning och signatur på den som fattat beslutet.⁹

Revisionskontorets granskning har visat att de granskade nämnderna sätter in anmälningar som leder till ett ställningstagande att inte inleda utredning i särskilda pärmar. Enligt förvaltningarna sorteras anmälningarna efter anmälnans ankomstdatum eller datum för ställningstagande. Granskningen har dock visat

⁹ Barn och unga i socialtjänsten, Socialstyrelsen 2006, s. 128

att anmälningarna ofta var felsorterade i pärmar. Det har vidare noterats att försättsbladen saknar relevanta uppgifter och att uppgifterna inte alltid kan hänföras till en anmälan.

Granskningen har visat att nämnderna inte uppfyller kravet på diarieföring av de anmälningar som leder till ett ställningstagande att inte inleda utredning. Nämnderna ska se till att anmälningarna diarieförs i enlighet med sekretesslagens bestämmelser.

Förvaring av anmälningar

Anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL omfattas i regel av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. I SoL 11 kap. § 5 stadgas att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Vidare så framgår det av Socialstyrelsens föreskrifter 2006:5 4 kap. § 5 att handlingar som rör enskilda skall förvaras på ett sådant sätt att endast den person som har legitim anledning att ta del av handlingarna för att fullgöra sina arbetsuppgifter kan få tillgång till dem.

Granskningen har visat att ingen av de granskade nämnderna förvarade pärmarna med anmälningarna på ett tryggsamt sätt. Pärmarna förvaras i öppna bokhyllor i olåsta rum eller i plåtskåp i korridoren. Nämnderna bör se över förvaringen av materialet och se till att materialet förvaras i brandskyddade låsta skåp.

2.5 Handläggning av ställningstagande

Bedömning av skyddsbehov

När en anmälan som rör barn kommit in bör en förhandsbedömning alltid göras samma dag om det av anmälan framgår att barnet har ett skyddsbehov.¹⁰

Enligt de intervjuade görs bedömningen av skyddsbehovet omedelbart men detta dokumenteras sällan. De berörda stadsdelsnämnderna måste se till att handläggarens bedömning av risken för om barnet far illa och behöver skydd dokumenteras.

Bekräftelse till anmälaren om mottagen anmälan

Den som tar emot en muntlig anmälan ska dokumentera uppgifterna.¹¹ Av dokumentationen bör framgå vad anmälan avser, vem som gjort anmälan och när den gjordes. Socialnämnden bör enligt de allmänna råden¹² se till att uppgifterna

¹⁰ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2008, s.84

¹¹ 15 § FL, 11 kap. 5 § SoL och 21a § LSS

¹² SOSFS 2003:16

i den nedskrivna anmälan bekräftas av den som anmält, vilket också bör dokumenteras. Detta gäller särskilt om anmälan gäller ett barn. Av dokumentationen ska framgå namn och befattning på den som gjort anteckningen samt när (år, månad, dag) den gjordes.

Enligt stadsdelsnämnderna sker bekräftelse till anmälaren om att anmälan tagits emot även om detta sällan dokumenteras.

Ställningstagandet

Om förhandsbedömningen leder till ställningstagandet att inte inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska detta dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå att en utredning inte inleds, datum för ställningstagandet, motivering samt namn och befattning på den person som gjort ställningstagandet.¹³

Stadsdelsnämnderna följer i merparten av de granskade ställningstagandena de formella kraven.

Underrättelse om ställningstagandet

Även om det inte finns några bestämmelser i socialtjänstlagen om att den unge eller vårdnadshavaren ska underrättas om ställningstagandet så bör detta ske med hänsyn till bestämmelserna i föräldrabalken.¹⁴ En sådan underrättelse bör dokumenteras.

Enligt de intervjuade sker underrättelse till den unge eller vårdnadshavaren om ställningstagandet även om detta inte alltid dokumenteras.

Revisionskontoret rekommenderar samtliga granskade stadsdelsnämnder att förbättra dokumentation av ställningstagandena i handläggningen. Det är angeläget att dokumentationen visar vad som gjorts i samband med ett ställningstagande som resulterar i att utredning inte inleds enligt socialtjänstlagen.

2.6 Handläggningstider

En förhandsbedömning måste göras skyndsamt för att uppfylla kravet på att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas ”utan dröjsmål”. Det som ytterst avgör hur skyndsamt en förhandsbedömning ska göras är allvaret i den enskilda anmälan.

Enligt stadens riktlinjer ska inkommen information omedelbart tas om hand för ställningstagande huruvida akut ingripande behövs. Bedömningen av informa-

¹³ SOSFS 2006:5 3 kap. 1 §

¹⁴ Barn och unga i socialtjänsten, Socialstyrelsen 2006, s. 34

tion som rör oroväckande förhållanden i övrigt för barn och unga ska ske inom en vecka.

Revisionskontoret har sammanställt tidsåtgången för de granskade anmälningarna under år 2007. Uppdelningen av handläggningstider följer samma veckointervaller som Länsstyrelsen använt i sin granskning av barnavårdsanmälningar i Stockholms län år 2006.

Tabell 3. Handläggningstider år 2007

Stadsdelsnämnd	Mindre än 2 veckor	2-4 veckor	5-7 veckor	Mer än 8 veckor
Bromma	29 %	33 %	17 %	21 %
Spånga-Tensta	50 %	10 %	20 %	20 %
Skarpnäck	45 %	25 %	25 %	5 %

I tabellen redovisas tidsåtgången för de granskade ställningstaganden som inte lett till en utredning. Spånga-Tensta och Skarpnäck klarar av att handlägga cirka hälften av anmälningarna på mindre än två veckor medan motsvarande andel i Bromma är mindre än en tredjedel av anmälningarna. I Bromma och Spånga-Tensta tar ungefär 40 % av ställningstagandet mer än en månad att handlägga. Motsvarande siffra är i Skarpnäck 30 %.

Både Länsstyrelsens rapport och socialtjänstnämndens kartläggning visar på stora skillnader i handläggningstiderna mellan kommuner och stadsdelar. I Länsstyrelsens granskning handlades 42 % av anmälningarna inom två veckor. Socialtjänstnämndens kartläggning visar att 40 % av anmälningarna handlades inom två veckor.

Granskningen har visat att det i Bromma är färre anmälningar som handläggs inom två veckor jämfört med de två andra stadsdelsnämnderna. Samtidigt har i denna rapport i avsnitt 2.2 konstaterats att det totala antalet anmälningar ökat kraftigt i Bromma. Den ökade anmälningsfrekvensen kan ha medfört att handläggningstiderna blivit längre. De långa handläggningstiderna uppges bl.a. bero på att det inte funnits någon ersättare vid ordinarie handläggares frånvaro. Bromma har vid halvårsskiftet 2008 förstärkt sin organisation så att det nu är två handläggare som tar hand om anmälningarna.

Granskningen har sammanfattningsvis visat att det finns skillnader mellan stadsdelsnämndernas handläggningstider. Tiden från det att en anmälan kommit in till dess att den handlagts färdigt är förhållandevis lång. Stadsdelsnämnderna måste förkorta handläggningstiderna för att uppfylla lagens krav på en skyndsam handläggning.

2.7 Andelen anmälningar som leder till utredning

Länsstyrelsen har i sin rapport kunnat konstatera att det finns stora skillnader mellan kommuner och stadsdelar när det gäller att inleda utredning eller inte. Länsstyrelsens granskning år 2006 i Stockholms län visar att andelen anmälningar som leder till utredning varierar mellan 21 och 77 %.¹⁵

Socialtjänstnämndens delrapport som ingår i Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst visar också att det finns stora variationer mellan stadsdelsnämnderna när det gäller andelen anmälningar som lett till utredning år 2007. Genomsnittet i staden uppgår till 49 %. Den lägsta andelen finns i Skarpnäck (20 %) och den högsta i Norrmalm (75 %).¹⁶

Revisionskontorets granskning visar i likhet med Länsstyrelsens rapport och socialtjänstnämndens delrapport att det finns stora skillnader mellan stadsdelsnämnderna. I nedanstående tabell redovisas det totala antalet anmälningar och andelen utredningar under år 2006 och 2007 samt år 2008 till och med augusti månad.

Tabell 4.

Totala antalet anmälningar och andelen anmälningar som föranlett utredning

	År 2006		År 2007		År 2008 ¹⁾	
	Anmälningar	Utredningar	Anmälningar	Utredningar	Anmälningar	Utredningar
Bromma	331	31 %	487	34 %	409	42 %
Spånga-T	744	50 %	686	58 %	503	38 %
Skarpnäck	662	21 %	754	17 %	482	22 %

1) För år 2008 avser uppgifterna utfall t o m augusti månad

Tabellen visar att andelen anmälningar som föranlett utredning varierar förhållandevis mycket mellan stadsdelsnämnderna. I Spånga-Tensta är andelen under år 2006 och 2007 i nivå med stadens genomsnitt som uppgår till cirka 50 % medan Bromma och särskilt Skarpnäck understiger denna nivå.

I Spånga-Tensta har andelen anmälningar som leder till utredning tenderat att minska under år 2008. Enligt förvaltningen förklaras minskningen med att en jourfunktion med fast bemanning inrättats, vilket inneburit att kvaliteten på förhandsbedömningarna ökat och att säkrare bedömningar har kunnat göras om att inte inleda utredning.

¹⁵ Hur tar kommunerna hand om barn som far illa, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2007-12-21

¹⁶ Barnuppdraget i Stockholms socialtjänst, delrapport: Kartläggning av den sociala barnavården i Stockholms stad 2007, s. 12-13.

Den låga andelen anmälningar som leder till utredning i Skarpnäck förklaras av förvaltningen med att ungdomar som berörs av mindre allvarliga anmälningar får en uppmaning att söka sig till nämndens resursenhet. Vid resursenheten kan ungdomarna t.ex. få en insats med fem stödsamtal. Om inte problemen löses med denna öppna insats remitteras ungdomarna tillbaka till barn- och ungdomsenheten för utredning. Enligt förvaltningen klassificeras insatsen som service. Sådana insatser ställer inga krav på vare sig dokumentation eller uppföljning enligt Socialstyrelsen.

Enligt stadsledningskontorets juridiska avdelning kan denna service vara exempel på sådan insats som borde ha föregåtts av en utredning i vilken det ska ha klarlagts att den unge inte är i behov av annat eller ytterligare stöd.

Enligt socialstyrelsens tolkning av lagstiftningen gällande utredningsskyldighet i förhållande till serviceinsatser, så framgår det att kravet på utredning torde vara ovillkorligt när en förhandsbedömning inte kan utesluta att det kan finnas ett behov av skydd eller direkt stöd för barnet.¹⁷ Således kan vissa av resursenhetens insatser anses vara sådana insatser som borde ha föregåtts av en utredning och ett beslut om en behovsbedömd insats.

Andra insatser borde ha föregåtts av ett ställningstagande om att inte inleda en utredning. Därefter kan berörd ungdom hänvisas till resursenheten för en frivillig insats av servicekaraktär. Sådana serviceinsatser kan enligt Socialstyrelsen ses som ett erbjudande, där det är familjen eller den unga som avgör hur länge de vill delta och de kan när som helst avbryta kontakten. Det finns inte någon möjlighet att följa upp om familjen eller den unge kontaktar den anvisade verksamheten eller fullföljer kontakten. Det finns således en risk för att ungdomar med behov av stöd inte får sitt behov tillgodosett, eftersom behovet inte utretts och insatsen beslutats. Vidare har nämnden enligt regelsystemet inte möjlighet att följa upp serviceinsatser.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd bör mot bakgrund av detta se över sina arbetsformer och rutiner för handläggning av anmälningar som rör barn som riskerar att fara illa.

I Bromma förklaras den förhållandevis låga andelen utredningar med att ungdomarna ofta begår mindre allvarliga brott såsom snatterier vilket enligt stadsdelsnämnden sällan leder till utredning.

Det kan konstateras att utredningarnas andel successivt ökat från 31 % år 2006 till 42 % augusti 2008 i Bromma. Förvaltningen uppger att anmälningarna har

¹⁷ Barn och unga i socialtjänsten, Socialstyrelsen 2006, s. 33



blivit allvarligare än tidigare år. Det gäller bl.a. psykisk ohälsa hos ungdomar, barnmisshandel och familjevåld.

I Länsstyrelsens rapport redovisas bl.a. att det i alltför många fall inte är säkerställt om barn som är i behov av skydd och stöd får sina behov utredda. Vidare framgår det i rapporten att stadsdelsnämnden Maria-Gamla stan, numera Södermalm, utgör ett gott exempel på en väl fungerande verksamhet. Där uppgick enligt Länsstyrelsens rapport andelen utredningar år 2005 till 65 % och år 2006 till 77 %.

Revisionskontoret vill i likhet med Länsstyrelsen understryka vikten av att det inte bör finnas för stora variationer mellan stadsdelsnämndernas bedömningar att välja att inleda eller inte inleda utredning. Det är ur rättsäkerhetssynpunkt viktigt att socialtjänsten i Stockholms stad är likvärdig för alla medborgare.

2.8 Intern kontroll

Enligt kommunallagen och stadens regler för ekonomisk förvaltning är varje nämnd ansvarig för den interna kontrollen inom den egna verksamheten. Revisionskontoret har granskat den löpande interna kontrollen inom barn och ungdomsverksamheten vad gäller anmälningar som inte leder till utredning.

Granskningen har visat att samtliga verksamheter har olika arbetssätt för att säkerställa att handläggningen fungerar. Kontrollerna riktar sig oftast till själva utredningarna samt besluten förknippade med dem. Exempel på sådana arbetssätt är bl.a. ärendegenomgångar/föredragningar i grupp eller med grupp-/enhetschefen eller att två handläggare samarbetar om en utredning. Det kan dock konstateras att ingen av de granskade stadsdelsnämnderna utför systematiska och dokumenterade genomgångar av handläggningen av anmälningar och ställningstaganden för att säkerställa att riktlinjerna följs.

Stadsdelsnämnderna bör utveckla sina insatser för den systematiska interna kontrollen till att även gälla handläggningen av inkomna anmälningar och ställningstaganden.

2.9 Rapportering till nämnden

All inkommande information som rör enskilda barn såsom t.ex. ansökningar, anmälningar och begäran om yttranden ska registreras i Paraplysystemet. Anmälningarna svarar för nästan 80 % av den samlade inkommande informationen rörande enskilda barn¹⁸. Enligt socialtjänstlagen behöver inte ställningstagandena anmälas till nämnden på samma sätt som tjänstemannabeslut som fattas enligt delegationsordningen.

I Bromma har nämnden i november 2008 fått en redovisning av nya ärenden och antalet inledda utredningar som visar ökningen mellan år 2007 och 2008. Där emot har inte nämnden fått någon redovisning av antalet anmälningar och andelen utredningar i de senaste verksamhetsberättelserna. I Spånga-Tenstas verksamhetsberättelse redovisas uppgifter om pågående utredningar men där saknas uppgift om antalet anmälningar och andelen anmälningar som leder till utredning. Det noteras att i Spånga-Tensta anmäls ställningstagandet att inte inleda utredning till nämnden, även om det inte är att beteckna som ett beslut i enskilt ärende som inte behöver anmälas till nämnden. I Skarpnäck har tidigare vissa statistiska uppgifter redovisats i verksamhetsberättelsen men efter införandet av ILS-webben redovisas endast nämndens uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål.

Trots att det inte föreligger någon anmälningsskyldighet är det ändå lämpligt att hålla nämnden informerad om förvaltningens ställningstaganden att inte inleda utredning. Stadsdelsnämnderna bör regelbundet få information om anmälningsärendena samt statistik över de anmälningar som leder/inte leder till en utredning. Nämnderna bör därför se över och utveckla formerna för förvaltningens rapportering.

2.10 Stadens riktlinjer för barn- och ungdomsärenden

Revisionskontoret har i samband med granskningsintervjuerna berört vilket stöd riktlinjerna utgör i handläggningen av anmälningsärenden. Även övrigt stöd i handläggningsarbetet har berörts vid intervjuerna.

I diskussionen har det bl.a. framkommit att riktlinjerna ger visst utrymme för olika tolkningar. I övrigt upplever samtliga handläggare och enhets-/gruppchefer att det finns tillräckligt stöd i det dagliga arbetet genom t.ex. handledning, samverkansgrupper och ärendegenomgångar.

¹⁸ Barnuppgdraget i Stockholms socialtjänst, delrapport: Kartläggning av den sociala barnavården i Stockholms stad 2007, s. 9.

För närvarande pågår det en översyn av stadens riktlinjer för barn- och ungdomsärenden.

Det är angeläget att det utöver riktlinjer för myndighetsutövningen, finns tydliga riktlinjer eller rutinbeskrivningar för den praktiska hanteringen av materialet och för dokumentationen av anmälningsärendena. Ett bra stöd och ett sätt att styra dokumentationens innehåll är att använda Paraplyets formulär för anmälan och ställningstagande som utgår ifrån BBIC (barns behov i centrum). BBIC är ett system för utredning och uppföljning, men även ett system för handläggning och dokumentation. Stadens nämnder har successivt börjat implementera BBIC i de utredningar som görs för barn och unga inom individ- och familjeomsorgen.

3 Revisionskontorets sammanfattande kommentarer

Revisionskontoret har granskat stadsdelsnämndernas hantering av anmälningar enligt 14 kap 1 § SoL, som inte leder vidare till utredning.

Granskningens syfte har varit att bedöma om nämnderna har en tillfredställande hantering av inkomna anmälningar samt rutiner som förebygger allvarliga risker. Granskningen har fokuserat på om hanteringen är effektiv och ändamålsenlig samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

De granskade stadsdelsnämnderna har dokumenterade rutiner för handläggning av anmälningar. Hanteringen av anmälningar kan dock utvecklas inte minst genom en bättre ordning i diariet. Vidare kan handläggningen bli mer ändamålsenlig om dokumentationen tydligare visar att stadens riktlinjer och sociallagstiftningen följs.

Granskningen har vidare visat att nämnderna bör utveckla den systematiska interna kontrollen till att även omfatta handläggningen av inkomna anmälningar och ställningstaganden. Kvaliteten i registreringen av anmälningarna bör också förbättras för att statistiken ska bli mer tillförlitlig. Det är viktigt att nämnden regelbundet får statistik över anmälningarna och information om de anmälningar som inte leder till utredning.

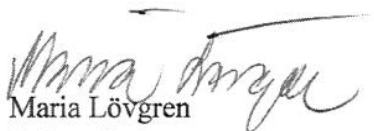
Det kan konstateras att en förhållandevis stor del av anmälningarna tar lång tid att förhandsbedöma. Stadsdelsnämnderna måste förkorta handläggningstiderna för att uppfylla lagens krav på en skyndsam handläggning.

Andelen anmälningar som leder till utredning varierar förhållandevis mycket mellan nämnderna. Socialtjänstlagen är en ramlag där stöd och service kan an-



passas efter individuella och lokala behov. Det finns därför visst utrymme för individuella bedömningar och anpassningar till lokala förhållanden i respektive stadsdelsnämnd. Det är dock av vikt att det inte finns för stora variationer mellan stadsdelsnämndernas bedömning att inleda eller inte inleda utredning. Ur rättsäkerhetssynpunkt är det viktigt att socialtjänsten i Stockholms stad är likvärdig för alla medborgare.

Sammanfattningsvis konstaterar revisionskontoret att det är angeläget att stadsdelsnämnderna på ett bättre sätt följer Socialstyrelsens principer för sina ställningstaganden om att inleda eller inte inleda en utredning. Det är vidare angeläget att stadens riktlinjer ger ett entydigt stöd i handlägningsarbetet.


Maria Lövgren
Enhetschef


Thomas Bonell
Projektledare

