

Genomlysning av verksamheten vid barn- och ungdomsgruppen vid
socialkontoret i Värmdö.

Värmdö kommun
Juni 2014

Åke Strandberg

Innehåll

1. Inledning.....	3
1.2 Syfte	3
1.3 Genomlysningens uppläggning	3
2 Bakgrund	6
2.1 Tidigare genomlysning	6
2.2 Ärendevolym vid genomlysning 2011	6
3 Statistiska uppgifter.....	7
3.1 Nuvarande situation.....	7
3.2 Volymredovisning från 2009 -2014.....	7
3.2.1 Insatser	8
4 Organisation	9
4.1 IFO:s organisation	9
4.2 Bemanning och huvudsakliga arbetsuppgifter	9
4.3 Organisering av arbetsledning för utredningsgrupperna samt mottagningsgruppen....	9
4.4 Delegation	10
4.4.1 Delegation på enheten	10
4.4.2 Delegationsordningen.....	10
4.5 Riktlinjer och rutiner	10
5. Organisering av myndighetsutövning barn och unga i andra kommuner	10
5.1 Likheter och skillnader mellan kommunerna.....	11
5.2 Utredningar per kommun och handläggare	11
5.2.1 Utredningar per handläggartjänst under 2013	12
5.2.2 Inkomna anmälningar och ansökningar per kommun/Handläggare	12
6 Insatser	12
Familjehemsplacerade barn.....	13
7 Kostnader för den sociala barn och ungdomsvården.....	13
8 Ärendeprocess	14
8.1. Process för anmälan eller ansökan enligt lagstiftning.....	14
8.1.1 Process i Värmdö.....	14
8.2 Utredningsprocess enligt lagstiftning	15
8.2.1 Utredningsprocess i Värmdö	15
8.3 Uppföljningar och överväganden/omprövningar enligt lagstiftning.....	15
8.3.1 Uppföljningar och överväganden/omprövningar i Värmdö	15
9 Arbetsmiljö	16
10 Övrigt av vikt	16

10.1 Tidsredovisning	16
10.2 Kringresurser	16
10.3 Otydligheter och önskemål som grupperna lyfte	16
11 Rättssäkerhet.....	16
11.1 Rättssäker myndighetsutövning inom den sociala barnvården.....	16
12 Analys.....	17
12.1 Bedömning	18
12.2 Förslag.....	19

1. Inledning

Socialtjänsten och dess verksamhet är en ständigt debatterad och ofta negativt kritiserad verksamhet, inte sällan är det våra insatser som rör barn som uppmärksammas. Ofta beskrivs händelser som varit mycket tragiska för den enskilde och där socialtjänstens insatser granskas och kritiseras. Fortlöpande skärps kraven på de utredningar och insatser socialtjänsten skall göra liksom kraven på socialtjänstens uppföljningar och formella hantering utvidgas.

Socialtjänsten träffar i sitt uppdrag människor som ofta är utsatta för olika svårigheter i livet och det är ett väldigt svårt arbete att utföra och enligt lagstiftaren är det kommunernas uppgift att ge socialtjänsten goda och tillräckliga möjligheter att utföra socialtjänstens uppgifter.

På socialkontoret i Värmdö har ansvariga chefer under lång tid uppmärksammat, och försökt förbättra, socialtjänstens möjligheter att i kommunen uppfylla de krav som ställs på socialtjänstens arbete med i det här fallet, barn och unga. Socialchefen och enhetschefen för enheten som arbetar med barn och unga beslutade i februari i år att göra en intern genomlysning av enhetens arbete med utgångspunkt från verksamhetens rättssäkerhetskrav. Genomlysningen kan betraktas som en omfattande intern kontrollinsats.

I den genomlysning vi gjort och som vi redovisar här, är det vår slutsats att rättssäkerheten behöver utvecklas och förstärkas och att socialkontorets och dess personal måste ges bättre möjligheter att kunna genomföra sitt uppdrag.

De förslag vi lämnar bygger, förutom att vi föreslår några omedelbara personella förstärkningar för att hantera ärenden som inte hunnit hanteras i tid, på att det sker förändringar i flera steg, fortlopande och i flera steg för att ge verksamheten möjlighet att möta uppdrag som är i ständig förändring och i möjligaste mån undvika behovet av tillfälliga ”akuta” behov av personalförstärkning utan bygga en organisation som ges möjlighet att korrekt hantera de krav som ställs.

Våra förslag berör därför kort- och långsiktiga handläggarförstärkningar, förändrad delegationsordning, annorlunda fördelning av arbetsuppgifter, förstärkning av chefsledet både personellt och organisatoriskt samt förstärkning av stödfunktioner.

1.2 Syfte

I uppdraget från socialchefen i Värmdö beskrevs, att genomlysningen skall beskriva, analysera och bedöma enhetens rättssäkerhetsperspektiv ur klienternas perspektiv. Genomlysningen skall också leda till eventuella förslag till förändringar/förbättringar.

Uppgiften att genomföra genomlysningen uppdrogs till enhetschef Åke Strandberg, enhetschef vid socialkontoret och utvecklingsledare Hillevi Laine, socialkontoret i Värmdö. I uppdraget betonades att det ligger i linje med Värmdö kommuns målstyrningsarbete att fortlopande följa verksamheten ur olika aspekter.

1.3 Genomlysningens uppläggning

Inför genomlysningen presenterades dels en beskrivning av variabler för att mäta rättssäkerheten, beskrivning av hur verksamheten är organiserad dels några arbetsmiljövariabler som genomlysningen beaktat. En plan för genomförandet presenterades också enligt följande:

”GENOMFÖRANDE

Genomlysningen kommer att genomföras i flera steg och på olika sätt, men genomgående är att chefer och medarbetare kontinuerligt blir delaktiga i genomlysningen genom intervjuer framtagande av statistik/fakta/uppgifter och avstämningar av arbetet.

- Genomgång av uppdragets syfte med beställande chefer
- Presentation av uppdraget för berörda arbetsgrupper
- Genomgång av dokumentation (riktlinjer/rutiner/praxis/delegationsordning/organisationsschema/internkontrollplan etc)
- Insamlande av statistiska uppgifter och jämförelse med andra kommuner
- Intervjuer med handläggare/chefer
- Analys
- Bedömning
- Ev förslag
- Presentation av resultat för chefer/medarbetare

GENOMLYSNINGENS UPPLÄGGNING

Rättssäkerhet

Genomlysningen kommer att ta sin utgångspunkt i undersökning av ett antal variabler avsedda att ”mäta” rättssäkerhetens kvalitet. Variablerna är följande:

- Finns riktlinjer, är de aktuella och ändamålsenliga?
- Är delegationsordningen reviderad/känd/ändamålsenlig?
- Finns rutiner, är de aktuella, använda, ändamålsenliga?
- Sker förhandsbedömningar och sker dom i tid?
- Hålls utredningstider?
- Finns de planer som krävs? Vårdplan? Genomförandeplan? Utredningsplan?
- Är planerna ändamålsenliga och kända av klienten?
- Används BBIC? Används i övrigt ev beslutade arbetsmetoder?
- Följs förvaltningslagens regler om insyn/delaktighet?
- Sker insatser på vid rätt tid?

Arbetsorganisering

Med denna genomgång som grund kommer genomlysningen att beskriva arbetsorganisering och förutsättningar:

- Ärendemängd
- Specialisering av arbetsuppgifter

- Antal anställda
- Mötesordningar
- Fördelning av arbete
- Tillgång till chefs- och kollegiestöd
- Möjlighet för chefer och kollegor att ge stöd
- Samverkan
- Kringresurser

Arbetsmiljö

Enhetens arbetsmiljö kommer att beskrivas med utgångspunkt från medarbetarnas upplevelser men också med utgångspunkt i några kvantitativa variabler:

- Personalomsättning
- Sjukfrånvaro
- Övertid
- Flextid

Analys

Analysen syftar till att ge ett svar på rättssäkerhetens kvalitet med utgångspunkt från beskrivna utgångspunkter

Bedömning och förslag

Med utgångspunkt från analysen av det insamlade materialet skall genomlysningen resultera i en bedömning och ev förslag på förändringar/förbättringar som kan underlätta för enhetens medarbetare att genomföra sitt uppdrag.”

2 Bakgrund

2.1 Tidigare genomlysning

Barn, unga och Familjeenheten genomförde en genomlysning år 2012 med anledning av att rättssäkerheten var eftersatt och att medarbetarnas arbetsmiljö var oacceptabel. Vid tidpunkten för genomlysningen hann inte medarbetarna genomföra utredningar inom lagstadgad tid och var stressade utifrån situationen på enheten. Arbetsbelastningen var hög och enheten hade många sena utredningar. De ökade kraven utifrån BBIC och dokumentationskraven i systemet påverkade arbetssituationen.

En åtgärdsplan för att komma till rätta med de brister som uppmärksammades under genomlysningen gjordes. Nedan följer en redovisning av planen:

- Se över arbetsgruppens processer, hitta tidstjuvar och förbättra flöden. Ska genomföras 2012 genom bl a Leanarbete
- Se över mottagningsfunktionen och handläggning av anmälningar med skyddsbedömningar
- Undersöka om det ska vara särskilda handläggare som ansvarar för att följa upp biståndsbedömda insatser
- Se över handläggning och dokumentation under hela myndighetsprocessen
- Utredningsplaner ska ses över och genomföras fullt ut i alla utredningar
- Utveckla arbetet med genomförande- och vårdplan som ett aktivt instrument i heldygnsvård och omfattande öppenvård
- Skapa tid för reflektion och diskussion för att hitta förbättringar och kreativa lösningar
- Vårda och utveckla den lagkänsla och solidariska arbetssätt som präglar gruppen- att vi hjälps åt och stödjer varandra i arbetet med barnavårdsutredningar
- Utveckla tydliga administrativa rutiner för handläggning och se över hur tekniken bäst kan komma till användning för att underlätta arbetet
- Introduktion för nyanställda som ska ges möjlighet att få tid att utbildas till barnavårdsutredare

Vid intervju med enhetschef framkommer att enheten har arbetat med åtgärdsplanen. Arbetet har dock inte lett till en ökad rättssäkerhet eller förbättrad arbetsmiljö för personalen.

2.2 Ärendevolym vid genomlysning 2011

I tidigare genomlysning redovisades statistik för olika områden. Denna statistik redovisas nedan.

Antal aktualiseringar

	2009	2010	2011 prognos
Barngruppen	387	427	613
Ungdomsgruppen	822	720	754

I genomlysningen redovisades statistik för antal inkomna aktualiseringar samt prognos för år 2011. Prognosen var att antalet aktualiseringar kommer att öka.

Även antalet inledda utredningar för år 2009, 2010 och prognos för 2011 redovisades

	2009	2010	2011 prognos
Barngruppen	186	182	170
Ungdomsgruppen	290	254	282

3 Statistiska uppgifter

3.1 Nuvarande situation

Den 23 april 2014 pågick totalt 216 utredningar på Barn, unga och familjeenheten fördelade enligt följande:

	Pågående	Försenade	Förlängda utredningar
Barngruppen	100	40	12
Ungdomsgruppen	116	50	?

Totalt pågår 216 utredningar varav 90 stycken av dem är sena eller oskrivna utredningar är.

Mottagningsgruppen inrättades den 1 september 2013. Antalet inkomna aktualiseringar under perioden 130901 -140431.

	Behandlade	Ej behandlade	Ej inleda utredning	Total
Aktualiseringar	681	189	206	1076

Under perioden som mottagningsgruppen hanterat inkomna aktualiseringar har 1076 anmälningar, ansökningar och begäran om yttranden inkommit. Beslut är fattade i 887 stycken och 189 stycken har inte behandlats. Det är dels aktualiseringar som utredande handläggare inte knutit till pågående utredningar, dels aktualiseringar som finns hos mottagningsgruppen och som inte hunnits med att dokumentera och där underskrift av delegat saknas.

3.2 Volymredovisning från 2009 -2014

Då en tidigare genomlysning genomförts från år 2009 kommer volymredovisningen innefatta perioden 2009 – prognos 2014 för aktualiseringar och utredningar. Skälet är att följa ärendebelastning och antalet inkomna aktualiseringar och inledda utredningar under en längre period.

Antal inkomna aktualiseringar under perioden 2009 -2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (prognos)
Barngruppen	387	427	567	428	598	269
Ungdomsgruppen	822	720	865	942	718	269
Totalt	1209	1147	1432	1370	1316	538 ¹ (1600)

¹ Avser inkomna aktualiseringar under perioden 140101 -140430

Ovanstående siffror visar antalet inkomna aktualiseringar ökat sedan 2010. Under innevarande år har antalet aktualiseringar gällande både barn och ungdom ökat i jämförelse med samma period 2013, dvs 130101-130430 då antalet inkomna aktualiseringar var 427 mot 538 under perioden 140101 -140430.

Sannolikt kommer antalet aktualiseringar öka under 2014. Från år 2011 har antalet inkomna aktualiseringar legat kring 1300 – 1400 i snitt, om tillströmning av ärenden fortsätter i samma omfattning under året kan omkring 1600 aktualiseringar handläggas innevarande år. Ovanstående statistik visar en ökning av antalet inkomna aktualiseringar under 2011, trots att det sjönk 2012 har antalet aktualiseringar legat på en högre nivå än 2009 och 2010 och kommer att öka ytterligare innevarande år.

Antal utredningar inledda utredningar under perioden 2009 – 2014. För 2014 visas antalet inledda utredningar under perioden 140101 -140430 och prognos för året

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (prognos)
Barngruppen	186	182	139	127	133	45
Ungdomsgruppen	290	254	192	197	206	64
Totalt	476	436	331	324	363	109 ² (327) prognos

Utifrån antalet inledda utredningar under år 2009 -2014 har antalet inledda utredningar minskat från 2009 fram till 2013 då det ökade något. Ungdomsgruppen har handlagt fler utredningar än barngruppen. Det är svårt att uttala sig om hur många utredningar som kommer att inledas 2014 då antalet inkomna aktualiseringar ökar enligt prognos men antalet inledda utredningar under första tertialen 2014 ligger i snitt med inledda utredningar under samma period 2013. Prognos för 2014 ligger i linje med inledda utredningar från 2011 och framåt.

3.2.1 Insatser

När det gäller insatser kommer endast 2013 års siffror samt prognos för 2014 att redovisas. Enheten prognostiserar att placeringar i form av familjehem samt heldygnsvård³ kommer att öka under år 2014.

	Barn 2013	Barn prognos	Ungdom 2013	Ungdom prognos	E-Barn	E-barn prognos
Heldygnsvård	6	10	42	40	46	61
Familjevård	9	17	28	38	5	5
Öppenvård	103	110	137	150	0	0
Totalt	118	137	207	228	51	66

Barngruppen hade under 2013 totalt 118 pågående insatser och ungdomsgruppen 207. Ungdomsgruppen har även fler barn både i familjevård samt i heldygnsvård än barngruppen. Sammantaget har enheten prognostiserat att heldygnsvården och familjehemsvården kommer att öka.

² Avser perioden 140101 - 140430

³ Heldygnsvård innefattar, HVB hem, konsulentstötta familjehem samt jourhem

4 Organisation

4.1 IFO:s organisation

IFO är socialnämndens verksamhet för Barn, unga och familj. I organisationen ingår dels myndighetsutövning, dels öppenvård. Hela verksamheten leds av en enhetschef.

Öppenvården består av MST- team, en familjebehandlare samt förebyggande/upsökande verksamhet i form av Värmdöpolarna. Myndighetsdelen består av mottagning och utredning av barn och ungdom, familjerätt och familjevård. Då denna genomlysning berör myndighetsdelen kommer nedanstående fokus ligga på myndighetsdelens organisering.

Myndighetsdelen är organiserad i

- mottagningsgrupp
- en utredningsgrupp som handlägger barn 0-11 år
- en utredningsgrupp som handlägger ungdomsärenden 12-20 år samt ensamkommande flyktingbarn
- en grupp som handlägger familjehem
- en grupp som handlägger familjerättsliga ärenden

Genomlysningen rör mottagningsgruppen samt bägge utredningsgrupperna. Familjerätten och familjehemsvården kommer därför inte beskrivas mer.

4.2 Bemanning och huvudsakliga arbetsuppgifter

- Mottagningsgruppen - 3 tjänster
Huvudsakliga arbetsuppgift är att ta emot anmälningar och ansökningar samt skriva yttranden i nya ärenden. I arbetsuppgifterna ingår att göra omedelbara skyddsbedömningar, förhandsbedömningar samt i samråd med chefer besluta om utredning enligt kap 11:1 § SoL ska inledas.
- Utredningsgruppen för barn och familj – 9,5 tjänster.
Huvudsakliga arbetsuppgifter är att ta emot ansökningar och anmälningar samt göra förhandsbedömningar i pågående ärenden eller ärenden som avslutats inom tre månader. Att utreda om barn mellan 0-11 år är i behov av skydd eller stöd och följa upp beviljade insatser samt skriva yttranden i pågående ärenden. Insatser är öppenvårdsinsatser, HVB-placeringar och familjehemsplacerade barn.
- Utredningsgruppen för ungdom – 10,7 (11,7) tjänster totalt varav 3 tjänster för ensamkommande flyktingbarn (kommer att utökas med ytterligare en tjänst) och 7,7 tjänster för utredning av ungdomar.
Huvudsakliga arbetsuppgifter för samtliga handläggare är att ta emot ansökningar och anmälningar samt göra förhandsbedömningar i pågående ärenden eller ärenden som avslutats inom tre månader. Att utreda om ungdomar mellan 12 -20 år i behov av skydd eller stöd samt följa upp insatser och skriva yttranden i pågående ärenden. Insatser är öppenvårdsinsatser, HVB-placeringar och familjehemsplacerade ungdomar.

4.3 Organisering av arbetsledning för utredningsgrupperna samt mottagningsgruppen

- Enheten leds av en enhetschef. Enhetschefen har budget, personal och

arbetsmiljöansvar.

- Barngruppen leds av en gruppchef. Gruppchefen har budget och personalansvar. Gruppen har även en förste socialsekreterare.
- Ungdomsgruppen (inklusive ensamkommande flyktingbarn) leds av en gruppchef med budget och personalansvar. Gruppen har även en förste socialsekreterare.
- Mottagningsgruppen leds av bägge ovanstående gruppchefer. Gruppen har även en gruppledare.

4.4 Delegation

4.4.1 Delegation på enheten

Enhetschef och gruppchefer har delegation för att kunna bedriva det dagliga arbetet. Gruppledare och förste socialsekreterare har inte delegation i ärenden. För mottagningssektionen innebär detta att ärenden behöver dras både med gruppledare och chef för att beslut om inledande av utredning enligt 11 kap 1 § SoL ska kunna fattas.

4.4.2 Delegationsordningen

Efter en genomgång av delegationsordningen är den i stora delar ändamålsenlig. Det som skiljer sig är att polisanmälan brott mot barn är delegerat till socialchef, vilket normalt brukar vara delegerat till gruppchef eller gruppledare. Det saknas viss delegation av beslut utifrån förändringar i lagstiftningen 1 maj 2012 och 1 januari 2013. De tillägg som behöver göras i delegationsordningen är uppföljning efter avslutad utredning enligt 11 kap 4 a-c §§ samt beviljande av insatser mot vårdnadshavares vilja enligt 6 kap 13 § a FB (Föräldrabalken). Nämndsekreterare informerades om bristerna 140513.

4.5 Riktlinjer och rutiner

Riktlinjer för handläggning av barn och ungdomsärenden finns sedan 2012. Riktlinjerna kommer att revideras under året då beslut är fattat att samtliga riktlinjer ska ses över en gång per år. Riktlinjer för våld i nära relation antogs av socialnämnden i mars 2014. Av intervjuerna framgår att riktlinjer inte används på ett systematiskt sätt som hjälp i arbetet.

Rutiner, checklistor och arbetsprocesser finns till viss del nedskrivna. Det finns muntliga rutiner kring många frågor. Av intervjuerna framgår att det saknas rutiner och att det tar tid när man som handläggare inte vet hur något ska handläggas. Exempel efterfrågar man rutin för LVU.

5. Organisering av myndighetsutövning barn och unga i andra kommuner

Nacka kommun har en mottagningsfunktion med 3 tjänster, två utredningsgrupper barn och ungdom 0-12 och 13-20 med totalt 15 utredare. Samtliga utredare har dagjour då de tillsammans med mottagningsgruppen hanterar inkomna anmälningar. Nacka har valt att separera utredning och uppföljning av insatser varför de har utredningsgrupper och insatsgrupper. Insatsgrupperna är uppdelade på heldygnsvård och öppenvård. Även insatsgrupperna hanterar inkomna anmälningar eller ansökningar i pågående ärenden.

Haninge kommun har en mottagningsfunktion med 7 tjänster. Efter omorganisationen den 1 oktober 2013 har Haninge ökat sin bemanning för utredning från 20 till 30 tjänster fördelade på fyra grupper. Haninge har en egen enhet som ansvarar för de familjehemsplacerade barnen samt en grupp som svarar för heldygnsvården.

Tyresö kommun har en mottagningsfunktion med 4 tjänster samt två utredargrupper med totalt 15 medarbetare som handlägger barn och ungdom. Utredarna ansvarar för att följa upp insatser förutom de familjehemsplacerade barnen som handläggs av en egen enhet.

Botkyrka kommun har organiserat sig genom att dela upp norra och södra Botkyrka i två enheter. Botkyrka har därför två mottagningsfunktioner med totalt 14 medarbetare och fyra utredargrupper med 38 utredare. Samtliga utredningsgrupper handlägger ärenden mellan 0 – 20 år och ansvarar för uppföljning av insatser förutom de familjehemsplacerade barnen som handläggs av en familjehemsgrupp.

5.1 Likheter och skillnader mellan kommunerna

Samtliga kommuner har renodlade mottagningsfunktioner men antal arbetsuppgifter kan skilja sig åt.

Tyresö och Botkyrka är organiserade likadant som Värmdö kommun men har lyft ut gruppen familjehemsplacerade barn till en egen enhet med barnhandläggare. I Värmdö har utredande socialsekreterare kvar uppföljningsansvaret för familjehemsplacerade barn och unga.

Gällande hantering av anmälningar och ansökningar har Värmdö, Tyresö, Botkyrka och Haninge likadana organisationer. Utredande handläggare hanterar inkomna anmälningar och ansökningar i pågående ärenden samt inom tre månader från att ett ärende är avslutat samt skriver yttranden i nya ärenden. I Nacka har utredarna jourdagar och är med i akuta ärenden.

Nacka och Haninge kommun skiljer sig organisatoriskt från övriga kommuner då de renodlat utrednings- och uppföljningsfunktion. Uppföljningen i Nacka uppdelad på öppenvård och heldygnsvård. I Haninge har utredarna kvar vissa öppenvårdsinsatser men heldygnsvården hanteras av en annan grupp. Det är därför svårare att jämföra ärendebelastning med Nacka och Haninge kommun.

Värmdös organisering av den sociala barn och ungdomsvården har under större delen av år 2013 skiljt sig från de andra kommunerna då utredande socialsekreterare har hanterat akuta ärenden i form av inkomna anmälningar samtidigt som de haft pågående utredningar. Enheten har infört en mottagningsgrupp 1 september 2013.

Värmdös sociala barn och ungdomsvård skiljer sig också kring insatser i form av eget råd och stöd som arbetsuppgift för utredande handläggare och uppföljning av familjehemsplacerade barn. Samtliga jämförda kommunerna har valt att antingen köpa in insatser eller ha egen öppenvård som ger familjer råd och stöd samt att ha så kallade barnhandläggare med tillhörighet i en sammanhållen familjehemsvård utifrån lagstiftarens ökade krav på kommunerna för de familjehemsplacerade barnen.

Detta innebär att de utredande socialsekreterarna på Enheten för barn, ungdom och familj har haft fler moment att hantera i sitt uppdrag under stora delar av 2013.

5.2 Utredningar per kommun och handläggare

För att få en uppfattning av hur många utredningar en handläggare hanterar under året har antalet tjänster delats med antal utredningar och år. De ensamkommande barnen är medräknade i antalet utredningar då andra jämförbara kommuner också räknar in utredningar på de ensamkommande barnen. I beräkningen tas ingen hänsyn till sjukfrånvaro, försenade utredningar eller obesatta tjänster. Skälet är att flera kommuner haft omsättning av personal och de flesta kommuner har utredningar som inte avslutas inom lagstadgad tid och har sannolikt sjukfrånvaro. Siffrorna ska inte tolkas med exakthet då vissa utredargrupper räknar in yttranden och andra gör det inte då mottagningsgrupperna hanterar dem. Kommunerna har också organiserat den sociala barnavården olika, vilket innebär att det ligger fler arbetsuppgifter på en utredare i Värmdö i förhållanden till exempelvis Nacka.

5.2.1 Utredningar per handläggartjänst under 2013

	Utredningar	Tjänster	Utredning/tjänster/år
Värmdö	363	17,2	21,1 ⁴
Tyresö	468	15	31,2
Nacka	771	15	51,4
Haninge	914	20/30 ⁵	ca 41 ⁶
Botkyrka	1018	36	28,7

Handläggande utredare har totalt sätt ett lägre antal utredningar per handläggare och år än andra kommuner. Haninge och Nacka är dock inte jämförbara kommuner då de inte följer upp heldygnsvården. I Botkyrka och Tyresö har de familjehemsplacerade barnen lyft ut till en familjevårdsgrupp. Utredande handläggare i Värmdö har hanterat fler arbetsmoment under större delen av 2013 då de också handlagt inkomna aktualiseringar, gjort skyddsbedömningar, deltagit i akuta inkommande ärenden, haft eget råd och stöd samt följt upp familjehemsplacerade barn. Vi har noterat att ungdomsgruppen handlagt fler utredningar per handläggare och år.

5.2.2 Inkomna anmälningar och ansökningar per kommun/Handläggare

Kommun	Aktualiseringar 2013	Handläggare 2013
Värmdö	1316	3
Tyresö	1108	4
Nacka	1900/1200 ⁷	3
Haninge	2664	7
Botkyrka	2106	12

Det skiljer sig kring arbetsuppgifter för mottagningsgrupperna. Vissa grupper hanterar alla inkomna aktualiseringar och skriver utredningar på yttranden. I andra kommuner har man bestämt att utredarna ska hantera aktualiseringar i pågående ärenden samt inkomna anmälningar tre månader efter att ett ärenden avslutats. Detta innebär att siffrorna inte är helt jämförbara.

6 Insatser

Det är svårt att jämföra antalet insatser för handläggare mellan samtliga kommuner. Nedanstående jämförelse görs enbart med Tyresö och Botkyrka som har en likadan organisering som Värmdö, dvs att utredande handläggare följer upp öppna insatser samt heldygnsvård. Siffrorna är baserade på information från respektive chef i berörd kommun.

Kommun	Insatser/handläggare/År	Varav familjehemsplacerade barn
Värmdö	19 ⁸	37
Botkyrka	10 - 15	0
Tyresö	10 - 15	0

⁴ Barngruppen har haft 14 utredningar per tjänst/år, ungdomsgruppen har haft ca 27 utredningar tjänst/år.

⁵ Haninge gjorde en omorganisation från den 1 okt 2013. Innan det arbetade 20 socialsekreterare med utredningar. Heldygnsvården inklusive familjehem hanteras av annan arbetsgrupp.

⁶ Siffran är preliminär då handläggarna innan den 1 oktober hade hanterat 45 utredningar per nio månader, efter den 1 oktober hade varje handläggare hanterat ca 6-7 utredningar.

⁷ Totalt har ca 1900 aktualiseringar inkommit varav mottagningsgruppen hanterat 1200

⁸ Insatser fördelade per grupp/år/Barngruppen 12,4 och Ungdomsgruppen 26,8 uppföljningar.

Utredande handläggarna på Värmdö har fler uppföljningar än de övriga kommunerna per handläggare. Vi noterar för Värmdös del att det är skillnader i antalet uppföljningar mellan grupperna. De har även uppföljning av de familjehemsplacerade barnen i sitt uppdrag. I tabellen nedan redovisas två kommuners bemanning för handläggningen av de familjehemsplacerade barnen för att åskådliggöra ungefärlig tidsåtgång för hantering av placerade barn.

Familjehemsplacerade barn

Kommun	Handläggare	Antal familjehemsplacerade barn
Tyresö	3	60
Botkyrka	6	80

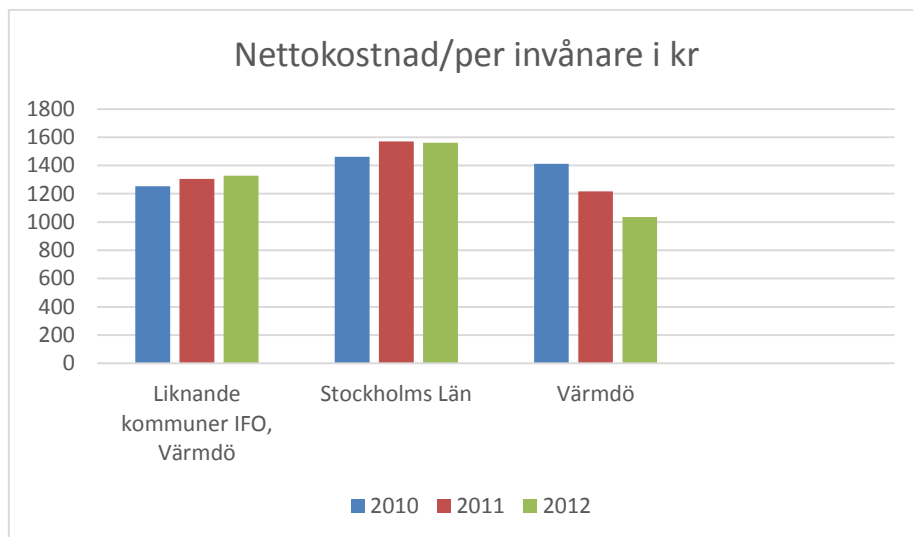
7 Kostnader för den sociala barn och ungdomsvården

Nedanstående siffror är hämtade från Kolada. Siffror för 2013 är inte inlagda i systemet varför jämförelsen sträcker sig från år 2010 till 2012. Beräkningarna utgår från kronor per invånare i respektive kommun. När det gäller kostnader för hela IFO området har Värmdö högre kostnader per invånare/år än jämförbara kommuner men lägre än Stockholms Län totalt. Värmdös kostnader har sjunkit för de tre jämförda åren.

	2010	2011	2012
Liknande kommuner IFO,	3133	2991	2956
Stockholms Län	3206	3314	3389
Värmdö	3265	3093	3020

När det gäller kostnaden per invånare/år för den sociala barn och ungdomsvården, d v s myndighetsutövning samt insatser för barn som far illa, ligger Värmdö avsevärt lägre än jämförda kommunerna och betydligt lägre än Stockholms Län. Sedan 2010 har kostnaderna i Värmdö minskat, i liknande kommuner och Stockholm Län har kostnaderna ökat.

	2010	2011	2012
Liknande kommuner, IFO	1254	1305	1328
Stockholms Län	1461	1571	1560
Värmdö	1412	1216	1036



8 Ärendeprocess

Nedan redovisas lagstiftarens och socialstyrelsens krav på ärendeflöde för den sociala barnavårdens myndighetsutövning

8.1. Process för anmälan eller ansökan enligt lagstiftning

En anmälan eller ansökan inkommer, vid ansökan ska utredning inledas omedelbart om ansökan inkommit till rätt ställe. Inkommen anmälan ska värderas, vid oklarheter om utredning ska inledas eller inte kan en förhandsbedömning genomföras för att få klargörande information för att beslut ska kunna fattas. En omedelbar skyddsbedömning ska alltid göras som ska dokumenteras. Beslutet om att inleda eller inte inleda utredning ska enligt lag göras inom 14 dagar. Det ska göras skriftligt i BBIC formulär och vara underskrivet av delegat inom den lagstadgade tiden.

8.1.1 Process i Värmdö

På mottagningsgruppen har ärenden av allvarlig karaktär inletts inom lagstadgad tid. Många ansökningar och anmälningar inleds inom lagstadgad tid men inkomna anmälningar blir också liggande innan de dokumenteras. Handläggare och chefer gör muntliga bedömningar och beslut fattas som informeras parterna. Därefter läggs minnesanteckningar och andra handlingar i en mapp för att försäkra sig om att inkomna handlingar inte försvinner. Chefer har beslutat att alla anmälningar och ansökningar ska registreras som inkomna i verksamhetssystemet, vilket också garanterar att anmälningar inte kommer bort. Det är inte möjligt att se i verksamhetssystemet i hur stor del av de inkomna anmälningar beslut fattas inom 14 dagar. Nedanstående statistik är från tidsperioden då enheten haft en mottagningsgrupp.

Statistik under perioden 130901 -140430

	Behandlade	Ej behandlade	Ej inleda utredning
Anmälningar	681	189	206

Av statistiken kan utläsas antalet behandlade aktualiseringar är 681. Det betyder att utredning är inledd eller att en aktualisering knutits till ett pågående ärenden. I 206 aktualiseringar fattades beslut att inte inleda utredning. Den 15 maj kontrollerades hur många aktualiseringar som inte har behandlats under perioden, vilket var 189 stycken. I den gruppen finns inkomna

aktualiseringar som utredande handläggare inte har knutit till pågående ärenden, vilket innebär att de hanterats med inte dokumenterats.

8.2 Utredningsprocess enligt lagstiftning

När en utredning enligt 11 kap 1 § SoL inletts ska en BBIC utredningsplan göras med berörda parter. Därefter ska relevant information samlas in i samråd med vårdnadshavare och barnet eller den unge för att kunna bedöma om barnet eller den unge är i behov av skydd eller stöd. I informationsinsamlandet ingår utredningssamtal med vårdnadshavare och barn eller unga, eventuellt behöver utredaren träffa andra som har kontakt med barnet som exempelvis skola. När det står klart att det inte finns behov av insatser eller att vårdnadshavare inte samtycker till insatser och det inte föreligger LVU kriterier ska utredningen avslutas. En utredning ska aldrig bedrivas för sin egen skull och inte göras mer omfattande än vad som är motiverat. Under utredningen ska relevant information föras in i journal snarast möjligt och senast samma vecka. Utredningen avslutas med ett beslutsunderlag (utredning) enligt BBIC, vilken ska vara skriven och kommunicerad inom fyra månader eller 121 dagar.

8.2.1 Utredningsprocess i Värmdö

Utredande handläggare berättar att när utredning enligt 11 kap 1 § SoL inletts görs inte alltid en utredningsplan. Personal i mottagningsgruppen påbörjar utredningsplanen men det är inte alltid den görs färdigt. Det händer att den inte görs med familjerna men de informeras muntligt om vad som ska utredas. Arbetsgrupperna har arbetat med utredningsplanerna och införandet av dem. Både gruppcheferna och enhetschefen är medvetna om att utredningsplaner inte används fullt ut, men att det pågår ett jobb kring det.

Både gruppcheferna och enhetschefen berättar att utredarna vid sidan om informationsinsamlandet arbetar med förändringsprocesser i familjerna. Utredarna och cheferna är överens i sina uppfattningar att det ibland kan ta flera veckor innan journaler skrivs. Några är i fas med sina journaler och andra inte. Man har pratat om att skriva journaler i samband med möten, det har inte fungerat fullt ut. När utredningen är klar händer det relativt ofta att man kommunicerar den muntligt med familjerna. Enligt uppgifter från utredare finns det utredningar dvs, beslutsunderlag enligt BBIC, som inte är skrivna som är ett år gamla. Gruppchefer informerar i intervjuer att det är 40/100 utredningar sena i barngruppen respektive 50/138 utredningar i ungdomsgruppen.

8.3 Uppföljningar och överväganden/omprövningar enligt lagstiftning

Vårdplaner ska finnas i ärenden där barnet eller den unge är placerad. I alla öppenvårdsinsatser ska det finnas genomförandeplaner. Enligt BBIC:s krav för licensen ska denna färdigställas senast inom en månad. Uppföljningar ska ske minst två gånger/år förutom för familjehemsplacerade barn där minimigränsen är satt till minst 4 gånger/år. Överväganden och omprövningar skall dokumenteras i BBIC formulär och ges in till arbetsutskottet var 6:e månad från det datum då vården av barnet eller den unge verkställdes. Alla insatser ska följas upp i BBIC:s formulär för uppföljning.

8.3.1 Uppföljningar och överväganden/omprövningar i Värmdö

I intervjuerna med utredarna framför de att de inte hinner med sina uppföljningar i tid. Både chefer och handläggare uppger att det finns såväl vårdplaner som genomförandeplaner i alla ärenden där barnet eller den unge är placerad. I öppenvårdsinsatser saknas genomförandeplaner. Det har hänt att överväganden lämnas till nämnd fastän en utredning inte varit skriven. Utredande handläggare uppger som ett stort bekymmer att de inte har möjlighet att följa upp och ge den tid till de familjehemsplacerade barnen som lagstiftaren har som krav.

Både chefer och utredande handläggare uppger att utredarna använder sig själva som insats till familjer i form av råd och stöd. De kan då sammankalla till nätverksmöten eller vara någon annan form av stödinsats. I de fallen skrivs inga genomförandeplaner.

9 Arbetsmiljö

I intervjuerna ställdes frågor kring arbetsmiljön både till chefer och handläggare. Samtliga är överens om att det inte är anmärkningsvärt mycket övertid eller flextid, några handläggare och cheferna kan snabbt få mycket flextid i samband med akuta ärenden. Varken korttids- eller långtidssjukfrånvaron är anmärkningsvärd.

10 Övrigt av vikt

10.1 Tidsredovisning

Till genomlysningen har Enheten för Barn, ungdom och familj tagit fram en tidsredovisning gällande olika processer i arbetet med redovisning av ungefärlig tidsåtgång. Vi har beaktat den men valt att inte utgå från den i genomlysningen då fokus har varit rättssäkerheten i arbetet. Det är positivt att enheten använt sig av en metod för beräkning av tidsåtgång, den skulle dock behöva testas av fler och det går idag inte att säga att metoden är evidensbaserad. Den kan dock utvecklas och användas än mer framöver. Enheten har också varit behjälpliga att ta fram statistik.

10.2 Kringresurser

Både chefer och utredande handläggare beskriver att det inte finns någon stödfunktion för administrativa arbetsuppgifter. Det har lagts på utredande handläggare att ordna med sådant själva, exempelvis att boka biljetter om de behöver resa. Tekniken tar mycket tid och krånglar, verksamhetssystemet är gammalt och har inte uppdaterats i väntan på nytt system.

10.3 Otydligheter och önskemål som grupperna lyfte

Båda arbetsgrupperna lyfte fram att de önskade att det skulle bli tydligare kring roller och uppdrag på alla nivåer. Som ett exempel nämndes det övergripande ansvaret som upplevdes oklart. Att det skulle finnas arbetsbeskrivningar för varje nivå så att de visste vad som ligger på vem. Det som också togs upp var att många personer/chefer är involverade i ärenden. Samtliga handläggare uppfattade att det som är stressande är det som ligger efter. En av grupperna framförde önskemål till ledningen att göra en plan för hur utredningstider ska hållas. Grupperna önskade också skriftliga rutiner och arbete med riktlinjerna för att hålla rättssäkerheten.

11 Rättssäkerhet

11.1 Rättssäker myndighetsutövning inom den sociala barnvården

Vår definition på rättssäkerhet är att följande delar beaktats i arbetet med myndighetsutövning. Lagstiftning, föreskrifter, socialstyrelsens allmänna råd, BBIC:s licenskrav samt kraven för handläggning och dokumentation. Detta innebär att konkret att arbetet innehåller två delar.

Den ena delen är arbetet med föräldrar, barn och unga. Den delen ska utgå från ett delaktighetsperspektiv som innefattar transparens i ärenden och den enskildes möjligheter till insyn i och möjlighet att lämna synpunkter på materialet. Utredningssamtal med föräldrar/vårdnadshavare och samtal med barn och unga. Hembesök och kontakter med andra

som känner barnet eller den unge. Syftet är att handläggaren ska kunna göra en bedömning om barnet eller den unge är i behov av stöd och erbjuda insatser.

Den andra delen är lagstyrd och till den finns föreskrifter, allmänna råd samt BBIC som stöd för dokumentationen. Vidare innefattar den tidsfrister för olika moment i arbetet. Detta innebär konkret att föra journalanteckningar inom rimlig tid, dokumentera olika beslut som exempelvis inledande av utredning, avslutande av utredning, beviljande av insatser inom lagstadgad tid. Materialet ska vila på saklig grund och bedömningar ska alltid utgå från ett barnperspektiv.

12 Analys

Utifrån ovanstående kan vi se att antalet inkomna aktualiseringar ökat men antalet inledda utredningar minskat sedan år 2010. Inströmningen av aktualiseringar tycks fortsätta öka framöver men vi kan i dagsläget inte säga att detta kommer att leda till fler utredningar. Det inleddes fler utredningar 2009 och 2010 trots färre antalet aktualiseringar och prognos för 2014 ger vid handen att antalet inledda utredningar ligger ungefär på samma nivå som de tre senaste åren. Det är svårt att säga hur många utredningar som kommer att inledas på sikt varför utvecklingen behöver följas.

Av statistiken kan vi se att Värmdö kommuns handläggare har något färre utredningar än motsvarande kommuner. Däremot har de utredande handläggarna fler insatser att följa upp. I Värmdö har utredande handläggare även ansvar för uppföljning av familjehemsplacerade barn och använder sig själva som insats i form av eget råd och stöd. Konkret betyder det att handläggarna förutom att utreda också ansvarar för eget arbete i familjerna, dvs de är själva insats till barn, unga och familjer. Handläggarna på Värmdö kommun har fler arbetsmoment i sina arbetsuppgifter än motsvarande kommuner.

Den 1 september 2013 gjordes en mindre omstrukturering inom utredningsgrupperna där man flyttade några handläggare till en mottagningsgrupp som skulle ta emot och hantera aktualiseringar. Syftet var dels att underlätta för utredarna och dels för att öka rättssäkerheten i inkomna aktualiseringar. I intervjuerna och av statistiken har det framkommit att mottagningsgruppen inte haft möjlighet att hantera det ökade inflödet av ärenden. Det betyder att effekten av mottagningsgruppen inte blev så som det var tänkt och i dagsläget finns 189 obehandlade aktualiseringar. En annan aspekt som bidragit till förseningarna är att gruppleddaren i mottagningsgruppen inte har delegation att fatta beslut. Det tar tid att överföra information till både gruppleddare och chef varför beslutsfattanden i inkomna aktualiseringar försenats och försårats.

Utredningsgrupperna har ett stort antal sena utredningar, den 23 april var det 90 stycken utredningar. Vi uppfattar att en förklaring är att utredande handläggare i stor utsträckning fått hantera akuta ärenden eller göra skyddsbedömningar både före och efter inrättande av mottagningsgrupp då mottagarna inte hunnit med. Den andra förklaringen är de har fler arbetsuppgifter i sitt uppdrag som utredande socialsekreterare än flera andra kommuner. Detta ökar stressen för samtliga medarbetare och medför att rättssäkerheten inte kan hållas i varken utredning- eller mottagningsarbetet.

Det myndighetsutövande arbetet i den sociala barn- och ungdomsvården består av som vi ser det av två delar, möten och samtal samt dokumentation och tidsfrister. I intervjuerna framkommer att enheten i sitt sociala arbete jobbat mycket med barn, ungdomar och deras familjer enligt den ena delen av lagstiftarens krav om god myndighetsutövning, d v s, möten

och förändringsprocesser. Detta är en viktig del av arbete men den andra delen som handlar om dokumentation med hållande av tidsfrister och rättssäkerheten för den enskilde behöver prioriterats och lyftas fram.

Av intervjuerna har vi uppfattat att det råder en del oklarheter kring roller, ansvar och uppdrag på enheten. För att arbetet ska löpa smidigare och för att handläggare ska få det stöd som de efterfrågar behöver det finnas rutiner, riktlinjer behöver uppdateras och implementeras för användning i arbetet och strukturer behöver byggas för att hålla rättssäkerheten i utredningar och inkomna aktualiseringar.

I statistiken är det uppenbart att det råder stora skillnader på arbetsbelastning mellan barngruppen och ungdomsgruppen. En del av framtida utvecklingsarbete bör vara att se över fördelningen av personal och belastning.

När det gäller enhetschefens uppdrag har han förutom budget personal och arbetsmiljöansvar även direkt arbetsledande arbetsuppgifter för två arbetsgrupper och Värmdös socialjour. I jämförelse med flera andra kommuner skiljer sig enhetschefens uppdrag då det vanliga är att de har det övergripande ansvaret och inte är involverade i direkt ärendehantering. Det försvårar för enhetschefen att arbeta med utveckling och målstyrning.

När det gäller myndighetsnära insatser har det skapats vissa öppenvårdsresurser. I det fortsatta utvecklingsarbetet bör organisationen arbeta för att förstärka öppenvårdsresurserna på enheten.

Gruppcheferna för barn- och ungdomsgrupperna har budget och personalansvar samt gemensamt ansvar för mottagningsgruppen, varsin utredningsgrupp med uppföljningsansvar inklusive familjehemsplacerade barn. Gruppchefen för ungdom har även ansvar för ensamkommande flyktingbarn. I de jämförda kommunerna har mottagningsgrupperna och enheter med familjehemsplacerade barn egna chefer med delegation och rätt till beslutsfattande. Arbetsfördelningen för gruppcheferna försvårar arbetet med styrning och ledning för dem. Gruppcheferna behöver ha förutsättningar att genomföra sitt uppdrag och styra mot uppsatta mål och rättssäkerhet.

Avslutningsvis har vi konstaterat av Koladas jämförande siffror när det gäller den sociala barnavården att det är anmärkningsvärt att Värmdös kostnader motsvarar 78 % av liknande kommuner och endast 66 % Stockholms Läns kostnader för målgruppen. Kostnaderna för barnavården sjunkit de senaste tre åren samtidigt som de ökat i jämförbara kommuner och länet som helhet. Av vilken anledning kostnaderna per kommuninnevånare är lägre för Värmdös barnavård kan vi inte uttala oss om då uppdraget har varit att undersöka handläggningen ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det är viktigt att i särskild ordning analysera utvecklingen.

12.1 Bedömning

Mot bakgrund av genomlysningen bedömer vi att verksamheten IFO/Barn, unga och familj behöver, för att klara båda delarna av det vi bedömer är god myndighetsutövning, genomföra flera åtgärder. Enheten kommer att behöva personalförstärkningar, omstrukturering av verksamheten, förtydliganden av roller och uppdrag för chefer och personal. Vidare behövs förändringar av riktlinjer och rutiner och tydligare fokus på dokumentation och frigörande av tid.

Här förtjänar understrykas att de utvecklingssteg vi föreslår, bygger på att insatser i stegen

genomförs och sedan utvärderas och anpassas efter resultatet som insatserna genererar. Därav följer att stegen två till fyra anger den riktning vi bedömt insatserna behöver ha medan steg ett är mer explicit då vi bedömer att det behövs ganska stora initiala insatser för att ge verksamheten utrymme och arbetsro för att kunna genomföra de förändringar som vi ser behövs.

12.2 Förslag

Steg 1

Först behöver det skapas möjligheter att snabbt behandla försenade utredningar och ej behandlade aktualiseringar genom att anlita konsulter.

Därutöver behöver mottagningsgruppen förstärkas med två tjänster och familjehemsvården med två tjänster.

Gruppledarna behöver ha delegation för ett snabbare ärendeflöde och frigöra tid för chefer och handläggare att klara sitt uppdrag.

Steg 2

Enheten behöver se över riktlinjer och rutiner samt skapa en plan för hur grupperna ska arbeta med tidsfrister och dokumentation.

Vi föreslår att den ojämna ärendebelastningen mellan grupperna ses över och eventuella justeringar görs.

Steg 3

Behovet av att öka det administrativa stödet för handläggare för att möjliggöra att tidsfrister i myndighetsutövningen kan hållas.

Följa behovet av att utöka de myndighetsnära insatserna som ett led i att underlätta för handläggarna att ge snabbt stöd under pågående utredningar.

Steg 4

Se över möjligheterna att ta bort den direkta arbetsledningen för enhetschefen för familjerätt och familjehemsgrupperna, för att på så sätt ge utökade möjligheter för enhetschefen att långsiktigt följa upp verksamheten och se över behovet av chefstillsättning för båda grupperna och mottagningsgruppen.

