

Ekerö kommun
Socialnämnden
Box 205
178 23 Ekerö



Ärendet

Tillsyn av individ- och familjeomsorg vid socialnämnden (nedan kallad nämnden), Ekerö.

Ärendet initierades utifrån ett klagomål avseende handläggningen hos individ- och familjeomsorgen. I ärendet har granskning skett av 16 inkomna anmälningar som inte har lett till utredning, så kallade förhandsbedömningar. Därutöver har det specifika ärendet granskats utifrån nämndens hantering av ansökan från en av föräldrarna avseende samtalsstöd för barnen.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ställer följande krav på åtgärder. Nämnden ska säkerställa att

- Vid inkommen anmälan gör nämnden en bedömning av om ett barn är i behov av omedelbart skydd, dokumenterar bedömningen samt daterar den och anger namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen.
- Skyddsbedömningar motiveras så att det framgår vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för bedömningarna.
- Utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, inleds utan dröjsmål av vad som kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden.
- Inga utredningsåtgärder vidtas inom ramen för en förhandsbedömning.
- Beslut att ej inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL motiveras.

Redovisning av vidtagna åtgärder ska ha inkommit till IVO senast den 31 augusti 2018.

Skälen för beslutet

IVO ställer krav på åtgärder eftersom tillsynen visat att det förekommer brister i verksamheten.

Tillsynen har i huvudsak visat att:

- Dokumentation av skyddsbedömningarna brister då en av dem saknar datum och några saknar namn och befattning på den som har gjort bedömningen. Ett flertal av skyddsbedömningarna har inte motiverats så att det framgår vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för bedömningarna. I en förhandsbedömning har skyddsbedömningen gjorts av polisen istället för nämnden, vilket är en brist.
- Mot bakgrund av de allvarliga anmälningar som har inkommit till nämnden är det en brist att nämnden i några av de granskade förhandsbedömningarna inte har inlett utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL.
- Det är en brist att nämnden i några förhandsbedömningar tagit kontakt med andra än den enskilde och anmälaren vilket är att se som en utredningsåtgärd som inte kan vidtas inom ramen för en förhandsbedömning.
- Enligt IVO:s bedömning brister nämnden i att motivera beslut att inte inleda utredning.
- Nämnden inte har pratat med barnen i ett flertal av de granskade förhandsbedömningarna men dokumenterat varför man har avstått. Skälen ska dock vara godtagbara och dokumenterade för att avstå från barnsamtal. I de förhandsbedömningar där nämnden inte har pratat med barn samt i ytterligare en förhandsbedömning har barnen inte fått relevant information, vilket är en brist. Då nämnden själv har konstaterat att det är ett förbättringsområde avstår IVO från att ställa krav i denna del.
- Alla granskade förhandsbedömningar har hanterats inom 14 dagar.
- IVO konstaterar att det av två förhandsbedömningar framgår att barnen tidigare har varit föremål för utredning eller insats hos nämnden.
- I samtliga granskade förhandsbedömningar har dokumenterats att en utredning inte inleds, datum för beslutet samt namn och befattning på den som har fattat beslutet. Därtill har rätt delegat fattat beslutet.
- Innan nämnden har inlett utredning för att utreda och beakta de enskilda förhållandena har det uttalats en tydlig viljeriktning om bedömning och beslut i ärendet. I och med detta riskerar viljeytringen att genomsyra ärendets handläggning. Nämndens företrädare ska givetvis sträva efter att göra en objektiv och riktig bedömning, utan förutfattade meningar, så att rättssäkerheten inte åsidosätts. Detta är en synpunkt som IVO lämnar till nämnden i denna del av granskningen.

Skyddsbedömningar

IVO konstaterar att dokumentationen av skyddsbedömningarna brister då en av dem saknar datum och några saknar namn och befattning på den som har gjort bedömningen. Ett flertal skyddsbedömningar har enligt IVO:s bedömning inte motiverats så att det framgår vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för bedömningarna, vilket också är en brist. I en förhandsbedömning har skyddsbedömningen gjorts av polisen istället för nämnden, vilket är en brist.

Nämndens uppger vid kommunikering att det, vid förhandsbedömningar där det saknas namn och befattning på den som gjort skyddsbedömningen, är socialjouren (polis) som gjort bedömningarna. IVO vill med anledning av detta understryka följande. Den som enligt delegation gör skyddsbedömningar ska dokumentera dessa enligt 5 kap. 4 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Enligt föreskriften framgår att namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen, ska anges.

I en förhandsbedömning har nämnden dokumenterat att skyddsbedömning är gjord av polis på plats.

Tio av de granskade skyddsbedömningarna har motiveringar som lyder eller snarlikt lyder: Grund för bedömning: Det har inte framkommit något som tyder på att barnet/den unge är i behov av omedelbart skydd från socialtjänst./Inget i anmälan tyder på behov av omedelbart skydd.

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden, enligt 11 kap. 1 a § SoL, göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. Socialnämnden kan delegera skyddsbedömningar till tjänstemän inom den egna myndigheten, dock inte till externa organ som polisen. Enligt prop. 2012/13:10 s. 60, ska skyddsbedömningen göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent den dagen.

Av 5 kap. 4 § SOSFS 2014:5 framgår att dokumentationen av en omedelbar skyddsbedömning ska 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.

Allvarliga anmälningar där nämnden borde ha inlett utredning

Mot bakgrund av de allvarliga anmälningar som har inkommit till nämnden, däribland två anmälningar som innehåller uppgifter om våld,

är det enligt IVO:s bedömning en brist att nämnden i dessa förhandsbedömningar inte har inlett utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL. Detta ska ske utan dröjsmål utifrån vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. För att klarlägga om det krävs några åtgärder från nämndens sida behöver nämnden som regel inleda en utredning. IVO anser att i de aktuella ärendena skulle nämnden ha inlett utredningar för att på bästa sätt kunna klargöra barnet/den unges problematik. Genom att inte inleda utredningar riskerar nämnden att förbise eventuella behov hos barnen.

Att nämnden i två förhandsbedömningar som innehåller uppgifter om våld inte har inlett utredningar står enligt IVO:s mening uppenbart i strid med gällande föreskrift. Enligt 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer ska en utredning om barnets behov av stöd och hjälp inledas utan dröjsmål om det under en förhandsbedömning eller i en anmälan framkommer uppgifter om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller emot en närstående.

Vid kommunikering uppger nämnden följande beträffande den ena förhandsbedömningen som rör våld. Barnet ifråga hade kontinuerlig kontakt med BUP och efter samtal med föräldrarna bedömdes behovet vara tillgodosett inom psykiatri. Psykisk ohälsa etc. faller utanför socialtjänstens kompetensområde om det inte därtill finns en social problematik. Om ett "anmält missförhållande" inte ryms inom nämndens ansvarsområde kan nämnden inte åtgärda det. I det aktuella fallet fanns anonyma uppgifter om att fadern kunde vara våldsam. Dessa uppgifter tillbakavisades av modern. I den andra förhandsbedömningen, där uppgifter om våld förekom i samband med att ett barn var livrädd för att en av föräldrarna hade fått umgängesrätt, uppger nämnden följande vid kommunikering. Ärendet var av familjerättslig art och överklagande av umgängesrätt hänvisas till tingsrätten.

I en förhandsbedömning gör anmälan gällande att ungdomen ifråga säljer droger på skolan, vilket är polisanmält. Nämnden fattar beslut att inte inleda utredning hos socialtjänsten med anledning av att det inte finns tidigare kännedom eller oro gällande den unge samt att saken är polisanmäld av skolan då det finns en misstanke om brott.

Under förhandsbedömningen inkommer tre anmälningar. I den första anmälan som inkommer från hälso- och sjukvården framkommer det att styvföräldern, som uppfattas av personal som berusad, ramlat i hemmet och därigenom åsamkat sig skador. Den andra anmälan inkommer från hälso- och sjukvården där det bland annat framkommer att styvföräldern hade 2 promille alkohol i blodet samt en beskrivning av händelseförloppet som föranledde kontakten med hälso- och sjukvården. Den tredje anmälan inkommer från anhörig där det framgår

att tidigare anmälan gjorts rörande alkoholproblem och att det har fortgått. Vid samtal med den unge och hans halvsyskon uppges bl.a. att styvföräldern kan vara nykter flera månader men sedan dricka alkohol flera gånger i veckan under några månader. Ungdomen tycker att det är jobbigt när styvföräldern är full och "konstig" och inte kommer ihåg dagen efter vad de har pratat om. Av förhandsbedömningen framgår att styvföräldern haft kontakt med kommunens missbruksbehandlare och kommer att delta i en återfallspreventionsbehandling med enskilda samtal samt gruppssamtal under ett antal veckor. Föräldrarna får information om verksamheter för anhöriga till personer med missbruk samt bland annat även föräldrastödjande samtal och parrådgivning via Ekerö kommuns växel. Socialnämnden beslutar att ej inleda utredning enligt 11 kap. 1 och 1a §§ SoL då behov av stöd och skydd inte bedöms föreligga.

Vid kommunikering uppger nämnden att styvföräldern under förhandsbedömningen tagit kontakt med kommunens vuxenhet för återfallsprevention och enskilda stödsamtal. Styvföräldrarnas respektive (förälder till ungdomen ifråga) anser att planeringen är tillräcklig för att ungdomen inte ska fara illa och uppger att hen får återkomma till socialtjänsten om behov uppstår.

Av 5 kap. 1 § SoL framgår att socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Utredande kontakter inom ramen för en förhandsbedömning

IVO bedömer att kontakt med andra än den enskilde och anmälaren är att se som en utredningsåtgärd som inte kan vidtas inom ramen för en förhandsbedömning vilket nämnden har gjort. Om nämnden under en förhandsbedömning gör en bedömning om att ytterligare kontakter behöver tas ska detta således ske inom ramen för en utredning eller en pågående insats. Detta är således en brist.

Vid granskningen framkommer att i en förhandsbedömning har socialjouren tagit kontakt med en släkting (som inte är anmälare). I en annan förhandsbedömning har socialjouren/nämnden haft kontakt med andra personer, bland annat en granne, utöver vårdnadshavaren och barnet.

En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan en bedömning av om nämnden ska inleda en utredning eller inte. Vid bedömningen får nämnden beakta tidigare kännedom om den enskilde eller familjen, t.ex. uppgifter som finns i personakt eller tidigare inkomna anmälningar hos nämnden. Under förhandsbedömningen får nämnden endast ta

kontakt med den enskilde eller anmälaren eftersom det anses som en utredningsåtgärd att hämta in uppgifter från andra. Se JO 1995/96 s. 312.

Motiveringar till att inte inleda utredningar

Enligt IVO:s bedömning brister nämnden i att motivera beslut att inte inleda utredning. Kvaliteten på de granskade motiveringarnas innehåll varierar och i ett antal förhandsbedömningar bedöms de angivna skälen som otillräckliga för att ligga till grund för att fatta beslut om att inte inleda utredningar. En beslutsmotivering ska göra att man kan förstå varför ett visst beslut har tagits. Utifrån att motiveringen bygger på nämndens bedömningar är det särskilt viktigt att det framgår av beslutet hur bedömningen har gått till, vilka faktorer som har avgjort ärendet samt att dessa är relevanta. Att t.ex. ange att den unge inte är känd av socialtjänsten sedan tidigare som en del av motiveringen till varför man inte inleder utredning kan inte anses vara tillräckligt.

Nämnden har i fem förhandsbedömningar avslutat dessa med motivering att inte inleda utredning då behov av stöd och skydd inte bedöms föreligga.

En förhandsbedömning avslutas med motiveringen att det inte har gått att nå familjen för ett möte för att kunna inhämta deras uppfattning och att brev har skickats till familjen med erbjudande om stöd. I två förhandsbedömningar är en del av motiveringen att stöd tillgodoses av andra aktörer (utan att det av motiveringen framgår på vilket sätt).

I en förhandsbedömning motiveras beslutet att inte inleda utredning med att informationen från polisen om att den unge ofredat en kvinna inte föranleder någon oro för att den unge är i riskzonen för ett fortsatt kriminellt beteende.

I två förhandsbedömningar är en del av motiveringarna till att inte inleda att den unge inte är känd av socialtjänsten sedan tidigare.

En förhandsbedömning avslutas med motivering att föräldrarna har skyddat barnen från den ena förälderns missbruk. Barnen vet inte om att den ena föräldern har ett missbruk eller att föräldern har tagit återfall. Båda föräldrarna uppger att barnen mår bra. I denna förhandsbedömning har man inte samtalat med barnen ifråga utan enkom med föräldrarna.

JO har understrukt vikten av att myndigheterna motiverar sina beslut och att skälen som ligger till grund för ställningstaganden anges utförligt och tydligt (JO 1998/99 sid. 386). Av 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5 framgår att om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska skälen för nämndens beslut dokumenteras.

Motiveringskravet syftar till att garantera att det bland annat sker en omsorgsfull prövning. Det är därför relevant att nämnden redovisar alla de faktorer som efter en sammanvägning bör ligga till grund för beslutet. Motiveringar gör det lättare för berörda parter och andra att förstå besluten. Nämnden måste förklara vad som i just det specifika fallet gör att den inte inleder utredning.

Samtal med barnen och att ge barnen relevant information

Samtal med barnen

IVO konstaterar att nämnden inte har pratat med barnen i 14 av de granskade förhandsbedömningarna. Nämnden har dokumenterat anledningen till att man inte har samtalat med barnet.

Som anledning till att man inte har pratat med barnen anges bland annat följande:

- Den unge är inte sedan tidigare känd hos socialtjänsten. Föräldrarna känner ingen oro för den unge.
- Bedömning görs att detta i första hand är ett polisärende då den unge är straffmyndig vilket innebär att han kommer att kallas på polisförhör.
- Samtal med den unge har ej genomförts med hänsyn till hans funktionshinder samt att samtalskontakt på BUP redan finns. (Det framgår av förhandsbedömningen att ungdomen har ADHD samt epilepsi.)
- Efter samtal med föräldrarna bedöms det inte behövas samtal med barnet då båda föräldrarna uppger att barnen inte har påverkats av pappans alkoholkonsumtion samt att pappan tagit hjälp för detta.

IVO vill understryka vikten av godtagbara och dokumenterade skäl för att avstå från barnsamtal. Nämnden har ett stort ansvar när det gäller att ge barn möjligheter att komma till tals och avstående från barnsamtal måste således ske på godtagbara grunder. Detta är en synpunkt som IVO lämnar till nämnden i denna del av granskningen. IVO vill framhålla att nämnden har ett ansvar att utreda synpunkter, som framgår av 5 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Av 11 kap. 10 § SoL framgår att när en åtgärd rör ett barn ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Av 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5 framgår att om förhandsbedömningen gäller ett barn och barnet inte själv har kommit till tals ska anledningen till detta dokumenteras.

Att ge barnen relevant information

Utöver de ovan angivna förhandsbedömningarna där man inte har pratat med barnen har nämnden i ytterligare en förhandsbedömning inte informerat barnet ifråga. Vid kommunikering uppger nämnden att det av dokumentationen endast framkommer det som barnet har berättat och inte vilken information de fått från socialtjänsten. Nämnden anser att det är ett förbättringsområde. Då nämnden på egen hand har uppmärksammat detta som ett förbättringsområde avstår IVO från att kommentera detta ytterligare.

Av 11 kap. 10 § SoL framgår att när en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information.

Tidsgräns för att fatta beslut om att inte inleda utredning

IVO konstaterar att alla granskade förhandsbedömningar har hanterats inom 14 dagar.

Enligt 11 kap. 1 a § SoL ska beslut att inleda eller inte inleda utredning fattas inom 14 dagar efter det att anmälan kommit in, om det inte finns synnerliga skäl. Tidsgränsen på 14 dagar är en övre gräns. Det är allvaret i anmälan som avgör hur snabbt beslut om utredning måste fattas.

Tidigare utredning och insatser hos nämnden

IVO konstaterar att det av två förhandsbedömningar framgår att barnen tidigare har varit föremål för utredning eller insats hos nämnden.

Vad gäller att lägga inkomna anmälningar till befintlig akt i ärenden som är avslutade vill IVO påtala följande. I det allmänna rådet till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5 anges att om den enskilde redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning dokumenteras i personakten eller antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning.

Det allmänna rådet klargör att det finns olika sätt att hantera förhandsbedömningar och att det i olika situationer kan vara mer lämpligt att göra på det ena eller det andra sättet. Innehållet och allvaret i en anmälan måste enligt IVO:s uppfattning bli avgörande för om förhandsbedömningen ska läggas till en befintlig personakt eller inte. Att gallringsfristen förlängs, kan enligt IVO vara något som vägs in i bedömningen av om en förhandsbedömning ska läggas till en befintlig personakt, men när det gäller barn har socialtjänsten ett särskilt ansvar och ett långtgående utredningsansvar. Barnskyddsutredningen har lyft fram att justitieombudsmannen vid flera tillfällen har framhållit att det intresse som ligger bakom nämndens möjlighet att inleda en utredning gör att man måste godta det intrång i de enskildas integritet som en

utredning ofta innebär (SOU 2009:38 s. 305). Detta uttalande hänvisas även till i prop. 2012/13:10 (s. 55-56). Barnets bästa måste särskilt beaktas i enlighet med 1 kap. 2 § SoL och därför är det IVO:s uppfattning att en förhandsbedömning i de flesta fall behöver tillföras barnets akt, även om nämnden beslutat att inte inleda utredning. IVO vill också upplysa om att det av 4 kap. 6 § SOSFS 2014:5 framgår att en personakt bl.a. ska innehålla inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende.

Dokumentation av beslut att inte inleda utredning

IVO konstaterar att nämnden i samtliga granskade förhandsbedömningar har dokumenterat att en utredning inte inleds, datum för beslutet samt namn och befattning på den som har fattat beslutet i enlighet med 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5. Därtill har rätt delegat fattat beslutet.

Av 7 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) framgår att en nämnd får uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, med vissa undantag. Vid tiden för granskningen fanns motsvarande bestämmelse i 6 kap. 33 § i den numera upphävda kommunallagen (1991:900).

Nämndens hantering av muntlig ansökan om bistånd

Mot bakgrund av nedanstående uppgifter om hur nämnden har hanterat en ansökan om bistånd i form av samtalsstöd till barn gör IVO följande bedömning. Innan nämnden har inlett utredning för att utreda och beakta de enskilda förhållandena har det uttalats en tydlig viljeriktning om bedömning och beslut i ärendet. I och med detta riskerar viljeyttringen att genomsyra ärendets handläggning och motverka en individuell bedömning av den enskildes ansökan. Enligt 7 § förvaltningslagen ska ett ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Effektiviteten i ärendet får inte ske på bekostnad av rättssäkerheten och rätten till en individuell bedömning vid prövning av en ansökan om insats enligt socialtjänstlagen. Detta är en synpunkt som IVO lämnar till nämnden i denna del av granskningen.

Vid inspektionen framkom följande. I barnets akt finns en dokumenterad ansökan om samtalskontakt eller liknande för barnen ifråga som inkom hösten 2017. På dokumentet, har chefen antecknat och signerat följande: "Jag tänker att man gör en kortare utredning, av er i mottagning, och ger avslag och hänvisar till att barnen inte är behov av stöd via socialtjänsten, utan att barnens behov av stöd kan tillgodoses av sjukvården då det handlar om självskadebeteende. T.ex: Vår bedömning är att barnen mår psykiskt dåligt pga föräldrarnas konflikt och oförmåga att kommunicera med varandra och att det stöd

barnen behöver är att föräldrarna tar ansvar för sin kommunikation.” Utifrån den inkomna ansökan inledde nämnden utredning enligt 11 kap. 1 § SoL.

Vid kommunikering uppger nämnden följande. Ansökan togs emot av chef och överlämnades i pappersform till mottagningssekreterare för fortsatt handläggning och registrering i verksamhetssystemet. Den skriftliga anteckningen är att jämställa med en ”lös lapp” och är att betrakta som minnesanteckning, och efter att ansökan dokumenterats och registrerats i verksamhetssystemet hade den spelat ut sin roll och skulle ha förstörts. Att så inte skett, utan att den hamnat i akten betyder inte att den hör till akten. Ärendet var och är pågående och minnesanteckningen kommer att rensas från akten. Ärendet är fortfarande pågående och utredningen kommer att vara klar senast i februari.

Underlag


- Anmälan
- Inspektionsprotokoll med bilagor
- Inhämtad dokumentation i form av förhandsbedömningar och tjänsteanteckning
- Nämndens yttrande vid faktagranskning och kommunikering

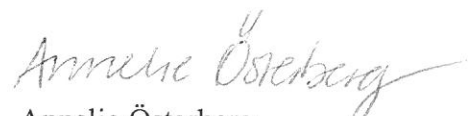
Ytterligare information

Den 2 november 2017 genomförde IVO en föranmäld inspektion vid socialtjänsten, barn och unga i Ekerö kommun.

Beslut i detta ärende har fattats av inspektören Catharina Granath. I den slutliga handläggningen har inspektören Ranya Farah deltagit. Inspektören Annelie Österberg har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg


Catharina Granath


Annelie Österberg