

Kommunstyrelsen

Anmälan av socialnämndens svar på kommunrevisionens granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvården

Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige

Kommunrevisionens granskningsrapport av socialnämndens handläggning inom barn- och ungdomsvården samt socialnämndens svar anmäls och läggs till handlingarna.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har med stöd av KPMG genomfört en granskning av socialnämndens handläggning inom barn- och ungdomsvården.

Syftet med granskningen var att granska nämndens handläggningsrutiner och kompetens inom myndighetsutövningen barn och unga.

Revisionens sammanfattande bedömning är att nämnden har allvarliga brister i handläggningen inom myndighetsutövningen. Det finns organisering av verksamheten som är ändamålsenlig men granskningen visar på betydande brister i efterlevnad av lag och riktlinjer på området. Till detta visar granskningen på brister i nämndens egenkontroll av verksamheten. Revisionen anmärker även på att nämnden beslutat om mål för sin verksamhet som avviker från gällande lag.

Revisionen menar att nämnden har en tydlig organisering och ansvarsfördelning samt tillräckliga handläggningsrutiner för handläggningens olika delar. Dock bedömer de att nämnden saknar ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att handläggningsrutiner efterföljs.

Bedömning från revisionen är att nämnden har en strategi och utformade arbetssätt för att säkerställa socialsekreterares kompetens. Dock finns det stora utmaningar i kompetensförsörjningen som påverkat handläggningens kvalitet och skyndsamhet.

Revisionen lämnade efter sin granskning fyra rekommendationer till socialnämnden:

- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner.

- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning.
- Säkerställ att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet.
- Säkerställ att lagens skyndsamhetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs.

Socialnämnden har fått möjlighet att yttra sig kring revisionens granskning av nämndens handläggning inom barn och ungdomsvård. De har även valt att kommentera revisionens anmärkning på att nämndens mål står i strid med gällande lagstiftning.

Socialnämnden har i yttrande beslutat av nämnden 22 september 2023 § 62 besvarat samtliga rekommendationer. Kommunledningskontoret har tagit del av yttrandet. I fråga om rekommendationen om att säkerställa att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet hänvisar socialnämnden till ledningssystemet. Nämnden beskriver att det finns en struktur för hur dokumentation och uppföljning av åtgärder ska ske men att nämnden ser ett utvecklingsområde i att följa upp åtgärderna under efterföljande år. Det nämns inte vidare i svaret hur utvecklingsområdet ska hanteras. I kompletterande dialog mellan kommunledningskontoret och socialförvaltningen tydliggörs det att ett utvecklingsarbete för att följa upp åtgärder pågår. Kommunledningskontoret gör bedömningen att socialnämnden bemött rekommendationerna samt redogjort för de åtgärder som det arbetas med.

Socialnämnden beskriver bland annat ett inflöde av ärenden som under en längre period varit högt och påverkat handläggningstiderna. Trots långa handläggningstider vill nämnden understryka att det i alla ärenden görs omedelbara bedömningar kring innehållet i anmälningar. Sedan hösten 2022 har nämnden arbetat med ett intensivt åtgärdsarbete kring arbetssituationen för medarbetare och chefer inom myndighetsutövningen för barn och unga. Åtgärderna har handlat om att möta och hantera både inflödet och att säkerställa en kvalitativ och korrekt myndighetsutövning utifrån det ansträngda läget som varit på utredningsenheterna för barn och familj. Under detta arbete har flera förbättringsområden identifierats och kommer att finnas med i förvaltningens fortsatta utvecklingsarbete. Detta ser kommunledningskontoret som mycket positivt.

Konsekvenser för hållbar utveckling och en effektiv organisation

Revisionens sammanfattande bedömning är att nämnden har allvarliga brister i handläggningen inom myndighetsutövningen. Det gäller bland annat skyndsamheten gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar och revisionen bedömer att beslutade åtgärder inte är tillräckliga. Kommunledningskontoret bedömer att det är av mycket stor vikt att bristerna som revisionen pekat ut åtgärdas. Detta för att skydda barn och unga men också som ett led i kommunkoncernens arbete för god kvalitet, enligt God kvalitet och värdeskapande processer i strategisk inriktning 2020 – 2023.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Anna-Marie Giotas Sandquist
Direktör Social hållbarhet

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen
Socialnämnden

§ 76

SOCN/2023:39

Svar på kommunrevisionens granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvården

Beslut

1. Socialförvaltningens förslag antas som socialnämndens svar på kommunrevisionens granskning av handläggningen inom barn och ungdomsvård.

Ärendebeskrivning

Revisionen har haft i uppdrag att granska kommunens handläggning inom barn och ungdomsvård med syfte att säkerställa nämndens arbete med såväl utredningar som kompetens för att klarlägga situationer där barn och ungdomar kan fara illa. Revisionen har därför genomfört granskningen med inriktning på handläggningsrutiner och kompetens inom myndighetsutövningen barn och unga. Granskningen har resulterat i flera rekommendationer som socialnämnden ska yttra sig kring senast 20 oktober 2023. Revisionens rekommendationer till nämnden är:

- Revidera nämndens mål så att de inte står i strid med gällande lagstiftning.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning.
- Säkerställ att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet.
- Säkerställ att lagens skyndsamhetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs.

Yttrande

Socialnämnden har fått möjlighet att yttra sig kring revisionens granskning av nämndens handläggning inom barn och ungdomsvård.

Socialtjänsten är i förändring nationellt och i Eskilstuna, för att på bästa möjliga sätt möta invånarna på ett förebyggande och lättillgängligt sätt. Socialförvaltningen går i takt med de förändringar som är på intågande och gör bland annat justeringar i organisationen för att anpassa den inför kommande förändringar i socialtjänstlagstiftningen. Socialförvaltningen har en ambition att bidra till att socialtjänsten utvecklas både i Eskilstuna kommun och nationellt. Några exempel på förändringar som har gjorts är att inrätta ett nytt område för förebyggande arbete – en första linjens socialtjänst, barnrättsresan pågår och insatser genomlysas i syfte att ge personer stöd med beprövade metoder. Socialförvaltningens kvalitetsledningssystem är på plats för att följa upp både löpande arbete och utvecklingsarbeten och de kunskaper

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

som framkommer från bland annat granskningar leder till förbättringsarbete. Uppföljningar tas om hand och används som kunskap för att förändra arbetssätt till det bättre.

Inflödet av anmälningar avseende barn och unga har, under året och tidigare år, varit högt och hanteringen för att möta dessa behov är en utmaning för förvaltningen. Under år 2022 inkom nästan 8 900 anmälningar gällande flickor och pojkar i åldern 0-17 år och av dessa inleddes 6 700 förhandsbedömningar. Motsvarande siffror för januari – aug 2023 var drygt 5 400 anmälningar och av dessa inleddes drygt 4 300 förhandsbedömningar. Antal pågående utredningar under 2022 uppgick till nästan 3 000. Under januari – aug 2023 har det pågått närmare 2 500 utredningar.

Nedan följer nämndens kommentarer och åtgärder kring revisionens rekommendationer.

Avseende rekommendationen att *revidera nämndens mål så att de inte står i strid med gällande lagstiftning* kommer förvaltningen se över styrkortet inför 2024 och lämna eventuella förslag på ändring till nämnden. Givetvis är huvudmålet att nå både utredningstidernas och förhandsbedömningarnas lagkrav, men förvaltningen har valt att ange ett delmål på kort sikt som är förankrat i verksamheternas nuläge. Inflödet har under en längre period varit högt och påverkat handläggningstiderna. Trots långa handläggningstider vill nämnden understryka att det i alla ärenden görs omedelbara bedömningar kring innehållet i anmälningar. De utmaningar som socialtjänsten står inför innebär även att ett hundraprocentigt mål kräver ett mångårigt strategiskt arbete kring medarbetarfrågor.

Socialnämnden arbetar med ständiga förbättringar i syfte att *utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner*. Sedan hösten 2022 har nämnden arbetat med ett intensivt åtgärdsarbete kring arbetssituationen för medarbetare och chefer inom myndighetsutövningen för barn och unga. Åtgärderna har handlat om att möta och hantera både inflödet och att säkerställa en kvalitativ och korrekt myndighetsutövning utifrån det ansträngda läget som varit på utredningsenheterna för barn och familj. Under detta arbete har flera förbättringsområden identifierats och kommer att finnas med i förvaltningens fortsatta utvecklingsarbete. Trots ett högt ärendeinflöde är bedömningen att förvaltningen kunnat arbeta med beslutad implementering och förändrat arbetssätt, som bland annat gäller matchning av insatser, uppföljningsarbete samt utveckling av samverkan mellan våra myndighets- och resursverksamheter.

För att tydliggöra förvaltningens arbete med rättssäkerhet och förmåga att erbjuda rätt stöd på rätt nivå till rätt kostnad för brukaren i fokus, har arbetet med riktlinjer fortgått. Dialoger sker löpande kring förbättringsarbete och förvaltningen fortsätter att arbeta för att bli mer medarbetardriven genom att bland annat utbilda nyckelpersoner i förbättringsledning och utveckla synpunktshanteringen. Nämnden har utvecklat avvikelshanteringen med syftet att den sker systematiskt och nära verksamheten. Andra åtgärder har varit att stärka teamledarna i deras roller, säkra att ärendeuppföljningar sker på ett systematiskt sätt samt ge förutsättningar för att ha rättssäker handläggning och

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

utredningar med god kvalitet. Arbetet med ärendeuppföljningar är under implementering och ska genomföras med samtliga socialsekreterare en gång per månad, uppföljningarna dokumenteras och sammanställs till enhetscheferna. Seniora socialsekreterare är rekryterade, vars roll är en förlängning av teamledarens arbetsuppgifter, för att rusta socialsekreterare i yrkesrollen inklusive att säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner och gällande lagstiftning i vardagen. Under 2023 har ett introduktionsprogram av nyanställda socialsekreterare framarbetats och *Yrkesresan* pågår gemensamt med andra kommuner.

Under våren 2023 har huvudprocesskartan förändrats för att på ett bättre sätt tillgängliggöra handböcker och kunskapsstöd från Socialstyrelsen, kommunens riktlinjer, interna rutiner och checklistor. Under hösten kommer en genomlysning göras av interna rutiner där mängden och användarvänligheten ses över utifrån synpunktsinhämtning från medarbetare.

Socialnämnden är medveten om att det i att *utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning* och därför finns åtgärder planerade. En åtgärd är att tillsammans med enhetscheferna inom myndighetsenheterna ha dialog om delegationsordningens innehåll och ärendegång vid bland annat tillförordnande. Förvaltningens ambition är att revidera delegationsordningen systematiskt vid givna tillfällen under året. I samband med det ska eventuella förändringar utifrån tillförordnande ses över och implementeringen ska säkerställas. Däremot vill nämnden framhålla att de förordnanden som har identifierats, har gjorts utifrån goda grunder och att enhetschefen haft mandat att göra dessa. Socialsekreterarna som har tilldelats utökad delegation har noga valts ut utifrån erfarenhet och kunskap. Som nyanställd socialsekreterare ges information om delegationsordningen.

Sedan årsskiftet 2021/2022 finns ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med SOSFS 2011:9 antaget av socialnämnden för att bland annat *säkerställa att iakttagna brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet*. Ledningssystemet är ett levande arbetssätt som ständigt utvecklas utifrån identifierade utvecklingsområden och för år 2022 finns även en kvalitetsberättelse för att synliggöra och dokumentera framkomna utvecklingsområden och resultat. I rutinerna för aktgranskningen finns en struktur för hur dokumentation och uppföljning av åtgärder ska ske men nämnden ser ett utvecklingsområde i att följa upp åtgärderna under efterföljande år. Avvikelsehanteringen har utvecklats och används som underlag för ständiga förbättringar både inom enheterna och förvaltningen.

Som det beskrivs inledningsvis är socialförvaltningen i förändring och skapar just nu en första linjens socialtjänst för att *Säkerställa att lagens skyndsambetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs*. Under föreliggande granskning har revisionen påtalat brister där förvaltningen under närmare granskning upptäckt att tre ärenden handlar om felregistreringar i verksamhetssystemet. De tre skyddsbedömningar som inte genomförts skyndsamt eller uteblivit är ärenden där skyddsbedömningar inte är lagkrav, eftersom de skulle hanterats som *"Information på annat sätt"*. Vidare granskade ärenden är

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

också av karaktär att de kunnat prioriteras ned efter den omedelbara skyddsbedömningen som gjorts eller att ett möte av naturliga anledningar behövs skjutas på, på grund av att familjen haft förhinder. Nämnden vidhåller dock att det krävs förändringar för att säkerställa lagens skyndsamhetskrav fortsättningsvis. Arbetsätt behöver justeras för att hantera handlingar snabbare, mer korrekt och hantera skyddsbedömning, förhandsbedömning och ärenden med få utredningsaktiviteter redan i första linjens socialtjänst. Denna förflyttning innebär att förvaltningen går från ett rent myndighetsutövande till mer myndighetsförebyggande arbete, för att kunna hantera större mängder inom lagens ram, men också ge de ärenden som behöver mer uppmärksamhet och tid. Workshop med fokus skyddsbedömningar har genomförts under våren 2023 och vidare stöd av senior socialsekreterare finns. Ett nytt fördelningssystem mellan mottagande enheter och utredningsenheter har tagits fram som innebär noll till sju dagar från inledd utredning till första kontakt med utredningsenhet – beroende på skyddsbehov. Vidare har stödande dokument för mer eller mindre omfattande utredning tagits fram och är under implementering. Som tidigare beskrivits är även en systematisk ärendeuppföljning på individ-, team-, enhetsnivå under implementering. Syftet med systematiken är bland annat att förebygga att utredningar blir sena genom planering och prioritering tillsammans med teamledare.

Socialtjänsten har därtill en nationell utmaning avseende bemanning och kompetensförsörjning och detta påverkar såklart förutsättningarna att uppnå rådande lagkrav. För att hantera utmaningen har socialförvaltningen inlett samrekrytering till myndighetsenheterna, vilket innebär att sökande matchas utifrån kompetens och intresse och lediga tjänster. Som löpande beskrivits i föreliggande yttrande har nämnden flera pågående åtgärder och kommande förbättringsområden vilket ger kraft till att fortsätta arbetet strategiskt såväl som i vardagen för verksamhet.

Till sist vill förvaltningen tillägga att en kulturförflyttning pågår och som består av lärande arbetssätt och medarbetardriven utveckling i syfte att ge kraft till förändringsarbetet.

Bilagor

Socialförvaltningens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
Kvalitetsberättelse för året 2022 Socialförvaltningen i Eskilstuna kommun
Rutin för hantering av avvikelser i enskilda ärenden
Rutin för egenkontroll – aktgranskning

Beslutet skickas till:
Kommunens revisorer
Kommunstyrelsen

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Kommunrevisionen

Till: Socialnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionens granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvård

Vi har med stöd av KPMG genomfört en granskning av socialnämndens handlägningsrutiner och kompetens inom barn- och ungdomsvården.

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) ska Socialnämnden sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver för att inte fara illa. I vår riskanalys har vi bedömt att det kan finnas brister avseende nämndens arbete att säkerställa såväl utredningar som kompetens för att klarlägga situationer där barn och ungdomar kan fara illa. Vi har därför genomfört denna granskning med inriktning på handlägningsrutiner och kompetens inom myndighetsutövningen barn och unga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån den genomförda granskningen är:

- att nämnden har allvarliga brister i handläggningen inom myndighetsutövningen,
- att det finns betydande brister i efterlevnad av lag och riktlinjer på området även om det, finns riktlinjer, rutiner och en organiserad verksamhet som i huvudsak är ändamålsenlig,
- att nämnden brister i sin egenkontroll av verksamheten

Till ovanstående visar vår granskning att nämnden beslutat om mål för sin verksamhet som avviker från gällande lag inom detta område. En situation som vi finner mycket anmärkningsvärd.

Granskningen visar att nämnden har en tydlig organisering och ansvarsfördelning samt tillräckliga handlägningsrutiner för handläggningens olika delar men att det saknas ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att handlägningsrutiner efterföljs.

Vi bedömer att nämnden har en strategi och utformade arbetssätt för att säkerställa att socialsekreterare besitter tillräcklig kompetens. Dock ser vi att det finns stora utmaningar i kompetensförsörjningen som påverkat handläggningens kvalitet och skyndsamhet.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen rekommenderar vi socialnämnden att:

- Revidera nämndens mål så att de inte står i strid med gällande lagstiftning.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning.
- Säkerställ att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet.
- Säkerställ att lagens skyndsamhetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs.

Vår gransknings totala resultat presenteras i bifogad rapport.

Vi emotser socialnämndens yttrande med redovisning av vilka åtgärder nämnden planerar att vidta utifrån våra rekommendationer och med vilken tidsplan senast 2023-10-20.

Eskilstuna 2023-06-14

För revisorerna i Eskilstuna kommun

Tommy Kvarsell
Ordförande

Majvor Gyllhamn
Vice ordförande



Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

Rapport
Eskilstuna kommun

KPMG AB

2023-05-31

Antal sidor 21

Antal bilagor 1



Eskilstuna kommun

Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

2023-05-31

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
2.4	Lagar som styr handläggning inom barn och ungdomsvården	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Organisation och ansvar	7
3.1.1	Bedömning – Organisering och ansvar	9
3.2	Skyddsbedömning	9
3.2.1	Bedömning – Skyddsbedömning	10
3.3	Förhandsbedömning	10
3.3.1	Bedömning – Förhandsbedömning	11
3.4	Utredning	11
3.4.1	Samverkan	12
3.4.2	Bedömning – Utredning	14
3.5	Systematiskt utvecklingsarbete	14
3.5.1	Bedömning – Systematiskt utvecklingsarbete	17
3.6	Kompetens	17
3.6.1	Bedömning – Kompetens	19
4	Slutsats och rekommendationer	20
A	Bilaga: Stickprover	22

1 Sammanfattning

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska socialnämndens handläggningsrutiner och kompetens inom barn- och ungdomsvården. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2023.

Granskningen har syftat till att granska nämndens handläggningsrutiner och kompetens inom myndighetsutövningen barn och unga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden har allvarliga brister i handläggningen inom myndighetsutövningen för barn och unga. Vår bedömning grundas på att även om det finns riktlinjer, rutiner och en organisering av verksamheten som i huvudsak är ändamålsenlig visar vår granskning på betydande brister i efterlevnad av lag och riktlinjer på området. Till detta visar granskningen på brister i nämndens egenkontroll av verksamheten. Vi finner det också anmärkningsvärt att nämnden beslutat om mål för sin verksamhet som avviker från gällande lag.

Vi bedömer att nämnden har en tydlig organisering och ansvarsfördelning samt tillräckliga handläggningsrutiner för handläggningens olika delar. Dock bedömer vi att nämnden saknar ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att handläggningsrutiner efterföljs.

Vår bedömning är däremot att nämnden har en strategi och utformade arbetssätt för att säkerställa att socialsekreterare besitter tillräcklig kompetens. Dock ser vi att det finns stora utmaningar i kompetensförsörjningen som påverkat handläggningens kvalitet och skyndsamhet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning.
- Säkerställ att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet.
- Säkerställ att lagens skyndsamhetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs.

2 Bakgrund

KPMG har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska socialnämndens handlägningsrutiner och kompetens inom barn- och ungdomsvården. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2023. Vid tidigare granskning under 2019 och efterföljande uppföljning 2020 av socialnämnden har brister konstaterats i fråga om styrning och kontroll. Kommunen har även under senare tid varit utsatta för stora påfrestningar med otrygghet och våldshändelser som påverkat socialtjänsten i stor omfattning.

Socialnämnden ska sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). En förutsättning för det är att socialnämnden behöver få kännedom om barn som far illa eller misstänks fara illa. Enligt 14 kap 1 § SoL framgår det vilka myndigheter och yrkesverksamma som är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. De kan exempelvis vara hälso- och sjukvården, förskolan, skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten.

När socialnämnden får kännedom om barn som kan fara illa behöver socialnämnden göra en skyddsbedömning för att ta ställning till om barnet har behov av omedelbart skydd. Vidare behöver socialnämnden skyndsamt besluta om utredning ska inledas eller ej, detta genom en så kallad förhandsbedömning. Socialnämndens uppgift är att utifrån utredningen ta ställning till om barnet har behov av insatser från nämnden. Om nämnden får kännedom om något som kan innebära att nämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd eller stöd kan en utredning genomföras oavsett barnets eller vårdnadshavares inställning. Om det vid utredning konstateras att behov av stöd föreligger kan olika typer av insatser beviljas antingen i form av öppna insatser i det egna hemmet eller i form av placering utanför det egna hemmet.

Av 3 kap. 3 a § SoL framgår att socialnämnden ska använda socialsekreterare som har socionomexamen eller annan relevant examen för att utföra uppgifter inom barn och unga myndighetsutövning. Dessa uppgifter innefattar bedömning av om en utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder eller uppföljning av beslutade insatser. Det är socialnämnden som ansvarar för att den handläggare som självständigt utför en arbetsuppgift har tillräcklig erfarenhet för uppgiften, det vill säga utredning och bedömning av behovet av insatser.

Socialnämnden kan också ingripa med tvångsåtgärder med stöd av lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). För att LVU ska kunna tillämpas behöver tre förutsättningar vara uppfyllda. Dessa tre är; det ska föreligga ett missförhållande som har anknytning till den unges hemmiljö enligt 2 § LVU och/eller till den unges eget beteende enligt 3 § LVU. Missförhållandet ska medföra att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. En annan förutsättning är att behövlig vård inte kan ges på frivillig väg, det vill säga med samtycke.

Lagstiftningen på området har skärpts senast under 2022 med anledning av Lex lilla hjärtat genom att exempelvis överväganden av vårdnadsöverflytt ska genomföras inom

två år i stället för tre år samt att drogtest av vårdnadshavare inför prövning av om vård med stöd av 2 § LVU ska upphöra, ska göras vid kännedom om missbruk.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att granska nämndens handläggningsrutiner och kompetens inom myndighetsutövningen barn och unga.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns en tydlig organisering och ansvarsfördelning av handläggningsprocessens olika delar?
- Har nämnden ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att skyddsbedömningar genomförts och dokumenterats i enlighet med lagar och föreskrifter inom området?
- Har nämnden ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att förhandsbedömningar genomförts och dokumenterats i enlighet med lagar och föreskrifter inom området?
- Har nämnden ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att utredningstider hålls och genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter inom området?
- Hur säkerställer nämnden att socialsekreterare besitter tillräcklig kompetens för att fullgöra sina uppgifter?
- Finns avvikelser gällande skyddsbedömningar, förhandsbedömningar, utredningar eller uppföljningar?
- Har eventuella avvikelser utretts och lett till åtgärder?
- Genomförs egenkontroller för att säkerställa att handläggningen följer fastställda rutiner och riktlinjer?

2.2 Revisionskriterier

Granskningen har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Socialtjänstlagen (2011:453)
- Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS, SOSFS 2014:5.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9.
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Dokumentstudier av erforderliga dokument och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och politiker har genomförts.

I denna granskning har särskilt fördjupad journalgranskning av ett urval av barn- och ungdomsärenden genomförts. Journalgranskningen består av förhandsbedömningar med tillhörande skyddsbedömningar som ej lett till utredning, förhandsbedömningar som lett till utredning samt genomförda utredningar. Urvalet har genomförts med utgångspunkt i att granska arbetet över tid och olika ärendetyper.

Förhandsbedömningar som ej lett till utredning har valts ut från kronologisk pärm. För 2022 har ärende 100, 200, 300, 400 och 500 valts ut. För 2023 har ärende 1, 50, 100, 150 och 200 valts ut. Den första avslutade utredningen varje månad under granskad period har valts ut.

Rapporten är faktakontrollerad av ordförande i socialnämnden, utvecklare vid kvalitetsenheten, områdeschef IFO, enhetschef mottagning samt enhetschefer för de två utredningsenheterna.

2.4 Lagar som styr handläggning inom barn och ungdomsvården

Socialtjänstlagen

Socialnämnden ska sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. Detta i form av bland annat uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete samt motverka missbruk bland barn och unga. (5 kap. 1 § SoL)

Myndigheter och yrkesverksamma som hälso- och sjukvård, förskola, skola, socialtjänst samt Polismyndigheten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. (14 kap. 1 § SoL)

När socialnämnden får kännedom om barn som kan fara illa behöver socialnämnden göra en skyddsbedömning för att ta ställning till om barnet har behov av omedelbart skydd. Vidare behöver socialnämnden skyndsamt besluta om utredning ska inledas eller ej, detta genom en så kallad förhandsbedömning. Socialnämndens uppgift är att utifrån utredningen ta ställning till om barnet har behov av insatser från nämnden. Om nämnden får kännedom om något som kan innebära att nämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd eller stöd kan en utredning genomföras oavsett barnets eller vårdnadshavares inställning. (11 kap. 1–2 §§ SoL)

Socialnämnden ska använda socialsekreterare som har socionomexamen eller annan relevant examen för att utföra uppgifter inom barn och unga myndighetsutövning. Dessa uppgifter innefattar bedömning av om en utredning ska inledas, utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder eller uppföljning av beslutade insatser. Det är socialnämnden som ansvarar för att den handläggare som självständigt utför en arbetsuppgift har tillräcklig erfarenhet för uppgiften, det vill säga utredning och bedömning av behovet av insatser. (3 kap. 3 a § SoL)

Tvångslagstiftning

Socialnämnden kan ingripa med tvångsåtgärder med stöd av lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). För att tvångsvård ska kunna tillämpas behöver tre förutsättningar vara uppfyllda. Dessa tre är; det ska föreligga ett missförhållande som har anknytning till den unges hemmiljö enligt 2 § LVU och/eller till den unges eget beteende enligt 3 § LVU. Missförhållandet ska medföra att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. En annan förutsättning är att behövlig vård inte kan ges på frivillig väg, det vill säga med samtycke. (LVU 1990:52)

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Den som bedriver socialtjänst ska fortlöpande bedöma om det finns risker som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet. Riskanalys är därmed en obligatorisk del av det systematiska förbättringsarbetet. Vidare ska socialnämnden utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet. (SOSFS 2011:9)

Föreskrifter och allmänna råd om dokumentation

Avser föreskrifter som ska tillämpas vid dokumentation under handläggning av enskilda ärenden samt under genomförande och uppföljning av insatser. Av föreskrifterna framgår hur en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ SoL ska dokumenteras. Föreskrifterna tillämpas även vid förhandsbedömning samt omedelbar skyddsbedömning enligt SoL. (SOSFS 2014:5)

Internkontroll

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. (Kommunallag 6 kap. 6 §)

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och ansvar

Socialnämnden i Eskilstuna kommun fullgör enligt reglemente¹ uppgifter inom socialtjänstens område där området för denna granskning ingår.

Inom socialförvaltningen finns verksamhetsområdena Myndighet och Resurs. Inom verksamhetsområdet Myndighet finns tre enheter som arbetar med handläggning av barn och unga. Enheten för mottagning, administrativt stöd och länsjour samt två

¹ Reglemente för Socialnämnden, daterat 2019-06-13

utredningsenheter. Det finns en enhet som arbetar med familjer som blivit utsatta för våld i nära relation samt en enhet som består av barnföljare och familjerätt.

Enheten för mottagning, administrativt stöd och länsjour består av cirka 50 medarbetare (i fortsättningen kallad mottagningsenheten och länsjouren)² och leds av en enhetschef och fyra teamledare. Tio av socialsekreterarna arbetar med anmälningar och ansökningar. Enheten är en ingång till socialförvaltningen och ansvarar även för den akuta myndighetsutövningen utanför kontorstid.

Utredningsenheterna har i uppdrag att utreda, bedöma, besluta samt följa upp barn och familjer. Utredningsenhet 1 består av enhetschef, 3 teamledare och 19 socialsekreterare. Utredningsenhet 2 består av enhetschef, metodutvecklare, 3 teamledare och 29 socialsekreterare³. Utöver detta framgår även av intervju att ett tillfälligt konsultteam funnits under en period för att avlasta utredningsenheterna. Enheten som arbetar med våld i nära relation har i uppdrag att utreda, bedöma, besluta samt följa upp barn och familjer. Enheten består av enhetschef, 1 teamledare och 8 socialsekreterare.

Det framgår av intervjuade att en omorganisering ska ske under hösten 2023. Verksamhetsområdena Myndighet och Resurs ska i stället organiseras i de tre områdena, förebyggande, barn och vuxen.

Process

Ovan nämnda enheter arbetar med handlägningsprocessens alla delar som denna granskning avser. Anmälningar och ansökningar inkommer till myndigheten digitalt via e-tjänst, brevledes, per telefon eller genom annan kontakt. Dessa hanteras i första hand av ansvarig handläggare om ärendet är pågående sedan tidigare. I övriga fall av mottagningsenheten under kontorstid och utanför kontorstid länsjouren (se avsnitt 3.2 och 3.3). I de fall utredning inleds handläggs dessa av utredningsenheterna. Detta med undantag för ärenden av enklare karaktär (se avsnitt 3.4). Samtliga delar dokumenteras med stöd av Barns behov i centrum (BBIC)⁴ och arbetssättet redogörs för i kommande avsnitt.

I kommande avsnitt beskrivs handlägningsprocessens delar från inkommen anmälan till beslut om insats i kronologisk ordning. Här ingår de tre delarna skyddsbedömning, förhandsbedömning och utredning.



² Verksamhetsplan 2023 för enheten för mottagning, familjerätt, administrativt stöd och länsjour

³ Verksamhetsplan 2023 för utredningsenhet

⁴ Socialstyrelsens dokumentationsstöd, Barns behov i centrum

3.1.1 Bedömning – Organisering och ansvar

Vi bedömer att nämnden har en tydlig organisering gällande handlägningsprocessens olika delar mellan mottagning och utredningsenheter. Vi ser att det finns en uppdelning mellan mottagning av nya ärenden och utredning av ärenden. Det finns tydliga rutiner som tydliggör ansvarsfördelningen sinsemellan enheterna. Det framkommer dock att en omorganisering planeras under hösten 2023.

3.2 Skyddsbedömning

När socialtjänsten mottar en anmälan om att ett barn far illa ska socialtjänsten genomföra en omedelbar skyddsbedömning. Detta för att bedöma om barnet eller den unge är i behov av akuta åtgärder av socialtjänsten.

Av rutin⁵ framgår hur en omedelbar skyddsbedömning ska dokumenteras och vem som ansvarar för att utföra bedömningen. Tidsfristen för när en skyddsbedömning ska utföras och dokumenteras framgår av rutinen. Det finns en checklista⁶ för kontroller vid registrering av en anmälan. Syftet med checklistan beskrivs vara att säkerställa att aktualiseringar inte registreras felaktigt genom bland annat kontroll av folkbokföring samt förekomst i verksamhetssystem. Om bedömningen vid omedelbar skyddsbedömning är att barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd finns ytterligare en checklista⁷ som stöd i handlägningsprocessen.

Rutin⁸ finns också med syfte att tydliggöra hanteringen av inkomna anmälningar efter kontorstid.

Av intervjuer framgår att det inom utredningsenheterna finns en särskild dagberedskap om två medarbetare som bevakar anmälningar där ansvarig handläggare inte är på plats. Vid intervjuer beskrivs en upplevelse av att verksamheten hanterar skyddsbedömningar inom 24 timmar och har utarbetade arbetssätt för att säkerställa att detta görs i frånvaro av ansvarig handläggare.

Stickprov

Vid stickprov av 20 skyddsbedömningar iakttas att 1 inte har utförts skyndsamt samt att 2 helt uteblivit. I de fall skyddsbedömningar inte har utförts noteras att uppgifterna inkommit som egen kännedom eller i form av underrättelse, men registrerats som anmälan. Resultat av stickprover finns i sin helhet som bilaga.

⁵ Anvisning för aktualisering och förhandsbedömning för socialförvaltningen

⁶ Checklista ta emot orosanmälan gällande barn

⁷ Checklista omedelbart omhändertagande LVU

⁸ Digitala orosanmälningar samt orosanmälningar per fax utanför kontorstid

3.2.1 Bedömning – Skyddsbedömning

Vår bedömning är att nämnden har ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att skyddsbedömningar genomförs skyndsamt och av behörig personal. Dock bedömer vi att det saknas tydliga arbetssätt/ och eller anvisningar avseende val av ärendetyp vid inkommen underrättelse. Baserat på stickprover noteras att det finns fall där dokumentation om skydd uteblivit trots att uppgifterna för nämnden tidigare varit okända och avser oro för barn.

3.3 Förhandsbedömning

Efter att socialtjänsten har mottagit en anmälan och genomfört en omedelbar skyddsbedömning ska en förhandsbedömning genomföras inom 14 dagar. Syftet är att bedöma om barnet eller den unge antas vara i behov av insatser som därmed behöver utvärderas i en utredning.

Det framgår av rutin⁹ vem som ansvarar för förhandsbedömning och hur denna ska genomföras. I rutinen framgår även att utredning ska inledas utan dröjsmål om det framkommer uppgifter om våld samt att utredning kan inledas på ung vuxen när det kan föreligga ett vårdbehov som behöver tillgodoses i form av tvingande åtgärder.

Enligt delegationsordning¹⁰ har behörig socialsekreterare delegation att besluta om att inleda utredning. Vid beslut om att inte inleda utredning har teamledare delegation. Det framgår i kontakt med förvaltningen att socialsekreterare tillfälligt har fått utökad delegation för att kunna fatta detta beslut med anledning av hög arbetsbelastning bland teamledare. Tidsbegränsad vidaredelegering har i ett fall skett i form av ett skriftligt beslut och i övriga fall per mejl. Förlängning av detta har därefter skett muntligen.

Av verksamhetens statistik¹¹ noteras att andelen förhandsbedömningar som inte har avslutats inom ramen för 14 dagar under 2022 var 38%. Under första kvartalet 2023 var andelen 33%.

Av intervjuer framkommer att verksamheten har svårigheter att hålla handläggningstiden på 14 dagar. De intervjuade menar att det beror på den höga arbetsbelastningen bland socialsekreterare snarare än kunskap om föreskrivna tidsramar. En annan orsak beskrivs vara att teamledare som har delegation på att fatta beslut om att inte inleda utredning inte haft tid att fatta beslutet i verksamhetssystemet.

Det framkommer vid intervju att svårigheterna med skyndsamheten med förhandsbedömningar är känt på nämnds- och ledningsnivå. Dock framhålls att det från

⁹ Anvisning för aktualisering och förhandsbedömning för socialförvaltningen

¹⁰ Socialnämndens delegationsordning

¹¹ Utredningstider 0–18 år

ledningshåll finns en upplevelse av att det genomförs prioriteringar utifrån ärendenas karaktär.

Stickprov

Vid stickprov av förhandsbedömningar iakttas att tre av tio förhandsbedömningar inte har genomförts skyndsamt. I dessa fall saknas dokumenterade och synnerliga skäl som föranleder behov av förlängd tid för förhandsbedömning. I flertal förhandsbedömningar där tidigare kännedom funnits har detta endast lagts in som utdrag där det inte går att utläsa vad kännedomen avser och hur denna beaktats. Vidare noteras att socialsekreterare (med vidaredelegation som ovan beskrivet) fattat beslut om att inte inleda utredning i flertal fall. Resultatet av stickprover finns i sin helhet som bilaga.

3.3.1 Bedömning – Förhandsbedömning

Vår bedömning är att det finns omfattande rutiner och anvisningar för arbetet med förhandsbedömningar. Vi ser att det finns en hög ambitionsnivå för att säkerställa att arbetet genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter. Dock ser vi stora brister i skyndsamheten där en stor andel av förhandsbedömningarna inte genomförs inom vad som i lagen anses vara skyndsamt. Vi bedömer även att det finns brister vid beaktandet och dokumentation av tidigare kännedom i flertal granskade förhandsbedömningar.

En åtgärd som vidtagits under granskad period beskrivs vara vidaredelegering av beslutanderätt i förhandsbedömningar från teamledare till socialsekreterare. Vår bedömning är att de vidaredelegeringar som genomförts inte är förenliga med gällande delegationsordning. Av delegationsordning framgår att vidaredelegering får beslutas av förvaltningschef och beslutet ska anmälas till nämnd, vilket inte har gjorts. Vi ser risker med vidaredelegeringen i den omfattning som gjorts kopplat till likvärdig handläggning.

3.4 Utredning

Om socialtjänsten bedömt att inleda utredning efter en förhandsbedömning av en anmälan ska barnet eller den unges behov utredas för att bedöma om behov av insats finns.

Vid intervjuer framgår att enheterna, på grund av personalbrist, börjat arbeta med kategoriseringar av ärenden. Det finns ett stödmaterial med tabeller där det framgår hur socialsekreterare ska kategorisera utredningar i färgkoder (grön, gul och röd). Det framgår bland annat att grön avser ärende med enstaka riskfaktorer, gul avser ärende med flera riskfaktorer och röd avser ärenden där faktorerna är av mer omfattande och allvarlig karaktär. Teamledare ska därefter fördela ärendet, vilket görs veckovis. Gröna ärenden handläggs av mottagningsenheten och övriga överlämnas till utredningsenheterna.

Av rutin¹² gällande handläggning av utredning framgår bland annat tidsfristen, vem som ansvarar över utredningen, planering av en utredning, bedömning av risk och skydd samt kommunikering. Det framgår av rutiner¹³ vilka evidensbaserade metoder som används vid utredningar däribland FREDA¹⁴ och PATRIARK¹⁵.

Vid utredningar som rör våld i nära relation finns en handbok¹⁶ för samverkan med Barnahus¹⁷. Handboken innehåller samlade rutiner och riktlinjer samt lagar som styr samverkansmyndigheternas (socialtjänst, Polismyndigheten, Åklagarkammaren och regionen) arbete.

Av verksamhetens statistik noteras att andelen utredningar som inte har avslutats inom ramen för utredningstiden om maximalt fyra månader var 29% under 2022. Under första kvartalet 2023 var andelen 23%¹⁸.

För att minska sena utredningstider framgår av de intervjuade att handlingsplaner har upprättats, metodtider har införts gällande utredningsplaner och en mall för regelbunden ärendegenomgång har upprättats. Vidare framhålls att nämnden vidtagit åtgärder för att förbättra handläggningstiderna men att förvaltningen återkommande lyfter personalbrist som en orsak till fortsatta svårigheter.

3.4.1 Samverkan

Socialnämnden har samverkansöverenskommelser med bland annat skola, barnavårdscentralen (BVC) och barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Nedan följer en beskrivning av de olika samverkansöverenskommelserna.

Det finns en överenskommelse¹⁹ för samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst. Överenskommelsen avser samverkan vid förebyggande arbete, uppmärksamma negativ utveckling, samverkan mellan förskola /skola när socialtjänsten utreder ett barns behov samt vid insats.

Vidare finns samverkansriktlinjer²⁰ för samordnad individuell plan (SIP) mellan hälso- och sjukvård, socialtjänst, förskola och skola samt habilitering och rehabilitering i

¹² Anvisning för att utreda bedöma och besluta inom socialförvaltningen

¹³ Anvisning för metoder och stöd vid handläggning och uppföljning

¹⁴ Metod för att upptäcka våld i nära relation

¹⁵ Metod för riskbedömning vid hedersrelaterat våld

¹⁶ Barnahushandboken 2023

¹⁷ Samverkan mellan myndigheter gällande barn som utsatts för allvarliga brott

¹⁸ Utredningstider 0–18 år

¹⁹ Överenskommelse för samverkan mellan förskola/ skola och socialtjänst

²⁰ Gemensam individuell planering, SIP, mellan hälso- och sjukvård, socialtjänst, förskola och skola samt samordning av insatser för habilitering och rehabilitering i Sörmland

Eskilstuna kommun

Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

2023-05-31

Sörmland. Mellan Eskilstuna kommun, Strängnäs kommun samt region Sörmland finns en rutin för svårt sjuka barn i ytterst svåra livssituationer²¹.

För att tydliggöra varje parts ansvar när ett barn eller ungdom vårdas utanför det egna hemmet finns en överenskommelse²² med region Sörmland gällande hälsoundersökningar.

Socialnämnden har även överenskommelser²³ med barn- och ungdomspsykiatri i Sörmland vid placering av barn och unga. Överenskommelsen syftar till att säkerställa att de barn och unga som placeras i familjehem eller HVB ska få sina behov av barn- och ungdomspsykiatrisk bedömning, utredning och behandling tillgodosedda.

Det finns ett samverkansavtal²⁴ med Barnahus. Avtalet reglerar de åtaganden som gäller för socialnämnden, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården samt åklagarkammaren.

När ett barn 0–6 år placeras utanför det egna hemmet finns en rutin²⁵ för hälsoundersökning vid barnvårdscentralen (BVC). I rutinen ska socialnämnden initiera behov av hälsoundersökning i samband med placering.

Gällande samverkan lyfts vid intervjuer att ett utvecklingsområde upplevs vara samverkan mellan utredningsenheterna och förebyggande enheten. Exempel på detta är att det önskas större involvering av förebyggande enheten i ärenden där utredning avslutas utan åtgärd men fortsatt oro finns. Detta då förebyggande enheten fortsatt kan följa barnets utveckling på fältet och åter signalera till socialtjänstens myndighetsutövning om negativ utveckling fortgår.

Däremot lyfts att det finns en god samverkan på ledningsnivå med barn- och utbildningsnämnden för att främja arbetet med tidiga förebyggande insatser.

Stickprov

Vid stickprov iakttas att fem av tio granskade utredningar inte har handlagts skyndsamt och har gått över föreskriven tid om maximalt fyra månader. I samtliga fall saknas i utredningen dokumenterade skäl till förlängd utredningstid. I en utredning saknas beskrivning av anledning till utredning, i sju fall saknas beskrivning av hur familjen har varit delaktig i planering av utredning. Genomförandet av utredningarna har delvis genomförts enligt BBIC men ingen evidensbaserad bedömningsmetod har använts i någon av utredningarna. Tidigare kännedom framgår enbart i form av förteckning av tidigare ärenden men ingen djupare beskrivning av hur tidigare kännedom har tagits i

²¹ Samverkansrutin kring svårt sjuka barn och/ eller barn i ytterst svåra livssituationer

²² Överenskommelse om hälsoundersökning i anslutning till placering av barn

²³ Överenskommelse om samverkansrutiner socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri i Sörmland

²⁴ Samverkansavtal med bilagor gällande Barnahus i Eskilstuna

²⁵ Rutin för BVC vid hälsoundersökningar i anslutning till att barn (0–6 år) placeras

beaktande finns. I fem av utredningarna saknas dokumentation om kommunicering. Vidare har ett beslut om stadigvarande vård och fostran enligt utredning fattats felaktigt då det inte har tagits beslut i nämnd enligt gällande lagstiftning.

Det iakttas att referenssamtal eller konsultationer inte har genomförts i flertal utredningar som avser allvarlig oro. Vid kännedom om brott har ställningstagande om polisanmälan gjorts i en av de granskade utredningarna. I ett fall framkommer i kontakt med förvaltningen att ställningstagande inte gjorts med hänsyn till att anmälan avsett pågående polisutredning. Dock framkommer ingen information gällande polisutredningen i granskad utredning, vilket bör noteras.

Av stickprover framkommer att ingen av de granskade utredningarna har utförts i enlighet med lagar och föreskrifter fullt ut. Resultatet av stickprover finns i sin helhet som bilaga.

3.4.2 Bedömning – Utredning

Vår bedömning är att det finns omfattande rutiner och anvisningar för arbetet med utredningar. Vi ser att det finns en hög ambitionsnivå för att säkerställa att utredningar genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter samt med stöd av evidensbaserade bedömningsmetoder. Dock ser vi brister i skyndsamheten där utredningar inte genomförts inom vad som lagen anses vara skyndsamt, även om utredningstiderna förbättrats under sista delen av granskad period. Vi bedömer även att det finns brister i beaktandet av tidigare kännedom, utredningsplanering samt kommunicering i flertal granskade ärenden. Vid ärenden som rör våld ser vi även brister i ställningstagande för eventuell polisanmälan. Vidare framgår att beslut om stadigvarande vård och fostran fattats felaktigt vilket tyder på brister i kontroll och kunskap hos handläggare. Vår bedömning är därmed att det finns grundläggande brister i kompetens, efterlevnad av rutiner/ riktlinjer samt nämndens egenkontroll.

3.5 Systematiskt utvecklingsarbete

Planering

Av internkontrollplan²⁶ framgår tre risker som avser granskat område där kontroller planerats. Nedan beskrivs dessa risker med tillhörande kontrollmoment.

Risk

Att förvaltningen inte erbjuder rätt vård till rätt vårdbehovsnivå pga riktlinjerna inte följs, vilket leder till att förvaltningen har en fortsatt negativ kostnadsavvikelse

Kontrollmoment

Kontrollera att riktlinjerna efterföljs genom journalurval senast i november.

²⁶ Internkontrollplan socialnämnden 2023

Eskilstuna kommun

Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

2023-05-31

Att det blir fördröjning i utredningsprocessen inträffar pga kö till mottagnings- och utredningsenheter, vilket leder till att brukare inte får hjälp i tid

Kontrollera handläggning och utredningstider en gång per de tre första kvartalen 2023 med hjälp av statistik från verksamhetssystemet.

Att styrande och stödjande dokument som beslutats av förvaltningen inte efterlevs inträffar vilket leder till att förvaltningens medarbetare inte arbetar rättssäkert och likvärdigt

En kontroll ska göras en gång i maj med hjälp av enkäter till alla medarbetare och chefer inom respektive verksamhetsområde.

I verksamhetsplan ²⁷ har styrkort fastställts där nämnden har satt målet att 75% av utredningarna ska genomföras enligt föreskriven tid inom 4 månader. 70% av förhandsbedömningarna ska slutföras inom föreskriven tid inom 14 dagar. Tidigare mål för 2022 var 65 respektive 78%.

Uppföljning

Av verksamhetsberättelse²⁸ framgår att utredningstider följts upp på årsbasis, med anledning av utmaningar i handläggningstider.

Av kvalitetsberättelse²⁹ framgår att 49 avvikelser har registrerats för utredningsenheterna barn och familj under 2022. En stor del av avvikelserna beror enligt berättelsen på frånvaro och att det inte funnits någon fungerande rutin vid frånvaro. Övriga avvikelser har handlat om brister i kommunikation, tillgänglighet och insatsbeslut som löpt ut. Utredningarna av avvikelserna har resulterat i åtgärder för att underlätta arbetssituationen på förvaltningen. 39 avvikelser gäller mottagning, familjerätt, administrativt stöd och länsjour. Dessa har handlat om att handlingar inte har skickats till handläggare eller skickats för sent. En orsak beskrivs bero på högt inflöde av anmälningar och ansökningar.

Vidare framgår av kvalitetsberättelsen att sju Lex Sarah utredningar genomförts under 2022. Ytterligare två anmälningar som inkommit 2022 ska utredas under 2023. I tre utredningar förelåg missförhållanden i form av att det saknades bedömningar, ställningstaganden och omedelbara skyddsbedömningar. Den sammanlagda helhetsbilden av ärenden har inte bedömts, vilket lett till att ärenden inte hanterats i den omfattning som varit behövligt. Orsaken till avvikelserna varierar men återkommande beror det på hög arbetsbelastning. I aktgranskningen uppmärksammas det i flera utredningar bristande dokumentation på vad som har hänt i ett ärende, vilket gjort det svårt att ta över ärenden vid frånvaro. Utredningarna av Lex Sarah har lett till åtgärder såsom se över rutinen omedelbar skyddsbedömning i ärenden och

²⁷ Verksamhetsplan socialnämnden 2023

²⁸ Verksamhetsberättelse socialnämnden 2022

²⁹ Kvalitetsberättelse socialförvaltningen 2022

2023-05-31

dokumentation av dessa och utbildning kring hur faktiska omständigheter ska dokumenteras.

Av intervjuerna råder delade meningar avseende arbetet med avvikelser. Vissa menar att det är viktigt att föra resonemang mellan varandra i stället för upprättande av avvikelser medan andra menar att det är en utvecklingsfråga att upprätta mer avvikelser.

Egenkontroll

Sedan 2021 har förvaltningen årligen genomfört egenkontroller i form av aktgranskning. Av rutin³⁰ framgår att varje enhet ska granska 20 ärenden med stöd av ett frågeformulär gällande handläggningen. Varje enhet får sedan göra en sammanställning i en analysmall för att identifiera utvecklingsområden. Detta förs sedan in till verksamhetsplanen samt till förvaltningsledningen för vidare arbete. Av intervjuer framgår att arbetet med aktgranskning inte varit fullt tillfredställande med hänsyn till arbetsbelastning samt att enbart vissa handläggare har varit delaktiga. Det framkommer att utmaningarna är kända av ledningen.

Av intervjuer framgår att resultatet av aktgranskningen inte upplevs ha kommit verksamheten till gagn. Dels då information inte gått ut till alla medarbetare, dels då bristerna inte har omsatts till tydliga åtgärder på samtliga enheter.

Det finns en mall för ärendegenomgång³¹ som genomförs av teamledare enskilt med varje handläggare. Detta då det inte tidigare funnits tydlig uppföljning av ärenden i verksamheten. Det framhålls vid intervju att ledningen inte fått lika tydliga signaler om lägesbilden på enheterna tidigare. I mallen finns olika kontrollområden för inledda utredningar, förhandsbedömningar och insatser. Detta för att kontrollera att ärenden inte går över tid och att insatser inte löpt ut samt ärendetyngd utifrån färgkodning. Vid intervjuer lyfts att månadsvisa ärendegenomgångar genomförs av teamledare med varje handläggare enskilt på utredningsenheterna. Vid behov av mer stöd sker ärendegenomgång tätare. Det finns inget uttalat om att kontrollera och följa upp förhandsbedömningar vid ärendegenomgångar men teamledare kan kontrollera detta i verksamhetssystemet kontinuerligt även beredskapsjouren.

Vad gäller övriga kontroller framgår av intervjuer att teamledare och enhetschef läser skriftliga underlag i fall där de fattar beslut och/ eller när underlag ska lyftas i nämnd. I övriga fall genomförs i regel inga kontroller av skriftliga underlag. Vidare framgår att nämnden inte utför stickprover av ärenden och att den aktgranskning som beskrivs ovan inte rapporteras till nämnd. Nämnden får däremot rapportering avseende den interna kontrollen på årsbasis. Vidare framgår att på mottagningen tas statistik ut kvartalsvis på genomsnittlig handläggningstid för förhandsbedömningar av enhetschef.

Utveckling

³⁰ SF rutin egenkontroll- aktgranskning

³¹ Mall för ärendegenomgång

Av kvalitetsberättelsen³² framgår att medarbetare har varit delaktiga i skapandet av riktlinjer, rutiner, egenkontroller samt delaktighet i utvecklingsarbeten vilket bekräftas av intervjuade. De har också varit delaktiga i forum inom kommunen men även i samverkan med andra kommuner för utbyte av goda exempel. Det framgår även att medarbetare under förra året har framfört att rutiner varit svåra att hitta. Under 2023 ska utveckling och förbättring av tillgängligheten för dokument och rutiner genomföras.

Planerade utvecklingsarbeten är bland annat, pågående arbete med styrande och stödjande dokument utifrån huvudprocesskartan, en enhetlig sammanhållen introduktion för nyanställda socialsekreterare.

3.5.1 Bedömning – Systematiskt utvecklingsarbete

Vi bedömer att det finns antagna rutiner för hur egenkontroll ska genomföras i form av aktgranskningar samt ärendegenomgångar. Vi noterar även att de risker som vi lyft i tidigare avsnitt också delvis finns i nämndens internkontrollplan. Dock noterar vi att aktgranskning inte genomförts fullt ut på samtliga berörda enheter med hänvisning till arbetsbelastning. Vi ser inte heller en tydlig koppling mellan aktgranskning och utvecklingsåtgärder i förvaltningen. Det är även anmärkningsvärt att nämnden har ett mål gällande handläggningstider som innebär att lagstiftningen inte efterföljs.

Med hänsyn till de brister som vi vid stickprover har noterat och beskrivit i tidigare avsnitt bedöms det systematiska arbetet inte få fullt genomslag.

3.6 Kompetens

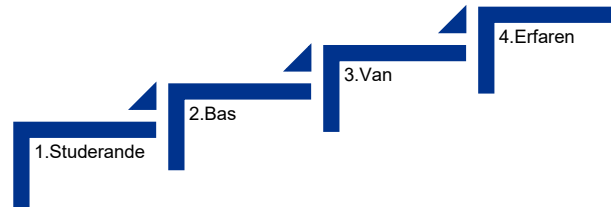
Det framgår att samtliga socialsekreterare inom granskad verksamhet har socionomexamen eller motsvarande utbildning³³. Det finns ett antal anställda som saknar behörighet att arbeta med barn och unga, dessa är studenter som arbetar under studietiden och har en särskild befattning som obehöriga socialsekreterare. Det framkommer av intervjuer att dessa inte fullgör uppgifter som kräver socionomexamen.

För att utveckla personal och säkerställa kompetensen har verksamheten en kompetenstrappa³⁴ som gäller för myndighetsutövningen. Kompetenstrappan innehåller fyra nivåer och används som utgångspunkt vid planeringen av medarbetares kompetensutveckling.

³² Kvalitetsberättelse socialförvaltningen 2022

³³ Statistik över anställningsform på mottagning samt utredningsenheterna

³⁴ Kompetenstrappa för resurs och myndighet



Den första nivån avser medarbetare under studier, andra nivån avser nyutexaminerade medarbetare. Tredje nivån innefattar medarbetare som arbetar självständigt inom myndighetsutövningen och har erfarenhet på området. Fjärde nivån i innefattar medarbetare med specialistkompetens som kan medverka i utvecklingsfrågor och stötta andra medarbetare. Under varje nivå framgår av kompetenstrappan vad som kan förväntas av medarbetare på respektive nivå samt vilka kompetenshöjande insatser som ska ges. Möjligheter att fördjupa och specialisera sig på avancerad nivå utifrån intresse och behov finns för de som nått den fjärde nivån. Detta i form av exempelvis högskolestudier på avancerad nivå.

För introduktion av nyanställda medarbetare finns en checklista³⁵ som enhetschef ansvarar över tillsammans med en utsedd fadder från personalgruppen. Checklistan innehåller olika aktiviteter som ska utföras innan första arbetsdag samt under den första perioden.

Av intervjuer framgår att utredningsenheterna har vakanser på åtta medarbetare. För att hantera dessa vakanser har enheterna fem inhyrda konsulter. Rekrytering av personal sker genom en samrekrytering för hela myndighetsutövningen. Det finns två utsedda enhetschefer som håller i intervjuer och vid intervjun efterfrågas intresse om inriktning. Det finns en rekryteringsenhet som kontrollerar examensbevis vid anställning för att säkerställa behörighet. Vid intervjuer framhålls att det upplevs vara en stor omsättning på personal och svårigheter att rekrytera på grund av konkurrens med grannkommunerna gällande lön.

De intervjuade framhåller att enheterna har utmaningar med hög andel erfarna socialsekreterare vilket påverkar arbetsbelastningen för de mer seniora medarbetarna och rättssäkerheten. Det framgår till exempel att teamledare handlägger egna ärenden då det inte är möjligt att fördela till övriga handläggare. Det lyfts att det saknas en plan för hur enheterna ska hantera ärenden som inte går att fördela ut på handläggare. För att komma till rätta med problemet med arbetsbelastningen har seniora handläggare anställts. Fyra tjänster har inrättats och vid intervju i maj 2023 har tre av dessa tillsatts. Tjänsten som senior handläggare har enligt de intervjuade syftat till att skapa en attraktiv tjänst för erfaren personal att söka sig till verksamheten. Tjänsten planeras utformas i samråd med de som anställs, utgångspunkten är dock att de ska vara erfarna handläggare som ska utgöra ett stöd för övriga.

³⁵ Checklista för introduktion av nyanställd medarbetare



Eskilstuna kommun

Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

2023-05-31

Vidare framgår av de intervjuade att verksamhetens medarbetare har arbetat mycket med ärendeprocesser, rutiner och anvisningar för att säkerställa att nya handläggare har ett stöd i sitt arbete. Teamledarna har även en kompetensutvecklande funktion genom att de finns till som stöd i handläggningen och har teamtid med medarbetarna. Därtill finns tillgång till processhandledning.

3.6.1 Bedömning – Kompetens

Vår bedömning är att nämnden har en strategi och utformade arbetssätt för att säkerställa att socialsekreterare är behöriga enligt gällande lagstiftning och besitter tillräcklig kompetens. Detta genom tydliga rutiner om utdrag av examensbevis samt genom att en tydlig kompetensutvecklingsplan finns i form av kompetenstrappa. Vi ser kompetenstrappa som positiv i frågan om att säkerställa följsamhet mellan kompetens och arbetsuppgifternas komplexitet.

Dock ser vi att det finns utmaningar i kompetensförsörjningen där det framkommer en upplevelse av att handläggningen är högt belastad. Vilket får konsekvenser som att teamledare får lägga mer fokus på att handlägga egna ärenden snarare än att utveckla och stötta socialsekreterare. Vi ser att nämnden inrättat tjänster som seniora handläggare vilket vi ser som positivt då rekryteringsarbetet inneburit ökad erfarenhet i verksamheten.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden har allvarliga brister i handläggningen inom myndighetsutövningen för barn och unga. Vår bedömning grundas på att även om det finns riktlinjer, rutiner och en organisering av verksamheten som i huvudsak är ändamålsenlig visar vår granskning på betydande brister i efterlevnad av lag och riktlinjer på området. Till detta visar granskningen på brister i nämndens egenkontroll av verksamheten. Vi finner det också anmärkningsvärt att nämnden beslutat om mål för sin verksamhet som avviker från gällande lag.

Vi bedömer att nämnden har en tydlig organisering och ansvarsfördelning gällande handläggningsprocessens olika delar samt har rutiner och anvisningar för respektive del. Dock bedömer vi att nämnden saknar ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att handläggningsrutiner efterföljs.

Vi ser stora brister i skyndsamheten gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar och bedömer att beslutade åtgärder inte är tillräckliga.

Vid stickprover bedöms en majoritet av ärendena inte ha handlagts i enlighet med gällande bestämmelser fullt ut. Generellt noteras i flertal stickprover brister i dokumentation av hur tidigare kännedom tagits i beaktande samt hur utredningsplanering och kommunicering genomförts. Särskilt i ärenden som rör våld noteras att ställningstagande om eventuell polisanmälan inte har genomförts och dokumenterats i två av tre ärenden. När det gäller beslut noteras att vidaredelegering har skett i strid med gällande delegationsordning avseende beslut att inte inleda utredning. Vidare noteras att beslut fattats i strid med gällande lagstiftning om förbud mot delegering i fråga om beslut om stadigvarande vård och fostran.

Vi ser att förvaltningen har infört en aktgranskning under 2021 för att systematiskt utvärdera handläggningen, dock ser vi brister i arbetet där enheterna inte fullt ut arbetat med aktgranskningen och där resultatet av aktgranskningen inte har omsatts i tydliga åtgärder. Vi noterar vid våra stickprover liknande brister som redan tidigare noterats vid aktgranskningar inom förvaltningen.

Vår bedömning är däremot att nämnden har en strategi och utformade arbetssätt för att säkerställa att socialsekreterare besitter tillräcklig kompetens. Dock ser vi att det finns stora utmaningar i kompetensförsörjningen som påverkat handläggningens kvalitet och skyndsamhet. Då vi trots åtgärderna med att hyra in personal och att inrätta nya tjänster ser brister i handläggningen kopplat till skyndsamhet vill vi påpeka att kompetensförsörjningen fortsatt behöver utvecklas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att handläggning sker i enlighet med fastställda rutiner.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att följa upp och säkerställa att beslut fattas i enlighet med fastställd delegationsordning.
- Säkerställ att iakttaga brister vid egenkontroll och avvikelshantering dokumenteras och följs upp i utvecklingsarbetet.



Eskilstuna kommun

Granskning av handläggning inom barn och ungdomsvården

2023-05-31

— Säkerställ att lagens skyndsamhetskrav gällande såväl förhandsbedömningar som utredningar efterföljs.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Hackström Larsson

Kommunal revisor

Suzan Bakan

Kommunal revisor

Mikael Lind

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Bilaga: Stickprover

Förhandsbedömningar (samt skyddsbedömningar)

Ärende	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Har anmälare dokumenterats?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Framgår anledning till anmälan?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har skyddsbedömning genomförts skyndsamt?	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Framgår namn och befattning i skyddsbedömningen?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Framgår tidpunkt för skyddsbedömningen?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Framgår faktiska omständigheter för skyddsbedömning?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Har förhandsbedömning genomförts skyndsamt?	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Har tidigare kännedom beaktats?	Ja	Ja	Nej*	Ja	Ja	Nej*	Ja	Ja	Nej*	Nej*
Har barnets inställning inhämtats? Om inte, har orsak angetts?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Har ett ställningstagande gjorts?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har beslut fattats av behörig delegat?	Nej**	Nej**	Nej**	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej**
Vid förlängning av förhandsbedömning, har skäl dokumenterats?	X	X	X	X	X	X	X	Nej	X	X
Är handläggare behörig socionom?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Har återkoppling skett till anmälare?	X	Ja	X	Ja	Ja	X	Ja	X	X	Ja

* Finns utdrag på ärendehistorik men saknas beskrivning av kännedom och hur detta påverkar bedömning.

** Ej behörig delegat (socialsekreterare som vidaredelegerats av obehörig)

Utredningar (samt skyddsbedömningar)

Ärende	1	2	3	4	5	6	7	8	9*	10
Framgår anledning till utredning?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	X	Ja
Framgår vem/ vilka utredningen avser?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X	Ja
Har familjen bjudits in att delta i planering av utredning?	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	X	Nej
Har barnet fått komma till tals?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	X	Ja
Om nej, har orsak dokumenterats?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	X	Ja
Har utredning genomförts skyndsamt?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	X	Ja
Har samtycke inhämtats från vårdnadshavare?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Om nej, har kontakter enligt 11 kap 2 § dokumenterats?	X	X	X	X	X	Ja	Ja	X	X	X
Har barnets inställning inhämtats? Om inte, har orsak angetts?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Framgår faktiska omständigheter av utredning?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X	Ja
Framgår nämndens bedömning av den enskildes behov?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	X	Ja
Framgår hur utredning har genomförts?	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X	Ja
Framgår nämndens bedömning av den egna förmågan?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	X	Ja
Framgår mål för föreslagen insats?	Ja	X	X	Nej	Ja	X	Nej	X	X	X
Framgår användning av strukturerad bedömningsmetod?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	x
Har anmälningar som inkommit dokumenterats och skyddsbedömts?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X	Ja
Framgår om kommunikering genomförts?	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	X	Ja
Har beslut fattats av behörig delegat?	**	**	**	Nej***	**	**	**	**	X	**
Är handläggare behörig socionom?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vid våld, har bedömning om risk för ytterligare våld genomförts?	X	X	X	X	X	Ja	Ja	Ja	X	X
Vid kännedom om brott, har polisanmälan upprättats?	X	X	X	X	X	Nej	Nej**	Ja	X	X
Om nej, har ställningstagande att ej polisanmäla genomförts?	X	X	X	X	X	Nej	Nej**	Ja	X	X

*Felaktigt inledd utredning, barn i annan kommun

**Uppgift saknas i utredning

***Beslut om stadigvarande vård har fattats av obehörig

****Pågående polisutredning framgår av anmälan, nämns dock inte i utredning.

§ 141

KSKF/2023:237

Anmälan av kommunrevisionens granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvård

Beslut

1. Kommunrevisionens granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvård anmäls och socialnämndens svar ska redovisas till kommunfullmäktige.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av socialnämndens handläggning inom barn och ungdomsvård. Socialnämnden ska lämna svar på granskningen till kommunrevisionen.

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen
Socialnämnden

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------