



Utredningstider inom individ- och familjeomsorgen Nr 7, 2017

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-92/2017

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

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Socialnämnden
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd
Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd

Utredningstider inom individ- och familjeomsorgen

Revisorsgrupp 1 har den 17 oktober 2017 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 7/2017).

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna behöver utveckla sin styrning av handläggningsprocessen för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga genomförs inom lagstadgad tid. Även nämndernas uppföljning och analys av efterlevnaden av de lagstadgade handläggningstiderna för förhandsbedömning och utredning behöver utvecklas. Utredningstiderna har i stor omfattning legat över lagstadgad tid under flera år utan att några åtgärder har vidtagits från stadsdelsnämndernas sida. Även vissa moment i handläggningsprocessen brister och behöver utvecklas för att säkerställa en rättssäker handläggning. Det gäller främst brister om dokumentationen av utredningens planering samt av barn och ungas bästa i utredningen.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden samt till stadsdelsnämnderna Södermalm, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 17 januari 2018. Rapporten överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna har en styrning och uppföljning av handläggningsprocessen inom individ- och familjeomsorgen som säkerställer att förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga genomförs inom lagstadgad tid. Granskningen har omfattat socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Södermalm.

Stadsdelsnämnderna bedöms behöva utveckla sin styrning och uppföljning av handläggningsprocessen för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga genomförs inom lagstadgad tid. Även vissa moment i handläggningen brister och behöver utvecklas för att säkerställa en rättssäker handläggning.

Stadsdelsnämndernas uppföljning och analys av de lagstadgade övre tidsgränserna för förhandsbedömning och utredning är och har varit begränsad. Tidsgränserna har överskridits under flera år utan att några åtgärder har vidtagits från stadsdelsnämnderna sida för att förbygga långa handläggningstider. Långa handläggningstider riskerar att försämra kvaliteten i handläggningen och därmed möjligheten att skydda barnet eller den unge samt försvåra eventuella behandlingsinsatser. Dock beaktas eventuella risker och konsekvenser av långa handläggningstider för den enskilde genom att det vid behov beviljas insatser under handläggningens gång.

I granskade utredningar saknades i flertalet fall dokumentation kring utredningens planering. Planering bidrar till att utredningen blir tydlig, överskådlig och möjlig att följa för den enskilde. Den minskar den enskildes osäkerhet i förhållande till socialtjänsten. Vidare skapar en god planering förutsättningar att bedriva utredningen skyndsamt och säkerställa att den är slutförd inom fyra månader. Samtliga utredningar har dokumenterats och föregåtts av ett utredningsförfarande. Dock var dokumentationen avseende beaktandet av barnets bästa i vissa fall inte tydligt i utredningarna.

Stadsdelsnämnderna bedöms i huvudsak ha en tydlig ansvarsfördelning och organisation. Nämndernas funktioner för genomförandet av förhandsbedömning och utredning har dock periodvis hög arbetsbelastning på grund av ökade ärendemängder och hög personalomsättning. Funktionerna hinner inte genomföra förhandsbedömningen och utredningen i tid och måste prioritera utifrån hur akut ärendet är för den enskilde. Detta innebär risker både för sämre kvalitet i handläggningen och ökade handläggningstider, vilket i förlängningen kan innebära att den enskilde inte nås av tillräckliga

insatser i tid. Granskningen visar dock att nämnderna i huvudsak klarar bedömningen av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd inom ett dygn.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar rekommenderas stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Södermalm att:

- Se över och utveckla sin styrning, uppföljning och analys avseende handläggningen av barn- och ungdomsärenden för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar genomförs inom lagstadgad tid.
- Se över och utveckla arbetssätt för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar genomförs enligt lagstiftning och stadens riktlinjer. Detta avser framförallt dokumentationen av planering samt av barn och ungas bästa i utredningen.
- Säkerställa tillförlitligheten i redovisningen av utredningstider genom att se till att registrering i verksamhetssystemet sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

Socialnämnden rekommenderas att:

- Att ge kommunfullmäktige underlag till beslut om revidering av stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom individ- och familjeomsorgen, då riktlinjerna ursprungligen har antagits av fullmäktige.

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Ansvarig nämnd/styrelse.....	2
1.5	Revisionskriterier	2
1.6	Metod	2
2.	Organisation och ansvar avseende handläggningen	3
2.1	Organisation och ansvar	3
2.2	Personal och stödfunktioner	4
3.	Stadens ärendemängder och handläggningstider	5
3.1	Redovisning av ärendemängder och handläggningstider	6
3.2	Handläggningstider avseende förhandsbedömning och utredning .	8
4.	Kvalitet i handläggningen	10
4.1	Förhandsbedömning av inkommen anmälan.....	11
4.2	Utredning av barn och unga.....	12
5.	Uppföljning och analys av långa handläggningstider	15
5.1	Socialnämndens uppföljning och analys.....	15
5.2	Stadsdelsnämndernas uppföljning och analys	15
6.	Analys, slutsatser och bedömning	16
7.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	20
 Bilagor		
	Bilaga 1 Intervjupersoner	21
	Bilaga 2 Statistikuppgifter	22

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen (SoL) ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En utredning bör inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder. I Stockholms stad ligger huvuddelen av ansvaret för socialtjänsten på stadsdelsnämnderna.

För staden som helhet har andelen utredningar som pågått längre än det lagstadgade tidskravet om fyra månader i genomsnitt legat på 43,1 procent sedan 2011¹. Rädda Barnen har uppmärksammat att långa handläggningstider kan innebära stora påfrestningar på barn och föräldrar samt i förlängningen ökade kostnader för samhället. Det riskerar även att urholka barn och ungas förtroende för rättsväsendet och vuxenvärlden. Vidare riskerar långa handläggningstider att påverka kvaliteten i utredningar och försvåra eventuella behandlingsinsatser. Det är därför viktigt att utredningar och förhandsbedömningar bedrivs skyndsamt och inom lagstiftningens tidskrav.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna har en styrning och uppföljning av handläggningsprocessen inom individ- och familjeomsorgen som säkerställer att förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga genomförs inom lagstadgad tid.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna en tydlig ansvarsfördelning och organisation vad gäller hanteringen av inkomna ärenden samt genomförandet av utredningar?
- Har nämnderna rutiner och arbetssätt för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar genomförs skyndsamt?
- Följer och analyserar nämnderna systematiskt tidsgränserna och vidtar åtgärder för att förebygga långa handläggningstider?

¹ Socialtjänstrapport 2016 (Dnr 3.1.1-200/2017)

- Beaktar nämnderna risker och konsekvenser vid långa handläggningstider för att säkerställa den enskildes behov av insatser?

1.3 Avgränsning

Handläggningsprocessen avseende barn- och ungdomsärenden kan delas upp i fem delprocesser: aktualisera och förhandsbedöma, utreda och bedöma, besluta, utforma och genomföra uppdrag samt följa upp insatser. Granskningen är avgränsad till handläggningsprocessen avseende förhandsbedömning, utredning och beslut gällande barn och unga upp till 18 år.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Södermalm, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier tillämpas i granskningen:

- Regeringens proposition 2012/13:10 – Stärkt stöd och skydd för barn och unga
- Socialtjänstlag (2001:453), 11 kap.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6)
- Riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom individ och familjeomsorgen (oktober, 2014)

Revisionskriterierna beskrivs mer ingående löpande i rapporten.

1.6 Metod

Stadsdelsnämndernas ärendemängder beror i huvudsak på socio-ekonomiska faktorer och befolkningsmängd. Urvalet av nämnder har därför, utöver ärendemängd och andel utredningar som pågått längre än fyra månader, baserats på dessa faktorer.

Granskningen har genomförts genom:

- Genomgång av styrande dokument såsom övergripande policydokument och riktlinjer för handläggningen.

- Genomgång av statistik avseende ärendemängder och handläggningstider samt övrig statistik relevant för granskningen.
- Intervjuer med socialförvaltningen utifrån dess ansvar att samordna och följa upp stadens socialtjänstverksamhet.
- Intervjuer med chefer och handläggare med ansvar för barn- och ungdomsärenden inom stadsdelsförvaltningarna.
- Aktgranskning avseende 10 inkomna ärenden per nämnd, från anmälan till avslutad utredning. Granskningen har även omfattat 15 förhandsbedömningar per nämnd där beslut fattats att inte inleda utredning under 2017.
- Verifiering av den senaste socialtjänstrapportens statistiska underlag. Sammantaget 32 utredningar som enligt rapportens underlag har pågått i mer än 4 månader har granskats mot stadsdelsnämndernas registrering i verksamhets-systemet.

Intervjupersoner framgår av bilaga 1. Granskningen har genomförts av Martin Andersson och Erik Lindgren på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2. Organisation och ansvar avseende handläggningen

2.1 Organisation och ansvar

Socialnämnden har en samordnande och övergripande roll avseende stadens socialtjänst. Socialförvaltningen utarbetar riktlinjer för handläggningen avseende stadens socialtjänst och ska följa upp stadens samlade socialtjänstverksamhet². Nämndens samordning omfattar bl. a. utbildning i metoder, Barns behov i centrum (BBIC)³ och riktlinjer.

Riktlinjerna avseende handläggningen av barn- och ungdoms-ärenden antogs ursprungligen av socialnämnden och kommunfullmäktige 2009. Riktlinjerna reviderades 2014 och det är enligt socialförvaltningen den versionen som används i stadens socialtjänst. Revisionskontoret noterar att 2014 års reviderade version inte har behandlats av varken socialnämnden eller kommunfullmäktige.

² Socialnämndens reglemente (2017:2)

³ BBIC beskriver ett arbetssätt som är anpassat efter socialtjänstens regelverk. Det är framtaget för socialtjänstens myndighetsutövning och ska stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn och unga. BBIC utgår från barnets behov och ger den sociala barn- och ungdomsvården en enhetlig och evidensbaserad struktur för handläggning, genomförande och uppföljning.

Enligt socialförvaltningen reviderades riktlinjerna med anledning av att flera lagändringar och behövdes implementeras omgående. Utöver att ändra laghänvisningarna gjordes inga andra ändringar i riktlinjerna. Därför gjordes bedömningen riktlinjerna inte behövde bli föremål för ett nytt beslut av nämnden.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för ledning av socialtjänsten inom sitt geografiska område och för de uppgifter som enligt lag ankommer en socialnämnd⁴. Stadsdelsnämndernas utredningsenheter är uppdelade i grupper, vanligtvis utifrån ålderskategorier.

Södermalms stadsdelsnämnd har en mottagningsenhet som tar emot inkomna anmälningar i barn- och ungdomsärenden samt genomför skyddsbedömning och förhandsbedömning. Mottagningsenheten remitterar ansökningar samt anmälningar avseende pågående ärenden till utredningsenheten där vidare fördelning sker till respektive utredningsgrupp. Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd har delat upp individ- och familjesorgen i två avdelningar, varav en hanterar barn- och ungdomsärenden. Mottagnings- respektive utredningsfunktionen är uppdelad i egna enheter.

Hässelby-Vällingby och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnder har organiserat mottagning och utredning som egna grupper inom respektives barn- och ungdomsenhet. Hägersten-Liljeholmen genomförde en genomlysning av barn- och ungdomsenheten under våren 2017 med anledning av att enheten under några år haft större budgetunderskott och att tidigare åtgärder inte gett önskat resultat. Även enhetens långa utredningstider uppges ha varit en faktor. Genomlysningen har resulterat i en organisationsförändring för enheten.

2.2 Personal och stödfunktioner

Personalomsättningen bland socialsekreterare har varit och är periodvis ett problem för stadsdelsnämnderna. Med anledning av ett uppdrag i budget 2015 har kommunstyrelsens tagit fram en handlingsplan för att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare och biståndshandläggare. Planen omfattar förbättringsförslag inom områden som kompetensutveckling, ledarutveckling, introduktionsprogram, mentorskap, administrativa uppgifter för chefer och handläggare. Enligt planen ska socialförvaltningen, äldreförvaltningen och stadsledningskontoret på olika sätt stödja stadsdelsförvaltningarna i detta arbete under åren 2016-2018. Socialförvaltningen gör

⁴ Stadsdelsnämndernas reglemente (2016:17)

detta bl. a. genom introduktionsutbildningar för nyanställda, förstärkningsteam för barn och unga samt chefsnätverk osv.⁵ Alla stadsdelsnämnder utom Södermalm uppger i sina verksamhetsplaner att implementeringen av stadens handlingsplan med att förbättra arbetssituationen för socialsekreterare fortsätter under 2017. Hägersten-Liljeholmen har tagit fram en lokal version av planen.

Samtliga nämnder har någon form av administrativ funktion som stödjer personalen. Det administrativa stödet uppges främst vara riktat till chefer och mer begränsat till socialsekreterare. Södermalm och Hässelby-Vällingby håller på att skapa egna administrativa enheter som stöd för både chefer och socialsekreterare. I Enskede-Årsta-Vantör finns administrativt stöd för både chefer och socialsekreterare på utredningsenheten. På mottagningsenheten har det inrättats en tillfällig administrativ tjänst på grund av hög arbetsbelastning.

Vidare har samtliga stadsdelsnämnder någon form av introduktionsprogram och mentorsprogram för socialsekreterarna. Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör har inrättat flera särskilda mentorstjänster och för övriga nämnder ingår det som ett uppdrag för ett antal erfarna socialsekreterare. Dock finns det ingen mentors-tjänst inom mottagningsfunktionen i Enskede-Årsta-Vantör. Enligt de intervjuade upplevdes utredningsfunktionens mentorers uppdrag därtill inte vara tydligt och kännedomen om introprogrammet vara svagt. Samtliga nämnder utom Södermalm har en BBIC- eller paraplysamordnare⁶ för att stödja socialsekreterarna kring frågor som rör BBIC och verksamhetssystemet. Södermalm har ett system där socialsekreterarna stödjer varandra i dessa delar.

3. Stadens ärendemängder och handläggningstider

Socialtjänsten får kännedom om missförhållande avseende barn och ungdomar genom anmälningar från myndigheter, organisationer, enskilda och tjänstemän inom andra enheter inom förvaltningen. Stadsdelsnämndernas socialtjänst ska slutföra skyddsbedömningar samma dag eller senast dagen efter⁷, förhandsbedömningar inom 14

⁵ Socialnämndens tertialrapport 2 2017

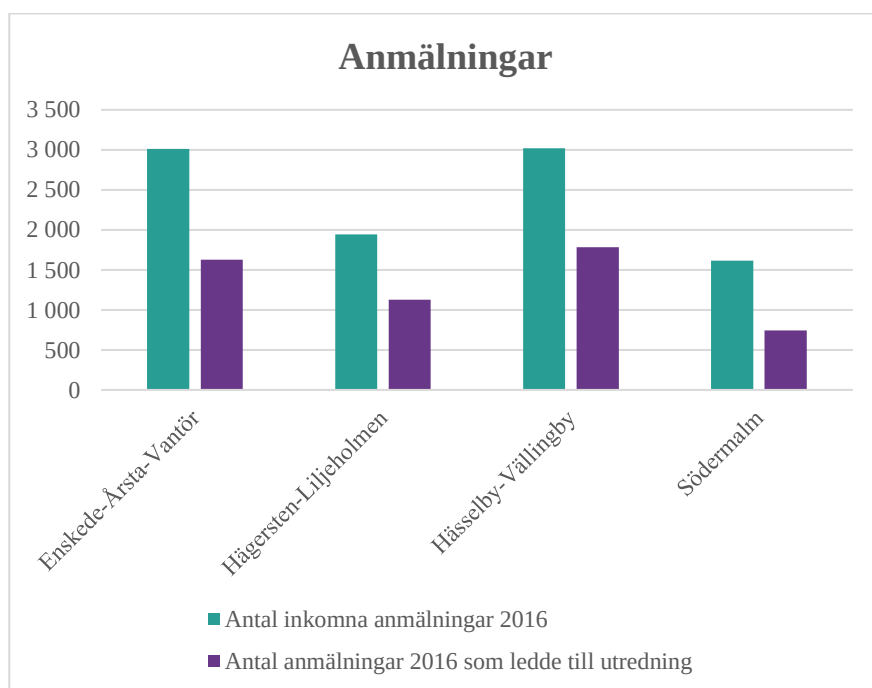
⁶ Förvaltningarnas samordningsfunktion för socialtjänstens verksamhetssystem Paraplyet

⁷ Prop. 2012/13:10 s. 60

dagars och utredningar inom fyra månader⁸. Antalet anmälningar och andelen inledda utredningar ger en bild av ärendemängden inom den sociala barn- och ungdomsvården som nämnden är skyldig att hantera inom ramen för myndighetsutövningen. Nämnderna hanterar även ansökningar från barn och deras vårdnadshavare vilket alltid ska leda till utredning. Socialnämnden redogör varje år för inkomna anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa, anmälningar som leder till utredning samt hur många utredningar som går över det lagstadgade tidskravet om fyra månader.

3.1 Redovisning av ärendemängder och handläggningstider

I tabellerna nedan redovisas översiktligt statistik per stadsdelsnämnd bl. a. gällande inkomna anmälningar och utredningstider.

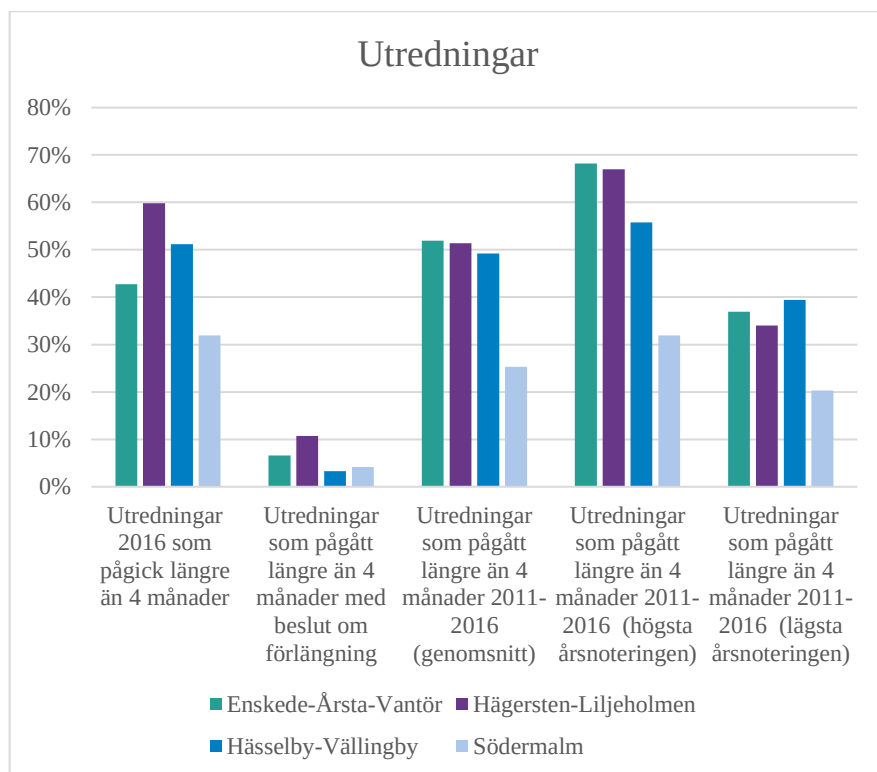


Källa: Socialtjänstrapporten 2016 (för specifik redovisning se bilaga 2)

Antalet anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa till stadens socialtjänst har ökat de senaste åren, både i faktiska tal och i relation till befolkningsökningen. År 2016 inkom 22 219 anmälningar till stadens stadsdelsnämnder avseende barn, vilket var en ökning med cirka 101 procent sedan mätningarnas start 2011. Detta motsvarar en genomsnittlig årlig ökning med 20 procent. Av antalet inkomna anmälningar 2016 ledde cirka 55 procent till utredning. I statistiken ingår ensamkommande barn som kommer till

⁸ Socialtjänstlagen 11 kap. 1a och 2 §

Sverige och söker asyl och där Migrationsverket anvisar staden som ansvarig för barnets behov av boende och annat stöd.



Källa: Socialtjänstrapporten 2016 (för specifik redovisning se bilaga 2)

För staden som helhet har andelen utredningar som pågått längre än de lagstadgade fyra månaderna i genomsnitt legat på 43,1 procent sedan 2011. I den senaste mätningen 2016 förekommer variationer bland stadsdelsnämnderna mellan 10,7 procent och 59,8 procent av utredningarna som pågått längre än den lagstadgade tiden. Det sker ingen central uppföljning och redovisning avseende hur stadsdelsnämnderna lever upp till socialtjänstlagens krav om att genomföra en förhandsbedömning inom 14 dagar.

3.1.1 Registrering i verksamhetssystemet

På några förvaltningar har det lyfts att de uppgifter som redovisas i socialtjänstrapporten inte är helt tillförlitliga samt att de intervjuade inte känner igen sig i bilden av att en så hög andel utredningar av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd går över tiden. Med anledning av vad som framkom under intervjuerna har en särskild verifiering gjorts avseende socialtjänstrapportens statistiska underlag. Sammantaget 32 utredningar som enligt rapportens underlag har pågått i mer än 4 månader har granskats mot stadsdelsnämndernas registrering i verksamhetssystemet.

Verifieringen visar att underlaget i samtliga fall stämmer överens med den information som finns registrerad i verksamhetssystemet. Enligt de intervjuade kan avvikelserna i förekommande fall bero på att registrering i verksamhetssystemet i vissa fall sker senare än när beslutet fattades om att avsluta utredning. Revisionskontorets aktgranskning bekräftar att detta skett i vissa ärenden. Stadsdelsnämnderna har valt olika hantering av vilken funktion som registrerar beslut i systemet. I Hägersten-Liljeholmen och Hässelby-Vällingby ansvarar biträdande enhetschefer för registrering av beslut. I Enskede-Årsta-Vantör och Södermalm sker registreringen av socialsekreterarna själva. De intervjuade uppgav att socialsekreterarnas registrering inte alltid prioriterades vid hög arbetsbelastning. Vidare finns möjligheten att ”bakåtdatera” en utredning upp till en månad i verksamhetssystemet. Enligt uppgift ingår det i kulturen på vissa förvaltningar att bakåtdatera medan det på andra förvaltningar inte gör det. Benägenheten att bakåtdatera uppges även variera mellan olika socialsekreterare på samma förvaltning.

3.2 Handläggningstider avseende förhandsbedömning och utredning

Revisionskontoret har gjort en aktgranskning avseende stadsdelsnämndernas handläggningstider. Aktgranskningen har omfattat 40 ärenden från inkommen anmälan, förhandsbedömning och till avslutat utredning. Vidare har granskningen även omfattat 60 förhandsbedömningar med beslut om att *inte inleda* utredning.

Granskningen visar att stadsdelsnämndernas i allt väsentligt klarar lagkravet om att genomföra bedömningen av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd inom 24 timmar. I något enskilt fall har den överskrids med en till två dagar i Hägersten-Liljeholmen och Hässelby-Vällingby. Granskningen av genomförda förhandsbedömningar visar att stadsdelsnämnderna inte helt lever upp till lagkravet om 14 dagar.

När det gäller förhandsbedömningar med beslut om att *inte inleda* utredning klarar samtliga stadsdelsnämnder tidsgränsen i mindre än hälften av fallen utom Hägersten-Liljeholmen som endast klarar den i något enskilt fall. Vid beslut om att *inleda* utredning klarar stadsdelsnämnderna tidsgränsen i något fler än hälften av fallen. Granskningen visar att tiden mellan beslut om att inleda utredning och första utredningsåtgärd kunde uppgå allt mellan en dag och tre månader. I flera fall var det inte helt tydligt i utredningsunderlaget när första åtgärd vidtogs. När det gäller andel avslutade utredningar inom de lagstadgade fyra månaderna avslutades mindre än hälften inom tidskravet.

Samtliga förvaltningar har uppgivit att orsaken till att de inte klarar de lagstadgade handläggningstiderna är periodvis hög arbetsbelastning inom såväl mottagnings- som utredningsfunktionerna. I Enskede-Årsta-Vantör, Hässelby-Vällingby och Södermalm har arbetsbelastningen stabiliserats inom utredningsfunktionerna medan den fortfarande är hög inom mottagningsfunktionerna. Hägersten-Liljeholmen är osäkra på varför de inte klarar de lagstadgade tiderna i högre grad. Förvaltningen konstaterar själva att det inte beror på arbetsbelastning, nyanställningar eller antalet ensamkommande barn, då de inom dessa områden inte avviker från övriga stadsdelsnämnder. Dock framkommer en viss diskrepans i intervjuerna, vilka indikerar på en högre arbetsbelastning i mottagningsgruppen än i utredningsgrupperna.

Den höga arbetsbelastningen uppges bero på flera faktorer dels på att ärendemängden har ökat de senaste åren dels på att personalomsättningen har varit hög under perioder. Detta leder till att enheterna anlitar konsulter eller att tjänster är vakanta under perioder. Vidare är det och har varit svårt att få tag i erfaren personal, vilket har fått till följd att nämnderna har anställt nyexaminerade socio-nomer. Det kräver mer resurser i form av handledning samtidigt som nya oerfarna socialsekreterare varken kan eller ska hantera lika många ärenden som erfarna socialsekreterare under introduktionsperioden.

Enligt de intervjuade blir konsekvensen av hög arbetsbelastning arbetsanhopning, både på mottagnings- och utredningsfunktionerna. Arbetsbelastningen leder till att ärenden läggs på hög då akuta förhandsbedömningar och utredningar behöver prioriteras. Ingen stadsdelsnämnd har någon särskild rutin för denna prioritering. Skyddsbedömningen görs direkt och förhandsbedömningar som rör våld prioriteras framför andra ärenden, övriga ärenden hanteras efterhand i mån av tid. Detta innebär att det kan ta en viss tid innan ett ärende tilldelas en socialsekreterare, allt från någon vecka upp till en månad.

Vid beslut om att *inleda* utredning lämnas ärenden över till utredningsfunktionen. Vid arbetsanhopning sker nästa prioritering av akuta ärenden av biträdande enhetschefer innan ärendefördelningen sker till socialsekreterarna. När socialsekreterarna får ärendena tvingas även de göra en bedömning av hur akut det är och när det krävs en första utredningsåtgärd. Vid hög arbetsbelastning kan det därför gå en tid innan utredningen påbörjas. Revisionskontorets aktgranskning, som bland annat omfattade tiden mellan beslut om

att inleda utredning och när den första utredningsåtgärden initierades, bekräftar denna bild.

Utredningstiden påbörjas när beslut om att inleda utredning fattas. I intervjuerna framkom att socialsekreterarna många gånger hinner med insamlandet av uppgifter, bedömning av behovet av insatser och ibland kommunicering av resultatet inom fyra månader. Det vill säga att det framförallt är dokumentationen av utredningen de inte hinner med inom det lagstadgade tidskravet. Vidare uppger de intervjuade att de inte ser betydande risker med att långa handläggningstider skulle leda till att barn och unga inte får den hjälp de är i behov av. Deras behov säkerställs genom att stadsdelsnämnderna kan bevilja insatser under förhandsbedömningen eller utredningens gång. Revisionskontorets aktgranskning bekräftar att insatser vid flera tillfällen beviljats under utredningarnas gång.

Stadsdelsnämnderna har i varierande grad vidtagit åtgärder som direkt syftar till att korta handläggningstider. I perioder har stadsdelsnämnderna tagit in konsulter för att täcka upp för bristen på socialsekreterare. Enskede-Årsta-Vantör ser över hur utredningsarbetet kan effektiviseras, till exempel genom att socialsekreterarna träffar familjer mer sammanhängande. Hägersten-Liljeholmens omorganisation har enligt de intervjuade delvis initierats på grund av långa utredningstider.

4. Kvalitet i handläggningen

Handläggningsprocessen avseende barn- och ungdomsärenden kan delas upp i fem delprocesser: aktualisera och förhandsbedöma, utreda och bedöma, besluta, utforma och genomföra uppdrag samt följa upp insatser.

Revisionskontorets aktgranskning, som introducerades i det föregående avsnittet, inriktades även mot kvaliteten i handläggningen, d.v.s. vad som ska göras inom ramen för den lagstadgade handläggningstiden för förhandsbedömning och utredning. Handläggningen styrs av socialtjänstlagen, Socialstyrelsens föreskrifter⁹ samt av stadens riktlinjer¹⁰. Stadens socialtjänst ska, enligt riktlinjerna, använda BBIC som är Socialstyrelsens struktur för handläggning, genomförande och uppföljning. I BBIC finns ett dokumentationsstöd

⁹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6)

¹⁰ Riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom individ och familjeomsorgen (oktober 2014)

som är framtaget för att underlätta dokumentationen i ett ärende och öka rättssäkerheten. Det utgår från aktuellt regelverk och beskriver den information som ska dokumenteras. Det finns även stöd för att underlätta samverkan med andra professioner inom hälso- och sjukvård, tandvård, förskola och skola. Aktgranskningen har omfattat stöddokumentet: Anmälan eller information på annat sätt (bl.a. skyddsbedömning och förhandsbedömning), utredningsplan samt beslutsunderlag.

4.1 Förhandsbedömning av inkommen anmälan

Stadsdelsnämnderna ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden¹¹. Detta innebär att nämnden ska göra en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte, d.v.s. genomföra en förhandsbedömning. BBIC-dokumentet ”Anmälan eller information på annat sätt” ska bl.a. innehålla uppgifter om när informationen inkom, vem anmälan eller informationen avser, anmälare eller uppgiftslämnare och innehållet i anmälan. Vidare ska dokumentet innehålla bedömning om barnet eller den unges behov av omedelbart skydd och när bedömningen är gjord, d.v.s. skyddsbedömningen. Inom ramen för förhandsbedömningen ska det bl. a. framgå vilka faktiska omständigheter som ligger till grund för nämndens bedömning, tidigare åtgärder, anmälningar och utredningar. Förhandsbedömningen ska även vara undertecknad av den delegat som har rätt att ta beslut om att *inleda* alternativt *inte inleda* utredning.

4.1.1 Iakttagelser

När det gäller beslut om att *inte inleda* utredning visar aktgranskningen att stadsdelsnämnderna i huvudsak uppfyller kvalitetskraven. Stadsdelsnämnderna har i samtliga fall gjort en bedömning av barnets behov av omedelbart skydd. Faktiska omständigheter och händelser som ligger till grund för nämndens bedömning framgick i några fall inte tydligt i Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör. I något fall i Södermalm, och i några fall i Hägersten-Liljeholmen, framgick tidigare anmälningar och åtgärder inom socialtjänsten inte helt tydligt. Samtliga nämnder uppfyller de formella kraven avseende ställningstagandet om att inte inleda utredning. I Södermalms stadsdelsnämnd har i några fall beslutet om att inte inleda utredning fattats av socialsekreterare. Enligt nämndens delegationsordning är det ett beslut som ska fattas av som lägst biträdande enhetschef.

¹¹ Socialtjänstlagen 11 kap. 1 §

Aktgranskningen av förhandsbedömningar som har lett till beslut om att *inleda* utredning visar att stadsdelsnämnderna inte helt uppfyller kvalitetskraven. Samtliga nämnder har gjort en bedömning av behovet av omedelbart skydd. Däremot är det bl.a. inte tydligt om anmälare har fått bekräftelse på att anmälan har tagits emot av socialtjänsten alternativt skälet till att bekräftelse inte har givits. Faktiska omständigheter och händelser som ligger till grund för nämndens bedömning framgick inte tydligt i några fall i Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör. Vidare framgick i samtliga nämnder i något fall inte datum för kontakt och vilka som kontaktats under förhandsbedömningen tydligt. I några fall är det även inte tydligt vilka som har underrättats om beslutet att inleda utredning. I flertalet fall framgick inte tydligt om och när återkoppling av beslutet skett alternativt att det inte skett och varför. Samtliga nämnder uppfyller de formella kraven avseende ställningstagandet om att inleda utredning. I Södermalm och Enskede-Årsta-Vantör saknades dock i några fall undertecknade beslut om att inleda utredning.

4.2 Utredning av barn och unga

Utredning enligt socialtjänstlagen bygger på frivillig grund och ska ske i samråd med den enskilde efter att en ansökan eller anmälan inkommit. Med utredning avses både processen att samla in uppgifter och själva dokumentationen av den, vilket omfattar att dokumentera relevanta uppgifter om vad som framkommit i utredningen samt en analys och bedömning av behovet av insatser i ett samlat beslutsunderlag.

Utredningen bör inledas med en planering av hur den är tänkt att bedrivas och vad som ska undersökas. Planeringen bör göras i nära samråd med barnet eller den unge och dess vårdnadshavare. Det bör framgå när och hur samtal och möten ska äga rum med barnet eller den unge enskilt eller tillsammans med dess vårdnadshavare samt med övriga. Datum för de olika utredningssamtalen bör fastställas så tidigt som möjligt.¹² Enligt stadens riktlinjer ska planeringen dokumenteras i "BBIC-utredningsplan". De intervjuade uppger att detta inte längre är ett absolut krav och kommer därför att ändras vid nästa revidering av riktlinjerna. Vissa stadsdelsnämnder har tagit fram en förenklad utredningsplan som har stämts av med socialförvaltningen.

¹² Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6)

Enligt stadens riktlinjer ska de uppgifter som framkommer i utredningen och som är relevanta utifrån utredningens frågeställningar dokumenteras i dokumentet "BBIC-Utredning". Dock har enligt uppgift även detta förändrats. Numera ska dokumentationen av utredningen ske direkt i BBIC-beslutsunderlag. I beslutsunderlaget ska det bl.a. framgå vilka övervägande som ligger till grund för nämndens beslut, barnets eller den unges och vårdnadshavarnas uppfattning om barnets eller den unges behov samt hur dessa kan tillgodoses.

Beslutsunderlaget ska bl.a. innehålla uppgifter om när utredningens inleddes, innehållet i aktualiseringen och utredningens frågeställningar. Vidare ska det framgå när och hur samtal och möten har ägt rum med barnet enskilt, tillsammans med vårdnadshavare eller någon annan. Det ska även framgå hur möten och samtal har utformats så att barnet har givits goda förutsättningar att framföra sina åsikter. Alternativt hur barnets inställning har klarlagts på annat sätt. Vidare ska relevanta uppgifter om vad som är känt om tidigare anmälningar, tidigare eller pågående utredningar eller insatser framgå. Även vad känt om insatser från andra huvudmän. Det ska vidare även framgå analys och bedömning av den enskildes behov samt förmåga att själv tillgodose sina behov eller möjligheten att få dem tillgodosedda på annat sätt. Även målet med förslagna insatser kopplat till hur barnets bästa har varit avgörande ska framgå. Av ett beslutsunderlag ska det även framgå vad som har beslutats, d.v.s. en beslutsmening och en beslutsmotivering.

Om en utredning inte kan avslutas inom de lagstadgade fyra månaderna ska nämnden fatta beslut om att förlänga utredningstiden om det finns s.k. godtagbara skäl¹³. Till godtagbara skäl räknas till exempel väntan på polisutredning eller intyg från någon annan huvudman. Hög arbetsbelastning eller personalomsättning räknas inte som godtagbara skäl¹⁴.

4.2.1 Iakttagelser

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte helt uppfyller de kvalitetskrav som ställs i föreskrifter och riktlinjer. Nedan framgår de viktigaste iakttagelserna.

För samtliga nämnder är det svårt att i barnets akt finna spår av hur utredningen har planerats, då det i flertalet fall saknas utredningsplan eller annan dokumentation kring utredningens planering. I de fall det fanns utredningsplaner var de bristfälliga. Bl.a. framgår inte

¹³ Socialtjänstlagen 11 kap. 2 §

¹⁴ Prop. 2012/13:10 s. 59-60

hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter.

Det framkom i intervjuerna att en dokumenterad utredningsplanering inte prioriterades, utan att planeringen i flera fall gjordes tillsammans med barnet och familjen på "whiteboard" eller motsvarande och sedan antecknades eller fotograferades av socialsekreteraren. Flera socialsekreterare uttryckte att utredningsplanen var onödig eller omständlig att använda sig av. Bedömningen av vikten av planens användning skiljer sig i vissa fall mellan olika nivåer på förvaltningarna, det vill säga mellan olika nivåer av chefer alternativt mellan socialsekreterare och chefer.

Granskningen visar i huvudsak att samtliga beslut om att avsluta utredning, med eller utan insats, har föregåtts av en utredning och dokumenterats i "BBIC-beslutsunderlag". I Södermalms stadsdelsnämnd saknades beslutsunderlag i ett fall i barnets akt. I utredningen framgick i något enskilt fall inte när och hur samtal och möten har ägt rum med barnet enskilt eller tillsammans med vårdnadshavare i Enskede-Årsta-Vantör och Hässelby-Vällingby. I samtliga stadsdelsnämnder framgick det i mindre än hälften av fallen inte tydligt hur möten och samtal utformats så att barnet gavs goda förutsättningar att framföra sina åsikter. Inte heller hur barnets eller den unges inställning i förekommande fall så långt som möjligt hade klarlagts på annat sätt.

När det gäller analys och bedömning av den enskildes behov samt förmåga att själv tillgodose sina behov eller möjligheten få dem tillgodosedda på annat sätt framgick det i huvudsak tydligt, förutom i något enskilt fall i Södermalm och Hässelby-Vällingby. Att målet med förslagna insatser ska vara kopplat till hur barnets bästa har varit avgörande var inte helt tydligt i några fall för samtliga stadsdelsnämnder. Endast för en liten andel av de utredningar som hade pågått över fyra månader fanns förlängningsbeslut i akt. Samtliga förlängningsbeslut hade dock enligt revisionskontorets bedömning fattats på korrekta grunder.

5. Uppföljning och analys av långa handläggningstider

5.1 Socialnämndens uppföljning och analys

Socialnämnden ansvarar för att övergripande följa upp stadens socialtjänstverksamhet. När det gäller handläggningen avseende barn och unga omfattar uppföljningen främst en redogörelse av området i socialtjänstrapporten och i socialtjänstinspektörernas temagranskningar.

Socialtjänstrapporten är en stadsövergripande rapport socialnämnden årligen tar fram, vilken redovisar statistikuppgifter samt följer och analyserar stadens socialtjänsts utveckling över tid. Rapporten redovisar bl.a. uppgifter angående antal inkomna anmälningar om barn som far illa eller riskerar att fara illa, inledda utredningar och utredningstider per stadsdelsnämnd. Det redogörs för tänkbara orsaker bakom det ökade antalet anmälningar till stadens socialtjänst. Dock görs i arbetet med att ta fram rapporten ingen stadsövergripande analys av orsakerna till varför utredningstiderna i staden har legat högt under perioden. Rapporten understryker dock att handlingsplanen för en förbättrad arbetssituation för socialekreterare och biståndshandläggare har tagits fram med syfte att skapa bättre möjligheter för yrkesgrupperna att utföra ett gott arbete. Rapporten behandlas i socialnämnden och överlämnas sedan till stadsdelsnämnderna för kännedom.

Socialnämndens socialtjänstinspektörer följer upp och granskar handläggningen av barn- och ungdomsärenden. Inspektörernas uppgift är att granska verksamheter inom stadens individ- och familjeomsorg ur ett brukarperspektiv med avseende på kvalitet och rätts-säkerhet för den enskilde. Efter varje granskning sker återkoppling till de granskade verksamheterna och en rapport lämnas till socialnämnden. I vissa fall omfattar socialtjänstinspektörernas granskningar handläggningstider inom ramen för större teman.

5.2 Stadsdelsnämndernas uppföljning och analys

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte har följt upp eller analyserats handläggningstiderna i samband med nämndernas verksamhetsberättelser för 2016 och tertialrapporter under 2017. Hägersten-Liljeholmen och Södermalm har med handläggningstider i väsentlighet- och riskanalysen respektive internkontrollplanen för

2017. Resultatet avseende kontrollmomenten avseende handläggningstider i Hägersten-Liljeholmens internkontrollplan för 2016 påvisade inga avvikelser, trots att nämnden i flera år haft en hög andel utredningar som gått över tiden. Utöver Hägersten-Liljeholmens organisationsförändring har stadsdelsnämnderna inte fattat några beslut om åtgärder med anledning av långa handläggnings-tider.

Föregående års socialtjänstrapport har inte varit uppe på stadsdelsnämndernas möten under 2016. Vid granskningstillfället hade den senaste socialtjänstrapporten varit uppe som ett anmälnings-ärende på Hägersten-Liljeholmens och Hässelby-Vällingbys nämndmöten. För övriga nämnder har den inte anmälts.

Enligt stadsdelsförvaltningarna sker ingen uppföljning av hur väl tidsgränsen för skyddsbedömning klaras av. Det uppges inte finnas något behov av det då alla skyddsbedömningar alltid görs samma dag eller senast dagen efter om ärenden inkommer sent på dagen. Alla stadsdelsnämnder utom Hässelby-Vällingby följer aggregerat upp andelen förhandsbedömningar genomförda inom det lagstadgade tidskravet på enhets- eller gruppnivå. Uppföljningen rapporteras inte uppåt i organisationerna. Enligt uppgift är det inte möjligt att ta fram statistikuppgifter om handläggningstider avseende förhandsbedömningar ur verksamhetssystemet. Därför för förvaltningarna sidoordnad statistik kring detta. Ingen stadsdelsnämnd följer regelbundet och aggregerat upp utredningstiderna på enhetsnivå. Enskede-Årsta-Vantör och Hässelby-Vällingbys avdelningschefer samt Södermalms enhetschef uppges hämta uppgifter om utredningstiderna från verksamhetssystemet vid behov. I samtliga stadsdelsnämnder har närmsta chef regelbunden individuell ärendeuppföljning med socialsekreterarna.

6. Analys, slutsatser och bedömning

Det är en viktig rättssäkerhetsfråga att förhandsbedömningar och utredningar görs inom den tid lagstiftaren angivit. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har framhållit att det är en allvarlig brist att förhandsbedömningar och utredningar inte slutförs inom lagstadgad tid samt att den lagstadgade tiden ska ses som en yttre gräns för hur lång tid ett ärende får ta. Myndigheten har uttalat att långa handläggningstider kan innebära att barns rättigheter inte tillgodoses och

att detta kan få svåra följder för det enskilda barnet¹⁵. Det är angeläget att handläggningen bedrivs skyndsamt för att barn och unga i tid ska kunna ta del av nödvändiga insatser. Långa handläggningstider riskerar att försämra kvaliteten i handläggningen och därmed möjligheten att skydda barnet eller den unge samt försvåra eventuella behandlingsinsatser. Vidare finns det risk för att förtroendet för socialtjänstens myndighetsutövning skadas, då långa handläggningstider kan orsaka stora påfrestningar på barn och föräldrar.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i huvudsak klarar tidskravet när det gäller bedömningen av barnet eller den unges behov av omedelbart skydd inom ett dygn. Dock har nämnderna svårt att klara de lagstadgade tidskraven avseende förhandsbedömning och utredning. Socialnämnden följer upp stadsdelsnämndernas ärendemängder och utredningstider i en särskild socialtjänstrapport. Uppföljningen omfattar inte i vilken utsträckning stadsdelsnämnderna klarar förhandsbedömningar inom det lagstadgade tidskravet om 14 dagar. Enligt de intervjuade är verksamhetssystemet i dagsläget begränsat i det avseendet. För staden som helhet har andelen utredningar som pågått längre än de lagstadgade fyra månaderna i genomsnitt legat på 43,1 procent sedan mätningarnas start 2011. Samma period har Hägersten-Liljeholmen överskridit utredningstiden i genomsnitt i 51,4 procent av utredningarna. Motsvarande siffror för Enskede-Årsta-Vantör är 51,9 procent, 49,2 procent för Hässelby-Vällingby och 25,3 procent för Södermalm. För utredningar som pågår längre än fyra månader ska beslut fattas om förlängning enligt lagkrav. Det sker endast i undantagsfall.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i begränsad utsträckning systematiskt följer och analyserar tidsgränserna och vidtar åtgärder för att förebygga långa handläggningstider. Rapporteringen till nämnderna avseende hur väl de lever upp till de lagstadgade tidskraven för förhandsbedömning och utredning är begränsad. Ärendevolymer och utredningstider har redovisats i socialnämndens socialtjänstrapport sedan 2011. I rapporten sker dock ingen stadsövergripande analys av varför utredningstiderna inte klaras i högre utsträckning, utan den redogör endast för skillnader mellan stadsdelsnämnderna. Ingen behandling har skett av rapporten på stadsdelsnämndernas möten under 2016. Detta trots att utredningstiderna i stor utsträckning har överskridits under flera år.

¹⁵ ”Tar socialtjänsten sitt ansvar för barn och unga? Hantering av anmälningar och genomförande av utredningar” (IVO, 2014)

På vissa förvaltningar råder en osäkerhet kring tillförlitligheten i den statistik socialnämndens rapport redovisar avseende utredningstider i barn- och ungdomsärenden. Revisionskontorets granskning av underlaget indikerar dock på att statistiken är korrekt utifrån den information som finns registrerad i verksamhetssystemet. För att rapportens statistik ska återspegla de faktiska utredningstiderna och på så vis kunna utgöra ett tillförlitligt underlag för beslut avseende verksamhet och organisation är det av vikt att registrering sker enhetligt och korrekt.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i huvudsak har en tydlig ansvarsfördelning och organisation när det gäller hanteringen av inkomna ärenden och av utredningsprocessen. Respektive nämnd har en särskild funktion för förhandsbedömning respektive utredning. Dock visar granskningen att mottagnings- och utredningsfunktionerna periodvis har en hög arbetsbelastning med anledning av ökade ärendemängder och hög personalomsättning. Detta kan få negativa följder för kvaliteten i handläggningen och medföra svårigheter att hålla de lagstadgade tiderna. Den prioritering mottagnings- och utredningsfunktionerna måste göra vid stora ärendemängder utifrån hur akut ett ärende är medför risker. Prioriteringen kan vara felaktig och medföra att barnet och familjen inte nås av tillräckliga insatser i tid. Vidare ska den som är föremål för utredning inte vara det längre än nödvändigt då det riskerar att sätta rättssäkerheten ur spel och minska förtroendet för stadens socialtjänst. Stadsdelsnämnderna behöver med anledning av riskerna se över arbetssätt för att säkerställa skyndsam handläggning av förhandsbedömningar och utredningar.

Det finns risk att hög arbetsbelastning och krav på att slutföra förhandsbedömningar och utredningar inom en viss tid leder till svårigheter att uppfylla de kvalitetskrav som omgärdar handlägningsprocessen. Arbetssättet inom handlägningsprocessen både när det gäller förhandsbedömning och utredning följer Socialstyrelsens BBIC-struktur och arbetssätt. Systemet, som är utformat utifrån gällande lagstiftning och Socialstyrelsens föreskrifter, är ett hjälpmedel för att säkra kvalitén i handläggningen. Granskningen visar att den senaste versionen av stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom individ- och familjeomsorgen inte har antagits av socialnämnden och kommunfullmäktige.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna inte helt lever upp till de kvalitetskrav som gäller för förhandsbedömning och utredning av barn och unga inom socialtjänsten, det vill säga de moment som

ska utföras inom lagstadgad handläggningstid. Bristerna avser främst dokumentationen gällande förhandsbedömningar som lett till beslut om att inleda utredning och olika delmoment i utredningsprocessen.

När det gäller utredningsprocessen visar granskningen att dokumentationen av planeringen bör förbättras. I flertalet fall saknades dokumentation kring utredningens planering och i de fall det fanns en utredningsplanering var den bristfällig. Det konstaterades även i intervjuerna att synen på vikten av utredningsplaneringen skiljde sig mellan ledning och socialsekreterare. Dokumentationen av utredningens planering var inte ett prioriterat moment av socialsekreterarna. Att använda BBIC:s mall för utredningsplanering är ett bör-krav. Planering är dock en viktig del av utredningsprocessen, då den bidrar till att säkerställa att utredningsprocessen blir tydlig, överskådlig och möjlig att följa för barn eller unga och dess anhöriga. På så vis minskar planeringen den enskildes osäkerhet i förhållande till socialtjänsten. Dessutom skapar en god planering förutsättningar att bedriva utredningen skyndsamt och säkerställa att den är slutförd inom fyra månader.

Granskningen visar vidare att samtliga beslut om att inleda utredning har dokumenterats och föregåtts av ett utredningsförfarande. Den enskildes behov av insatser har säkerställts vid skyddsbedömningen samt under utredningens gång. Dock finns det vissa brister och de mest väsentliga granskningsiakttagelserna rör dokumentationen om beaktandet av barnets bästa. I vissa fall är det inte tydligt hur möten och samtal utformats för att ge barnet goda förutsättningar att framföra sina åsikter. Samma sak gäller klarläggandet av barnets eller den unges inställning så långt som möjligt på annat sätt. Vidare är det i vissa fall inte tydligt hur målen med föreslagna insatser varit kopplade till barnets bästa.

Utöver att dokumentationen är ett sätt att säkerställa kvaliteten i handläggningen är den viktig för att garantera den enskildes rätts-säkerhet. Den som vänder sig till socialtjänsten ska kunna få en bild av vad som framkommit under utredningen samt av socialsekreterarens professionella analyser, bedömningar och slutsatser. Justitieombudsmannen har även uttalat att dokumentationen är viktig för att säkerställa ärendets handläggning när den ordinarie handläggaren t.ex. blir sjuk¹⁶. Nämnderna behöver därför säkerställa att dokumentation sker i enlighet med gällande krav.

¹⁶ JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 431

7. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att stadsdelsnämnderna behöver utveckla sin styrning och uppföljning av handläggningsprocessen för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar avseende barn och unga genomförs inom lagstadgad tid. Vissa moment i handläggningsprocessen brister och behöver utvecklas för att säkerställa en rättssäker handläggning. Det gäller främst dokumentationen av utredningens planering samt dokumentationen av barnets bästa i utredningen samt barn och ungas uppfattningar. Även nämndernas uppföljning och analys av efterlevnaden av de lagstadgade handläggningstiderna för förhandsbedömning och utredning behöver utvecklas. Utredningstiderna har legat högt under flera år utan att några åtgärder har vidtagits från stadsdelsnämnderna sida.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar rekommenderas stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör, Hägersten-Liljeholmen, Hässelby-Vällingby och Södermalm att:

- Se över och utveckla sin styrning, uppföljning och analys avseende handläggningen av barn- och ungdomsärenden för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar genomförs inom lagstadgad tid.
- Se över och utveckla arbetssätt för att säkerställa att förhandsbedömningar och utredningar genomförs enligt lagstiftning och stadens riktlinjer. Detta avser framförallt dokumentationen av planering samt av barn och ungas bästa i utredningen.
- Säkerställa tillförlitligheten i redovisningen av utredningstider genom att se till att registrering i verksamhetssystemet sker på ett korrekt och enhetligt sätt.

Socialnämnden rekommenderas att:

- Att ge kommunfullmäktige underlag till beslut om revidering av stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation av barn- och ungdomsärenden inom individ- och familjeomsorgen, då riktlinjerna ursprungligen har antagits av fullmäktige.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, avdelningen för individ- och familjeomsorg – Barn och ungdom

Enhetschef, mottagningsenheten

Enhetschef, utredningsenheten

Socialsekreterare, mottagningsenheten

Socialsekreterare, utredningsenheten

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, social omsorg

Enhetschef, enheten för barn och ungdom

Biträdande enhetschef, mottagningsgruppen

Biträdande enhetschef, ungdomsgruppen 12-20

Socialsekreterare, mottagningsgruppen

Socialsekreterare, ungdomsgruppen 12-20

Socialsekreterare, ungdomsgruppen 12-20

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Enhetschef, utredningsenheten barn och ungdom

Socialsekreterare, mottagningsgruppen

Socialsekreterare, utredningsgrupp 0-11

Socialsekreterare, utredningsgrupp 12-20

Socialförvaltningen

Enhetschef för staben

Enhetschef för kompetenscenter barn och ungdom

Socialtjänstinspektör

Socialtjänstinspektör

Södermalms stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, sociala avdelningen

Enhetschef, mottagningsenheten

Biträdande enhetschef, mottagningsenheten, barn- och ungdomsgruppen

Enhetschef, barn- och ungdomsenheten

Biträdande enhetschef, barn- och ungdomsenheten

Socialsekreterare, mottagningsenheten, barn- och ungdomsgruppen

Socialsekreterare, barn- och ungdomsenheten, barngrupp 0-11

Socialsekreterare, barn- och ungdomsenheten, ungdomsgrupp 11-18

Bilaga 2 Statistikuppgifter

Tabell 1 – Inkomna anmälningar

År	Antal inkomna anmälningar	Årlig förändring	Årlig förändring i procent
2011	11 033		
2012	14 115	3 082	28%
2013	15 224	1 109	8%
2014	17 701	2 477	16%
2015	21 926	4 225	24%
2016	22 219	293	1%
2011-2016		11 186	101%

Källa: Socialtjänstrapporten 2016

Tabell 2 – Utredningar som pågått längre än 4 månader i procent

Stadsdelsnämnder	År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År 2015	År 2016	2015-16	Snitt 6 år
Bromma	60,3	52,8	31,0	24,5	22,7	25,7	2,9	36,2
Enskede-Årsta-Vantör	68,2	58,6	36,9	59,4	45,5	42,7	-2,8	51,9
Farsta	39,9	47,7	28,3	40,2	41,6	28,8	-12,7	37,7
Hägersten-Liljeholmen	34,3	57,5	38,7	51,0	67,0	59,8	-7,3	51,4
Hässelby-Vällingby	55,8	39,4	47,8	53,9	47,0	51,2	4,2	49,2
Kungsholmen	27,6	16,9	19,2	23,0	51,9	10,7	-41,2	24,9
Norrmalm	40,2	18,1	29,8	9,1	26,4	31,3	5,0	25,8
Rinkeby-Kista	63,5	60,1	46,4	52,0	47,7	49,9	2,1	53,3
Skarpnäck	23,7	60,6	48,9	41,0	39,1	42,9	3,8	42,7
Skärholmen	29,1	30,4	37,7	48,3	58,0	37,5	-20,5	40,2
Spånga-Tensta	69,4	46,8	56,7	52,6	35,1	41,7	6,7	50,4
Södermalm	20,3	22,4	26,4	23,1	27,9	31,9	4,0	25,3
Älvsjö	32,8	27,3	29,9	51,9	60,4	49,6	-10,8	42,0
Östermalm	31,6	31,0	31,9	25,7	38,5	40,6	2,1	33,2
Hela staden	46,7	44,3	38,5	43,7	44,0	41,5	-2,5	43,1

Källa: Socialtjänstrapporten 2016

Tabell 3 – Vidare statistik avseende anmälningar och utredningar

Stadsdels-nämnder	Inkomna anmäl-ningar 2016	Anmäl-ningar 2016 som ledde till utredning (%)	Utredningar 2016 som pågick längre än 4 månader (%)	Andel utredningar som pågått mer än 4 månader med beslut om förlängning
Bromma	1 208	59,7	25,7	15,8
Enskede-Årsta-Vantör	3 012	54,3	42,7	6,6
Farsta	2 028	57,3	28,8	13,5
Hägersten-Liljeholmen	1 943	58,0	59,8	10,7
Hässelby-Vällingby	3 020	58,5	51,2	3,3
Kungsholmen	692	36,8	10,7	12,5
Norrmalm	568	45,8	31,3	8,3
Rinkeby-Kista	2 332	57,3	49,9	15,1
Skarpnäck	1 307	50,4	42,9	8,0
Skärholmen	1 934	59,5	37,5	16,0
Spånga-Tensta	1 327	58,6	41,7	6,0
Södermalm	1 614	45,5	31,9	4,2
Älvsjö	606	54,0	49,6	0,0
Östermalm	628	36,9	40,6	14,3
Hela staden	22 219	44,3	41,5	8,9

Källa: Socialtjänstrapporten 2016