

Granskning av hanteringen av orosanmälningar

Örebro kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Svar på revisionsfrågor.....	3
2. Inledning.....	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Revisionskriterier	5
2.3 Metod och avgränsning.....	6
3. Har nämnderna vidtagit åtgärder utifrån revisorernas rekommendationer i granskningen 2021?.....	7
3.1 Vår bedömning - nämnderna har delvis följt revisionens rekommendationer	7
3.2 Iakttagelser - flera nämnder har tagit fram nya rutiner	7
4. Finns tillräcklig kännedom om anmälningsplikten inom utbildningsverksamheten?	9
4.1 Vår bedömning - det finns god kännedom om anmälningsplikten i kommunens skolor	9
4.2 Iakttagelser - respektive skolform hänvisar till egna rutiner.....	9
Förskolan tar fram egna barnhälsoplaner per rektorsområde	9
Grundskolan har ingen egen rutin för orosanmälningar.....	10
Skolpsykologer har tagit fram en ny rutin för gymnasieskolorna	10
Mottagningsgruppen erbjuder föreläsningar för skolor	11
5. Finns ett ändamålsenligt kvalitetsledningssystem?	12
5.1 Vår bedömning - det saknas ett fullt ut ändamålsenligt kvalitetsledningssystem	12
5.2 Iakttagelser - det saknas ett samlat kvalitetsledningssystem	12
5.3 Iakttagelse - det finns olika arbetssätt för att säkerställa rättssäkerheten i ärendehantering	13
Ärenden kontrolleras genom kollegial samverkan och dialog	13
Det finns rutiner för hantering av avvikelser, synpunkter och klagomål.....	13
Vid delegationsbeslut läser ansvarig igenom ärendet.....	14
5.4 Iakttagelser - Kartläggningar över inkomna orosanmälningar görs ibland men resultatet används inte	14
6. Är ledtiderna rimligt korta?.....	15
6.1 Vår bedömning - Ledtiderna i ärendeprocessen är delvis rimligt korta	15
6.2 Iakttagelser - Det saknas dokumenterad statistik på efterlevnaden av ledtider	15
7. Sker informationsinsatser kring orosanmälningar till allmänheten?.....	17
7.1 Vår bedömning - det sker inte regelbundna informationsinsatser för öka medvetenheten hos medborgare om orosanmälningar	17
7.2 Iakttagelser - Information om orosanmälningar finns på kommunens hemsida	17
Bilaga 1 - Revisionskriterier	18
Barnkonventionen.....	18
Kommunallagen	18
Socialtjänstlagen (2001:453)	18
Skollag (2010:800).....	19
Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter	19
Bilaga 2 - Källförteckning	20

Sammanfattning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasienämnden har en ändamålsenlig hantering av orosanmälningar. Vår sammanfattande bedömning är att det endast delvis finns en ändamålsenlig hantering av orosanmälningar. Bedömningen baseras på att det saknas tillräcklig uppföljning och kontroll med koppling till kvalitetsledningssystemet enligt Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd avseende ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Vidare saknar utbildningsnämnderna tillräckliga rutiner som säkerställer kunskap om när orosanmälningar ska göras.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi nedanstående rekommendationer till socialnämnden:

- ▶ Säkerställ att det finns ett ändamålsenligt kvalitetsledningssystem som möjliggör uppföljning samt kontroll av verksamheten. Resultatet bör användas till verksamhetsutveckling.
- ▶ Säkerställ att efterlevnaden av ledtider följs upp.
- ▶ Säkerställ att det när det är lämpligt sker återkoppling till den som lämnat en orosanmälan.
- ▶ Överväg möjligheten att delge statistik avseende orosanmälningar till utbildningsnämnderna i syfte att öka möjligheten till verksamhetsutveckling.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi nedanstående rekommendationer till utbildningsnämnderna:

- ▶ Se över möjligheten att följa upp antalet och innehåll i orosanmälningar per skola för att möjliggöra uppföljning och analys samt identifiera eventuella behov av exempelvis utbildningsinsatser. Detta kan med fördel ske tillsammans med socialnämnden.
- ▶ Säkerställ att samtliga medarbetare inom utbildningsverksamheten erhåller tillräcklig information och stöd i sin anmälningsplikt.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi nedanstående rekommendation till grundskolenämnden:

- ▶ Säkerställ att det finns ändamålsenliga rutiner som är anpassade till grundskolans verksamheter.

På nästa sida finns kortfattade svar på revisionsfrågorna.

1. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Har socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, samt gymnasienämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder med utgångspunkt från föregående granskning?	<p>Delvis. Vi bedömer att nämnderna delvis vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån revisorernas fyra rekommendationer i föregående granskning.</p> <p>Förskolenämnden och gymnasienämnden har tagit fram nya rutiner för orosanmälningar. Grundskolenämnden hänvisar till aktuell information på intranätet. Ingen av nämnderna har tagit fram arbetssätt för att säkerställa att medarbetare inom utbildningsverksamheten får likvärdig utbildning kring anmälningsplikten. Det åligger respektive rektorer att bestämma hur information ska förmedlas i skolorna.</p> <p>Socialnämnden har tagit fram en ny rutin för återkoppling till anmälaren. Utredningsenheterna har inte arbetat för att säkerställa att rutinen för efterlevs.</p> <p>Nämnderna har övervägt att dela statistik kring orosanmälningar från socialnämnden till utbildningsnämnderna men arbetet har avstannat. Vi bedömer att detta bör övervägas igen då det kan bidra till ökad identifiering av utvecklingsområden inom skolan.</p>
Finns tillräcklig kännedom inom utbildningsverksamheten om hur och när en orosanmälan bör formuleras? Finns ändamålsenliga rutiner?	<p>Det finns tillräcklig kännedom om hur en orosanmälan ska göras inom utbildningsverksamheten men det finns behov av att stärka kunskapen om när en anmälan ska göras. Av intervjuer framgår att det finns viss upplevd osäkerhet kring när en orosanmälan ska göras i vissa specifika situationer. Det finns även en rädsla för att relationen till eleven ska försämrats om en orosanmälan görs. Vi bedömer att detta riskerar att medföra att orosanmälan inte görs även om så borde. Det saknas tydliga rutiner eller arbetssätt för att säkerställa att vikarier erhåller tillräckligt med information och stöd.</p> <p>Det finns ändamålsenliga rutiner inom förskolenämndens och gymnasienämndens verksamheter. Däremot saknas specifika rutiner inom grundskoleverksamheten även om de hänvisar till relevant och aktuell information på intranätet.</p> <p>Förskolenämnden har tagit fram rutiner per rektorsområde. Flera förskolor har samverkat med socialtjänsten i samband med framtagandet.</p> <p>Gymnasienämnden har genom skolpsykologer tagit fram en ny rutin samt information kring orosanmälningar. Vi bedömer att grundskolenämnden bör ta fram särskilda rutiner för orosanmälningar i syfte att stärka kunskapen om hur medarbetare ska agera.</p>

<p>Genomförs kartläggningar inom socialtjänsten över inkomna orosanmälningar? Sammanställs statistik för verksamhetsutveckling?</p>	<p>Delvis. Mottagningsenheten sammanställer antalet anmälningar som leder till utredning och inte. Verksamhetschef och enhetschefer följer antalet inkomna orosanmälningar i syfte att bedöma arbetsbelastningen. Vidare finns möjlighet att sammanställa utvecklingen av aktualiseringar över tid samt identifiera varifrån anmälningarna kommer. Det pågår ett arbete med att identifiera aktualiseringar från särskilt utpekade områden. Intervjuade uppger att det skett ett trendbrott de senaste åren där fler aktualiseringar inkommer avseende ungdomar. Utifrån resultatet av kartläggningen ska samrådske med andra berörda förvaltningschefer. Det har dock inte skett ännu.</p>
<p>Är leddiderna för kartläggning, utredning och insatser rimliga?</p>	<p>Det saknas statistik kring huruvida leddider efterlevs vilket innebär att vi inte kan göra en fullgod bedömning av efterlevnaden. Vi bedömer dock att det finns indikationer på att leddider i stort efterlevs. Bedömningen baseras på intervjuer. Ledtider kartläggs för stunden men sammanställs inte eller följs upp. Vi bedömer att uppföljningen bör utvecklas.</p>
<p>Finns det ett ändamålsenligt ledningssystem i form av riktlinjer, kompetensstöd m.m. för en ändamålsenlig och rättssäker hantering av ärenden?</p>	<p>Nej. Det saknas ett samlat kvalitetsledningssystem för rutiner, riktlinjer och stöd. Det saknas även tillräckligt strukturerade former för avvikelshantering och egenkontroller.</p> <p>Det finns ett arbetssätt som bygger på kollegiala avstämningar vilket syftar till att säkerställa en likvärdig samt rättssäker bedömning oberoende handläggare, vilket innebär att det finns en inbyggd samverkan i ärendehantering. Det saknas dock systematisk uppföljning och kontroll på en aggregerad nivå. Vi bedömer att det av denna anledning finns en risk att avvikelser eller utvecklingsbehov inte identifieras.</p>
<p>Genomförs informationsinsatser för att öka medvetenheten hos medborgarna om att anmäla misstankar om att barn far illa?</p>	<p>Delvis. Det har skett vissa informationsinsatser på kommunens sociala medier i syfte att öka medvetenheten hos medborgarna om att anmäla misstankar om barn far illa. Information om orosanmälningar finns även i kommunala bostadsbolags trappuppgångar samt på kommunens hemsida.</p>

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt socialtjänstlagen (SoL) har socialtjänsten en skyldighet att se till att barn och unga får växa upp under trygga och goda förhållanden. Oftast får socialtjänsten kunskap om missförhållanden genom en anmälan. Många yrkesgrupper, bland annat personal i hälso- och sjukvården, tandvården, förskolan, skolan, socialtjänsten m.fl., har anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagens kap 14 § 1. Anmälan avser kännedom eller misstanke om att ett barn kan fara illa och det behöver inte finnas något bevis för att det är så.

Socialstyrelsen genomförde en kartläggning av anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa som omfattar helåret 2018 och 80 procent av landets kommuner och stadsdelar. Under 2018 gjordes sammanlagt 331 000 anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa till landets socialtjänster, det motsvarar ca 1 000 anmälningar om dagen året runt. Kartläggningen visar att antalet anmälningar ökat under de senaste tio åren.

Kartläggningen noterade skillnader mellan kommunerna gällande hur anmälningar omhändertas inom socialtjänsten, exempelvis genom registrering, dokumentation och uppföljning av ärenden. Socialstyrelsen ser därav ett behov av bättre nationell enlighet och en mer likvärdig registrering.

Stadsrevisionen i Örebro kommun genomförde under revisionsåret 2021 en granskning av berörda nämnders arbete med styrning av arbetet med orosanmälningar. Den sammanfattande bedömningen var att nämndernas arbete med orosanmälningar inte helt var ändamålsenligt. Fyra rekommendationer lämnades i syfte att stärka verksamhetsstyrningen samt den interna kontrollen.

Revisorerna har i sin riskanalys för 2022 identifierat arbetet med orosanmälningar som ett angeläget område för en uppföljande granskning med utgångspunkt i tidigare granskning från 2021.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om socialnämnden samt utbildningsnämnderna har en ändamålsenlig hantering av orosanmälningar. Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Har socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, samt gymnasienämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder med utgångspunkt från föregående granskning?
- ▶ Finns tillräcklig kännedom inom utbildningsverksamheten om hur och när en orosanmälan bör formuleras?
 - ▶ Finns ändamålsenliga rutiner?
- ▶ Genomförs kartläggningar inom socialtjänsten över inkomna orosanmälningar?
 - ▶ Sammanställs statistik för verksamhetsutveckling?
- ▶ Är ledtiderna för kartläggning, utredning och insatser rimliga?
- ▶ Finns det ett ändamålsenligt ledningssystem i form av riktlinjer, kompetensstöd m.m. för en ändamålsenlig och rättssäker hantering av ärenden?
- ▶ Genomförs informationsinsatser för att öka medvetenheten hos medborgarna om att anmäla misstankar om att barn far illa?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Barnkonventionen
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Socialtjänstlagen
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- ▶ Skollagen
- ▶ Av kommunfullmäktige fastställda styrdokument relevanta för området

Revisionskriterierna beskrivs övergripande i bilaga 1 samt löpande i rapporten.

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Granskningen avser socialnämnden samt utbildningsnämnderna. Intervjuade funktioner samt granskade dokument listas i källförteckningen i bilaga 2.

3. Har nämnderna vidtagit åtgärder utifrån revisorernas rekommendationer i granskningen 2021?

I detta kapitel redogörs för våra bedömningar och iakttagelser kopplat till revisionsfrågan avseende åtgärder utifrån föregående granskning.

3.1 Vår bedömning - nämnderna har delvis följt revisionens rekommendationer

- ▶ Vi bedömer att socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, samt gymnasienämnden delvis vidtagit ändamålsenliga åtgärder med utgångspunkt från föregående granskning.

Förskolenämnden och gymnasienämnden har tagit fram nya rutiner för orosanmälningar. Grundskolenämnden hänvisar till aktuell information på intranätet. Ingen av nämnderna har tagit fram arbetssätt för att säkerställa att medarbetare inom utbildningsverksamheten får likvärdig utbildning kring anmälningsplikten. Det åligger respektive rektorer att bestämma hur information ska förmedlas i skolorna.

Socialnämnden har tagit fram en ny rutin för återkoppling till anmälaren. Utredningsenheterna har inte arbetat för att säkerställa att rutinen för återkoppling till en orosanmälan som inkommer i ett pågående ärende efterlevs. Vi bedömer att det bör ske ett arbete för att säkerställa att återkoppling sker. Anledningen till att arbetet bör ske är att uppmuntra att orosanmälningar görs. Intervjuade inom utbildningsverksamheten uppger att det är en betydande faktor för att fler ska göra anmälningar.

Det har skett viss övervägande kring att överlämna statistik kring orosanmälningar till utbildningsnämnderna men arbetet har avstannat. Vi bedömer att detta bör övervägas igen då det kan bidra till ökad identifiering av utvecklingsområden inom skolan. Vi bedömer att det är av vikt att nämnderna samverkar i detta arbete.

3.2 Iakttagelser - flera nämnder har tagit fram nya rutiner

Under 2021 genomförde stadsrevisionen en granskning som syftade till att bedöma om socialnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasienämndens styrning av arbetet med orosanmälningar var ändamålsenligt. Den samlade bedömningen var att nämndernas styrning av arbetet med orosanmälningar inte helt var ändamålsenliga. Stadsrevisionen lämnade ett antal rekommendationer. Rekommendationerna som lämnades återges i nedanstående tabell tillsammans med en beskrivning av nuläget.

Rekommendationer	Nuläge 2022
Förskolenämnden, grundskolenämnden & gymnasienämnden:	
Se över övergripande rutiner för praktiskt förfarande avseende orosanmälningar på förskole-, grundskole- och gymnasieskoleenheter för att säkerställa att enheterna arbetar på avsett sätt.	Utbildningsnämnderna har sett över rutinerna för hantering av orosanmälningar. Gymnasienämnden och förskolenämnden har tagit fram nya rutiner. Grundskolenämnden hänvisar till information på intranätet. Intervjuade upplever att rutinerna i stort fungerar väl. Det förekommer dock att skolor i det praktiska förfarandet avseende vem som ska skicka orosanmälan och stå som kontaktperson agerar olika.
Se över övergripande rutiner för utbildning och stöd avseende anmälningsplikten så att den anmälningspliktige får likvärdig utbildning och stöd oavsett enhet.	Det har inte skett en samlad översyn av rutiner för utbildning och stöd avseende anmälningsplikten. Det finns inte heller ett samlat arbetssätt för förskolor, grundskolor och gymnasieskolor avseende stöd och utbildning kring anmälningsplikten. Det är upp till varje enskild rektor att besluta hur utbildning ska ske samt att det sker. Flera förskolor och skolor har för avsikt att gå igenom rutinen för anmälningsplikt en gång per läsår.
Socialnämnden:	
Säkerställ att rutinen för återkoppling vid anmälan efterlevs även när anmälan hanteras av annan än mottagningsgruppen.	Mottagningsgruppen har tagit fram en ny rutin för återkoppling vid anmälan. Utredningsenheterna har förmedlat rutinen för återkoppling vid anmälan till medarbetarna men arbetar inte aktivt med att implementera rutinen. Intervjuade kan inte med säkerhet säga att rutinen efterlevs. Ingen uppföljning avseende implementering av rutinen har genomförts. Utbildningsverksamheterna upplever inte att återkoppling vid anmälan fungerar optimalt. Intervjuade önskar mer återkoppling från socialtjänsten. Avsaknaden av återkoppling uppges leda till en osäkerhet kring huruvida en anmälan ska göras igen eller inte.
Samtliga nämnder:	
Överväga att statistik avseende orosanmälningar från socialtjänsten delges ledningsgrupp inom förskola, grundskola respektive gymnasieskolan för att möjliggöra uppföljning och analys samt identifiera eventuella behov av exempelvis utbildningsinsatser på enhetsnivå.	Socialtjänsten delger i dagsläget inte statistik avseende orosanmälningar till utbildningsförvaltningarna. Intervjuade uppger att de inte kan följa statistik per skola, samtidigt noterar vi att uppföljning avseende varifrån en anmälan inkommer är möjligt. Intervjuade vid skolor uppger att det hade varit värdefullt att ta del av statistik i syfte att kunna följa antalet orosanmälningar. Vissa menar att det är värdefullt att kunna följa vilka orosanmälningar som leder till utredning och inte. På så vis kan skolorna öka sin kunskap om när orosanmälningar ska göras.

4. Finns tillräcklig kännedom om anmälningsplikten inom utbildningsverksamheten?

I detta kapitel redogörs för våra bedömningar och iakttagelser kopplat till revisionsfrågorna om utbildningsverksamheternas kännedom om hur och när en orosanmälan bör formuleras samt om deras rutiner.

4.1 Vår bedömning - det finns god kännedom om anmälningsplikten i kommunens skolor

- ▶ *Vi bedömer att kännedomen om hur en orosanmälan ska göras är god inom utbildningsverksamheten men att det finns behov av att stärka kunskapen om när en anmälan ska göras.*

Bedömningen baseras på att det bland intervjuade finns viss upplevd osäkerhet kring när en orosanmälan ska göras i vissa situationer. Det finns även en oro att relationen till eleven ska försämrats om en orosanmälan görs. Vi bedömer att detta riskerar medföra att orosanmälan inte görs även om så borde. Vi bedömer att det finns behov av kompetensutveckling avseende när orosanmälningar ska göras. Detta för att personal inom utbildningsverksamheten ska känna sig trygga i sin anmälningsplikt. Vi ser med fördel att kompetensutvecklingen kan ske genom samverkan mellan socialtjänsten, elevhälsopersonal, pedagoger samt övrig personal verksam inom utbildningsområdet. Det är av vikt att även vikarier erhåller tillräckligt med information och stöd.

- ▶ *Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner inom förskolenämnden och gymnasienämnden. Det saknas specifika rutiner i grundskolenämnden även om de hänvisar till relevant information.*

Förskolenämnden har tagit fram rutiner per rektorsområde. Flera förskolor har samverkat med socialtjänsten i samband med framtagandet. Gymnasienämnden har genom skolpsykologer tagit fram en ny rutin samt information kring orosanmälningar. Grundskolenämnden hänvisar till information på kommunens intranät. Vi bedömer att grundskolenämnden bör ta fram särskilda rutiner för orosanmälningar i syfte att säkerställa att de är anpassade efter verksamheten.

4.2 Iakttagelser - respektive skolform hänvisar till egna rutiner

Förskolan tar fram egna barnhälsoplaner per rektorsområde

Inom förskolan tar varje rektor fram en barnhälsoplan för sitt rektorsområde. I Barnhälsoplanen finns en beskrivning för hur en orosanmälan ska göras. Hälsoplanen utgör ett stöd för medarbetarna. Flera förskolor har rådfrågat socialtjänsten i samband med framtagandet av hälsoplanen.

Det är vanligt förekommande att personalen ombeds diskutera oron för barnet med rektorn innan anmälan sker, förutsatt att det inte är akut. I barnhälsoplanen anges att pedagogen kan göra en orosanmälan även om rektorn inte anser det vara nödvändigt.

Vanligen skrivs rektorn in som kontaktperson gentemot vårdnadshavare och den pedagog som upplevt oro skrivs in som kontaktperson till socialtjänsten.

Det är upp till respektive rektor att informera om rutinen för orosanmälningar. Det ska ske i början av varje läsår. Rutinen uppmärksammas även vid introduktion av nya medarbetare.

Intervjuade uppger att det även sker kontinuerliga dialoger på förskolorna då oro för ett barn uppstår. På så vis uppger rutinen hålla levande.

Intervjuade upplever att det finns god kännedom bland pedagogerna avseende hur och när orosanmälningar ska göras.

Vikarier blir vanligen introducerade i rutiner i början av sin anställning.

Grundskolan har ingen egen rutin för orosanmälningar

Grundskolan har inte tagit fram en egen central rutin för hanteringen av orosanmälningar. Intervjuade hänvisar till muntlig information från elevhälsopersonal eller information som finns på kommunens intranät och på sidan för e-tjänsten för orosanmälan.

Av intervjuer framgår att det praktiska förfarandet vid orosanmälningar kan skilja sig åt. Det förekommer att samtal alltid sker med elevhälsa eller rektor innan anmälan görs oavsett vem som känner oron. Det förekommer även skolor där rektorn alltid ska stå för anmälan. Vidare kan oron komma fram vid genomgång av en elevs frånvaro. Det förekommer att pedagoger inte vill göra orosanmälan med anledning av att det riskerar att påverka relationen med eleven. I sådana fall görs anmälan vanligtvis av någon från elevhälsan.

Det finns inga fastställda rutiner för hur information och tillgängligt stöd ska spridas till medarbetare på skolor. Det förekommer att rutinerna uppmärksammas en gång per läsår. Vid dessa tillfällen är det vanligen en representant från elevhälsan, oftast kuratorn, som går igenom rutinerna.

Av intervjuer framgår att de flesta skolor har en vikariepärm som vägleder vikarier i hur de ska agera i olika situationer. I vikariepärmerna finns information avseende orosanmälningar.

Skolpsykologer har tagit fram en ny rutin för gymnasieskolorna

Sedan den tidigare granskningen har skolpsykologer tagit fram en ny rutin samt en presentation med information kring orosanmälningar.

En orosanmälan ska enligt rutinerna göras av den som upplever oron. Av intervjuade framkommer att den som upplever oro vanligen konsulterar skolans elevhälsa eller rektor innan orosanmälan görs. Det förekommer även att det är kuratorn på skolan som gör anmälan i stället för den som ursprungligen kände oron.

Det är respektive rektors ansvar att informera om rutinerna på skolan. Vissa skolor har sedan den nya rutinen togs fram genomfört utbildningsinsatser. Elevhälsan har på flera skolor varit ute och pratat om orosanmälningar utifrån de nya rutinerna. Det finns ingen specifik utbildning för vikarier. Intervjuade upplever att rutinerna är ändamålsenliga. Det har dock inte skett någon utvärdering av implementeringen.

Det finns en osäkerhet kring vad som är skäl för oro bland personal inom gymnasieskolor. Intervjuade upplever att det finns en lucka i ansvarstagandet mellan skolan och vad socialtjänsten kan göra när oron grundar sig i elevens frånvaro. Intervjuade syftar till att det vid frånvaro från skolan finns en betydande risk för oro eller behov av hjälp och stöd framgent.

Vidare finns en oro bland intervjuade avseende att pedagoger inte vill göra orosanmälningar då det riskerar att påverka relationen till eleven på ett negativt sätt. Det uppger även finnas en kultur inom gymnasieskolor att inte anmäla oro då eleverna i princip är vuxna eller är vuxna. Det finns en särskild osäkerhet kring de gymnasieelever som är äldre än 18 år. I gymnasieskolans rutin anges att anmälningsplikten gäller till 18 års ålder men att socialtjänsten fortfarande kan erbjuda stöd och hjälp till elever över 18 år, men att

stöd då bör sökas i samråd med eleven. I både rutinen och vid intervjuer lyfts möjligheten att ringa och rådfråga mottagningsgruppen.

Intervjuade uppger att återkopplingen från socialtjänsten är en viktig del i att skapa större kunskap kring orosanmälningar bland personalen. Genom återkoppling uppges att de kan lära sig vilken typ av oro som leder till utredning och inte. I dagsläget uppges att återkoppling delvis fungerar.

Mottagningsgruppen erbjuder föreläsningar för skolor

Mottagningsgruppen erbjuder föreläsningar kring orosanmälningar men även socialtjänstens övriga tjänster. Detta sker på förfrågan av förskolor eller skolor. Det förekommer att förskolor och skolor efterfrågar stöd vid framtagande av rutiner.

5. Finns ett ändamålsenligt kvalitetsledningssystem?

I detta kapitel redogörs för våra bedömningar och iakttagelser kopplat till revisionsfrågorna om socialtjänstens ledningssystem samt kartläggning av orosanmälningar.

5.1 Vår bedömning - det saknas ett fullt ut ändamålsenligt kvalitetsledningssystem

- ▶ *Vi bedömer att det inte finns ett fullt ut ändamålsenligt kvalitetsledningssystem samt att det enbart delvis sker kontroller som stärker rättssäkerheten i ärendehantering.*

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete konstateras att ledningssystem ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Den ansvarige ska fastställa processer och rutiner som kvalitetssäkrar verksamheten, genomföra riskanalyser, egenkontroller och utredningar av avvikelser. Arbetet med systematiskt och fortlöpande kvalitetssäkrande arbete ska dokumenteras. Vi bedömer att socialnämnden inte fullt ut lever upp till detta. Bedömningen baseras på att utvecklingsarbete och kontroller av verksamhetens kvalitet inte sker på ett proaktivt och systematiskt sätt. Det finns rutiner som främjar en rättssäker hantering av ärenden genom bland annat ärendedragningar, avvikelshantering samt ett tätt kollegialt samarbete. Vi ser positivt på detta men bedömer dock att det bör finnas mer struktur i arbetet så att det inte främst sker på basis av den enskilda handläggarens upplevda behov av stöd eller vilja att rapportera. Utan strukturerade processer och rutiner ser vi en risk att utvecklingsbehov eller avvikelser inte identifieras. Kvalitetsarbetet som sker sammanställs och dokumenteras inte.

Vidare upplever intervjuade att kvalitetsledningssystemet inte är aktuellt och tillgängligt. En del i detta uppges bero på att ledningssystemet är uppdelat på två platser samt att det förekommer tveksamhet kring vem som ansvarar för rutiner.

- ▶ *Vi bedömer att det sker kartläggningar över inkomna orosanmälningar men att det inte alltid ligger till grund för verksamhetsutveckling.*

Mottagningsenheten sammanställer antalet ärenden som leder till utredning och inte. Verksamhetschef och enhetschefer följer antalet inkomna orosanmälningar i syfte att bedöma arbetsbelastningen. Vidare sammanställs utvecklingen över antalet aktualiseringar över tid samt varifrån anmälningarna kommer. Det är dock inte fastställt i vilken grad detta används till verksamhetsutveckling. Vi betonar vikten av att fortsätta utvecklingen av kartläggningsarbetet.

5.2 Iakttagelser - det saknas ett samlat kvalitetsledningssystem

Socialtjänstens rutiner, riktlinjer och styrdokument är ordnade dels i olika mappar på plattformen Teams, dels i verksamhetssystemet. I Teams finns rutiner, riktlinjer, mallar och checklistor och i verksamhetssystemet finns flödesscheman. Enligt intervjuade är det nuvarande kvalitetsledningssystemet i verksamhetssystemet inte användarvänligt och inte alltid uppdaterat. Det upplevs otillgängligt vilket riskerar att leda till att användningen minskar. Vi har bland annat tagit del av rutiner för förhandsbedömning, återkoppling till anmälare, samverkan mellan socialjouren och socialnämndens övriga myndighetsutövning samt aktualisering och fördelning på mottagning och socialjour.

Av intervjuer framkommer viss otydlighet kring vem som är ansvarig för rutinerna inom enheterna. Ibland uppges det vara enhetschefen och ibland verksamhetschefen. Vi noterar att det inte alltid anges på rutinen. Vidare förekommer det att rutiner innehåller datum då

den senast uppdaterades. Enligt uppgift sker uppdatering av rutiner efter behov snarare än efter en förutbestämd tid.

Det har pågått ett arbete med att uppdatera kvalitetsledningssystemet. Intervjuade är osäkra på när detta arbete kommer att vara klart. de saknar ett samlat kvalitetsarbete med tillräckligt stöd. Verksamhetssystemet som tillämpas idag upplevs inte vara ändamålsenligt.

5.3 lakttagelse - det finns olika arbetsätt för att säkerställa rättssäkerheten i ärendehantering

Socialnämnden tar årligen fram riskanalyser som sedan ligger till grund för en internkontrollplan. Inom ramen för den interna kontrollen sker årligen uppföljningar av verksamheten. Det har inte identifierats risker kopplat till orosanmälningar 2022.

Inom socialnämnden genomförs arbetsmängdsmätningar. Inom arbetsmängdsmätningarna mäts olika variabler för arbetsmängden. Dessa mätningar tillämpas som kontroll av verksamheternas arbetsläge och ligger till grund för eventuella interna förändringar i syfte att möta behov.

Nämnden tar stickprov på ärendehantering genom att handläggare får redogöra för ärenden och beslut vid varje nämndsammanträden.

Följsamhet till rutiner, riktlinjer samt säkerställande av en rättssäker ärendehantering sker genom dialog mellan handläggare och gruppledare, ärendegenomgångar, hantering av avvikelser, klagomål eller synpunkter samt då ärendet innehåller delegationsbeslut.

Ärenden kontrolleras genom kollegial samverkan och dialog

Intervjuade uppger att medarbetarna har ett tätt samarbete och att det sällan förekommer att någon är ensam i en bedömning, beslut eller utredning. Genom ett arbetsätt präglad av samråd och konsultation uppges eventuella avvikelser kunna fångas upp. Vid behov förekommer ärendedragningar med aktuell gruppledare. Ärendedragningarna är inte enbart tillfälle för att se följsamhet av ledningssystemet utan syftar till att kvalitetssäkra hanteringen av ärenden och stötta den enskilda handläggaren i dennes arbete. Ärendedragningarna är tillfällen för kollegialt lärande och utveckling i arbetsättet.

Vidare har enheterna enhetsmöten och gruppmöten där eventuella utvecklingsbehov i arbetsätt kan lyftas upp. Det finns även samråd där handläggare kan lyfta upp olika ärenden och information från ledningen kan presenteras. Inom socialnämnden finns även extern handledning och mottagningsgruppen har utöver det morgonmöten. Det finns en förväntan att medarbetare ska meddela om det finns behov av att uppdatera rutiner eller arbetsätt. Det uppges finnas tydliga rutiner för överlämning av ärenden mellan enheter. Vid behov sker överlämningen både muntligt och skriftligt.

Det finns rutiner för hantering av avvikelser, synpunkter och klagomål

Det finns arbetsrutiner för hantering av avvikelser, klagomål och synpunkter samt Lex Sarah ärenden.

I rutinerna anges att personalen regelbundet ska reflektera över och ifrågasätta den egna arbetskulturen i syfte att minimera risken för att brister som påverkar kvaliteten i tjänster till klienter/brukare och medborgare uppkommer. Identifiering och rapportering av fel och brister ska ske kontinuerligt och dokumenteras. Avvikelsena ska kartläggas och sammanställas på ett samordnat och systematiskt sätt. Av intervjuer framgår att det inte sker någon sammanställning förutom av Lex Sarah-ärenden som redovisas för nämnden. Det uppges saknas stödfunktioner för att kunna sammanställa resultat.

Av rutinen för avvikelser, klagomål och synpunkter framgår att det är angeläget att omgående göra en händelseanalys av det inträffade. Analysen kan ge en förklaring till hur

och varför det blev fel samt ge information om vilka åtgärder som bör vidtas för att förhindra att det återupprepas.

Vid delegationsbeslut läser ansvarig igenom ärendet

Vid delegationsbeslut läser den som har mandat att fatta beslut igenom utredning och beslut och kan således identifiera eventuella avvikelser i ärendehantering. Det är vanligen gruppledaren eller enhetschefen som har beslutsmandat.

5.4 Iakttagelser - Kartläggningar över inkomna orosanmälningar görs ibland men resultatet används inte

Mottagning och socialjour sammanställer antalet inkomna ärenden per månad samt om förhandsbedömningar resulterat i att en utredning inleds eller inte. Statistiken delas upp per barn 0-12 år, ungdom 13-17, Vävalla 0-17 år, vuxna 18 + samt yttranden för alla åldrar. I verksamhetssystemet kan orosanmälningar registreras i nedan angivna kategorier:

- ▶ Ensamkommande barn
- ▶ Misstänkt kriminalitet
- ▶ Oro barn - upplevt våld VINR
- ▶ Oro för barn - eget beteende
- ▶ Oro för barn - miljö
- ▶ Oro våld mot barn - VINR
- ▶ Relationsproblem
- ▶ Sociala förhållanden i övrigt
- ▶ Övrigt

Det finns möjlighet att sammanställa utvecklingen över aktualiseringar över tid, vem som anmält samt identifiera varifrån anmälningarna kommer. Det pågår ett arbete med att identifiera aktualiseringar från särskild utsatta områden. Intervjuade uppger att de noterat ett trendbrott de senaste åren där fler aktualiseringar sker kring ungdomar. Utifrån resultatet av kartläggningen ska samråd ske med andra berörda förvaltningschefer.

Enhetschefer har uppsikt över antal inkomna ärenden i syfte att bedöma arbetsbelastningen och vid behov ringa in timanställda.

6. Är ledtiderna rimligt korta?

I detta kapitel redogörs för våra bedömningar och iakttagelser kopplat till huruvida det ledtiderna för kartläggning, utredning och insatser är rimliga.

6.1 Vår bedömning - Ledtiderna i ärendeprocessen är delvis rimligt korta

- ▶ *Vi bedömer att ledtiderna för kartläggning, utredning och insatser är delvis rimliga. Bedömningen baseras dock enbart på intervjuer.*

Enligt socialtjänstlagen ska socialnämnden genast göra bedömning av om behovet skydd när en anmälan som rör barn eller unga inkommer. Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom 14 dagar efter det att anmälan har kommit in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser. När det gäller utredningar inom socialtjänstlagen där socialnämnden behöver ingripa till barns skydd eller stöd framgår att utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Vi bedömer att det finns indikationer på att socialnämnden i stort följer fastställda ledtider. Bedömningen baseras emellertid endast på intervjuer. Vi kan av denna anledning inte med säkerhet säga att ledtiderna efterlevs. Vi har efterfrågat statistik kring beslut fattade inom fastställda ledtider men inte erhållit detta. Av intervjuer framgår att ledtider enbart kartläggs för stunden och inget som sammanställs eller används för verksamhetsutveckling. Vi bedömer att uppföljningen bör utvecklas. Med hjälp av mer detaljerad uppföljning kan socialnämnden säkerställa att ledtider efterföljs samt identifiera utvecklingsbehov om så inte sker. Vi bedömer att avsaknaden av uppföljning är en indikator på att Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete inte fullt ut efterlevs avseende systematisk uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten samt kontroll av att den bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i verksamhetens ledningssystem.

Vi bedömer att statistik inhämtad från Socialstyrelsen påvisar att ledtider mellan beslut och insats inte efterlevs. Då vi inte erhållit annan statistik än den vi tagit del av genom Socialstyrelsens hemsida bedömer vi att det finns en osäkerhet kring om dessa ledtider efterlevs eller inte. Vi ser detta som en brist.

6.2 Iakttagelser - Det saknas dokumenterad statistik på efterlevnaden av ledtider

Det är mottagning och socialjour som tar emot orosanmälningar om det inte är en orosanmälan för ett barn med ett redan pågående ärende. Om det finns ett pågående ärende går anmälan direkt till aktuell utredningsenhet. När en orosanmälan inkommer ska en skyddsbedömning ske direkt.

Förhandsbedömningar ska göras inom 14 dagar. Enligt intervjuade är det ett fåtal ärenden som överstiger 14 dagar. Mottagning och socialjour för en egen statistik kring hur många av de inkomna anmälningarna som leder till utredning och inte. Det sker ingen sammanställning över tid av inkomna orosanmälningar.

En utredning inom ramen för socialtjänstlagen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd inom fyra månader. Av intervjuer framgår att socialnämndens utredningar för det mesta slutförs inom fyra månader. Intervjuade upplever dock att utredningarna med anledning av ett högt inflöde tar längre tid än vad som är önskvärt. Om en utredning inte kan slutföras inom fyra månader kan enhetschefen genom delegation besluta om förlängning enligt socialtjänstlagens 11 kapitel 3 §. Enligt intervjuade förekommer detta sällan.

Gruppledaren och enhetschefen har en kontinuerlig översyn bland inkomna ärenden i syfte att kunna prioritera mer akuta ärenden. Gruppledaren informerar enhetschefen om det finns en uppbyggd kö av inkomna ärenden. Vidare ansvarar socialsekreterare för att informera om sin arbetsbörda samt om en förhandsbedömning eller utredning inte kommer att kunna slutföras inom den fastställda ledtiden. Ärenden kan även fångas upp genom ärendegenomgångar. Det förekommer att beslut fattas inom den lagstadgade tiden men att dokumentationen ej är klar. Intervjuade känner inte till att det sker någon sammanställning av hur långa utredningstiderna är i genomsnitt.

Av statistik inhämtat från Socialstyrelsen avseende ej verkställda beslut hade Örebro kommun en medianväntetid från beslut till dess att insats startar på 6 månader 2021. Medianväntetiden i riket är 9 månader.¹ Statistiken avser inte bara ärenden som startat genom orosanmälningar och inte enbart insatser riktade till barn. Trots att det är ett generellt mått indikerar det på att ledtider inte efterlevs. Nämnden tar del av ej verkställda beslut en gång per kvartal. Vi har efterfrågat denna statistik men ej erhållit detta.

1

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ivo.se%2Fglobalassets%2Fdokument%2Fpublicerat%2Fstatistiktabeller%2F2021%2Fstatistiktabeller-for-ej-verkstallda-beslut-2021.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

7. Sker informationsinsatser kring orosanmälningar till allmänheten?

I detta kapitel redogörs för våra bedömningar och iakttagelser kopplat till revisionsfrågan om informationsinsatser till medborgare avseende att anmäla misstankar om att barn far illa.

7.1 Vår bedömning - det sker inte regelbundna informationsinsatser för öka medvetenheten hos medborgare om orosanmälningar

- *Vi bedömer att det inte genomförs regelbundna insatser för att öka medvetenheten om att anmäla misstankar om att barn far illa hos allmänheten.*

Vi har identifierat att det skett vissa informationsinsatser i syfte att öka medvetenheten hos medborgarna om att anmäla misstankar om barn far illa. Information om orosanmälningar finns även i trappuppgångar samt på kommunens hemsida.

7.2 Iakttagelser - Information om orosanmälningar finns på kommunens hemsida

Socialnämnden har genomfört en mindre satsning via sociala medier samt en presskonferens med syfte att få ut information till medborgarna att de kan/bör göra orosanmälan vid oro. Vidare har mottagning och socialjour en bokad vecka då de ska styra kommunens Instagramkonto.

På kommunens hemsida finns en sida för anmälan om oro för barn och unga. En del av sidan riktar sig till privatpersoner. På sidan finns en länk till e-tjänsten för orosanmälan samt kontaktuppgifter till mottagningsenheten, socialjouren samt servicecenter. Vidare finns information om vad som händer när en privatperson gör en orosanmälan. Socialtjänstens nummer finns även i alla trappuppgångar i de hyreshus som det kommunala bostadsbolaget ÖBO har.

Av intervjuer framgår att det inte sker några särskilda regelbundna informationsinsatser för att öka medborgares medvetenhet kring anmälan av misstanke att barn far illa.

Bilaga 1 - Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Barnkonventionen
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Socialtjänstlagen
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- ▶ Skollagen
- ▶ Av kommunfullmäktige fastställda styrdokument relevanta för området

Barnkonventionen

Från och med 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, en del av svensk lagstiftning. Barnkonventionen innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn. Konventionen består av 54 artiklar med fyra grundläggande och vägledande principer som alltid ska beaktas när det handlar om frågor som rör barn:

- ▶ Alla barn har samma rättigheter och lika värde (Artikel 2).
- ▶ Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn (Artikel 3).
- ▶ Alla barn har rätt till liv och utveckling (Artikel 6).
- ▶ Alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad (Artikel 12).

Beslutsfattare och tjänstemän ska låta konventionen utgöra en grund för beslut som tas i kommuner och landsting/regioner.

Kommunallagen

I kommunallagens 6 kap. 6 §, framkommer att det är respektive nämnds ansvar att inom sitt verksamhetsområde säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnden har ansvar för att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt och att den interna kontrollen fungerar.

Socialtjänstlagen (2001:453)

Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva aktivt uppsökande och annat förebyggande arbete för att förhindra att de far illa. Nämnden ska i dessa frågor samverka med andra berörda. Till nämndens uppgifter hör även att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Nämnden ska särskilt beakta att barn som bevittnat våld av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får stöd och hjälp. Socialnämnden ska se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga. Enligt socialtjänstlagen ska ansvarig nämnd inleda utredning utan dröjsmål.

I socialtjänstlagens 14 kap. 1 § anges att 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. Av dessa innefattas myndigheter samt dess anställda vars verksamhet berör barn och unga. Anmälningspliktiga är skyldiga att lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Vidare bör alla som får kännedom eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden.

Socialnämnden får informera den som anmälningspliktiga om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Informationen ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra så.

Skollag (2010:800)

I skollagen anges att huvudmannen för verksamhet som avses skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter

Nedan listas de föreskrifter och allmänna råd som är aktuella som revisionskriterier i denna granskning. Specifika delar som bedömningar lutar sig mot återges i samband med bedömningen.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5)

- ▶ Dessa föreskrifter och allmänna råd innehåller bland annat bestämmelser om dokumentationen av inkomna anmälningar, skyddsbedömning och förhandsbedömningar.

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

- ▶ Innehåller rekommendationer när det gäller handläggning av ärenden inom barn- och ungdomsvården

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9).

- ▶ Innehåller föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem innehållandes processer och rutiner för en systematisk utveckling av verksamhetens kvalitet.

Bilaga 2 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Biträdande Enhetschef Mottagnings o jourenheten
- ▶ Elevhälsopersonal från en kommunal gymnasieskola
- ▶ Enhetschef Mottagnings o jourenheten
- ▶ Enhetschef Socialkontor Vivalla
- ▶ Enhetschef utredning barn
- ▶ Enhetschef Utredning ungdom
- ▶ Förvaltningschef förskola och grundskola
- ▶ Förvaltningschef gymnasieskola
- ▶ Rektorer från två kommunala förskolor
- ▶ Rektorer från två kommunala gymnasieskolor
- ▶ Rektorer och elevhälsopersonal från två kommunala grundskolor
- ▶ Samordnande kurator
- ▶ Skolpsykolog
- ▶ Verksamhetschef förskola
- ▶ Verksamhetschef grundskola
- ▶ Verksamhetschef gymnasieskolan
- ▶ Verksamhetschef Socialförvaltning
- ▶ Verksamhetsutvecklare grundskoleförvaltningen

Dokument

- ▶ Att göra en anmälan till socialtjänst och polis
- ▶ Avvikelsehantering inom Socialtjänsten Örebro kommun
- ▶ Barnhälsoplaner för två förskolor
- ▶ Lathund för Mottagningsgruppen
- ▶ Presentation - att skriva en orosanmälan till socialtjänsten
- ▶ Riskanalysrapport - socialnämnden
- ▶ Rutin - hantering av avvikelse, klagomål och synpunkter
- ▶ Rutin - Lex Sarah
- ▶ Rutin - orosanmälan inom gymnasieskolan
- ▶ Rutin - Samverkan mellan Socialjour och Socialnämndens övriga myndighetsutövning
- ▶ Rutin - återkoppling till anmälare
- ▶ Rutin aktualisera och fördela
- ▶ Statistik januari-oktober (mottagning och socialjour)
- ▶ STÖD i Förhandsbedömning BARN
- ▶ Tillsynsplan Socialnämnden