

Handläggare
Egnell EvaDatum
2013-05-27Diarienummer
UAN-2012-0386

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Socialstyrelsen: Tillsyn enligt 13 kap 1 § socialtjänstlagen av Uppsala kommuns arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld m.m.**Förslag till beslut**

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden föreslås besluta

att anta förslag till redovisning till Socialstyrelsen av åtgärder som ska vidtas med anledning av Socialstyrelsens beslut efter tillsyn av kommunens arbete med våldsutsatta samt

att överlämna redovisningen till Socialstyrelsen

Ärendet

Socialstyrelsen genomförde en förannämld tillsyn av Uppsala kommuns arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Socialstyrelsen har med anledning av detta begärt att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) redovisar åtgärder som vidtagits för att säkerställa att:

- Den sökande får ett gynnande beslut direkt efter bedömt behov av bostadssocialt kontrakt.

Socialstyrelsen genomförde en tillsyn i 60 kommuner av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. I Uppsala kommunen genomfördes tillsynen i samtliga berörda nämnder i september 2012. Som underlag för tillsynen har Socialstyrelsen begärt in kommunens handlingsplan för arbetet med våld i nära relationer eller andra styrdokument, rutiner för handläggning av ärenden som rör våld i nära relationer, förteckning över de ärenden som avser våld i nära relation som varit aktuella under perioden från den 1 juli 2011 till och med den 31 december 2011 samt frågeformulär om kommunens arbete med våldsutsatta och barn som bevittnat våld. Utöver detta har Socialstyrelsen tagit del av dokument om samverkan, sammanställning avseende våldsutsatthet från november 2011 och riktlinjer för bostadssocial verksamhet samt kompletterande svar på fråga om beslutsgången avseende bostadssocialt kontrakt. Vid inspektionen i september intervjuades 25 handläggare och chefer inom UAN, socialnämnden för barn och unga samt barn- och ungdomsnämnden. Sju förhandsbedömningar och 14 utredningar granskades samt en våldsutsatt och ett barn som bevittnat våld intervjuades per telefon.

Nämnden för hälsa och omsorg (NHO) har ett samordnande ansvar för arbetet med frågor som rör våld i nära relationer. Samordningsansvarig handläggare har besvarat enkät för kommunens räkning samt tillhandahållit styrdokument, rutinbeskrivningar mm.

Socialstyrelsen har granskat kommunens uppsökande och förebyggande arbete, kvalitet, samverkan, utredning av ärenden samt vilka insatser som finns. Följande synpunkter finns när det gäller nämndens arbete:

- Uppsökande arbete bedrivs inte (gäller samtliga nämnder)
- Frågor om våld används inte aktivt i utredningar om försörjningsstöd. Specifika checklistor saknas.
- Några medarbetare har genomgått utbildning och kompetensutveckling inom området, men fler behöver utbildning och kompetensutveckling.
- En skriftlig rutin om samverkan med nexus finns, men är inte känd av alla handläggare och chefer. Det gäller även rutiner för extern samverkan.
- Vid handläggning av ärenden med våldsutsatta undviker nämnden pappershantering. Dokumenten ligger skyddade i procapita, ett fåtal handläggare och chef har tillgång till ärendet. Vid misstanke om våld i nära relationer delas parternas ärende i två separat ärenden. Rutinen finns inte nedskriven, varför det kan vara svårt för nyanställda att veta vad som gäller.
- Nämnden är generös i sina bedömningar av ekonomiskt bistånd när det gäller våldsutsatta personer.
- Det finns tydliga, skriftliga rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras.
- Myndigheten för bostadssamordning ansvarar för alla utredningar och beslut som rör bostäder. Vid akuta behov kan det bli fråga om hotell eller vandrarhem.
- Om en person bedöms ha behov av bostadssocialt kontrakt får personen ett ”förhandsbesked” om beslutet inte kan verkställas. Socialstyrelsen anser att detta innebär en rättsosäker situation och att det är en brist hos UAN att inte den sökande får ett beslut i enlighet med den bedömning som gjorts.

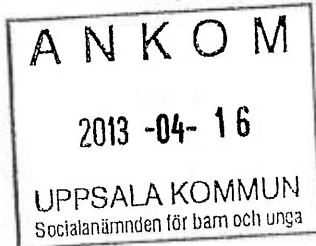
De förbättringsområden som nämnden behöver arbeta med är beslutsprocessen kring bistånd till boende, skriftliga rutiner för att säkerställa att nyanställd personal vet vad som gäller, se över utredningsmallen avseende frågor kring våld samt skriftliga rutiner för ärendehandläggning.

Ett förslag till redogörelse till Socialstyrelsen av vidtagna åtgärder har tagits fram. Nämnden föreslås anta förslaget.

Kontoret för barn, ungdom och arbetsmarknad

Carola Helenius-Nilsson
Direktör

Tillsynsavdelningen
Inger Wenngren
Inger.Wenngren@socialstyrelsen.se



Uppsala kommun
Utbildnings- och arbetsmarknads
Socialnämnden för barn och unga
Barn- och ungdomsnämnden
753 75 UPPSALA

Huvudman

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, Socialnämnden för barn och unga, Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun

Ärendet

Tillsyn utifrån regeringsuppdrag av Uppsala kommuns arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld

Socialstyrelsens beslut

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ska säkerställa att

- den sökande får ett gynnande beslut direkt efter bedömt behov av bostadssocialt kontrakt,

Socialnämnden för barn och unga ska säkerställa att:

- ställningstagande till utredning enligt 11 kap 1 § SoL efter anmälan sker utan dröjsmål, senast, om synnerliga skäl inte finns, inom 14 dagar
- utredning enligt 11 kap 1 § SoL inleds vid bedömt skyddsbehov för barn och bedömning att barn far illa av hemförhållanden.
- biståndsbeslut fattas vid bedömt behov av omfattande stödinsatser för barn, då samtycke till detta finns
- familjerätten genast anmäler till ansvarig enhet inom socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd enligt bestämmelserna i 14 kap 1 § SoL

Redovisningen av vidtagna åtgärder ska ha inkommit till Socialstyrelsen senast den 27 maj 2013.

Bakgrund

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en fortsatt samlad nationell tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld i enlighet med nationella bedömningskriterier. Urvalet av de 60 kommuner som kommer att ingå i den nationella tillsynen har skett slumpmässigt. Den nationella tillsynen omfattar även andra genomförare av socialtjänst samt hälso- och sjukvården. Uppdraget löper under åren 2011-2013 och ska slutredovisas till regeringen den 1 februari 2014.

Tidigare nationell tillsyn

Uppsala kommun ingick i nationell tillsyn av våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, genomförd av länsstyrelserna. I Länsstyrelsen i Uppsalas län beslut 2009-03-31, dnr 701-18967-08, redovisades områden som socialnämnden behövde utveckla. Områdena var uppsökande och förebyggande arbete för att nå särskilt sårbara grupper (personer med missbruk, funktionsnedsättningar, äldre, par i samkönade relationer samt våldsutövande män); kvalitet avseende rutiner för att säkerställa grundkompetens inom hela socialtjänsten för den personal som kommer i kontakt med problemet; samverkan avseende förbättring av rutiner för samarbete med aktörer utanför och inom kommunen; säkerhet avseende rutiner för riskbedömningar samt insatser avseende brister för särskilt sårbara grupper enligt ovan.

Underlag

Inför tillsynen hade Socialstyrelsen begärt in

- Kommunens handlingsplan för arbetet med våld i nära relation, och/eller andra styrdokument där det finns beskrivningar om hur socialtjänsten i kommunen ska arbeta med våld i nära relation.
- Rutiner för handläggning av ärenden som rör våld i nära relation.
- Förteckning över de ärenden som avser våld i nära relation som varit aktuella under perioden från den 1 juli 2011 till och med den 31 december 2011.
- Frågeformulär om kommunens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld.
- Organisationsskiss över socialtjänsten.
- Uppgifter om namn på chefer och personal som primärt arbetar med våld i nära relation samt uppgifter om kontaktpersoner hos polis, hälso- och sjukvård och kvinnojour.

Ingen skriftlig rutin för handläggning av ärenden som rör våld i nära relation har redovisats. Parallellt med denna tillsyn har motsvarande

tillsyn genomförts hos nämnden för hälsa och omsorg, samt äldre-
nämnden, dnr 9.1-29418/2012.

Utöver detta har Socialstyrelsen tagit del av:

- Dokument om samverkan
- Sammanställning avs. våldsutsatthet från november 2011
- Riktlinjer för bostadssocial verksamhet samt kompletterande svar (e-post) på fråga om beslutsgången avseende bostadssocialt kontrakt

Aktuella nämnder och resurser:

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) med fyra enheter för handläggning av försörjningsstöd: mottagnings-, rehabiliterings- och resursenhet samt en enhet för särskilda insatser. Under samma nämnd finns även Myndigheten för bostadssamordning.

Socialnämnden för barn och unga (SBN), arbetar för målgruppen 0 – 20 år med myndighetsutövning för barn och ungdomar uppdelat på fyra geografiska enheter, familjerättsliga frågor samt råd- och stödinsatser.

Barn- och ungdomsnämnden (BUN) beslutar om insatser enligt Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, för barn och unga med funktionsnedsättningar.

Nämnden för hälsa och omsorg (NHO) är samordnande nämnd för arbetet med frågor som rör våld i nära relationer. Det finns en utförarnämnd, Styrelsen för vård och bildning, under vilken Resurscentrum för personer som utsätts för våld i nära relationer sorterar. Resurscentrum består av en mottagnings- och samrådsdel, Nexus, och ett skyddat kvinnoboende, Siri. Nexus är en råd- och stödverksamhet, centralt belägen, dit våldsutsatta i nära relationer kan vända sig för stödsamtal, vägledning, praktisk hjälp, hjälp att ta och hålla kontakt med olika myndighetspersoner och andra inblandade. Gruppverksamheter kommer också att erbjudas från hösten 2012. Nexus har tillgång till ett nätverk av ideella krafter vid behov. Alla invånare från 13 år och uppåt är välkomna. Inom kommunen finns även rutiner för samverkan genom Nexus, se nedan under Samverkan.

Trappan är en verksamhet inom råd- och stödverksamheten, som bland annat erbjuder krissamtal för barn som upplevt våld i familjen.

Vid inspektionen den 25 – 27 september 2012 intervjuades 25 handläggare och chefer inom tre nämnder, UAN, SBN och BUN.

En våldsutsatt kvinna och ett barn som bevittnat våld intervjuades via högtalartelefon. Sju förhandsbedömningar och tio utredningar (fem avseende vuxna, fem avseende barn) granskades, samt fyra utredningar avseende vårdnad, boende och umgänge från familjerätten.

Redovisning av tillsyn

Uppgifterna nedan är dels hämtade från en i förväg besvarad enkät, dels från intervjuerna med chefer och personal samt granskade utredningar. Enkäten har besvarats av den person som har samordningsansvar i kommunen för frågor som rör våldsutsatta kvinnor.

Uppsökande och förebyggande arbete

Enligt enkäten finns information om egna verksamheter och länkar till lokala och nationella resurser på kommunens hemsida. Där finns även en broschyr, ”Hot och våld i nära relationer”, som översatts till sex olika språk samt en lättläst version. Den finns även som minifolder. Dessa togs fram i mars 2012 och har fördelats till 100 arbetsplatser, bibliotek och kommunens informationscenter. Information om start av ett lokalt resurscentrum gavs genom lokala medier, radio och vid sportevenemang. Ingen kartläggning har genomförts, däremot en sammanställning från verksamheterna för november 2011, inför start av verksamheten Nexus. Intervjuerna visade att det är känt att informationen finns på hemsidan, men det varierar vilken information som finns tillgänglig på olika enheter.

I intervjuerna uppges att det inte bedrivs uppsökande arbete hos verksamheterna avseende våldsutsatta kvinnor. De nämner Nexus samt familjeenheterna och en verksamhet för invandrarkvinnor i Gottsunda som utförare av uppsökande arbete inom denna målgrupp.

UAN har diskuterat screening avseende förekomst av våld i nära relation. Frågor om våld används inte aktivt i utredningar om försörjningsstöd. Det finns inga specifika checklistor. Hos SBN förekommer att man ställer frågor i ärenden som aktualiseras, men det varierar. Det kan vara svårt för nya handläggare att beröra frågan om våld, om det inte är ett uttalat problem. Hos BUN varierar kunskapen mycket hos handläggarna och därmed även förmågan att upptäcka och identifiera problematiken.

Kvalitet

Uppsala kommun har redovisat en handlingsplan upprättad 2007. Vid intervjuerna blev det uppenbart att denna inte längre är aktuell och att den inte fyller någon funktion i dag. Kommunen har i stället påbörjat ett arbete med att utveckla stödfunktioner för kvinnor, främst genom tillkomst av verksamheten vid Nexus. I den tillsyn som parallellt genomfördes hos NHO, redovisades att kommunens samordnare för frågor om våldsutsatta kvinnor fått ett övergripande ansvar för att handlingsplanen revideras. Detta var inget som kom fram i intervjuerna hos berörda nämnder i denna tillsyn.

Enligt enkätsvaren har alla tillsvidareanställda på det skyddade boendet Siri grundutbildning från Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK, om 7,5 högskolepoäng avseende våld i nära relationer. Personalen på Nexus har motsvarande grundutbildning och en har även gått fortsättningskursen om 7,5 högskolepoäng.

Under 2009 – 2011 pågick ett fortbildningsprojekt, där Siri och tre andra enheter fick fortbildning i form av seminarier och föreläsningss dagar med våldsutsatta kvinnor med missbruksproblematik som huvudtema. Samordnaren har en utbildningsgrupp som utreder behovet av utbildning med start september 2012.

Enligt intervjuerna har några hos bostadssamordning vid UAN grundutbildningen genom NCK och flera har en kortare utbildning. Den senare utbildningen ska flera medarbetare få möjlighet att gå.

Hos SBN har en person på familjerätten gått grundutbildningen om 7,5 hp, ingen av övriga intervjuade. Det är, enligt handläggare, svårt att ta ställning till utbildningserbudanden p.g.a. tidsbrist. Hos BUN har en handläggare gått grundutbildningen om 7,5 hp och hon ska sprida kunskap och information till övriga. Ingen annan har kompetensutveckling inom området där. Verksamheterna har handledning där det är möjligt att ta upp ärenden som rör våldsutsatta kvinnor vid behov.

Samverkan

Nexus ska, enligt enkätsvaren, samverka med övriga verksamheter, kommunala, ideella samt landsting, rättsväsende etc. Kvinnan kan själva ta direktkontakt med Nexus. Om hon är aktuell på någon enhet inom socialtjänsten eller omsorgen handläggs hon alltid på den enhet där den första kontakten tagits, för att inte behöva byta kontakt. Till Nexus kan såväl interna som externa funktioner bjudas in till samråd kring en enskild kvinna, efter dennas samtycke. Samtliga aktörer kan aktualisera ärenden för samråd. Kvinnan är aldrig med själv men har alltid lämnat

skriftligt samtycke. Förfarandet ska skapa samsyn och underlätta för kvinnan.

Verksamheterna beskriver att det finns samverkan med aktörer utanför kommunen, men inga kända rutiner för detta. Nexus och samordnaren i kommunen uppfattas som ansvariga. Det finns inga samverkansavtal. När det gäller intern samverkan, beskriver verksamheterna att det saknas skriftliga rutiner. Nyanställda får kontrollera med gruppledaren vad som gäller. Samrådsförfarandet vid Nexus beskrivs av flera som mycket bra, där IFO (individ- och familjeomsorgen) barn – ungdom – vuxna är med, men inte LSS biståndshandläggare. Några anser att det är ett problem med den stora personalomsättningen, där kunskap om varandras kompetens går förlorad. Alla handläggare har inte varit införstådda med möjligheten till samråd vid Nexus. Det kan bero på skillnad avseende barn- eller ungdomsfokus i arbetet. BUN har nyligen fått information om samrådsmöjligheten vid Nexus. Det finns en planering för att SBN och BUN ska ha en gemensam myndighetschef för att stärka samverkan.

Det finns en rutin att ärendet ska handläggas där det först blev aktuellt, men av intervju svaren framgick att det kan vara svårt för våldsutsatta kvinnor att hitta rätt ingång. Det finns också en rutin att "anmäla" dvs. överlämna information som rör oro för barn till rätt enhet. Det finns planer på att kommunen ska gå med i "Kompotten", som är en samverkan mellan olika kommuner för att bland annat samverka för att hjälpa kvinnor och barn som behöver byta bostadsort av säkerhetsskäl.

Utredning av ärenden som gäller våldsutsatta kvinnor

UAN undviker pappershantering av dessa ärenden. Dokumenten ligger i skyddad modul i Procapita. Ett fåtal handläggare och chef har tillgång till ärendet. Vid misstanke om våld delas mannens och kvinnans ärende till två separata ärenden. Rutinen finns inte nedskrivet och det kan vara svårt för nyanställda att veta vad som gäller. Efter avslut förvaras ärendet i ett särskilt skåp. Verksamheten är generös i bedömningen av ekonomiskt bistånd när det gäller våldsutsatta kvinnor. Det finns tydliga skriftliga rutiner för hur skyddade personuppgifter ska hanteras. UAN kan hänvisa till det skyddade boendet Siri och Nexus, vilka ges som service – inte bistånd – liksom till en råd- och stödverksamhet som kan ges som service. Finns behov av någon biståndsinsats förutom ekonomiskt bistånd, kan handläggaren hjälpa till med den kontakten.

Myndigheten för bostadssamordning under UAN, har hand om alla utredningar och beslut som rör bostäder. De kan t.ex. fatta beslut om socialt kontrakt. Ett problem i kommunen är bristande tillgång på lämp-

liga bostäder. Akut kan det bli fråga om hotell eller vandrarhem. Om en person bedöms ha behov av ett socialt kontrakt och lägenhet saknas, dvs. om beslutet inte kan verkställas, får personen ett "förhandsbesked" och ställs i kö för sådan bostad. Förhandsbeskedet är inget beslut som kan överklagas. När det sedan finns en bostad och om behovet kvarstår, fattas ett gynnande beslut.

Handläggare hos SBN uppger att det kan bli en orosanmälan till denna nämnd om bostad saknas och det finns barn med. Det finns enligt dem exempel på att kvinnan flyttat hem igen, då Siri inte fungerat och bostadsfrågan inte kunnat lösas.

SBN utgår från barnet i sina utredningar. Ingen av föräldrarna har en egen personakt och inga biståndsbeslut fattas för enbart en förälder. Kvinnans utsatthet kan utredas i barnärendet. Bistånd till mamma – barn kan ges, då som bistånd till barnet. Pappan/våldsutövaren kan få kontakt med Mansmottagningen (MVU). Det finns en lathund för hantering av skyddade personuppgifter. Namn är endast kända av handläggare och gruppledare. De har nyligen fått kännedom om möjligheten till avgränsningar i Procapita. Sekretessmarkeringar kan hänga kvar för länge i datasystemet, även sedan de blivit inaktuella. Kunskaper om hanteringen av skyddade personuppgifter finns i arbetsgruppen, men inte hos varje handläggare. Det kan bli oklart med vem som ansvarar för vad, informerar kvinnan om vad man kan göra etc. Det kan bli svårt för nyanställda.

Om kvinnan/mamman ansöker om stöd för sin egen del hänvisas hon till Nexus, Siri eller familjeenheten, vilket inte kräver utredning och biståndsbeslut. För att få bistånd till familjeenheten måste alltid ett barn finnas med. Har kvinnan omfattande behov, kan Vuxenenheten under NHO kopplas in.

BUN har fått ett nytt datasystem som inte möjliggör skyddade personuppgifter. Sådana ärenden hanteras manuellt. Rutinen är inte känd av alla handläggare hos BUN.

Insatser

I enkätsvar redovisar kommunen följande:

Skyddat boende i kommunen erbjuds som service. Kvinnoboendet Siri har ett kvalificerat skalskydd, dygnet runt-bemannning och kvalificerad personal. Vid boendet erbjuds förutom skydd även krisstöd och hjälp till förändring genom praktisk hjälp, enskilda samtal samt gruppaktivi-

teter. En handlingsplan upprättas med kvinnan för att inventera vilka behov av stöd som finns under tiden på Siri.

Blir det fråga om placeringar utom kommunen, boende i kommunen - om kvinnan inte kan teckna eget kontrakt eller om hon är i behov av försörjningsstöd blir det insatser enligt myndighetsbeslut. Om kvinnan behöver behandling av olika slag, t.ex. för missbruksproblematik, behövs också ett myndighetsbeslut.

Både före, efter och ibland under vistelsen på boendet Siri kan stöd erhållas av Nexus. Nexus bemannas av fem socionomer samt chef. Siri har vaken nattjour. Man kan ringa på kvällar och helger för rådgivning. Om den som ringer behöver stöd, kan han/hon få en tid på Nexus. Nexus tar emot kvinnor med missbruk, tillhörighet i annan kulturell bakgrund, funktionshinder/vårdbehov. Specialister kan vid behov bjudas in.

Äldre kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning kan bo på Siri om de har assistenter som kan hjälpa dem. Inga kvinnor i aktivt missbruk tas emot.

Handläggare hos UAN uppger att det är mycket svårt att tillgodose behov av flytt till annan kommun, vilket kan behövas. Ett annat problem är avsaknad av skyddat boende för våldsutsatta män. Det är svårt att hitta bra lösningar för kvinnor med missbruksproblematik, lösningen blir ibland hotell eller vandrarhem. Cheferna uppger att personer med missbruksproblematik har möjlighet att få bostadssocialt kontrakt om de bedöms klara detta. Man ska helst inte bo på sådant kontrakt mer än ett år, men bostadsbristen gör att tiderna ofta blir längre.

Ett problem är också vuxna barn som hotar gammal förälder, och det finns lojalitet inom familjen. Det är svårt att tillgodose behov hos invandrarkvinnor, som kan vara svåra att motivera eller som går tillbaka till hemmet. Även för män och kvinnor i samkönade par kan det uppstå problem, då det saknas lämpliga boenden.

Chefer hos SBN uppger att tillkomsten av Nexus inneburit att det blivit ett mer samlat grepp kring frågor som rör våldsutsatta kvinnor. Nexus och Siri finns enbart som service. Det är troligen svårare för ensamstående att få stöd, de faller mellan stolarna. SBN ser till barnens bästa i första hand. Nexus kan ge stöd till ensamstående, annars finns ingensans att hänvisa dem.

Enligt besvarad enkät har Nämnden för hälsa och omsorg, NHO, ansökt om pengar hos Socialstyrelsen för att under hösten 2012 utreda förutsättningar för hur insatserna till våldsutövare kan utformas. Mottagningen mot våld (MVU) får föreningsbidrag från nämnden. Mottagningen är en ideell verksamhet. Socialtjänst kan bevilja behandling till män som utövar våld, utöver det finns ingen kommunfinansierad verksamhet.

Handläggare och chefer hos UAN nämner MVU. Det sker inget aktivt arbete för att motivera våldsutövare för behandling. Enligt chefer och handläggare hos SBN kan denna verksamhet ges som bistånd om mannen erkänner våld, han kan också vända sig direkt dit. Biståndet följs upp via barnets ärende. BUN känner till att det finns en mansjour.

Enligt enkäten kan kvinnor som bor på Siri ha sina barn upp till 18 år, oavsett barnens kön, boende med dem. På Siri får barnen en egen kontaktperson ur personalen, vars uppgift är att bevaka att det enskilda barnet får det stöd som han/hon behöver. Stödet handlar om enskilda samtal samt att kontrollera hur barnens vardag på Siri ser ut. Kontaktpersonen ansvarar också för att följa upp den handlingsplan kring barnet som har upprättats tillsammans med mamman. Barnen har en egen gruppverksamhet en gång per vecka. Under tiden på Siri informeras kvinnan om Trappans verksamhet för barn och inte sällan inleds också en kontakt på Trappan under tiden barnet vistas på Siri. Där kan barn som bevittnat våld erbjudas samtal. I enkäten uppges att samtalen kan beviljas som insats från nämnden eller genom att föräldrarna kontaktar Trappan direkt för sina barn.

Handläggare hos SBN uppger att om barnet själv är utsatt för våld, används Barnahus. Om barnet har bevittnat våld, kallas föräldrarna separat. Enheterna har särskilda handläggare som arbetar med förhandsbedömningar. Det fungerar bra i akuta situationer men annars är arbetsbelastningen och personalomsättningen mycket hög och det är ofta svårt att hinna göra förhandsbedömningar och utredningar skyndsamt. Gruppledaren beslutar om en utredning ska inledas eller inte, motivering ska finnas. Det finns inga särskilda riktlinjer för dessa ärenden, men det finns en medvetenhet om vad det innebär för barn att bevittna våld. Barn- och ungdomspsykiatri, Trappan och familjebehandling är exempel på vad som kan bli aktuellt. Enskilda barnsamtal sker utifrån ålder. Trappan är, enligt handläggarna, inget biståndsbeslut och följs inte upp. Bistånd kan vara familjeenheten (även som service), hemterapeut eller kontaktfamilj. Kommunen har även Brogården för utredningsplacering av familjer.

Cheferna för SBN uppger att det finns generella utredningsrutiner, inga specifika för barn som bevittnat våld. Det är svårt att klara 14-dagarsgräns för förhandsbedömningar. Det finns rutiner i Procapita för barn med skyddade personuppgifter. Papper skrivs först vid arkivering av ärendet. Informationen om detta har ännu inte spridits. Cheferna anser att det finns tillräckligt med insatser. Det finns en svårighet att lösa boendefrågan på längre sikt.

Kvaliteten i de insatser som erbjuds kontrolleras inte av de nämnder där intervjuer har skett.

Barnets behov

I granskade förhandsbedömningar saknas i en socialtjänstens bedömning, i en har inte barnet kommit till tals då det inte gick att få kontakt. Vid bedömning av akut skyddsbehov i en förhandsbedömning hänvisas till Siri med uppföljning efter 1,5 månad. I ett ärende där barnet bedöms fara illa av konflikten i hemmet inleds inte utredning, då familjen kan hänvisas till stöd hos Familjerätten, Trappan och Familjeenheten. Tiden mellan inkommen anmälan och beslut om ställningstagande till utredning varierade mellan som minst drygt tre veckor och som mest två och en halv månad. I fem aktualiseringar var tiden en till två månader.

Granskade ärenden hos UAN avser ekonomiskt bistånd. Det finns exempel där hänsyn har tagits till kvinnans utsatthet i bedömningen.

I granskade utredningar hos SBN har i ett fall ett omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, blivit aktuellt. I ett ärende där det bedömdes finnas omfattande behov av stödinsatser, beslutades om uppföljning men inte någon insats. Ett ärende resulterade i tillsättning av kontaktperson enligt ansökan, i ett bedömdes att det inte fanns behov av insatser. I ett ärende gick det inte att hitta uppgifter som utvisade efterfrågad problematik. BUN har inte haft några ärenden att redovisa.

Intervju med våldsutsatt kvinna och barn som bevittnat våld

Socialstyrelsen telefonintervjuade en kvinna och ett barn.

Kvinnan beskrev att det var svårt att få rätt kontakt hos socialtjänsten då hon själv tog initiativ till det. Till sist fick hon kontakt hos Råd och stöd. Först sedan hon polisanmält mannen, och de aktualiserades hos socialtjänsten, etablerades en kontakt där. Kvinnan beskriver utredarna som okänsliga och med brist på barnperspektiv och bristande förståelse för deras situation. De kom till Siri och där var personalen

kunnig och även personalen på Nexus var ett stöd. Handläggningen blev bättre när personal på Siri sade ifrån och hos högre chefsnivå fick hon tydliga besked.

Även om Siri är bra, är det inte bra att vistas där en längre tid, utan hopp om någon annan lösning. Den intervjuade kvinnan kunde ta sig därifrån med hjälp av sitt nätverk och även ordna bostad, men kvinnor som inte har samma möjligheter kan bli tvungna att flytta tillbaka hem.

Barnet berättade att det pratat med socialtjänsten. De har fått lite hjälp. På Siri var de jättesnälla. Personalen pratade mest med mamma, men barnet pratade också med två i personalen. Barnet kunde inte ha kontakt med sina gamla kompisar, men fick nya där. Barnet kunde inte gå ordentligt i skola på flera månader. Enligt kvinnan fanns det en hotbild om att föra bort barnet.

Vårdnad, boende och umgänge

Såväl chefer som handläggare uppger att det finns rutiner för hur samarbetsamtal ska genomföras. Sedan våren 2012 börjar de alltid med enskilda samtal med föräldrarna. Om en förälder lämnar uppgifter om våld, diskuteras hur de ska gå vidare. Ibland bedöms samarbetsamtal olämpliga. Frågan om förekomst av våld tas alltid upp enligt en checklista. Vid snabbupplysningar görs inte samma screening som vid samarbetsamtal, enligt chef. Handläggare uppger att samma checklista följs, men oftast finns mer information innan. Om inte, tas frågan om våld upp. Vid utredningar om vårdnad, boende och umgänge finns generella rutiner enligt chef. Föräldrarna får, enligt chef, skriftlig information om möjligheten att komma ensam som förälder. Riskbedömningar sker, men dokumenteras olika av handläggarna. Vissa gör det mer strukturerat med specifik rubrik, andra skriver in det i löpande text.

Familjerätten kan i datasystemet se om ett barn är aktuellt för utredning enligt 11 kap 1 § SoL eller för någon insats. Enligt chef och handläggare görs i sådana fall ingen överföring av information om eventuell misstanke om att ett barn kan fara illa till utredande enhet, eftersom situationen förutsätts känd. Om ingen aktualitet finns, lämnas information över ibland, men det är inte så vanligt. Det är många gånger svårt att bedöma om det är fråga om smutskastning mellan föräldrarna. Det är en subjektiv bedömning utifrån aktuell situation.

I de granskade familjerättsutredningarna finns förekomst av våld beskriven. I en utredning rör det enbart uppgifter om våld direkt mot barnet. Utredningarna beskriver hur våld påverkat barnen. Barnsamtal har

skett tillsammans med föräldrar var för sig med undantag för ett litet barn. I texten går det att utläsa att riskbedömningar har skett, även om det inte går att utläsa under separat rubrik.

Kommunicering

Via samordnare hos kommunen har synpunkter lämnats på faktauppgifter och korrigeringar har gjorts.

Skälen för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Den 1 januari 2013 trädde ändringar i bland annat socialtjänstlagen (2001:453) i kraft. Då detta ärende hänförs till tiden före lagändringarna hänvisas i det följande till socialtjänstlagen i dess lydelse fram till och med den 31 december 2012, där annat inte anges.

6 kap. 2a § föräldrabalken (1949:381), FB

6 och 7 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL

2 kap. 1, 5 och 6 §§, 2 a kap. 8 §, 3 kap. 1, 3, 4, 5 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 1, 1a och 11 §§, 11 kap. 1, 1 a och 2 §§, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL

3 kap. 1 och 2 §§, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS

3 kap. 1 och 2 §§, 4 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Socialstyrelsens bedömning

Uppsökande och förebyggande arbete

Socialnämnden ska enligt 3 kap 1 § SoL informera om socialtjänsten i kommunen. Enligt 3 kap 4 § SoL ska nämnden upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. Uppsala kommun informerar via kommunens hemsida och genom en informationsbroschyr som har spridits på ett stort antal platser i kommunen. De nämnder som ingår i tillsynen bedriver inte något direkt uppsökande arbete kring frågan, utan det handlar främst om att uppmärksamma problematiken i det dagliga arbetet. Enligt 5 kap 11 § SoL ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp. Nämnden ska också särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Kunskap och förmåga att upptäcka och identifiera problematiken varierar hos nämnderna. Socialstyrelsen anser att det är ett

förbättringsområde för alla berörda nämnder att personal har tillräcklig kunskap och det stöd i arbetet som krävs för att våga uppmärksamma problematiken och ställa frågor i det dagliga arbetet samt att berörda nämnder försäkras om att detta fungerar.

Kvalitet

Enligt 3 kap 3 § SoL ska insatser inom socialtjänsten vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Enligt 3 kap 1 § SOSFS 2011:9, ska det finnas ett ledningssystem för kvalitet för verksamheten för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten. Socialstyrelsen har i allmänna råd, SOSFS 2009:22, om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, angett att nämnden bör upprätta en handlingsplan som följs upp och revideras, ett arbete som har påbörjats i Uppsala kommun.

Viss personal hos berörda nämnder har fått kompetensutveckling inom området, men det varierar hur det ser ut. Svårigheter som lyfts fram är tidsbrist, vilket gör det svårt att ta ställning till olika utbildningserbjudanden. Det är ett förbättringsområde för alla berörda nämnder att se till att det finns tillräcklig kunskap inom verksamheterna för att kunna hantera problematiken när den blir aktuell.

Samverkan

Enligt 3 kap 4 § SoL ska nämnden, när det är lämpligt, samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. I de allmänna råden, SOSFS 2009:22, anges att nämnden bör fastställa på vilka områden det finns behov av att samverka såväl internt som externt, både på övergripande nivå och i enskilda ärenden. I Uppsala kommun finns en samverkansordning via Nexus. Socialstyrelsen har tagit del av en skriftlig rutin, "samverkan med Nexus", men det är oklart om denna är spridd och används inom förvaltningarna. Intervjuerna visar att kunskapen om hur samverkan fungerar inte är känd av alla. Detsamma gäller rutiner för extern samverkan, även om sådan samverkan finns i praktiken. En svårighet som nämnts i intervjuerna är hög personalomsättning i vissa arbetsgrupper, vilket gör att information om olika kompetenser och verksamheter går förlorad. Socialstyrelsen anser att det är ett förbättringsområde för samtliga berörda nämnder att sprida information om vilka rutiner som gäller avseende både intern och extern samverkan, så att de blir väl kända hos alla som behöver kunskapen i sitt arbete.

Utredning av ärenden som rör våldsutsatta kvinnor

Rutiner för hantering av skyddade personuppgifter är kända i arbetsgrupperna med inte hos varje handläggare. Socialstyrelsen anser att hantering av skyddade personuppgifter är en så viktig fråga att alla som kan komma i kontakt med denna ska känna till vad som gäller, för att undvika misstag. Det är ett förbättringsområde för samtliga berörda nämnder att se till att kunskapen blir allmänt känd hos alla som berörs.

SBN gör inga utredningar avseende föräldrars behov, de utgår ifrån barnet. Nämnden kan hänvisa kvinnan till de verksamheter där inte biståndsbeslut krävs och vuxenheten kan kopplas in vid behov. De intervjuade verksamheterna ser en svårighet för en våldsutsatt kvinna utan barn att hitta rätt i organisationen. Socialstyrelsen anser att det finns en otydlighet i organisationen avseende kvinnans förutsättningar att ansöka om bistånd för egen del utifrån våldsutsatthet, oavsett om det finns barn i familjen. Om en kvinna vänder sig till kommunen för att söka stöd och hjälp och det framgår att hon är våldsutsatt, har socialnämnden ett ansvar för att kvinnan får det stöd och den hjälp hon är i behov av. Kvinnan behöver uppmärksammas på sin rätt att få sina behov utredda, att erbjudas insatser till stöd och hjälp och att få ett beslut som kan överklagas. Om det inte är uppenbart att kvinnan enbart efterfrågar information, ska hennes förfrågan hanteras som en ansökan om stöd eller hjälp (JO 1987/88 s 155 och 1997/98 s. 347) och en utredning enligt 11 kap 1 § SoL inledas.

UAN har ärenden som rör försörjningsstöd och uppger att de vid behov gör generösa bedömningar i dessa ärenden. Detta bekräftades av en granskad utredning i tillsynen. Förutom försörjningsstöd, kan kvinnan ansöka om bostadssocialt kontrakt hos UAN/myndigheten för bostads-samordning. Om personen bedöms berättigad till sådant kontrakt och bostad saknas, d.v.s. beslutet inte kan verkställas, får den sökande inget beslut. Personen ställs i kö med ett förhandsbesked som inte kan överklagas. Beslut om boende fattas först då det finns en bostad. Socialstyrelsen anser att detta innebär en rättsosäker situation och att det är en brist hos UAN att inte den sökande får ett beslut i enlighet med den bedömning som har gjorts.

Barnets behov

Nämnden ska enligt bestämmelserna i 5 kap 11 § SoL särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. I 11 kap 1 § SoL framgår att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

I de utredningar och förhandsbedömningar som har granskats avseende anmälningar som rör barn, finns exempel på att tiden för ställningstagande till om utredning enligt 11 kap 1 § SoL ska inledas eller inte, kan bli lång. Ställningstagande till utredning ska göras skyndsamt. Enligt uppgift har nämnden svårt att klara bedömningar inom två veckor. Tillsynen visar att det i några fall tagit mellan tre veckor och upp till två och en halv månad att göra förhandsbedömningarna. Då detta rör allvarliga uppgifter om våld anser Socialstyrelsen att förhandsbedömningarna tagit för lång tid, vilket är en brist hos SBN.

Ovanstående förhandsbedömningar gjordes innan SoL reviderades. I den skrivning som gäller från den 1 januari 2013, gäller enligt 11 kap 1a § SoL att socialnämnden genast ska göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras. Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan kommit in. De ärenden Socialstyrelsen granskade var aktuella före lagändringarna i socialtjänstlagen. Nya bestämmelser i lagen gäller från den 1 januari 2013, och Socialstyrelsen vill att nämnden redovisar hur nu gällande lag följs. Enligt proposition 2012/13:10, s. 59, föreslås två veckor vara en övre gräns för hur lång tid en förhandsbedömning får ta. Det är dock allvaret i utredningen som avgör hur snabbt beslut om utredning måste fattas. I normalfallet bör det ta kortare tid än 14 dagar och i vissa fall bör beslut fattas omgående. Om en förhandsbedömning drar ut på tiden mer än nödvändigt, kan det få allvarliga konsekvenser för det enskilda barnet då han eller hon kan vara i behov av omedelbart skydd och stöd.

I två förhandsbedömningar konstaterades akut skyddsbehov för barnet respektive att barnet för illa av konflikten i hemmet, utan att utredning inleddes och beslut om bistånd fattades. Nämnden nöjde sig med att i det ena ärendet hänvisa till skyddat boende med uppföljning 1,5 månad senare, och i det andra att hänvisa till stödinsatser som inte kräver biståndsbedömning och beslut om insats. Socialstyrelsen anser att detta innebär att nämnden inte fullföljt sin skyldighet att skyndsamt utreda barnets behov av stöd och skydd.

I en av de granskade utredningarna hos SBN bedömdes att det fanns omfattande behov av stödinsatser men endast beslut om uppföljning fattades. Om barnet bedöms ha behov av skydd eller stöd och om samtycke finns, ska nämnden också försäkra sig om att barnet får detta genom att fatta beslut om bistånd/insats. Det är inte heller acceptabelt att

enbart hänvisa till service som inte följs upp, om bedömningen är att det finns ett behov av skydd eller stöd för barnets del.

Ovanstående förhållanden bedömer Socialstyrelsen som brister i handläggningen hos SBN.

Insatser

Enligt 4 kap 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd från socialnämnden. I enlighet med bestämmelserna i 5 kap 11 § SoL ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av hjälp för att förändra sin situation.

Det beskrivs som särskilt svårt att hitta alternativ för kvinnor som, förutom utsatthet för våld, även har ett missbruk, invandrarkvinnor som utan andra alternativ går tillbaka hem, för våldsutsatta män och för personer i samkönade relationer. Hos dessa grupper kan även barn finnas med. Att utveckla alternativ för dessa grupper ser Socialstyrelsen som ett angeläget förbättringsområde för kommunen.

Vårdnad, boende och umgänge

Enligt 6 kap 2 a § FB ska nämnden fästa avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligt förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Familjerätten under SBN har rutiner för samarbetsamtal och tar alltid upp frågan om förekomst av våld i dessa. Frågan berörs även i snabbupplysningar, om inte förhållandena är kända på förhand. I utredningar om vårdnad, boende och umgänge görs riskbedömningar, men de dokumenteras olika strukturerat av handläggarna. Att frågan blir belyst och att riskbedömningar har skett, bekräftas av de granskade utredningarna.

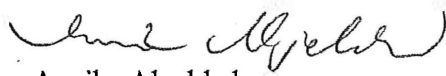
Av 14 kap 1 § SoL framgår att socialtjänsten är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Familjerätten omfattas av bestämmelserna i 14 kap 1 § SoL avseende anmälan om barn som kan fara illa. I detta fall rör det sig om överföring av information mellan olika enheter hos nämnden. Det varierar hur familjerätten lämnar information till utredande enhet avseende barn som kan fara illa. Då familjen är känd på grund av pågående utredning eller insats, sker ingen informationsöverföring. I övrigt görs en subjektiv bedömning och det är inte vanligt att överföring sker.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning ska bedömningar göras i varje enskilt fall avseende överföring av information till utredande enhet. Socialstyrelsen vill uppmärksamma nämnden på att det inte är familjerättsens utan utredande enhets sak att bedöma allvaret i barnets situation. Socialstyrelsen anser att det är en brist att överföring av information generellt bedöms onödig då familjen är känd hos utredande enhet. Från den 1 januari 2013 har skrivningen i 14 kap 1 § SoL ändrats till följande lydelse: "Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa: 1. Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom, 2.3. anställda hos sådana myndigheter som av ses i 1 och 2".

Socialstyrelsen bedömer, mot bakgrund av inhämtad information, att verksamheten i övrigt inte brister i de delar som tillsynen omfattar.

Beslut i detta ärende har fattats av sektionschefen Annika Algeblad. I den slutliga handläggningen har inspektörerna Kamilla Larsson och Johanna Fransson deltagit. Inspektören Inger Wenngren har varit föredragande.

För Socialstyrelsen


Annika Algeblad


Inger Wenngren

Handläggare
Egnell EvaDatum
2013-05-28Diarienummer
UAN-2012-0386

FÖRSLAG

Socialstyrelsen

Yttrande gällande tillsyn enligt 13 kap 1 § socialtjänstlagen av Uppsala kommuns arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. (Dnr 9.1-30697/2012)

Socialstyrelsen genomförde en förannmäld inspektion i Uppsala kommun av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Socialstyrelsen har med anledning av detta begärt att utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (UAN) redovisar åtgärder som vidtagits för att säkerställa att:

- Den sökande får ett gynnande beslut direkt efter bedömt behov av bostadssocialt kontrakt.

Nämnden ser allvarligt på den kritik som inkommit från Socialstyrelsen och avser att genomföra förändringar i riktlinjerna för den bostadssociala verksamheten, så att beslut alltid fattas när utredningen är genomförd. Bostadsituationen i Uppsala kommun är svår eftersom efterfrågan är större än tillgången. Nämnden är beroende av andra nämnder i kommunen för att få tillgång till bostäder för bostadssociala ändamål och kan inte alltid verkställa ett beviljat bistånd till bostadssocialt kontrakt direkt. Akuta lösningar i form av tillfälligt boende har använts i avvaktan på att det finns en ledig bostad. Det är förklaringen till att nämnden valt att inte ta beslut om att bevilja bostadssocialt kontrakt förrän det finns en tillgänglig bostad.

Nämnden kommer att revidera riktlinjerna så att om den sökande har behov av bistånd till bostadssocialt kontrakt ska beslut om bistånd tas i samband med behovsbedömningen. I de fall beslutet inte omedelbart kan verkställas kommer nämnden att ta beslut om en tillfällig lösning. Den förändrade beslutsprocessen och de reviderade riktlinjerna kommer att träda i kraft senast 1 oktober 2013.

I övrigt kommer nämnden att i samband med fortbildning i utredningsmetodik att se över utredningsmanualen utifrån om det ställs frågor om våld. En skriftlig rutin för handläggning av ärenden som rör våld i nära relationer kommer att utarbetas och bland annat ingå i introduktionen av nyanställd personal. Nämnden kommer även fortsättningsvis att använda det arbetsätt som idag tillämpas, vilket innebär att behovsbedömning av ekonomiskt bistånd

utgår från nulägesituationen och att kravet på verifikationer och annan dokumentation inte alltid kan tillgodoses. Endast handläggare med särskild behörighet kan ta del av dokumentationen i Procapita och att befintlig akt delas om våld uppstått i en familj med gemensam akt.

Myndigheten för försörjningsstöd kommer under hösten att organiseras i team där tre handläggare ansvarar för teamets ärenden. Kompetens och kontinuitet kan då säkras på ett bättre sätt jämfört med nuvarande organisation.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Mohamad Hassan
Ordförande

Lotta von Wowern
Nämndsekreterare