

Orosanmälningar i förskolan

Revisionsår 2024, nr 2 2024

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2024/3

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/revision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Farsta stadsdelsnämnd
Förskolenämnden
Hässelby-Vällingby
stadsdelsnämnd
Järva stadsdelsnämnd
Socialnämnden

Orosanmälningar i förskolan

Revisorsgrupp 1 har den 24 september 2024 behandlat bifogad revisionsrapport (2 2024).

Granskningen visar att förskoleverksamheten inte fullt ut säkerställer att anmälningar av oro för barn sker i enlighet med socialtjänstlagens krav. All förskolepersonal är skyldig att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Vi uppfattar att förskoleverksamheten har arbetssätt för att identifiera barn som riskerar att fara illa. Samtidigt ser vi att osäkerhet om allvarlighetsgrad och rädsla för negativa konsekvenser av anmälan innebär att orosanmälan till socialtjänsten försenas eller inte görs alls. Vi revisorer anser även att det finns behov att utveckla stadsövergripande analys och uppföljning av orosanmälningar. Detta skulle möjliggöra att identifiera vilka delar av orosanmälningsprocessen som behöver utvecklas och stärkas.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till förskolenämnden, socialnämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Järva. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 30 december 2024. Rapporten skickas för kännedom till kommunstyrelsen och övriga stadsdelsnämnder.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehållsförteckning

1.	Samlad bedömning och rekommendationer	1
2.	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Omfattning/avgränsning	4
2.3	Ansvariga nämnder	4
2.4	Revisionskriterier	4
2.5	Metod	4
3.	Lagkrav och stadens styrdokument	6
3.1	Ansvar och uppdrag	6
3.2	Anmäla oro för ett barn	7
3.3	Systematisk uppföljning	9
3.4	Revisionskontoret noterar	10
4.	Förskolans arbete	11
4.1	Arbetsätt och rutiner för att identifiera barn som kan riskera fara illa	11
4.2	Kompetensinsatser och stöd till medarbetare	14
4.3	Samverkan förskola och socialtjänst	14
4.4	Resultat enkätundersökning	15
4.5	Revisionskontorets slutsats	16
5.	Socialtjänstens arbete	18
5.1	Den sociala dokumentationen	18
5.2	Återkoppling till förskolan	18
5.3	Revisionskontorets slutsats	19
6.	Systematisk uppföljning	20
6.1	Andel orosanmälningar samt andel inledda utredningar	20
6.2	Typ av oro	22
6.3	Revisionskontorets slutsats	22

1. Samlad bedömning och rekommendationer

Alla barn har rätt till en trygg uppväxt. Enligt barnkonventionen, som är svensk lag sedan 2020, är vuxna i barns närhet skyldiga att skydda barn från all form av misshandel samt vanvård. Socialtjänstlagen anger att förskolepersonal är skyldiga att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Revisionskontoret har därför granskat om det i stadens förskoleverksamhet finns arbetssätt som säkerställer att socialtjänstlagens anmälningsskyldighet uppfylls. Stadsdelsnämnderna Farstas, Hässelby-Vällingbys och Järvas arbetssätt har granskats. Även förskolenämnden och socialnämnden har berörts av granskningen.

De granskade stadsdelsnämndernas förskolor har arbetssätt för att identifiera barn som riskerar att fara illa. Men trots det förekommer att förskolepersonal inte anmäler oro till socialtjänsten i enlighet med lagkraven. Revisionskontorets samlade bedömning är därför att de granskade stadsdelsnämnderna inte fullt ut säkerställer att förskoleverksamheten uppfyller socialtjänstlagens anmälningsskyldighet.

Av socialtjänstlagen framgår att anmälningsskyldigheten är absolut och inte får bli föremål för överväganden av den som är anmälningsskyldig. Detta eftersom att det är socialtjänstens uppgift att utreda och avgöra allvaret i barnets situation. Granskningen visar att en anmälan om oro ändå i vissa fall sker först efter att arbetslaget, biträdande rektor och rektor på förskolan gjort vissa överväganden eller efter samtal med vårdnadshavare. Ibland leder förskolepersonalens överväganden till att anmälan inte genomförs alls eller att anmälan sker lång tid efter det att misstanke har uppkommit. Övervägandena kan exempelvis handla om hur allvarlig situationen är, oro för vad som kan komma att ske med barnet eller rädsla för vårdnadshavares reaktioner.

Revisionskontoret bedömer att stadsdelsnämndernas dokumenterade rutiner för orosanmälningar i förskolan inte är tillräckligt tydliga för att vägleda förskolepersonalen. Rutinerna behöver utvecklas avseende tillvägagångssätt och ansvar. Även information om anmälningsskyldigheten och vilka tecken hos barn och vårdnadshavare som förskolepersonal bör vara uppmärksamma på behöver utvecklas.

Vidare bedömer revisionskontoret att stadsdelsnämndernas socialtjänst i huvudsak uppfyller socialtjänstlagens krav när det gäller handläggning av orosanmälningar. Återkoppling sker till förskolan

enligt de bestämmelser som följer av socialtjänstlagen och sekretesslagstiftningen. Revisionskontoret noterar dock att förskolepersonal inte har deltagit vid de möten som socialtjänsten har med vårdnadshavare under förhandsbedömningen. Lagstiftningen anger att den som anmäler bör bjudas in till anmälningmöte om det är till barnets bästa.

Både förskolenämnden och socialnämnden redovisar årligen statistik över orosanmälningar på aggregerad nivå. Det finns dock ingen analys kopplad till statistiken. Det finns heller ingen analys på stadsdelsnivå. Revisionskontoret anser att en systematisk uppföljning och en mer utvecklad analys skulle kunna användas som underlag för arbete med att identifiera eventuella brister eller utvecklingsområden avseende anmälningsskyldighet. Analysen bör genomföras i samarbete mellan förskola och socialtjänst eftersom båda verksamheterna har viktig information som kan vara till nytta i analysarbetet.

Stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby och Järva rekommenderas att:

- Säkerställa att anmälningsskyldigheten vid misstanke om att barn far illa efterlevs och att den inte blir föremål för övervägande av förskolepersonalen.
- Säkerställa att varje förskola har tydliga rutiner för orosanmälningar.
- Säkerställa att, om behov finns utifrån barnets bästa, förskolan deltar i socialtjänstens möten med vårdnadshavare under förhandsbedömningen.
- Systematiskt analysera orosanmälningar för stadsdelsområdet.

Förskolenämnden och socialnämnden rekommenderas att:

- I samarbete med stadsdelsnämnderna utveckla analysen av orosanmälningar.

2. Bakgrund

År 2023 fanns ca 53 000 barn i åldern 1-5 år i Stockholms stad, varav drygt 87 % var inskrivna i förskolan eller pedagogisk omsorg¹. Drygt 28 000 barn får sin undervisning i en kommunal förskola.

Alla barn har rätt till en trygg uppväxt. Enligt barnkonventionen, som är svensk lag sedan 2020, har vuxna i barns närhet skyldighet att skydda barn från all form av misshandel samt vanvård.

Socialtjänstlagen anger att förskolepersonal är skyldiga att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. I Socialstyrelsens rapport ”Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa” beskrivs att förskolan anmäler i väsentligt mindre utsträckning jämfört med andra aktörer så som skola och polis. Risk finns därför att socialtjänstlagens anmälningsskyldighet inte följs i stadens förskolor, vilket kan leda till att barn som riskerar fara illa inte uppmärksammas i ett tidigt skede.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om det i stadens förskoleverksamhet finns arbetssätt som säkerställer att socialtjänstlagens anmälningsskyldighet uppfylls när barn misstänks fara illa.

Granskningen har besvarats med följande revisionsfrågor:

- Finns arbetssätt för att uppmärksamma barn som riskerar att fara illa?
- Finns rutiner för att anmäla oro till socialtjänsten och är rutinerna kända bland förskolepersonal?
- Återkopplar socialtjänsten information vid anmälningar från förskolan?
- Ges stöd till förskolepersonal vid orosanmälning till socialtjänsten?
- Ges regelbundna kompetensinsatser till förskolepersonal om anmälningsskyldighet?
- Genomförs systematisk uppföljning av orosanmälningar?

¹ Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola, exempelvis familjedaghem, där dagbarnvårdare tar emot barn i sitt eget hem eller i en särskild lokal. Omsorgen kan bedrivas både i kommunal och enskild regi. (Skollag 2010:800 25 kap. 2 §)

2.2 Omfattning/avgränsning

Granskningen omfattar hantering av orosanmälningar från förskoleverksamheten fram till och med socialtjänstens förhandsbedömning. Socialtjänstens utredning och insatser till barn omfattas inte i granskningen.

Granskningen omfattar inte fristående förskolor eller pedagogisk omsorg.

2.3 Ansvariga nämnder

Stadsdelsnämnderna Farsta, Hässelby-Vällingby samt Järva. Även förskolenämnden och socialnämnden har berörts av granskningen.

2.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår från vid analys och bedömning. Revisionskriterierna beskrivs i avsnitt 3. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Socialtjänstlag (2001:453) 14 kap. 1§
- Stockholms stads budget 2024
- Stockholms stads strategi 2024-2026 för att förhindra att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet (KS 2023/758, KF 2024-01-29). Fortsatt i rapporten benämns denna ”stadens strategi”.
- Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst (KF 325-2740/2009)
- Anmäla oro för barn -Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare (Socialstyrelsen, juni 2022)
- Stockholms stads kvalitetsprogram (KS 2021/866)

2.5 Metod

Revisionskontoret genomförde granskningen under perioden mars till juni 2024. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med verksamhetsnära personal så som rektorer, förskolepersonal, socialsekreterare, specialpedagoger och barnpsykologer. Intervjuer har även skett med berörda avdelningschefer, enhetschefer, biträdande enhetschefer, utredare samt strateger vid de ansvariga nämndernas förvaltningar.

En enkätstudie har genomförts för att inhämta information om förskolepersonalens upplevelser av processen att göra en anmälan om oro. Enkäten har skickats till samtliga medarbetare som är anställda inom den kommunala förskoleverksamheten vid de granskade stadsdelsnämnderna. Det har dock inte varit möjligt att sortera ut medarbetare som, av olika anledningar, inte har varit i tjänst under

den aktuella perioden. Detta medför att svarsfrekvensen inte är helt rättvisande. Av 1 833 utskickade enkäter har 537 besvarats, 176 enkäter har påbörjats men inte slutförts och 158 har avböjt deltagande. 438 e-postutskick har inte lästs (24 procent). Detta ger en slutlig svarsfrekvens om 39 procent. Enkätens resultat redovisas i avsnitt 4.4.

Dokumentstudier har genomförts av bland annat verksamhetsplaner, rutiner samt statistik. Revisionskontoret har även granskat socialtjänstens sociala dokumentation under arbetet med förhandsbedömningar samt tagit del av de aktuella orosanmälningarna från förskolorna. Social dokumentation är ett samlingsbegrepp för all den dokumentation och handlingar som förs av socialtjänsten kring den enskilde, exempelvis utredning, beslut, journalanteckningar med mera. Granskning har skett av 29 ärenden som inkommit från förskolan under perioden 2023 till första kvartalet 2024 vid de granskade stadsdelsnämnderna.

Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

3. Lagkrav och stadens styrdokument

I avsnitten nedan redogörs för de lagar och föreskrifter som reglerar anmälningsskyldighet och hantering av orosanmälningar. I avsnitten redovisas även de av stadens styrdokument som kompletterar och förtydligar det ansvar och uppdrag som framgår av socialtjänstlagen. Vidare anges hur de granskade nämnderna svarar upp mot kraven framgår i rapportens kommande avsnitt.

3.1 Ansvar och uppdrag

Ansvar och befogenheter för nämnderna framgår av reglementen som beslutas av kommunfullmäktige. Av reglementena framgår bland annat att:

- Stadsdelsnämnderna ansvarar för socialtjänsten inom deras respektive stadsdelsområde samt ansvarar för att bedriva förskoleverksamhet (KFS 2024:18 §§3,4).
- Förskolenämnden ska samverka med stadsdelsnämnderna i gemensamma frågor som rör stadens förskolor. Vidare ska nämnden tillsammans med kommunstyrelsen ansvara för riktlinjer, styrdokument och uppföljning av förskoleverksamheten (KFS 2023:06 §2).
- Socialnämnden ska ansvara för kommunövergripande frågor rörande socialtjänsten och verka för att socialtjänsten bedrivs likställigt och samordnat. Nämnden ska upprätta förslag till riktlinjer och utveckla metoder och former för socialt arbete samt följa upp den samlade socialtjänstverksamheten (KFS 2024:16 §2).

Stockholms stads budget har ett stort fokus på barnhälsoarbete och betonar behovet av att utveckla arbetet. Särskilt framträdande i budgeten är att förskolan ska ges en tydligare roll i det förebyggande arbetet för att minska socialt utanförskap bland barn samt att samverkan med socialtjänsten ska utvecklas. För detta ändamål har förskolenämnden fått i uppdrag att tillsammans med stadsdelsnämnderna ta fram en strategi för barnhälsoarbetet som planeras att antas av kommunfullmäktige under 2024. Arbetet med orosanmälningar är en del av detta arbete.

Enligt budget ska förskolenämnden stödja stadsdelsnämnderna i att tidigt identifiera barn som riskerar att fara illa och på så sätt vara en del av det förebyggande sociala arbetet.

I stadens budget 2024 framhålls att både förskolenämnden och socialnämnden är viktiga aktörer i att stärka samverkan mellan förskola och socialtjänst. I de granskade nämndernas verksamhetsplaner för 2024 framgår även att samarbetet mellan förskolan och socialtjänsten ska fördjupas.

Stadens strategi beskriver att samlad kompetens är viktigt för att skapa gemensam förståelse för varandras organisering, uppdrag och ansvar. Det ska uppnås genom gemensam fortbildning och gemensamma arbetsdagar mellan exempelvis socialtjänst och förskola. Vidare beskrivs att det bör hållas regelbundna samverkansmöten mellan socialtjänsten och stadsdelsnämndens förskolor för att stärka möjlighet till tidig upptäckt och gemensamt lärande kring barn som riskerar att fara illa.

Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer (KF 325-2740/2009) ska det finnas en överenskommelse om samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst i varje stadsdelsnämnd. I intervjuer med socialförvaltningen framgår att det pågår ett arbete med att revidera mallen för samverkansöverenskommelsen och det tillhörande stödmaterialet.

3.2 Anmäla oro för ett barn

3.2.1 Anmälningsskyldigheten

Förskolepersonal är i enlighet med 14 kap. 1 § Socialtjänstlagen skyldig att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Anmälningsskyldigheten är absolut och får inte bli föremål för överväganden av den anmälningsskyldige själv. Den som har gjort en anmälan till socialtjänsten har en fortsatt skyldighet att anmäla om oro för barnet kvarstår eller om den som anmält får nya uppgifter som föranleder oro för barnet. Den som inte anmäler, trots att han eller hon är skyldig att göra det, riskerar att ställas till ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § Brottsbalken.

Socialstyrelsen anger att anmälaren kan utgå från sina egna iakttagelser och behöver inte ta ställning till orsaken till att barnet far illa. I förarbetena till socialtjänstlagen anges att det inte är anmälarens, utan socialtjänstens sak att utreda och avgöra allvaret i barnets situation.

Vidare anges av socialstyrelsen att om det finns en osäkerhet om anmälan ska ske eller inte kan förskolepersonalen kontakta socialtjänsten för att få råd. Socialtjänsten kan även ge råd om vad som bör eller inte bör sägas till barnet och vårdnadshavarna.

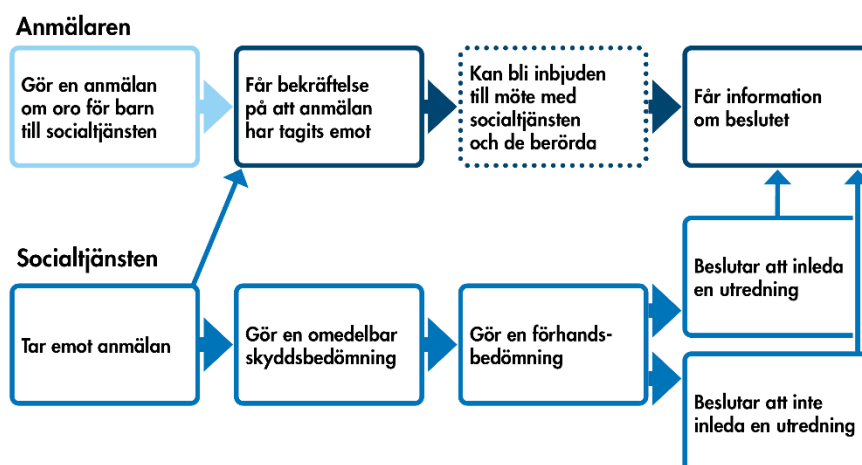
3.2.2 Processen

När anmälningsskyldig personal gör en anmälan om oro för barn till socialtjänsten finns en given process som framgår av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Socialtjänsten tar emot anmälan och lämnar bekräftelse till anmälaren att den har tagits emot. Socialtjänsten gör därefter en omedelbar

skyddsbedömning inom 24 timmar. I skyddsbedömningen tas ställning till om det finns omständigheter eller fara för barnet som gör att åtgärder behöver vidtas akut för att förhindra att barnet far illa. Efter att skyddsbedömning har gjorts ska socialtjänsten göra en förhandsbedömning av om innehållet i anmälan ska leda till en utredning eller inte. Tiden som socialtjänsten har för att göra förhandsbedömningen är reglerad till fjorton dagar. Vid behov kan anmälaren bli inbjuden till anmälningsmöte med socialtjänsten och vårdnadshavare. Anmälaren är skyldig att ge den information som behövs i förhandsbedömningen och utredningen. När förhandsbedömningen är klar fattar socialtjänsten beslut om att inleda eller inte inleda utredning. Anmälaren ska få information om det beslut som socialtjänsten fattar.

Bilden nedan är tagen ur Socialstyrelsens handbok ”Anmäla oro för barn” och illustrerar flödet när anmälningskyldig personal gör en orosanmälan till socialtjänsten.



3.2.3 Rutiner och kompetensinsatser

I socialnämndens och förskolenämndens uppdrag ingår bland annat ge stöd till stadsdelsnämnderna för att skapa förutsättningar för likställigt arbete inom staden. Som ett led i detta uppdrag ska socialnämnden under 2024 i samarbete med förskolenämnden och i samråd med stadsdelsnämnderna, ta fram ett stödmaterial för samverkan mellan socialtjänsten och förskolan om barn som far illa eller riskerar att fara illa. I intervjuer med representanter för förvaltningarna framkommer att arbetet med budgetuppdraget har påbörjats och beräknas slutföras under 2024. De intervjuade uppger att stödmaterialet bland annat ska omfatta gemensamma rutiner och former för uppföljning samt vara enkelt och tillgängligt för utövare i vardagen, vare sig det rör sig om förskolepersonal eller socialtjänst. Vidare uppges att budgetuppdraget syftar till att fördjupa relationerna, öka samverkan mellan förskola och socialtjänst samt tidigt identifiera behov av tidigt stöd. Det ska bidra till ett mer samlat och bättre stöd till barn och deras som lever i utsatthet. Stödmaterialet är

även tänkt att tillgängliggöras för fristående förskolor och pedagogisk omsorg.

Revisionskontoret noterar att stadens strategi redan idag ställer krav på att stadsdelsnämnderna ska säkerställa att varje förskola ska ha rutiner för att identifiera barn som riskerar att fara illa och för att anmäla oro till socialtjänsten. Socialstyrelsen anger att rutiner ska beskriva ett tydligt tillvägagångssätt och ansvar samt hur samverkan ska bedrivas mellan förskolan och socialtjänst. Rutinerna bör även utformas på ett sådant sätt att de kan anpassas lokalt efter verksamhetens förutsättningar. Dessutom anges att översyn och revidering av rutinerna ska vara en del av verksamhetens systematiska kvalitetsarbete. Förskolenämnden redovisar i 2023 års förskole-rapport att ”stadsdelsnämnderna har rutiner för orosanmälningar men de följs inte upp systematiskt”.

Strategin anger också att det ska finnas återkommande utbildningar till anställda inom förskola kring tidig upptäckt oro för ett barn.

3.2.4 Återkoppling från socialtjänsten

I socialtjänstlagen anges att socialtjänsten får informera anmälaren om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår (14 kap. 1b §). Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta.

Socialtjänsten har begränsade möjligheter att informera anmälaren om vad som sker i det enskilda fallet. Det beror på de regler om sekretess som gäller i socialtjänsten. Enligt 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I annat fall är det enbart vårdnadshavaren som kan lämna information till anmälaren.

3.3 Systematisk uppföljning

I kvalitetsprogrammet och stadens budget fastslås att stadens nämnder löpande ska följa upp, analysera och omvandla information om verksamheten som ett led i utvecklingsarbetet och för att fatta välgrundade beslut.

3.4 Revisionskontoret noterar

Lagstiftningen och dess förarbeten är tydliga avseende förskolepersonalens ansvar att genast anmäla misstanke om oro för ett barn till socialtjänsten.

Revisionskontoret konstaterar att stadens styrdokument konkretiserar lagkraven. Till exempel anges att stadsdelsnämnden ska säkerställa att förskolepersonal har kompetens för att tidigt upptäcka oro för ett barn. Vidare finns det även krav på stadsdelsnämnden att säkerställa att varje förskola har tydliga rutiner som stödjer förskolepersonal vid anmälan om oro. Förskola och socialtjänst ska också samverka på lokal nivå.

4. Förskolans arbete

4.1 Arbetssätt och rutiner för att identifiera barn som kan riskera fara illa

Granskningen visar att det finns arbetssätt för att identifiera barn som riskerar att fara illa. Det sker genom att förskolepersonal dels observerar barnens beteende och utveckling samt dels genom att lyssna till det som barnen talar om. Pedagogerna fångar upp signaler och samtal löpande under dagen vid exempelvis samlingar, matsituationer, när förskolepersonal läser böcker tillsammans med barnen, eller i barnens lek. I intervjuer framkommer följande exempel på vad barn uttryckt i ord eller på annat sätt och som kan leda till misstanke för oro för barnet:

- Barnet säger ”mamma/pappa slog mig”.
- Barnet upplevs rädd för sin vårdnadshavare.
- I leken har barnet ett aggressivt språk och beteende.
- Barnet har kläder som inte är anpassade för vädret, exempelvis saknas tillräckliga kläder för vinterkyla.
- Barnet upplevs hungrigt eller trött när det kommer till förskolan.
- Barnet har bristande hygien.
- Barnet har långa dagar på förskolan, lämnas tidigt och hämtas sent. Barnet är på förskolan under jul- och sommarledighet.
- Barnet har omfattande frånvaro.
- Barnets beteende eller utveckling visar plötsligt på en negativ riktning.
- Barnet hämtas av äldre syskon och sällan av vårdnadshavare.
- Vårdnadshavare misstänks vara drog- eller alkoholpåverkade vid hämtning/lämning.
- Vårdnadshavare är aggressiva mot barnet.
- Vårdnadshavare berättar om situationer som förskolepersonal bedömer kan påverka barnet fysiskt eller psykiskt, exempelvis våld i hemmet eller psykisk ohälsa.

De granskade stadsdelsnämnderna har skriftliga rutiner för att anmäla oro till socialtjänsten. I dagsläget finns inga stadsgemensamma rutiner. Respektive stadsdelsnämnd har sina egna rutiner. I intervjuer med förskolepersonal framkommer att de lokala rutinerna är kända. I de rutiner som revisionskontoret tagit del av noteras att följande områden saknas eller bör förtydligas i rutinerna:

- Datum för fastställande, datum för senaste revidering samt vem som är ansvarig för rutinerna.
- Tydlig arbetsgång vid anmälan om oro samt efter att anmälan har skett.
- Information om att anmälningsskyldigheten är absolut och inte får bli föremål för överväganden av den anmälningsskyldige själv.
- Information om att den som har gjort en anmälan till socialtjänsten har en fortsatt skyldighet att anmäla om oro för barnet kvarstår eller om den som anmält får nya uppgifter som föranleder oro för barnet.
- Information om vilka tecken hos barn och vårdnadshavare som förskolepersonal bör vara uppmärksamma på för att upptäcka oro.
- Kontaktinformation till exempelvis socialtjänstens rådgivning, förskolans ledning (biträdande rektor/rektor), socialjouren, andra stödfunktioner så som specialpedagog.
- Vilken information som bör och får ges till vårdnadshavare.

Orosanmälningarna skrivs generellt under av rektor. De granskade stadsdelsnämnderna har valt att göra så för att minska risken för att förskolepersonal ska bli utsatta för trakasserier, hot eller våld av vårdnadshavare. I intervjuer med förskolepersonal lyfts detta som något positivt. Det uppges även att biträdande rektor eller rektor oftast finns på plats på förskolan dagen efter att anmälan om oro är gjord. Detta för att ge stöd till förskolepersonal samt ta eventuella samtal med vårdnadshavare. Det finns en viss rädsla hos förskolepersonal för vårdnadshavarnas reaktioner. Däremot framgår det i intervjuer med både förskolepersonal och socialsekreterare, att det ofta finns en förståelse hos vårdnadshavarna när de informeras om anmälningsskyldigheten.

När förskolepersonalen misstänker fysiska övergrepp mot barnet anmäls oro direkt, enligt intervjuer. Vidare uppges att vid andra former av oro så avvaktar förskolan med att anmäla. Istället sker fortsatta observationer och samtal med barnet. Samtalen med barnen genomförs exempelvis genom att förskolepersonal läser med barnet och pratar om boken. På det sättet skapas förutsättningar för barnet att öppna upp och berättar mera. Det förs även diskussioner inom arbetslaget samt med biträdande rektor och rektor. I vissa fall

konsulteras specialpedagog och barnpsykolog. Detta för att skapa en helhetsbild av oron.

Förskolepersonal samtalar även med vårdnadshavare om oron. Dock inte vid oro för fysiska övergrepp mot barnet, vilket följer socialstyrelsens handbok, som anger att vårdnadshavare inte får kontaktas vid sådan typ av oro. I intervjuer framkommer att förskolepersonal i de flesta fall känner sig trygga och säkra i sina roller att ta samtal med vårdnadshavare. I de fall förskolepersonal vill ha stöd i samtal med vårdnadshavare ger biträdande rektor eller rektor detta.

I granskningen framkommer både från förskolepersonal och socialsekreterare att misstanke och medvetenhet om oro ökar när förskoleverksamheten har aktiviteter som exempelvis handlar om barns rättigheter eller barnkonventionen. Exempelvis kan pedagogerna prata om ämnet vid samlingar, läsa en bok i ämnet eller något annat pedagogiskt inslag. Barnen kan då öppna upp sig och börja berätta om eller nämna fysiska övergrepp eller våld inom familjen.

Förskolepersonalen framhåller i intervjuer att de i vissa fall kan känna sig osäkra om och när i tid de bör anmäla misstankar om oro. Det finns en osäkerhet kring om de bör observera och samtala ytterligare med barn och vårdnadshavare innan de anmäler oro. I intervjuer framkommer exempel där förskolepersonal kompenserar istället för att direkt anmäla oro. Exempelvis genom att ge barnet extra vinterkläder om det saknas. Eller att de stödjer och samtalar med vårdnadshavaren under lång tid. I granskningen framkommer det, både från förskolepersonal och socialsekreterare, att anmälan om oro har skett för sent i vissa fall. Förskolepersonalen efterfrågar ytterligare kompetens och kunskap för att känna sig trygga i om och när i tid de bör anmäla. Särskilt svårt uppger förskolepersonalen att det kan vara att avgöra allvarlighetsgrad och om det som observerats är tillräckligt för att göra en anmälan. De lyfter även att det är svårt att identifiera brister i barnets omsorg eller vårdnadshavares försummelse.

I intervjuer framkommer att förskolepersonalen sällan pratar om oro för barn och hantering av orosanmälningar. Det finns generellt inte med som en given punkt på dagordningen för pedagogiska möten. Däremot kan ämnet lyftas upp till diskussion i möten som berör enskilda barns utveckling. Frågor om oro kan även lyftas av specialpedagoger när de ger handledning till personal samt även vid nätverksträffar för exempelvis så kallade barnombud.

4.2 Kompetensinsatser och stöd till medarbetare

Förskolepersonalen uppger att de får ett bra stöd från biträdande rektor och rektor inför och efter att anmälan om oro har genomförts.

De granskade stadsdelsnämnderna har kompetensinsatser som omfattar anmälningar om oro. En till två gånger per år får förskolepersonal information om rutiner på arbetsplatsträffar. Vid mötena kan även olika case diskuteras och ibland deltar socialtjänsten. I intervjuer framkommer att förskolepersonalen vill diskutera ämnet ännu mera i det löpande arbetet och tillsammans med socialtjänsten.

De granskade stadsdelsnämnderna arbetar också med stödmaterial som är framtagna av externa parter. Exempelvis ”Det svåra samtalet” från BRIS samt ”Våga se, höra, göra när barn far illa” från Linköpings Universitet.

Två av de granskade stadsdelsnämnderna har påbörjat ett arbete med att främja och förebygga psykisk ohälsa i förskolan, vilket till delar berör området oro. Arbetet bygger på en kunskapsöversikt som är skapad utifrån forskning².

De granskade stadsdelsnämndernas socialtjänst har rådgivning kring orosanmälningar, främst via telefon. I intervjuer med förskolepersonal framkommer att upplever socialtjänstens rådgivning som tillgänglig och ger bra stöd i de fall de upplever osäkerhet om anmälan av oro ska göras. Det finns även möjligheter att vara anonym när kontakt tas med rådgivningen.

Socialtjänstavdelningen i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd har en återkommande föreläsning där de ger information om processen att anmäla oro samt utredningsfasen som följer. Föreläsningen erbjuds digitalt och fysiskt till alla anmälningsskyldiga, exempelvis förskolepersonal.

4.3 Samverkan förskola och socialtjänst

Förskolenämnden har påbörjat ett arbete att skapa samverkansformer med socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna inom området barnhälsa, där anmälningar om oro ingår.

I intervjuer framkommer även att det redan finns ett pågående arbete vid två av stadsdelsförvaltningarna gällande att utveckla samverkan med mellan förskola och socialtjänsten.

² Ifous ett fristående forskningsinstitut som drivs som en ideell förening.

Grundande medlemmar är Sveriges kommuner och regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund.

Vid Järva stadsdelsnämnd har förvaltningen tagit fram en handlingsplan som implementeras under 2024. Den syftar till att fördjupa samverkan mellan förskola och socialtjänst. Det övergripande syftet med samverkan är:

- Alla barn får tidigt stöd efter behov.
- Barn kan tillgodogöra sig förskolans utbildning i större utsträckning genom att föräldrar tidigt ges stöd i föräldraskapet utifrån behov.

I Hässelby-Vällingby pågår bland annat ett samverkansprojekt där ett antal förskolor har nära samverkan med socialtjänsten i de fall orosanmälningar kommer från dessa förskolor.

4.4 Resultat enkätundersökning

En enkätundersökning har genomförts i syfte att få en bild av förskolepersonalens upplevelse av att anmäla oro.

Över hälften av förskolepersonalen anger att de någon gång anmält oro till socialtjänsten.

Förskolepersonalen uppger att de har god kännedom om de rutiner som finns på arbetsplatsen för hur anmälan av oro ska ske. Fjorton procent uppger dock att de inte känner till att arbetsplatsen har sådana rutiner.

Majoriteten av förskolepersonalen anger också att de har tillräcklig kunskap om när och hur en orosanmälan ska göras till socialtjänsten.

Hälften av förskolepersonalen uppger att de under det senaste året har fått information eller utbildning av arbetsgivaren som rör orosanmälan. De flesta uppger att information lämnas inom ramen för arbetsplatsträff eller vid tillfällen då representanter från socialtjänsten besökt förskoleverksamheten. Förskolepersonalen uppger att de i det dagliga arbetet regelbundet pratar om oro för barn, exempelvis hantering av oro, bemötande och identifiering av riskfaktorer.

I enkäten framkommer att förskolepersonal har känt oro för att ett barn far illa, men att det ändå inte anmälts oro till socialtjänsten eller att det anmälts sent. Några orsaker till detta som lyfts i svaren:

- Osäkerhet kring allvarlighetsgrad (lyfts som den vanligaste orsaken).
- Rädsla för vårdnadshavares reaktion på en eventuell anmälan.
- Rektor, biträdande rektor eller arbetslag vill inte att en orosanmälan ska göras.
- Rädsla för vad som ska ske med barnet.
- Rädsla för att försämra relationen med vårdnadshavare.
- Oenighet i arbetslaget om oron eller allvarlighetsgraden.

Förskolepersonalen uppger att de har god kännedom om socialtjänstens rådgivande funktion. Däremot uppger hälften att de inte varit i kontakt med socialtjänsten.

Förskolepersonalen uppger att de i vissa fall inte fått, eller inte känner till om de fått, återkoppling från socialtjänsten efter en orosanmälan.

Återkoppling från socialtjänsten och mer kompetenssatsningar kring oro lyfts som de största utvecklingsbehoven för processen att anmäla oro.

4.5 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att förskolorna har arbetssätt för att uppmärksamma barn som riskerar att fara illa. Däremot framkommer det i granskningen att misstankar eller kännedom om att barn far illa inte alltid anmäls till socialtjänsten. Istället lyfts oron i vissa fall för diskussion inom arbetslaget eller med biträdande rektor respektive rektor. Det finns en risk att detta fördröjer anmälan eller resulterar i att anmälan inte görs överhuvudtaget. Det finns flera orsaker till detta, bland annat osäkerhet kring allvarlighetsgrad. Revisionskontoret noterar även att förskolepersonal ibland vidtar kompensatoriska åtgärder gentemot barnet eller vårdnadshavare istället för att anmäla oro till socialtjänsten.

Stadens strategi anger att stadsdelsnämnderna ska säkerställa att varje förskola har rutiner för att identifiera barn som riskerar att fara illa och kring att anmäla oro till socialtjänsten. Socialstyrelsen anger att rutiner bör beskriva ett tydligt tillvägagångssätt och ansvar. Revisionskontoret bedömer att de rutiner som tagits del av i granskningen inte är tillräckligt tydliga för att vägleda förskolepersonal vid oro. Bland annat saknas information om vilka tecken hos barn och vårdnadshavare som förskolepersonal bör vara uppmärksamma på för att upptäcka oro

Socialstyrelsen anger att det är viktigt att stöd ges till personal i samband med att en anmälan övervägs, görs eller har gjorts. I genomförda intervjuer och enkät framkommer att förskolepersonalen har stöd av rektor efter att en orosanmälan har gjorts till socialtjänsten.

Revisionskontoret konstaterar att stadsdelsnämnderna ger regelbundna kompetensinsatser till förskolepersonal, i enlighet med stadens strategi. Dock bedöms dessa inte vara tillräckliga för att säkerställa att anmälningsskyldigheten efterlevs. I granskningen framkommer bland annat att det finns osäkerhet hos förskolepersonal kring allvarlighetsgrad och huruvida oron ska anmälas. Det finns även en viss rädsla för att orosanmälan kan medföra negativa konsekvenser för barnet eller för anmälaren.

Revisionskontoret noterar att gemensam fortbildning och samverkan mellan socialtjänst och förskola inte förekommer i någon större utsträckning. Enligt stadens budget och strategi ska det ske regelbundet. I granskningen framkommer att förskolepersonal efterfrågar mer samverkan med socialtjänsten. Vid intervjuerna framgår att visst utvecklingsarbete pågår vid samtliga granskade stadsdelsnämnderna.

5. Socialtjänstens arbete

5.1 Den sociala dokumentationen

Revisionskontoret har granskat socialtjänstens sociala dokumentation under arbetet med förhandsbedömning. Revisionskontoret har även tagit del av anmälningar från förskolan. Granskningen har utförts utifrån de krav som finns angivna i socialtjänstlagen och som tydliggörs i socialstyrelsens handbok.

I dokumentgranskningen har revisionskontoret både granskat ärenden som lett till utredning och ärenden som inte lett till utredning. Ärenden som lett till utredning avser i huvudsak oro för fysiska övergrepp mot barnet. De ärenden som inte lett till utredning avser förutom fysiska övergrepp även oro för långvarig frånvaro, omsorgsbrist och barnets beteende.

I de fallen där det funnits oro för fysiska övergrepp mot barn har vårdnadshavare inte informerats om att orosanmälan sker, vilket är korrekt hanterat i enlighet med Socialstyrelsens handbok.

De granskade stadsdelsnämnderna uppfyller socialtjänstlagens krav, avseende tidsgränser för skyddsbedömning (24 timmar) och förhandsbedömningar (14 dagar). Utredning inleds i de flesta fall inom ett fåtal dagar.

I socialtjänstlagen anges att när anmälan har gjorts av någon som är anmälningsskyldig bör socialtjänsten erbjuda barnet, vårdnadshavaren och den som gjort anmälan ett anmälningmöte, om det med hänsyn till barnets bästa är lämpligt. I vissa situationer kan det vara olämpligt med ett anmälningmöte om det till exempel rör sig om att barnet misstänks ha utsatts för fysiska övergrepp. I revisionskontorets granskning framkommer att socialtjänsten följer lagkraven när det gäller ärenden som avser fysiska övergrepp. Revisionskontoret noterar att i övriga ärenden, som inte berör fysiska övergrepp, har det hållits anmälningmöten med vårdnadshavare, men att förskolan inte har deltagit vid dessa. Det framgår inte i den sociala dokumentation varför förskolan inte har deltagit i dessa möten eller blivit inbjudna till anmälningmötet.

5.2 Återkoppling till förskolan

Revisionskontorets granskning visar att socialtjänsten återkopplar till förskolan när förhandsbedömningen är slutförd, i enlighet med socialtjänstlagens krav.

Sekretesslagstiftningen medför att socialtjänsten inte får lämna ut information i det enskilda fallet. Förskolepersonalen anger i intervjuer att de önskar mer information än vad socialtjänsten kan lämna ut.

5.3 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontorets bedömer att socialtjänsten handlägger anmälningar om oro från förskolor i enlighet med de bestämmelser som följer av socialtjänstlagen. När förhandsbedömningen är slutförd sker återkoppling till anmälaren, förskolan. Regler om sekretess ger socialtjänsten begränsade möjligheter att informera anmälaren om vad som sker i det enskilda fallet.

I granskningen framkommer att förskolepersonalen inte har deltagit vid de anmälningsmöten som socialtjänsten har med vårdnadshavare under förhandsbedömningen. Lagstiftningen anger att den som anmäler bör bjudas in om det är med hänsyn till barnets bästa. Det framgår inte i den sociala dokumentation om förskolan har bjudits in och varför förskolan i så fall inte har deltagit. Revisionskontoret bedömer att stadsdelsnämnderna måste säkerställa att förskolan bjuds in till anmälningsmöten under förhandsbedömning om det finns behov utifrån barnets bästa.

6. Systematisk uppföljning

Socialnämnden och förskolenämnden följer årligen upp och redovisar antalet orosanmälningar på en stadövergripande nivå i socialtjänstrapporten (SOF 2024/252) respektive förskolerapporten, Förskola i Stockholm 2023 - Samlad rapport för förskola i Stockholms stad (FÖF 2024/76). I granskningen framkommer att ingen av de granskade stadsdelsnämnderna följer upp förskolornas orosanmälningar systematiskt på lokal nivå. I Järva stadsdelsnämnd planeras att införa en sådan uppföljning.

Nedan redogörs för statistik från de båda rapporterna. Noteras bör att när det anges anmälare Förskola så avser det både kommunala och fristående förskolor samt pedagogisk omsorg. Det finns i dagsläget inget systemstöd för att särskilja exempelvis förskolenheter, geografiska områden eller typ av huvudman i statistiken.

6.1 Andel orosanmälningar samt andel inledda utredningar

I detta avsnitt redovisas antal orosanmälningar per stadsdelsnämnd för år 2023 som rapporterats från anmälare Förskola. Det är första året som statistiken redovisas på stadsdelsnivå vilket gör att det inte finns möjligheter genomföra eventuella trend- eller utvecklingsanalyser av statistiken.

Stadsdelsnämnd	Totalt antal orosanmälningar	Antal som lett till utredning	Andel (%) som lett till utredning	Andel anmälningar (%) i relation till barn 1-5 år
Bromma	56	42	75%	1,2%
Enskede-Årsta-Vantör	157	117	75%	2,6%
Farsta	59	34	58%	1,6%
Hägersten-Älvsjö	117	88	75%	1,5%
Hässelby-Vällingby	119	67	56%	2,6%
Järva	64	45	70%	1,1%
Kungsholmen	34	22	65%	1,1%
Norra innerstaden	88	66	75%	1,2%
Skarpnäck	47	23	49%	1,8%
Skärholmen	63	45	71%	2,9%
Södermalm	67	47	70%	1,2%
Hela staden	859	584	68%	1,6%

I socialtjänstrapporten för 2023 redovisas att förskolan orosämalar i lägre utsträckning än andra anmälare som bland annat skola, polis, hälso- och sjukvård. Barnavårdscentraler anmäler dock i lägre utsträckning än förskolan.

I intervjuer lyfts följande reflektioner gällande att förskolan anmäler i lägre utsträckning än andra anmälare:

- Det är svårare att fånga upp oro för yngre barn. I skolan ställs högre krav på barnet vilket medför att oron blir tydligare. I förskoleverksamheten kan personalen kompensera och ge stöd till barnen på ett annat sätt än exempelvis skolorna.
- Det är svårare att prata med yngre barn än äldre barn.
- Förskolepersonalens kontakt med och relation till vårdnadshavare är mer frekvent och närmare än inom skolan. Det innebär att det kan finnas rädsla för hur vårdnadshavaren ska agera efter orosanmälan är gjord.

Socialtjänstrapporten redovisar att andelen orosanmälningar som leder till utredning inom staden uppgår till 59 procent. Tabellen ovan redovisar att anmälningar från förskolan leder till utredning i högre utsträckning än stadens genomsnitt. I intervjuer med socialtjänsten framkommer att det motsvarar deras upplevelse av anmäl-

ningar från förskolorna. De uppger att i de flesta fall leder anmälningarna till utredning på grund av att anmälningarna är av sådan allvarlig grad när orosanmälan inkommer. Ofta handlar det om fysiska övergrepp mot barn.

6.2 Typ av oro

Socialtjänstrapporten redovisar anmälningsorsak när anmälan har lett till utredning. Tabellen nedan visar exempelvis att fysiska övergrepp mot barn utgör en hög andel av orosanmälningarna samt att oro för heder i princip inte orosanmäls alls. I intervjuer bekräftas även denna bild.

Typ av oro	Antal
Fysiska övergrepp mot barn	193
Psykiska övergrepp mot barn	16
Vanvård/försummelse	100
Våld inom familjen/närstående	216
Relationskonflikter inom familjen	66
Alkohol/drogmissbruk hos vårdnadshavare	35
Heder	Redovisas ej pga. för lågt antal
Skolsociala problem	6
Beteende problem	31
Psykisk ohälsa hos barnet	6
Övrig problematik hos barnet (misstanke om sexuella övergrepp, psykisk ohälsa/funktionshinder, funktionsnedsättning, kriminalitet, annat skäl)	5
Övrig problematik hos vårdnadshavare (misstanke om sexuella övergrepp, psykisk ohälsa/funktionshinder, funktionsnedsättning, kriminalitet, annat skäl)	32

6.3 Revisionskontorets slutsats

Revisionskontoret bedömer att granskade nämnder gemensamt behöver utveckla den systematiska uppföljningen av orosanmälningar. Såväl stadens kvalitetsprogram som budget anger att nämnderna löpande ska följa upp och analysera sina verksamheter som underlag för välgrundade beslut för utveckling av verksamheten. Revisionskontoret anser att en mer utvecklad analys skulle kunna bli ett viktigt underlag i arbetet med att säkerställa att orosanmälningar görs vid misstanke om att barn far illa. I

analysarbetet bör representanter från förskolor och socialtjänst delta.

Både förskolenämnden och socialnämnden redovisar årligen statistik över orosanmälningar på aggregerad nivå. Det finns dock ingen analys kopplad till statistiken. Revisionskontoret anser att en analys skulle kunna användas som underlag för stadsdelsnämndernas arbete med att identifiera eventuella brister eller utvecklingsområden avseende anmälningsskyldighet. Analysen bör genomföras i samarbete mellan förskola och socialtjänst eftersom båda verksamheterna har viktig information som kan vara till nytta i analysarbetet.