



Barnkonsekvensanalys av Socialförvaltningens organisationsförändring 2024

Barnkonsekvensanalyser ska göras inför beslut som direkt eller indirekt påverkar barn i allmänhet, särskilda grupper av barn eller enskilda barn. Det finns förslag till beslut om en organisationsförändring som berör hela socialförvaltningen. Omorganisationen innebär förändringar som kan komma att påverka handläggningen av enskilda ärenden.

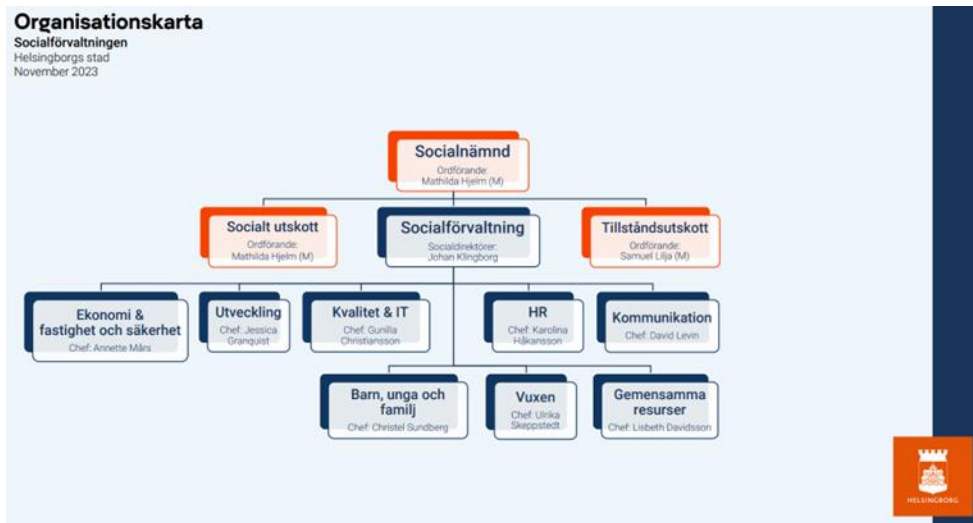
Denna barnkonsekvensanalys syftar till att belysa barnrättsperspektivet och identifiera eventuella behov av kompensatoriska åtgärder med anledning av organisationsförändringen. Analysen har genomförts och sammanställts av barnrättsstrategerna Cornelia Hultberg, Anna-Maria Achlatlis och Frida Andersson.

Bakgrund

Det övergripande syftet med den föreslagna organisationsförändringen är att möta behovet av att ställa om till ett mer proaktivt och förebyggande perspektiv med anledning av förslaget om en ny socialtjänstlag. Målet är även att skapa och implementera en struktur som stödjer kärnverksamheten. Organisationsförändringen karaktäriseras av två inriktningar, första linjens socialtjänst och flexibla team. Utgångspunkten från socialförvaltningen är att det inte kommer uppstå en arbetsbristsituation i och med organisationsförändringen.

Första linjens socialtjänst innebär att generalister arbetar med förebyggande insatser och flexibelt stöd. Invånare ska enkelt kunna söka information och råd till självhjälp och samverkan ska ske med nätverk och partners för att etablera ett brett stöd. Flexibla team innebär att teamets sammansättning ska utgå ifrån invånarnas behov. Teamet består av olika specialistkompetenser med fokus att dra nytta av varandras kompetenser och ha varandra nära tillhands för problemlösning och effektiv hantering. Flexibla team ska främja lärande, kunskapsspridning och bygga relationer.

I bilderna nedan illustreras skillnaderna mellan nuvarande organisation och förslaget till ny organisation. Den största förändringen består alltså i att de olika verksamhetsområdena Barn, unga och familj, Vuxen och Gemensamma resurser istället kommer organiseras under Första och Andra linjens socialtjänst samt Boende.



Nuvarande organisation.

Organisationsöverblick



Föreslagen organisation.

Berörda barn och barns åsikter

Omorganiseringen berör alla barn som är, eller kan komma att bli, aktuella för utredning eller insatser inom socialnämnden i Helsingborgs ansvarsområde. Vidare berörs gruppen barn som anhöriga till vuxna som utreds eller tar emot insatser från socialförvaltningen.

Inga barn har hörts av socialförvaltningen inom ramen för denna barnkonsekvensanalys utan barns åsikter har hämtats från olika rapporter.

Aktuella bestämmelser

I 3 kap. 3 § SoL fastslås att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för uppgifterna ifråga.

I 5 kap 1 § SoL regleras socialnämndens särskilda ansvar för gruppen barn och unga. Med barn avses varje människa under 18 år och socialnämnden har även ett särskilt ansvar för unga personer upp till 21 års ålder.

Barnkonventionens grundprinciper regleras i artikel 2, 3, 6 och 12 och är vägledande för hur konventionens samtliga artiklar ska tolkas och tillämpas. Förbudet mot diskriminering framgår i artikel 2 och innebär att inget barn får diskrimineras på någon grund. Principen om att barnets bästa ska beaktas särskilt vid åtgärder som rör barn regleras i såväl 1 kap. 2 § SoL som i artikel 3 barnkonventionen. Artikel 6 fastslår barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Barns rätt till delaktighet och inflytande regleras i artikel 12 och innebär att barn har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör dem.

Utöver grundprinciperna i barnkonventionen är artikel 4 viktig i fråga om verksamhetens organisation. För socialnämndens del innebär denna artikel att nämndens verksamhet ska ha en god kvalitet och att skattemedel ska användas på bästa möjliga sätt för att barns rättigheter ska få genomslag.

Även barnkonventionens artikel 5, 7, 9 och 18 är av vikt för denna barnkonsekvensanalys. Artikel 5 reglerar föräldrars och vårdnadshavares ansvar för barns uppfostran och utveckling. Artikel 7 och 9 fastslår barns rätt att få omvårdnad av sina föräldrar och att inte skiljas från sina föräldrar förutom när det är nödvändigt för barnets bästa. Artikel 18 förtydligar att föräldrar eller andra vårdnadshavare har huvudansvar för barnets uppfostran, men med statens stöd. Det är socialnämndens uppdrag att ge föräldrar det stöd de kan behöva för att ta ansvar för barns uppfostran, utveckling och rättigheter.

Identifierade risker med förslaget till organisationsförändring

Efter en genomgång av de risker och hot som socialförvaltningens medarbetare har identifierat med anledning av organisationsförändringen fattades beslut om att avgränsa denna skrivelse till att analysera följande tre risker utifrån ett barnrättsperspektiv:

1. Hur säkerställs att såväl teamledare som medarbetare har tillräcklig kompetens och erfarenhet för sitt uppdrag i och med upplägget med flexibla team?
2. Hur säkerställs kontinuitetsprincipen så långt som möjligt i och med att organisationsförändringen kan väntas innebära att många barn kommer behöva byta handläggare och/eller utförare?
3. Hur säkerställs samverkan och övergången mellan den verkställande första linjen och den myndighetsutövande andra linjen så att barn inte faller mellan stolarna?

Vidare har ett antal eventuella följdfrågor identifierats som kan komma att föranleda ytterligare analyser utifrån ett barnrättsperspektiv. Det är exempelvis viktigt att noga planera inför genomförandet av organisationsförändringen för att förhindra nedsatt produktionsförmåga. För det fall organisationsförändringen medför ändringar i



delegeringsordningen kan ett sådant förslag behöva analyseras utifrån ett barnrättsperspektiv. Därutöver uppstår praktiska frågor såsom huruvida blandade väntrum till andra linjens verksamhet, där barnfamiljer möter den vuxna målgruppen, är en lämplig miljö för barn.

Faktaunderlag

Medarbetarnas kompetens och erfarenhet i flexibla team

I förarbetena till bestämmelserna i 3 kapitlet SoL om krav på behörighet för att utföra vissa uppgifter inom den sociala barn- och ungdomsvården betonas att personalens kompetens är väsentlig för att kunna uppnå rättssäkerhet och upprätthålla en god kvalitet på arbetet. Syftena bakom behörighetskravet är att rätt kompetens och erfarenhet hos personalen ökar förutsättningarna för att barn och unga får lämpliga insatser av god kvalitet. Utöver relevant utbildning är det också viktigt med erfarenhet hos den personal som ska utföra uppgifterna. I förarbetena understryks därför att nyutexaminerade socionomer, eller den som är oerfaren på området men har arbetat med andra frågor i socialtjänsten tidigare, får lämplig introduktion och handledning i arbetet.¹

Byte av handläggare/utförare

En vägledande princip inom socialtjänsten är den så kallade *kontinuitetsprincipen* vilket bland annat innebär att insatserna för den enskilde så långt som möjligt genomförs av samma personal. Det innebär att barnet eller den unge får möjlighet att bygga upp varaktiga relationer även utanför den egna familjen. Det kan handla om att undvika onödiga omplaceringar och att barnet och föräldrarna kan hålla kontakt med samma socialsekreterare, även om behandlingsformerna och placeringarna ändras.²

För att barn ska kunna skapa en förtroendefull relation till sin socialsekreterare är en kontinuerlig och varaktig kontakt en viktig förutsättning. För att barnet ska känna delaktighet, bli lyssnad på och ha möjlighet att påverka krävs en god relation. I en brukarundersökning gjord av Socialstyrelsen³ om familjehemsplacerade barns upplevelser av vården framkommer det att barnen upplever hur byten av socialsekreterare får negativa konsekvenser för känslan av tillit och trygghet. I barnrättsorganisationen Maskrosbarns rapport *”Det handlar jättemycket om tillit”*⁴ belyser ungdomar vikten av att känna förtroende till sin socialsekreterare för att ungdomen ska känna sig så trygg och bekväm som möjligt att kunna berätta om jobbiga saker. Att ha en relation till sin socialsekreterare menar ungdomarna i rapporten är en förutsättning för att kunna känna förtroende till denne.

Socialsekreterares betydelse för ett barn som har kontakt med den sociala barnvården betonas även i forskningen vilket bland annat Nordenfors lyfter i sitt forskningsprojekt från 2013 om socialtjänstens arbete med barn och deras familjer. I

¹ Prop. 2012/13:175 s. 52-54.

² SOU 2023:66 *För barn och unga i samhällsvård*, s. 182.

³ Socialstyrelsens brukarundersökning *Att lyssna på barn i familjehem*, 2021.

⁴ Maskrosbarns rapport *”Det handlar jättemycket om tillit” - ungas röster om kontakten med socialtjänsten*, 2017.

det underlaget framkommer det att barnets upplevelse av kontakten med sin socialsekreterare kan förändras över tid. Från att inledningsvis vara ganska negativ kan den bli mer positiv när en större tillit har byggts upp. Det framkommer även i Barnombudsmannens rapport *Vem bryr sig – när samhället blir förälder*.⁵ Principen om kontinuitet utgår från förutsättningen att trygga och förtroendefulla relationer utgör grunden för ett framgångsrikt individuellt behandlingsarbete.

Uppdelning mellan första och andra linjens socialtjänst

Organisationsförändringen innebär en uppdelning mellan första och andra linjens socialtjänst, vilket är ett tydligt fokus i förarbetena till den nya socialtjänstlagen. I SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag* konstateras att tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att behov av mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram eller i bästa fall aldrig uppstår. Utredaren lyfter särskilt skolframgång som den enskilt starkaste skyddsfaktorn för barns utveckling och vikten av tidiga insatser och samverkan för gruppen barn och unga som riskerar att hamna i kriminalitet. Ju längre tid det tar innan effektiva insatser och åtgärder sätts in, desto mer fördjupas problemen med ökat lidande och en negativ kostnadsutveckling som följd.⁶

Uti från ett barnrättsperspektiv väcks frågan hur man säkerställer att barn som tar emot biståndslösa insatser inte faller mellan stolarna vid situationer där barnet och familjen är i behov av stöd eller insatser som enbart kan ges efter en individuell behovsprövning.

I Barnombudsmannens rapport från 2023 *"Jag hade ett vitt hjärta – tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet"* omnämns att barn i multiutsatthet är i riskzonen för bland annat utanförskap och kriminalitet. De har ofta föräldrar som brister i omsorgsförmågan där de yngre barnen är den svåraste gruppen för samhället att nå. När föräldrarna av olika anledningar tackar nej till socialtjänstens erbjudande om tidigt förebyggande insatser eller avstår från att söka hjälp är möjligheterna att nå barnen begränsade. Socialtjänsten kan även ha svårt att nå barn som far illa eller riskerar att fara illa på grund av att vårdnadshavaren motsätter sig kontakt. Så kan exempelvis vara fallet i familjer där det förekommer våld, missbruk eller hedersförtryck och där vårdnadshavaren inte vill att socialtjänsten ska ha insyn i barnets förhållanden.⁷ För att socialnämnden ska fullgöra sin skyldighet att utreda barns behov av skydd eller stöd är det centralt att det finns tydliga rutiner som omgärdar skärningspunkten mellan verkställigheten av biståndslösa insatser och den utredande andra linjen.

Analys och bedömning

Att socialtjänstens handläggning och insatser håller en hög kvalitet har en direkt inverkan på hur väl barns rättigheter enligt barnkonventionen tillgodoses. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn som är aktuella för utredning eller insatser hos myndigheten. Vid genomförandet av barnavårdsutredningar samt

⁵ *Vem bryr sig – när samhället blir förälder*, Barnombudsmannens rapport 2019.

⁶ SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag*, s. 382.

⁷ SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag*, s. 708.

verkställighet och uppföljning av insatser är det uppenbart till barnets bästa att socialsekreterare och teamledare har den kompetens och erfarenhet som krävs för att verksamheten ska uppnå en hög kvalitet. Utifrån ett barnrättsperspektiv är det därför viktigt att man säkerställer

Vidare är det viktigt att säkerställa att även insatser utan behovsprövning följs upp på ett sådant sätt att barn får sina rättigheter tillgodosedda med eller utan ett föregående biståndsbeslut. Det behöver finnas en rättssäker och direkt övergång mellan första linjens verkställighet och förebyggande verksamhet och andra linjens myndighetsutövande socialtjänst så att inget barn faller mellan stolarna. Annars riskerar barns rätt till optimal utveckling enligt artikel 6, tillsammans med rätten till skydd enligt skyddsartiklarna i barnkonventionen, att eftersättas. Detta gäller avseende målgruppen vuxna eftersom effektiva insatser och rätt stöd gynnar förutsättningarna för föräldrar att tillgodose barns rättigheter på hemmaplan i enlighet med artikel 5, 7, 9 och 18.

Det framgår tydligt av faktaunderlaget, vilket inbegriper barns åsikter i frågan, att en kontinuitet i barnets kontakt med socialtjänstens personal är avgörande för barnets delaktighet under såväl utredningsprocessen som vid genomförande av insatser. För att undvika att pågående utredningar och insatser påverkas negativt, med risk för att barns rätt till delaktighet enligt artikel 12 eftersätts, bedöms det därför generellt vara till barnets bästa att undvika omfördelning av ärenden vid genomförandet av organisationsförändringen.

Organisationsförändringen kommer sannolikt inverka negativt på verksamhetens kvalitet på kort sikt och på så sätt vara en risk för de berörda barnens rättigheter. Barnrättsstrategerna lämnar därför förslag till ett antal kompensatoriska åtgärder för att förebygga och avhjälpa de identifierade riskerna utifrån ett barnrättsperspektiv. Ur ett framtidsytande perspektiv kan dock ett mer förebyggande arbete och flexibla team med en större bredd av kompetens stärka kvaliteten och öka effektiviteten i verksamheten på ett övergripande plan. Det finns således förutsättningar att organisationsförändringen på sikt kan stärka att barns rättigheter får genomslag i praktiken.

Kompensatoriska åtgärder

Utifrån de risker som identifierats i denna analys föreslås kompensatoriska åtgärder i form av:

- Utbildningsinsatser för berörda medarbetare och teamledare efter behov i och med övergången till flexibla team.
- Att vid behov av omfördelning av ärenden så långt det är möjligt låta samma handläggare/utförare vara kvar i ärenden gällande barn för att upprätthålla kontinuiteten för barnet.
- Upprätta tydliga rutiner och ta fram former för samverkan mellan den verkställande och förebyggande första linjen och den myndighetsutövande andra linjen.



- Barnrättsstrategerna föreslår att uppföljning och utvärdering av organisationsförändringens effekter även görs utifrån ett barnrättsperspektiv.