

## Inspektion av Kommunstyrelsen i Tierps kommun den 4–7 mars 2024

**JO:s uttalanden i korthet:** JO genomförde den 4–7 mars 2024 en inspektion av Kommunstyrelsen i Tierps kommun. Inspektionen var den tredje i en serie inspektioner av fyra mindre kommuners socialtjänster som alla tidigare uppmärksammats med att ha allvarliga brister och fått kritik från JO.

Det allmänna intrycket av verksamheten var mycket gott. JO framhåller bl.a. att handläggningen av ärenden i allt väsentligt verkar fungera väl och att kommunstyrelsen lever upp till grundläggande rättssäkerhetskrav som t.ex. olika tidsfrister i barnärendena. Det framgick vid granskningen att det finns ett stort engagemang för barnrättsfrågor hos socialtjänstens medarbetare. JO ser också positivt på att myndigheten arbetar för att på ett strukturerat sätt följa upp ärenden och förebygga att dessa blir liggande utan att nödvändiga åtgärder vidtas.

Under inspektionen noterades dock ett antal brister i socialtjänstens verksamhet. Det kom t.ex. fram att konkreta och individualiserade bedömningar av barnets bästa och av barnets rätt att komma till tals ofta saknades. Vidare kunde en del brister konstateras i frågor som knyter an till rättssäkerhetsaspekter för den enskilde. Det gällde bl.a. utformningen av beslut, frågor om hur information hämtas in i barnutredningar samt skyldigheten att dokumentera. I några fall anser JO att kommunstyrelsen ska kritiseras för sin handläggning.

### Inledning

Justitieombudsmannen Thomas Norling bestämde hösten 2023 att inleda en serie inspektioner vid fyra mindre kommuners socialtjänster. Alla fyra kommuner har tidigare uppmärksammats med att ha allvarliga brister och har fått kritik från JO. Kritiken har bl.a. gällt svårigheter att uppfylla de förvaltningsrättsliga kraven och brist på ett barnperspektiv i handläggningen av ärenden. Syftet med inspektionsserien är därför att undersöka hur väl socialtjänsterna hanterar de regler som finns för att värna enskildas rättssäkerhet, bl.a. vid tvångsvård av unga.

I oktober och november 2023 genomförde JO två inspektioner i serien. Det var då Socialnämnden i Gislaveds kommun (se JO:s protokoll den 18 januari 2024,

dnr 6870-2023) och Socialnämnden i Gällivare kommun (se JO:s protokoll den 23 februari 2024, dnr 7904-2023) som inspekterades.

I januari 2024 beslutade JO Thomas Norling att, som tredje inspektion i serien, granska Kommunstyrelsen i Tierps kommun och dess handläggning av ärenden som rör barn. Seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg förordnades att verkställa inspektionen.

## **Inspektionens genomförande**

### **Granskning av handlingar**

Granskningen av handlingar genomfördes den 4–6 mars 2024 av seniora rättssakkunniga Eric Wahlberg tillsammans med rättssakkunniga Elenor Grönnå (protokollförare) och Anna Överby. Formen för inspektion var en s.k. skrivbordsinspektion. Det innebär att JO i förväg begär in ett antal handlingar som granskas i JO:s lokaler i Stockholm och att det avslutande mötet med företrädare för myndigheten hålls digitalt.

Inför granskningen begärde JO att få del av följande handlingar:

- Akter i ärenden rörande barn som har placerats med stöd av 2 eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, där beslut om ansökan om vård har fattats efter den 1 februari 2022.
- Ärenden där det har fattats beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU efter den 1 februari 2022.
- Barnutredningar enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som har avslutats utan beslut om insats. JO begärde i denna del att få ta del av de tio först avslutade ärendena i april respektive oktober 2022 samt de tio först avslutade ärendena i februari respektive september 2023.

JO fick del av ca 40 akter i respektive kategori. JO:s medarbetare gick igenom en stor del av dessa ärenden men utan att akterna granskades i alla avseenden.

### **Avslutande genomgång**

Den 7 mars 2024 hölls ett avslutande digitalt möte. Kommunstyrelsen representerades vid mötet av verksamhetschefen AA och enhetschefen BB samt gruppledarna CC, DD och EE. Från JO deltog de personer som redovisats ovan. Mötet inleddes med att Eric Wahlberg redogjorde för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen.

Företrädarna för myndigheten redogjorde för dess organisation och verksamhet. De uppgav bl.a. följande. Personalomsättningen inom individ- och familjeomsorgen har tidigare varit hög och verksamheten har till stor del varit beroende av konsulter. Sedan en tid tillbaka har den fasta personalstyrkan

utökats. Personalen hanterar många ärenden men har en hög ambitionsnivå och tar sitt uppdrag på allvar.

JO:s medarbetare redovisade därefter de huvudsakliga iakttagelser som gjorts vid granskningen av handlingarna. Företrädarna för myndigheten fick möjlighet att kommentera och ställa frågor om iakttagelserna. Eric Wahlberg avslutade mötet med att informera om att det endast är JO Thomas Norling som kan göra uttalanden med anledning av iakttagelserna vid en inspektion och att hans bedömningar kommer att redovisas i protokollet.

## **Uttalanden av JO Thomas Norling**

### **Allmänt**

Inledningsvis vill jag framhålla att det allmänna intrycket av kommunstyrelsens verksamhet är mycket gott. Det som kom fram under inspektionen ger bilden av att det finns ett stort engagemang för barnrättsfrågor hos socialtjänstens medarbetare och att handläggningen av ärendena om barn och unga i allt väsentligt fungerar väl. Utredningarna är i huvudsak gedigna med ett bra innehåll och språk och det framkom att grundläggande rättssäkerhetskrav uppfylldes, som t.ex. olika tidsfrister.

Under inspektionen noterades också ett antal brister i de ärenden som granskades. Det kom t.ex. fram att konkreta och individualiserade bedömningar av barnets bästa och av barnets rätt att komma till tals ofta saknades. Vidare kunde en del brister konstateras i frågor som knyter an till rättssäkerhetsaspekter för den enskilde. Det gällde bl.a. utformningen av beslut, frågor om hur information hämtas in i barnutredningar samt skyldigheten att dokumentera. I några fall anser jag att kommunstyrelsen ska kritiseras för sin handläggning.

I min redogörelse nedan kommer jag först att behandla *barnets rättigheter* och jag berör då frågor om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals. Sedan kommer jag att gå in på frågor som rör *rättssäkerhetsaspekter* för den enskilde, t.ex. hur beslut utformas och information hämtas in i barnutredningar. Avslutningsvis tar jag upp frågor om *dokumentation*.

Som framgår ovan har granskningen avsett ärenden som handlagts enligt regleringen i såväl LVU som SoL. I mina redogörelser nedan avser jag, om inte annat uttryckligen anges, samtliga typer av de granskade ärendena.

### **Barnets bästa**

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Principen om att barnets bästa ska beaktas är central och avser alla åtgärder som rör barn. Den följer av artikel 3 i barnkonventionen, som gäller som svensk lag sedan 2020, men kommer också till uttryck i 1 kap. 2 § SoL. Av samma bestämmelse, men också av 1 § femte stycket LVU, framgår däremot att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser.

Den närmare innebörden av barnets bästa är inte definierad i någon av de bestämmelserna utan måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. I det ligger ett krav på att beslutande myndigheter så långt som möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har beaktats och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv. Såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet måste beaktas (se Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 s. 190 f. och 242 f., prop. 2002/03:53 s. 76 f. och 105 samt prop. 2012/13:10 s. 126).

#### *lakttagelser och uttalanden*

Jag kan utifrån de ärenden som mina medarbetare granskade konstatera att redovisningen av de bedömningar som gjorts av vad som i de enskilda fallen var barnets bästa varierade. I de flesta utredningar nämndes barnets bästa men redovisningen av bedömningen var knapphändig eller innehöll endast blanka påståenden om att förslaget i utredningen var förenligt med barnets bästa. I vissa utredningar saknades helt en sådan redovisning. Det fanns också utredningar med en mer utförlig bedömning av barnets bästa men i flera fall handlade den i själva verket om barnets rätt att komma till tals. I en utredning angavs under rubriken barnets bästa t.ex. endast uppgifter om att barnet erbjudits möjlighet att prata med socialsekreterare och framföra sin åsikt.

Vid det avslutande mötet uppgav företrädarna för myndigheten att det under hela utredningsprocessen förs en löpande dialog om barnets bästa, men att detta inte alltid dokumenteras och att det är ett utvecklingsområde. De är medvetna om att enskilda kan förstå besluten bättre om bedömningarna framgår tydligt. För närvarande pågår en revisionsgranskning inom hela kommunen i fråga om barnperspektivet.

Mitt intryck är att det finns en medvetenhet hos kommunstyrelsen om principen om barnets bästa och om att det måste göras en konkret och individualiserad bedömning i varje enskilt fall. Det är dock problematiskt att arbetet med principen inte avspeglas tydligare i de granskade ärendena. Även om det i den dagliga verksamheten görs kontinuerliga överväganden om vad som är barnets bästa är det ur ett rättssäkerhetsperspektiv en allvarlig brist att bedömningarna inte alltid dokumenteras. En bedömning av barnets bästa kräver att myndigheten också redovisar hur den resonerat och anger varför en viss åtgärd är förenlig med barnets bästa. Att blankt påstå det är alltså inte tillräckligt. Som företrädarna för myndigheten själva var inne på är det svårt för enskilda (barn och vårdnadshavare) att veta hur myndigheten har resonerat och vilka omständigheter som varit avgörande för ett beslut om det inte uttryckligen motiveras varför beslutet är förenligt med barnets bästa. Detta försvårar för den som vill överklaga beslutet till domstol, vilket givetvis inte är godtagbart. Från ett rättssäkerhetsperspektiv är det också centralt att det inte finns några svårigheter för den domstol som, i förekommande fall, ska pröva ett överklagande att förstå hur myndigheten har resonerat i frågan om barnets

bästa. Den granskning som tillsynsmyndigheterna utför försvåras också när handläggningen brister på det sättet, och det kan därför inte accepteras.

Såväl i de fall där en bedömning av barnets bästa helt saknades som i de fall där det blankt konstaterades att åtgärden är förenlig med barnets bästa har kommunstyrelsen brustit i handläggningen. Kommunstyrelsen förtjänar kritik för detta.

Kommunstyrelsen behöver enligt min mening säkerställa att konkreta och individualiserade bedömningar av barnets bästa görs och att de redovisas tydligt i beslutsunderlaget. Jag utgår från att kommunstyrelsen omgående inleder ett arbete med den frågan.

### Barnets rätt att komma till tals

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Barnets rätt att komma till tals framgår av artikel 12 i barnkonventionen. Av den bestämmelsen följer både en mer allmän rätt för ett barn att uttrycka sina åsikter och en rätt för barnet att höras och göras delaktig i ärenden vid domstolar och myndigheter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Både SoL och LVU innehåller bestämmelser om barnets rätt att komma till tals. Bestämmelserna innebär att ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § första stycket SoL respektive 36 § första stycket LVU).

Begreppet mognad är inte definierat i vare sig barnkonventionen, SoL eller LVU. I förarbetena till LVU anges att begreppet mognad handlar om förmågan att förstå och bedöma vilka konsekvenser den aktuella frågan medför (se prop. 2012/13:10 s. 39). När jag nedan använder begreppet *mognadsbedömning* avser jag en bedömning av vilken betydelse som barnets åsikter och inställning ska tillmätas utifrån barnets ålder och mognad.

#### *Iakttagelser och uttalanden*

I de ärenden som mina medarbetare granskade kunde det konstateras att de flesta barn fick komma till tals på något sätt och att respektive barns uppgifter redovisades i utredningen. I några fall framkom det att observationer gjordes i stället för att samtala med barnen. I vissa fall kunde detta endast indirekt utläsas. Det fanns inte några dokumenterade uppgifter i ärendena om vilka överväganden som hade gjorts inför ett barnsamtal, t.ex. om formerna för samtalet eller varför det ansågs tillräckligt att observera barnet.

Vid det avslutande mötet uppgav företrädarna för myndigheten i huvudsak följande. Målsättningen är att alla barn ska få komma till tals, med eller utan vårdnadshavare, genom samtal eller genom observationer. I de fall vårdnadshavarna eller barnen inte vill delta i samtal görs överväganden av vad

som blir bäst för barnet. Om ett barnsamtal inte hålls, ska orsaken till det dokumenteras, även om anledningen till det ibland framstår som självklar. De håller normalt sett inte barnsamtal i skolan, utan ett sådant samtal genomförs i första hand på socialtjänstens kontor eller i hemmet.

Jag ser positivt på att granskningen har visat att de flesta barn fick komma till tals på något sätt under utredningarna. Det framstår vidare som att handläggarna i stort eftersträvar ett gott samarbete med vårdnadshavarna och att det görs överväganden kring t.ex. formerna för samtalet och var det ska hållas. Det är dock en brist att sådana överväganden inte har dokumenterats.

Granskningen visade vidare att det genomgående saknades dokumentation när det gäller mognadsbedömningar. Även om barnets uppgifter redovisats utförligt i utredningarna gick det inte att utläsa några resonemang om vilken betydelse som hade lagts vid det som det enskilda barnet hade berättat och om eller hur det påverkade beslutet. I något enskilda ärende angavs att barnet kunde reflektera över sin situation eller att barnet kunde föra vissa resonemang. En uttalad bedömning av vilken betydelse ett barns åsikter och inställning hade utifrån hans eller hennes ålder och mognad påträffades dock inte i något ärende. Jag ser allvarligt på detta.

Företrädarna för myndigheten uppgav i den här delen att det pågår ett fortlöpande arbete med frågor som rör barns rätt att komma till tals eftersom det är ett förbättringsområde. De uppgav också att det, på samma sätt som vid bedömningarna av barnets bästa, ofta förekommer diskussioner om barnets mognad men att detta inte alltid dokumenteras.

Sammantaget förtjänar kommunstyrelsen kritik för bristerna i fråga om barns rätt att komma till tals.

Utformning av beslut m.m.

#### *Rättsliga utgångspunkter*

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar bl.a. dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet (31 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska, som huvudregel, innehålla en klaggörande motivering. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § FL).

En motivering kan också ibland framgå av en särskild handling. JO har tidigare uttalat att en förutsättning för att ett sådant förfarande ska vara godtagbart är att det i beslutet hänvisas till handlingen och att den också bifogas beslutet som en

bilaga (se t.ex. JO 2004/05 s. 160, dnr 1022-2003 och JO:s beslut den 16 februari 2021, dnr 2321-2019).<sup>1</sup>

Om beslutet får överklagas ska parten underrättas om hur det går till. Av underrättelsen ska det bl.a. framgå vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid (33 § andra stycket FL). En sådan underrättelse ska antingen anges direkt i beslutet eller i en bilaga till beslutet. Om det senare alternativet används bör en hänvisning till bilagan finnas i beslutet (se t.ex. JO:s beslut den 19 februari 2021, dnr 6844-2019).

#### *lakttagelser och uttalanden*

Under granskningen framkom det att besluten om omedelbart omhändertagande och besluten om att ansöka om vård enligt LVU var utformade på så vis att de hänvisade till andra dokument som innehöll själva motiveringen till beslutet, t.ex. handläggarens tjänsteutlåtande eller utredning. Detta medförde att det inte alltid var tydligt vilket dokument som avsågs. I vissa av akterna som granskades låg de handlingar som det hänvisats till i direkt anslutning till beslutet men i andra fall låg handlingarna inte tillsammans och det kunde då inte på ett enkelt sätt utläsas vilken bilagan var.

Enligt företrädarna för myndigheten kan det vid en genomgång av den fysiska akten finnas otydligheter när det gäller vilken handling som det hänvisas till, men digitalt i myndighetens verksamhetssystem är det ett sammanhållet dokument. Även när beslutet kommuniceras eller lämnas ut till de enskilda så skickas handlingarna som ett sammanhållet dokument.

Enligt min uppfattning är det viktigt, både för rättssäkerheten och för mottagarens förtroende för myndigheten, att det i beslutet tydligt anges vilken handling som innehåller motiveringen till beslutet. En hänvisning måste naturligtvis redovisas så att det för t.ex. vårdnadshavarna, domstolen och en eventuell tillsynsmyndighet är klart vilken handling som innehåller beslutets motivering. I den frågan saknas alltså betydelse att det finns en koppling mellan beslutet och beslutsunderlaget i ärendehanteringssystemet (se JO:s beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022). Jag påminner därför om förvaltningslagens krav på motivering av beslut och vad som framgår ovan om användandet av en särskild handling som redovisar hur beslutet motiverats. Kommunstyrelsen behöver se över utformningen av besluten i det här avseendet.

Vid granskningen uppmärksammades vidare att det i princip genomgående saknades information om hur man överklagar ett beslut, t.ex. i de

---

<sup>1</sup> Jag har i min tillsyn av socialtjänsterna tidigare sett exempel på tydliga hänvisningar till beslutsunderlag, se mina uttalanden om Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommuns tillvägagångssätt i JO:s beslut den 28 juni 2022, dnr 822-2022.

placeringsbeslut som fattats med stöd av LVU. Det gick inte heller att utläsa av dokumentationen att sådan information hade lämnats. Min utgångspunkt är att om det inte finns någon dokumentation om att en överklagandehänvisning har lämnats med beslutet så har en sådan inte heller skickats (jfr ovannämnda beslut med däri gjorda hänvisningar). Jag vill därför understryka vikten av att det tydligt dokumenteras att information om hur man överklagar har lämnats.

## Beslut om omedelbart omhändertagande

### *Rättsliga utgångspunkter*

Under vissa förutsättningar får en socialnämnd besluta att omedelbart omhänderta ett barn eller en ungdom (6 § LVU). Det är vidare nämnden som bestämmer var den unge ska vistas under tiden han eller hon vårdas med stöd av LVU (11 § LVU). Om nämndens beslut om omhändertagande eller placering inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om dessa frågor. Beslutet ska då anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har beslutat om omedelbart omhändertagande ska det underställas förvaltningsrätten inom en vecka (7 § LVU). Ett beslut om omedelbart omhändertagande är en mycket ingripande åtgärd som vidtas i en akut situation. Av rättssäkerhetsskäl är det därför viktigt att ett sådant beslut underställs rättslig prövning så snart som möjligt (se JO 2021/22 s. 576, dnr 5117-2019 med däri gjorda hänvisningar).

I förarbetena till bestämmelsen anges att ett beslut om omedelbart omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten utan dröjsmål och att det som regel kan ske samma dag som beslutet fattades eller dagen därpå (se prop. 1979/80:1 s. 591).

### *lakttagelser och uttalanden*

I samtliga ärenden som mina medarbetare granskade hade besluten om omedelbart omhändertagande och om placering fattats av en ledamot i kommunstyrelsen. Av underlaget kunde det ofta förstås utifrån omständigheterna att ärendet varit brådskande och att det därför ansågs nödvändigt att en ledamot fattade beslutet. Detta var dock inte något som uttryckligen angavs i respektive beslut. Företrädarna för myndigheten uppgav under det avslutande mötet att det görs en bedömning i varje enskilt fall vem som ska fatta beslutet men att det normalt sett inte anges i beslutet.

Jag vill framhålla att de bestämmelser som finns tydligt anger att det är nämnden, i det här fallet kommunstyrelsen, som i första hand ska fatta beslut vid omedelbara omhändertaganden enligt LVU. Det krävs att frågan är brådskande och att kommunstyrelsens beslut inte kan avvaktas för att frågå den huvudregeln. Även om det ligger i sakens natur att ett omedelbart omhändertagande rör en akut situation är det enligt min uppfattning viktigt att



skälen för att frångå huvudregeln redovisas. Jag utgår från att kommunstyrelsen ser över rutinerna i det här avseendet.

Vid granskningen uppmärksammades också att det i många fall dröjde upp till fem eller sex dagar innan beslutet om omedelbart omhändertagande underställdes förvaltningsrätten. Företrädarna för myndigheten framförde i den här delen att det ibland kan bli aktuellt med placering enligt SoL och att det då kan finnas skäl att avvakta med att underställa ett beslut om omedelbart omhändertagande. Ett underställande kan också dra ut något på tiden om det ska hållas barnförhör.

Även om kommunstyrelsen enligt gällande regler har en vecka på sig att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande, är det inte meningen att myndigheten utan anledning ska avvakta fristens utgång (jfr bl.a. JO 1994/95 s. 356, dnr 648-1994, och JO 2007/08 s. 307, dnr 5886-2006). Jag finner inte anledning att göra några andra uttalanden i den här delen än att jag utgår från att beslut om omedelbart omhändertagande framöver kommer att underställas förvaltningsrätten så snart det är möjligt.

Jag vill avslutningsvis i den här delen särskilt framhålla att det är fråga om mycket integritetsingripande åtgärder och att kommunstyrelsen har ett stort ansvar för att tillgodose de rättssäkerhetsaspekter som då gör sig gällande.

#### Utredningstid och inhämtande av underlag i barnutredningar

##### *Rättsliga utgångspunkter*

Vid en utredning av om en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för att bedöma behovet av insatser. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Utredningen ska bedrivas skyndsamt och som huvudregel vara slutförd senast inom fyra månader (11 kap. 2 § SoL).

Nämnden har inom ramen för en barnutredning möjlighet att begära in uppgifter som annars omfattas av sekretess, exempelvis uppgifter från hälso- och sjukvården (se 14 kap. 1 § tredje stycket SoL). JO har i flera tidigare beslut berört frågan om nämndens möjligheter att begära in en förälders patientjournal inom ramen för en barnutredning, och då uttalat att en socialnämnd bör vara restriktiv i detta avseende och att det i många fall borde vara tillräckligt att nämnden som utgångspunkt begär ett utlåtande om den enskilde från en berörd sjukvårdsinrättning (se vidare om frågan i bl.a. JO 2015/16 s. 632, dnr 6772-2012 och JO 2023 s. 411, dnr 1369-2022).

##### *lakttagelser och uttalanden*

När det gäller utredningstiden för barnutredningar påträffades under granskningen inte något fall där fristen om fyra månader hade överskridits utan

att beslut om förlängning av utredningstiden hade fattats i god tid innan utredningstiden löpt ut. Det ser jag positivt på. Det uppmärksammades dock i flera ärenden att det under perioder saknades dokumenterade handläggningsåtgärder och att utredningen därför kan ha dragit ut på tiden i onödan. I ett granskat ärende vidtogs den första aktiva handläggningsåtgärden först cirka en månad efter att utredning inleddes. I ett annat ärende kunde det konstateras att det efter den sista dokumenterade åtgärden dröjde drygt två månader innan beslut i ärendet fattades.

Jag vill påminna om att tidsfristen i 11 kap. 2 § SoL är en maximitid inom vilken en utredning ska slutföras, och kommunstyrelsen ansvarar för att utredningen drivs framåt till beslut. Det är naturligtvis viktigt att utredningar bedrivs skyndsamt och inte blir liggande utan aktiva handläggningsåtgärder under den här tiden. I de flesta fall bör en utredning av aktuellt slag kunna slutföras efter en kortare tid än fyra månader. Företrädarna för myndigheten gav under det avslutande mötet uttryck för samma uppfattning.

Vid det avslutande mötet framkom även att kommunstyrelsen under det senaste året har arbetat med att utveckla egenkontrollen för att på ett strukturerat sätt följa upp ärenden och förebygga att dessa blir liggande utan att nödvändiga åtgärder vidtas. Också detta är något som jag ser positivt på.

Under granskningen uppmärksammades det att det i många ärenden fanns omfattande handlingar i form av t.ex. patientjournaler från hälso- och sjukvården och att handlingarna sträckte sig över en lång tidsperiod. I flera fall hade kommunstyrelsen begärt att få in en journal utan att på något sätt närmare ange vilka uppgifter som var av intresse. I denna del hänvisar jag till vad jag redogjort för ovan och vill understryka att en socialnämnd inte har någon generell rätt att ta del av alla uppgifter inom hälso- och sjukvården. Enligt företrädarna för myndigheten har den sedan några månader tillbaka ändrat sitt arbetssätt för att begränsa vilka uppgifter som begärs in. De kan även kontakta sjukvården för att få svar på riktade frågor i stället för att hämta in en fullständig patientjournal. Jag välkomnar dessa åtgärder och nöjer mig med att påminna om att det är av väsentlig betydelse att kommunstyrelsen utformar sina framställningar så tydligt och preciserat som möjligt och att det i en sådan framställning inte endast hänvisas till en pågående barnutredning.

## Dokumentation och kommunikering

### *Rättsliga utgångspunkter*

Innan en socialnämnd fattar ett beslut i ett ärende ska den som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § FL). Parten har också i vissa fall rätt att få företrädare inför nämnden om inte särskilda skäl föranleder annat och ska underrättas om denna rätt (11 kap. 9 § SoL).

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska

utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (11 kap. 5 § första stycket SoL).

Journalanteckningar och andra handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ett ärende (4 kap. 7 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS). Åtgärder som vidtas vid handläggningen ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende. Av journalen ska bl.a. framgå de åtgärder som har vidtagits i ärendet och vem som har vidtagit dem samt när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in i ärendet (4 kap. 9 § SOSFS 2014:5).

Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör göras i ärendets journal. Den enskilde ska utifrån dokumentationen kunna följa handläggningen av sitt ärende. Vidare är det vid byte av handläggare viktigt att journalanteckningarna är tydliga så att den nya handläggaren snabbt kan ta över ansvaret för ärendet och sätta sig in i det. Innehållet i en akt ska även vara sådant att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet. Dröjsmål med journalföring och bristande dokumentation riskerar också att leda till problem när en enskild begär att få ta del av t.ex. journalen i sitt ärende (se t.ex. JO 2020/21 s. 464, dnr 5013-2018).

#### *lakttagelser och uttalanden*

Vid granskningen kunde mina medarbetare konstatera att det var svårt att följa ärendets gång genom att läsa enbart journalen. I de flesta fall framgick t.ex. inte att ett ärende hade inletts genom en orosanmälan eller att den skyddsbedömning som ska göras när en orosanmälan kommer in till myndigheten hade gjorts. Detta var i stället dokumenterat i en separat handling benämnd ”förhandsbedömning”. Även beslutet att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL samt information om att vårdnadshavare hade underrättats framgick i regel av denna handling men inte alltid av journalen. För att kunna få en fullständig bild av handläggningen var mina medarbetare därför tvungna att läsa journalen korsvis med andra handlingar. Endast i ett fåtal av de ärenden som granskades hade motsvarande uppgifter också dokumenterats i journalen.

Företrädarna för myndigheten uppgav under det avslutande mötet att det ska framgå av journalen att en skyddsbedömning har gjorts och vilka beslut som fattas.

Jag kan konstatera att det försvårade granskningen för mina medarbetare att alla åtgärder som vidtagits i ett ärende inte gick att utläsa av journalen, även om handlingen som benämns ”förhandsbedömning” i sig framstod som tydlig. På

samma sätt kan det för en enskild som begär att ta del av journalanteckningarna i ett ärende vara svårt att följa ärendets gång om journalen är ofullständig i detta avseende. Kommunstyrelsen kan därför inte undgå kritik för detta.

Vidare noterades det under granskningen att det i varierande utsträckning angavs i journalen om kommunikering av en utredning hade skett eller i förekommande fall om information om företräde inför kommunstyrelsen hade lämnats. I vissa ärenden hade detta tydligt angetts i journalen medan det i andra fall endast kunde konstateras indirekt eftersom det av journalen framgick att det hade hållits ett möte med de enskilda.

Under det avslutande mötet framförde företrädarna för myndigheten att det används ett dokument för kommunikering som skickas med till de enskilda i de fall där kommunikeringen sker skriftligt. I dokumentet lämnas bl.a. information om företräde inför kommunstyrelsen som anger datum och tid för sammanträdet. Kommunikering sker ibland muntligt. Företrädarna framhöll att det ska dokumenteras när myndigheten har kommunicerat.

Jag vill understryka vikten av att utredningarna kommuniceras, att vårdnadshavarnas synpunkter hämtas in och att det i förekommande fall lämnas information om möjligheten till företräde. Dessa åtgärder ska naturligtvis också dokumenteras av samma skäl som angetts ovan.

Ärendet avslutas.

Protokollförare vid inspektionen var Elenor Grönnå.

Protokollet har justerats den 13 maj 2024 av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.