

BESLUT

Datum
2025-09-25

Dnr
8607-2024

Sid
1 (7)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Social- och myndighetsnämnden i Boxholms kommun får allvarlig kritik för omfattande brister i handläggningen av två barnutredningar

Beslutet i korthet: JO konstaterar att det har funnits stora brister i handläggningen av två barnutredningar som genomfördes under 2022 och 2023. Utredningarna bedrevs inte skyndsamt och slutfördes inte inom den tidsfrist som gäller. Den sammanlagda utredningstiden uppgick till nästan elva månader, vilket JO anser är helt oacceptabelt. Nämnden underrättade inte heller genast vårdnadshavarna om att utredningar hade inletts och det framstår som att nämnden inte gjorde några överväganden alls om genomförandet av ett samtal med barnet som hölls i skolan. Dessutom uppfyllde nämnden inte sin kommuniseringsskyldighet. Dokumentationen av utredningarna var vidare så bristfällig att JO:s granskning påtagligt försvårades. Nämnden får sammantaget allvarlig kritik för bristerna.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA och BB på socialtjänsten i Boxholms kommun. De framförde bl.a. att utredningar avseende deras barn hade pågått under lång tid och att de inte informerades om att någon utredning hade inletts. Under en av utredningarna höll socialtjänsten samtal med barnen i skolan utan att informera dem som föräldrar. Dessutom skedde ingen kommunikering innan den första utredningen avslutades.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar och muntliga uppgifter avseende AA:s och BB:s dotter CC. Därefter begärde JO att Social- och myndighetsnämnden i Boxholms kommun skulle yttra sig över anmälan och besvara vissa frågor.

I sitt yttrande redogjorde nämnden för ärendets handläggning och de bedömningar som hade gjorts.

AA kommenterade yttrandet.

Bedömning

Inledning

AA och BB är vårdnadshavare för flera barn, bl.a. CC som är född 2014. De har klagat på flera delar av nämndens handläggning av ärenden avseende barnen. Jag har valt att inrikta min granskning på två barnutredningar som nämnden genomförde beträffande CC under 2022 och 2023. Jag kommer att uttala mig i frågor om underrättelser till vårdnadshavarna om att utredningar inletts och nämndens samtal med CC i hennes skola. Jag gör även uttalanden avseende utredningstid, kommunikering och dokumentation.

Det framgår att de två aktuella utredningarna genomfördes av en extern konsult på uppdrag av nämnden. Jag vill därför framhålla att nämnden alltid har ett ansvar för hur utredningar bedrivs och att detta gäller även i de fall nämnden har tagit hjälp av en konsult (se JO:s beslut den 12 november 2018, dnr 2401-2017).

När barnutredningarna genomfördes gällde 2001 års socialtjänstlag (2001:453), SoL. Hänvisningarna nedan avser den lagen. Motsvarande bestämmelser finns dock även i den nu gällande socialtjänstlagen (2005:400), som trädde i kraft den 1 juli 2025.

Utredningstid

En barnutredning, dvs. en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. (Se 11 kap. 2 § andra stycket SoL.)

Tidsfristen är en maximitid inom vilken en utredning ska slutföras. Nämnden ansvarar för att driva en utredning framåt och aktiva utredningsåtgärder måste vidtas löpande. I de flesta fall betyder det att en utredning ska kunna slutföras inom en kortare tid än fyra månader. (Se JO:s protokoll den 19 maj 2025, dnr 9348-2024.)

I undantagsfall kan socialnämnden fatta beslut om att förlänga utredningstiden. Om det t.ex. i slutet av en barnutredning kommer fram nya uppgifter som kan påverka bedömningen finns det givetvis skäl att överväga om utredningstiden behöver förlängas. Det är dock inte meningen att nämnden ska avsluta en utredning och sedan direkt inleda en ny utredning för att förlänga utredningstiden. Fyramånadersfristen blir i sådant fall verkningslös. Avsikten med regleringen är inte heller att en socialnämnd ska bedriva utredningar om en familj mer eller mindre kontinuerligt när det handlar om i stort sett samma frågeställning. (Se JO 2018/19 s. 498, dnr 2565-2016, och JO 2021/22 s. 538, dnr 3372-2019.)

Det framgår av handlingarna i ärendet att nämnden den 14 november 2022 inledde en barnutredning beträffande CC. Utredningen avslutades efter mer än sex månader, den 17 maj 2023. Handläggningen var inledningsvis helt passiv

under två och en halv månad innan aktiva utredningsåtgärder påbörjades. Den 20 mars 2023 beslutade nämnden om förlängd utredningstid t.o.m. den 14 maj 2023. Nämnden anger i sitt yttrande att utredningen förlängdes eftersom det dels, på grund av brist på handläggare, dröjde innan utredningsarbetet påbörjades, dels var svårt att få till möten med föräldrarna.

En ny utredning inleddes samma dag som den förra avslutades, dvs. den 17 maj 2023. Denna utredning avslutades efter fyra och en halv månad, den 4 oktober samma år. Som skäl till att utredningen inleddes angavs att det fanns en oro kring CC:s familjesituation med anledning av innehållet i den tidigare utredningen. Den aktiva handläggningen i denna utredning påbörjades efter ungefär en månad.

Jag kan konstatera att nämnden inte bedrev utredningarna skyndsamt och att fyramånadersfristen överskreds i båda fallen. I den första utredningen fattades visserligen ett förlängningsbeslut. Jag noterar dock att det redan hade gått mer än fyra månader när det beslutet fattades och att utredningen inte avslutades inom den tid som angavs i det. Dessutom utgjorde, enligt min mening, varken den ansträngda arbetssituationen eller svårigheterna att få till möten med föräldrarna tillräckliga skäl för att överskrida fyramånadersfristen. Den sammanlagda utredningstiden uppgick till nästan elva månader, vilket är helt oacceptabelt. Jag kan inte se hanteringen på annat sätt än att nämnden kringgick tidsfristen i 11 kap. 2 § SoL genom att avsluta en barnutredning för att omedelbart därefter inleda en ny, utan att det hade tillkommit några nya omständigheter eller andra skäl för att inleda en andra utredning. Jag ser allvarligt på bristerna i nämndens handläggning i den här delen.

Underrättelse om inledd utredning

När en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd har inletts ska barnets vårdnadshavare genast underrättas om att så har skett, om inte särskilda skäl talar mot det. (Se 11 kap. 2 § tredje stycket SoL.)

Det framgår att underrättelse om den utredning som inleddes den 14 november 2022 lämnades först den 20 januari 2023, alltså efter mer än två månader. Detta skedde efter att AA själv hade kontaktat socialtjänsten. Handläggaren uppgav då att det hade begåtts ett misstag och bad om ursäkt för det. Handläggaren uppgav även att socialtjänsten skulle se över sina rutiner så att ett sådant misstag inte skulle ske igen.

Underrättelse om den andra utredningen avseende CC, som inleddes den 17 maj 2023, lämnades först nästan en månad efter att den hade inletts, nämligen den 13 juni 2023. Enligt nämnden framgår det inte varför vårdnadshavarna inte informerades tidigare.

Det har inte framkommit några särskilda skäl som medförde att nämnden kunde avvakta med att informera vårdnadshavarna om att utredningarna hade inletts. I stället framstår det som att det var av misstag som AA och BB inte genast

underrättades. Jag ser särskilt allvarligt på att vårdnadshavarna informerades om den första utredningen först i samband med att AA själv tog kontakt med socialtjänsten, och att underrättelsen dröjde även vid den andra utredningen trots att nämnden tidigare uppgett att den skulle se över sina rutiner. Nämnden har brustit genom att inte genast ha underrättat vårdnadshavarna om de inledda utredningarna.

Samtal med barn i skolan

Vid en barnutredning får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (se 11 kap. 10 § tredje stycket SoL). Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att en vårdnadshavares inställning ska undersökas före ett sådant samtal. Av 1 kap. 1 § tredje stycket och 3 kap. 5 § SoL, som anger att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet samt att socialnämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde, följer dock att vårdnadshavare bör informeras om samtalet innan det genomförs. Det kan ofta också vara av betydelse för barnets bästa att eftersträva ett samtycke av vårdnadshavaren. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med barnets vårdnadshavare är alltid att föredra och bör eftersträvas så långt det är möjligt. JO har tidigare uttalat att en allmän utgångspunkt är att vårdnadshavarens inställning till att samtal hålls med barnet ska efterfrågas och i största möjliga mån beaktas. Det är dock till sist upp till nämnden att bestämma om ett samtal behöver genomföras med barnet. (Se prop. 2009/10:192 s. 19 och 33 samt JO 2020/21 s. 445, dnr 2476-2018, och JO:s beslut den 28 juni 2022, dnr 3080-2021.)

JO har vidare uttalat att socialtjänsten så långt det är möjligt bör undvika att kontakta barn i skolan eftersom en sådan kontakt som regel inte kan ske utan att en större krets av människor får information som går utöver vad sekretesslagstiftningen medger och därför är allmänt integritetskränkande för de berörda barnen (se t.ex. JO:s beslut den 27 november 2013, dnr 2066-2012, och den 28 juni 2022, dnr 3080-2021). När socialtjänsten överväger att höra ett barn i barnets skola måste intresset av att få tala med barnet ställas mot barnets behov av skydd för sin integritet. Det är därför viktigt att socialtjänsten i varje enskilt fall gör en bedömning av om socialtjänstens behov av att höra barnet i utredningen överväger risken för att barnet skadas av den uppmärksamhet som socialtjänstens besök i skolan kan medföra (se JO 2016/17 s. 506, dnr 4225-2014).

Av utredningen framgår att nämnden höll ett samtal med CC i hennes skola den 27 mars 2023. AA och BB informerades inte om samtalet på förhand. I stället framgår det av dokumentationen att nämnden bedömde att samtalet skulle ske utan föräldrarnas kännedom. Det finns ingen dokumentation om vilka överväganden som gjordes om att genomföra samtalet i skolan, hur samtalet faktiskt genomfördes eller på vilket sätt hänsyn togs till CC:s integritet. Det

framgår inte heller av dokumentationen vid vilken tidpunkt AA och BB informerades om att samtalet med CC hade hållits.

Nämnden måste alltså vid någon tidpunkt ha bedömt att det var av vikt att ett barnsamtal genomfördes med CC och att detta skulle ske utan att först informera vårdnadshavarna. JO uttalar sig normalt inte om sådana bedömningar, och jag anser inte att det finns skäl att frånga den principen i det här fallet. Jag vill dock framhålla att nämndens lagstadgade möjlighet att genomföra barnsamtal utan att vårdnadshavarna informeras i förväg inte är avsedd att användas oreflekterat eller rutinmässigt. Nämnden måste i varje enskilt fall göra en noggrann bedömning av om det är nödvändigt.

Utifrån dokumentationen i ärendet framstår det emellertid som att nämnden inte gjorde några överväganden alls om genomförandet av samtalet med CC. Jag noterar även att nämnden, trots min uttryckliga fråga om detta, inte har redogjort i sitt yttrande för om några särskilda överväganden gjordes i fråga om att hålla samtalet i skolan. Jag utgår därför från att några sådana inte gjordes, vilket är en brist i handläggningen. Jag vill understryka vikten av att lämpligheten med att genomföra barnsamtal i skolan provas noggrant i varje enskilt fall, och att sådana övervägandena också dokumenteras. Det är även en brist att det inte framgår av dokumentationen när vårdnadshavarna fick information om samtalet med CC.

Kommunicering

Innan en myndighet 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. (Se 25 § förvaltningslagen [2017:900].)

Kommuniceringsskyldigheten är en grundläggande rättssäkerhetsprincip. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar från myndigheterna. Dessutom är det av stor vikt för allmänhetens förtroende för myndigheterna att den enskilde inte får en känsla att han eller hon hålls utanför handläggningen. (Se JO 2001/02 s. 347, dnr 2935-2000.)

Det finns inget i utredningen som tyder på att beslutsunderlaget i den första barnutredningen avseende CC kommunicerades med AA och BB innan utredningen avslutades, trots att så borde ha skett. I en journalanteckning från den 3 maj 2023 anges att utredningen skulle skickas hem till vårdnadshavarna för kommunikering, men någon sådan åtgärd verkar därefter inte ha vidtagits. I den andra barnutredningen finns en journalanteckning från den 20 september om kommunikering av beslutsunderlaget. Det anges dock i anteckningen att beslutsunderlaget rörde ett annat av AA:s och BB:s barn än CC, vilket gör det otvetydigt vad som egentligen har kommunicerats. Nämnden har genom sin hantering inte fullgjort sin kommunikeringsskyldighet. Det ser jag allvarligt på.

Dokumentation

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. (Se 11 kap. 5 § första stycket SoL.)

Journalanteckningar ska göras i kronologisk ordning (se 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS). Journalanteckningar och andra handlingar som hör till en enskilds personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ett ärende (se 4 kap. 7 § SOSFS 2014:5). 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 (se 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5).

Det är viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är från rättssäkerhetssynpunkt av stor vikt 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 i sitt ärende. Innehållet i akten ska även vara sådant att en tillsynsmyndighet eller domstol kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet. (Se t.ex. JO 2020/21 s. 464, dnr 5013-2018.)

Dokumentationen i de aktuella utredningarna är mycket bristfällig. Journalanteckningar har i många fall upprättats långt i efterhand, upp till fyra månader efter att händelserna skett. Åtskilliga anteckningar har upprättats samma dag och då avsett en längre tidsperiod. Alla beslut som fattats är inte heller journalförda och vissa åtgärder som har vidtagits, såsom att inhämta uppgifter från skolan, har inte dokumenterats alls. Dessutom finns ett antal journalanteckningar i CC:s akt som enbart rör något av hennes syskon. Jag vill därför särskilt understryka att endast uppgifter som har betydelse för det enskilda ärendet ska journalföras. Nämnden måste göra en omsorgsfull bedömning av vad som är relevant att dokumentera i varje ärende, särskilt när materialet innefattar uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt. De omfattande dokumentationsbristerna har påtagligt försvårat min granskning, vilket är oacceptabelt.

Avslutande kommentarer

Jag kan konstatera att det har funnits stora brister i handläggningen av de två aktuella barnutredningarna avseende CC. Jag ser särskilt allvarligt på att bestämmelserna om utredningstid har kringgåts och att dokumentationen har varit så bristfällig. Utöver det har nämnden brustit på flera sätt genom att inte genast ha underrättat vårdnadshavarna om inledda utredningar, inte ha övervägt

lämpligheten i att hålla samtal med CC i skolan och inte ha uppfyllt sin kommuniseringsskyldighet. Sammantaget förtjänar nämnden allvarlig kritik för de brister som har framkommit. Jag utgår från att nämnden vidtar åtgärder för att se till att barnutredningar framöver bedrivs och dokumenteras på ett alltigenom korrekt sätt.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendet och byråchefen Christina Fredin har deltagit i beredningen.