

## Fråga om dokumentationsplikten när socialnämnden lämnat ett uppdrag att utföra en barnavårdsutredning till en s.k. privat konsult

---

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Socialnämnden i Värnamo kommun angående handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende rörande AA:s dotter BB (JO:s dnr 4133-2002).

JO rekviderade socialförvaltningens personakt rörande BB.

Vad AA hade anfört i sin anmälan till JO föranledde inte JO att fortsätta utredningen (JO:s beslut den 19 maj 2003).

Vid granskningen av BB:s akt framkom att socialnämnden för utförandet av en barnavårdsutredning under våren 2003 hade anlitat utredare som inte var anställda vid nämndens förvaltning. Såvitt framgick av de inlämnade journalhandlingarna fanns det inte någon löpande dokumentation rörande de kontakter som utredarna tagit under utredningen, vad som kommit fram vid dessa kontakter eller utredarnas åtgärder och överväganden i övrigt.

JO beslöt på eget initiativ att inhämta yttrande från Socialnämnden i Värnamo kommun angående frågan om kravet på dokumentation enligt socialtjänstlagen (2001:453) var uppfyllt.

Medborgarnämnden i Värnamo kommun överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av socialchefen CC och sektionschefen DD. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

### Aktuell fråga

Socialnämnden i Värnamo, sedan 030401 benämnd medborgarnämnden, anmodas i remiss från JO daterad 030703 att inkomma med yttrande gällande BB:s ärende.

/---/

### Bakgrund

021211 beslutade Sociala utskottet i Värnamo att en utredning skulle inledas gällande BB:s hemförhållanden sedan flickans pappa tagit kontakt med socialnämndens ordförande och uttryckt oro för dottern. Sociala utskottet beslutade samtidigt att extern utredare skulle anlitas för uppdraget. Via bemanningsföretaget Office Support kunde två utredare rekryteras. Detta var det första och hittills enda

tillfället som socialförvaltningen i Värnamo anlitat ett bemanningsföretag för att få hjälp med att genomföra en barnutredning. Avtal skrevs och en överenskommelse gjordes om att utredarna skulle skriva utredningen samt kontinuerliga journalhandlingar på diskett och att dessa efter uppdragets slutförande skulle lämnas till sektionschefen på barn- och ungdomsgruppen. Under utredningstiden hade utredarna kontinuerlig kontakt med sektionschefen för information kring hur utredningsarbetet fortskred samt diskussion kring olika frågeställningar.

Efter det att utredningen var färdig lämnades den till sektionschefen som originalhandling i pappersform. Överenskommelsen var att utredarna i direkt anslutning till detta skulle skicka disketterna till sektionschefen. Detta dröjde dock något varför journalanteckningarna ej fanns inlagda i förvaltningens IFO-program i samband med att JO begärde att få ut akten för granskning. Av denna anledning kom dessa handlingar ej med när övrigt aktmaterial tillsändes JO.

### **Bedömning**

Undertecknades bedömning är att kravet på dokumentation enligt socialtjänstlagen är uppfyllt genom de rutiner vi haft i det aktuella ärendet. Löpande dokumentation finns rörande de kontakter utredarna tagit, vad som framkommit vid dessa kontakter samt utredarnas överväganden och åtgärder i övrigt. Det som har brustit är att det i ärendeakten tydligt borde ha framgått att journalföring under utredningstiden skett via diskett och var denna fanns att tillgå. Om det åter skulle uppstå en situation då man anser att det gagnar ett ärende att anlita en extern utredare kommer det tydligt att framgå av akten var den löpande dokumentationen finns att tillgå. Noteras bör dock att ambitionen är att den ordinarie personalstyrkan ska ha den dimension som behövs för att klara av sektionens alla barnutredningar. I detta syfte beslutade medborgarnämnden 030813 att inrätta ytterligare en socialsekreterartjänst på barn- och ungdomsgruppen.

JO hade tillgång till de avtal som träffades mellan Värnamo kommun och de privata utredarna angående utredningsuppdraget. JO rekviderade även de journalanteckningar som utredarna förde på diskett. Journalanteckningarna föranledde JO att inhämta kompletterande upplysningar av förste socialsekreteraren EE vid socialförvaltningen i Värnamo kommun.

I ett beslut den 8 november 2004 anförde *JO André* följande.

En socialnämnd skall enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Socialnämnden kan under vissa förutsättningar använda sig av andra personer än tjänstemän vid nämndens förvaltning för att utföra en utredning. Nämnden har möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i dess verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Detta får till följd att grundläggande regler – däribland tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens (1980:100), förvaltningslagens (1986:223) och socialtjänstlagens bestämmelser – gäller för uppdragstagarens arbete. Denne står även under min tillsyn i den del han utför arbete åt socialnämnden (se JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250 f.).

Av de avtal som upprättades mellan Värnamo kommun å ena sidan och Office Support och utredarna å den andra sidan framgår att kommunen uppdrog åt utredarna ”att utföra arbete som socialsekreterare för individ- och familjeomsorg i Värnamo kommun”. Uppdraget innefattade utförandet av en barnavårdsutredning. Av avtalen framgick bl.a. att utredarna var att betrakta som uppdragstagare och att de vid utövandet av uppdraget var skyldiga att följa den lagstiftning som gällde för respektive arbetsuppgift.

De externa utredarna har således haft att vid utförandet av sitt uppdrag följa de bestämmelser som styr verksamheten, och förvaltningen har haft ett ansvar för att se till att de gjorde detta.

I 15 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Enligt vad JO vid flera tillfällen har uttalat räcker det inte med att de uppgifter som inhämtats under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det åligger utredaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Detta utgör inte hinder mot att utredaren vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa lappar till stöd för minnet. Uppgifterna skall dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram.

Journalanteckningarna utgör allmänna handlingar (se 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar, som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. Av detta följer att nämnden måste ha ett journalföringssystem som inte tillåter att uppgifter kan ändras i efterhand. En annan sak är att felaktiga uppgifter självfallet får rättas. Den felaktiga uppgiften skall dock vara fullt läsbar även efter rättelsen.

När jag gick igenom de journalanteckningar som hade lånats in från förvaltningen i det tidigare ärendet fanns det inte några löpande journalanteckningar rörande själva utredningsarbetet. Detta föranledde mig att undersöka om bestämmelserna om dokumentation hade åsidosatts. Enligt nämndens remissvar har utredarna dock fört löpande journalanteckningar och enligt nämndens bedömning har dokumentationskravet uppfyllts.

Det är självfallet en brist att det inte av akten framgick att det fanns handlingar som hörde till ärendet utöver de som rent faktiskt förvarades i akten hos förvaltningen. Att handlingarna inte ens gavs in till JO med anledning av att jag önskade ta del av personakten rörande BB, visar på påtagliga brister i hanteringen av akten. Enligt remissvaret är det aktuella ärendet det första i vilket förvaltningen har anlitat utomstående utredare och mot den bakgrunden finns det skäl anta att det inträffade utgör ett rent misstag. Jag lämnar därför frågan.

Enligt remissvaret har de externa utredarnas anteckningar förts på diskett. När jag hemställde att få ta del av dem erhöll jag en utskrift av vilken framgick att anteckningarna hade förts in i kronologisk ordning i det vanliga journalföringssystemet. De externa utredarnas anteckningar hade blandats med de anteckningar som tidigare förts i systemet av tjänstemännen vid nämndens förvaltning. Av utskriften framgick dock inte att de externa utredarnas journalanteckningar hade förts in i efterhand. Vidare har anteckningarna inte kunnat få sin slutliga, dvs. inte justerbara, form i samband med att de har "skrivits in på disketten", utan detta har skett först i samband med att anteckningarna har överförts till förvaltningens journalföringssystem. I det tidigare skedet torde anteckningarna närmast vara att beteckna som minnesanteckningar. Journalanteckningar skall, som tidigare redovisats, föras löpande och även löpande tillföras akten. Eftersom det torde ha varit möjligt att göra tillägg och ändringar i anteckningarna fram till dess att de fördes in i förvaltningens journalföringssystem kan det ifrågasättas om skyldigheten enligt 11 kap. 5 § SoL har varit uppfylld.

För det fall förvaltningen i framtiden kommer att anlita utomstående utredare bör rutinerna för journalföring ses över.