

## Kritik mot Socialnämnden i Haninge kommun för bristande uppföljning av en s.k. barnutredning som en extern konsult har arbetat med

---

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd inledde den 30 juni 2016 en s.k. barnutredning efter att ha fått in en orosanmälan. Nämnden gav en konsult i uppdrag att genomföra utredningen. Konsulten hade inte någon fast anställning vid nämndens förvaltning utan var inhyrd som konsult via ett konsultföretag. Utredningen blev klar den 25 januari 2017.

I beslutet konstateras att utredningen borde ha slutförts i slutet av oktober 2016 med hänsyn till tidsfristen på fyra månader enligt 11 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen. Utredningen drog dock ut på tiden och slutfördes först omkring sju månader efter att den inleddes. Nämnden hade inte fattat något beslut i ärendet om att förlänga utredningstiden.

I beslutet kritiseras nämnden för bristande styrning och kontroll av utredarens arbete. Felan ledde till att utredningen tog för lång tid och till bristande dokumentation.

### Bakgrund

Socialnämnden i Haninge kommun inledde den 30 juni 2016 en s.k. barnutredning efter en orosanmälan från hälso- och sjukvården. Nämnden uppdrog åt AA att genomföra utredningen. Hon hade inte någon fast anställning vid nämndens förvaltning utan var inhyrd som konsult via ett konsultföretag. Utredningen blev klar den 25 januari 2017.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB på Socialnämnden i Haninge kommun. I anmälan framfördes bl.a. följande. Socialnämnden inledde i juni 2016 en barnutredning om hans son CC. Utredaren flyttade från Stockholm till Norrland. Därefter gick det inte att få tag i henne. Utredningen drog ut på tiden och slutfördes först efter sju månader. Utredaren dokumenterade inte alla handlingar som BB skickade till henne; t.ex. saknades ett antal e-postmeddelanden.

## Utredning

JO hämtade in muntliga upplysningar från socialförvaltningen. JO begärde därefter att Socialnämnden i Haninge kommun skulle yttra sig över BB:s anmälan. I remissen angav JO att svaret kunde begränsas till att avse nämndens uppföljning av arbetet med den aktuella utredningen.

Socialnämnden i Haninge kommun uppgav i sitt remissvar i huvudsak följande.

### Bakgrund:

160630 inledde socialtjänsten utredning enligt 11 kap. Sol, gällande barnet CC, utifrån en anmälan från hälso- och sjukvården. Ärendet tilldelades en inhyrd konsult vid namn AA, som var upphandlad och uppfyllde kraven för tjänsten. Hennes uppgift var att utreda ärendet enligt bestämmelserna i SoL och förvaltningslagen och enligt rådande delegation. AA var en erfaren socionom som arbetat många år som socialsekreterare med myndighetsutövning. Som inhyrd konsult fick hon en muntlig uppdragsbeskrivning. Som bland annat omfattade beskrivning av verksamhetssystemet, Procapita. Delegations ordning, m.m.

AA hade tillgång till verksamhetssystemet Procapita, eget tjänsterum och tillgång till arbetsledare för uppföljning av ärenden m.m. Arbetet som inhyrd konsult innebär att det ställs stora krav på förmågan att kunna arbeta självständigt och hantera en hög arbetsbelastning.

Situationen på barnenheten var under sommaren och hösten 2016 hårt pressad på grund av många vakanser, högt inflöde av allvarliga ärenden samt stora svårigheter att hitta konsulter. Under hösten 2016 bad vi andra enheter på avdelningen Barn och Unga om hjälp för att kunna hantera ärendemängden. I detta läge tvingades vi hela tiden att göra prioriteringar efterhand som nya ärenden kom in. Barn som eventuellt var i behov av omedelbart skydd prioriterades och mindre allvarliga fick avvakta.

### Uppföljning av ärendet.

Uppföljningen med AA i det aktuella ärendet skedde tillsammans med gruppleddare DD, baserat på sedvanliga frågor till AA i personliga möten på socialkontoret. När AA svarat på frågorna så har hon redogjort för utredningsläget i ärendet. Uppföljningen skedde regelbundet utifrån AA:s behov av uppföljning i ärendet.

I början av november 2016 blev AA:s privata situation så påfrestande att hon gick ned i arbetstid. Enhetschef EE beslutade i samförstånd med AA att hennes uppdrag skulle avslutas vid årsskiftet. AA hade kvar ett flertal utredningar som hon skulle/ville avsluta på egenhand då de endast skulle sammanställas i skrift. De utredningar som krävde externa utredningsinsatser fördelades på andra handläggare. Vår bedömning var att hon kunde slutföra aktuellt ärende hemifrån då den endast skulle sammanställas skriftligt enligt henne själv. Vi var överens med henne att det var en rimlig arbetsbelastning och att hon skulle hinna avsluta inom tidsramen. Under perioden AA arbetade hemifrån i syfte att sammanställa utredningarna blev det allt svårare att få kontakt med henne, uppföljningarna skedde via telefon och mejl kontakt. AA uttryckte i dessa kontakter att ärendet löpte på och att det var prioriterat. Se bilaga 1 [*bilagorna utelämnade här, JO:s anmärkning*].

Vid ett flertal tillfällen ställdes frågan till henne hur ärendet fortlöpte, de svar vi fick var att - aktuellt ärende var prioriterat och att hon skulle sammanställa utredningen 161130 (se mejl, bilaga 11 [*bilagorna utelämnade här, JO:s anmärkning*]). I mitten av december samma år upphörde nästan all kontakt med AA, hon gjorde sig oanträffbar i kontakten med socialtjänsten. I samband med detta kontaktades hennes uppdragsgivare, Sveriges socionomkonsulter, av

Enhetschef EE. För att genom dem försöka etablera kontakt med AA. Det visade sig att AA tagit med sig akten i det aktuella ärendet (se mejlkonversation, sid 5 bilaga 11 [*bilagorna utelämnade här, JO:s anmärkning*]), trots att detta strider mot våra rutiner. AA hade genom sin uppdragsgivare meddelat att hon skulle komma ner till Haninge kommun v 52 och lämna tillbaka akten och lämna in aktuell utredning. Detta skedde inte. Efter påtryckningar från socialtjänsten till hennes arbetsgivare lämnades akten tillbaks den 4 januari 2017. Den 24 januari tillsattes en ny konsult från samma uppdragsgivare, som fick i uppdrag att sammanställa aktuell utredning.

I samband med att den nya konsulten avslutade sitt uppdrag (att sammanställa utredningen) fick socialtjänsten handskrivna anteckningar lämnade till oss genom AA:s konsultfirma. Anteckningarna (handskrivna papper) hade AA haft liggande hos sig utan vår kännedom, dessa hade inte skrivits in i vårt verksamhetssystem, (Procapita).

BB kontaktade DD 170120 och begärde ut journalanteckningarna samt de mejlkonversationer han haft med AA under utredningstiden. Han ville också bli kontaktad av den nya handläggaren i ärendet. Det uppdragades i den kontakten med BB att det saknades vissa mejlväxlingar i verksamhetssystemet som han haft med AA.

— — —

I samband med att akten skickats ned till socialtjänsten i Haninge kommun tillsattes en ny konsult i ärendet, som fick till uppgift att sammanställa aktuell utredning, denna avslutades 20170126 [*rätteligen 2017-01-25, JO:s anmärkning*].

#### Bedömning:

1. Från socialtjänstens sida kan vi konstatera att det förekommit brister i handläggningen och uppföljningen av ärendet. Den externa utredningsåtgärd som är beslutad i ärendet är hembesök hos pappan detta har skett i samförstånd med pappan.
- — —
2. Det föreligger ej heller sådana omständigheter som enligt grunderna för lagstiftningen kunde föranleda en förlängning av utredningstiden. Med hänsyn till den arbetsbelastning som rådde på enheten, med anledning av personalbrist och svårigheter att få tag på konsulter för att tillfälligt fylla vakanser, så medförde detta att det blev svårt att följa och följa upp utredningstider.
  3. Ärendet har följts upp och uppföljningen har skett regelbundet utifrån de muntliga uppgifter AA lämnat kring ärendet och vad som gått att kontrollera i verksamhetssystemet. Hon har agerat på ett sådant sätt att myndigheten ej kunnat göra en helt rättssäker uppföljning då hon på frågor dels undanhållit viss information och givit en annan bild.
  4. Problematiskt har varit att AA ej fört in vissa relevanta uppgifter i verksamhetssystemet. Journalanteckningen från Malmö Stadsdelsförvaltning som inkom efter att AA avslutat sin anställning i form av en skriven papperslapp. Mejlkonversationer mellan BB och AA som inte i sin helhet fanns inmatat i verksamhetssystemet. Detta har inte gått att kontrollera, då AA gjorde sig oanträffbar i kontakten med gruppleddare och enhetschef. Vilket medfört att myndigheten agerat enligt helt andra premisser, än de som egentligen rätt.
  5. Nu när ärendet har uppdragats på detta sätt finns det ingen anledning att myndigheten JO-anmäler sig själv då detta redan har gjorts. Dock ska det göras en LEX Sarah anmälan. Rutinerna kring uppdragsbeskrivningar för konsulter håller på att tas fram.

6. Yttrandet är upprättat av gruppleddare DD, ärendet har gått igenom med förvaltningsjurist FF samt enhetschef EE.

BB fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

### **Rättslig reglering**

En socialnämnd ska enligt 11 kap. 1 § 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.

En s.k. barnutredning ska enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

Vid tidpunkten för ärendets handläggning i nämnden gällde bestämmelsen i 15 § förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Motsvarande bestämmelse finns i dag i 27 § förvaltningslagen (2017:900) som den 1 juli 2018 ersatte 1986 års lag. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL.

### **Bedömning**

Anmälan innehåller flera olika klagomål på nämndens hantering av barnutredningen. Jag har valt att rikta in min granskning på frågan hur nämnden följt upp arbetet med den aktuella utredningen.

Av handlingarna i ärendet framgår att en s.k. barnutredning inleddes den 30 juni 2016. För att utföra utredningen anlidade nämnden AA som var anställd vid ett privat företag som arbetade med sociala utredningar.

Socialnämnden kan under vissa förutsättningar anlita andra personer än tjänstemän vid nämndens förvaltning för att utföra en utredning. Nämnden kan 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 ska utföras av en anställd vid myndigheten. Detta får till följd att grundläggande regler, t.ex. tryckfrihetsförordningens, offentlighets- och sekretesslagens (2009:400), förvaltningslagens och socialtjänstlagens bestämmelser, gäller för uppdragstagarens arbete (se t.ex. JO 2005/06 s. 230). Uppdragstagaren står även under min tillsyn i den del han eller hon utfört arbete åt socialnämnden (se t.ex. JO 2001/02 s. 250).

Jag har i detta ärende inte tagit del av avtalet mellan socialnämnden och AA, men med utgångspunkt från vad som har kommit fram i ärendet utgår jag från att hon varit knuten till nämnden på ett sådant sätt att hon kan anses ha deltagit i myndighetens verksamhet.

Med hänsyn till tidsfristen i 11 kap 2 § andra stycket SoL borde utredningen ha slutförts senast i slutet av oktober 2016. Så skedde dock inte, utan utredningen slutfördes först den 25 januari 2017, dvs. omkring sju månader efter det att den inleddes. Nämnden hade inte fattat något beslut i ärendet om att förlänga utredningstiden.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att den haft regelbundna möten med AA i syfte att följa upp utredningen. När dessa möten skedde framgår dock inte av remissvaret. Däremot framgår av utredningen att nämnden i början av november 2016, alltså efter det att utredningen borde ha varit slutförd, fick information om att AA skulle gå ned i arbetstid på grund av privata skäl. Företrädare för nämnden och AA synes därefter ha kommit överens om att AA trots detta skulle avsluta den aktuella utredningen och att de var överens om att hon skulle hinna med att bli klar med utredningen ”inom tidsramen”. Vilken tidsram som avses framgår inte. Det framgår att nämnden därefter fick allt svårare att nå AA, och kontakten verkar ha upphört efter den 30 november 2016.

Nämnden fick sedan tillbaka akten i januari 2017 efter att nämnden hade kontaktat AA:s arbetsgivare. Den 24 januari 2017 fick en ny konsult från samma företag i uppdrag att slutföra utredningen. Utredningen avslutades sedan den 25 januari 2017.

Utredningen visar att AA inte dokumenterat alla handlingar som kommit in under utredningens gång. Det saknades bl.a. ett antal e-postmeddelanden. Jag vill därför framhålla att det av 11 kap. 5 § SoL framgår att 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. JO har vid flera tillfällen uttalat att det inte räcker med att de uppgifter som hämtats in under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det är utredarens uppgift att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningar ska föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Detta hindrar inte att utredaren vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa lappar till stöd för minnet. Uppgifterna ska dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen ska föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram (se t.ex. JO 2005/06 s. 230, JO 2006/07 s. 289 och JO:s beslut den 19 april 2018 i dnr 458-2017). Självfallet gäller bestämmelserna om dokumentationsplikt oavsett om ett ärende handläggs av en tjänsteman vid nämndens förvaltning eller av en uppdragstagare som nämnden har knutit till sin verksamhet.

Vad sedan gäller frågan om socialnämndens uppföljning av arbetet med barnutredningen har jag noterat att utredningen borde ha varit klar redan i oktober 2016. Nämnden visste i november 2016 att AA skulle gå ned i arbetstid av privata skäl. Nämnden fick under december 2016 allt svårare att nå AA. Därför borde nämnden tidigt i december 2016 ha vidtagit åtgärder för att

säkerställa att utredningen slutfördes. Trots det synes det ha dröjt till januari 2017 innan nämnden reagerade och tog kontakt med AA:s arbetsgivare. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte agerade tidigare än vad som kom att ske.

Socialnämnden har i sitt remissvar bl.a. hänvisat till AA:s eget agerande som nämnden menar försvårade uppföljningen av arbetet med utredningen. Jag vill med anledning av det påpeka att nämnden alltid har ett ansvar för utredningens bedrivande. Detta gäller också i de fall när nämnden tar hjälp av konsulter.

Utredningen visar att nämnden inte har styrt och kontrollerat utredarens arbete tillräckligt. Socialnämnden har också brustit i uppföljningen av hur utredningen bedrevs. I de fall nämnden anlitar inhyrd personal ställer det större krav på arbetsledning från nämndens sida. Ärendets hantering hos nämnden visar på bristande arbetsledning och uppföljning av den inhyrda konsultens arbete. Dessa fel ledde till att utredningen tog för lång tid och till bristande dokumentation, vilket inte är tillfredsställande. Socialnämnden i Haninge kommun förtjänar kritik för det inträffade.

Ärendet avslutas.