

Granskning av ärendehantering gällande upphörande av placering enligt LVU år 2023

Gällivare kommun

Maj 2024

Charlotte Arnell, juridisk rådgivare och projektledare

Gustaf Almqvist, revisionskonsult





*Marie Lindblad, certifierad kommunal yrkesrevisor och
kvalitetssäkrare*

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU¹ genomförts på ett ändamålsenligt sätt samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget varit tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU inte helt genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms inte helt vara tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Har socialnämnden säkerställt att det finns en utredning som utifrån gällande lagstiftning och rutiner motiverar de beslut som föreslås för nämnden?	Nej 
Har nämnden säkerställt att utredningarna genomförts av personal med erforderlig kompetens?	Delvis 
Har de aktuella besluten fattats på ett korrekt sätt utifrån kommunallag och förvaltningslag?	Delvis 
Har socialnämnden följt upp den aktuella situationen och beslutsförfarandet på ett ändamålsenligt sätt samt vid behov vidtagit åtgärder?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till socialnämnden:

- Att socialnämnden säkerställer att fortsätta med och följa upp det påbörjade förbättringsarbetet avseende utredningsmetodik och social dokumentation,
- Att socialnämnden säkerställer att den egna granskningen av social dokumentation följs upp och att en plan med åtgärder tas fram för att komma tillrätta med de brister som uppdagades där,
- Att socialnämnden säkerställer att upphandlade konsulter innehar den kravställda kompetensnivån,
- Att socialnämnden bör, utifrån de indikationer som framkommit i granskningen om bristande följsamhet till sekretesslagstiftningen, överväga om polisanmälan ska ske.

¹ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

- Att kommunstyrelsen utreder om förfarandet vid den externa utredningen varit korrekt utifrån regelverket för visseblåsning, offentlighet och sekretess samt myndigheters självständighet. Resultatet av en sådan utredning bör tas om hand på ett sätt som säkerställer utveckling och lärande för hela kommunen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	6
Granskningsresultat	7
Underlag för beslut	7
Kompetens bland personal	11
Beslutsförfarande utifrån kommunallag och förvaltningslag	12
Uppföljning av den uppkomna situationen	14
Övrigt	16
Samlad bedömning	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

Under en längre tid, och framförallt under hösten och vintern 2023/24, har det förekommit stor medial uppmärksamhet kring socialnämndens arbete med placeringar av barn och unga. Mycket allvarliga uppgifter har förekommit i media och flera externa aktörer har också granskat verksamheten. I både media och externa utredningar förekommer uppgifter om att socialnämnden, i sitt arbete med placeringar av barn och unga, inte följer gällande regelverk.

En viktig del av revisionens granskning är att pröva ändamålsenligheten i den granskade verksamheten. Att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt innebär att verksamhetens resultat lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vidare skall revisorerna pröva nämndernas interna kontroll. Att den interna kontrollen är tillräcklig innebär att det finns en styrning och systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner, som på en rimlig nivå säkerställer att de regler och riktlinjer som finns för verksamheten följs.

Utöver ovan behöver också kommunrevisionen beakta särskilda händelser eller ageranden under verksamhetsåret (utifrån vad som stadgas i god revisionsred), utifrån att dessa kan verka skadande på verksamheten (både avseende förtroende, i sak och ekonomiskt).

Utifrån denna bakgrund har revisorerna i Gällivare kommun, efter en bedömning av väsentlighet och risk, bedömt det som angeläget att granska socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU genomförts på ett ändamålsenligt sätt samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget varit tillräcklig.

Revisionsfrågor

1. Har socialnämnden säkerställt att det finns en utredning som utifrån gällande lagstiftning och rutiner motiverar de beslut som föreslås för nämnden?
2. Har nämnden säkerställt att utredningarna genomförts av personal med erforderlig kompetens?
3. Har de aktuella besluten fattats på ett korrekt sätt utifrån kommunallag och förvaltningslag?

4. Har socialnämnden följt upp den aktuella situationen och beslutsförfarandet på ett ändamålsenligt sätt samt vid behov vidtagit åtgärder?

Till granskningsrapporten har frågan om utredning skett utifrån gällande lagstiftning och rutiner, flyttats från revisionsfråga två (där den återfanns i granskningens projektplan), till revisionsfråga 1. Det innebär ingen ändring i sak utan endast en ändring av hur frågan redovisas.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Granskningen genomförs i huvudsak med utgångspunkt i nedanstående revisionskriterier:

- Socialnämndens reglemente
- Kommunallag, särskilt 6 kap. 6 § avseende nämndens ansvar att tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och regelverk
- Förvaltningslag, särskilt 5 § (avser legalitet, objektivitet och proportionalitet), 16-18 §§ (avser jäv), 23 § (utredningsansvaret), 28-30 §§ (beslutsfattandet)
- Socialtjänstlag (SoL), särskilt 3 kap. 3a §
- Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- Socialstyrelsens föreskrifter och handböcker på området;
 - SOSFS 2011:9 (ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete)
 - HSLF-FS 2017:79 (behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård)
 - Placerade barn och unga - Handbok för socialtjänsten
 - Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten

Avgränsning

Granskningen omfattar de ärenden som nämnden hanterat under 2023 som avser upphörande av placering enligt LVU. Bakgrunden till den avgränsningen är att kommunallagen och god revisionssed föreskriver att revisorerna årligen ska granska nämndernas verksamhet² samt att "Granskningen är årlig och avser den verksamhet som sker under ett räkenskapsår."³ Det innebär att revisionen endast kan granska frågor och beslut som avser räkenskapsåret 2023 inom ramen för 2023 års ansvarsprovning.

Granskningen avser inte myndighetsutövning mot enskilda.

² Kommunallag (2017:7/25), 12 kap. 1 §.

³ God revisionssed i kommunal verksamhet 2022, kap. 4.1, s. 41.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av protokollsutdrag, beslutsunderlag, relevanta styrande dokument samt viss annan dokumentation. Även intervjuer har genomförts och kompletterande information har inhämtats genom e-post- och telefonkontakt.

De intervjuade funktionerna är:

- Förvaltningschef
- Socialt ansvarig samordnare
- Socialnämndens ordförande
- Socialnämndens andre vice ordförande
- Ersättare i socialnämnden

De intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

Granskningsresultat

Underlag för beslut

Revisionsfråga 1: Har socialnämnden säkerställt att det finns en utredning som utifrån gällande lagstiftning och rutiner motiverar de beslut som föreslås för nämnden?

Bakgrund

I LVU tydliggörs att socialnämnden ska besluta om att vård med stöd av LVU ska upphöra när den inte längre behövs. Vård enligt LVU kan upphöra av flera skäl. Vården kan exempelvis upphöra i samband med en ansökan om att vården ska upphöra, i samband med att vården ska övervägas eller omprövas eller i samband med att det sker en vårdnadsöverflyttning.

I Socialstyrelsens handbok Placerade barn och unga framgår att vård enligt LVU ska omprövas om vårdnadshavaren eller barnet, om han eller hon fyllt 15 år, begär det. Vårdnadshavarna och barnet eller den unge kan när som helst begära att socialnämnden ska besluta om ett upphörande av LVU-vård. En begäran om att vården ska upphöra innebär att det uppkommer ett förvaltningsrättsligt ärende som ska utredas och avgöras genom ett formellt beslut.

För att socialnämnden ska kunna ta ställning till en begäran om att vård enligt LVU ska upphöra ska en utredning enligt SoL inledas (hemtagningsutredning). Det finns inte några bestämmelser i SoL eller LVU som i detalj reglerar vad en utredning i samband med begäran om upphörande av vård ska innehålla. I SoL framgår dock att utredningen inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i en dom⁴ slagit fast att socialnämnden har ett långtgående ansvar för den utredning som ska ligga till grund för ett beslut i ett ärende om upphörande av vård enligt LVU.

Frågan som ska prövas är om de omständigheter som låg till grund för vården fortfarande består och tyngdpunkten i utredningen måste ligga på de aktuella förhållandena. Detta innebär att om grunden för pågående LVU-vård är omsorgsbrister i hemmet måste utredningen klarlägga om och i så fall i vilken utsträckning dessa brister fortfarande kvarstår och hur de i så fall förhåller sig till barnets eller den unges eventuella vårdbehov. I LVU tydliggörs även att i de fall barnet vårdas på grund av brister i miljön⁵ får socialnämnden inte besluta om att vården ska upphöra förrän de omständigheter som föranleder vården har förändrats på ett varaktigt och genomgripande sätt. Socialnämnden har även en skyldighet att noga förbereda den unges återförening med den eller de som har vårdnaden om honom eller henne.

Socialnämnden är även skyldig att minst en gång var sjätte månad överväga om vård i ett annat hem än det egna enligt 2 § LVU fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. Detta framgår i 13 § LVU. Ett övervägande är att betrakta som information

⁴ HFD 2014 ref. 50

⁵ fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller någon annat förhållande i hemmet där det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas

eller anmälan till socialnämnden för att den ska hålla sig underrättad om vården. Vad som bör rapporteras till nämnden vid ett övervägande är inte reglerat. Övervägandena ger nämnden underlag för att kunna följa upp att barnet eller den unge får god vård och för att främja långsiktiga och stabila lösningar. Ett övervägande är inte ett formellt beslut men informationen som nämnden tar del av vid ett övervägande kan dock leda till att nämnden behöver ta upp frågan om upphörande av vård till en formell prövning. Vid en prövning av vårdens upphörande behöver nämnden inleda en utredning.

Förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering, parts rätt att meddela sig och parts rätt till insyn m.m. blir då tillämpliga. Har den unge beretts vård med stöd av 3 §, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Detta förfarande kallas för omprövning. En omprövning av vården är ett formellt beslut som är möjligt att överklaga.

I denna revisionsfråga kommer vi även att granska huruvida utredningarna genomförts utifrån de formaliakrav som följer av gällande lagstiftning. Vi kommer också att granska huruvida handläggningen skett i förhållande till kommunens interna riktlinjer och rutiner. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ska den som bedriver socialtjänst identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. I det arbetet ingår att identifiera, beskriva och fastställa de aktiviteter och rutiner i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Rutinerna ska dels beskriva ett bestämt tillvägagångssätt för hur en aktivitet ska utföras, dels ange hur ansvaret för utförandet är fördelat i verksamheten

Organisation

I Gällivare kommun sker all myndighetsutövning inom socialtjänstens områden av biståndsenheten. På biståndsenheten arbetar sex socialsekreterare (vid fulltalig bemanning) som handlägger ärenden gällande barn och unga. Enheten leds av en verksamhetschef. Samtliga socialsekreterare samt verksamhetschefen är i dagsläget inhyrda konsulter. På biståndsenheten ska det även finnas två samordnare (en för barn och unga och en för vuxna) som ansvarar för att stötta socialsekreterare, handleda i ärenden och omvärldsbevaka rättsläget etcetera. Vid granskningstillfället är tjänsten som samordnare med inriktning barn och unga vakant.

lakttagelser

Enligt uppgift från socialförvaltningen har det under 2023 fattats fem beslut som avser upphörande av vård enligt LVU. Vi har tagit del av samtliga dessa beslut, inklusive samma beslutsunderlag som utskottet haft tillgång till vid beslutsfattande. Av underlagen framgår att utskottet fattade besluten vid tre sammanträden under 2023. Besluten är fattade i enlighet med socialnämndens delegationsordning⁶.

- Av inkommet underlag framgår att två av fem beslut fattades i samband med att vården övervägdes i enlighet med 13 § LVU. Vi har tagit del av dessa dokumenterade överväganden.

⁶ Beslutad av socialnämnden 2023-01-26 § 22

- I två akter framgår det att besluten om upphörande av vård baserades på en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Vi har tagit del av dessa utredningar. Vi noterar att utredningarna ser ut på olika sätt. Enligt uppgift från kommunen beror detta på att förvaltningen har bytt verksamhetssystem och att utredningarna upprättats i olika system.
- I den sista akten framgår det att beslutet om att vård skulle upphöra fattades i samband med en omprövning av vården. Vi har tagit del av denna omprövning/utredning.

Vi har även tagit del av protokollen från sammanträdena när det sociala utskottet beslutade om att vården skulle upphöra i samtliga fall. I protokollen framgår att utskottet baserat sina beslut på de underlag vi har tagit del av. Vi har av intervjuer fått bekräftat att utskottet inte tagit del av något ytterligare dokumenterat underlag i samband med att de fattade beslut om att vården skulle upphöra.

I de två fall där beslut om att vård skulle upphöra har fattats i samband med att vården övervägdes framgår att målen med vården bedömts som uppfyllda och att vård enligt LVU därmed bör upphöra. Därtill har bedömningen gjorts att vården ska upphöra då kriterierna för vården har förändrats på ett varaktigt och genomgripande sätt. Övervägandena är upprättade i en BBIC-mall⁷ och innehåller avsnitt om bakgrunden, barnets nuvarande situation, barnets inställning till vården och vårdnadshavarens nuvarande situation. Vid genomgång av protokollen för dessa beslut framkommer att utskottet baserat sina beslut på de överväganden vi tagit del av. Vi kan inte se att utskottet tagit del av något ytterligare dokumenterat underlag som motiverar det beslut som föreslås.

I de två fall där en utredning enligt SoL utgjort underlagen till det sociala utskottets beslut om upphörande av vård framgår det att placeringarna skett med stöd av 2 § LVU i det ena fallet och 3 § LVU i det andra. I utredningarna framkommer det att de kontakter som varit och den information som framkommit under placeringstiden tyder på att det skett en positiv förändring vilket föranleder att en utredning enligt SoL ska inledas. Utredningarna ska syfta till att kunna bedöma om de förändringar som skett är tillräckligt omfattande för att vården ska kunna upphöra. Vid genomgång av utredningarna framgår att de motiverar det beslut som föreslås för utskottet. Vi har även tagit del av ett beslut om att socialnämndens uppföljning av vården ska upphöra. Detta beslut hör samman med ett av ovanstående beslut. I detta dokument framgår att barnets situation har följts upp av socialnämnden i enlighet med bestämmelserna i 21 b § LVU efter beslutet att vården ska upphöra.

I den sista akten har det sociala utskottet baserat sitt beslut på ett underlag som har rubriken omprövning. Vid genomgång av dokumentet framgår att motiveringen till beslutet är att vården ska upphävas då klienten fyllt 18 år. Omprövningen innehåller en utredning som motiverar det beslut som föreslås för nämnden.

⁷ BBIC - Barns behov i centrum, ett arbetssätt för socialtjänstens barn- och ungdomsvård. BBIC innebär en struktur för handläggning, genomförande och uppföljning av myndighetsutövningen

I intervjuer framkommer att förvaltningen och utskottet i de flesta fall diskuterar barnets situation i samband med att ett ärende av olika anledningar behandlas på utskottet. Förvaltningen uppger att man har som rutin att samordnaren är den som företräder förvaltningen på utskotten och är den som föredrar ärenden för utskottet. Detta innebär att samordnarens namn återfinns i en majoritet av materialet vi tagit del av, även om samordnaren inte är den som handlagt själva ärendet. I intervjuer ges det uttryck för att de eventuella diskussioner som förs på sammanträdena sällan dokumenteras även om det är så att ytterligare information skulle tillkomma. Detta uppges innebära att utskottet ibland fattar beslut på bristande underlag istället för att återremittera ärenden.

Vi har tagit del av flera dokumenterade rutiner, checklistor, lathundar och processkartor med bäring på handläggning av barn och unga. Dokumenten avser hela kedjan från det att ett nytt ärende aktualiseras tills det att ett ärende avslutas. En del av rutinerna är flera år gamla, andra är daterade 2022 och vissa är odaterade. Utifrån att flera av dokumenten inte har direkt bäring på granskningsområdet kommer de inte att redogöras för i detalj i revisionsrapporten. Vid avstämning med förvaltningen framgår det att rutinerna finns samlade i ett gemensamt digitalt mappsysteem. Det uppges pågå ett arbete med att skapa en struktur för rutinerna så att de blir samlade på ett och samma ställe.

Av dokumenten vi tagit del av är ett dokument en rutin för att göra överväganden enligt 2 § LVU. Rutinen är odaterad. Vi har även tagit del av en rutin för omprövning enligt 3 § LVU som också är odaterad. I rutin avseende överväganden framgår att nämnden inte ska fatta ett formellt beslut i samband med ett övervägande. Enligt rutinen ska ett ställningstagande göras när sociala utskottet godkänt övervägandet och om nämnden ifrågasätter om vården ska fortsätta ska de ta upp frågan till formell omprövning. Enligt rutinen ska då nämnden ta initiativ till att en utredning inleds, som sedan kommer till nämnden med förslag till beslut.

Bedömning

Har socialnämnden säkerställt att det finns en utredning som utifrån gällande lagstiftning och rutiner motiverar de beslut som föreslås för nämnden?

Nej.

Vår bedömning är att det i tre av fem ärenden finns en utredning som motiverar de beslut som föreslagits för nämnden. I granskningen har det däremot framkommit att nämnden i två fall fattat beslut om att vård enligt LVU ska upphöra i samband med att vården övervägdes. Det dokumenterade underlag som nämnden baserat sina beslut på i dessa fall är de dokumenterade övervägandena som kortfattat redogör för respektive barns situation. Utifrån att det i Socialstyrelsens handböcker tydliggörs att ett övervägande inte är en formell prövning utan något som kan föranleda att en utredning inleds, är vår bedömning att socialnämnden i dessa fall inte säkerställt att det finns en utredning som motiverar de beslut som föreslås. Vår bedömning är därmed att socialnämnden inte har säkerställt att det finns en utredning som motiverar samtliga

beslut som föreslagits för nämnden avseende upphörande av vård enligt LVU under 2023.

Vår bedömning är även att utredningarna i tre av fem fall genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och rutiner, men att så inte är fallet i övriga två. I dessa fall framgår att besluten fattats i samband med ett övervägande vilket inte är en formell prövning. Vår bedömning är därmed att det i dessa fall saknas en utredning i enlighet med lagens bestämmelser, Socialstyrelsens handböcker och socialnämndens egna rutiner, även om det dokumenterade övervägandet till viss del beskriver de omständigheter som ligger till grund för att vården ska upphöra.

Kompetens bland personal

Revisionsfråga 2: Har nämnden säkerställt att utredningarna genomförts av personal med erforderlig kompetens?

Bakgrund

I SoL anges att det för utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. I lagen finns det krav på att nämnden ska använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan för utförande av vissa uppgifter rörande barn och unga.⁸ Vi har i denna fråga granskat de rutiner, processer och arbetssätt som finns som syftar till att säkerställa att personalen har den kompetens som krävs enligt gällande lagstiftning. Vi har inte granskat enskilda anställdas eller tidigare anställdas examensbevis.

Iakttagelser

I intervjuer framkommer att förvaltningen ställer krav på socionomexamen i samband med anställning som socialsekreterare inom barn och unga och att examensbevis efterfrågas i samband med anställning. Det uppges däremot inte finnas några dokumenterade rutiner, processer eller checklistor som syftar till att säkerställa att detta efterlevs. Personalomsättningen av både egen personal och inhyrda konsulter uppges ha varit hög vilket beskrivs som en försvårande faktor för att skapa en struktur.

Vid intervjuer framkommer att socialsekreterare har löpande ärendehandlingar som syftar till att få stöd i att göra mer enhetliga och rättssäkra bedömningar. Anställda beskrivs även ha gått utbildningar inom handläggning och dokumentation samt en särskild utbildning inom LVU. Socialsekreterare som är anställda av kommunen erbjuds även processhandledning som syftar till att hjälpa till med att reflektera kring sitt professionella uppdrag och att utvecklas i sin profession. Det framkommer att det diskuterats om detta ska erbjudas till konsulter men att det i nuläget är upp till deras faktiska arbetsgivare att erbjuda det. I granskningen framkommer även att kommunen arbetar med Yrkesresan⁹ som är ett koncept för introduktion och kompetensutveckling för socialtjänsten.

⁸ SoL, kap. 3 § 3a.

⁹ Yrkesresan är ett samarbete mellan SKR, Socialstyrelsen och Regionala samverkans- och stödstrukturer. Yrkesresan är en nationell satsning med ett regionalt genomförande för lokal kompetens.

Vid intervjuer framkommer att kommunen kravställer socionomexamen samt tre års erfarenhet inom barn och unga när leverantörer av socionomkonsulter upphandlas. Det beskrivs att kompetensnivån kontrolleras (i de fall som examensbevis eller liknande inte finns med i anbudet) genom läsning av anbudsunderlaget, kompletterande frågor till anbudsgivaren och ibland även genom intervju med den aktuella konsulten. Däremot kontrolleras inte examensbevis systematiskt. Det beskrivs också att det vid flera tillfällen hänt att kommunen tackat nej till erbjudna konsulter eftersom de inte har uppfyllt utbildningskravet. I nuläget uppges det finnas konsulter från tre olika leverantörer på plats, men att kommunen har avtal med en stor mängd olika leverantörer. De intervjuade menar att förvaltningen är noggrann med att kontrollera examensbevis även vid eventuella byten av arbetsuppgifter inom förvaltningen. Detta innebär enligt intervjuade att det inte finns någon risk för att någon som ursprungligen anställts för andra former av handläggning (exempelvis ekonomiskt bistånd) som skulle kunna sakna socionomexamen, handlägger barn- och ungaärenden.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att utredningarna genomförts av personal med erforderlig kompetens?

Delvis

Vår bedömning är att nämnden till viss del har säkerställt att personalen har den kompetens som erfordras enligt lagen genom att kravställa socionomexamen och erfarenhet i samband med upphandling av konsulter. Vår bedömning är däremot att det inte finns ändamålsenliga rutiner som syftar till att kontrollera detta.

Beslutsförfarande utifrån kommunallag och förvaltningslag

Revisionsfråga 3: Har de aktuella besluten fattats på ett korrekt sätt utifrån kommunallag och förvaltningslag?

Bakgrund

I förvaltningslagen 5 § beskrivs tre principer som utgör några av grunderna för svenska myndigheter, och som också är en del av principen om god förvaltning. De tre principerna handlar om att en myndighet endast får fatta beslut och vidta åtgärder som följer gällande lagstiftning (legalitetsprincipen), att myndigheten ska agera sakligt och opartiskt (objektivitetsprincipen), samt att åtgärder och beslut måste vara proportionerliga i relation till sitt syfte (proportionalitetsprincipen). Dessa principer gäller kommunala myndigheter i all verksamhet, oavsett om den avser myndighetsutövning eller ej.

För de beslut som denna granskning avser gäller även ytterligare regler i förvaltningslagen. I 16-18 §§ anges regler som avser jäv som innebär att både tjänstepersoner och förtroendevalda är jäviga om;

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

I 23 § anges att myndigheten ska se till att ärenden blir utredda i den omfattningen som krävs för det specifika ärendet. I 28-30 §§ anges reglerna för hur beslut ska fattas, omröstning samt förutsättningarna för reservation och avvikande meningar.

I kommunallagen 6 kap. 37-39 §§ framgår hur och till vilka en nämnd kan delegera beslutanderätt, samt att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I SoL 10 kap. 4 § framgår även att uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som avser överväganden, omprövning och beslut om att vård enligt LVU ska upphöra. För att delegation ska vara möjlig krävs i de flesta fall¹⁰ att beslutet är upptaget i nämndens delegationsordning.

I kommunallagen 6 kap. 27 § tydliggörs även att en nämnd får handlägga ärenden endast om fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Iakttagelser

Utifrån de brister vi har identifierat avseende utredning och beslutsunderlag (revisionsfråga 1) blir dessa relevanta iakttagelser avseende beslutens laglighet och utredningarnas tillräcklighet.

I socialnämndens delegationsordning framgår att beslut avseende överväganden och omprövningar avseende huruvida vården fortfarande behövs och beslut om att vård ska upphöra, är beslut som endast får delegeras till särskilt utskott. I Gällivare kommun har dessa beslut delegerats till det sociala utskottet.

Av de fem akter vi tagit del av framgår det att samtliga beslut har fattats i enlighet med gällande delegationsordning. I ett fall framgår att en ledamot anför jäv och deltar varken vid överläggning eller beslut. I övriga akter anför ingen ledamot jäv. Vi har tagit del av deltagarlistor från de sammanträden då det sociala utskottet beslutade om att vården ska upphöra. I deltagarlistorna framgår att det sociala utskottet varit fulltaligt i samband med samtliga beslut bortsett från det beslut där en av ledamöterna anförjt jäv.

¹⁰ Undantag är exempelvis omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

Bedömning

Har de aktuella besluten fattats på ett korrekt sätt utifrån kommunallag och förvaltningslag?

Delvis.

De brister som vi i denna granskning har identifierat avseende utredning och beslutsunderlag (revisionsfråga 1) innebär att vi bedömer att besluten inte följer gällande lagstiftning helt och hållet. Avseende de två beslut om upphörande som är fattade utifrån underlag avseende övervägande, bedömer vi att dessa beslut inte uppfyller kraven på tillräcklig utredning. Därmed uppfylls inte kraven i förvaltningslagen avseende laglighet och tillräcklig utredning.

Avseende delegation till utskottet, jäv samt själva beslutsförandet under sammanträdena bedömer vi att kommunallag och förvaltningslag har efterlevts.

Uppföljning av den uppkomna situationen

Revisionsfråga 4: Har socialnämnden följt upp den aktuella situationen och beslutsförandet på ett ändamålsenligt sätt samt vid behov vidtagit åtgärder?

Iakttagelser

Under intervjuer lyfts att i början av oktober 2023 informerades nämndens presidium av kommunens förvaltningsledning att det genom visselblåsningar hade inkommit uppgifter som var så pass allvarliga att en extern utredning skulle tillsättas. Nämnden informerades om detta vid sammanträdet den 31 oktober 2023.¹¹ I januari 2024 presenterades resultatet av den externa utredningen. Den omfattar totalt sex ärenden som alla avser barn och unga, utifrån både SoL och LVU. Det framgår inte tydligt vilka årtal som täcks av granskningen men utifrån olika redogörelser i texten framstår det som att händelser och beslut mellan 2021 och 2023 avses. Enligt granskningsrapporten är syftet med utredningen att bedöma om handläggning och dokumentation skett enligt gällande lagstiftning. Sammanfattningsvis bedömer den externa granskaren att de genomgångna ärendena visar så pass allvarliga brister att det bör göras både Lex Sarah-anmälningar¹² till IVO (Inspektionen för vård och omsorg), och inledas ytterligare utredningar av enskilda medarbetare och beslutsfattare.

Vid intervjuer uppges att varken socialförvaltningen eller nämnden var involverade i granskningen. Det uppges också att utifrån granskningens slutsatser om allvarliga brister har avsikten varit att följa upp rapportens innehåll och eventuellt genomföra anmälningar till IVO. Dock har insyn i vilka individer eller ärenden den externa rapporten berör inte medgetts från andra tjänstepersoner inom kommunen som ansvarat för den externa granskningen. De intervjuade uppges att man är medveten om att det innebär att socialnämnden därmed riskerar att brista i sitt ansvar utifrån SoL. Det uppges vidare i intervjuer att råd kring hur den uppkomna situationen ska lösas har sökts hos SKR och

¹¹ § 193, Information om intern utredning.

¹² Vid tillräckligt allvarliga avvikelser är nämnden skyldig att utreda och i vissa fall anmäla sig själv till tillsynsmyndigheten.

IVO, men utan lösning. För att på något sätt hantera situationen har nämnden därför fattat beslut om JO-anmälan.¹³

Vid intervjuer framgår att socialnämndens beslutsfattande i olika typer av myndighetsutövningsärenden relaterade till barn och ungdomar, har varit föremål för både interna diskussioner, samt olika externa granskningar. Utifrån bland annat den situationen genomfördes under hösten 2023/vintern 2024 en granskning av social dokumentation.¹⁴ Beslutet fattades av socialförvaltningens kvalitetsledningsgrupp och granskningen genomfördes av socialt ansvarig samordnare med stöd av extern konsult.

Granskningen¹⁵ redovisades till nämnden i februari 2024¹⁶. Totalt har 138 aktuella akter inom avdelningarna vård- och omsorg, funktionshinder, hemvård och biståndsenheten granskats. Kriterierna för granskningen är de lagregler samt socialstyrelsens allmänna råd som finns inom området.¹⁷ Granskningen visar att det finns kunskap om social dokumentation och de regler som är styrande inom de granskade verksamheterna. Dock brister dokumentationen på olika sätt och i olika grad. Inom biståndsenheten är bristerna av den grad att det är svårt att följa utredningsförfarandet. Granskningen drar slutsatsen att bristerna är så pass omfattande att åtgärder krävs för att säkerställa att gällande regelverk följs.

Vid samma sammanträde antog nämnden en plan för egenkontroll.¹⁸ Planen innehåller en instruktion för hur kontroll av akter avseende dokumentation ska genomföras årligen och nämndbeslutet hänvisar både till planen samt checklistor över vad som ska kontrolleras. Enligt planen ska den varje år uppdateras genom beslut i nämnden. Däremot framgår inte om nämnden ska få utfallet av respektive års granskning rapporterat till sig, utan endast redovisning till kvalitetsledningsgruppen beskrivs.

Under intervjuer lyfts även behov av att samtliga i nämnden får bättre kunskaper kring LVU-processen. Det uppges att med anledning av detta har nämndens ordförande initierat en utbildningsdag kring detta för nämnden. Denna utbildning verkställdes vid sammanträde den 25 april 2024.¹⁹

Bedömning

Har socialnämnden följt upp den aktuella situationen och beslutsförfarandet på ett ändamålsenligt sätt samt vid behov vidtagit åtgärder?

Ja.

¹³ §45, 2024-03-21, Lex Sarah rapport utifrån extern granskningsrapport.

¹⁴ Social dokumentation är den information som medarbetarna inom socialförvaltningens verksamheter skriver ned i samband med kontakt med brukare. Skyldigheten att föra sådan dokumentation är lagstyrd.

¹⁵ Rapport Granskning av social dokumentation inom socialförvaltningen, 2024-01-25.

¹⁶ 2024-02-29, § 24, Granskning av social dokumentation inom socialförvaltningen, dnr SN/2024-00085.

¹⁷ Rapport Granskning av social dokumentation inom socialförvaltningen, 2024-01-25.

¹⁸ 2024-02-29, Plan egenkontroll, dnr SN/2024-00059.

¹⁹ § 67.

Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt har följt upp den uppkomna situationen samt identifierade och indikerade brister. Dock är det avgörande att både nämnden och förvaltningen fortsätter det påbörjade uppföljningsarbetet och fullföljer planerade åtgärder.

Avseende planen för egenkontroll finns en viss otydlighet avseende återrapporeringen. För att nämnden ska kunna säkerställa att arbetet sker enligt mål och regelverk behöver återrapporeringen inte bara ske till kvalitetsledningsgruppen, utan även nämnden behöver kunna följa detta.

Övrigt

I samband med granskningen har vi noterat indikationer på brister kopplade till hantering av sekretessbelagd information och brister avseende efterlevnad av regeringsformens regler om myndigheters självständighet. Indikationer på dessa brister är exempelvis uppgifter om att sekretessbelagda uppgifter kan ha röjts till obehöriga personer både inom ramen för nämndens arbete samt i samband med den externa utredning som genomfördes utifrån visselblåsningar. Ett annat exempel på dessa indikationer är uppgifter om att specifika ärenden avseende barn och unga och deras respektive ärenden inom socialnämnden har diskuterats i exempelvis kommunstyrelsen. Faktumet att kommunstyrelsen på eget initiativ har utrett specifika myndighetsutövningsärenden hos socialnämnden är också ett exempel på dessa indikationer.

Ovan nämnda indikationer faller utanför ramen för denna granskning men är så pass allvarliga att dessa behöver nämnas i denna rapport. Av samma anledning har vi även valt att ge några rekommendationer som har sitt ursprung i dessa indikationer.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU genomförts på ett ändamålsenligt sätt samt ifall den interna kontrollen i sammanhanget varit tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämndens ärende- och beslutsprocess avseende upphörande av placering enligt LVU inte helt genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms inte helt vara helt tillräcklig.

Vi bedömer att socialnämnden inte har säkerställt att det finns en utredning som motiverar samtliga beslut som föreslagits för nämnden avseende upphörande av vård enligt LVU under 2023. Vår bedömning är att utredningarna i tre av fem fall genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och rutiner, men att så inte är fallet i övriga två. I dessa fall framgår att besluten fattats i samband med ett övervägande vilket innebär att tillräckliga utredningar inte genomförts.


Vår bedömning är vidare att det delvis finns ändamålsenliga rutiner som syftar till att säkerställa att personalen har den kompetens som erfordras enligt lag, även om nämnden krävställer socionomexamen och erfarenhet i samband med upphandling av konsulter.

De brister som vi i denna granskning har identifierat avseende utredning och beslutsunderlag (revisionsfråga 1) innebär vidare att vi bedömer att besluten inte följer gällande lagstiftning helt och hållet. Avseende de två beslut om upphörande som är fattade utifrån underlag avseende övervägande, bedömer vi att dessa beslut inte uppfyller kraven på tillräcklig utredning.

Vi anser att socialnämnden i allt väsentligt har följt upp den uppkomna situationen samt identifierade och indikerade brister. Dock är det avgörande att både nämnden och förvaltningen fortsätter det påbörjade uppföljningsarbetet och fullföljer planerade åtgärder.

I samband med granskningen har vi noterat indikationer på brister kopplade till hantering av sekretessbelagd information och brister avseende efterlevnad kring regeringsformens regler om myndigheters självständighet. Ovan nämnda indikationer faller utanför ramen för denna granskning men är så pass allvarliga att dessa behöver nämnas i denna rapport.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har socialnämnden säkerställt att det finns en utredning som utifrån gällande lagstiftning och rutiner motiverar de beslut som föreslås för nämnden?	Nej Vår bedömning är att utredningarna i tre av fem fall genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och rutiner, men att så inte är fallet i övriga två. I dessa fall framgår att besluten fattats i samband med ett övervägande vilket inte är en formell prövning. Därmed saknas det i dessa fall en utredning i enlighet med lagens bestämmelser, Socialstyrelsens handböcker och socialnämndens egna rutiner.	
2. Har nämnden säkerställt att utredningarna genomförts av personal med erforderlig kompetens?	Delvis Vår bedömning är att nämnden till viss del har säkerställt att personalen har den kompetens som erfordras enligt lagen genom att kravställa socionomexamen och erfarenhet i samband med upphandling av konsulter. Därmed kan vi inte se att det finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer kompetenskraven.	
3. Har de aktuella besluten fattats på ett korrekt sätt utifrån kommunallag och förvaltningslag?	Delvis De brister som vi har identifierat avseende utredning och beslutsunderlag (revisionsfråga 1) innebär att vi bedömer att besluten inte följer gällande lagstiftning helt och hållet. Avseende de två beslut om upphörande som är fattade utifrån underlag avseende övervägande, bedömer vi att dessa beslut inte uppfyller kraven på tillräcklig utredning. Avseende delegation till utskottet, jäv samt själva beslutsförfarandet under sammanträdena bedömer vi att kommunallag och förvaltningslag har efterlevts.	
4. Har socialnämnden följt upp den aktuella situationen och beslutsförfarandet på ett ändamålsenligt sätt samt vid behov vidtagit åtgärder?	Ja Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt har följt upp den uppkomna situationen samt identifierade och indikerade brister. Dock är det avgörande att både nämnden och förvaltningen fortsätter det påbörjade uppföljningsarbetet och fullföljer planerade åtgärder.	

2024-05-30

Erik Jansen

Charlotte Arnell

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2024-03-04. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.