
Revisionsrapport

Handläggningsrutiner vid vårdnadsutred- ningar

Östersunds kommun

Anneth Nyqvist

Oktober 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionskriterier	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Granskningsmetod	2
3	Lagstiftning	3
3.1	Socialtjänstlagen	3
3.2	Föräldrabalken	3
3.3	Pop. 2004/05:39	3
4	Granskningsresultat	4
4.1	Styrdokument	4
4.1.1	Måldokument	4
4.1.2	Utredningsrutin för vårdnad, boende och umgänge	4
4.1.3	Kort beskrivning av gången/syftet – utredning om vårdnad, boende och umgänge	4
4.1.4	Innehåll i utredning	5
4.1.5	Kommunicering utifrån Förvaltningslagen § 17	5
4.1.6	Revisionell bedömning	5
4.2	Handläggning och dokumentation	5
4.2.1	Organisation och kompetens	5
4.2.2	Rättssäkerhet	6
4.2.3	Behörigheter kopplade till verksamhetssystemet	7
4.2.4	Dokumentation	7
4.2.5	Intern kontroll	8
4.2.6	Hantering av personakter	8
4.2.7	Revisionell bedömning	8

1 *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende handläggningsrutiner vid vårdnadsutredningar. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Säkerställer nämnden att det finns tillräcklig internkontroll så att lagstiftning och riktlinjer efterlevs och lagstiftarens krav på en rättssäker handläggning och hantering av personakter uppfylls?

Vi bedömer att det i stort sett finns ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att lagstiftarens krav på en rättssäker handläggning och hantering av personakter uppfylls. Däremot är rutiner kring den interna kontrollen av att lagstiftning och riktlinjer efterlevs inte dokumenterade fullt ut.

Vi lämnar följande förslag till åtgärder:

- Mål som är mer applicerbara på familjerättens verksamhet och rutiner för uppföljning av målen bör upprättas.
- Nämnden bör se över aktualiteten i dokumenthanteringsplanen då den antogs 2004.
- Stickprover bör göras enligt rutiner i tidigare verksamhetssystem för att säkerställa att behörigheterna inte överskrids.
- Ärendegången bör säkerställas även i de ärenden där andra kommuner är inblandade.
- Rutiner kring den interna kontrollen av att lagstiftning och riktlinjer efterlevs bör dokumenteras tydligare.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

När föräldrarna ej är eniga om vem som ska vara vårdnadshavare, hos vem av föräldrarna barnet skall bo eller hur umgänget ska se ut kan man vända sig till domstolen. Domstolen beslutar då vad som är bäst för barnet. Innan domstolen beslutar inhämtar domstolen en utredning från socialnämnden.

Verksamheten inom individ- och familjeomsorgen rör ofta människors mest privata sfär. En stor del av verksamheten är myndighetsutövning, och en mindre del kan också innebära insatser mot den enskildes vilja. Det är därför angeläget att nämnden säkerställer att verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning och med respekt för den enskilde.

Utgångspunkten för revisionsfrågan är verksamhetens styrbarhet och om verksamheten har en ändamålsenlig organisation för att säkerställa en rättssäker handläggning vid vårdnadsutredningar.

2.2 Revisionskriterier

Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Säkerställer nämnden att det finns tillräcklig internkontroll så att lagstiftning och riktlinjer efterlevs och lagstiftarens krav på en rättssäker handläggning och hantering av personakter uppfylls?

Kontrollmål/granskningsmål:

- Finns mål och riktlinjer för verksamheten inom individ- och familjeomsorgen och som påverkar handläggning och dokumentation av vårdnadsutredningar?
- Hur fungerar hanteringen av dokumentation som berör enskildas personliga angelägenheter?
- Visar handläggning och dokumentation tillräckligt god kvalitet och tillgodoser de lagstiftningens krav och följer de kommunens riktlinjer?

2.3 Avgräsning

Granskning av 10 slumpmässigt utvalda personakter.

2.4 Granskningsmetod

Genomgång av lagstiftning och styrande dokument. Intervjuer med förvaltningschef, områdeschef, teamchef, familjerättssekreterare. Personaktsgranskning utifrån standardiserat granskningsprogram.

3 Lagstiftning

3.1 Socialtjänstlagen

Av kap 1 § 2 framgår att när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år. Detta svarar mot artikel 3 i FNs barnkonvention, och syftar till att stärka barnens ställning inom socialtjänsten. Barnperspektivet innebär att barnets situation ska uppmärksammas även i andra sammanhang än då ärendet berör barnet, det kan gällas föräldrarnas ansökan om försörjningsstöd, en förälder som ej är vårdnadshavare och som ansöker om institutionsvård.

I kap 11 § 1 Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda åtgärd av nämnden. Av § 2 framgår att utredningen skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader.

När det gäller dokumentation beskrivs detta i kap 11 § 5; handläggnings 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. Handlingar som rör enskilda personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. I § 6 framgår att dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet.

3.2 Föräldrabalken

Föräldrarna fortsätter att ha gemensam vårdnad om ett barn även om de skiljer sig, såvida inte den gemensamma vården ska upplösas (6 kap §3 andra stycket). Det kan ske om båda föräldrarna eller en av dem begär det, eller om domstolen i äktenskapsskillnadsmålet självmant eller efter ansökan av socialnämnden beslutar om det. Vidare framgår att barn behöver en nära och god relation till båda sina föräldrar, även om de inte bor tillsammans. Det ses som viktigt för barnet att föräldrarna även vid en separation tar fortsatt gemensamt ansvar för det och samverkar i en positiv anda. Att ha gemensam vårdnad är inte detsamma som att barnet "ska delas lika" mellan föräldrarna enligt några "rättvisprinciper".

När en förälder har ensam vårdnad om barnet, har den andra föräldern, med få undantag (adoption och byte av namn) ingen laglig möjlighet att påverka barnets förhållande. Vårdnadshaven beslutar ensam om var barnet ska bo, skolgången och andra frågor som rör barnet.

3.3 Pop. 2004/05:39

Allt som har kommit fram i en utredning om den enskilde och som har avgörande betydelse för en myndighets ställningstagande i ärendet ska dokumenteras. Brister i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Dokumentationen och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning stärker den enskildes skydd mot felaktig eller bristande myndighetsutövning.

4 Granskningsresultat

4.1 Styrdokument

4.1.1 Måldokument

Fullmäktige har beslutat om Plan för socialtjänsten 17 mars 2006. I denna finns sju prioriterade strategiska utvecklingsområden där inriktningsmål finns angivna. Nämnden har sedan brutit ned dessa i effektmål.

Socialförvaltningen har tagit fram ett eget måldokument där visionen är ”Alltid rätt insats i rätt tid”. Målbilden är att medborgaren i fokus ska vara utgångspunkten i all verksamhet. Måldokumentet innehåller en handlingsplan med aktiviteter.

Måldokumentet innehåller en handlingsplan som utgår från olika strategiområden och där aktiviteterna är uppdelade per område. Familjerätten ingår som en del i team barn ungdom vuxen och vissa av aktiviteterna är inte aktuella. Aktiviteterna är uppdelade på följande områden:

- Barnperspektiv – alltid beakta barnets behov
- Samverkan internt/externt
- Systematiskt kvalitetsarbete
- Tidiga insatser, öppenvård
- Tillgänglighet

Flera av målen går inte att applicera på familjerättens verksamhet, men gruppen har egna mål som man arbetar efter. Vid intervjuer framkommer att uppföljning av målen inte sker så ofta, utan det blir i samband med att man tar fram nya mål.

4.1.2 Utredningsrutin för vårdnad, boende och umgänge

I denna beskrivs syftet med utredningen, utgångspunkten för samtal med föräldrar, vilka uppgifter som är viktiga att få fram som grund för bedömningarna, vad som gäller om domstolen begär in upplysningar.

4.1.3 Kort beskrivning av gången/syftet – utredning om vårdnad, boende och umgänge

Här beskrivs de steg som ingår i en utredning:

- Brev till föräldrar med förslag till tid för samtal
- Informationssamtal, gemensamt, enskilt
- Registeruppgifter inhämtas från socialregistret
- Ytterligare tider för samtal bokas
- Tid för hembesök bokas
- Om en förälder lever i ett nytt förhållande bokas ett samtal med den nya partnern för dennes relation och inställning till barnet
- Uppgifter inhämtas från referenter, professionell relation
- Avslutande samtal bokas
- Utredningen skickas till tingsrätten
- Uppföljningssamtal

Det finns även ett flödesschema som tydligt beskriver de olika delarna i utredningsprocessen.

4.1.4 Innehåll i utredning

Förvaltningen har inte tagit fram egna rutiner och riktlinjer vad avser utredningens innehåll utan använder bl a följande handböcker:

- Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen
- Vårdnad, boende och umgänge, Socialstyrelsen
- 1998 års vårdnadsreform och socialtjänstakter, Socialstyrelsen
- Prop 2005/06:99 Nya vårdnadsregler

Eftersom det finns bra material har förvaltningen inte sett behov av att ta fram egna riktlinjer för vad en utredning ska innehålla.

4.1.5 Kommunikering utifrån Förvaltningslagen § 17

Det finns en färdig brevmall att använda vid kommunikering med föräldrarna. Föräldrarna får materialet från samtalen med föräldrar, barnet/barnen samt med referenter och har möjlighet att inkomma med synpunkter, både muntligt och skriftligt. Efter att kommentarerna har nått förvaltningen görs en bedömning med ett förslag till beslut till tingsrätten. Innan utredningen skickas till tingsrätten erbjudas föräldrarna en tid för att ta del av bedömningen. Utredningen skickas därefter till tingsrätten och till båda föräldrarna.

Efter domstolens beslut har föräldrarna möjlighet att boka tid för uppföljnings-samtal där syftet är att barnet ska få information om domens innebörd.

I granskade akter finns kommunikering dokumenterad. Eventuella synpunkter från föräldrar har bifogats.

4.1.6 Revisionell bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutinbeskrivningar och att de utgår från lagstiftningens krav men att det bör utformas aktiviteter som är mer applicerbara på familjerättens verksamhet. Rutiner för kontinuerlig uppföljning av målen bör upprättas.

Vi bedömer att förvaltningens rutiner för kommunikering uppfyller förvaltningslagens krav.

4.2 Handläggning och dokumentation

4.2.1 Organisation och kompetens

Familjerätten var tidigare en egen enhet med egen enhetschef men ingår nu i teamet barn ungdom vuxen.Handledning sker i grupp en gång per månad. Vid behov kan enskild handledning erbjudas. Ansvarsfördelningen inom familjerättsgruppen är tydligt och det är en eller två handläggare som fungerar som

mentorer. De intervjuade anser att det finns bra rutiner för introduktion av nya handläggare.

Gruppen försöker hålla sig uppdaterad. Familjerättssociomernas Riksförening har en hemsida där det finns tillgång till ny information, lagar m m och föreningen sänder även ut ny information till medlemmar. Föreningen genomför familjerättsdag 1 gång per år och utbildningar anordnas 5 gånger per år. Infosoc ger ut information om nya rättsfall.

4.2.2 Rättssäkerhet

Av primärt intresse för den enskilde är att få en korrekt handläggning av ärendet och i förekommande fall en insats av god kvalitet. Allt som har kommit fram i en utredning om den enskilde och som har avgörande betydelse för en myndighets ställningstagande ska dokumenteras. Brister i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Dokumentationen och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning stärker den enskildes skydd mot felaktig eller bristande myndighetsutövning. Dokumentationen är dessutom nödvändig för intern kontroll och statlig tillsyn liksom vid överprövning av beslut i förvaltningsdomstolarna.

Ambitionen är att det ska vara två handläggare i varje utredning. En huvudhandläggare och en medhandläggare. Vid intervjuer framförs att det ändå förekommer ensamutredningar. När det är ärenden där en annan kommun är inblandad är det i princip alltid bara en handläggare från Östersund, då man menar att det ändå blir två handläggare inblandade.

Under utredningen finns allt material i verksamhetssystemet VIVA. När utredningen skickas till Tingsrätten överförs materialet till personakt. Socialnämnden har antagit dokumenthanteringsplan som gäller fr o m 1 juli 2004 där det framgår vilka handlingar som ska finnas kvar, vilka som ska gallras och hur slutarkivering ska ske. Huvudregeln är att handlingar rörande vårdnadsutredningar ska bevaras och överföras till kommunarkivet senast då barnet fyllt 18 år.

Enheten träffas varje torsdag då utredningarna fördelas mellan handläggarna. På träffarna förs principdiskussioner om ärendena vilket tillsammans med handböcker anses säkerställa en gemensam och likartad bedömning.

Enligt delegationsordning utser teamchef utredare i vårdnads-, boende- och umgängesärenden. Utredningen ska undertecknas men den betraktas inte som ett beslut utan en bedömning och undertecknas av handläggare. Beslut att godkänna/ej godkänna föräldrars avtal om vårdnad, boende och umgänge fattas av socialsekreterare.

Ett av målen inom område barn familj vuxen är att teamchef ska läsa samtliga utredningar. När det gäller vårdnadsutredningar läser teamchefen de mest speciella ärendena och de ärenden som endast haft en handläggare.

När det gäller handläggningstiden så har vi noterat att i några av de granskade akterna har utredningen inte varit klar inom angiven tid från Tingsrätten. I alla

utom ett ärende finns anteckningar om att förlängning av utredningstiden har begärts. Vid intervjuer framkommer att under det senaste året har handläggningstiderna förbättrats då enheten numera är fullt bemannad. Det är endast enstaka utredningar som inte färdigställs inom angiven tid.

I de fall handläggarna är osäkra på hur de ska bedöma överlåter de åt Tingsrätten att bedöma. Detta har skett i ett av de granskade ärendena.

Barnperspektivet betonas vid intervjuer. Det är viktigt att utredningar utgår från barnets bästa och inte utifrån föräldrarnas önskemål. Utifrån personakterna konstaterar vi att barnperspektivet har beaktats i samtliga fall. I ett ärende framgår inte om man har pratat med barnet. Vi har även noterat att Tingsrätten hänvisar till barnperspektivet i beslutet. En heldagsutbildning i barnperspektivet har genomförts och där deltog även 10 personer från Tingsrätten.

Nämnden får statistik över vårdnadsutredningar, det kan bli vissa principfrågor som diskuteras men annars har nämnden inte någon direkt insyn.

4.2.3 Behörigheter kopplade till verksamhetssystemet

Det finns 6 handläggare som arbetar inom familjerätten. De har behörighet till alla ärenden inom enheten. Teamchef har behörighet till alla ärenden. En fördel är att vid ordinarie handläggares frånvaro kan även andra inom gruppen svara på frågor i ett enskilt ärende. Samtidigt är det inte meningen att handläggarna ska vara inne på andra ärenden än sina egna. Teamchef får loggar och i tidigare system gjordes stickprover för att säkerställa att behörigheterna inte överskreds.

Teamchefen ansvarar för att behörigheter läggs upp vid nyanställning och för att de tas bort vid avslutad tjänst.

I nämndens plan för intern kontroll ingår att granska verksamhetssystemets behörighetshantering och det framgår att kontrollen ske med hjälp av logglistor. Även kontroller av sekretesshantering i verksamhetssystemet ingår i planen.

Gällande personer med skyddad identitet ska bara en handläggare samt närmsta chef ha åtkomst till ärendet.

4.2.4 Dokumentation

Vid intervjuer framförs att det har varit en hel del inkörningsproblem med det nya verksamhetssystemet VIVA. Vissa tillfälliga lösningar för att komma runt problematiken har gjorts och kompletteringar har fått göras i efterhand. Vid intervjuer framförs att detta kan innebära att någon handling kan saknas i vissa personakter. Fortfarande finns brister i systemet och det är svårt att ta fram statistik.

Överlag noterar vi att det är lätt att följa ärendegången i personakterna utom i de fall en annan kommun är inblandad där hela händelseförloppet inte finns med.

I vissa utredningar finns bara underskrift av en person trots att det finns två utredare angivna. Oftast beror det på att personen har slutat eller inte har varit på

plats. I ett ärende saknas utdrag från brotts- och belastningsregistret men detta är heller inget krav utifrån förvaltningens rutiner.

4.2.5 Intern kontroll

Rutiner och blanketter för avvikelser finns. Rapportering sker till kvalitets-samordnare. Att läsa och diskutera varandras utredningar ses både som ett sätt att säkerställa rättssäkerhet och som en form av intern kontroll. I nämndens plan för intern kontroll finns inga direkta kontroller kopplade till vårdnadsutredningar eller personakter förutom gällande sekretess och behörigheter. Utifrån nämndens riskbedömning har det inte prioriterats.

4.2.6 Hantering av personakter

Av 11 kap 5 § andra stycket SoL följer att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Den stränga sekretessen inom socialtjänsten ställer höga krav på en säker förvaring av handlingar.

Allt utredningsmaterial förvaras under utredningen i ”vaggor” som finns ut-placerade i förvaltningens lokaler. När utredningen slutförs överförs materialet till en personakt som förvaras i arkivet. Detta finns på nedre plan och är öppet under dagtid men det finns personal som har ständig översikt så att ingen obehörig kan komma in. Samtliga besökare till förvaltningen blir både hämtade och lämnade vid entrén vilket ytterligare säkerställer att obehöriga kan ta sig in i arkivet.

4.2.7 Revisionell bedömning

Vi bedömer att det finns bra rutiner för att garantera rättssäkerheten. Vi menar dock att teamchef bör signera lästa utredningar som ett extra kontrollmoment. Vidare anser vi att nämnden bör se över aktualiteten i dokumenthanteringsplanen då den antogs 2004. Vi uppfattar att barnperspektivet är ett begrepp som genomsyrar verksamheten. I de fall samtal inte har skett med barnet bör det finnas en dokumenterad förklaring.

Vi bedömer att det finns bra rutiner angående behörigheter men att det bör göras stickprover enligt tidigare rutiner för att säkerställa att behörigheterna inte över-skrids.

Vi bedömer att det finns bra rutiner kring dokumentation men att ärendegången bör säkerställas även i de ärenden där andra kommuner är inblandade.

Rutiner kring den interna kontrollen av att lagstiftning och riktlinjer efterlevs finns men vi anser att de kan dokumenteras tydligare.

Vi bedömer att personakter förvaras på ett tillfredsställande sätt. Tillgängligheten är begränsad både vad gäller fysiska personakter och de som finns i verksamhets-systemet.

Östersund 2011-10-06



Anneth Nyqvist, projektledare



Hans Stark, sakgranskning