

Justitieombudsmannen
Lilian Wiklund

Inspektion den 16–17 oktober 2013 av Socialnämnden i Vadstena kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmannaexpedition: byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, kammarrättsassessorn Anna Edholm samt hovrättsassessorerna Beatrice Blylod och Veronica Widell Edlund, protokollförare.

Bakgrund

JO Lilian Wiklund uppdrog åt byråchefen Carl-Gustaf Tryblom att, tillsammans med kammarrättsassessorn Anna Edholm samt hovrättsassessorerna Beatrice Blylod och Veronica Widell Edlund, genomföra en inspektion av Socialnämnden i Vadstena kommun. Den skulle inriktas på i första hand ärenden som rörde vård med stöd av LVU och LVM. Härutöver skulle ett urval av ärenden rörande försörjningsstöd och ärenden inom familjerättens område granskas.

Onsdagen den 16 oktober 2013

Inspektionen inleddes på eftermiddagen med ett möte där förvaltningens organisation presenterades av socialchefen Tina Andersson. Närvarande från förvaltningen var även IFO-chefen Lena Silfver och socialsekreteraren Frida Irhfeldt.

Under eftermiddagen granskades akter i ärenden beträffande personer

- som för närvarande är föremål för vård med stöd av 2 och/eller 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- som blivit omedelbart omhändertagna med stöd av 6 § LVU under 2012 eller 2013
- som är födda åren 1998 eller 1999 och som för närvarande vårdas utanför hemmet på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL
- som någon gång under 2012 eller 2013 varit föremål för vård enligt lagen (1988:870) med bestämmelser om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

- som omhändertagits med stöd av 13 § LVM under 2012 eller 2013,
- som under första kvartalet 2013 har varit föremål för en utredning enligt 7 § LVM och ärenden
- där en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL har avslutats någon gång under andra kvartalet 2013 utan något beslut om någon insats från nämndens sida

Vidare påbörjades en granskning av följande akter från familjerätten

- de fem äldsta pågående utredningarna om vårdnad, boende eller umgänge
- de fem äldsta pågående utredningarna om fastställande av faderskap (dvs. utredningarna om de fem äldsta barnen)
- ärenden som rör beslut enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken

Torsdagen den 17 oktober 2013

Under förmiddagen fortsatte granskningen av akterna från familjerätten. Därutöver granskades akterna i ärenden där

- ett beslut om bistånd enligt 4 kap. SoL har fattats under andra kvartalet 2013 och där beslutet har överklagats till förvaltningsrätten
- nämnden fattat beslut om att bevilja bistånd med krav på återbetalning enligt 9 kap 2 § SoL
- nämnden under september 2013 fattat beslut om att helt eller delvis avslå en ansökan om bistånd enligt SoL

Inspektionen avslutades med ett möte. Från förvaltningens sida närvarade IFO-chefen Lena Silfver och praktikanten Rebecka Uhlin. Carl-Gustaf Tryblom förklarade att det är JO Lilian Wiklund själv som kan uttala sig i olika frågor med anledning av vad som noterats under inspektionen och att den information som lämnas vid mötet därför inte får uppfattas som någon kritik från JO:s sida. Genomgången vid mötet skulle således ses endast som information om att vissa noteringar hade gjorts vid granskningen.

Carl-Gustaf Tryblom, Anna Edholm, Beatrice Blylod och Veronica Widell Edlund redogjorde därefter för de iakttagelser som hade gjorts under granskningen och som de skulle vidarebefordra till JO. Lena Silfver kommenterade frågorna.

Uttalanden av JO med anledning av inspektionen

De tjänstemän vid JO:s expedition som utförde inspektionen har till mig redovisat vad som kom fram under granskningen. Med utgångspunkt från de uppgifterna finns det anledning för mig att uttala följande.

Utformning av beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU och 13 § LVM

Det finns inte i LVU eller LVM någon bestämmelse om hur beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Något krav kan knappast uppställas på att det i själva beslutshandlingen, som oftast är en blankett, lämnas en mer ingående motivering till varför nämnden har ansett att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU eller att missbrukaren kan beredas vård med stöd av LVM.

I några av de ärenden som granskades under inspektionen fanns i beslutshandlingen en relativt utförlig redogörelse för de omständigheter som föranlett omhändertagandet.

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande av enskild, beslut om vård utan samtycke och beslut om slutna ungdomsvård (26 kap. 7 § OSL). Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och 13 § LVM är alltså alltid offentliga.

Eftersom de uppgifter som tas in i beslutshandlingen sannolikt blir offentliga bör man vara återhållsam med att i själva beslutshandlingen redovisa uppgifter som rör bl.a. den unges eller missbrukarens personliga förhållanden. Omständigheter som rör den unge och hans eller hennes närmaste eller den vuxne missbrukaren, och som inte behöver ges offentlighet kan i stället redovisas i en särskild promemoria som ges in till förvaltningsrätten.

I sammanhanget kan tilläggas att när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU ska det i beslutet tydligt anges om omhändertagandet grundas på sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU.

Handläggning av ärenden rörande fastställande av faderskap

Är vid barns födelse modern gift med en man, ska denne anses som barnets far, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller, om modern är änka och barnet föds inom sådan tid efter mannens död att barnet kan vara avlat dessförinnan (1 kap 1 § föräldrabalken, FB).

I de fall en man enligt 1 kap. 1 § FB inte ska anses som far till ett barn ankommer det, enligt 2 kap. 1 § FB, på socialnämnden att försöka utreda vem som är far och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige. Av 2 kap. 8 § andra stycket FB framgår att socialnämndens utredning bör bedrivas skyndsamt. Utredningen ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse, om inte särskilda skäl föranleder annat. Sådana skäl kan t.ex. vara att det förelegat stora svårigheter att nå aktuella män eller att medicinsk utredning dragit ut på tiden (se Walin & Vängby, Föräldrabalken, 1 jan 2013 Zeteo, kommentaren till 2 kap. 8 §). För att en utredning ska kunna bedrivas skyndsamt krävs det att aktiva utredningsåtgärder vidtas under ärendets gång så att ärendet kan drivas fram till ett avgörande.

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap (SOSFS 2011:2) s. 16 f., framgår att för det fall en faderskapsutredning pågår längre tid än ett år så bör ärendet föreläggas

socialnämnden med förslag till ställningstagande om utredningen ska fortsätta, läggas ned eller om ärendet ska överlämnas till domstol för rättslig prövning. Om utredningen fortsätter sedan den förelagts socialnämnden, bör utredaren därefter var sjätte månad rådgöra med en överordnad tjänsteman om utredningen ska fortsätta, läggas ned eller överlämnas till domstol.

Vid granskningen av ett faderskapsärende framgick av journalanteckningarna att faderskapet till ett barn som är fött i maj 2008 ännu inte är fastställt. Ärendet har av allt att döma varit förenat med vissa svårigheter, bl.a. eftersom flera presumtiva fäder har varit aktuella under utredningens gång och i vart fall två av dem har varit svåra att få kontakt med. Nämnden får fram till den 24 oktober 2011 anses ha bedrivit en aktiv utredning för att fastställa faderskapet. Emellertid tycks ärendet därefter ha legat helt utan åtgärd fram till den 16 augusti 2013, då ansvarig handläggare haft en kontakt med Skatteverket angående folkbokföringen för den nu aktuella presumtive fadern.

Vid det avslutande mötet medgavs från förvaltningens sida att handläggningen dragit ut på tiden och att ärendet till viss del inte var så välskött. Som en del av förklaringen härtill uppgavs att en ny handläggare tilldelades ärendet under oktober 2011.

Jag instämmer i förvaltningens bedömning att handläggningen dragit ut på tiden, vilket till viss del får anses godtagbart mot bakgrund av vad som anförts om ärendets komplexitet. Att förvaltningen under så lång tid som ett år och tio månader inte vidtagit några utredningsåtgärder i ärendet är dock inte tillfredställande. Löpande kontakter med modern och nya kontaktförsök med den potentiella fadern borde ha vidtagits från förvaltningens sida. Utredningen synes numera bedrivas på ett aktivt sätt och mot den bakgrunden finns det inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Samtycke till utredningskontakter

Vid granskningen noterades det att den ansökningsblankett som används inom förvaltningen för ansökan om ekonomiskt bistånd innehåller ett generellt formulerat medgivande som i och med den biståndssökandens underskrift ger socialtjänsten rätt att inhämta uppgifter om den enskilde från olika myndigheter, organisationer och hyresvärd.

JO har vid flera tillfällen haft synpunkter på ett sådant förfarande där den enskilde lämnar ett medgivande som i många fall går betydligt längre än vad förvaltningen behöver för att kunna utreda en ansökan om bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 557 och JO:s beslut den 2 maj 2013 dnr 4815-2012). Vilka utredningsåtgärder som socialnämnden behöver ta och hur uppgifterna ska inhämtas bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den sökande. Ett annat handlingssätt får anses strida mot grunderna för SoL och de principer som gäller för socialtjänstens verksamhet. Jag finner det olämpligt att låta den enskilde underteckna en handling som ger handläggaren rätt att efter egen bedömning fritt ta ett antal

utredningskontakter. Vidare ställer jag mig ytterst tveksam till om medgivande till en kontakt med hyresvärd överhuvudtaget bör finnas med i ett förtryckt formulär då en sådan kontakt i regel är mycket känslig. Med hänsyn till vad som nu anförts finns det enligt min mening anledning för socialnämnden att se över samtyckesmeningens utformning.

Handläggning efter förvaltningsrättens dom

I ett av de granskade biståndsärendena rörande G.H. framgår att han överklagade flera av socialnämndens avslagsbeslut till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten meddelade en dom i de överklagade ärendena den 10 september 2013 varvid ett av nämndens beslut upphävdes och återförvisades till nämnden för förnyad prövning. Domen mottogs av förvaltningen dagen därpå och en handläggare gjorde då en ny beräkning utifrån domstolens bedömning enligt vilken den enskilde inte hade rätt till bistånd. Något nytt beslut meddelades dock inte.

Efter att domstol upphävt nämndens beslut och återförvisat saken till socialnämnden ankommer det på nämnden att fatta ett nytt beslut utifrån vad som anges i domstolens dom. Om nämnden inte fattar ett nytt beslut har den enskilde ingen möjlighet att få sin rätt till bistånd prövad av domstol. Jag konstaterar att socialnämnden har brustit i detta hänseende och utgår ifrån att nämnden, om det inte redan skett, fattar ett nytt beslut i ärendet.

Återkrav av bistånd enligt 9 kap. 2 § SoL

Av 9 kap. 2 § SoL framgår att om ekonomisk hjälp har lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § SoL, får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning. Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt denna paragraf ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt denna paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet ska delges den enskilde.

Vid granskningen av ärenden avseende bistånd enligt SoL noterades att det fanns flera beslut om att bevilja bistånd med krav på återbetalning. Av dokumentationen framgick att besluten var skriftliga och att det tydligt kunde utläsas att biståndet gavs med krav på återbetalning. När fråga var om bistånd som lämnats i annat fall än vad som avses i 4 kap. 1 §, dvs. som regel med stöd av 4 kap. 2 §, angavs grunden för beslutet ofta vara ”utan försörjningshinder”. Även om det är möjligt att förstå vad som sannolikt menas med det uttrycket kan det ifrågasättas om kravet på tydlig motivering av beslutet verkligen uppfylls genom denna, något knapphändig, formulering. Vidare kunde konstateras att besluten skickades per post till den enskilde. I 4 kap. 2 § finns dock ett krav på delgivning. Det formkravet uppfylldes inte. Sammantaget finns det således vissa frågetecken kring nämndens handläggning av dessa ärenden och nämnden bör se över delar av sina rutiner.

Vid protokollet

Veronica Widell Edlund

Protokollet uppvisat

Carl-Gustaf Tryblom

Justeras

Lilian Wiklund