

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Socialnämnden i Strängnäs kommun den 12–15 februari 2019

Inledning

Den 12–15 februari 2019 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråcheferna Carl-Gustaf Tryblom och Marcus Agnvall samt hovrättsassessorerna Caroline Hellström, Sandra Lundgren (deltog den 13 och 15 februari), Erika Löwhagen, Sofie Strandberg och Karim Ouahid (protokollförare) en inspektion av Socialnämnden i Strängnäs kommun.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med ett möte med socialchefen AA, verksamhetscheferna BB och CC samt enhetscheferna DD, EE, FF och GG.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. AA redogjorde för socialförvaltningens organisation och verksamhet.

Granskning av beställda akter och handlingar

Vid inspektionen granskades akter och handlingar i ärenden rörande familjerätten, barn och ungdom, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

I ärendena rörande familjerätten granskades

- akterna i pågående ärenden rörande fastställande av faderskap beträffande de fem äldsta barnen födda i Sverige samt
- de fem äldsta pågående utredningarna om vårdnad, boende eller umgänge.

I barn- och ungdomsärendena granskades

- akter i ärenden rörande pågående placeringar med stöd av 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, avseende 2017 och framåt,
- akter i ärenden där det under 2018–2019 har fattats beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU,
- akter i ärenden beträffande barn som är födda 2002–2003 och som är placerade utanför hemmet med stöd av bestämmelser i SoL, samt
- utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL som har avslutats under oktober 2018 utan någon insats.

I ärendena rörande LVM granskades

- akter i ärenden rörande personer som någon gång under 2017–2018 har vårdats med stöd av LVM,
- akter i ärenden rörande personer som någon gång under 2017–2018 har omhändertagits med stöd av 13 § LVM samt
- utredningar där nämnden har inlett en utredning enligt 7 § LVM och som under andra halvåret 2018 har avslutats utan en ansökan om vård enligt LVM.

I ärendena rörande bistånd enligt SoL granskades

- beslut och den utredning som låg till grund för beslutet i ärenden där nämnden under september och oktober 2018 hade beslutat att helt eller delvis avslå en ansökan om försörjningsstöd,
- beslut och den utredning som låg till grund för beslutet i ärenden där nämnden under 2018 hade avslagit en ansökan om annat bistånd enligt SoL än försörjningsstöd,
- beslut, den utredning som låg till grund för beslutet och journal-anteckningar i ärenden om försörjningsstöd och annat bistånd enligt SoL som under 2018 hade överklagats till förvaltningsrätten,
- beslut, den utredning som låg till grund för beslutet och journal-anteckningar i ärenden där nämnden under andra kvartalet 2018 hade fattat beslut om att bevilja anstånd med förbehåll om återbetalning enligt 9 kap. 2 § SoL samt
- beslut, den utredning som låg till grund för beslutet och journal-anteckningar i ärenden där nämnden under 2018 hade beslutat om återkrav.

I ärendena om insatser enligt LSS granskades

- beslut och den utredning som låg till grund för beslutet i ärenden där nämnden under 2018 hade beslutat att helt eller delvis avslå en ansökan om en insats enligt LSS samt
- beslut, överklagande och journalanteckningar i ärenden där nämndens beslut om insats enligt LSS, fattade under 2018, hade överklagats till förvaltningsrätten.

Dessutom granskades pärmar med handlingar som inte har lett till något ärende under november 2018, nämndens delegationsordning och beslut om förordnanden.

Avslutande genomgång

Inspektionen avslutades med en genomgång där justitieombudsmannen Thomas Norling redogjorde för bakgrunden till inspektionen och syftet med den. Från socialförvaltningen deltog ordföranden i socialnämnden HH, socialchefen AA, verksamhetschefen BB, enhetscheferna DD, EE, JJ, FF och GG samt kommunikatören KK. Vid den avslutande genomgången redovisades de iakttagelser som gjorts under inspektionen. Socialförvaltningens representanter fick möjligheter att kommentera och ställa frågor om iakttagelserna och de preliminära bedömningar som gjorts.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Allmänt

Inledningsvis vill jag nämna att inspektionen av Socialnämnden i Strängnäs kommun inte var föranledd av återkommande och allvarliga klagomål på verksamheten eller kunskap hos mig om att den skulle ha problem genom att inte leva upp till de förvaltningsrättsliga kraven. Inspektionen motiverades istället av att verksamheten inte granskats av JO under lång tid. För att kunna bilda mig en uppfattning om nämndens verksamhet valde jag därför att göra en bred och förhållandevis omfattande inspektion som i första hand gällde grundläggande rättssäkerhetsfrågor. I t.ex. ärendena om bistånd undersökte jag om besluten var utformade på ett tydligt sätt. I ärendena om barn som vårdades med stöd av LVU granskade jag bl.a. att de tidsfrister som anges i LVU följdes och att nämnden följer hur vården i familjehemmet bedrivs.

Det allmänna intrycket av nämndens verksamhet var gott. Jag kunde konstatera att själva handläggningen av ärenden, vilket var mitt fokus för inspektionen, verkade fungera väl. Vid inspektionen upptäcktes dock flera fel i ärendehandläggningen. Felen kunde ofta hänföras till enskilda misstag och slarv. I en del fall var bristande rutiner eller bristande kunskap orsak till den felaktiga handläggningen. Dessa brister bör nämnden relativt enkelt kunna rätta till. I en del ärenden kunde jag notera fall av inledande passivitet i handläggningen. Det samlade intrycket var dock att nämnden hade godtagbara handläggningstider. En övergripande fråga som förvaltningen behöver arbeta systematiskt med gäller dokumentationen i ärendena. Inte minst i ärenden som rörde barn som var

placerade utanför hemmet fanns det stora brister. Jag vill redan nu framhålla att det är utomordentligt viktigt från ett rättssäkerhetsperspektiv att dokumentationen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt.

Jag avser att inom kort genomföra en undersökning som mer övergripande ska behandla hur landets socialtjänster utformar beslut om omhändertagande av barn med stöd av 6 § LVU. Inom ramen för den undersökningen kommer jag att hämta in ett yttrande från socialnämnden.

Med anledning av vad som har framkommit vid inspektionen har jag funnit skäl att uttala följande.

Dokumentation

Handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras (11 kap. 5 § SoL). Av dokumentationen ska det framgå vilka beslut och åtgärder som vidtas, samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). Av föreskrifterna framgår att journalanteckningar och andra handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ett ärende (4 kap. 7 §). Åtgärder som vidtas vid handläggningen ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen, och av journalen ska det bl.a. framgå när en handling av betydelse för handläggningen har kommit in (4 kap. 9 §).

Journalföringen och ordningen i akterna

Vid granskningen noterades att journalföringen var bristfällig i flera ärenden. Det noterades också att ordningen i de s.k. pappersakterna var bristfällig. Jag återkommer senare i protokollet till de frågorna. Jag vill dock redan nu påpeka följande.

När det gäller journalföringen, dvs. den löpande dokumentationen, vill jag framhålla att det av flera anledningar är viktigt att dokumentationen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är bl.a. ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för ett ärendes bedömning dokumenteras vilket vanligtvis bör ske i journalen. Vidare är det t.ex. vid byte av handläggare viktigt att journalanteckningarna är tydliga så att den nya handläggaren snabbt kan sätta sig in i ärendet. Även den som ärendet rör ska utifrån dokumentationen kunna följa hur ärendet har handlagts. Innehållet i akten ska också vara sådant att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet.

En stor del av socialförvaltningens dokumentation i ärendena sker digitalt. Domar som kommer in till förvaltningen scannas dock inte in utan de läggs i en pappersakt. Samma sak gäller för många andra handlingar som kommer in till

eller upprättas vid förvaltningen och som rör ett ärende. Pappersakterna är därför fortfarande viktiga i ärendehandläggningen. Vid granskningen noterades, främst i ärenden som rörde barn och unga, att ordningen i pappersakterna var bristfällig. Det verkade inte finnas några principer för hur handlingarna sorterades in i akterna. Det var därför i flera fall svårt att hitta relevanta handlingar och den bristande ordningen i akterna ledde också till att det var svårt att följa ärendenas handläggning. Jag återkommer till dessa iakttagelser senare i detta protokoll.

Jag utgår ifrån att mina uttalanden ovan, och mina senare uttalanden i detta protokoll, leder till en diskussion inom socialförvaltningen om hur förvaltningen kan förbättra dokumentationen och hanteringen av handlingar som hör till enskilda ärenden.

Överklagandehänvisningar

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft (2017:900), FL. Enligt 33 § FL ska en part, om han eller hon får överklaga ett beslut, underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll, och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. En motsvarande regel fanns i 21 § i den gamla förvaltningslagen (1986:223). JO har tidigare uttalat att ett grundläggande krav är att hänvisningen är tydlig och att den tillgodoser behovet av information för den som kan överklaga beslutet (se JO:s beslut den 8 april 2013, dnr 569-2012).

Vid granskningen av socialnämndens överklagandehänvisningar noterades ett flertal brister. I vissa beslut fanns det över huvud taget ingen information om hur man överklagar. I andra beslut framgick informationen endast av en bilaga till beslutet, utan att någon hänvisning till bilagan gjordes. I en del överklagandehänvisningar stod det felaktigt att beslutet kunde överklagas till socialnämnden, i stället för till förvaltningsrätten. Dessutom var somliga överklagandehänvisningar svåra att förstå rent språkligt. Nämnden förtjänar kritik för de bristande överklagandehänvisningarna. Jag förutsätter att nämnden, om det inte redan har skett, snarast ser över användandet och utformningen av överklagandehänvisningar.

Ärendena rörande familjerätten

Faderskapsutredningar

En faderskapsutredning ska bedrivas skyndsamt (2 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken, FB). Utredningen ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse om inte särskilda skäl föranleder annat. Som exempel på sådana omständigheter som kan vara skäl för att tidsfristen överskrids, nämns i förarbetena till bestämmelsen att socialnämnden har haft stora svårigheter att få tag i aktuella män eller att medicinsk utredning har dragit ut på tiden (prop. 1969:124 s. 106). För att en utredning ska kunna bedrivas skyndsamt och leda fram till ett avgörande krävs aktiva utredningsåtgärder under ärendets gång.

Om en faderskapsutredning pågår längre tid än ett år, bör faderskapsärendet 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 huruvida utredningen ska fortsätta, läggas ned eller överlämnas till domstol (se Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap, HSLF-FS 2017:49 s. 13).

Vid granskningen kunde det konstateras att några faderskapsutredningar hade legat öppna under lång tid utan att det, åtminstone av vad som framgick av dokumentationen i ärendena, hade vidtagits någon åtgärd.

Ärende gällande LL, född 2012

En faderskapsutredning inleddes i oktober 2013. Efter detta vidtogs, såvitt framgår av journalanteckningarna, inga åtgärder förrän i mars 2015 då ett ombud för en man som kunde vara far till LL kontaktade förvaltningen. I april och maj 2015 genomfördes en rättsgenetisk undersökning och kontakt togs med mannen för undertecknande av en bekräftelse av faderskapet. Efter detta har, såvitt framgår av journalanteckningarna, inga ytterligare åtgärder vidtagits. Av en journalanteckning, daterad den 23 maj 2018, framgår bl.a. att förvaltningen inte har kunnat kontrollera om faderskapet fastställts.

Ärende gällande MM, född 2015

En faderskapsutredning inleddes i augusti 2015 och i september bokades ett möte med föräldrarna. Såvitt framgår av journalanteckningarna har det därefter inte vidtagits några ytterligare åtgärder. Av registerutdrag, som förvaltningen tog fram inför JO:s inspektion, framgår att faderskapet har fastställts. Det saknas dock anteckningar om detta i journalen.

Ärende gällande NN, född 2015

En faderskapsutredning inleddes i september 2015. Såvitt framgår av journalanteckningarna har det därefter inte vidtagits några ytterligare åtgärder. Av registerutdrag, som förvaltningen tog fram inför JO:s inspektion, framgår att faderskapet har fastställts. På samma sätt som i ärendet angående MM fanns det inga anteckningar om detta i journalen.

Ärende gällande OO, född 2005

En faderskapsutredning inleddes i februari 2018 och därefter har inga ytterligare åtgärder vidtagits.

Ärende gällande PP, född 2017

I ärendet hade förvaltningen haft svårt att få kontakt med modern. I februari 2019 skrev en handläggare därför ett brev till modern och föreslog en tid för ett hembesök. I brevet angavs bl.a. att om besöket inte ägde rum skulle handläggaren meddela Försäkringskassan att modern inte medverkade till att faderskapet fastställdes.

Sammanfattning av granskningen i denna del

Socialnämnden ansvarar för att faderskapsutredningar drivs framåt. Att låta faderskapsutredningar ligga utan åtgärd under så lång tid som i de ovan redovisade ärendena är inte förenligt med FB:s skyndsamhetskrav.

Vid samtal under inspektionen kunde det dock klarläggas att frånvaron av utredningsåtgärder inte var så allvarliga som dokumentationen i akterna gav vid handen. Det kom då fram att faderskapen i några av fallen hade blivit fastställda. Det är givetvis anmärkningsvärt att detta inte framgår av dokumentationen och att det inte heller fanns några dokumenterade uppgifter om utredningsarbetet.

Det är möjligt att den bristfälliga dokumentationen kan hänföras till någon form av misstag vid arkiveringen eller någon annan åtgärd i samband med att faderskapen fastställts. Att ärendena, åtminstone formellt sett, har varit öppna hos nämnden leder emellertid till flera frågetecken rörande nämndens interna uppföljning och bevakning av ärendena. Att ärendena legat öppna borde ha uppmärksammats långt innan min inspektion av nämnden. Jag vill i detta sammanhang peka på att utredningen rörande faderskapet beträffande OO, som inleddes i februari 2018, inte var avslutad när jag besökte socialnämnden. Det hade i och för sig inte gått så lång tid men såvitt framgick av dokumentationen i ärendet hade någon utredningsåtgärd ännu inte vidtagits. Det är inte tillfredsställande.

I ärendet gällande PP är jag kritisk till skrivningen i brevet. Eftersom moderns bristande medverkan till åtgärder för att få faderskapet fastställt har betydelse för barnets rätt till underhållsstöd (se 18 kap. 8 § socialförsäkringsbalken [2010:110]), framstår skrivningen i brevet närmast som en påtryckning för att få till stånd ett hembesök. Förvaltningen bör visserligen informera modern om konsekvenserna av att hon inte medverkar till att faderskapet fastställs, men det får aldrig ske på ett sådant sätt att hon känner sig tvingad att acceptera ett hembesök.

Jag anser att det saknas tillräckliga skäl för att närmare utreda nämndens handläggning av de ovan redovisade faderskapsärendena. Det som kommit fram angående ärendena bör leda till att nämnden tar reda på vad som blivit fel i handläggningen av ärendena och ser över rutinerna när det gäller uppföljning och bevakning av ärendena.

Vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Uppdrag enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB

Enligt 6 kap. 19 § första stycket FB ska domstolen se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan domstolen avgör ett sådant mål ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får domstolen uppdra åt socialnämnden att utse någon att verkställa en sådan utredning (6 kap. 19 § tredje stycket FB).

Vid granskningen kom det fram att socialnämnden i regel, när den fick i uppdrag att utse någon att verkställa en utredning, endast beslutade om att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. En sådan ordning är inte förenlig med bestämmelsen i 6 kap. 19 § tredje stycket FB, som alltså anger att nämnden ska *utse* någon, t.ex. en viss tjänsteman, att verkställa utredningen. Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner i detta avseende.

Utredningstider

Domstolen kan bestämma en tidsfrist inom vilken en utredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB ska redovisas. I lagens förarbeten har en handläggnings-tid på tre till fyra månader uttalats som riktmärke för vad som kan anses vara rimligt. Den tidsfrist som domstolen bestämmer kan vid behov utsträckas. Så kan vara fallet om det visar sig att utredningen behöver kompletteras med t.ex. ett barnpsykiatriskt utlåtande. Ett annat fall kan vara det att förutsättningar för samarbetsamtal uppkommer först sedan vårdnadsutredningen påbörjats (se prop. 1990/91:8 s. 66 f.).

Vid granskningen konstaterades att utredningarna i många fall inte har handlagts inom den tid som domstolen ursprungligen bestämt. En orsak till detta verkar ha varit att det tagit relativt lång tid innan själva utredningsarbetet påbörjats.

I ett fall som granskades fick nämnden i uppdrag att utse någon att verkställa en utredning om vårdnad och boende beträffande QQ, född 2013. Nämnden fick uppdraget i januari 2017, och av journalanteckningarna framgår att utredningen påbörjades först i slutet av maj 2017. I ett annat fall fick nämnden i uppdrag att utse någon att verkställa en utredning om vårdnad och umgänge beträffande RR, född 2008. Nämnden fick uppdraget i juni 2018, och av journalanteckningarna framgår att det först i november 2018 togs en kontakt per telefon med modern. Vid tidpunkten för JO:s inspektion hade utredningen ännu inte avslutats.

Jag vill erinra om att socialnämnden ansvarar för att en utredning kommer till stånd i enlighet med domstolens begäran. För främst barnets skull är det viktigt att en fråga om vårdnad, boende eller umgänge avgörs inom rimlig tid. Det är därför centralt att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt, och att anstånd endast begärs när det är motiverat. Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner och

strävar efter att redovisa utredningarna inom den tid som domstolen har bestämt.

Kommunicering av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Enligt 25 § FL ska en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet. Parten ska också ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. En motsvarande regel fanns i 17 § i den gamla förvaltningslagen (1986:223).

Enligt 11 kap. 8 § första stycket SoL ska socialnämnden, i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, tillämpa bestämmelsen om kommunikation i 25 § FL. Av tredje stycket framgår att bestämmelsen också ska tillämpas när nämnden lämnar ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos den myndigheten.

En vårdnads-, boende- och umgängesutredning avser inte myndighetsutövning hos socialnämnden. Nämnden är därför inte skyldig att kommunicera den till följd av bestämmelsen i 11 kap. 8 § första stycket SoL. En domstols handläggning av ett sådant mål rör emellertid myndighetsutövning. Strikt formellt är dock en vårdnads-, boende- och umgängesutredning inte ett sådant yttrande som avses i 11 kap. 8 § tredje stycket SoL (jfr JO 1994/95 s. 363, dnr 609-1993). En sådan utredning utgör dock underlag för den myndighetsutövning som domstolen utövar mot den enskilde i målet vid domstolen. Den som är part i målet berörs så nära av utredningen att han eller hon bör ha rätt att få ta del av den och ges tillfälle att yttra sig över utredningen innan den lämnas in till domstolen. En vårdnads-, boende- eller umgängesutredning ska alltså alltid kommuniceras med parterna (se bl.a. JO:s beslut den 4 december 2018, dnr 6539-2017).

Vid granskningen noterades brister i kommunikeringen av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar. Det fanns exempel där vårdnadshavarna endast informerades om att deras kommentarer skulle biläggas utredningen när den skickades till domstolen. Det fanns också exempel där vårdnadshavarna endast underrättades om att de kunde lämna sina kommentarer direkt till domstolen eller, om de så önskade, till berörda utredare.

En vårdnads-, boende- och umgängesutredning ska alltid kommuniceras med parterna. Dels för parternas skull, dels för att domstolen ska få ett tillförlitligt underlag för sitt avgörande. En förutsättning för att kommunikeringen ska fylla någon funktion är naturligtvis att utredarna tar del av parternas synpunkter. Det är inte tillräckligt att dessa endast biläggs utredningen när den skickas till domstolen. Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner i detta avseende.

Ärendena rörande barn och unga

Att inleda en utredning

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan ge anledning till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL).

Frågan om socialnämnden ska inleda en utredning eller inte avgörs genom en förhandsbedömning. När en anmälan rör barn eller unga, ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras. Beslut att inleda eller inte inleda en utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan kom in (11 kap. 1 a § SoL).

I de ärenden som granskades kunde noteras att socialförvaltningen har fungerande rutiner för handläggningen av anmälningar om oro för barn och unga. Under förhandsbedömningen vidtogs nödvändiga åtgärder för att en skyddsbedömning skulle kunna göras. Skyddsbedömningen dokumenterades och var tydlig. Förvaltningen tog också som regel snabbt ställning till om en utredning skulle inledas eller inte.

I ett fall som gällde barnet SS, född 2017, noterades att en anmälan om oro för SS kom in till förvaltningen den 1 mars 2018. Ett beslut om att inleda en utredning fattades först den 23 mars 2018. Det tog alltså 22 dagar innan nämnden beslutade om att inleda utredning, vilket är för lång tid.

Information om att en utredning har inletts

När nämnden har inletts en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL och som gäller frågan om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska den som berörs av utredningen, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att en utredning har inletts (11 kap. 2 § tredje stycket SoL).

I journalen ska det framgå när den som berörs av en utredning har fått information om att en utredning har inletts. Syftet med att informationen ska lämnas är att en utredning inte får bedrivas ”bakom ryggen” på de berörda (prop. 1996/97:124 s. 109 f.). Om ett barn har två vårdnadshavare och de inte bor tillsammans, ska nämnden se till att båda vårdnadshavarna får information om beslutet att inleda en utredning (se JO 2005/06 s. 208, dnr 55-2003).

I många av de granskade ärendena saknades det uppgifter om när barnets vårdnadshavare hade fått information om att en utredning hade inletts. I ett fall där barnet hade två vårdnadshavare, lämnades informationen till en av vårdnadshavarna i nära anslutning till att utredningen inleddes, och informationen till den andre vårdnadshavaren dröjde utan att det fanns skäl till det.

Jag utgår från att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med bristerna i det aktuella avseendet.

Utredningstid och beslut om förlängd utredningstid

En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får nämnden förlänga utredningstiden för viss tid (11 kap. 2 § första och andra stycket SoL).

Vid granskningen av akterna konstaterades att nämnden oftast slutförde utredningarna inom fyra månader. I några enstaka fall hade fristen överskridits.

I ett ärende som gällde TT noterades att nämnden inledde en utredning i januari 2017. När fem månader hade gått beslutades att utredningstiden skulle förlängas med två veckor. Utredningen avslutades i juli 2017. Beslutet om att förlänga utredningstiden borde ha fattats innan fristen på fyra månader hade passerat.

I ett ärende som gällde UU, född 2003, inledde nämnden en utredning den 18 maj 2018. Under utredningen genomfördes hembesök och samtal med vårdnadshavarna. Den sista utredningsåtgärden vidtogs den 8 juni 2018. Den 4 oktober 2018 fattades ett beslut om att avsluta utredningen utan åtgärd. Utredningen kommunicerades med vårdnadshavarna samma dag som nämnden fattade beslut om att avsluta utredningen.

I ett ärende som gällde VV, född 2012, inledde nämnden en utredning den 4 april 2018. Under utredningen genomfördes hembesök och samtal med bl.a. vårdnadshavarna och personal på en förskola. Den sista utredningsåtgärden vidtogs den 13 juni 2018. I september gjordes en anteckning om avvikelser av utredningstiden, och den 18 oktober 2018 fattades ett beslut om att avsluta utredningen utan åtgärd.

I de ovan redovisade ärendena framstår det som uppenbart att det inte fanns något godtagbart skäl till att utredningarna inte kunde slutföras inom fyra månader. Det är inte acceptabelt att ett ärende blir liggandes utan åtgärd i nästan fyra månader. Båda utredningarna borde ha kunnat slutföras betydligt tidigare än vad som blev fallet.

Jag vill erinra nämnden om att den tidsfrist om fyra månader som anges i lagtexten är den maximala tid inom vilken en utredning ska slutföras. Nämnden har ett ansvar för att driva en utredning framåt och att aktiva utredningsåtgärder vidtas löpande. I många fall borde en utredning därför kunna slutföras efter en kortare tid än fyra månader. Utredningen bör givetvis också sammanställas i nära anslutning till att utredningsarbetet har slutförts.

Kommunicering och rätten till företräde inför nämnden

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet, och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation om 1. ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre

instans efter överklagande, 2. det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller 3. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske (25 § FL).

Bestämmelsen om kommunikation gäller alla beslut som aktualiseras under handläggningen av ett ärende, och kommuniceringskyldigheten omfattar allt material som har betydelse för beslutet. En myndighet kan dock låta bli att kommunicera sådant material om det är uppenbart obehövt. Det måste i dessa fall stå klart för myndigheten att åtgärden inte kan tillföra något. Om det finns en tveksamhet kring detta ska parten kommuniceras på vanligt sätt enligt huvudregeln. Jag går i det här sammanhanget inte in på den begränsning av kommunikationsskyldigheten som kan följa av att uppgifterna omfattas av sekretess mot den enskilde.

Ett flertal ärenden som gäller barn och unga avslutas utan insatser från socialnämndens sida eller med insatser som de berörda har lämnat sitt samtycke till. Sådana ärenden inleds dock inte sällan utan samtycke från de som berörs av utredningen. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen innehåller också ofta uppgifter som är känsliga för dem som berörs av den. De måste därför ges goda möjligheter att lämna synpunkter på utredningsmaterialet. Det bör även beaktas att en sådan utredning senare kan komma att användas i andra sammanhang, t.ex. i en vårdnadsvist. Enligt min mening bör det därför endast i undantagsfall finnas utrymme att låta bli att kommunicera nämndens beslutsunderlag i en sådan utredning med hänvisning till att det är uppenbart obehövt.

Vid kommunikeringen måste den enskilde ges tillräckligt med tid för att kunna komma in med synpunkter på besluts materialet. En förutsättning för att kommunikeringen ska fylla sin funktion är också att utredaren har utrymme att beakta de synpunkter som förs fram innan ett beslut fattas i ärendet. Att det sker är av stor vikt för att garantera att ärendena blir tillräckligt utredda och för myndighetens möjlighet att fatta välgrundade beslut. Hur lång svarsfrist som behövs varierar naturligtvis utifrån materialets omfattning och komplexitet.

Den som ska underrättas och ges tillfälle att yttra sig har rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Den som ges tillfälle att yttra sig ska underrättas om sin rätt att få företräde inför nämnden (11 kap. 9 § SoL). Med nämnden avses i det här sammanhanget nämnden i sin helhet eller den person som på grund av delegation har rätt att fatta beslut på nämndens vägnar.

Av dokumentationen i ett ärende ska det framgå om och i så fall när och på vilket sätt beslutsunderlaget eller andra uppgifter har kommunicerats med den enskilde enligt 25 § FL. Dokumentationen ska också innehålla uppgift om när

den enskilde har fått information om sin rätt till företräde inför nämnden. Den informationen kan t.ex. lämnas i ett kommuniceringsbrev.

I ärendena som redovisas nedan är jag kritisk mot nämndens handläggning. Handläggningen har i flera fall varit bristfällig. I vissa fall har beslutsunderlaget kommunicerats samma dag som beslut i sakfrågan meddelats. I andra fall har man inte kommunicerat underlaget över huvud taget. I ett fall rörande ett barn med två vårdnadshavare har kommunikering bara skett med den ena vårdnadshavaren i stället för med båda. Vidare har det bara i undantagsfall framkommit att parterna informerats om sin rätt till företräde inför nämnden.

Ärende gällande WW, född 2013

Nämndens utskott beslutade den 25 oktober 2017 att ansöka om att WW skulle ges vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Av en journalanteckning framgick det att beslutsunderlaget skickades till WW:s vårdnadshavare samma dag som utskottet beslutade i saken.

Ärende gällande XX, född 2017

Den 13 juni 2018 avslutades en utredning med ett beslut om att XX skulle placeras i ett familjehem. Båda XX:s föräldrar var vårdnadshavare för honom. Under utredningen hade XX:s far uttryckt ett önskemål om att XX skulle bo med honom alternativt i det familjehem där XX placerades. Beslutsunderlaget hade inte kommunicerats med vårdnadshavarna.

Ärende gällande YY, född 2005

Den 8 augusti 2018 beslutade nämndens utskott att göra en ansökan hos förvaltningsrätten om vård enligt 1 och 3 §§ LVU. Båda föräldrarna var vårdnadshavare för YY. Av en journalanteckning framgår att beslutsunderlaget skickades till modern den 13 augusti 2018. Beträffande fadern antecknades att handläggaren varken hade tillgång till faderns adress eller telefonnummer. Fadern hade på eget initiativ haft flera kontakter med handläggaren under utredningstiden och även en kontakt efteråt. Förvaltningsrätten höll muntlig förhandling i ärendet den 22 augusti 2018.

Ärende gällande ZZ, född 2003

En utredning avslutades med en ansökan om att ZZ skulle ges vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU. Beslutsunderlaget hade inte kommunicerats med ZZ:s vårdnadshavare.

Ärende gällande ÅÅ, född 2001

Av journalen framgick att beslutsunderlaget hade kommunicerats med ÅÅ:s vårdnadshavare en viss dag. Det fanns dock ingen notering om att beslutsunderlaget hade kommunicerats med ÅÅ.

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt SoL (11 kap. 10 § andra stycket SoL). Nämnden ska kommunicera beslutsunderlaget med den som är part i ärendet dvs. även med barnet, om han eller hon har fyllt 15 år. Han eller hon ska också ges möjlighet att yttra sig över underlaget. ÅÅ, som var 17 år gammal och därmed part i ärendet, borde därför ha fått del av och möjlighet att yttra sig över beslutsunderlaget.

Ärende gällande ÄÄ, född 2006

Ärendet gällde omprövning av vården för ÄÄ som vårdades enligt 3 § LVU. Nämndens utskott beslutade att vården skulle fortsätta. Det framgick varken av journalen eller av akten att beslutsunderlaget hade kommunicerats med vårdnadshavarna, eller att de hade fått information om sin rätt till företräde inför nämnden.

Inför inspektionens avslutande genomgång bekräftade en enhetschef att beslutsunderlaget inte hade kommunicerats med vårdnadshavarna.

Ärende gällande syskonen ÖÖ och AAA, födda 2006

Nämnden inledde en utredning i maj 2018. Båda föräldrarna var vårdnadshavare för barnen, men bodde inte på samma adress. Enligt en journalanteckning skickades beslutsunderlaget till "V.H." [*vårdnadshavare, JO:s anm.*] den 24 maj 2018. I personakten fanns ett kommuniceringsbrev som hade skickats till modern. Av dokumentationen framgick det inte att vårdnadshavarna hade informerats om sin rätt till företräde framför nämnden. Den 31 maj 2018 beslutade nämndens utskott att ansöka hos förvaltningsrätten om att barnen skulle ges vård enligt LVU.

Inför inspektionens avslutande genomgång bekräftade en enhetschef att beslutsunderlaget endast hade kommunicerats med modern.

Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande

Vid granskningen konstaterades det att socialnämnden i beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU använder sig av en förtryckt blankett.

Jag avser att inom kort genomföra en undersökning som mer övergripande ska behandla utformningen av ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Inom ramen för den undersökningen ska jag hämta in yttranden från några socialnämnder som rör utformningen av sådana beslut. Socialnämnden i Strängnäs kommun kommer att omfattas av undersökningen och jag kommer därför att senare hämta in ett yttrande från nämnden som rör hur nämnden har utformat något eller några beslut om omedelbart omhändertagande. Jag finner därför inte skäl att här kommentera utformningen av de beslut som jag uppmärksammade vid inspektionen.

Underställning av beslut om omedelbart omhändertagande

Har socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande, ska beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Beslutet och handlingarna i ärendet ska ges in till rätten (7 § LVU).

Vid granskningen kunde jag konstatera att nämndens beslut underställdes förvaltningsrätten inom den ovan angivna tidsfristen. I regel underställdes beslutet samma dag som det meddelades eller påföljande dag. Jag är positiv till den snabba handläggningen.

Polishandräckning

På begäran av bl.a. socialnämndens ordförande ska Polismyndigheten hjälpa till att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. En sådan begäran får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan användning av vissa tvångsåtgärder eller om det annars finns synnerliga skäl (43 § LVU).

I en stor del av de granskade ärendena noterade jag att socialnämnden hade fattat beslut om polishandräckning för att genomföra ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

I ett ärende som gällde BBB, född 2017, fattade ordföranden i socialnämnden ett beslut om omedelbart omhändertagande den 21 december 2018. Socialnämnden begärde också Polismyndighetens hjälp att genomföra beslutet. Tidigare nämnda dag hade två socialsekreterare varit på ett hembesök hos familjen. Vid granskningen av redogörelsen för hembesöket hittades inget som gjorde att jag kunde dra slutsatsen att det var motiverat att använda sig av Polismyndigheten för att genomföra beslutet om omedelbart omhändertagande. Det framgick inte heller av beslutet eller av handräckningsbegäran vad det var för särskilda omständigheter som gjorde beslutet nödvändigt.

I ett ärende som gällde CCC, född 2012, fattade ordföranden i socialnämnden ett beslut om omedelbart omhändertagande den 12 juni 2018. Socialnämnden begärde också Polismyndighetens hjälp att genomföra beslutet. Det framgick inte av beslutet eller av handräckningsbegäran vad det var för särskilda omständigheter som gjorde beslutet om handräckning nödvändigt.

Som anförts får hjälp från Polismyndigheten begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att vissa tvångsåtgärder behöver användas, eller om det annars finns synnerliga skäl. Det kan t.ex. vara så att det kan antas att den unge själv eller hans eller hennes föräldrar avser att förhindra eller försvåra genomförandet av beslutet genom att avvika (se JO 1981/82 s. 172). Om socialtjänstens personal riskerar att mötas av hot eller våld kan det också finnas skäl att ta hjälp av Polismyndigheten för att genomföra ett beslut om omedelbart omhändertagande.

Det finns enligt min mening anledning för nämnden att se över i vilka fall som Polismyndighetens hjälp kan komma att behövas för att genomföra beslut om omedelbart omhändertagande. Nämnden bör vidare vidta åtgärder för att säkerställa att sådan hjälp bara begärs när det finns särskilda omständigheter som gör att Polismyndighetens hjälp är nödvändig, samt att de överväganden som nämnden gör i frågan dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

Ansökan om vård

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, ska socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes, ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska ges vård med stöd av LVU. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt (8 § LVU).

I två ärenden som gällde syskonen DDD och EEE noterades att nämnden inte hade ansökt om vård i tid. Ett beslut om omedelbart omhändertagande fattades den 23 juli 2018. Beslutet verkställdes samma dag, och fastställdes av förvaltningsrätten den 30 juli 2018. Nämnden hade därför att senast den 20 augusti 2018 ansöka om vård hos förvaltningsrätten, men gjorde inte det. Den 21 augusti 2018 uppmärksammade förvaltningsrätten nämnden på att någon ansökan inte hade kommit in inom rätt tid, och att besluten därför hade upphört. Den 22 augusti 2018 beslutade nämndens ordförande att ansöka om vård till förvaltningsrätten, och begärde att rätten skulle besluta om ett omedelbart omhändertagande av barnen. Den 23 augusti 2018 beslutade förvaltningsrätten om omedelbart omhändertagande av barnen.

Eftersom nämndens ansökan om vård inte lämnades in i rätt tid upphörde besluten om omedelbart omhändertagande. Detta ledde till att barnen blev placerade i ett jourhem under tiden den 21–23 augusti utan att det fanns lagstöd för det. Att ett beslut om omhändertagande upphör på grund av misstag av nämnden som rör den formella handläggningen är givetvis allvarligt. Nämnden förtjänar kritik för detta.

I andra ärenden som granskades hade nämnden ansökt om vård i rätt tid. Jag utgår därför från att bristerna i de ovan nämnda ärendena utgör enskilda misstag, och jag finner mot den bakgrunden inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken. Jag vill dock framhålla att det är viktigt att nämnden ser till att det finns rutiner som säkerställer att de tidsfrister som anges i LVU iakttas och att berörd personal har kunskap om gällande lagstiftning.

Övervägande och omprövning av vården

Om ett barn eller en ungdom ges vård med stöd av 2 § LVU, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § första stycket LVU). Om den unge vårdas med stöd av 3 §, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra (13 § andra stycket LVU). Denna

fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen.

Av de granskade ärendena framgick att nämnden, med något enstaka undantag, övervägde och omprövade vården inom de tidsfrister som anges i 13 § LVU. Det finns uppenbarligen tillräckligt goda bevakningsrutiner för att se till att övervägandena görs i rätt tid.

Övervägande av beslut om umgängesbegränsning och beslut om att inte röja den enskildes vistelseort

Socialnämnden har ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU, får socialnämnden 1. besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom en dom eller ett beslut av en domstol eller genom ett avtal ska utövas, eller 2. besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare (14 § första och andra stycket LVU).

Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om umgängesbegränsning eller ett beslut om att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare, fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU).

I ett ärende rörande FFF beslutade nämnden den 23 juli 2018 att inte röja hennes vistelseort för hennes vårdnadshavare. Under perioden 23 juli 2018–7 februari 2019 hade nämnden inte någon gång övervägt om beslutet fortfarande behövdes.

I ett ärende rörande GGG, född 2007, beslutade nämnden om umgängesbegränsning den 18 april 2018. Av dokumentationen i ärendet gick det inte att utläsa att nämnden därefter, inom den lagstadgade tiden, hade gjort något övervägande av om beslutet fortfarande behövdes.

Ett beslut att hemlighålla för vårdnadshavaren var ett barn vistas eller att begränsa vårdnadshavarens umgänge med barnet är en ingripande åtgärd. Det är angeläget att besluten inte består längre än vad som är nödvändigt. För att minska risken för att ett sådant beslut fortsätter att gälla trots att de skäl som låg till grund för det inte längre finns är det viktigt att nämnden minst en gång var tredje månad överväger om beslutet fortfarande behövs.

I de båda fall som jag nu har beskrivit har nämnden åsidosatt bestämmelsen om att ett beslut enligt 14 § LVU ska övervägas. Detta är givetvis inte godtagbart och nämnden förtjänar kritik för det. Nämnden bör se över förvaltningens rutiner för bevakning av att beslut enligt 14 § LVU övervägs i rätt tid.

Ärendena rörande LVM

Utredningstider

Socialnämnden ska inleda utredning, när den genom anmälan enligt 6 § eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård (7 § LVM). Enligt 37 § LVM ska ärenden enligt lagen handläggas skyndsamt.

I ett ärende som gällde HHH, född 1966, beslutade nämnden den 28 december 2017 att inleda en utredning enligt 7 § LVM. Den 3 juli 2018 avslutades utredningen eftersom HHH samtyckte till frivilliga insatser. Det tog alltså drygt sex månader att göra utredningen. Enligt min mening var handläggningstiden för lång. Nämnden borde snabbare än vad som blev fallet ha tagit ställning till om det fanns ett samtycke från HHH till nödvändiga behandlingsinsatser, och annars övervägt om det fanns skäl att ansöka om vård enligt LVM. Nämnden kan inte undgå kritik för den långsamma handläggningen.

I ett ärende som gällde JJJ, född 1969, inledde nämnden en utredning den 23 juli 2018. Den 26 juli 2018 kontaktade socialtjänsten honom per telefon och informerade honom om att en utredning hade inletts. Nästa utredningsåtgärd vidtogs först ca tre månader senare, den 12 oktober 2018, då socialtjänsten på nytt hade ett telefonsamtal med honom. Samma dag beslutades att utredningen skulle avslutas utan insatser. Att utredningen rörande vård med stöd av LVM mer eller mindre verkar ha legat nere under ungefär tre månader är inte godtagbart och nämnden förtjänar kritik för det.

Handräckningsbegäran

Enligt 45 § LVM ska Polismyndigheten bl.a. hjälpa till att på begäran av socialnämnden föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning, eller föra den som ska beredas vård, eller som är omedelbart omhändertagen enligt lagen, till ett LVM-hem eller sjukhus.

I ett ärende rörande HHH, född 1966, pågick en LVM-utredning. I en journal-anteckning från ett möte den 1 mars 2018 framgår bl.a. följande.

Utredaren bedömer att HHH är i mycket dåligt fysiskt och psykiskt skick och att ett omedelbart omhändertagande är nödvändigt för att bryta ett pågående missbruk. HHH samtycker dock till att åka till La Vida i Stuvsta varför inget omhändertagande görs.

Den 2 mars 2018 antecknade handläggaren bl.a. följande i HHH:s journal.

Handräckningsbegäran avs transport till Mälarsjukhuset faxades igår till polisen. Då det inte genomfördes något omedelbart omhändertagande jml LVM återkallade utr handräckningsbegäran per telefon. Polisen godtog muntlig återkallelse.

Jag har tagit del av blanketten som användes för den aktuella handräckningsbegäran. På blanketten markerades att det var fråga om att föra den som skulle beredas vård, eller som var omedelbart omhändertagen enligt LVM, till ett LVM-hem eller sjukhus. Vid granskningen av ärendet kom det dock fram att

nämnden inte hade fattat något beslut om omedelbart omhändertagande av HHH. Det saknades därmed förutsättningar för nämnden att begära handräckning. Trots detta skickade alltså nämnden en handräckningsbegäran till Polismyndigheten.

När det är aktuellt med ett beslut om omedelbart omhändertagande kan nämnden givetvis förbereda vissa åtgärder, t.ex. att skriva en begäran om handräckning. En sådan begäran får dock inte skickas till polisen innan ett beslut om omhändertagande har fattats. Att begäran skickades till polisen torde bero på ett rent misstag. Om misstaget inte hade upptäckts kunde det ha lett till att HHH hade tagits om hand av polisen och därefter förts till sjukhus eller ett LVM-hem. Handläggningen väcker frågor om nämndens rutiner. Nämnden bör se över rutinerna när det gäller omedelbara omhändertaganden av missbrukare och då se till att risken för att ett sådant misstag som skedde i det aktuella fallet inte upprepas.

Läkarundersökning

När en utredning har inletts ska socialnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren samt utse en läkare för undersökningen. Läkaren ska i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd (9 § LVM).

Av dokumentationen i de granskade ärendena gick det inte att utläsa att socialnämnden hade beslutat om läkarundersökning. Det fanns dock läkarintyg i akterna, och jag får därför utgå ifrån att socialnämnden hade beslutat om läkarundersökning. Jag vill erinra socialnämnden om att det är viktigt att beslut om läkarundersökning dokumenteras.

Omedelbart omhändertagande

Har socialnämnden beslutat om omedelbart omhändertagande, ska beslutet utan dröjsmål och senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten (15 § LVM).

Vid granskningen noterades att det regelmässigt fanns en underställning till domstolen daterad samma dag som beslutet om omedelbart omhändertagande. I vissa av ärenden framgick dock inte detta av den enskildes journal, utan endast efter en genomgång av den enskildes akt. Att beslutet har underställts domstol är en sådan åtgärd som bör antecknas i den enskildes journal.

Ärendena rörande bistånd

Journalföring

I ett stort antal av de granskade ärendena rörande försörjningsstöd gick det inte att genom journalanteckningarna utläsa att, eller när en ansökan hade kommit in till nämnden. Detta framgick endast av nämndens beslut i ärendena. När en ansökan om bistånd kommer in till förvaltningen ska detta omgående antecknas i journalen. Det är inte tillräckligt att ankomstdatum framgår av det beslut

varigenom ärendet avslutas. Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner i detta avseende.

Vid granskningen noterades ärenden där en och samma ansökan om bistånd hade hanterats i flera olika beslut. I stället för att behandla hela ansökan i ett beslut, fattades s.k. delbeslut vilket ledde till att det ibland var svårt att följa handläggningen och säkerställa att hela ansökan hade hanterats. Det fanns också exempel på att ett och samma beslut journalfördes flera gånger och på att det fattades beslut om avslag samtidigt som det i journalen angavs att bistånd beviljades. Jag vill här hänvisa till det som jag i inledningen av detta protokoll har uttalat rörande vikten av korrekt journalföring.

Hantering av överklaganden

I 43–46 §§ FL finns det bestämmelser om hur beslut överklagas. Enligt dessa bestämmelser ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska det avvisas. Om överklagandet inte avvisas, ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Detta bör normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2014/15 s. 435, dnr 6620-2012).

I de granskade ärendena hade överklagandena i de flesta fallen överlämnats till förvaltningsrätten inom en vecka från det att ett överklagande kom in till nämnden. I några ärenden hade det dröjt ytterligare några dagar och i ett ärende dröjde det ca tre veckor innan överklagandet överlämnades.

I vissa fall fanns det i journalen dels en anteckning om att socialnämnden hade beslutat att överlämna överklagandet, dels en anteckning om att ett överlämnande faktiskt hade skett. I andra fall fanns det endast en anteckning om att socialnämnden hade beslutat att överlämna överklagandet. Vid granskningen framkom i och för sig ingenting som tydde på att överklagandet inte hade överlämnats, men det bör av journalen framgå att det faktiskt har skett.

Utredningstider i ärenden om bistånd till boende

Vid granskningen noterades flera ärenden där det hade tagit drygt en månad från det att ansökan kom in till dess att en utredning inleddes. Av dokumentationen i ärendena framgick inte vad dröjsmålet berodde på. Socialnämnden kan inte undgå kritik för att brutit mot kravet på att skyndsamt inleda en utredning (11 kap. 1 § SoL).

Barnperspektivet i ärenden om bistånd till boende

När åtgärder rör barn ska socialnämnden särskilt beakta barnets bästa, det s.k. barnperspektivet (1 kap. 2 § SoL). Att barnets intressen särskilt ska beaktas innebär inte att barnets bästa alltid ska vara avgörande för de beslut som fattas. Barnperspektivet kan nämligen stå i strid med andra intressen. Inför ett beslut ska dock socialnämnden analysera och väga olika alternativ till lösningar mot

varandra. Barnets bästa ska därför alltid beaktas, utredas och redovisas (se prop. 1996/97:124 s. 99 f. och JO 2006/07 s. 281, dnr 2886-2005).

JO har nyligen uttalat bl.a. följande. I en utredning som rör bistånd till en vuxen som också är förälder ska socialnämnden utreda vilka följder som ett beslut får ur ett barnperspektiv. Om ett beslut t.ex. innebär att barnet skulle få begränsade möjligheter att behålla en nära och god kontakt med sina föräldrar ska de överväganden som socialnämnden gör i det aktuella avseendet redovisas i underlaget för beslutet. Om och i vilken utsträckning barnets bästa påverkar det beslut som fattas får givetvis bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se JO 2018/19 s. 518, dnr 1126-2017).

Vid granskningen noterades flera ärenden där en förälder hade fått avslag på sin ansökan om bistånd till boende. I vissa av utredningarna saknades överväganden av om, och på vilket sätt, beslutet kunde påverka barnets situation. Det framstår därför som oklart om nämnden faktiskt beaktade barnets situation. Jag får därmed utgå från att barnperspektivet inte beaktades i dessa fall, och nämnden kan inte undgå kritik för detta.

Ändring av tidigare beslut i ärenden om bistånd till boende

Vid granskningen noterades ärenden där socialnämnden hade beslutat att ändra gynnande beslut till den enskildes nackdel. I de s.k. ändringsbesluten hänvisade nämnden till 27 § i den gamla förvaltningslagen och som skäl för ändringen anfördes att nya omständigheter hade framkommit.

Inledningsvis kan konstateras att nämndens ändringsbeslut meddelades efter ikraftträdandet av den nya förvaltningslagen, och nämnden borde därför inte ha hänvisat till den gamla lagen. Inte heller gav 27 § i den gamla förvaltningslagen stöd för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på grund av ändrade förhållanden. Möjligheten att göra en sådan ändring gick endast att utläsa av rättspraxis (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2000 ref. 16). Nämndens hänvisning till 27 § i den gamla förvaltningslagen är alltså missvisande.

Numera återfinns i 37 § FL en bestämmelse som reglerar under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel. Även denna bestämmelse saknar föreskrift om att ett gynnande beslut får ändras till den enskildes nackdel på grund av ändrade förhållanden. I förarbetena till den nya förvaltningslagen ställde sig regeringen avvisande till att införa en särskild bestämmelse som ger stöd för ändring av ett gynnande beslut vid "väsentligt ändrade förhållanden". Enligt regeringens uppfattning bör frågan om möjligheten att återkalla eller på annat sätt i en för den enskilde negativ riktning ändra ett tidigare beslut i dessa fall i stället vid behov lösas genom föreskrifter i specialförfattning (se prop. 2016/17:180). Någon sådan föreskrift har inte införts i socialtjänstlagen. Tvärtom återfinns i 11 kap. 8 § SoL en uppräknning av vilka bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga då nämnden handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Av

denna framgår att 37 § FL över huvud taget inte är tillämplig i denna verksamhet. Huruvida detta innebär att den praxis som tidigare har utbildats gällande möjligheten att vid ändrade förhållanden ändra gynnande beslut (jfr. ovan nämnda avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen) fortfarande är tillämplig i denna verksamhet är oklart. Nämnden bör i vart fall inte hänvisa till FL som grund när den ändrar ett gynnande beslut.

Ärendena rörande LSS

Att inleda en utredning

Vid granskningen av journalanteckningarna i LSS-ärendena noterades att nämnden regelmässigt inleder och avslutar en utredning med stöd av 7 § i den gamla förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen skulle ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersattes. Vidare skulle myndigheten bl.a. beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter.

Nämnden borde i stället hänvisa till 11 kap. 1 § SoL när den efter en ansökan om en insats enligt LSS inleder en utredning. Som redovisats tidigare anger bestämmelsen att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda en utredning av vad som genom en ansökan har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Bestämmelsen tar inte bara sikte på sådan verksamhet som regleras i SoL utan även ärenden rörande åtgärder som regleras i annan lagstiftning, t.ex. LSS.

Underrättelse om innehållet i ett beslut

Användandet av förenklad delgivning

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska, om det inte är uppenbart obehövt, så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, men den ska alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelsen får ske genom delgivning (33 § FL).

I delgivningslagen (2010:1932) finns det regler om de olika delgivningssätt som en myndighet kan använda sig av, t.ex. vanlig delgivning (16–18 §§), muntlig delgivning (19–21 §§) och förenklad delgivning (22–26 §§).

Förenklad delgivning sker genom att den handling som ska delges skickas till delgivningsmottagaren, och att det närmast följande arbetsdag skickas ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Delgivning har skett när två veckor har förflutit från det att handlingen skickades, om kontrollmeddelandet har skickats på föreskrivet sätt och det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att handlingen kommit fram inom denna tid (22 och 26 §§ delgivningslagen). En myndighet bör dokumentera att kontrollmeddelandet har skickats (prop. 2009/10:237 s. 242).

En förutsättning för att förenklad delgivning ska få användas med en part är att den enskilde har fått information av myndigheten om att delgivningssättet kan komma att användas i ärendet (24 § delgivningslagen). Av 25 § delgivningslagen framgår att information enligt 24 § ska delges den enskilde. Sådan delgivning behöver dock inte ske när någon har gett in en handling i målet eller ärendet, och informationen till denne lämnas i nära anslutning till att handlingen har kommit in till myndigheten.

Vid granskningen noterades två ärenden där nämnden hade använt sig av förenklad delgivning vid underrättelse om innehållet i ett beslut. Av dokumentationen framgick det dock inte att den enskilde hade fått information om att sådan delgivning kunde komma att användas. Det framgick inte heller att ett kontrollmeddelande hade skickats till den enskilde. Det kan konstateras att nämnden behöver se över rutinerna gällande förenklad delgivning (jfr JO:s beslut den 29 mars 2019, dnr 7221-2017). Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats.

Underrättelse om beslut till god man

I ett fall där den enskilde hade god man noterades att beslutet endast hade sänts till den gode mannen, trots att den enskilde hade ansökt om insatsen personligen.

Jag vill betona att den som har god man inte är fråntagen sin rättshandlingsförmåga. Den enskilde kan därmed fortfarande agera med rättsligt bindande verkan. När den enskilde själv har ansökt om en insats bör beslutet skickas till den enskilde. I en sådan situation är det alltså inte tillräckligt att beslutet endast skickas till den gode mannen.

Tidsbegränsning av beslut om rätt till personlig assistans i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan i ett ärende om assistansersättning

I ett ärende rörande KKK beslutade nämnden att bevilja henne ekonomisk ersättning för skäligena kostnader för tillfälligt utökad personlig assistans med ett visst antal timmar till dess att Försäkringskassan fattade beslut om assistansersättning, dock längst till och med ett visst datum. Beslutet var även förenat med ett omprövningsförbehåll vid ändrade förhållanden. KKK hade ansökt om en utökning av sin personliga assistans hos Försäkringskassan, och hennes ansökan var under handläggning där.

Jag har nyligen uttalat mig angående lämpligheten i att tidsbegränsa ett beslut om personlig assistans på så sätt att det gäller i avvaktan på ett beslut från Försäkringskassan (se JO:s beslut den 23 maj 2019, dnr 1696-2018). Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats.

Tidsbegränsningen i KKK:s ärende innebar att beslutet skulle upphöra i samma stund som Försäkringskassan hade fattat ett beslut i saken, oavsett om Försäkringskassan beviljade eller avslag hennes ansökan. Som jag uttalat i det

ovan nämnda beslutet är en sådan ordning inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet. Nämnden bör därför se över hur beslut om personlig assistans utformas.

Handläggningstider

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det finns dock ingen särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett LSS-ärende.

Vid granskningen var det samlade intrycket att nämnden hade godtagbara handläggningstider. Det noterades dock att i ett ärende rörande rätt till personlig assistans, och i ett ärende rörande tillfällig utökning av personlig assistans, uppgick nämndens handläggningstid till sju månader. En viss passivitet noterades i inledningsskedet av handläggningen, och det framgick inte att ärendena hade krävt en mer omfattande utredning. Mot den bakgrunden framstår handläggningen i dessa ärenden som för långsam.

Under 2017/2018 genomförde JO en undersökning av några kommuners handläggning av LSS-ärenden med inriktning på handläggningstiderna. Resultatet av den undersökningen har redovisats i mitt beslut den 18 december 2018 (dnr 7477-2017). I beslutet har jag gjort uttalanden som är tänkta att kunna vara till ledning vid kommunernas handläggning av LSS-ärenden. Beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats.

Hanteringen av överklaganden

Vid granskningen kunde konstateras att överklaganden generellt lämnades över skyndsamt till förvaltningsrätten för prövning. Endast i något enstaka fall hade det dröjt mer än en vecka innan överlämnandet skedde. I ett ärende framgick det inte av dokumentationen när överklagandet hade lämnats över till förvaltningsrätten.

Handläggningen efter att domstolen har upphävt nämndens beslut och återförvisat ärendet för ny prövning

Vid granskningen noterades ett ärende som förvaltningsrätten hade återförvisat till nämnden för ny prövning i en begränsad del. Nämnden gjorde dock en ny fullständig prövning av den enskildes ansökan, och en insats beviljades fr.o.m. tidpunkten för det att det nya beslutet meddelades.

Om förvaltningsrätten helt eller delvis upphäver ett beslut och återförvisar ärendet till nämnden för ny prövning innebär det att den enskildes ansökan kvarstår obesvarad i den upphävda delen. Nämnden ska i ett sådant fall utan dröjsmål fatta ett nytt beslut utifrån domstolens anvisningar. I det granskade ärendet borde nämnden alltså endast ha prövat ärendet på nytt i den del som återförvisningen gällde. Dessutom skulle insatsen ha beviljats fr.o.m. tidpunkten då det tidigare beslutet meddelades.

Ärendet avslutas.

Vid protokollet

Karim Ouahid

Justerat den 19 juni 2019

Thomas Norling