

## Socialtjänst

Fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att under en barnutredning hämta in utdrag ur misstanke- och belastningsregistret

(Dnr 2446-2016)

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden inledde en s.k. barnutredning efter att det hade kommit fram uppgifter om att ett barn och några skolkamrater i lek hade haft ett avvikande beteende. Under utredningen hämtade socialnämnden in uppgifter ur polisens belastnings- och misstankeregister om barnets föräldrar. Frågan är om socialnämndens åtgärd hade författningsstöd.

En socialnämnd får hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren om ett ärende avser åtgärder enligt LVU och nämnden efter en behovs- och proportionalitetsbedömning anser att uppgifterna är nödvändiga för att nämnden ska kunna ta ställning till vilket behov barnet har av skydd eller stöd.

Det finns inte några bestämmelser som tydliggör när en barnutredning enligt socialtjänstlagen övergår till att bli ett ärende om åtgärder enligt LVU. Enligt JO avser ett ärende åtgärder enligt LVU först när en sådan fråga har aktualiserats i en utredning, dvs. när nämnden rent faktiskt överväger ett ingripande enligt LVU.

JO konstaterar att det i detta fall, när utredningen inleddes, knappast fanns någon omständighet som talade för att det kunde bli aktuellt att ge barnet vård med stöd av LVU. Det framgår inte heller av den utredning som nämnden utförde att nämnden vid något tillfälle var ens i närheten av att överväga ett sådant ingripande. Åtgärden att hämta in uppgifter ur registren hade alltså inte stöd i författningarna. Nämnden får kritik för att uppgifterna hämtades in.

Uppgifter som finns i belastnings- och misstankeregistren är integritetskänsliga för den enskilde. Enligt JO bör det därför inte råda någon tvekan om när förutsättningarna för socialnämnden att ta del av uppgifter ur registren är uppfyllda. Det är därför angeläget att reglerna om en socialnämnds möjlighet att hämta in sådana uppgifter förtydligas.

Med stöd av 4 § lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän lämnas beslutet över till Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Socialdepartementet).

### Bakgrund

AA och BB har tillsammans sonen CC, född 2008. Under hösten 2015 anmälde CC:s skola oro för bl.a. CC till Socialnämnden i Linköpings kommun. Enligt anmälan hade det kommit fram att CC och några av hans skolkamrater i lek hade haft ett avvikande beteende.

Socialnämnden inledde en utredning den 27 oktober 2015. Handläggaren avslutade utredningsarbetet den 2 mars 2016 och föreslog att utredningen skulle avslutas utan någon åtgärd från nämndens sida.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA och BB på socialtjänsten i Linköpings kommun. De uppgav bl.a. att det fanns flera brister i handläggningen av utredningen. AA och BB ifrågasatte bl.a. varför utredarna hade hämtat in utdrag ur misstanke- och belastningsregistret från polisen om dem.

## Utredning

JO tog del av nämndens utredning om CC. JO begärde sedan att socialförvaltningen skulle komma in med skriftliga upplysningar i fråga om vilka överväganden som förvaltningen hade gjort i samband med att utredarna hämtade in utdrag ur misstanke- och belastningsregistren.

I ett remissvar anförde avdelningschefen D följande:

### Bakgrund till utredningsförfarande

Socialnämnden utgår från Socialstyrelsens ”Handläggning och dokumentation”, där det beskrivs att arbetet med utredning handlar om att samla in, analysera och väga samman olika uppgifter i syfte att skapa ett allsidigt, relevant och tillförlitligt underlag för nämnden. Det innebär att handläggare kan behöva samla in uppgifter på olika sätt, för att kunna göra en korrekt helhetsbedömning. Hur omfattande detta blir avgörs av ärendets komplexitet.

Det vanligaste sättet att samla in underlag är samtal med barn och vårdnadshavare, men även genom andra såsom skola, hälso- och sjukvård, samt andra viktiga personer i barnets nätverk kan vara viktiga att hämta hem information ifrån. Observationer i samband med hembesök eller annan miljö som barnet vistas i är ett annat sätt att samla in information. I vissa fall kan även inhämtande av uppgifter från experter och/eller utdrag från olika register också vara nödvändigt. Socialtjänstens utredningsskyldighet innebär en rätt att inhämta upplysningar från misstanke- och belastningsregister, när det bedöms som nödvändigt för att kunna fatta beslut.

### Överväganden i det aktuella ärendet

I det aktuella ärendet handlade det om ett sexuellt gränsöverskridande beteende hos barnet, där flera barn utsatte varandra för ett gränsöverskridande beteende. I en utredning av den karaktären behöver utredas vad som orsakar beteendet, om barnet själv är utsatt, om det handlar om omsorgssvikt, erfarenhet av våld inom familjen m.m. När anmälningar inkommer avseende sexuellt beteende hos barn är bedömningen att det är nödvändigt att begära in uppgifter från misstanke- och belastningsregistret rörande vårdnadshavare som en del i utredningen för att kunna bedöma barnets behov av skydd och insatser.

I det aktuella ärendet var flera barn inblandade och utdrag ut misstanke- och belastningsregistret begärdes in på samtliga föräldrar vars barn var inblandade.

AA och BB kommenterade remissvaret.

JO begärde att Socialnämnden i Linköpings kommun skulle komma in med ett yttrande om huruvida det fanns förutsättningar att hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret om AA och BB i utredningen som gällde CC. Yttrandet skulle även innehålla en redogörelse för de närmare överväganden som nämnden hade gjort om behovet av att ta del av uppgifterna i registren.

Som sitt yttrande lämnade socialnämnden en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid förvaltningen. I yttrandet anförde nämnden bl.a. följande:

### Yttrande

Uppgifter ur båda de aktuella registren omfattas av sekretess. I förordning anges vilka och i vilka sammanhang uppgifter kan utfås. Det kan antas att om då begäran kommer från en socialnämnd så lämnas uppgifter ut utan närmare prövning, vilket ställer lite extra krav på nämnden att göra en begäran med urskillning, förutom med hänsyn till lagtextens krav, även bland annat då nämndens rätt att behandla uppgifter om enskild omgärdas av flertalet bestämmelser och med hänsyn till de direkta eller indirekta kraven på att åtgärder ska vidtas tillsammans med den enskilde.

Socialnämnden är upprepat beroende av uppgifter i alla de sammanhang som räknas upp i de två förordningarna som avser misstanke- resp. belastningsregister för prövningar av olika slag. Särskilt vad gäller rekrytering av enskilda till olika uppdrag och i familjerättsfrågor. Inte sällan kommer registeruppgifterna en socialnämnd tillhanda efter medgivande från den enskilde om att inhämta uppgifter.

Som redovisats tidigare av avdelningschefen (tjänsteskrivelse 2016-06-09) så har handläggaren i utredningsärendet bedömt det nödvändigt med de inhämtade uppgifterna för att säkerställa ett fullständigt beslutsunderlag när det gäller "sexuellt gränsöverskridande beteende" hos barn. Det anses att "sexuellt gränsöverskridande beteende" hos barn kan ha sin grund i hemmiljön. Det är då befogat att utesluta (eller bekräfta) alla tänkbara utfall i beskrivningen av den hemmiljön.

I de både förordningarna anges, vad som närmast är aktuellt i detta ärende, att nämnden kan erhålla uppgifter i ärenden som avser "åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)".

Den formuleringen kan innebära ett dilemma för nämnden ur ett utredningsperspektiv. Alla utredningar som rör barn sker med stöd av socialtjänstlagen. Den första sådan "åtgärd" enligt LVU i ett barnavårdsärende kan tänkas vara en begäran om läkarundersökning, ett omedelbart omhändertagande eller en ansökan om vård med stöd av lagen. Ingen av dessa situationer var i ögonblicket för handen. För att komma dit hän måste det finnas ett beslutsunderlag som beskriver nödvändigheten av vård utom det egna hemmet (och att detta nu inte kan ske på frivillig grund).

Då det också med stor säkerhet kan antas att alla föräldrar kan uppleva ett kraftigt obehag om man omfattas av en misstanke om övergrepp mot det egna barnet bör utredningsåtgärder planeras och genomföras, så långt det är möjligt, tillsammans med föräldrarna. En sådan hantering kan antas bidra till att en enskild känner sig delaktig i och får förståelse för nödvändigheten av en utredning innefattar den typen av uppgifter. Något hinder att så kunde skett även beträffande AA och BB har i och för sig inte angivits.

Utan att det rent faktiskt funnits någon åtgärd med stöd av LVU anser förvaltningen att det i detta fall varit försvarbart att inhämta uppgifter ur de båda registren. I ärenden som rör sexuella övergrepp kan det inte uteslutas att åtgärder enligt LVU kan bli aktuella. Kontroll i register är en utredningsåtgärd och det skulle te sig märkligt om uppgifter av den aktuella naturen inte kan inhämtas på ett någotsånär tidigt stadie i en utredning om barns behov stöd och skydd.

Tyvärr har så här långt inte kunnat inhämtas någon klar uttalad ledning för att socialnämnden inte ska ha den möjligheten i just detta eller motsvarande sammanhang. JO har tidigare uttalat sig om lämpligheten av att socialnämnden inhämtar uppgifter ur dåvarande polisregistret i vårdnads- och umgängesärenden. JO har då påtalat att man i den typen av ärenden inte ska utgå från att föräldrar som har en tvist också skulle vara misskötsamma i brottsligt hänseende, varför rutinmässigt inhämtande av uppgifter registret inte bör ske. Så bör istället ske endast om nämnden under utredningen finner att registeruppgifter kan gynna utredningen.

JO begärde att Socialstyrelsen skulle komma in med ett yttrande i fråga om när ett ärende hos en socialnämnd avser åtgärder enligt LVU.

I ett yttrande anförde Socialstyrelsen bl.a. följande:

Socialnämnden har ett långtgående utredningsansvar angående barn och unga som kan vara i behov av skydd eller stöd. Om en utredning inleds ska den bedrivas i huvudsak enligt reglerna i 11 kap. 1-2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Socialstyrelsen har också beslutat om allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggningen av ärenden som gäller barn och unga.

Med en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende. Enligt 11 kap. 2 § SoL får nämnden konsultera sakkunniga och ta de kontakter som i övrigt behövs för att bedöma behovet av insatser i en utredning om barns behov av skydd eller stöd. Inhämtande av information på detta sätt är inte avhängigt av något samtycke från vårdnadshavaren. Utredningen ska dock bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte heller göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet, i en utredning om barns behov av skydd eller stöd får socialtjänsten även enligt 11 kap. 10 § tredje stycket SoL höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke.

Under loppet av en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL kan bedömningen av ärendet skifta beroende på vad som framkommer allt efter utredningens gång. Om utredningen visar att det finns ett behov av en insats och det även framkommer att vårdnadshavarna och/eller barnet/den unge inte samtycker till detta kan nämnden behöva överväga om det finns skäl för tvångsvård. I detta skede kan det bli aktuellt med åtgärder som syftar till att t.ex. förbereda ett beslut om omedelbart omhändertagande eller en ansökan om vård enligt LVU till förvaltningsrätten. En sådan åtgärd kan t.ex. vara att nämnden framställer om behov av offentligt biträde till förvaltningsrätten enligt 39 § LVU. En sådan skyldighet föreligger även om någon ansökan om vård enligt LVU ännu inte har gjorts till förvaltningsrätten. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, SOSFS 1997:15, framgår det att ett förordnande av offentligt biträde bör övervägas av nämnden så snart som möjligt när nämnden anser att vård utanför hemmet kan komma ifråga, och det inte står klart att vården kan ges med stöd av SoL.

Sammanfattningsvis finns det ingen tydlig gräns när ett ärende avser åtgärder enligt LVU. Utöver de olika beslut som en socialnämnd kan fatta enligt bestämmelserna i LVU bedömer dock Socialstyrelsen att ett ärende hos socialnämnden avser åtgärder enligt LVU när handläggningsåtgärder vidtas i ett skede i utredningen där tvångsvård övervägs.

Sveriges Kommuner och Landsting fick tillfälle att komma in med synpunkter.

I ett yttrande anförde Sveriges Kommuner och Landsting bl.a. följande:

### Bakgrund

Socialnämnden inledde utredning rörande CC med anledning av en anmälan från CC:s skola. Anmälan initierades då CC och andra barn hade utsatt

varandra för ett sexuellt gränsöverskridande beteende. Samma dag som utredningen inleddes hämtade socialnämnden in utdrag ur polisens belastnings- och misstankeregister rörande CC:s vårdnadshavare AA och BB.

### Bedömning

Socialnämnden får med stöd av 11 § 8 punkt d) förordningen (1999:1134) om belastningsregister begära uppgifter ur registret bl.a. i ärenden om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. När det gäller utdrag ur misstankeregistret finns en motsvarande bestämmelse i 4 § 9 punkt d) i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

När ett ärende hos socialnämnden ska anses övergå till att bli ett ärende enligt LVU är inte särskilt reglerat i lagstiftningen.

Det är inte enbart sådana åtgärder som vidtas vid ett ärendes slutbehandling som räknas som åtgärder i ett ärende med stöd av LVU. Redan under pågående utredning och innan beslut om en eventuell ansökan om vård fattats kan ett ärende vara att betrakta som ett ärende enligt LVU. Det är först efter det att utredningen är färdig som det slutligen går att bedöma om nämnden ska ansöka om vård med stöd av LVU. Nämnden måste fram till dess kunna hämta in uppgifter för att utreda om förutsättningar för vård föreligger. Så fort socialnämnden under pågående utredning bedömer att vård utanför hemmet kan komma ifråga och det inte står klart att vården går att genomföra med frivillighet bör det aktuella ärendet kunna betraktas som ett ärende enligt LVU. Åtgärder som då vidtas måste ses som åtgärder med stöd av LVU.

Åtgärder enligt LVU kan således ske både under pågående utredning, efter det att utredningen avslutats och när vården därefter fortgår. Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) framgår att med en åtgärd avses bl.a. att en orosanmälan inkommer och utredning öppnas, när beslut att inhämta uppgifter eller hålla samtal under pågående utredning fattas, samt när det fattas beslut att avsluta utredning och andra olika former av beslut under pågående LVU-vård.

Linköpings kommun har i svar till JO uppgett att nämnden i ärenden som det förevarande måste utreda vad som orsakar beteendet – om barnet själv är utsatt, om det handlar om omsorgssvikt eller om barnet har erfarenhet av våld inom familjen m.m. När anmälningar inkommer avseende sexuellt beteende hos barn är därmed bedömningen att det är nödvändigt att begära in uppgifter från misstanke- och belastningsregistret rörande vårdnadshavare som en del i utredningen för att kunna bedöma barnets behov av skydd och insatser. Enligt SKL:s mening har nämnden således kunnat redogöra för att det har funnits ett tydligt behov av informationen enligt 6 § lagen (1998:621) om misstankeregister och 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister. En begäran om att få ta del av uppgifter får enligt dessa bestämmelser endast göras om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Därutöver kan socialnämnden enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs vid en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Detta gäller oavsett om man bedömer att utredningen kommer innebära åtgärder med stöd av LVU eller SoL.

AA och BB fick tillfälle att kommentera Socialstyrelsens, Sveriges Kommuner och Landstings samt socialnämndens respektive yttrande. Socialnämnden fick del av Socialstyrelsens och Sveriges Kommuner och Landstings respektive yttrande.

I ett beslut den 9 februari 2018 anförde *stf JO Wiklund* följande.

## Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av det som genom t.ex. en anmälan har kommit till nämndens kännedom och som kan leda till någon åtgärd av nämnden. 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 ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet (11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Bestämmelserna om socialnämndens utredningsskyldighet gäller för en utredning som avser insatser för ett barn som grundar sig på frivillighet, men även för en utredning som kan komma att, eller redan från början är tänkt att, ligga till grund för en ansökan om vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. En utredning om ett barns behov av skydd eller stöd kan därmed omfatta en mängd frågor av skiftande karaktär. När en sådan utredning inleds behöver socialnämnden normalt upprätta en plan för hur utredningen är tänkt att bedrivas. Planeringen bör ske i nära samråd med barnets vårdnadshavare.

När en utredning bedrivs utan samtycke från barnets vårdnadshavare ska det framgå av dokumentationen i vilka avseenden den enskilde inte har samtyckt till att nämnden tar de kontakter som behövs (5 kap. 6 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd: Dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS [SOSFS 2014:5]). Enligt ett allmänt råd till bestämmelsen bör nämndens planering av utredningen dokumenteras och bl.a. omfatta vad som ska klargöras i utredningen. Om nya eller ändrade omständigheter uppstår under utredningen bör nämnden överväga om planeringen behöver ändras.

Vissa myndigheter, t.ex. Polismyndigheten, är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd (14 kap. 1 § tredje stycket SoL). När socialnämnden begär uppgifter med stöd av 14 kap. 1 § SoL är det den utlämnande myndigheten som ska pröva om uppgifterna omfattas av uppgiftsskyldigheten.

När det gäller utlämnande av uppgifter från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister finns dock särskilda bestämmelser.

Sekretess gäller i verksamheter som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgifter i registret. När det gäller utlämnande av en sådan uppgift gäller det som är föreskrivet i den lagen och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Av bestämmelsen följer att sekretessen för sådana register är absolut. Bestämmelsen motiveras av att det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än vad som är absolut nödvändigt. Därmed ligger det i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet gäller för insyn i registret (prop. 1997/98:97 s. 65). Uppgifter ur belastningsregistret kan alltså endast lämnas till en socialnämnd om det finns stöd för det i lagen om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

## SOCIALTJÄNST

I fråga om uppgifter som förekommer i bl.a. register som förs enligt lagen om misstankeregister gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 7 OSL). Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL hindrar inte att uppgifter om en enskild lämnas ut enligt vad som föreskrivs i bl.a. lagen (1998:621) om misstankeregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister (35 kap. 10 § första stycket 3 OSL).

Belastningsregistret innehåller uppgifter om den som bl.a. genom en dom har ålagts en påföljd för brott. Av 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister och 11 § första stycket 8 förordningen om belastningsregister följer att uppgifter ur registret ska lämnas ut om det begärs av en socialnämnd bl.a. i ärenden om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Misstankeregistret innehåller uppgifter om brottsmisstankar. När det gäller socialnämndens rätt att få uppgifter ur det registret finns det bestämmelser i 5 § första stycket 2 lagen om misstankeregister och 4 § 9 förordningen om misstankeregister. De bestämmelserna motsvarar bestämmelserna om socialnämndens rätt att få uppgifter ur belastningsregistret.

Om en socialnämnd har beslutat att hämta in en uppgift ur belastnings- eller misstankeregistret har Polismyndigheten inte någon möjlighet att pröva om socialnämnden verkligen behöver uppgiften. Mot den bakgrunden har det i de båda lagarna införts en behovs- och proportionalitetsprincip. Innan nämnden begär att få ta del av uppgifter ur registren ska nämnden i varje särskilt fall noga pröva behovet av informationen. En begäran om att få ta del av uppgifter får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen om misstankeregister).

### **Bedömning**

På grund av det som kom fram om de aktuella barnens lekar gjorde skolan en anmälan till socialtjänsten. Socialnämnden inledde en utredning för att klarlägga om något av barnen hade behov av skydd eller stöd från socialtjänstens sida. Så långt har jag inte någon invändning mot handläggningen.

Det ligger i sakens natur att socialnämnden och de som berörs av en utredning kan ha olika uppfattningar om bl.a. hur utredningen ska bedrivas och vilken betydelse som en uppgift ska tillmätas. Ytterst grundar sig de frågorna på en bedömning i det enskilda fallet. JO är återhållsam med att uttala sig i sådana frågor, och det finns inte skäl för mig att ta ställning till den saken här. Min granskning är i stället inriktad på nämndens beslut att hämta in uppgifter ur polisens misstanke- och belastningsregister om AA och BB.

I en utredning till skydd eller stöd för ett barn får nämnden, enligt de bestämmelser som jag har redogjort för, hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren när ärendet gäller åtgärder enligt LVU. Frågor om åtgärder enligt LVU kan aktualiseras redan när nämnden inleder en utredning. Det kan

också under en pågående utredning uppstå skäl för nämnden att överväga åtgärder enligt LVU, även om utredningen inte inledningsvis har omfattat en sådan fråga.

I remissvaret har nämnden redogjort för hur man har resonerat när det gäller behovet av att hämta in aktuella registerutdrag. Nämnden har bl.a. angett att det rent faktiskt inte funnits någon åtgärd med stöd av LVU i ärendet. Utifrån det som ärendet gällde kunde det dock enligt nämnden inte uteslutas att åtgärder enligt LVU kunde bli aktuella. Nämnden har därför ansett att det var försvarbart att hämta in uppgifterna.

Jag delar nämndens uppfattning att det i en utredning av sådana händelser som var aktuella här kan finnas skäl att undersöka vårdnadshavarnas förhållanden. Frågan är om detta kan ske genom att hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren.

Det finns inte några bestämmelser som tydliggör när en utredning enligt SoL övergår till att bli ett ärende om åtgärder enligt LVU. Mot den bakgrunden framstår det inte som helt klart när eller i vilket skede i en utredning som nämnden har möjlighet att hämta in uppgifter ur de aktuella registren. Enligt min mening gäller ett ärende åtgärder enligt LVU först när en sådan fråga har aktualiserats i en utredning, dvs. när nämnden rent faktiskt överväger ett ingripande enligt LVU. Jag delar Socialstyrelsens uppfattning att det t.ex. kan vara fallet när nämnden, inför ett beslut om omedelbart omhändertagande eller en ansökan om vård enligt LVU, anmäler behov av offentligt biträde till förvaltningsrätten.

Ett rutinmässigt inhämtande av uppgifter från belastnings- och misstankeregistret i sådana ärenden är dock inte acceptabelt. Uppgifterna får alltså hämtas in först om nämnden bedömer att de behövs för att nämnden ska kunna ta ställning i ärendet och det behovet väger tyngre än den olägenhet det innebär för den enskilde att uppgifterna tas in i utredningen.

Skolans anmälan till socialtjänsten grundade sig på att det hade kommit fram att CC och några andra barn vid flera tillfällen hade lekt lekar som innefattade ett sexuellt gränsöverskridande beteende. I anmälan gav skolan inte uttryck för någon annan oro för CC. Skolans uppfattning var att CC hade stöd från sina föräldrar, och i anmälan informerade man socialtjänsten om att föräldrarna hade en pågående kontakt med barn- och ungdomspsykiatri. CC:s familj var inte tidigare känd för socialtjänsten. Sammantaget fanns det, när utredningen inleddes, knappast någon omständighet som talade för att det kunde bli aktuellt att ge CC vård med stöd av LVU. Det framgår inte heller av den utredning som nämnden utförde att nämnden vid något tillfälle var ens i närheten av att överväga ett sådant ingripande. Det borde därför ha stått klart för nämnden att ärendet om CC inte gällde någon åtgärd enligt LVU.

Som jag har nämnt tidigare får socialnämnden hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren om ärendet rör åtgärder enligt LVU. Enbart det förhållandet att nämnden har inlett en utredning som rör ett barns behov av skydd eller stöd innebär emellertid inte att nämnden har rätt att begära uppgifter ur registren. Nämndens åtgärd att hämta in registerutdragen hade alltså inte stöd i författningarna. Nämnden får kritik för att den hämtade in uppgifterna.



## SOCIALTJÄNST

Som jag har konstaterat ovan är det en förutsättning för att nämnden ska få hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren att ärendet gäller åtgärder enligt LVU. Det är dock oklart när ett s.k. barnärende övergår från att vara ett ärende enligt SoL till att bli ett ärende om åtgärder enligt LVU. Frågan berörs inte i förarbetena till bestämmelserna. Socialstyrelsens handböcker på området ger inte heller någon vägledning i frågan.

I ett yttrande över betänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71) konstaterade jag att bestämmelsen om socialnämndens rätt att besluta om en läkarundersökning har knutits till att det finns ett ärende enligt LVU (32 § LVU och 14 kap. 3 § i betänkandets förslag till en ny LVU). Eftersom det varken i den nuvarande LVU eller i förslaget till nya LVU finns någon bestämmelse som anger när ett ärende enligt SoL övergår till att bli ett ärende enligt LVU påtalade jag att det finns behov av ett förtydligande i fråga om när nämnden får fatta ett beslut om läkarundersökning.

Enligt min mening tillåter de nuvarande bestämmelserna att en socialnämnd hämtar in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren först när en utredning har kommit till det skedet att nämnden rent faktiskt överväger en åtgärd med stöd av LVU, och nämnden efter en behovs- och proportionalitetsbedömning anser att uppgifterna är nödvändiga för att nämnden ska kunna ta ställning i ärendet. Det innebär att socialnämndens möjligheter att hämta in sådana uppgifter är begränsade. Jag finner inte anledning att nu ta ställning till om socialnämndens möjligheter i dessa avseenden bör utvidgas. Belastnings- och misstankeregistren innehåller dock uppgifter som är integritetskänsliga för den enskilde. Det bör därför inte råda någon tvekan om när förutsättningarna för en socialnämnd att ta del av uppgifterna är uppfyllda. Det är mot den bakgrunden angeläget att även reglerna om en socialnämnds möjlighet att hämta in uppgifter ur polisens belastnings- och misstankeregister förtydligas.

Med hänvisning till ovanstående får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av regleringen i de hänseenden som har berörts. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Socialdepartementet).

Ett ensamkommande barn uppgav att hon var 13 år och gift med en vuxen kusin. Fråga bl.a. om socialnämnden borde ha familjehemsplacerat flickan i kusinens familj

(Dnr 1556-2017)

**Beslutet i korthet:** En ensamkommande flicka kom till Sverige tillsammans med sin faster och fasterns familj. Migrationsverket anvisade flickan till Mönsterås kommun. Vid ankomsten till Sverige uppgav flickan att hon var 13 år och gift med sin kusin, en vuxen son i fasterns familj.

Socialnämnden inledde i januari 2016 en utredning om flickan. Socialnämnden försökte att hitta ett boende i samförstånd med flickan och flickans

gode man, men flickan gick inte med på att placeras i ett annat boende. Socialnämnden ansåg inte att det fanns grund för tvångsåtgärder enligt LVU och såg ingen annan utväg än att bevilja flickan bistånd enligt socialtjänstlagen i form av en familjehemsplacering hos fastern och fasterns man. Socialnämnden informerade flickan och familjen om vad som gäller för 13-åringar i Sverige och ställde vissa krav på familjen. Socialnämnden utsåg även en socialpedagog/behandlare som skulle ha kontakt med flickan och familjehemmet.

JO uttalar att barn som är under 15 år har behov av ett absolut skydd mot sexuella handlingar. Ett barn som inte har fyllt 15 år och som har en sexuell relation med en vuxen person utsätts för brott. Det har inte någon betydelse om barnet har deltagit frivilligt i de sexuella handlingarna.

En uppgift om att ett barn under 15 år är gift med eller har en äktenskapsliknande relation med t.ex. en son till de tilltänkta familjehemsföräldrarna är enligt JO en uppgift av sådan art att det framstår som olämpligt att placera barnet i det hemmet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. De eventuella skyddsfaktorer som finns i ett tilltänkt familjehem kan i ett sådant fall inte väga upp den risk som en placering i familjehemmet innebär för barnet.

JO konstaterar att socialnämndens uppgift att noga följa vården, och se till att ett barn som är placerat i ett familjehem har det bra, är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. Med anledning av de uppgifter som hade kommit fram om flickan var det enligt JO särskilt angeläget att placeringen av henne noggrant följdes upp och att socialtjänsten hade en tät och kontinuerlig kontakt med flickan och familjehemmet.

Enligt JO var det inte tillräckligt att överlåta insynen i flickans situation och familjehemmet till en socialpedagog/behandlare på det sätt som skedde.

I beslutet riktar JO kritik mot socialnämnden för att nämnden placerade flickan i familjehemmet trots att det hade kommit fram uppgifter om att flickan, som var under 15 år, var gift med en vuxen son till familjehemsföräldrarna. JO kritiserar även nämnden för att den inte har följt vården av flickan på ett godtagbart sätt. Sammantaget anser JO att bristerna i handläggningen är allvarliga.

## Bakgrund

AA kom till Sverige tillsammans med sin faster och fasterns familj. AA uppgav då att hon var 13 år gammal och att hon var gift med sin kusin, en vuxen son i fasterns familj. Migrationsverket anvisade AA som ett ensamkommande barn till Mönsterås kommun.

Socialnämnden i Mönsterås kommun inledde i januari 2016 en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om AA. Under utredningstiden bodde AA tillsammans med sin faster på ett anläggningsboende. Socialnämnden gjorde ett flertal försök att i samförstånd med AA och AA:s gode man hitta ett annat boende till henne, men AA var bestämd med att hon ville bo hos sin faster.

## SOCIALTJÄNST

Vid samtal med utredarna tog AA tillbaka uppgiften om att hon var gift och uppgav att hennes riktiga ålder när hon kom till Sverige var 15 år. Socialnämnden informerade AA och familjen om vad som gäller för 13-åringar i Sverige och ställde även krav på att kusinen inte fick bo tillsammans med familjen på anläggningsboendet. I april 2016 flyttade familjen till en egen lägenhet. Utredningen avslutades i maj 2016. Efter avslutad utredning beviljade socialnämnden AA bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i form av en familjehemsplacering hos fastern och fasterns man.

I september 2016 fick nämnden kännedom om att AA var gravid. AA uppgav då att hon och kusinen hade gift sig innan AA kom till Sverige. Uppgifterna ledde till att socialnämnden inledde en ny utredning. AA omhändertogs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52), LVU, och socialnämnden ansökte hos förvaltningsrätten om att AA skulle ges vård med stöd av LVU. I en dom avslag förvaltningsrätten socialnämndens ansökan.

### Anmälan

I en anmälan till JO i mars 2017 ifrågasatte BB hur Socialnämnden i Mönsterås kommun hade hanterat ärendet om AA.

### Utredning

JO hämtade in vissa journalhandlingar från individ- och familjeomsorgen i Mönsterås kommun. Sedan begärde JO att socialnämnden skulle yttra sig över det som BB hade anfört i anmälan och besvara några specifika frågor som JO ställde till nämnden.

I ett yttrande i maj 2017 anförde nämnden bl.a. följande:

**1. Vilka åtgärder vidtog nämnden för att utreda förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningar för att AA skulle få god vård i det aktuella familjehemmet? Vilka överväganden gjorde nämnden i frågan om familjehemmet kunde erbjuda AA en trygg och säker miljö? Gjorde nämnden någon riskbedömning med anledning av uppgiften om att AA var gift med en son till familjehemsföräldrarna?**

AA kom till Mönsterås kommun 25 januari 2016. Hon kom med sin faster, hennes man och deras barn. Varav en kusin på 20 år som man uppgivit att AA var gift med.

Den 25 januari inkommer anmälan till socialtjänsten om att AA kom till Sverige utan vårdnadshavare, alltså som ensamkommande flyktingbarn. Redan den 26 januari 2016 görs ett första hembesök hos AA och familjen, samtidigt som utredning inleds. Vid detta besök informerar också socialtjänsten tydligt om att i Sverige är det olagligt för en 13-åring att vara gift och att ha en sexuell relation. Familjen och AA uppger då att AA inte alls är gift med sin 20-åriga kusin utan att man uppgivit det för att inte riskera att splittras vid ankomst till Sverige.

Efter detta besök görs ett flertal täta besök hos familjen och AA samt att AA och god man kommer till socialtjänstens kontor. Vid flera tillfällen informerar socialsekreterare om att det inte är lagligt att en 13-åring är gift i Sverige och varje gång nekar man till att AA är gift med sin 20-åriga kusin. Socialsekreterare informerar också om att AA kan bo hos sin faster under utredningstiden i avvaktan på vad utredningen säger. Socialtjänsten ställer

också krav på att fasterns och mannens 20-åriga son inte kan bo ihop med AA och familjen. 20-åringen är egentligen anvisad till annat boende i kommunen och hänvisas till att vistas där. Familjen lovar vid upprepade tillfällen att vuxna sonen bor på annan adress. 20-åringen registrerar sig även på en adress på annan ort.

Försök görs att motivera AA att flytta till ett boende för ensamkommande flickor. AA är dock tydlig med att om hon måste bo där vill hon inte leva längre. Hon vill bo ihop med sin faster och hennes familj. Socialsekreterare har kontakt med föreståndare på anläggningsboendet för att få information om 20-åringen trots socialtjänstens krav skulle bo hos AA och fasterns familj. I början av april 2016 får socialtjänsten kännedom om att 20-åringen setts vistas hos AA och familjen. Kontakt tas med familjen och socialsekreterare påpekar återigen att kravet för att AA ska kunna bo med sin faster är att 20-åringen inte bor hos dem. Några dagar senare har familjen ordnat sig ett nytt boende på Migrationsverkets anläggningsboende i [...]. Familjen får då en egen lägenhet. Här finns mindre möjligheter för socialtjänsten att se till så att AA har det bra.

Dagen efter att familjen flyttar görs hembesök i nya boendet. Familjen uppger att 20-åringen inte ska bo där och att AA och han inte är gifta. Socialtjänstens krav är alltså att om AA ska bo med familjen får den 20-åriga sonen inte bo med familjen.

Utredningen avslutas här med insats från socialpedagog som ska jobba i hemmet med AA och familjen.

Trots upprepade möten, riskbedömningar, information till familjen och täta besök framkommer dock i september 2016 att AA är gravid med 20-åringen. Då tillstår de också att de är gifta.

Sammanfattningsvis har socialtjänsten gjort kontinuerliga avstämningar i familjehemmet, kontinuerligt påmint om vad som gäller för 13-åringar i Sverige och vid flera tillfällen träffat AA och pratat med henne om hennes rättigheter och hur hon ser på sin situation. Försök till omplacering har gjorts med. Då AA inte vill medverka till omplacering görs bedömningen att tillsyn i familjehemmet är den minst bästa lösningen för AA.

## **2. Hur har nämnden samverkat med AA:s gode man? Lämnade den gode mannen sitt samtycke till en placering av AA i familjehemmet?**

Socialtjänsten har haft tät kontakt med god man under hela processen. God man och socialtjänst har hela tiden varit tveksamma till AA:s placering i familjehemmet. AA har dock inte gått med på någon annan placering. Vid försök att prata om eller föreslå annat boende har AA agerat ut på olika sätt. Frivillig omplacering har alltså inte kunnat genomföras. Med den kunskapen bedömde god man och socialsekreterare att flytta AA från familjehemmet mot hennes vilja gav för stora negativa konsekvenser för AA. Samtidigt hade vi hela tiden uppföljning och utvärdering av boendesituationen.

## **3. Hur följde nämnden upp AA:s situation i tiden efter att utredningen hade avslutats? Vilka kontakter hade nämnden med AA under perioden den 30 maj 2016 – 11 oktober 2016? Vidtog nämnden några andra åtgärder under den tidsperioden?**

Nämnden beslutade om insats i form av socialpedagog/behandlare som kontinuerligt hade insatser i hemmet hos AA. Under sommaren är det i huvudsak insats från socialpedagog som kontakten från socialtjänstens sida består i. Utifrån upprepade löften från familjehemmet, AA och 20-åringen att det unga paret inte var gifta och att 20-åringen inte skulle bo i lägenheten hos AA bedömde socialtjänsten att insatsen skulle vara tillräcklig under en period.

#### 4. Finns det i dagsläget någon pågående placering eller annan insats för AA med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453)?

Beslut om placering på utredningshem finns men AA vägrar att gå med på den placeringen. Socialtjänsten har då beslutat om utredning i hemmet där AA nu vistas. Utredningen pågår i nuläget.

JO begärde att individ- och familjeomsorgen skulle komma in med kompletterande upplysningar när det gällde socialpedagogens/behandlarens uppdrag och vilka kontakter som denne hade haft med AA och familjehemmet under perioden den 30 maj–11 oktober 2016 samt en redogörelse för om socialpedagogen/behandlaren lämnade någon information till nämnden medan uppdraget pågick, och vad som i så fall kom fram.

I skriftliga upplysningar den 26 juni 2017, som hade undertecknats av avdelningschef CC, anförde individ- och familjeomsorgen bl.a. följande:

Under våren 2016 delades socialtjänstens barn- och ungdomsgrupp upp i två enheter: En grupp som jobbar med barn 0 – 13 år och en grupp som jobbar med ungdomar 13 – 21 år. I samband med den här uppdelningen lämnades AA:s ärende över till ungdomsgruppen från handläggare som arbetar i barngruppen. Tidigare handläggare har försökt att på frivillig väg omplacera AA till mer lämpliga former av boende än hos sin faster och hennes man. Försöken misslyckas då AA vägrar att flytta. Grund för tvångsåtgärder föreligger inte varpå handläggare bedömer att den enda möjlighet vi har är att stadigvarande placera AA hos sin faster och hennes man. Detta beslut tar också socialnämnden.

Enligt dokumentationen från tidigare handläggare lämnas ärendet samt information om socialtjänstens oro över om familjehemmet kan tillgodose AA:s behov över från barngruppen till ungdomsgruppen. Tidigare handläggare lämnar information om att socialtjänsten anser att ytterligare insatser behövs för att säkerställa AA:s trygghet. Tidigare handläggare ger muntligt uppdrag till socialpedagog, vilken tjänstgör på Migrationsverkets anläggningsboende, att göra tillsyn i hemmet hos AA. Tillsyn genomförs oregistrerat då det är så socialtjänstens förebyggande informationsarbete på anläggningsboendet genomförs. Till dess att det eventuellt framkommer något som föranleder att utredning inleds.

När utredningen avslutas av handläggare i barngruppen skriver handläggare i utredningen/motivering till förslag till beslut om placering att AA inte får alla sina behov tillgodosedda på ett tillfredsställande sätt i nätverks-hemmet men att de brister som förelåg i omsorgen eventuellt kunde vägas upp med extra stöd från socialtjänsten.

Ansvarig arbetsledare på ungdomsenheten anser inte att det föreligger skäl att öppna ny utredning med hänvisning till nämndens beslut om stadigvarande placering i familjehemmet. Vid besöken i AA:s familjehem framkommer inget oroväckande som föranleder oro från socialtjänstens sida.

Den 14 september kommer AA och god man på besök på socialtjänsten för att genomföra övervägande för placering i familjehemmet. Den 23 september inkommer en anonym anmälan som gör att socialtjänsten öppnar en ny utredning den 30 september.

I ett beslut den 20 december 2017 anförde *stf JO Wiklund* följande.

## Bedömning

### JO:s granskning

Socialnämndens handläggning av ärendet om AA väcker flera frågor. Jag har begränsat min granskning till nämndens beslut om placering av AA i familjehemmet och uppföljningen av vården av AA fram till dess att nämnden inledde en ny utredning den 30 september 2016.

### Allmänna utgångspunkter

När ett ensamkommande barn har kommit till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ansvara för omhändertagandet av barnet. Anvisningskommunen har därmed det yttersta ansvaret för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver (3 § lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m.fl. och 2 a kap. 1 § SoL).

Vid handläggningen av ärenden som rör ensamkommande barn ska nämnden tillämpa bestämmelserna i socialtjänstlagen om utredning och placering m.m. Det följer av den s.k. normaliseringsprincipen som innebär att samma regler ska gälla för alla barn som vistas i landet (se prop. 2005/06:46 s. 41).

En god man för ett ensamkommande barn likställs med en vårdnadshavare och har samma befogenheter som en sådan. Den gode mannen ska därmed ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Barnets gode man har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnet, såväl personliga som ekonomiska och rättsliga (2 § lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn och prop. 2004/05:136 s. 29 och 30). Insatser enligt SoL kräver alltså samtycke från barnets gode man och – om ett barn har fyllt 15 år – från barnet. Den gode mannen har därmed möjlighet att utöva ett avgörande inflytande över frågan om bl.a. barnets boende.

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet (5 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ska se till att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i t.ex. ett familjehem. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård (6 kap. 1 § SoL).

Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid alla beslut och andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § SoL).

När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet enligt 1 kap. 2 § SoL ska dock alltid beaktas (6 kap. 5 § SoL). Ett beslut om att placera barnet hos en anhörig eller annan närstående benämns ofta nätverksplacering eller anhörigplacering. Det finns även situationer då ett barn bor hos en familj i Sverige efter en överenskommelse med en ställföreträdare för barnet, s.k. privatplacering.

## SOCIALTJÄNST

Ett barn får inte tas emot i ett enskilt hem utan att socialnämnden har lämnat medgivande till det eller har beslutat om vård. Socialnämnden får inte lämna ett medgivande eller fatta ett beslut om vård utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård där är utredda av en socialnämnd (6 kap. 6 § SoL).

Socialnämndens medgivande tar sikte på s.k. privatplaceringar medan beslut om vård avser situationer då familjehemsplacering sker efter socialnämndens beslut.

Vid utredningen ska socialnämnden bedöma hemmets allmänna förutsättningar för att erbjuda barn vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet. Nämnden ska dessutom bedöma om hemmet har förutsättningar för att tillgodose det tilltänkta barnets specifika behov. Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma förekomsten av våld mot närstående, annan brottslighet, missbruk eller andra omständigheter i det tilltänkta familjehemmet som kan äventyra ett barns eller en ung persons trygghet och säkerhet (4 kap. 1 och 2 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd: Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende [SOSFS 2012:11]).

Hemmets lämplighet ska bedömas genom en sammanvägning av det som har kommit fram i utredningen. Bedömningen och de uppgifter som ligger till grund för denna ska tillsammans med övriga fakta om familjen sammanställas i en familjehemsutredning (4 kap. 8 § SOSFS 2012:11).

Utredningsskyldigheten gäller för alla former av placeringar i enskilda hem. Samma krav på utredningens omfattning och kvalitet ska alltså ställas oavsett om det är fråga om en privatplacering, nätverksplacering, placering i ett konsulentstött familjehem eller en ”vanlig” familjehemsplacering.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att noga följa vården av de barn och ungdomar som vårdas i bl.a. ett familjehem (6 kap. 7 b § SoL).

### **Uppgiften om AA:s ålder**

Vid ankomsten till Sverige uppgav AA att hon var 13 år. I asylprocessen registrerade Migrationsverket den ålder som AA hade uppgett. I samtal med socialtjänstens utredare uppgav AA att hennes ålder var 15 år när hon kom till Sverige.

När det gäller frågan om åldersbedömning vill jag framhålla att varje myndighet måste göra en egen bedömning av ett ensamkommande asylsökande barns ålder inom ramen för sin verksamhet och utifrån det regelverk som styr denna om det inte finns någon särskild reglering om annat. I praktiken har dock Migrationsverkets beslut om ålder ofta stor betydelse vid den åldersbedömning som den andra myndigheten själv ska göra (jämför propositionen Åldersbedömning tidigare i asylprocessen [prop. 2016/17:121 s. 13] och 12 kap. 2 § regeringsformen samt JO 2017/18 s. 332, ärende med dnr 5565-2016).

I detta fall verkar socialnämnden inte ha gjort någon egen bedömning av AA:s ålder. Det innebär att nämnden alltså hade att utgå från att hon var 13 år när ärendet inleddes.

### **Socialnämnden borde inte ha placerat AA i familjehemmet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen**

Uppgifter om att ett barn under 15 år är gift med en vuxen person måste naturligtvis utredas omsorgsfullt av socialnämnden. Ett barn som inte har fyllt 15 år och som har en sexuell relation med en vuxen person utsätts för brott (6 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken).

Utgångspunkten är att barn under 15 år har behov av ett absolut skydd mot sexuella handlingar. Det har alltså inte någon betydelse om barnet har deltagit frivilligt i de sexuella handlingarna (prop. 2004/05:45 s. 21 och 22).

JO brukar som regel vara försiktig med att uttala sig om de bedömningar som en nämnd har gjort. Det som har kommit fram i ärendet om AA ger mig dock anledning att uttala följande:

Redan när Migrationsverket anvisade AA till Mönsterås kommun fick nämnden information om att AA var gift med sin kusin, en vuxen son till fastern. Uppgiften ledde till oro för AA:s förhållanden. Under utredningen tog AA och fastern tillbaka uppgifterna om äktenskapet. Enligt en journalanteckning som jag har tagit del av gav utredarna uttryck för att de inte upplevde uppgifterna som trovärdiga. I remissvaret har socialnämnden uppgett att nämnden vid upprepade tillfällen informerade familjen om vad som gäller för 13-åringar i Sverige och att nämnden ställde krav på att AA:s kusin inte fick bo tillsammans med familjen. Under utredningstiden kom det dock fram uppgifter om att mannen ändå hade vistats hos familjen. Nämnden har även redogjort för att förutsättningarna för att se till att AA hade det bra i boendet blev sämre när familjen flyttade till ett annat boende.

Nämnden gjorde bedömningen att det inte gick att genomföra en omplacering mot AA:s vilja. Utredningen avslutades ”med insats från socialpedagog som ska jobba i hemmet med AA och familjen”. I en komplettering till yttrandet har förvaltningen uppgett att det inte fanns grund för någon tvångsåtgärd och att man inte såg någon annan möjlighet än att stadigvarande placera AA i familjehemmet hos sin faster och fasterns man.

Jag har förståelse för att nämnden ställdes inför en svår situation när man gjorde bedömningen att det inte gick att hitta en boendelösning på frivillig väg och när man inte heller ansåg att det fanns grund för tvångsåtgärder enligt LVU. En socialnämnd kan dock inte erbjuda andra insatser än sådana som nämnden bedömer kan tillgodose barnets behov på ett lämpligt sätt. Varken barnet eller den gode mannen har någon obegränsad frihet att välja vård- eller boendeform eller var placeringen närmare ska ske (jämför prop. 1979/80:1 s. 185 och prop. 2000/01:80 s. 91).

Ett nätverkshem ska, som jag har anförut ovan, utredas på samma sätt som andra familjehem. En socialnämnd ställs generellt inför svåra avväganden när det kan bli aktuellt att placera ett barn i ett nätverkshem där familjehemsföräldrarna själva är asylsökande. Det ställer höga krav på familjehemsutredningen, och varje hem måste utredas noga för att socialnämnden ska kunna säkerställa att familjen kan tillgodose barnets behov och rättigheter. Inför det slutliga ställningstagandet ska nämnden göra en sammanvägd bedömning av förhållandena i det tilltänkta familjehemmet och förutsättningarna för att ge barnet vård där.



I det aktuella fallet fanns det omständigheter som talade för en placering av AA i det tilltänkta familjehemmet såsom att familjen hade god kännedom om henne och att AA kände en anknytning till och trygghet hos familjen. AA uttryckte även ett starkt önskemål om att få bo i det aktuella hemmet. Sådana omständigheter kan vid en sammanvägning av det som har kommit fram i en utredning om familjehemmet ofta leda till bedömningen att det är till barnets bästa att placeras där, trots att det har kommit fram vissa andra brister i det tilltänkta familjehemmets förmåga att uppfylla de åtaganden som ett uppdrag som familjehem innebär.

Ett barn som är under 15 år har behov av ett absolut skydd mot sexuella handlingar. En uppgift om att ett barn under 15 år är gift med eller har en äktenskapsliknande relation till t.ex. en son i ett tilltänkt familjehem är enligt min mening en uppgift av sådan art att det framstår som olämpligt med en placering av barnet i det hemmet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. De eventuella skyddsfaktorer som finns i familjehemmet kan i ett sådant fall inte väga upp den risk som en placering i familjehemmet innebär för barnet. En annan sak är att familjen i många fall ändå kan och bör kvarstå som viktiga personer för barnet.

I detta fall hade AA uppgett att hon var gift med en vuxen son till de tilltänkta familjehemsföräldrarna. Hon tog sedan tillbaka uppgifterna men nämnden bedömde inte de senare uppgifterna som trovärdiga. Socialnämnden fick även information om att den aktuella mannen hade vistats i familjehemmets boende. De uppgifter som kom fram var enligt min mening sådana att socialnämnden inte borde ha erbjudit AA en placering i familjehemmet enligt socialtjänstlagen. Nämndens åtgärder att informera familjehemmet om de regler som gäller för 13-åringar i Sverige och krav på att mannen som AA hade uppgett sig vara gift med inte fick bo tillsammans med familjen var i det sammanhanget inte tillräckliga.

Nämnden får kritik för att den placerade AA i familjehemmet trots att det hade kommit fram uppgifter om att hon var gift med en son till familjehemsföräldrarna.

#### **Socialnämnden har brutit i sitt ansvar att följa upp AA:s förhållanden i familjehemmet**

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn som vistas i bl.a. ett familjehem. Nämnden ska noga följa vården av barnet. Uppföljningen sker framför allt genom regelbundna besök i familjehemmet och genom samtal med barnet och familjehemsföräldrarna. När det gäller ensamkommande barn är samtal med den gode mannen givetvis av stor vikt. Under uppföljningen ska nämnden särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång och relationer till anhöriga och andra närstående (6 kap. 7 b § SoL). Nämnden ska vara uppmärksam på om det finns behov av ändrade eller utökade insatser som kan medföra att det krävs en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (Socialstyrelsens allmänna råd: Handläggning av ärenden som gäller barn och unga [SOSFS 2014:6 s. 6]).

Att noga följa vården och se till att ett barn som är placerat i ett familjehem har det bra är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. För att nämnden ska

kunna fullgöra sitt ansvar för att ett barn växer upp under trygga förhållanden krävs som regel en tät och kontinuerlig kontakt med barnet samt regelbundna besök där barnet vistas. Arbetet med att följa en placering måste givetvis anpassas efter förhållandena i det enskilda fallet. Genom uppföljningen ska socialtjänsten bl.a. säkerställa att vården är rättssäker och trygg.

I remissvaret har nämnden uppgett att AA hade en pågående insats i form av en socialpedagog/behandlare och att det under sommaren i huvudsak var denne som hade kontakt med AA och familjen. Nämnden gjorde bedömningen att den kontakten var tillräcklig.

Mot bakgrund av det som hade kommit fram om AA och hennes relation till familjehemsföräldrarnas son var det naturligtvis särskilt angeläget att placeringen av AA noggrant följdes upp och att socialtjänsten hade en tät och kontinuerlig kontakt med AA och familjehemmet. Jag anser därför att det inte var tillräckligt att överlåta insynen i AA:s situation och familjehemmet till en socialpedagog/behandlare på det sätt som skedde. Nämnden har därmed inte på ett godtagbart sätt följt AA:s situation i familjehemmet. För den bristen förtjänar nämnden kritik.

#### **Avslutande synpunkter**

Jag riktar i detta beslut kritik mot Socialnämnden i Mönsterås kommun för att nämnden placerade AA i familjehemmet trots att det hade kommit fram uppgifter om att AA, som var under 15 år, var gift med en vuxen son till familjehemsföräldrarna. Jag kritiserar även socialnämnden för att den inte har följt vården av AA på ett godtagbart sätt. Sammantaget är bristerna i handläggningen allvarliga.

Jag noterar att AA numera har fyllt 15 år. Insatser med stöd av socialtjänstlagen för ett ensamkommande barn som har fyllt 15 år kräver samtycke av både barnet och den gode mannen. AA har även uppnått åldern för sexuell självbestämmande. Det skyddsbehov som finns när det gäller barn som är under 15 år gör sig därför inte längre lika starkt gällande (jämför JO 2016/17 s. 484, dnr 394-2016).

Om nämnden bedömer att ett enskilt hem inte är lämpligt som familjehem ska en placering i det hemmet inte ske med stöd av bestämmelserna i SoL. Om det inte går att komma överens om ett lämpligt boende för barnet saknas därför förutsättningar för att placera barnet på frivillig grund. Det kan därmed uppstå en situation där det inte går att placera barnet med stöd av SoL och där det inte heller finns grund för tvångsåtgärder enligt LVU. Socialtjänsten har dock, utifrån sitt ansvar för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver, ett fortsatt ansvar för barnet (5 kap. 1 § SoL). Hur det kravet ska tillgodoses varierar naturligtvis från fall till fall, och jag är medveten om att detta inte är en enkel uppgift för socialtjänsten.

Socialstyrelsen överlämnade den 30 november 2017 en rapport till regeringen: Barn som kommer till Sverige och uppges vara gifta. Rapporten bygger bl.a. på intervjuer med socialsekreterare och deras chefer. Det har under arbetet med rapporten kommit fram att kommunerna önskar mer stöd i hur de ska handlägga ärenden som gäller barn som kommer till Sverige och uppger sig vara

## SOCIALTJÄNST

gifta. Socialstyrelsen har därför beslutat att ta fram en vägledning i syfte att förtydliga regelverket och tydliggöra vad socialtjänsten behöver ta hänsyn till vid handläggningen av sådana ärenden. Enligt Socialstyrelsen ska vägledningen vara klar under första kvartalet 2018 (läs mer på Socialstyrelsens webbplats [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)).

Jag ser positivt på att det tas fram en vägledning på området. Det är min förhoppning att en sådan vägledning ska underlätta kommunernas handläggning av dessa ärenden och att den ska bli ett gott stöd vid framtagandet av egna interna handläggningsrutiner.

### Fråga om en stadsdelsnämnd haft rätt att utan samtycke från den enskilde genomgå den träningslägenhet nämnden beviljat honom

(Dnr 7179-2016)

**Beslutet i korthet:** En stadsdelsnämnd beviljade en man bistånd i form av boende i en s.k. träningslägenhet. Nämnden och mannen ingick ett hyreskontrakt som gällde lägenheten. Till följd av svårigheter med att hålla den här boendeformen drogfri förändrades verksamheten bl.a. på så sätt att personalen skulle göra tillsynsbesök i de uthyrda lägenheterna om det fanns indikationer på att det förekom droger där. Nämnden genomskötte därefter mannens bostad för att kontrollera om det fanns narkotika i hans lägenhet.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad. Nämndens genomskökning av bostaden utgjorde ett intrång av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Begränsningar i skyddet får göras genom lag. Det finns dock inget lagstöd för den typ av genomskökning som nämnden genomförde.

Grundlagsskyddet gäller endast påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd från myndighetens sida, t.ex. en genomskökning av bostaden, som annars skulle ha utgjort ett brott mot bestämmelsen i RF. I det aktuella ärendet saknades dock ett sådant samtycke.

Nämnden får allvarlig kritik för att den i strid med regeringsformens bestämmelser genomskötte träningslägenheten.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Farsta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Han uppgav bl.a. att personal från kommunen utan lov hade varit inne i det rum som han hyrde av nämnden. Av anmälan framgick att AA polis-anmält händelsen.

### Utredning

Av handlingar som JO hämtade in från Polismyndigheten framgick att förundersökningen som inleddes med anledning av AA:s anmälan hade lagts ned.

AA har lämnat in mejlkorrespondens mellan honom och förvaltningen till JO av vilken det bl.a. framgår att personalen vid boendet var av uppfattningen att AA var informerad om att kontroller kunde ske i boendet och att det var ett villkor för att flytta in.

JO hämtade in AA:s beslut om bistånd i form av boende och AA:s hyreskontrakt samt begärde att Farsta stadsdelsnämnd skulle yttra sig över AA:s anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna bl.a. utifrån regeringsformens krav på lagstöd för påtvingade intrång såsom husrannsakan (2 kap. 6 och 20 §§ RF) och hyreslagens tvingade bestämmelse om att en hyresvärd inte utan vidare har rätt att få tillträde till en lägenhet (se 12 kap. 26 § i förhållande till 1 § femte stycket jordabalken).

I sitt remissvar anförde stadsdelsnämnden bl.a. följande:

### Ärendet

Boendet Farstasteget var ett stödboende som startades av förvaltningen under 2008 och avvecklades 28 februari 2017. Målgruppen var personer med missbruksproblem och behov av socialt och praktiskt stöd. Stödet utfördes av boendestödjare och boendeformen var träningslägenheter. Insatsen var ett bistånd enligt 4 kapitlet 1 § socialtjänstlagen.

AA har under perioden 7 april 2015 till 31 juli 2016 bott vid stödboendet. AA:s anmälan gäller ett tillsynsbesök i hans lägenhet den 15 juni 2016 vid stödboendet som personalen genomförde då han inte var hemma.

Farstasteget var bemannat dagtid måndag - fredag vilket ställde höga krav på den boendes egen motivation att avhålla sig från droger och missbruk. För att denna verksamhet skulle vara möjlig att driva rådde totalförbud när det gällde intag av droger och droganvändning. Detta var något som varje person som flyttade in i boendet informerades om såväl skriftligt som muntligt.

Under 2015 genomfördes förändringar i verksamheten, en av förändringarna innebar att förstärka kontroll och tillsyn i boendet. Bland annat skulle personalen göra tillsynsbesök i lägenheterna om indikationer fanns om att det förekom droger. Förändringarna initierades efter att det en längre tid funnits svårigheter med att hålla boendet drogfritt.

Vid det aktuella tillfället den 15 juni hade personalen fått kännedom om att det kunde finnas narkotika i AA:s lägenhet och att det var skälet till att personalen gjorde tillsynsbesök i AA:s lägenhet. Vid besöket genomfördes en begränsad genomsökning av lägenheten för att kontrollera om det fanns narkotika.

### Förvaltningens synpunkter och förslag

Stödboendet Farstasteget startades av förvaltningen som ett internt projekt 2008. Boendet var en del i en vårdkedja inom nämndens öppenvård för missbrukare. År 2012 blev det en permanent verksamhet. De som beviljades denna insats var vuxna personer över 20 år med missbruksproblematik och motivation att fullgöra en rehabilitering för att bli drogfria. Stödboendet hade vid starten 11 lägenheter som fanns samlade i en fastighet vid Farstavägen. Förvaltningen blockförhyrde lägenheterna av Stockholms hotellhem i staden (SHIS). Allteftersom utökades antalet lägenheter, som mest bestod boendet av 33 lägenheter.

För den person som flyttade in i boendet upprättades dels en individuell vårdplan och dels ett andrahandskontrakt gällande träningslägenheten. Personal fanns dagtid måndag till fredag vid boendet för att ge socialt och praktiskt stöd enligt gällande vårdplan.

## SOCIALTJÄNST

Under 2014 började problem återkommande förekomma vid boendet i form av droger och droganvändning i träningslägenheterna och som följd av detta inträffade stölder, brandincidenter, skadegörelser, allvarliga sjukdomsfall med mera. Därmed uppstod svårigheter att bedriva en verksamhet med kvalitet och trygghet för de boende.

Problemen vid boendet blev så omfattande och akuta att förvaltningen bedömde att det var nödvändigt att endera avveckla boendet eller göra genomgripande förändringar för att det skulle vara möjligt att kunna fortsätta att driva ett tryggt boende med kvalitet.

Förvaltningen valde att genomföra förändringar, dels att upprätta en plan för att reducera antalet lägenheter, dels utforma snävare kriterier avseende vilken målgrupp som skulle beviljas insatsen och dels snabbt öka kontroll och tillsynsinsatserna i boendet.

Gällande den ökade tillsynen och striktare kontrollen upprättades snabbt ett antal åtgärder, bland annat att det skulle genomföras tillsyn i lägenheterna om det fanns indikationer om att det förekom droger i lägenheten.

I denna förändringsprocess, som med nödvändighet gjordes mycket skyndsamt, togs dock vid valet av tillsynsåtgärder inte tillräcklig hänsyn till att det rådde ett hyresförhållande mellan den boende och nämnden och att hyreslagens regler då måste tillämpas. Förvaltningen beklagar detta. Med den vetskap som förvaltningen har idag står det klart att tillsynen i lägenheterna inte skulle ha genomförts då det inte fanns samtycke från den boende i träningslägenheten.

Förvaltningen medger att det brustit i rutiner och kunskap om regelsystemet då hyreslagen inte följts. Förvaltningen har inte beaktat hyreslagens regler och har istället agerat utifrån att det var fråga om ett offentligrättsligt beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och att det inom ramen för detta var möjligt att göra tillsyn i lägenheterna utan samtycke från den boende.

Förvaltningen och ledningen för verksamheten, skulle inför starten av stödboendet, klart tydliggjort vilken form av boende som Farstasteget skulle utgöra. I och med att förvaltningen valde att upplåta lägenheterna med ett hyresavtal och ta ut en hyrskostnad av den boende, gäller hyreslagstiftningens regler och därmed begränsas möjligheterna att utöva tillsyn och kontroll i de boendes lägenheter. Hade detta tydliggjorts så skulle inte åtgärderna om tillsyn i lägenheterna vidtagits.

Stödboendet Farstasteget är idag avvecklat. Förvaltningen har dock tillgång till träningslägenheter i olika fastigheter i stadsdelsområdet som beviljas personer som genomgår rehabilitering från missbruk och psykisk ohälsa. Med erfarenheterna från Farstasteget kommer förvaltningen att se över arbetssätt och handläggning av träningslägenheterna för att försäkra sig att de överensstämmer med lagstiftningen.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Bistånd i form av boende**

Insatser inom socialtjänsten ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörj-

ningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Det finns inget stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har man dock ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130). Det är alltså möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av boende.

#### **Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.**

En myndighet får inte utan vidare gå in i den enskildes bostad. Bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § RF. Av bestämmelsen framgår att varje medborgare är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång gentemot det allmänna. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Begränsningar i skyddet får göras genom lag (2 kap. 20 § RF). Det krävs alltså lagstöd för att en myndighet ska ha rätt att gå in i den enskildes bostad.

#### **Samtycke**

Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (se prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det finns alltså i vissa fall en möjlighet för socialnämnden att efter samtycke från den enskilde få komma in i dennes bostad. JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). JO uttalade att samtycket måste vara reellt för att kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att den enskilde "tvingas" att lämna ett samtycke.

I JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012, hade en kommun beviljat den enskilde bistånd i form av boende och även ingått ett hyreskontrakt med den enskilde om boende på ett kommunalt korttidsboende. Av hyreskontraktet framgick att personalen hade rätt att undersöka de boendes rum. JO uttalade i beslutet bl.a. följande:

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på "verklig" frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan "tvingas" acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

### Hyreslagens tvingande bestämmelser

Om en kommunal nämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan parterna. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, kan då tillämpas på hyresförhållandet.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB). Hyresgästen disponerar ensam bostaden. Hyresvärden har dock rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada (12 kap. 26 § JB). Det ska alltså vara fråga om brådskande åtgärder. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till bostaden än vad bestämmelsen föreskriver är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är alltså inte möjligt att ta in ett sådant villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot hyresgästen.

### Bedömning

Av utredningen i ärendet framkommer det att verksamheten på stödboendet Farstasteget riktade sig till personer med missbruksproblem som var i behov av socialt och praktiskt stöd. Stödet utfördes av boendestödare och boendeformen var träningslägenheter. Boendet grundade sig på ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid inflyttningen till boendet upprättades ett andrahandskontrakt mellan stadsdelsnämnden och den enskilde.

Den undersökning som personalen på stödboendet genomförde i AA:s bostad var av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § RF. Någon bestämmelse som gav personalen rätt att genomföra undersökningen finns inte. Av utredningen i ärendet framgår att man från förvaltningens sida var av uppfattningen att man som boende vid Farstasteget accepterat att personalen fick genomsöka lägenheten. AA har dock uppgett att han aldrig lämnat något samtycke till detta. Även nämnden uppger i sitt remissvar att AA aldrig lämnat något sådant samtycke. Jag är mycket kritisk till att en undersökning av boendet ändå genomfördes.

Nämnden verkar vara av uppfattningen att genomsökningen av AA:s boende varit otillåten till följd av att upplåtelsen för den grundat sig på hyreslagen. Jag vill därför betona att det skydd som varje medborgare har genom regeringsformen mot intrång i sin bostad i princip endast kan undantas genom lagstiftning. Den insats AA var beviljad i form av en träningslägenhet bygger på frivillighet från den enskildes sida. Oavsett hur bostaden upplåts vid en sådan insats är den

enskilde därför skyddad mot intrång i bostaden som han eller hon inte samtycker till.

Jag har även i ett annat beslut (dnr 7595-2016) i dag gjort uttalanden om ett villkor om regelbundna tillsynsbesök som en socialnämnd tagit in i ett hyreskontrakt. Frågorna som behandlas är av ett sådant principiellt intresse att jag finner skäl att lämna över kopior på besluten till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas.

### Fråga om en arbetsmarknads- och socialnämnd vid beviljande av bistånd i form av s.k. övergångslägenhet har kunnat ta in ett villkor om regelbundna tillsynsbesök i hyreskontraktet

(Dnr 7595-2016)

**Beslutet i korthet:** Arbetsmarknads- och socialnämnden beviljade en man bistånd i form av boende i en s.k. övergångslägenhet. Kommunen och mannen ingick ett hyreskontrakt som innehöll klausuler som gav socialförvaltningen rätt att göra tillsynsbesök i lägenheten en gång i månaden. Nämnden genomförde tillsynsbesök i mannens bostad.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad. De aktuella tillsynsbesöken utgjorde intrång av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Begränsningar i skyddet får göras genom lag. Det finns dock inget lagstöd för de tillsynsbesök som nämnden genomförde.

Grundlagsskyddet gäller endast påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd från myndighetens sida, t.ex. ett tillsynsbesök, som annars skulle ha utgjort ett brott mot bestämmelsen i RF. JO har i flera tidigare beslut uttalat att det måste vara fråga om ett reellt samtycke från den enskilde. Han eller hon får alltså inte ”tvingas” att lämna ett samtycke.

I beslutet uttalar JO att det inte kan uteslutas att mannen, när han skrev under hyreskontraktet, faktiskt samtyckte till tillsynsbesök. JO nöjer sig med att framhålla vikten av att den enskilde i en sådan situation får tydlig information om vilka andra alternativ i fråga om boende som finns.

Eftersom kommunen ingick ett hyresavtal med mannen uppstod ett hyresförhållande mellan parterna. Reglerna om hyra i 12 kap. jordabalken (JB) var därmed tillämpliga. En hyresvärd har rätt att utan uppskov få tillträde till en bostad i vissa brådskande situationer (12 kap. 26 § JB). Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärderna en mer långtgående rätt är dock inte giltigt.

De tillsynsbesök som beskrivs i hyreskontraktet är betydligt mer långtgående än vad som följer av bestämmelsen i JB. Arbetsmarknads- och socialnämnden kritiserar för att villkoret om tillsynsbesök togs in i hyreskontraktet. JO uttalar att nämnden vid utformningen av villkoret inte i tillräcklig grad beaktade att det fanns ett hyresförhållande mellan parterna. JO förutsätter att nämnden ser över villkoret och anpassar dem till gällande bestämmelser.



## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialförvaltningen i Malmö kommun och uppgav bl.a. följande. Den 28 oktober 2016 ingick han och kommunen ett hyreskontrakt som gällde en lägenhet. Handläggaren tvingade honom att skriva under ett medgivande som gav förvaltningen tillträde till lägenheten. Två dagar senare skickade han ett brev till förvaltningen där han återkallade medgivandet. Förvaltningen accepterade inte återkallelsen. Vid tillsynsbesöken som genomfördes hade handläggaren med sig en självutnämnd handledare. Förvaltningen hotade med att säga upp hyreskontraktet.

## Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från förvaltningen, bl.a. hyreskontraktet med bilagor.

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun skulle yttra sig över vad AA hade uppgett i sin anmälan om tillsynsbesök och hanteringen av brevet med återkallelsen.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

### Boendeformer för hem- och bostadslösa i Malmö stad

I Malmö stad finns olika boendeformer och boenden som kan erbjudas utifrån individens behov. I alla ärenden görs en individuell prövning och bedömning.

Personer kan exempelvis bo i härbärgen, hotell, vandrarhem, dygnsboenden med stöd samt lägenheter med andrahandskontrakt genom Malmö stad. De sistnämnda lägenheterna är uppdelade i två typer, genomgångslägenheter och övergångslägenheter. Vad gäller övergångslägenheter kan andrahandskontrakt övergå till förstahandskontrakt om personer uppfyller de krav som ställs av hyresvärden. För att flytta från ett dygnsboende till en lägenhet med andrahandskontrakt bör personen bedömas ha behov av den och vara redo för bo mer självständigt samt kunna uppfylla de krav som ställs. De krav som ställs på boende i lägenhet genom Malmö stad är att teknisk tillsyn i lägenheten ska utföras regelbundet.

Information om detta får hyresgästen vid och inför kontraktsskrivning där även överenskommelse angående den tekniska tillsynen skrivs under. Vid boende i lägenhet betalar den enskilde hyra. Vid boende i dygnsboende betalar den enskilde egenavgift om den enskilde har ekonomisk möjlighet till detta.

När den enskilde skriver på ett andrahandskontrakt med Malmö Stad, Lägenhetsenheten, förbinder sig hen sig att vårda bostaden enligt boenderegler och att följa uppgjord planering, som upprättas tillsammans med socialsekreterare från Vuxenenheten, boendesektionen.

Ansvar för den tekniska tillsynen i lägenheten åligger det socialtjänstområde som fördelat lägenheten till en person i upp till två år, oavsett var i Malmö lägenheten är belägen.

### Aktuellt ärende

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens individ- och familjeomsorg är uppdelad i fem socialtjänstdistrikt. AA har varit aktuell inom Socialtjänst Innerstadens vuxenenhet sedan 2014-02-12 då han saknade bostad.

AA har sedan dess beviljats flera olika boendelösningar av socialtjänsten Innerstaden bl.a. hotell och vandrarhem. 2014-09-10 beviljades AA dygns-

## SOCIALTJÄNST

boendet Tamira BoNu. Under boendetiden på Tamira uttryckte AA önskemål om att flytta till en lägenhet med kontrakt. AA erbjöds lägenhet med andrahandskontrakt med möjlighet att ta över kontraktet efter 12 månader. AA:s kontrakt började gälla 2016-11-01. Han har bott i samma lägenhet sedan dess.

---

Att bo i en lägenhet via socialtjänsten innebär, som beskrivits ovan, krav på att teknisk tillsyn utförs regelbundet. Krav finns även på att socialtjänsten innehar en uppsättning nycklar till lägenheten. Dessa nycklar får endast användas vid fara för hyresgästens liv samt enligt Jordabalken 12:26, vilken reglerar hyresvärdens rätt att få tillträde till lägenheten om inte samtycke till annat finns. Vid den regelbundna tillsynen används alltså inte dessa nycklar utan all tillsyn utförs när hyresgästen är hemma om inte annat överenskommit. Socialtjänsten går av säkerhetsskäl alltid två personer till tillsynsbesök. Den tjänsteperson som AA benämner "självtänmd handledare" antas vara ansvarig tillsynspersonals kollega som enligt socialtjänstens rutin alltid ska närvara vid tillsyn.

Vid kontraktsskrivning 2016-10-28 var AA införstådd med de krav som ställs på boende i övergångslägenheter. Han fick information om att kopia skulle skickas till honom per post. 2016-11-02 inkom brev från AA där han ville dra tillbaka medgivandet angående ovanstående. 2016-11-10 skickades ett brev till AA med önskan om ett förtydligande gällande återkallandet samt information om hyresvärdens krav. Vid telefonsamtal 2016-11-15 efterfrågade AA en kopia på underskrivna handlingar från kontraktsskrivningen och de skickas samma dag. Då det uppdagades att AA inte hade fått begärda handlingar, lämnade tillsynspersonal dem vid tillsynsbesök 2016-12-06. AA läste igenom handlingarna och uppgav sedan att han tyckte det lät acceptabelt.

Det är beklagligt att de brev som avsetts för AA inte nådde honom enligt socialtjänstens avsikt. AA har fått information skriftligen i ett senare skede samt även muntligt. AA skickade sin anmälan till Justitieombudsmannen, JO, 2016-12-05. Samtal om villkoren för boende i övergångslägenhet och om hur tillsyn kommer att genomföras hölls med honom 2016-12-06. Socialtjänsten uppfattade att saken därmed varit utredd. AA har därefter inte nämnt saken varken för ansvarig tillsynspersonal eller boendeutredare. Det är berörda tjänstepersoners bedömning att handläggning i ärendet skett enligt gällande regler och rutiner.

AA har tidigare inte velat ha personlig kontakt med personal från socialtjänsten, vilket har försvårat samarbetet kring planering inför flytten till övergångslägenhet. Sedan AA flyttade till sitt nuvarande boende har ansvarig socialsekreterare arbetat för att förbättra samarbetet med honom och möta honom utifrån hans individuella behov och önskemål. Socialsekreterare skickar alltid ut information inför kommande tillsynsbesök, vilket bedöms fungera väl.

---

Vad gäller hot om uppsägning har inga sådana hot förekommit. Däremot har AA informerats om att det i Malmö Stads hyresavtal med hyresvärden finns inskrivet att teknisk tillsyn av lägenheten ska utföras månatligen.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

## **Rättslig reglering m.m.**

### **Bistånd i form av boende**

Insatser inom socialtjänsten ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillföräkras en skälig levnadsnivå.

Det finns inget stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har man dock ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130). Det är alltså möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av boende.

### **Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.**

En myndighet får inte utan vidare gå in i den enskildes bostad. Bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Av bestämmelsen framgår att varje medborgare är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång gentemot det allmänna. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i underökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Begränsningar i skyddet får göras genom lag (2 kap. 20 § RF). Det krävs alltså lagstöd för att en myndighet ska ha rätt att gå in i den enskildes bostad.

### **Samtycke**

Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (se prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det finns alltså i vissa fall en möjlighet för socialnämnden att efter samtycke från den enskilde få komma in i dennes bostad. JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). JO uttalade att samtycket måste vara reellt för att kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att den enskilde "tvingas" att lämna ett samtycke.

I JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012, hade en kommun beviljat den enskilde bistånd i form av boende och även ingått ett hyreskontrakt med den enskilde om boende på ett kommunalt korttidsboende. Av hyreskontraktet framgick att personalen hade rätt att undersöka de boendes rum. JO uttalande i beslutet bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på ”verklig” frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan ”tvingas” acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

### Hyreslagens tvingande bestämmelser

Om en kommunal nämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan parterna. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, kan då tillämpas på hyresförhållandet.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB). Hyresgästen disponerar ensam bostaden. Hyresvärden har dock rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada (12 kap. 26 § JB). Det ska alltså vara fråga om brådskande åtgärder. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till bostaden än vad bestämmelsen föreskriver är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är alltså inte möjligt att ta in ett sådant villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot hyresgästen.

### Omständigheterna i ärendet

Stadsområdesnämnden Innerstaden beviljade AA bistånd i form av boende i en lägenhet under en viss period med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Den 28 oktober 2016 tecknade Malmö kommun, genom Tekniska nämnden, och AA ett andrahandskontrakt för lägenheten. Av kontraktet framgår bl.a. följande.

Hyresgästen är skyldig att lämna stadsområdets och hyresvärdens personal tillträde till lägenheten för utövande av tillsyn, besiktningar, nödvändigt underhåll m.m. en gång i månaden.

AA undertecknade samtidigt en bilaga till hyreskontraktet benämnd Överenskommelse upprättad av Stadsområdesförvaltningen Innerstaden. Av handlingen framgår att hyresgästen bl.a. ska vårda bostaden enligt bifogade boenderegler, annars riskerar hyresgästen uppsägning av andrahandskontraktet.

Av boendereglerna framgår bl.a. följande.

### **Tillsynsbesök**

Som boende hos oss förbinder du dig till att ta emot tillsynsbesök. Vi arbetar för att du i så stor utsträckning som möjligt ska möta samma tillsynspersonal vid alla tillsynsbesök. Inför tillsynsbesöket skickas ett brev med tid hem till dig.

— — —

Tillsynsbesök sker ungefär en gång i månaden [...]

Under ett tillsynsbesök går vi tillsammans igenom en checklista och tittar på följande:

- att du har gällande hemförsäkring (visa upp kvitto)
- att lägenhetsvården sköts i samtliga rum
- att du rengjort ventilation och att den fungerar
- att det inte är för hög luftfuktighet i badrum
- att avlopp och kranar fungerar
- att brandvarnaren fungerar
- om det finns något som ska felanmälas
- din redogörelse för sökta lägenheter vid Boplats Syd m.fl.
- aktuellt telefonnummer

### **Viktiga regler**

Du ska:

[...]

- Vara hemma vid bokade tillsynsbesök. Om du inte har möjlighet att vara hemma på utsatt tid måste tillsynspersonal kontaktas och en ny tid bokas. Uteblivna tillsynsbesök leder till en skriftlig varning som i förlängningen kan innebära att hyreskontraktet sägs upp.

Den 2 november tog förvaltningen emot ett brev från AA där det bl.a. stod ”återkallelse av medgivande daterat 2016-10-28”. Handläggaren skickade ett brev till AA den 10 november där hon bl.a. informerade om att överenskomsten är obligatorisk när man har ett andrahandskontrakt genom Stadsdelsförvaltningen Innerstaden. Hon bad också att AA skulle förtydliga innebörden av återkallelsen. Vid ett telefonsamtal den 15 november frågade AA handläggaren hur ofta det skulle bli tillsyn. Handläggaren meddelade att man gör tillsynsbesök varje månad. Den 6 december genomfördes ett tillsynsbesök i AA:s lägenhet. Brevet som handläggaren hade skickat till AA kom i retur den 7 december. Den 25 januari 2017 genomfördes ytterligare ett tillsynsbesök i AA:s lägenhet.

### **Bedömning**

Tillsynsbesöken som genomfördes i AA:s lägenhet är av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § RF (se JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012). Det krävdes alltså lagstöd för att nämnden skulle ha rätt att genomföra tillsynsbesöken. Något sådant lagstöd finns inte. Som har redovisats ovan är det dock bara påtvingade ingrepp som omfattas av bestämmelsen i RF. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd, t.ex. ett hembesök, som i avsaknad av ett samtycke hade utgjort ett brott mot bestämmelsen.

Jag har svårt att se att AA hade någon verklig möjlighet att påverka innehållet i hyreskontraktet och bilagorna till detta. Som jag förstår situationen fick han acceptera villkoren om han ville få tillgång till den aktuella lägenheten. Det kan dock inte uteslutas att AA, när han skrev under hyreskontraktet och dess bilaga, faktiskt samtyckte till tillsynsbesök. Avgörande för bedömningen är vilken information AA fick om vilka andra former av boenden som han kunde beviljas. Det framgår av journalanteckningarna att AA vid kontraktsskrivningen informerades bl.a. om reglerna för tillsyn. Det framgår inte om han även fick information om vilka alternativ som stod till buds. AA har dock under en längre tid fått sitt boende ordnat via socialnämnden och får därför förutsättas vara införstådd med de olika boendeformer som nämnden har att erbjuda. Jag finner inte skäl att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i denna del, men vill framhålla vikten av att den enskilde får tydlig information om vilka alternativ som finns.

Den 2 november 2016 kom AA in med ett brev till förvaltningen där han meddelade att han återkallade sitt medgivande. Handläggaren skickade ett brev till AA med anledning av återkallelsen. Brevet kom dock i retur. Enligt remissvaret pratade handläggaren med AA den 6 december om villkoren för boende i lägenheten och om hur tillsyn kommer att genomföras. Nämnden har uppgett att saken därmed reddes ut och att AA inte har tagit upp frågan därefter. Jag kan inte se att nämnden har brustit i hanteringen av återkallelsen, men vill ändå påpeka att ett samtycke från AA:s sida var en förutsättning för att kunna genomföra tillsynsbesök i lägenheten. Nämnden måste vid varje tillfälle försäkra sig om att det finns ett verkligt samtycke från den enskilde.

Jag är dock kritisk till att nämnden tog in villkoret i hyreskontraktet där AA förband sig att ta emot regelbundna tillsynsbesök i lägenheten för att inte riskera att hyresrätten skulle sägas upp. Eftersom kommunen ingick ett avtal med AA som innebar att lägenheten uppläts med nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkom ett hyresförhållande mellan parterna. Hyreslagen kunde då tillämpas på hyresförhållandet. Som har redovisats ovan är ett kontraktsvillkor som ger en hyresvärd en längre gående rätt att få tillträde till en bostad än vad bestämmelsen i 12 kap. 26 § JB stadgar inte giltigt. De tillsynsbesök som beskrivs i kontraktet är betydligt mer långtgående än vad som följer av bestämmelsen i jordabalken. Såvitt framgår av remissvaret har den rättsliga betydelsen av att det finns ett hyresförhållande inte beaktats i tillräcklig grad när det gäller utformningen av villkoren. Jag förutsätter att nämnden ser över sina villkor och anpassar dem till gällande bestämmelser.

Jag har i dag även i ett annat beslut (dnr 7179-2016) gjort uttalanden om villkor vid ett boende som beviljats enligt socialtjänstlagen. Frågorna är av sådant principiellt intresse att jag finner skäl att lämna över kopior på besluten till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Jag överlämnar även en kopia av detta beslut till Tekniska nämnden i Malmö kommun.

Ärendet avslutas.

## SOCIALTJÄNST

En chef vid en socialförvaltning kontaktade som privatperson ett sjukhus angående sitt barnbarn. Eftersom det fanns en risk för att sjukhuset kunde tro att tjänstemannen ringde i tjänsten borde denne vid samtalet ha tydliggjort att hon ringde som anhörig och inte som befattningshavare inom socialtjänsten

(Dnr 7803-2016)

**Beslutet i korthet:** En tjänsteman vid socialförvaltningen i Kiruna kommun kontaktade BB i Gällivare och ville att barnmorskan skulle göra en orosanmälan om ett nyfött barn som fanns där och som kunde vara hennes barnbarn. Barnmorskan gjorde en orosanmälan till nämnda förvaltning. I en s.k. förhandsbedömning antecknades bl.a. att tjänstemannen vid telefonsamtalet med BB, enligt barnmorskans uppgift, hade presenterat sig som enhetschef vid den aktuella förvaltningen.

Inom ramen för remissvaret uppgav tjänstemannen att hon inte presenterade sig som enhetschef, men att hennes namn kan vara känt inom olika myndigheter på grund av hennes yrkesroll och att barnmorskan av det skälet eventuellt kan ha uppfattat det som att hon ringde i tjänsten.

JO uttalar i beslutet att det inte kan anses utrett att tjänstemannen vid samtalet med BB uppgav att hon ringde i egenskap av enhetschef. Mot bakgrund av vad tjänstemannen själv anfört om att hon kanske var känd för personalen vid BB borde hon enligt JO:s mening ha tydliggjort att hon ringde som anhörig till barnet och inte som befattningshavare inom socialtjänsten eftersom det annars fanns en risk för att BB uppfattade att hon ringde i tjänsten. Eftersom underlaget i ärendet inte medger några säkra slutsatser om vad som sas vid det aktuella telefonsamtalet undgår tjänstemannen kritik. JO påminner dock om vikten av att en tjänsteman inom socialtjänsten uppträder på ett sätt som gör att det aldrig råder någon tvekan i fråga om huruvida han eller hon agerar i tjänsten eller som privatperson. Det får självfallet inte förekomma att en tjänsteman i ett privat sammanhang använder sin titel på ett sådant sätt att det kan uppfattas som ett påtryckningsmedel.

I beslutet behandlar JO även frågan om det varit fråga om jäv vid handläggningen av förhandsbedömningen.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialförvaltningen i Kiruna kommun. Hon uppgav bl.a. följande: Den 22 september 2015 födde hon en son på BB i Gällivare. Samma dag ringde sonens farmor CC, som vid tidpunkten var enhetschef vid individ- och familjeomsorgen i Kiruna kommun, till BB. CC presenterade sig som enhetschef och bad BB att göra en orosanmälan om barnet. Två socialsekreterare vid förvaltningen utförde därefter en förhandsbedömning. Om AA hade fått information om att CC kontaktat BB hade hon inte samtyckt till detta utan begärt att en extern konsult skulle göra förhandsbedömningen.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. den s.k. förhandsbedömning som nämnden gjort den 6 oktober 2015.

## Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Kiruna kommun skulle yttra sig över AA:s anmälan. Nämnden anförde i ett yttrande bl.a. följande:

150922 inkommer en orosanmälan från en barnmorska på BB i Gällivare. Denne uppger att de blivit uppringda av CC som presenterat sig som enhetschef på IFO och som uppmanat dem att göra en orosanmälan. Avdelningschef DD får kännedom om ärendet och uppger att hon känner till att en tidigare utredning är genomförd gällande AA:s första barn men att utredningen ej kunde påvisa några brister i AA:s föräldraförmåga.

Bedömning görs att förhandsbedömning måste fullföljas då det inkommit orosanmälan. Enligt CC är faderskapet ej fastställt och det finns inga klara besked om vem som är far till det nu aktuella barnet men att CC uppger till DD att hon tror att det är hennes son som är far till det nyfödda barnet.

På grund av en eventuell jävsituation övervägs om en konsult ska kopplas in för att göra förhandsbedömningen då enhetschef CC kan vara farmor till det nyfödda barnet. Erfarenhet från samma vecka i annat ärende har visat att det är mycket svårt att få en konsult att åta sig uppdrag i form av enbart förhandsbedömning. Bedömning görs att jävsfrågan är oklar och att en konsult som utförare hade varit bästa lösningen men svårigheten att få en konsult till att åta sig uppdraget riskerar att medföra mycket lång handläggningstid. Utifrån det görs bedömningen att två opartiska personer, socialsekreterare EE och verksamhetsledare/socialsekreterare FF, ska genomföra förhandsbedömningen, under förutsättning att AA samtycker till detta. Om det i förhandsbedömningen framkommer minsta oro och indikation på att utredning bör inledas så skall konsult anlitas för att fullfölja förhandsbedömningen.

Efter ett flertal misslyckade försök att nå AA per telefon kontaktas hon skriftligen och informeras om att det inkommit orosanmälningar varvid förhandsbedömning måste genomföras och att tid för samtal är inbokat 151006 kl.12.00 på socialförvaltningen. 151002 ringer AA och vill ändra mötesplatsen till sitt eget hem och ger samtidigt sitt samtycke till att genomföra förhandsbedömningen. Vid hembesöket av EE och FF, tydliggörs att CC ej är deras chef men att AA kan begära att konsult genomför förhandsbedömningen då CC arbetar på samma arbetsplats som dem. AA ger sitt samtycke till att EE och FF genomför förhandsbedömningen. Enligt FF så redogörs för samtliga orosanmälningar som inkommit, muntligt och skriftligt, d.v.s. hur de inkommit, vem som gjort dem och vad som är sagt. AA uppger då att hon är säker på att även den anonyma anmälan är skriven av enhetschef CC.

Bedömning görs 151006, att det ej finns anledning till oro varvid förslag till beslut blir att ej inleda utredning. Beslut fattas samma dag, enligt delegation, av avdelningschef DD. EE meddelar beslutet till AA via telefon.

I samtal med CC 170328 beskriver CC att hon i egenskap av farmor d.v.s. som privatperson tagit kontakt med BB i Gällivare och framfört sin oro gällande AA:s nyfödda barn. CC uppger att hon är orolig eftersom AA druckit alkohol under graviditeten. Vidare uppger CC att hon inte presenterat sig som enhetschef på IFO, hon tror däremot att det kan vara så att hennes namn kan vara känt inom olika myndigheter pga. den yrkesroll hon har.

Socialförvaltningens bedömning är att AA fått kännedom om samtliga orosanmälningar som inkommit samt förutsättningarna inför förhandsbedömningen. Socialförvaltningen bedömer att det inte förekommit någon jävsituation.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 juni 2018 anförde JO Norling följande.



## Bedömning

Av utredningen framgår att CC kontaktade BB i Gällivare samma dag som AA:s son föddes. BB gjorde en s.k. orosanmälan till socialförvaltningen i Kiruna kommun. I den förhandsbedömning som nämnden därefter gjorde antecknades bl.a. följande:

GG [*barnmorska vid BB, JO:s anm.*] uppger att CC ringt angående AA som fått ett barn i natt. Enligt GG har CC presenterat sig som enhetschef på IFO och sagt att hon vill att de gör en orosanmälan till socialtjänsten [...] GG uppger att de ej hade gjort någon orosanmälan om inte CC ringt då de ej uppmärksammat något konstigt utan att allt de sett verkar normalt.

JO har tidigare uttalat att det aldrig får råda någon tvekan i fråga om huruvida en tjänsteman uppträder i tjänsten eller som privatperson. En tjänsteman bör vara restriktiv med att ange sin befattning när han eller hon agerar som privatperson. Det får självfallet inte förekomma att en tjänsteman i ett privat sammanhang använder sin titel på ett sådant sätt att det kan uppfattas som ett påtryckningsmedel (se t.ex. JO 2004/05 s. 54, dnr 228-2003, och JO:s beslut den 30 juni 2014 i ärende med dnr 4087-2013).

Det har i förhandsbedömningen antecknats att barnmorskan uppgav att CC presenterade sig som enhetschef och att hon ville att BB skulle göra en orosanmälan. BB gjorde en orosanmälan kort efter telefonsamtalet. CC har inom ramen för remissvaret uppgett att hon inte presenterade sig som enhetschef, men att hon tror att hennes namn kan vara känt inom olika myndigheter på grund av hennes yrkesroll.

Enligt min mening talar uppgifterna i förhandsbedömningen för att CC presenterade sig som enhetschef. Det är dock inte närmare klarlagt vad som sas vid telefonsamtalet mellan CC och BB. Dessutom finns det ett visst utrymme för felkällor, t.ex. när socialsekreteraren dokumenterade de uppgifter som barnmorskan lämnade om telefonsamtalet med CC. Det kan därför inte anses utrett att CC sa att hon ringde i egenskap av enhetschef.

En annan sak är hur BB uppfattade CC:s telefonsamtal. Jag vill framhålla att det givetvis inte fanns något hinder mot att CC kontaktade BB som privatperson. Som CC uppgett var hon dock kanske känd för personalen vid BB, och det kan ha lett till att personalen uppfattade att hon ringde inom ramen för sitt arbete. Mot den bakgrunden borde hon vid telefonsamtalet med BB ha tydliggjort att hon ringde som anhörig och inte som befattningshavare inom socialtjänsten. Det är uppenbart att det fanns en risk för att BB uppfattade att hon ringde i tjänsten. Underlaget medger dock inte några säkra slutsatser om vad som sas vid telefonsamtalet. Jag nöjer mig därför med att påminna om vikten av att en tjänsteman inom socialtjänsten uppträder på ett sätt som gör att det aldrig råder någon tvekan i fråga om huruvida han eller hon agerar i tjänsten eller som privatperson.

Jag övergår nu till att behandla frågan om huruvida jäv har förekommit i samband med att förhandsbedömningen genomfördes.

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och

som kan ge anledning till någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). 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 (11 kap. 1 a § SoL). Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom 14 dagar efter det att anmälan har kommit in, dvs. inom ramen för den s.k. förhandsbedömningen.

En ny kommunallag (2017:725), KL, trädde i kraft den 1 januari 2018. Vid handläggningen av AA:s ärende gällde den tidigare kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna om jäv är dock oförändrade i sak. Jag kommer därför i det följande att hänvisa till den nya kommunallagen.

Kommunallagens bestämmelser om jäv i 6 kap. 28–32 §§ gäller för anställda inom kommunen (7 kap. 4 § KL). I 6 kap. 28 § KL anges ett antal faktiska omständigheter som medför att en tjänsteman är jävig att handlägga ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att ärendet angår tjänstemannen själv eller någon närstående till tjänstemannen. Vidare är en tjänsteman jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet, s.k. delikatessjäv.

Den som är jävig får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet (6 kap. 30 § KL). En anställd som i och för sig är jävig får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självant ge det till kända. Om det har uppkommit en fråga om jäv mot någon och någon annan inte har trätt i hans eller hennes ställe, ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan.

CC är farmor till AA:s söner och var vid den aktuella tidpunkten enhetschef vid myndigheten. Som har redovisats ovan var det efter ett telefonsamtal från CC som BB gjorde en orosanmälan om AA:s nyfödda son.

Jag uppfattar AA:s klagomål i denna del som att hon har gjort gällande att socialsekreterarna var jäviga att göra förhandsbedömningen eftersom det var CC som hade gett upphov till den orosanmälan som de skulle bedöma. Samma dag som förvaltningen tog emot orosanmälan samrådde socialsekreterarna med sin avdelningschef för att reda ut om det fanns en jävssituation. Vid samrådet konstaterades att faderskapet för den nyfödda sonen ännu inte var fastställt och att det därför inte var fråga om jäv. De gjorde bedömningen att socialsekreterarna kunde genomföra förhandsbedömningen, under förutsättning att AA samtyckte till detta. Därefter kom det in ytterligare orosanmälningar om AA:s son, varav en var undertecknad av CC. Den 6 oktober 2015 ägde ett möte rum mellan socialsekreterarna och AA. Senare samma dag beslutade avdelningschefen att inte inleda någon utredning om sonen.

AA har i sin anmälan uppgett att hon inte skulle ha samtyckt till att socialsekreterarna gjorde förhandsbedömningen om hon hade känt till att CC varit i kontakt med BB. Nämnden har anfört att socialsekreterarna informerade AA om samtliga orosanmälningar som hade kommit in till förvaltningen och att hon därefter samtyckte till att de gjorde förhandsbedömningen. Ord står mot ord i fråga om vilken information som lämnades av socialsekreterarna. Det är min bedömning att ytterligare utredningsåtgärder inte skulle klarlägga saken.

## SOCIALTJÄNST

Enligt vad som har kommit fram var CC inte delaktig i genomförandet av förhandsbedömningen. Hon var inte socialsekreterarnas chef. De arbetade dock vid samma myndighet. Socialsekreterarna och CC tycks inte ha haft någon nära relation till varandra. I detta sammanhang kan nämnas att enbart det förhållandet att en chef arbetar vid samma avdelning som en part inte behöver vara ett hinder mot att chefen handlägger och fattar beslut i ett ärende som rör parten (se JO 2002/03 s. 252, dnr 3159-1999).

Utifrån det som har kommit fram finns det inte skäl för mig att ha några synpunkter på att socialsekreterarna gjorde förhandsbedömningen. Jag vill dock tillägga att en tjänsteman som är jävig inte utan vidare får handlägga ett ärende även om den enskilde skulle samtycka till detta.

Fråga om socialnämnden genom att avsluta en barnutredning och därefter omedelbart inleda en ny hade kringgått bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL om inom vilken tid en barnutredning ska vara klar

(Dnr 2565-2016)

**Beslutet i korthet:** En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden förlänga utredningen för en viss tid (11 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Bestämmelsen är grundläggande när det gäller hur ett barnärende ska handläggas.

I det aktuella ärendet har Socialnämnden i Sätters kommun bedrivit tre efter varandra följande barnutredningar under en sammanlagd tid av mer än ett år. De två senare utredningarna har inletts i direkt anslutning till att den föregående utredningen har avslutats. JO konstaterar att avsikten med regleringen inte är att en socialnämnd ska bedriva utredningar om en familj mer eller mindre kontinuerligt när det handlar om i stort sett samma frågeställning. JO konstaterar vidare att det inte är meningen att socialnämnden ska avsluta en utredning och sedan direkt inleda en ny utredning för att förlänga utredningstiden. Fyramånadersfristen blir i sådant fall verkningslös. JO riktar allvarlig kritik mot nämnden för att den agerat på ett sådant sätt att bestämmelsen om att en barnutredning ska vara klar på fyra månader har kringgåtts.

## Anmälan

I en anmälan klagade AA på socialtjänsten i Sätters kommun och anförde bl.a. följande: En släkting till henne gjorde i januari 2015 en orosanmälan till socialtjänsten i Sätters kommun. Samma person hade gjort flera orosanmälningar tidigare, och socialtjänsten i Göteborgs kommun hade med anledning av dessa utrett familjen noggrant. AA ville inte delta i ytterligare utredningar, vilket hon talade om för socialtjänsten i Sätters kommun. Hon deltog emellertid i ett längre

samtal med handläggaren per telefon, och hon samtyckte till att socialtjänsten i Säters fick hämta in handlingar från socialtjänsten i Göteborg. En barnutredning ska avslutas inom fyra månader, men utredningarna av hennes barn, som påbörjats i slutet av januari 2015, hade knappt påbörjats när fyra månader hade gått. Vid tidpunkten för anmälan till JO i april 2016 var utredningarna fortfarande inte avslutade.

## Utredning

Inledningsvis hämtade JO in journalanteckningarna och utredningarna om AA:s barn BB och CC.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Säters kommun skulle yttra sig över vad som framfördes i AA:s anmälan om att utredningarna av hennes barn inte hade avslutats trots att det hade gått mer än ett år. Av nämndens yttrande skulle det framgå vilka utredningsåtgärder som hade vidtagits för att utredningarna skulle kunna slutföras inom fyra månader. Nämndens arbetsutskott anförde i ett remissvar bl.a. följande:

### Utredningstider

150122 inkommer anmälan från mammas kusin. Utifrån att allvaret i anmälan är oroväckande, mamma inte kommer på möten på socialkontoret och efter ett telefonsamtal med mamma där det uppstår fler frågor om barnens situation görs en bedömning att utredning ska inledas 150126.

150126 utredning inleds utifrån ovanstående, mamma fortsätter att inte komma på möten hon blir kallad till, det framkommer i slutet av utredningen allvarlig information i ett barnsamtal som gör att denna utredning avslutas 150526 utan insats och en ny utredning inleds.

150527 inleds därmed utredning. Utredningen avslutas 150929, utan insats. Mamma är inte intresserad av insatser från socialtjänsten dock kvarstår många frågor och oro för barnen, beslut fattas om att inleda ännu en utredning.

150929 utredning inleds med anledning av ovan och avslutas 160128 med insats om uppföljning jml SoL 1:4a, för att trygga upp barnens situation, insatsen avslutas 160407.

### Utredningsförfarande

Utredning inleds 150126 efter att en orosanmälan gällande BB och CC inkommit och mamma inte vill komma till det möte som hon blivit kallad till. Hon har bemött oron per telefon men vill inte komma till socialkontoret pga. inkomstbortfall. Hon vet att hennes barn har det bra, uppger hon.

— — —

Den andra utredningen (150527) inleds utifrån den oroväckande information som framkommer i slutet av första utredningen dels från anmälan men även från skolan och från BB, se ovan. I denna utredning har det framkommit en stor oro för hur barnen har det. Barnen upplever att de själva kommer i andra hand och att de vill ha mer tid med mamma.

[— — —] Efter fyra månaders utredningstid kvarstår en stor oro för barnen och mamma motsätter sig insatser, vilket gör att socialsekreterarna bedömer att det finns ett behov av att inleda en ny utredning och ha fler barnsamtal samt försöka få till stånd ett möte med mamma, utredningen avslutas 150929 utan åtgärd. Mamma blir informerad brevledes om att denna utredning avslutas och att en ny utredning inleds.

## SOCIALTJÄNST

En tredje utredning inleds 150929 återigen eftersom oroväckande information från BB och skolan framkommer i slutet av förra utredningen. Socialtjänsten bedömer att det finns en bristande omsorgs förmåga hos mamma samt att hon fortfarande väljer att inte medverka i utredning kring sina barn. Socialtjänsten mottager ett brev från mamma där hon bemöter uppgifterna i de anmälningar som kommit in.

Från barnen själva och från skola framkommer fortsatt oro att barnen får ta ett vuxenansvar och att barnen upplever att mamma inte finns tillgänglig.

Sammantaget brister mamma till den grad i båda barnens grundläggande omsorg, att socialsekreterarna övervägt om det finns grunder för ett omhändertagande jml Lag om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Detta utifrån omfattande brister hos mamma, där barnen utelämnas och det finns en brist av vuxentillsyn i hemmet och försvårandet av utredning där mamma inte har kunnat ge en annan bild. Med det sagt finns en stor oro för hur barnen har det och hur deras levnadssituation ser ut. Eftersom det kvarstår så pass stor oro för barnen och mamma motsätter sig insatser, bedömer socialsekreterarna att det finns ett behov av att bevilja uppföljning enligt SoL 11:4a, under två månader för att se hur barnens mående och situation förbättras eller försämras. Ny bedömning kring barnen kommer att göras under uppföljningen. Oron är så pass stor att utredningen inte kan avslutas utan insats. Detta beslut går att fattas utan vårdnadshavares samtycke. Mamma får information om detta brevlades.

---

### Övrigt

Under utredningstiderna har socialsekreterarna gjort anmälda och oanmälda hembesök där ingen är hemma. Att mamma inte medverkar i utredningen stärker oron ytterligare om att barnen är ensamma.

Barnsamtal har skett på skolan och med stöd av beslut jml SoL 11 2 eftersom mamma inte lämnat samtycken till barnsamtal. Mamma har blivit informerad per telefon om att barnsamtalen har ägt rum. När mamma inte har svarat i telefon har socialtjänsten lämnat meddelande på det telefonnummer som all kontakt tidigare gått via. Då socialtjänsten inte erhållit något nytt nummer har detta nummer använts. Information om barnsamtal har delgetts på telefonsvararen där mamma presenterat sig själv vid namn.

Både socialsekreterare och l:e socialsekreterare har skrivit brev med information till mamma, då det inte har gått att ha kontakt med henne på annat sätt.

Kontakter med andra så som skola, sjukvård, nätverk, polisregister och kronofogden har beslut tagits jml SoL 11:2. Begäran om handlingar från socialtjänsten i Göteborg har gjorts, med samtycke från mamma och handlingarna har genomläst. Där går det att läsa att mamma kommit på några av de bokade möten men att hon valt att inte komma på en del möten där.

---

### Bedömning

Handläggning har skett på ett riktigt sätt utifrån de förutsättningar som funnits i utredningarna.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 september 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

## Bedömning

En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska inledas utan dröjsmål. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden förlänga utredningen för en viss tid (11 kap. 1 och 2 §§ SoL).

Nämnden har ett ansvar för att driva en utredning framåt, och aktiva utredningsåtgärder måste vidtas löpande. Sedan en utredning har genomförts är avsikten att socialtjänsten ska ha bildat sig en uppfattning av förhållandena i det enskilda fallet och av om det finns behov av insatser från myndighetens sida.

Av journalanteckningarna om BB framgår bl.a. följande:

- Den 26 januari 2015 inledde socialtjänsten en utredning. Inom ramen för utredningen hölls två samtal med AA per telefon, referentsamtal med BB:s lärare och barnsamtal med BB. Socialtjänsten hämtade också in handlingar från den tidigare kommunen. Utredningen avslutades den 26 maj 2015 utan åtgärd.
- Den 27 maj 2015 inledde socialtjänsten en ny utredning. Inom ramen för utredningen hölls samtal med AA per telefon, barnsamtal med BB och ett nytt referentsamtal med BB:s lärare. I slutet av utredningstiden försökte socialtjänsten komma i kontakt med BB:s pappa, mormor och moster. Den 29 september 2015 avslutades utredningen utan åtgärd.
- Den 29 september 2015 inledde socialtjänsten en ny utredning. Inom ramen för den tredje utredningen hölls samtal med BB, BB:s pappa och BB:s moster. AA skickade också in ett skriftligt bemötande till socialtjänsten. Den 28 januari 2016 avslutades utredningen med ett beslut om uppföljning enligt 11 kap. 4 a § SoL. Den 7 april 2016 avslutades insatsen.

Sammanfattningsvis framgår det av handlingarna i ärendet att socialtjänsten har bedrivit tre efter varandra följande utredningar om AA:s barn under en sammanlagd tid av mer än ett år. De två senare utredningarna har inletts i direkt anslutning till att den föregående utredningen har avslutats. Frågeställningen i varje utredning har varit i allt väsentligt densamma. När den första utredningen avslutades konstaterade handläggaren att utredningen hade lämnat många obesvarade frågor och att en ny utredning behövde inledas för att ta reda på hur barnen hade det hos sin mamma. På ungefär samma sätt konstaterade handläggaren i slutet av den andra utredningen att det kvarstod en oro för barnen och att det fanns behov av att inleda en ny utredning.

Den tidsfrist som anges i 11 kap. 2 § SoL är en maximitid inom vilken en utredning ska slutföras. Bestämmelsen har kommit till bl.a. för att undvika att påbörjade utredningar står öppna under lång tid utan att bli ordentligt avslutade (prop. 1996/97:124 s. 109–110). I undantagsfall kan socialnämnden fatta beslut om att förlänga utredningstiden. Om det t.ex. i slutet av en barnutredning kommer fram nya uppgifter som kan påverka bedömningen finns det givetvis skäl att överväga om utredningstiden behöver förlängas. Det är dock inte meningen att socialnämnden ska avsluta en utredning och sedan direkt inleda en ny utredning för att förlänga utredningstiden. Fyramånadersfristen blir i sådant fall verkningslös. Avsikten med regleringen är inte heller att en socialnämnd ska

## SOCIALTJÄNST

bedriva utredningar om en familj mer eller mindre kontinuerligt när det handlar om i stort sett samma frågeställning. I det nu aktuella ärendet borde nämndens oro ha kunnat klarläggas genom den första utredningen om denna hade handlagts med tillräcklig omsorg. De utredningsåtgärder som vidtogs under den andra och tredje utredningen borde ha vidtagits inom ramen för den första utredningen.

Nämnden har agerat på ett sådant sätt att bestämmelsen om utredningstid i 11 kap. 2 § SoL har kringgåts. För detta förtjänar socialnämnden allvarlig kritik. Det är anmärkningsvärt att nämnden i samband med att den yttrade sig till JO inte har insett det felaktiga i handläggningen av ärendet. Bestämmelsen är grundläggande när det gäller hur ett barnärende ska handläggas. Mot den bakgrunden finner jag skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet över socialtjänsten, för kännedom.

**Socialnämndens utredning om ett barns hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska behandlas inom ramen för en och samma utredning. Frågan om vård med stöd av LVU ska således inte utredas i en särskild utredning**

(Dnr 2411-2017)

**Beslutet i korthet:** En utredning enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska klarläggas om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Om det under denna s.k. barnutredning kommer fram att barnet är i behov av insatser från socialtjänsten ska nämnden utreda om insatserna kan ges på frivillig väg med stöd av bestämmelserna i SoL och, om detta inte är möjligt, överväga om det finns behov av ett ingripande med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Det är tänkt att frågorna om barnets hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska behandlas inom ramen för en och samma utredning.

I det aktuella ärendet har Kommunstyrelsen i Bengtsfors kommun bedrivit två barnutredningar i direkt följd under en sammanlagd tid om tio månader. I den första utredningen gjorde socialtjänsten bedömningen att barnet skulle placeras i familjehem. När föräldrarna inte samtyckte till en sådan insats avslutade socialtjänsten utredningen utan åtgärd och inledde samma dag en ny utredning för att utreda om barnet skulle ges vård med stöd av LVU.

JO uttalar i beslutet att om kommunstyrelsen hade genomfört den första utredningen korrekt skulle socialtjänsten utifrån den utredningen ha kunnat ta ställning till om barnet var i behov av vård med stöd av LVU. Socialtjänstens hantering ledde till att utredningstiden blev alldeles för lång. JO kritiserar kommunstyrelsen för den bristfälliga hanteringen.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Bengtsfors kommun. Hon uppgav bl.a. att socialtjänsten hade genomfört två barnutredningar om hennes dotter BB i direkt följd.

Till sin anmälan bifogade AA barnutredningarna.

## Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Bengtsfors kommun (som ansvarar för socialtjänsten i kommunen) skulle yttra sig över det som AA hade uppgett i sin anmälan.

Kommunstyrelsen, sociala utskottet, anförde i ett yttrande bl.a. följande:

### Handläggning

160603 Utredning inleds enligt 11 kap. 1 § SoL med stöd av 11 kap. 2 § SoL utifrån myndighetens egna iakttagelser. Beslutsfattare är l:e socialsekreterare CC. AA och BB har tidigare varit placerade på Kristinedals familjebehandling vilken avslutas 160610 och AA och BB flyttar tillbaka till hemmet. Socialtjänstens oro för BB kvarstår efter familjebehandlingen och en utredning inleds för att utreda BB:s behov och om det finns behov av stöd.

160930 Beslut om förlängd utredningstid med 2 månader enligt 11 kap. 2 § SoL. Beslutsfattare är IFO chef DD. Skälet till förlängd utredningstid är att socialtjänsten inväntar referensunderlag till utredningen samt sammanställning från Kristinedals behandlingshem.

161123 Beslutsunderlag kommuniceras med föräldrarna. Föräldrarna samtycker ej till föreslagen vård utanför hemmet i form av familjehemsplacering.

161130 Utredning inledd 160603 avslutas.

161130 Ny utredning inleds enligt 11 kap. 1 § SoL med stöd av 11 kap. 2 § SoL med frågeställning om situationen för BB är så allvarlig att det finns behov av vård med stöd av LVU då föräldrarna ej samtycker till föreslagen vårdplan. Beslutsfattare är IFO chef DD. Föräldrarna önskar inhämtning av ytterligare material och en utredningsplan upprättas 161208.

170330 Utredning inledd 161130 avslutas.

### Myndighetens bedömning av handläggningen

Utredning har ej inletts i fråga om vårdnad, boende och umgänge enligt föräldrabalken utan i fråga om barnets behov enligt 11 kap. 1 § SoL. Frågan om vårdnadsöverflytt ligger ej till grund för utredning, dock förekommer samtal med föräldrarna i fråga om nämnden kan ansöka hos tingsrätten om att vårdnaden skall vara ensam för pappan utifrån att pappan säger att barnet bör bo hos honom och han anser att nämnden bör agera i frågan. Vid utredning inledd 161130 har båda föräldrarnas omsorgs- och föräldraförmåga utretts. Pappan har ifrågasatt varför barnet inte flyttar till honom när bedömningen är vård utanför eget hem i form av familjehemsplacering. Socialtjänsten är skyldig att utreda förhållanden hos båda föräldrarna även om barnet är boende hos mamman. Detta har inte inneburit att BB skall flytta till sin pappa och detta har inte heller framförts till föräldrar eller barn.

Vid beslut om att förlänga utredningstiden 160930 saknas bedömning i fråga om det råder särskilda skäl för förlängning utifrån att det varken inväntades utredning vid polismyndigheten eller barn- och ungdomspsykiatri.

Utredning skall bedrivas skyndsamt och ej göras mer omfattande än nödvändigt. Bedömningen är att utredning inledd 161130 har haft den omfattning som krävts utifrån BB:s situation. Dock finns det brister i handläggningen då



## SOCIALTJÄNST

det saknas individuell bedömning kring hur BB påverkats och utsätts av den situation som uppstår när det pågått utredning under så lång tid. Individ- och familjeomsorgen skall vidta nödvändiga åtgärder i form av kontinuerliga kontroller av ärenden och handläggningen.

Under utredning inledd 161130 har det funnits ett stort material att arbeta med då BB varit aktuell vid socialtjänsten under lång tid. Ett stort antal mail med frågor och ansökningar har inkommit till socialtjänsten under utredningstiden från i första hand mamman men även från pappa och föräldrarnas ombud.

Berörda befattningshavare är ej kvar i tjänst inom Individ- och familjeomsorgen och har därav ej kommit till tals.

AA kommenterade remissvaret.

JO hämtade in vissa handlingar från socialtjänsten.

I ett beslut den 9 mars 2018 anförde *stf JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på något annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan leda till någon åtgärd av nämnden. I 11 kap. 2 § SoL finns det särskilda bestämmelser som rör en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (en s.k. barnutredning). I paragrafen anges att under en barnutredning får socialnämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Socialnämnden får besluta att förlänga utredningen för viss tid om det finns särskilda skäl.

Tidsfristen om fyra månader är en maximitid inom vilken en utredning ska slutföras. Bestämmelsen har kommit till bl.a. för att undvika att påbörjade utredningar står öppna under lång tid utan att bli ordentligt avslutade (prop. 1996/97:124 s. 109–110). Om det finns särskilda skäl får nämnden fatta beslut om att förlänga utredningstiden. Sådana särskilda skäl är t.ex. att en barnpsykiatrisk utredning eller en polisutredning som rör ett brott mot barnet inte kan slutföras inom den föreskrivna tiden (propositionen s. 180). En annan situation när det kan bli aktuellt att förlänga utredningstiden är om det i slutet av en barnutredning kommer fram nya uppgifter som kan påverka bedömningen. Socialnämnden får dock inte avsluta en utredning och direkt inleda en ny utredning för att på så sätt förlänga utredningstiden. Fyramånadersfristen skulle då bli verkningslös (se bl.a. JO:s beslut den 12 september 2017, dnr 2565-2016).

Av utredningen framgår bl.a. följande. Socialtjänsten i Bengtsfors kommun inledde en utredning om BB den 3 juni 2016. Den 30 september 2016 fattades ett beslut om att förlänga utredningstiden med två månader. Socialtjänsten gjorde bedömningen att BB skulle placeras i familjehem. Föräldrarna meddelade den 23 november 2016 att de inte samtyckte till en sådan insats. Den 4 december 2016 avslutade socialtjänsten utredningen utan åtgärd och inledde samma dag en ny utredning för att utreda om BB skulle ges vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Den utredningen avslutades den 30 mars 2017.

Socialtjänsten har alltså bedrivit två utredningar om BB i direkt följd. Den sammanlagda utredningstiden uppgick till tio månader.

En barnutredning ska klarlägga om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Om det kommer fram att barnet är i behov av insatser från socialtjänstens sida ska den klarlägga om insatserna kan ges på frivillig väg med stöd av bestämmelserna i SoL. Om vårdnadshavarna och barnet, om det har fyllt 15 år, inte samtycker till de insatser som nämnden föreslår finns det inte förutsättningar för att bevilja insatserna med stöd av SoL. Från denna huvudregel finns det visserligen en del undantag, men de är inte av intresse i det här ärendet. Om en insats inte kan ges med samtycke finns det fall när barnets behov av skydd eller stöd är så stort att vård kan behöva ges utan samtycke. Bestämmelser om sådan tvångsvård finns i LVU.

En barnutredning ska således belysa om barnet har behov av en insats från socialtjänstens sida och om hjälpen kan ges på frivillig väg. Om det inte är möjligt behöver nämnden överväga om det behövs ett ingripande med stöd av LVU. En väl utförd barnutredning ska ge svar på dessa frågor. Jag kan i denna del rent allmänt hänvisa till Socialstyrelsens publikation Barn och unga i socialtjänsten (2008), s. 82. Där sammanfattas vad en barnutredning kan mynna ut i.

Om den första utredningen hade genomförts korrekt skulle socialtjänsten på grundval av den utredningen ha kunnat ta ställning till om BB var i behov av vård med stöd av LVU. Socialtjänstens hantering ledde till att utredningstiden blev alldeles för lång.

Bestämmelsen om utredningstid är grundläggande i socialtjänstens verksamhet. Att utredningen drog ut på tiden är givetvis inte tillfredsställande. Allvarligare är dock att socialtjänsten i kommunen verkar anse att frågan om vård enligt LVU bör hanteras inom ramen för en särskild utredning. Som framgår av det som jag har anfört tidigare är det dock inte tänkt att frågan om insatser enligt LVU ska behandlas i en särskild utredning, utan frågorna om barnets hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska behandlas inom ramen för en och samma utredning.

Kommunstyrelsen förtjänar kritik för den bristfälliga hanteringen.

Omständigheterna är sådana att jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten, för kännedom.

## Fråga om det fanns förutsättningar för en socialnämnd att enligt 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen besluta om uppföljning

(Dnr 167-2018)

**Beslutet i korthet:** En s.k. barnutredning enligt 11 kap. 1 § SoL som socialnämnden genomförde om två barn avslutades utan att nämnden gav förslag till någon insats, men med beslut om att en uppföljning enligt 11 kap. 4 a § SoL skulle göras inom tre månader eller så fort en pågående vårdnadsprocess mellan föräldrarna hade avslutats.

Frågan i ärendet gäller om det fanns förutsättningar för socialnämnden att besluta om uppföljning enligt den nämnda bestämmelsen.

Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutas utan beslut om insats. En sådan uppföljning får göras om nämnden anser att barnet, utan att det finns sådana förhållanden som motiverar tvångsvård, har ett särskilt behov av stöd eller skydd från socialnämndens sida men samtycke till en sådan åtgärd saknas.

JO konstaterade i detta fall att vårdnadshavarna inte erbjöds några insatser som de tackade nej till. Det fanns därmed inte förutsättningar för att besluta om uppföljning enligt bestämmelsen i 11 kap. 4 a § SoL. I beslutet uttalar JO kritik mot socialnämnden för att nämnden fattade ett sådant beslut utan att det fanns förutsättningar för det.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Gagnefs kommun när det gällde handläggningen av ärenden om hans barn. Av uppgifterna i anmälan kom bl.a. följande fram: Under perioden oktober till december 2017 genomförde socialnämnden s.k. barnutredningar om två av AA:s barn. Utredningarna avslutades utan någon insats, men med beslut om att en uppföljning skulle göras inom tre månader eller så snart en pågående vårdnadsprocess mellan föräldrarna hade avslutats.

### Utredning

JO tog bl.a. del av de utredningar som gällde AA:s barn från socialförvaltningen.

JO begärde sedan att Socialnämnden i Gagnefs kommun skulle yttra sig över frågan om huruvida det fanns förutsättningar för nämnden att fatta beslut om uppföljning i ärendena om AA:s barn (jämför 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

I ett yttrande anförde nämnden bl.a. följande.

#### Redogörelse för handläggningen:

Utredning enl. 11 kap 1 § socialtjänstlagen inleddes 17-10-26 efter att en orosanmälan rörande barnen inkommit från AA:s sammanboende. Vid beslut att inleda utredning vägdes socialtjänstens tidigare kännedom om barnen S:s situation som den redovisas i dokumentet Anmälan upprättad 17-10-20. [– – –] Vid utredningens inledande var barnen också aktualiserade vid kommunens familjerättsenhet då Falu tingsrätt begärt in utredning avseende vårdnad, boende och umgänge.

– – –

Under utredningen framkom att det saknades förutsättningar att erbjuda de insatser som ansågs relevanta d.v.s. konfliktbearbetning och/eller samarbetsamtal i syfte att hjälpa föräldrarna hitta ett gemensamt förhållningssätt i den då aktualiserade frågan, barnens behov av medicinering. Båda insatserna var prövade sedan tidigare och utredningen genomfördes samtidigt

med att vårdnadsutredning inhämtades av extern utredare. Föräldrarnas divergerande synsätt gällande barnens medicinska behov kvarstod även efter att utredaren inhämtat referensuppgifter från de läkare båda vårdnadshavarna haft önskemål om.

### **Handläggares synpunkter:**

Handläggare och arbetsledare kände under utredningstiden en stor oro för de berörda barnen utifrån flera faktorer. [– – –] De upplevde också en svårighet i att vårdnadshavarna samtidigt hade en pågående vårdnadstvist vilket troligen påverkade deras inställning vad gällde att ta emot stöd och bistånd från socialtjänsten. Handläggarna beskriver att vårdnadshavarna såg ett kommande beslut om enskild vårdnad som en lösning på situationen.

Beslutet om uppföljning enl. 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen fattades utifrån oron för att konflikten mellan föräldrarna skulle eskalera efter avslutad utredning och ytterligare förvärra situationen för barnen. Handläggarna kände oro för att barnens eventuella behov av medicin och läkarvård skulle kunna försummas utifrån att vårdnadshavarnas agerande påverkades av den pågående vårdnadskonflikten.

### **Myndighetens bedömning av handläggningen:**

Vid genomgång framkommer att nämnden har brustit i handläggningen. Innan beslut om uppföljning utan samtycke fattas skall berörda ges erbjudande om insats. Handläggare och arbetsledare har i ärendet ej föreslagit insatser utifrån sin uppfattning att det var att föredra att avvakta beslut i den pågående tvisten. Genom att inte erbjuda insats har vårdnadshavarna inte heller getts möjlighet att samtycka.

Beslutet saknar också den dokumenterade motivering som myndigheten enl. 5 kap. 14 § SOFS 2014:5 har skyldighet att ge enskild vid beslut fattade inom ramen för myndighetsutövning samt är i sin utformning med avseende på tidsfattning också felaktigt. Samtliga handläggare vid enheten och den nytillträdda arbetsledningen är informerade och insatta i hur beslut enligt aktuellt lagrum skall hanteras.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 maj 2018 anförde *JO Norling* följande.

### **Bedömning**

Huvudfrågan i ärendet gäller om det fanns förutsättningar för socialnämnden att i ärendena om AA:s barn besluta om uppföljning enligt bestämmelsen i 11 kap 4 a § SoL.

Enligt den bestämmelsen får socialnämnden besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutas utan beslut om insats. En uppföljning får göras om nämnden anser att barnet, utan att det finns sådana förhållanden som motiverar tvångsvård, har ett särskilt behov av stöd eller skydd från socialnämndens sida men samtycke till en sådan åtgärd saknas. Uppföljningen ska avslutas senast två månader från det att utredningen avslutades eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda en utredning (11 kap. 4 a § och 4 c § andra stycket SoL).

I förarbetena anges att bestämmelsen inte ska tillämpas annat än när det finns starka skäl för det. I de fall det blir aktuellt med en uppföljning ska ett formellt beslut ha fattats om att avsluta utredningen, och det ska klart framgå av dokumentationen att vårdnadshavaren eller barnet inte har samtyckt till den

## SOCIALTJÄNST

insats som nämnden har föreslagit utifrån sin bedömning av barnets behov (prop. 2012/13:10 s. 65 och s. 134).

I remissvaret har nämnden uppgett att nämndens oro för barnens situation kvarstod när utredningarna avslutades. Nämnden ansåg dock att det inte var lämpligt att föreslå någon insats för barnen under den tid som det pågick en vårdnadstvist mellan föräldrarna i domstolen. Nämnden avslutade därför utredningarna utan att ge förslag till någon insats, men beslutade om att en uppföljning skulle göras inom tre månader eller så snart en pågående vårdnadsprocess mellan föräldrarna hade avslutats.

Jag ifrågasätter inte att nämnden kände oro för barnens situation när utredningarna avslutades. I detta fall erbjöds dock vårdnadshavarna inte några insatser som de tackade nej till. Det fanns därmed inte förutsättningar att besluta om uppföljning enligt bestämmelsen i 11 kap. 4 a § SoL i ärendena om AA:s barn. Av remissvaret framgår att nämnden är medveten om bristerna i handläggningen. Nämnden kan dock inte undgå kritik för att nämnden beslutade om uppföljning utan att det fanns förutsättningar för det.

Det som AA i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Fråga om en förälder som inte var vårdnadshavare var part i ett ärende hos nämnden som rörde bl.a. barnets umgänge med föräldern

(Dnr 2355-2016)

**Beslutet i korthet:** Tingsrätten beslutade att en flicka skulle ha rätt till umgänge med sin pappa. Några månader efter tingsrättens dom kom det in orosanmälningar till socialtjänsten om flickan. Den aktuella nämnden inledde en utredning och rekommenderade mamman att ställa in umgänget.

I beslutet gör JO vissa uttalanden om hur en socialnämnd ska förhålla sig till en domstols beslut om umgänge om det uppstår oro för att barnet far illa vid umgänget. JO behandlar även frågan om pappan borde ha betraktats som part i den utredning som inleddes trots att han inte var flickans vårdnadshavare. JO kommer i den sistnämnda frågan fram till att pappan borde ha betraktats som part i den del av utredningen som avsåg umgänget och att han borde ha fått tillfälle att yttra sig över de uppgifter som kom fram i den delen.

## Anmälan

I en anmälan klagade AA på socialtjänsten i Sala kommun och uppgav bl.a. följande:

AA och BB har dottern CC, född 2005. Dottern har sedan separationen 2009 bott tillsammans med sin mamma BB och haft umgänge med AA. Tingsrätten beslutade i ett interimistiskt beslut i juli 2014 att CC skulle ha rätt till umgänge med AA med umgängesstöd. Tingsrätten beslutade därefter i en dom den 16 juni 2015 att CC skulle ha rätt till umgänge med AA i viss omfattning. Fyra

månader senare, den 16 oktober 2015, kontaktade en socialsekreterare AA och förklarade att han inte behövde hämta dottern för umgänge. Socialsekreteraren uppgav att dottern mår mycket dåligt och att hon, enligt uppgift från mamman, hade mått sämre efter umgänge med pappan.

Socialtjänstens handläggning har varit subjektiv och partisk, och deras utredning har uteslutande riktats in på att analysera vad AA har gjort för fel. Socialtjänsten har aktivt verkat för att AA inte ska få utöva det umgänge som domstolen har bestämt, och AA har inte längre någon kontakt med sin dotter på grund av socialtjänstens agerande.

Till anmälan fogade AA bl.a. tingsrättens dom från den 16 juni 2015 och ett brev från vård- och omsorgsförvaltningen till AA där man rekommenderade umgängesstopp och en barnutredning.

## Utredning

JO begärde att Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun skulle yttra sig över det som AA hade uppgett i sin anmälan. Nämndens socialutskott anförde i ett remissvar bl.a. följande:

### Redogörelse för handläggning

Till socialtjänstens barn- och ungdomsenhet har det inkommit anmälningar om oro för CC jml 14 kap 1 § SoL och utifrån dessa har utredningar inletts enligt nedan:

110215-110720 med beslut 110610 om förlängd utredningstid. Anmälan inkommer från BUP utifrån mammas kontakt och oro för saker som pappa sagt till CC. Utredning avslutas utan insats med bedömning att föräldrarna behöver samarbetsamtal för att bättre kunna kommunicera med varandra gällande deras gemensamma dotter.

140328-140728 anmälan inkommer från mamma om oro för pappas agerande i sitt sätt att prata och umgås med CC samt att CC får utbrott efter umgänge med pappa. Utredningen avslutas utan insats då föräldrarna bedöms vara i konfliktsituation med varandra som gett CC psykosomatiska symtom och utifrån det bedöms det vara för CC:s bästa att mamma ansöker om enskild vårdnad i den Tingsrättsprocess som pågår.

---

151006-160224 polisen anmäler oro. CC:s pappa har kontaktat en polis som han är bekant med där han berättar att CC ska ha blivit utsatt för hot och påtryckningar [...]. Samma dag gör skolan en anmälan då rektor beskriver att CC är orolig och rädd och har berättat att hon blivit överfallen och hotad av en manlig bekant [---]. Handläggare inleder en utredning på båda anmälningarna då det rör samma sak. Utredningen avslutas utan åtgärd. CC har inte träffat angiven man på flertalet år och informationen som föranlett anmälningarna har kommit fram efter umgänge med pappa. CC agerar ut efter umgänge och får psykosomatiska symtom. CC bedöms av handläggare utsättas för psykisk misshandel av pappa och handläggare överväger att ansöka om LVU men mamma bedöms ta ansvar för CC:s hälsa och utveckling genom att omedelbart stoppa umgänget mellan CC och hennes pappa med CC:s skydd i beaktande. CC:s mamma är ensam vårdnadshavare.

Handläggarna i utredningarna, [...] beskriver 2017-01-12 till undertecknade att de handlagt ärendena helt utifrån CC:s behov och hänvisar JO till de utredningar som genomförts som utrett CC:s behov och som AA bifogat sitt klagomål till JO.

Handläggare har i varje utredning bedömt vilka möten och samtal som behövt äga rum för att kunna göra en bedömning och ta beslut i utredningarna. Antalet samtal har inte varit avgörande för utredningen utan vilken information som framkommit i de samtal som förts. Handläggare arbetar med att kartlägga och bedöma behov hos barn och arbetar inte utifrån någon förälders enskilda önskemål.

Vid de två första utredningarna har handläggarna pratat med pappa vid sex tillfällen och mamma vid sju tillfällen. Vid den senaste utredningen har handläggare baserat den utredningen på de två tidigare utredningar som genomförts tidigare samt bland annat på några samtal med mamma som då också är ensam vårdnadshavare. Under denna utredning har handläggare samtalat med mamma enskilt vid ett tillfälle och CC tillsammans med mamma vid tre tillfällen. Då endast mamma var vårdnadshavare, berörde utredningen endast hennes föräldraförmåga utifrån att det var hon som skulle möta upp CC:s behov. Handläggare träffade ändå pappa vid ett tillfälle för att bemöta hans frågor och tydliggöra handläggares rekommendation till mamma gällande umgänge mellan CC och pappa. Pappa hade då möjlighet att framföra sin åsikt, oro och syn på rådande situation. [— —]

Pappas frågor har i slutet av den senaste utredningen besvarats av handläggare skriftligen. Handläggare har, trots att pappa inte hade vårdnad och därmed inte har rätt till insyn utan mammas samtycke, skickat analys och bedömning från senaste utredningen med samtycke från mamma hem till pappa för att han ska delges socialtjänstens bedömning. Syftet med detta var att göra bedömningen tydlig för pappa.

Pappa beskriver att han känner sig kränkt och fördomsfullt bemött. Handläggare har gjort sitt bästa för att informera och bemöta pappa trots att pappa uppträtt otrevligt och hotfullt mot handläggare.

Utifrån all information samt utifrån CC:s beteende och utifrån helhetsbilden, bedömde handläggare att CC för otroligt illa under umgänge med pappa.

Situationen för CC var så allvarlig att handläggare bedömde att det kunde föreligga kriterier för LVU om mamma inte tog sitt ansvar och stoppade umgänge, vilket mamma gjorde.

I den senaste utredningen påstås mamma ha misshandlat CC. Detta har handläggare utrett och bedömt handla om andra saker än faktisk misshandel.

### **Myndighetens bedömning av handläggningen**

I sin klagan till JO har AA anfört att socialförvaltningen i Sala kommun ska ha åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern och hänvisar till JO:s beslut 2004-06-26, Dnr 1309-2002.

Genom information i journal samt information från handläggarna i utredningarna, beskrivet ovan, anser socialnämnden att CC:s behov har fått vara centrala i utredningarna och att båda föräldrarna har fått komma till tals lika mycket när det gäller handläggarnas kontakt med dem. Handläggarna har inte kunnat styra hur många gånger föräldrarna i sin tur har kontaktat dem.

Handläggarna, i sin samlade information från alla utredningar och kontakt med familjen, gjorde bedömningen att CC efter umgänge med pappa till slut mått så dåligt att hon till och med önskat avsluta sitt liv varför mamma uppmanades skydda CC genom att stoppa umgänge.

AA yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av Västmanlands tingsrätts beslut den 7 april 2016 i mål nr Ä 428-16 om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken.

I ett beslut den 13 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

## **Bedömning**

### **Inledning**

Tingsrätten beslutade i en dom den 16 juni 2015 att BB skulle ha ensam vårdnad om CC och att CC skulle ha rätt till umgänge med AA i viss omfattning. I mitten av oktober 2015 kontaktade en socialsekreterare AA och meddelade att CC mådde så pass dåligt att umgänget med pappan behövde ställas in. Socialtjänsten informerade AA om att handläggaren hade rekommenderat mamman att stoppa umgänget.

Av utredningen framgår vidare följande: I början av oktober 2015 fick socialtjänsten in flera orosanmälningar om CC. En utredning inleddes. Eftersom AA inte var vårdnadshavare informerades han inte om utredningen eller orsaken till den. Handläggaren träffade ändå AA vid ett tillfälle för att bemöta hans frågor och tydliggöra handläggarens rekommendation till mamman om umgänget mellan CC och pappan. Utredningen avslutades i februari 2016 utan åtgärd eftersom mamman bedömdes ta ansvar för CC:s hälsa och utveckling genom att stoppa umgänget mellan CC och AA.

Ärendet aktualiserar flera frågor. En fråga är hur socialtjänsten ska förhålla sig till en domstols beslut om umgänge när det kommer in orosanmälningar som tyder på att barnet mår dåligt under umgänget. En annan fråga är om AA, trots att han inte var CC:s vårdnadshavare, borde ha betraktats som part i den barnutredning som inleddes i oktober 2015 och om han borde ha fått yttra sig i större utsträckning.

### **Hur ska socialnämnden förhålla sig till en domstols beslut om umgänge om det uppstår oro för att barnet far illa vid umgänget?**

Utgångspunkten när domstolen har beslutat om ett umgänge måste naturligtvis vara att det som domstolen har bestämt överensstämmer med barnets bästa och att socialnämnden rättar sig efter det (se t.ex. JO 2004/05 s. 214 i vilket JO uttalade att det endast i rena undantagssituationer kan godtas att socialnämnden åsidosätter ett beslut om umgänge som har fattats av domstol). Socialnämnden ska alltså medverka till att ett barn får möjlighet att utöva sin rätt till umgänge på det sätt och i den omfattning som domstolen har bestämt. Det kan t.ex. ske genom råd och stöd till föräldrarna och barnet.

Socialnämnden kan dock inte förhålla sig passiv om den befarar att ett barn far illa. När socialnämnden får in en orosanmälan måste nämnden ta ställning till om den behöver ingripa till skydd eller stöd för barnet. Om nämnden kommer fram till att barnet mår dåligt av det fastställda umgänget och riskerar att fara illa om umgänget fortsätter i den omfattning som domstolen har bestämt bör nämnden verka för att föräldrarna kommer överens om att förändra umgänget utifrån vad som är bäst för barnet. Om föräldrarna inte kommer överens kan socialnämnden föreslå en förälder att väcka talan om umgänget. Även socialnämnden har möjlighet att väcka talan i domstol med stöd av 6 kap. 15 a § föräldrabalken. Under vissa särskilda förutsättningar kan också socialnämnden



ingripa med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Det förekommer också att socialnämnden, som i detta ärende, rekommenderar boendeföräldern att ”stoppa” umgänget. Den andra föräldern kan då ansöka om verkställighet av domstolens beslut om umgänge. Det är då upp till domstolen att pröva om det finns något hinder mot att verkställa beslutet. Verkställighet ska vägras om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa (21 kap. 6 § föräldrabalken). Jag går inte här in på nämndens slutsats. Jag vill dock framhålla att nämndens rekommendation om umgänget ska grundas på en tillfredställande utredning.

Frågan är om socialnämnden borde ha låtit AA bemöta uppgifterna som låg till grund för nämndens rekommendation till mamman att stoppa umgänget.

#### **Borde AA ha betraktats som part i den utredning som inleddes i oktober 2015?**

JO har tidigare behandlat frågan om en förälder som inte är vårdnadshavare men som har rätt till umgänge med ett barn i vissa fall kan anses som part i ett ärende där socialnämnden ingriper till skydd eller stöd för barnet (se t.ex. JO 1991/92 s. 213 och JO 2008/09 s. 287). JO har i dessa beslut uttalat att en umgangesberättigad förälder ska anses ha ställning som part om ett barns umgangesrätt med föräldern är föremål för prövning av en myndighet som i sin verksamhet befattar sig med denna fråga. Avgörande vid bedömningen är på vilket sätt umgangesfrågan berörs i utredningen. Det räcker inte att nämnden rent allmänt överväger umgangesfrågan.

I det aktuella ärendet inledde socialtjänsten en utredning i oktober 2015 efter att det hade kommit in flera orosanmälningar om CC. Inom ramen för utredningen hämtade handläggarna bl.a. in information från tidigare utredningar och höll samtal med CC och hennes mamma. Handläggarna träffade även AA vid ett tillfälle.

En stor del av barnutredningen handlar om AA och om CC:s umgänge med honom. Utredningen innehåller relativt utförliga redogörelser för vad AA har sagt och vad han har gjort. En del av dessa uppgifter är tagna från tidigare utredningar, och en del uppgifter avser händelser under hösten 2015. Utredningen avslutas med en analys och bedömning som innehåller ett flertal påståenden om AA och hans agerande mot CC. Av bedömningen framgår t.ex. att AA, enligt handläggarnas uppfattning, utsatt sin dotter för psykisk misshandel.

Den aktuella barnutredningen medförde i praktiken att AA:s umgänge med CC upphörde eftersom mamman blev rekommenderad att stoppa umgänget. Efter att umgänget hade ställts in ansökte AA om verkställighet av den tidigare domen om umgänge. Det framgår av tingsrättens beslut att domstolen fäst stor vikt vid nämndens utredning vid prövningen av ansökan om verkställighet. Ansökan om verkställighet avslogs.

Mot bakgrund av att utredningen till stor del avsåg umgänget och i praktiken medförde att umgänget upphörde borde AA enligt min bedömning – trots att han inte var CC:s vårdnadshavare – ha betraktats som part i den del av utredningen som avsåg umgänget. Det innebär att han borde ha fått tillfälle att yttra

sig över de uppgifter som kom fram i den delen (med de eventuella begränsningar som kan finnas enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Om AA hade fått mer information och fått bemöta uppgifterna som låg till grund för nämndens bedömning hade han kanske också haft större förtroende för nämndens beslut. Nämnden förtjänar kritik för bristerna vid handläggningen.

## Fråga om en s.k. orosanmälan i dess helhet borde ha lästs upp för ett barn

(Dnr 2623-2017)

**Beslutet i korthet:** När socialtjänsten vidtar åtgärder som rör ett barn ska barnet få relevant information. Bedömningen av vilken information som ska lämnas måste göras från fall till fall, och hänsyn ska tas till barnets ålder och mognad.

I det nu aktuella fallet kritiserar JO socialnämnden för att en orosanmälan lästes upp i dess helhet för ett barn, trots att anmälan innehöll uppgifter som inte borde ha lämnats till barnet.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Ekerö kommun. Hon anförde huvudsakligen följande:

Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) hade gjort en orosanmälan till socialtjänsten som gällde hennes tioåriga son. Anmälan gjordes sedan BUP hade fått information från henne om ett övergrepp som barnets pappa hade utsatt barnet för. Socialtjänsten kallade därför sonen och henne till ett möte. När personalen från socialtjänsten hade berättat varför de hade kallat till mötet berättade hennes son utförligt om den aktuella händelsen. Trots att han då redan hade berättat allt läste en socialsekreterare upp orosanmälan i dess helhet. I denna fanns, förutom uppgifter om händelsen, även en lång historik om tidigare anmälningar, pappans narkotikamissbruk och fängelsestraff samt uppgifter om att pappan hade misshandlat mamman. Det fanns ingen anledning för socialtjänsten att lämna de uppgifterna till hennes son. Det är upp till henne som vårdnadshavare att bestämma om och när hennes son ska få ta del av den informationen.

## Utredning

JO begärde att socialnämnden skulle yttra sig. I sitt remissvar anförde nämnden följande:

BUP Brommaplan inkom till socialtjänsten med anmälan den 30 mars 2017. Mamma och barn kallades till möte hos socialtjänsten den 6 april 2017. Vid detta möte deltog mamma, barn och två socialsekreterare från mottagningen. Anmälan från BUP lästes upp i sin helhet vid mötet. Påföljande dag kontaktade mamman enhetschefen och framförde klagomål på socialtjänstens handläggning, då hela anmälan lästes upp i barnets närvaro

## SOCIALTJÄNST

under mötet. Enhetschefen sammankallade till möte med berörda socialsekreterare samma dag som klagomålet inkom och socialsekreterarna uppgav att de rätteligen inte borde ha läst upp hela anmälan med barnet närvarande.

Socialkontoret ser allvarligt på händelsen och har sett över handläggningsrutinerna med anledning av det inträffade. Socialkontoret har som arbetssätt att löpande under året i samband med utbildnings-/planeringsdagar gå igenom de rutiner som gäller för verksamheten.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 november 2017 anförde *stf JO Wiklund* följande.

### Bedömning

När socialtjänsten vidtar åtgärder som rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (11 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Av förarbetena till den bestämmelsen framgår följande:

Med uttrycket relevant information i den föreslagna lagtexten avses vederhäftig information som är av betydelse för den unge i ärendet eller målet. Detta omfattar inte bara faktauppgifter i utredningen utan även information om följderna av den unges inställning och möjliga resultat av utredningen eller utgången i målet. Informationens relevans skall inte bedömas enbart i förhållande till informationen som sådan utan även i förhållande till barnet, dvs. vara lämplig för barnet med beaktande av t.ex. hans eller hennes ålder, mognad, förmåga att tillgodogöra sig information, psykiska hälsa och tidigare kunskaper (prop. 2006/07:129 s. 39).

I propositionen anfördes vidare att det inte var möjligt att ge några närmare direktiv om vilken information som ska lämnas till barnet. Bedömningen ska göras från fall till fall. Hänsyn måste tas till barnets ålder och mognad, och det krävs stor lyhördhet från den som ska ge informationen. Det är också viktigt att sättet som informationen lämnas på är lämpligt.

Även om socialtjänsten bedömer att det är lämpligt att informera barnet kan det finnas omständigheter som gör att socialtjänsten är förhindrad att göra det. Om barnet är under 15 år och vårdnadshavaren inte samtycker till att barnet har kontakt med socialtjänsten är socialtjänsten i praktiken förhindrad att lämna informationen. Samma sak gäller om uppgifterna är sekretessbelagda i förhållande till barnet (propositionen s. 39 f.).

I det nu aktuella fallet finns det inte anledning för mig att uppehålla mig vid frågorna om samtycke och sekretess. Jag kan konstatera att socialsekreterarna lämnade uppgifter om barnets pappa som var av känslig karaktär och, åtminstone delvis, låg långt tillbaka i tiden. När informationen lämnades hade barnet dessutom redan berättat fritt om den händelse som hade lett till att orosanmälan gjordes. Med hänsyn till barnets ålder framstår det som uppenbart att de känsliga uppgifterna om pappans historik inte skulle ha lämnats till barnet vid mötet. Nämnden får kritik för att uppgifterna om pappans historik lästes upp från orosanmälan i barnets närvaro.

## En arbetsmarknads- och socialnämnd har vid flera tillfällen inte angett vem som fattat beslut i ärenden om bistånd

(Dnr 8000-2016)

**Beslutet i korthet:** En arbetsmarknads- och socialnämnd har för att skydda personalen vid ett flertal tillfällen angett ordföranden i nämnden som beslutsfattare i beslut om bistånd, trots att ordföranden inte har fattat de aktuella besluten. Det är ett grundläggande krav när myndigheter fattar beslut att den ansvariga beslutsfattaren inte är anonym. En part i ett ärende har alltså ett berättigat intresse att få veta vem som har beslutat i hans eller hennes ärende. Att en beslutsfattare inte får vara anonym innebär också att någon annan inte får anges i den verkliga beslutsfattarens ställe. I beslutet uttalar JO kritik mot nämnden för dess hantering av beslutsfattarens identitet.

### Anmälningar

I flera anmälningar till JO klagade AA på socialtjänsten i Karlstads kommun. Han uppgav bl.a. att beslutsfattaren i hans biståndsärenden inte angavs med namn utan bara som "Ordf. ASN-IFA" [*arbetsmarknads- och socialnämnden, avdelningen för integration, försörjning och arbete, JO:s anm.*]. När han vänt sig till socialtjänsten för att få veta vem som handlagt hans ärenden har man även då sagt att det är ordföranden. Han har flera gånger talat med ordföranden för Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun, BB, som har intygat att han aldrig handlagt eller fattat några beslut som har gällt AA. Han har även vänt sig till Kammarrätten i Göteborg som i beslut lämnade över handlingarna i målet till nämnden för prövning enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF).

### Utredning

JO begärde att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun skulle yttra sig över vissa frågor med anledning av AA:s anmälningar. Nämnden uppgav bl.a. följande:

**Frågeställning 1.** *Borde namnet på den befattningshavare som fattat beslut om ekonomiskt bistånd (bl.a. försörjningsstöd för juli och augusti 2016) anges i de aktuella beslutshandlingarna?*

Nej, namnet på befattningshavare behöver ej anges enligt nämndens mening. Av de aktuella besluten framgår vem som fattat beslutet. Ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande är att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym. För de kommunala myndigheterna gäller som huvudregel ett sådant krav enligt 6 kap. 30 § kommunallagen (1991:900). Med den angivna informationen i besluten anses detta krav vara uppfyllt. Nämnden anser att hanteringen med att endast skriva ordförande ASN-IFA som beslutsfattare även är ett nödvändigt förfarande utifrån de omständigheter som föreligger enligt beskrivning nedan.

AA har varit känd hos förvaltningen i över 15 år och han har under denna tid systematiskt sökt kontakt med handläggare och chefer som varit involverade i hans ärende. [...] Detta har medfört att förvaltningen har varit tvungen att införskaffa överfallslarm åt ett par personer i förvaltningen för

att kunna säkerställa deras trygghet. [...] AA:s agerande har resulterat i flera fällande domar samt beslut om besöksförbud. Utifrån AA:s högst olämpliga och hotfulla agerande under en längre tid anser förvaltningen det vara absolut nödvändigt att så långt som möjligt skydda personalens personuppgifter samt också närstående till vår personal från att utsättas [för] AA:s förföljelse.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har även granskat nämndens hantering och bedömde i beslut 2014-08-05 att nämnden inte brustit i de delar som tillsynen då avsåg, bland annat att den enskilde framför att han inte får veta vem som handlägger hans ansökningar och fattar beslut, [...].

**Frageställning 2.** *Hur har nämnden handlagt AA:s framställningar efter kammarrättens båda avgöranden den 1 november 2016? Redogör även för bedömningen som görs beträffande handläggningen.*

AA har begärt att få ta del av en allmän handling med uppgift om namnet på den person som handlagt hans ansökan om bistånd för månaderna juli och augusti 2016. Kammarrätten har i sina domar meddelat att handlingarna i målen bör överlämnas till nämnden för prövning enligt 2 kap. 14 § TF. (Av 2 kap. 14 § första stycket TF framgår att en fråga om utlämnande av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen.)

Av beslutshandlingarna som har skickats ut från arbetsmarknads- och socialförvaltningen till AA framgår att beslutsfattare i ärendet var ordförande ASN-IFA. Någon sekretessmarkering har inte gjorts på de utlämnade handlingarna. Då förvaltningen inte har maskerat några uppgifter har förvaltningen inte heller tagit något beslut om att sekretessbelägga beslutsfattare.

AA har genom detta förfarande varken gått miste om sina rättigheter eller mist sin rätt till att kunna överklaga beslut.

AA kommenterade remissvaret och kom in med ytterligare skrivelser, bl.a. för att visa att nämnden fortsatt att ange ordföranden som beslutsfattare i alla beslut som rör honom.

I ett beslut den 9 mars 2018 anförde *stf JO Wiklund* följande.

### Bedömning

Av utredningen framgår att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun har vidtagit åtgärder med anledning av AA:s agerande mot personalen. En av åtgärderna har varit att ange "Ordf. ASN-IFA" som beslutsfattare i samtliga beslut som rört AA för att skydda personalens personuppgifter. Såvitt framgår har ordföranden angetts även när ordföranden inte fattat beslutet. När AA har vänt sig till socialnämnden för att få besked om vem som fattat beslut i hans ärenden har han återigen fått beskedet att det är ordföranden, vilket har resulterat i att den verkliga beslutsfattaren förblivit okänd för AA.

Jag har inte för avsikt att ta ställning till nämndens skäl för att vidta åtgärder för att skydda sin personal. Mina uttalanden begränsar sig till hur nämnden har hanterat beslutsfattarens identitet i de beslut som gällt AA.

I 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser som syftar till att ge offentliganställda skydd mot hot och trakasserier. Bestämmelserna är begränsade till att gälla uppgifter i personaladministrativ verksamhet. De ger därför inte stöd för att hemlighålla vem som har handlagt ett ärende eller vem som har fattat ett visst beslut (se prop. 1986/87:3 s. 23 och HFD 2015 ref. 57).

Det är ett grundläggande krav vid myndigheters beslutsfattande att den ansvarige beslutsfattaren inte är anonym. För de statliga myndigheterna gäller ett sådant krav enligt 21 § myndighetsförordningen (2007:515). I den bestämmelsen anges att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar bl.a. vem som har fattat beslutet. För de kommunala myndigheterna gäller ett sådant krav enligt 6 kap. 35 § kommunallagen (2017:725) med hänvisning till bl.a. 5 kap. 67 § samma lag (i den tidigare gällande kommunallagen [1991:900] fanns motsvarande bestämmelse i 6 kap. 30 § med hänvisning till bl.a. 5 kap. 59 §). I den nya förvaltningslagen (2017:900) som träder i kraft den 1 juli 2018 införs en bestämmelse om dokumentation av beslut med 21 § myndighetsförordningen som förebild. I bestämmelsen, som gäller hela den offentliga förvaltningen, anges att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar bl.a. vem eller vilka som har fattat beslutet (31 §).

En part i ett ärende hos en myndighet har alltså ett berättigat intresse av att få veta vem som har beslutat i hans eller hennes ärende. Att en beslutsfattare inte får vara anonym innebär självklart också att någon annan inte får anges i den verkliga beslutsfattarens ställe. Jag är därför kritisk till nämndens hantering av beslutsfattarens identitet i de beslut som gällt AA.

När det gäller AA:s begäran om att få veta namnen på dem som handlagt hans ansökningar om bistånd framgår det av kammarrättens beslut att kammarrätten uppfattat hans begäran som framställningar om att få ta del av allmänna handlingar med uppgift om namnen på handläggarna. Kammarrätten har därför lämnat över handlingarna i målen till nämnden för prövning enligt tryckfrihetsförordningen. Mot denna bakgrund är jag kritisk till att nämnden har fortsatt att hänvisa till de beslut som AA fått del av och som varken innehåller handläggarens eller beslutsfattarens namn.

Av 6 kap. 3 § OSL följer att för det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. Den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran, dvs. även om grunden är att handlingen inte finns. Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Ett beslut ska vara motiverat och försett med anvisning om hur det kan överklagas (20 och 21 §§ förvaltningslagen [1986:223]).

Jag förutsätter att nämnden i sitt fortsatta beslutsfattande beaktar den kritik som jag fört fram i detta beslut.

Mot bakgrund av det som kommit fram skickar jag en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg.

Vad AA fört fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## En socialnämnd har i ett ärende om bistånd till boende inte beaktat barnperspektivet

(Dnr 1126-2017)

**Beslutet i korthet:** I ett beslut som gällde bistånd till boende ställde socialnämnden som villkor för rätten till bistånd att den enskilde skulle göra allt hon kunde för att hitta en egen bostad i hela landet. Biståndstagaren hade vårdnaden om två barn som bodde växelvis hos henne och fadern till barnen. När åtgärder rör barn ska socialnämnden särskilt beakta barnets bästa, det s.k. barnperspektivet (1 kap. 2 § SoL).

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. De överväganden som socialnämnden gör ska redovisas i underlaget för beslutet.

Det är uppenbart att barnen i detta fall skulle påverkas av om den enskilde skulle behöva flytta till en bostad långt ifrån fadern. JO konstaterar att utredningen som låg till grund för nämndens beslut om bistånd inte innehöll några överväganden av om och på vilket sätt beslutet skulle kunna påverka barnens situation. Socialnämnden får kritik för att den inte beaktade barnperspektivet i ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Österåkers kommun. Hon uppgav bl.a. följande: Socialtjänsten beviljade henne bistånd i form av ett andrahandskontrakt. Beslutet var tidsbegränsat. Som en förutsättning för att hon skulle få biståndet krävde socialtjänsten att hon skulle göra allt hon kunde för att hitta en egen bostad i hela landet. Varje vecka skulle hon lämna in en lista på minst 20 bostäder som hon hade sökt. Hon har två barn som bor växelvis hos henne och barnens far. Fadern är bosatt i Österåkers kommun. Hon kan inte uppfylla de villkor som socialtjänsten ställde upp.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. socialnämndens beslut från februari 2017 och utredningen som låg till grund för beslutet om bistånd.

Beslutet hade i aktuell del följande lydelse:

Biståndet beviljas under förutsättning att AA göra allt hon kan för att hitta en egen bostad i hela landet. Hon ska veckovis lämna in en lista på minst 20 sökta bostäder till handläggare.

### Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Österåkers kommun skulle yttra sig över det som AA framförde i sin anmälan. Yttrandet skulle särskilt belysa hur nämnden hade beaktat det s.k. barnperspektivet vid handläggningen av ärendet.

I ett yttrande anförde nämnden bl.a. följande:

## Bakgrund

AA beviljades 160801 ett tillfälligt andrahandskontrakt av Socialnämnden i Österåkers kommun efter att ha bott på vandrarhem sedan februari 2015. Andrahandskontraktet förlängdes 170202-170802 under förutsättning att AA gör allt hon kan för att finna en egen bostad i hela landet och veckovis lämna in en lista på minst 20 sökta bostäder till handläggare. Begäran om yttrande inkommer från JO 2017-05-17 gällande AA:s anmälan till JO. AA framför i sin anmälan, genom juristbyrån JL Reniund AB, att hon omöjlig kan uppfylla de villkor som Socialnämnden ställer vad gäller att söka bostäder i hela landet. AA framför vidare att den andrahandshyra som Socialnämnden godkänner är för låg för en andrahandslägenhet i Åkersberga. AA uttrycker i sin anmälan att hon finner det kränkande att behöva arbeta med skrivarbeten och eftersökande av bostäder utan att det finns någon mening. AA har synpunkter på att ingen besvärshänvisning lämnades vid beslutet 170202-170802 som avser förlängt andrahandskontrakt.

---

Socialnämnden beslutade 160801 att bevilja AA bistånd i form av tecknande av andrahandskontrakt efter att AA sedan februari 2015 bott på olika vandrarhem tillsammans med sina barn. Socialnämnden har ingen skyldighet att ordna andrahandskontrakt till bostadslösa, men hänsyn togs i detta fall till barnperspektivet varför ett tillfälligt kontrakt om 6 månader i taget beviljades. Beslut fattades i februari 2017 om förlängning av andrahandskontraktet med beslutsperioden 170202-170802. Då beslutet är gynnande lämnades ingen besvärshänvisning.

Socialnämnden beviljar andrahandskontrakt ytterst restriktivt och kontrakten är alltid tillfälliga. Målet är att den enskilde ska hitta en egen bostad så snart som möjligt. Det är den enskilde och inte Socialnämnden som i första hand är ansvarig för att lösa boendesituationen för sig själv och eventuella barn. För personer som har beviljats tillfälliga andrahandskontrakt ställs kravet att de ska göra allt i sin makt för att ordna en egen bostad och regelbundet redovisa söka bostäder. Förståelse finns för önskan att inte behöva flytta från området man bor i. Socialnämnden har dock sedan februari 2015 tillgodosett AA:s bostadsförsörjning, först genom ekonomiskt bistånd till kostnaden för vandrarhem och sedan 160801 genom att bevilja tillfälligt andrahandskontrakt. Socialnämnden kan inte erbjuda AA möjlighet att skräddarsy hur biståndet från Socialnämnden ska utformas.

Socialnämndens insatser ges inte villkorslöst utan krav ställs vid tillfälliga andrahandskontrakt på att man söka andra bostäder brett och i hela landet. Dock individanpassas kraven och Socialnämnden kan se att det i detta ärende, med hänsyn till barnperspektivet, är mer lämpligt att kräva av AA att hon söker bostäder inom Stockholms län. Inom Stockholms län finns goda kommunikationer vilket underlättar kontakten med den andre föräldern samt resa till förskola och skola. Ett nytt beslut där de reviderade kraven framkommer har skickats till AA. Även vid ekonomiskt bistånd ställs krav på motprestation och biståndet beviljas endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Riktmärket för vilken hyra som anses skälig för enskild som mottar ekonomiskt bistånd grundar sig på vad en låginkomsttagare på orten kan ha råd med. För en vuxen med 1-2 barn har Socialnämnden godkänt en andrahandshyra på 8 700 kronor, vilket av Socialnämnden har bedömts vara en marknadsmässig hyra.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 29 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.



### Bedömning

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på något annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:253], SoL).

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

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).

I en utredning som rör bistånd till en vuxen som också är förälder ska socialnämnden alltså utreda vilka följder som ett beslut får ur ett barnperspektiv. Om ett beslut t.ex. innebär att ett barn måste flytta från sin invanda miljö eller att barnet genom ett beslut skulle få begränsade möjligheter att behålla en nära och god kontakt med båda sina föräldrar ska de överväganden som socialnämnden gör i det aktuella avseendet redovisas i underlaget för beslutet. Om och i vilken utsträckning barnets situation påverkar det beslut som fattas får givetvis bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Genom det aktuella beslutet beviljade socialnämnden AA bistånd till boende. Som villkor för beslutet ställde socialnämnden krav på att AA skulle göra allt hon kunde för att hitta en egen bostad i hela landet. I utredningen som låg till grund för nämndens beslut om bistånd framgår att AA:s två barn bor växelvis hos henne och fadern. Det är alltså uppenbart att AA:s barn skulle påverkas av om AA skulle behöva flytta till en bostad långt ifrån fadern.

Utredningen som låg till grund för nämndens beslut om bistånd innehåller inga överväganden av om och på vilket sätt beslutet skulle kunna påverka barnens situation. Mot den bakgrunden framstår det som oklart om och hur nämnden faktiskt hade beaktat barnens situation inför det beslut som fattades. Nämnden har inte berört saken i sitt remissvar. Nämnden har dock angett att den med hänsyn till ett barnperspektiv numera har ändrat beslutet på så sätt att AA som villkor för biståndet ska söka bostäder i Stockholms län. Jag utgår därför från att nämnden inte beaktade barnperspektivet inför det ursprungliga beslutet. För den bristen ska nämnden kritiseras.

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Fråga om socialnämndens möjlighet att delegera rätten att fatta beslut enligt 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och om umgängesbegränsning

(Dnr 7984-2016)

**Beslutet i korthet:** Enligt nämndens delegationsordning hade beslut enligt LVU om att inte röja den unges vistelseort och om begränsning av umgänge delegerats till nämndens myndighetsutskott. En teamledare vid förvaltningen beslutade i avvaktan på utskottets beslut dels att vistelseorten för ett barn inte fick röjas för föräldrarna, dels att faderns umgänge med barnet skulle begränsas. Det finns enligt JO inte anledning att kritisera nämnden för hanteringen. I ärendet väcks dock frågan om möjligheten för en nämnd att över huvud taget delegera beslutanderätten i sådana ärenden.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i sitt avgörande HFD 2016 ref. 74 slagit fast att ett beslut om att med stöd av 14 § LVU hemlighålla ett barns vistelseort är ett beslut som avser myndighetsutövning och är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Ett sådant beslut träffas därför av delegationsförbudet i 6 kap. 34 § 3 kommunallagen. Beslutanderätten får därmed inte delegeras annat än i brådskande fall, och då bara till ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett.

JO konstaterar att HFD:s avgörande leder till att beslut enligt LVU om att inte röja den unges vistelseort inte i någon situation kan delegeras till ett utskott eller till en tjänsteman. Enligt JO innebär HFD:s avgörande en ny syn på möjligheten att delegera beslutanderätten i sådana ärenden. Frågan är om det, när det gäller delegationsmöjligheten, går att göra någon skillnad mellan beslut om att inte röja den unges vistelseort och beslut om att begränsa umgänge.

Det finns kommuner där kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för sociala ärenden. Individärenden hanteras i dessa fall sällan av kommunstyrelsen. I stället behandlas de till stor del inom ett utskott. Syftet är att uppgifterna i ärendet, som till sin natur är känsliga, ska hanteras inom en trängre krets.

Att ett beslut i ett individärende som rör tvång mot en enskild inte skulle få fattas av ett utskott kan enligt JO knappast överensstämma med hur lagstiftaren har avsett att sådana frågor ska hanteras. Enligt JO finns det anledning att göra en översyn av bestämmelserna om delegation i socialtjänstlagen och kommunallagen.

Med stöd av 4 § lagen med instruktion för riksdagens ombudsmän lämnas beslutet över till Regeringskansliet (Socialdepartementet och Finansdepartementet).

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Kristianstads kommun när det gällde handläggningen av ett ärende om omedelbart omhändertagande av ett barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

## Utredning

Vissa handlingar hämtades in från Arbete och välfärdsförvaltningen i Kristianstads kommun. Av handlingarna kom det bl.a. fram att en tjänsteman den 22 december 2016 hade beslutat om att vistelseorten för AA:s barn skulle hemlighållas för vårdnadshavarna och att umgänget mellan barnet och barnets far skulle begränsas på ett visst sätt med stöd av 14 § LVU.

JO begärde att Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun skulle yttra sig i frågan om huruvida det fanns förutsättningar för en anställd i kommunen att fatta beslut som grundar sig på bestämmelsen i 14 § LVU om att inte röja den unges vistelseort och beslut om umgängesbegränsning. I remissen hänvisade JO till HFD:s avgörande den 8 november 2016 i mål nr 6529-15 (HFD 2016 ref. 74).

I ett yttrande anförde nämnden bl.a. följande:

### Sammanfattning

Utifrån att JO har mottagit klagande från AA gällande ett omedelbart omhändertagande av AA:s barn har JO begärt nämndens yttrande i frågan om det funnits förutsättningar för en teamledare att besluta om att inte röja barnets vistelseort samt umgängesbegränsning gentemot barnets vårdnadshavare/förälder jml. 14 § LVU.

Som underlag för yttrandet har undertecknad tagit del av upprättade handlingar i ärendet. Vidare har undertecknad haft samtal med teamledare som tog beslutet jml. 14 § LVU.

### Ärendet

2016-12-22 fattar teamledare BB beslut jml. 14 § LVU, om att vistelseorten ska hemlighållas för vårdnadshavare samt att umgänge mellan far och barn ska begränsas.

---

Teamledaren uppger att föräldrarna omgående ville ha umgänge med sonen, att ett samförstånd gällande umgänget inte fanns. Besluten jml. 14 § LVU fattades för att kunna säkerställa att vården inte avbröts då barnet far illa i vårdnadshavares omsorg. Det var fråga om ett brådskande ärende som inte kunde avvakta socialnämndens avgörande. Beslutet fattades därmed i enlighet med nämndens delegationsordning, antagen 2016-05-26. Myndighetsutskottet fastställde beslutet 2017-01-10.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade in nämndens delegationsordning daterad den 26 juni 2017.

I ett beslut den 21 december 2017 anförde *stf JO Wiklund* följande.

## Bedömning

När ett barn ges vård med stöd av LVU får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och föräldrar ska utövas eller besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare (14 § LVU).

AA:s barn omhändertogs omedelbart med stöd av LVU. Sedan beslutade en teamledare vid förvaltningen dels att barnets vistelseort inte fick röjas för för-

äldrarna, dels att faderns umgänge med barnet skulle begränsas. Beslutet fattades i avvaktan på myndighetsutskottets beslut, i enlighet med nämndens dåvarande delegationsordning.

Jag tar inte ställning till om beslutet var rätt i sak. Jag tar inte heller ställning till om det över huvud taget är möjligt att fatta sådana tillfälliga beslut. Det är frågor som det i första hand är upp till en domstol att pröva om beslutet överklagas. Min granskning är i stället inriktad på frågan om vem som i kommunallagens (1991:900), KL, mening har rätt att fatta beslut enligt 14 § LVU om att hemlighålla den unges vistelseort och om umgängesbegränsning.

Enligt 14 § LVU är det socialnämnden som ska fatta beslut om begränsning av umgänget och om att hemlighålla barnets vistelseort. Det finns i KL bestämmelser om socialnämndens möjlighet att delegera beslut till förtroendevalda eller tjänstemän. I 10 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, finns det också vissa bestämmelser som rör möjligheten till delegation, men de saknar intresse i det här ärendet.

En kommunal nämnd får ge i uppdrag åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (6 kap. 33 § KL). Det finns i 6 kap. 34 § KL bestämmelser som begränsar möjligheten att delegera beslut. En sådan begränsning är att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om ärendet är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § 3 KL).

Utöver det som följer av 6 kap. 33 § KL får en nämnd ge i uppdrag åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas (6 kap. 36 § KL). Med stöd av den bestämmelsen får ordföranden eller ledamoten fatta beslut även om saken faller in under delegationsförbudet i 6 kap. 34 § KL.

HFD har i sitt avgörande HFD 2016 ref. 74 slagit fast att ett beslut om att med stöd av 14 § LVU hemlighålla ett barns vistelseort är ett beslut som avser myndighetsutövning och är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Ett sådant beslut omfattas alltså av delegationsförbudet i 6 kap. 34 § 3 KL. Beslutanderätten får därmed inte delegeras annat än i brådskande fall, och då bara till ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett.

Före HFD:s avgörande har man inte ansett att det har funnits någon begränsning av möjligheten att delegera rätten att fatta beslut enligt LVU om att inte röja den unges vistelseort (se bl.a. s. 77 i Socialstyrelsens allmänna råd: Tillämpningen av lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga [SOSFS 1997:15]). Även JO har godtagit att beslutanderätten i sådana ärenden har delegerats. HFD:s avgörande innebär alltså en ny syn på delegationsmöjligheten i aktuella ärenden. Mot den bakgrunden finner jag i detta ärende inte skäl att kritisera nämnden, vars beslut fattades kort efter HFD:s avgörande. Det finns dock anledning för nämnden att, med beaktande av HFD:s uttalanden, se över delegationsordningen i berörda avseenden.

Genom HFD:s avgörande har domstolen tydliggjort att det är en uppgift för socialnämnden själv att fatta beslut enligt 14 § andra stycket 2 LVU. Även i sådana ärenden kan en nämnd med stöd av bestämmelsen i 6 kap. 36 § KL ge i uppdrag åt ordföranden eller en ledamot som nämnden har utsett att fatta beslut i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Beslut som träffas av delegationsförbudet i 6 kap. 34 § KL kan dock inte i någon situation delegeras till ett utskott eller till en anställd hos kommunen.

HFD:s uttalanden gäller beslut enligt LVU om att inte röja den unges vistelseort. Frågan är om det går att göra någon skillnad mellan beslut om att röja den unges vistelseort och beslut om att begränsa umgänget enligt 14 § andra stycket 1 LVU. Det finns omständigheter som talar för att även ett beslut om begränsning av umgänge är ett ärende av principiell beskaffenhet eller av större vikt och därmed träffas av delegationsförbudet i KL (jämför bl.a. Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2017 i mål nr 560-17).

När det gäller beslut enligt LVU har en socialnämnd att ta ställning till en mängd olika frågor av skiftande karaktär. Det är vanligt, vilket jag berört ovan, att beslutanderätten i dessa fall delegeras till ett utskott. Många sådana ärenden innefattar dock myndighetsutövning mot enskilda, och det är inte orimligt att fler beslut, i likhet med beslut om att inte röja den unges vistelseort, skulle kunna betraktas som ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Beslut i sådana frågor skulle i så fall träffas av delegationsförbudet i 6 kap. 34 § 3 KL.

I januari 2018 träder en ny kommunallag (2017:725) i kraft. När det gäller ärenden där beslutanderätten inte får delegeras innebär den nya kommunallagen inte någon förändring i förhållande till nu gällande rätt (se 6 kap. 38 § i den nya kommunallagen och prop. 2016/17:171 s. 377 och 378).

Sveriges kommuner har stor frihet att själva bestämma över sin organisation. Det finns kommuner där kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för sociala ärenden. I dessa fall hanteras individärenden sällan av kommunstyrelsen. I stället behandlas en stor del av individärendena inom ett utskott. Syftet är att uppgifterna i ärendet, som till sin natur är känsliga, ska hållas inom en trängre krets (se bl.a. prop. 1990/91:117 s. 43 och 44).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) påtalade i en skrivelse till Socialdepartementet den 9 oktober 2017 behovet av en översyn av delegationsbestämmelserna när det gäller möjligheten att delegera beslut enligt 14 § andra stycket 1 och 2 LVU. Enligt SKL bör en översyn av delegationsbestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL leda till att beslut om hemlighållande av vistelseort och begränsning av umgänge ska kunna delegeras till ett utskott.

10 kap. 4 § SoL jämförd med 6 kap. 34 § 5 KL talar om till vem som ett ärende får delegeras när det gäller de ärendetyper som räknas upp i bestämmelsen. Av uppräknningen framgår det i vilka fall ett ärende, i den utsträckning KL medger delegationsrätt, endast får delegeras till förtroendevalda, t.ex. ett utskott. Bestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL saknar dock betydelse när det gäller beslut som träffas av delegationsförbudet i 6 kap. 34 § 3 KL eftersom beslutanderätten i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och är av principiell beskaffenhet eller av större vikt inte får delegeras till ett utskott.

Att beslut i ett individärende som rör tvång mot en enskild inte skulle få fattas av ett utskott kan knappast överensstämma med hur lagstiftaren har avsett att sådana frågor ska hanteras. Jag delar därför SKL:s bedömning att det finns anledning att göra en översyn av möjligheten att delegera beslut enligt LVU. Mot bakgrund av det som jag har anfört om förhållandet mellan 6 kap. 34 § 3 KL och 10 kap. 4 § SoL är jag dock tveksam till om en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL skulle få avsedd effekt. En översyn av delegationsbestämmelserna bör därför enligt min mening även innefatta bestämmelserna i KL.

Med hänvisning till ovanstående får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen i de hänseenden som berörts. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet och Finansdepartementet).

Ett ensamkommande barn vårdades med stöd av 3 § LVU. Eftersom barnet hade fyllt 15 år skulle han ha behandlats som part när nämnden omprövade vården

(Dnr 1366-2017)

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden omprövade ett barns vård enligt 13 § LVU och kom fram till att vården enligt 3 § LVU skulle fortsätta. Barnet var över 15 år och hade god man förordnad för sig enligt reglerna i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Inför omprövningsbeslutet hade socialnämnden gjort en utredning där uppgifter hämtats in från andra än barnet. Utredningen kommunicerades dock inte med barnet utan endast med barnets gode man.

Enligt 36 § LVU har ett barn som fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan i ett mål eller ärende enligt LVU. Barnet får då ställning som part i målet eller ärendet. Den gode mannen företräder därmed inte längre ensam barnet. Socialnämnden borde därför också ha kommunicerat utredningen med barnet innan omprövningsbeslutet fattades.

Under ärendets utredning hos JO framkom att anledningen till socialnämndens bristande kommunikering var att nämnden haft interna rutiner som stått i strid med bestämmelsen i 36 § LVU.

I beslutet uttalar JO allvarlig kritik mot socialnämnden för den bristande kommunikeringen med barnet och för att ha haft interna rutiner i strid med lagen.

## Bakgrund

AA kom till Sverige som ensamkommande barn i oktober 2015. Migrationsverket anvisade honom till Huddinge kommun. Han fick en god man förordnad för sig enligt reglerna i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

## SOCIALTJÄNST

I januari 2016 greps AA av polis misstänkt för brott. Han omhändertogs med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Förvaltningsrätten i Stockholm förordnade i en dom den 23 mars 2016 att AA skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU.

Socialnämnden omprövade den 1 december 2016 vården enligt 13 § LVU och beslutade att vården enligt 3 § LVU skulle fortsätta.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade BB på Socialnämnden i Huddinge kommun. Hon anförde bl.a. följande:

Hon var ombud och offentlig försvarare för AA i brottmålsprocessen och var även AA:s ombud och offentliga biträde i målet angående vården enligt LVU. Inför sitt omprövningsbeslut den 1 december 2016 om fortsatt vård med stöd av LVU kommunicerade inte socialnämnden utredningen i ärendet med AA trots att AA var över 15 år.

### **Utredning**

Socialnämndens handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Sedan hämtade föredragande hos JO in muntliga upplysningar från nämnden. En tjänsteman vid nämndens förvaltning upplyste då om följande. Utredningen inför beslutet att ompröva vården den 1 december 2016 kommunicerades med barnets gode man innan beslutet fattades. Utredningen kommunicerades inte med barnet. Det är den rutin kommunen tillämpar. Den gode mannen får vidarebefordra utredningen till barnet och säga till om barnet vill tillföra något till utredningen innan beslut fattas.

JO hämtade därefter in skriftliga upplysningar om förvaltningens rutiner för kommunikation av utredningar om fortsatt vård enligt 3 § LVU. I ett svar anförde en enhetschef vid förvaltningen att ”förvaltningens rutin är att kommunicera samtliga utredningar avseende ensamkommande barn och unga med god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare”.

JO begärde att Socialnämnden i Huddinge kommun skulle yttra sig över BB:s anmälan. Yttrandet skulle särskilt innehålla en redovisning av vilka rutiner som tillämpades när en utredning om fortsatt vård med stöd av 3 § LVU kommunicerades och särskilt besvara frågan om utredningen kommunicerades med den unge när han eller hon fyllt 15 år.

Socialnämnden i Huddinge kommun, socialutskott 3, uppgav i sitt remissvar i huvudsak följande när det gällde kommunikationsfrågan.

Rutinen på Enheten för ensamkommande barn och unga har varit att kommunicera samtliga utredningar avseende ensamkommande barn och unga med god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare. Tidigare skickades utredningen per post till god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare innan beslut fattades. Nämndens bedömning var att det är gode mannens eller särskilt förordnade vårdnadshavarens uppgift att bevaka ungdomens rätt och framföra eventuella synpunkter på utredningen till socialnämnden. Tidigare har rutinen inte varit att ungdomar som fyllt 15 år har fått utredningen kommunicerad. Sedan mars 2017 har rutinen ändrats till att kommunicering gällande

utredning om fortsatt vård med stöd av 3 § LVU sker förutom till god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare även till ungdom som fyllt 15 år.

Socialnämnden har skickat utredningen inför omprövningen av LVU-vården för kommunicering till god man per post den 21 november 2016. Utredningen kommunicerades aldrig med ungdomen.

Socialnämnden medger att de brustit gällande kommuniceringen av utredningen till ungdomen. En kommunicering till ungdomen skulle ha skett då han vid tillfället var över 15 år och därmed part. Enhetens rutiner har ändrats i mars 2017 så att kommunicering sker även till ungdomar över 15 år.

Sammanfattningsvis anser socialnämnden att av de klagomål och brister som påtalas kan socialnämnden medge bristande dokumentation och bristande kommunicering. För att säkerställa att dokumentationsskyldigheten följs har en genomgång av gällande dokumentationsskyldighet hållits med enhetens handläggare i februari 2017. Rutinen gällande kommunicering har setts över och ändrats i mars 2017 för att säkerställa att kommuniceringsskyldigheten följs.

BB fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO tog del av Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 27772-16 meddelad den 17 februari 2017.

I ett beslut den 15 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### **Bedömning**

Anmälan innehåller flera olika klagomål på socialnämndens hantering av LVU-ärendet. Jag har valt att rikta in min granskning på hur socialnämnden har hanterat frågan om kommunicering.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Socialnämndens insatser för barn och unga bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan barn och unga beredas vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i första hand i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Vård utan samtycke kan enligt 3 § LVU beredas den som utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat socialt nedbrytande beteende.

När någon har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska nämnden enligt 13 § andra stycket LVU inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vården med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen. Innan nämnden fattar beslut i frågan om vården ska fortsätta ska nämnden göra en utredning.

Ett barn, dvs. den som är under 18 år, företräds som regel av vårdnadshavare som i de flesta fall också är barnets förälder. I ett mål eller ärende enligt bestämmelserna i LVU har dock ett barn som fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan (36 § LVU). Både vårdnadshavare och barn får då ställning som part i målet eller ärendet. Barnets vårdnadshavare företräder alltså inte längre ensam barnet.



## SOCIALTJÄNST

För ensamkommande barn utses som regel en god man, och den gode mannen ska, enligt reglerna i 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter i vårdnadshavarens och förmyndarens ställe. Den gode mannen likställs alltså med en vårdnadshavare och har getts samma befogenheter som en sådan.

I de fall ett barn som företräds av en god man för ensamkommande barn har fyllt 15 år ska därmed både den gode mannen och barnet behandlas som parter i LVU-ärendet.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och denne har fått tillfälle att yttra sig över den.

### **Socialnämnden borde ha kommunicerat utredningen med AA**

Vid tidpunkten för socialnämndens omprövning av om beslutet om vård enligt 3 § LVU skulle fortsätta var AA över 15 år. Det innebär att socialnämnden, enligt bestämmelsen i 36 § samma lag, skulle behandla AA som part i ärendet. Utredningen visar dock att socialnämnden inför omprövningsbeslutet i december 2016 inte kommunicerade utredningen med AA utan endast med hans gode man. Under arbetet med utredningen hade uppgifter hämtats in från andra än AA och redovisats i utredningen. Det har därför förelegat en skyldighet för nämnden att låta AA ta del av de uppgifterna och även ge honom tillfälle att yttra sig över dem. Genom att socialnämnden inte kommunicerade utredningen med även AA har nämnden åsidosatt en bestämmelse som är grundläggande när det gäller att bidra till en rättssäker handläggning av ett ärende. Jag vill här poängtera att socialnämndens hantering är allvarlig då det rör sig om ett ärende om tvångsvård. I ett sådant ärende är det särskilt viktigt att bestämmelserna om den formella handläggningen följs.

### **Avslutande synpunkter**

Det är inte bara i AA:s ärende som bestämmelsen om kommunikation har åsidosatts. Av utredningen framgår att socialnämnden haft som intern rutin att enbart kommunicera utredningar som avser ensamkommande barn och unga med god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare. Socialnämndens bedömning har varit att det är den gode mannens uppgift att bevaka ungdomens rätt och framföra eventuella synpunkter på utredningen till nämnden. Jag vill dock påpeka att när det gäller unga som vårdas med stöd av 3 § LVU kan det inte uteslutas att den unge och hans företrädare har olika uppfattningar om behovet av vård.

Det är oacceptabelt att socialnämnden har haft en rutin som har inneburit att nämnden har åsidosatt de grundläggande bestämmelserna i LVU och förvaltningslagen om hur ärenden som rör barn som har fyllt 15 år ska handläggas. Socialnämnden i Huddinge kommun förtjänar allvarlig kritik för detta. Utredningen ger inte något svar på frågan hur den interna rutinen har kunnat uppstå. Socialnämnden i Huddinge kommun är en stor myndighet inom socialtjänstens

område. Inom nämnden måste det finnas god kunskap om hur ärenden enligt LVU ska handläggas. JO genomförde för en tid sedan en undersökning av några socialnämnders handläggning av ärenden som gäller ensamkommande barn. I JO:s beslut kunde JO konstatera att det fanns betydande brister i nämndernas handläggning av ärenden som rör den gruppen barn och ungdomar (JO:s beslut den 30 mars 2017, dnr 5565-2016). Kanske är bristerna i detta ärende ett uttryck för det som kom fram i det ärendet, nämligen att socialnämnderna har svårt att uppfylla sina uppgifter när det gäller de ensamkommande barnen. Oavsett hur det förhåller sig har socialnämnden nu sett över sina rutiner för att säkerställa att kommunikationsskyldigheten följs i framtiden. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att fortsätta utredningen.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Av ett beslut om s.k. umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska det framgå bl.a. på vilket sätt umgänget begränsas, om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat och vad som är skälen för beslutet

(Dnr 2533-2017)

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden fattade ett beslut om att begränsa umgänget mellan en far och en son. I beslutet uttalar JO att ett beslut om s.k. umgängesbegränsning enligt 14 § andra stycket 1 LVU ska vara tydligt. Det ska framgå av beslutet på vilket sätt som umgänget begränsas och om beslutet ska gälla tills vidare eller om det är tidsbegränsat. Vidare ska skälen för beslutet framgå.

Socialnämndens beslut om umgängesbegränsning innehöll brister i samtliga dessa avseenden. Nämnden får kritik för utformningen av beslutet.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Lekebergs kommun. Han var bl.a. missnöjd med socialtjänstens handläggning av frågor som gällde umgänge mellan honom och hans barn som vårdades med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

## Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialförvaltningen i Lekebergs kommun. Sedan begärde JO att Socialnämnden i Lekebergs kommun skulle yttra sig över utformningen av ett beslut den 21 mars 2017 om att reglera umgänget med stöd av 14 § andra stycket 1 LVU. Yttrandet skulle bl.a. innehålla socialnämndens bedömning av beslutets utformning när det gällde tydlighet och motivering.

I ett yttrande anförde socialnämnden bl.a. följande:

## SOCIALTJÄNST

Den 21 mars 2017 beslutade tf IFO-chef BB om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. Detta grundade sig på vad som framkom av handlingarna i det omedelbara omhändertagandet enligt 6 § LVU, 170302, samt vad som då hittills framkommit i den utredning som låg till grund för senare ansökan om vård enligt LVU. Av beslutet framgår att efter beslut om vård enligt LVU i Förvaltningsrätt, kan eventuellt umgänge organiseras på ett för barnen godtagbart sätt.

Den 3 april 2017 inkom ett överklagande om umgängesbegränsning till Socialnämnden. Av detta anser nämnden inte att det framkommer några nya uppgifter, som föranleder nämnden ändra det ursprungliga beslutet. Förvaltningsrätten fattade beslut, 170531, att avslå AA:s överklagan om umgängesbegränsningen.

Förvaltningsrätten fattade senare beslut, 170412, om att AA:s båda barn skulle beredas vård enligt 2 § LVU. AA överklagade Förvaltningsrättens beslut till Kammarrätten, som avslög hans överklagan, 170717. AA överklagade därefter Kammarrättens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen, som dock ej meddelade något prövningstillstånd (170818).

Barnen och modern har sedan det omedelbara omhändertagandet enligt 6 § LVU, 170302, vistats i ett skyddat boende för att få trygghet i vardagen. Så länge familjen vistades där fanns ingen möjlighet till regelbundet umgänge med fadern, då boendet då inte längre skulle vara ett skyddat boende vare sig för familjen eller övriga boende. Detta skyddade boende har därför som regel att under tiden en familj är inskriven där, inte inleda något umgänge mellan barn och motpart. Modern och barnen har numera sekretesskyddad adress på ny ort.

Socialnämndens arbetsutskott övervägde tidigare beslut om umgängesbegränsning, 170615, och beslutade att umgängesbegränsningen skulle kvarstå. AA meddelades beslutet samma dag via mail. På AA:s begäran utlämnades detta beslut skriftligt, 170711, av teamledare CC.

Modern och barnen har numera lämnat det skyddade boendet och flyttat till en egen adress där hon fått skyddad adress. 170918 upphörde LVU-vården.

Örebro tingsrätt meddelade, 170925, att modern enligt ett interimistiskt beslut beviljats ensam vårdnad och att fadern inte beviljats något umgänge med barnen. En vårdnad-, boende och umgängesutredning skall nu göras på begäran av Örebro tingsrätten.

JO begärde in Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 31 maj 2017 i mål nr 1685-17.

AA kommenterade remissvaret och kom in med flera kompletteringar till sin anmälan.

I ett beslut den 29 maj 2018 anförde *JO Norling* följande.

### **Bedömning**

#### **Rättslig reglering**

När ett barn vårdas med stöd av LVU har socialnämnden ett ansvar för att barnets behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Ofta brukar socialförvaltningen komma överens med föräldern eller vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas. Om det inte är möjligt att komma överens kan nämnden behöva fatta ett beslut om begränsning av umgänget enligt bestämmelsen i 14 § andra stycket 1 LVU. Enligt den bestämmelsen får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, besluta hur den unges umgänge ska utövas med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom en dom eller ett beslut av

en domstol eller genom ett avtal, en s.k. umgängesbegränsning. Ett sådant beslut kan överklagas hos förvaltningsrätten (41 § första stycket 3 LVU).

Enligt 11 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild tillämpa bestämmelsen i 20 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt den bestämmelsen ska beslut varigenom nämnden avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången.

### Utformningen av beslutet om umgängesbegränsning

En tillförordnad chef vid förvaltningen fattade den 21 mars 2017 ett beslut om att begränsa AA:s umgänge med sin son.

Beslutet hade i aktuell del följande lydelse:

[*Sonen, JO:s anm.*] är sedan 2017-03-02 omhändertagen omedelbart enligt 6 § LVU, då bedömt att hans utveckling riskerar att skadas pga av det våld fadern [...] utsatt hans syster för. Samma datum fattades beslut om hemlighållande av vistelseort enligt 14 § LVU.

Även övervakat umgänge och telefon ingår i inskränkningen. Efter beslut om vård enligt LVU i Förvaltningsrätt kan eventuellt umgänge organiseras, på ett för [*barnet, JO:s anm.*] godtagbart sätt.

AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad, som i en dom den 31 maj 2017 avslog överklagandet (mål nr 1685-17).

Det är inte min uppgift att kommentera beslutet i sak. Min granskning är inriktad på nämndens utformning av beslutet.

Ett beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU ska vara tydligt. Av en redovisning i förvaltningsrättens dom framgår att nämndens beslut om umgängesbegränsning innebar att något umgänge över huvud taget inte kunde medges under tiden som barnet vistades på ett skyddat boende. Det framgår enligt min mening inte med tillräcklig tydlighet av nämndens beslut. Ett beslut får inte utformas på ett sådant sätt att det inte går att läsa ut av beslutet vad nämnden har kommit fram till. Det ska alltså framgå av beslutet på vilket sätt umgänget begränsas och om beslutet ska gälla tills vidare eller om det är tidsbegränsat. Vidare ska skälen för beslutet framgå. Nämndens beslut om umgängesbegränsning innehåller brister i samtliga dessa avseenden, och nämnden förtjänar kritik för utformningen av beslutet.

Jag utgår från att nämnden beaktar mina uttalanden och vidtar åtgärder så att beslut om umgängesbegränsning i fortsättningen utformas på ett korrekt sätt.

### Nämndens möjlighet att delegera beslut om umgängesbegränsning

När det gäller möjligheten för nämnden att delegera beslut om umgängesbegränsning vill jag anföra följande:

Beslutet om umgängesbegränsning fattades i detta fall av en tillförordnad chef vid nämndens förvaltning. Jag vill i det sammanhanget göra nämnden uppmärksam på att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i ett avgörande har uttalat att ett beslut om att inte röja den unges vistelseort enligt 14 § andra stycket 2 LVU omfattas av delegationsförbudet i den då gällande bestämmelsen i 6 kap. 34 § 3 kommunallagen (1991:900) (se 6 kap. 38 § i kommunallagen

[2017:725]). Det innebär att beslutanderätten i sådana ärenden får delegeras till nämndens ordförande, men bara i brådska fall (HFD 2016 ref. 74).

JO har i ett beslut uttalat att HFD:s avgörande innebär att beslut som omfattas av delegationsförbudet inte i någon situation kan delegeras till ett utskott eller till en tjänsteman vid nämndens förvaltning. HFD:s avgörande gällde beslut om att inte röja den unges vistelseort. JO har dock i ett tidigare beslut ansett att det finns omständigheter som talar för att även beslut om begränsning av umgänge är ett ärende som kan omfattas av den nämnda bestämmelsen om förbud mot delegation. (Se JO:s beslut den 21 december 2017 i ärende med dnr 7984-2016 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2017 i mål nr 560-17.) Jag finner inte anledning att särskilt utreda frågan om delegation i detta ärende. Det kan dock finnas anledning för nämnden att, med beaktande av det som jag har anfört, se över delegationsordningen när det gäller beslut enligt 14 § LVU.

#### Övrigt

Det som AA i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

En 16-årig pojke hade frihetsberövats i ett brottmål. Fråga bl.a. om det tog för lång tid innan socialnämnden tog ställning till om pojken skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU

(Dnr 305-2016)

**Beslutet i korthet:** En sextonårig pojke, AA, greps den 6 januari 2016 misstänkt för ett allvarligt brott. Två dagar senare informerades socialförvaltningen i Huddinge kommun om att AA skulle begäras häktad om han inte kunde placeras på "låst institution" med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Uppsala tingsrätt häktade AA den 9 januari 2016. Den 13 januari 2016 träffade socialförvaltningen AA för första gången sedan han frihetsberövats. Dagen efter omhändertogs AA med stöd av 6 § LVU. Åklagaren hävde häktningen och AA placerades på ett särskilt ungdomshem.

Barn som är misstänkta för brott ska häktas endast i undantagsfall. JO har tidigare uttalat att när det blir aktuellt att häkta en person under 18 år föreligger en stark presumtion för att den unge omedelbart ska omhändertas med stöd av 6 § LVU.

JO uttalar i beslutet att med hänsyn till AA:s ålder och de brott han var misstänkt för borde frågan om omhändertagande med stöd av 6 § LVU ha aktualiserats omgående efter polisens kontakt med förvaltningen den 8 januari 2017. JO konstaterar att det dröjde till den 14 januari 2016 innan ett beslut om omedelbart omhändertagande fattades. Enligt JO:s mening har

myndighetens passivitet fått till följd att AA varit häktad onödigt länge. Nämnden får kritik för handläggningen.

I beslutet gör JO också vissa uttalanden i fråga om socialtjänstens närvaro vid barnförhör.

## Bakgrund

Den 6 januari 2016 grep polisen AA som vid tillfället var 16 år. AA var misstänkt för att ha begått ett allvarligt brott. Samma dag underrättade polisen socialförvaltningen i Huddinge kommun om gripandet och höll ett första förhör med AA. Vid förhöret närvarade advokaten BB, som var offentlig försvarare för AA, och en tjänsteman från socialjouren i Uppsala kommun. Den 8 januari 2016 hölls ett nytt förhör med AA. Vid det förhöret var inte någon tjänsteman från socialförvaltningen i Huddinge kommun närvarande.

Uppsala tingsrätt beslutade den 9 januari 2016 att på begäran av åklagaren häkta AA.

Socialförvaltningen i Huddinge kommun utsåg en handläggare i AA:s ärende den 11 januari 2016. Två dagar senare träffade företrädare för socialförvaltningen i Huddinge kommun AA för första gången sedan han frihetsberövats.

Den 14 januari 2016 beslutade ordföranden i socialutskottet i Huddinge kommun att omedelbart omhänderta AA med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Socialförvaltningen anmälde nästa dag till Statens institutionsstyrelse (SiS) att AA var i behov av en plats på ett särskilt ungdomshem. SiS meddelade den 19 januari 2016 att det fanns en plats för AA på ett sådant hem. Åklagaren hävde då beslutet om häktning av AA och han fördes till ungdomshemmet.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB på Socialnämnden i Huddinge kommuns handläggning av AA:s ärende. Hennes klagomål sammanfattas i nämndens remissvar som återges nedan.

## Utredning

JO hämtade in journalanteckningar från socialförvaltningen. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Huddinge kommun skulle yttra sig över det som BB hade uppgett i sin anmälan. Socialnämnden, socialutskottet, anförde i ett remissvar bl.a. följande (de bilagor som hänvisas till i remissvaret har här utlämnats):

### Sammanfattning

Socialnämnden har av Justitieombudsmannen (JO) anmodats att yttra sig över vad som framförs i BB:s anmälan till JO, bilaga I. Bakgrunden till anmälan är ett frihetsberövande av barn. BB är barnets advokat och har i sin anmälan framfört ett antal punkter där hon anser att förvaltningen har brustit i sin handläggning av ärendet. Bristerna består främst i att handläggningen av ärendet varit

för långsam, vilket enligt anmälaren bidragit till att pojken varit häktad onödigt länge.

Förvaltningen delar uppfattningen att häktet inte är en miljö där barn i den aktuella pojkens ålder ska behöva befinna sig längre än vad som är absolut nödvändigt.

I det nu aktuella ärendet anser förvaltningen att socialnämndens handläggning varit så skyndsam som enheten för ensamkommande barn och unga förmått utifrån rådande omständigheter.

### Beskrivning av ärendet

BB vill att JO granskar Huddinge kommuns agerande i samband med barnets frihetsberövande. Barnet, som är 16 år, greps av polisen den 6 januari 2016 och häktades den 9 januari 2016. BB inkom med sitt ärende till JO den 15 januari 2016. Ärendet inkom till förvaltningen den 25 februari 2016.

BB är kritisk till fem olika punkter vad gäller kommunens agerande.

1. Kan det anses korrekt handläggning att inte omedelbart i samband med informationen om gripandet aktivt verka för ett alternativ till häktning och fortfarande inte ha gjort det?
2. Kan det anses vara en korrekt handläggning att inte omedelbart utse en ny god man åt den unge i samband med frihetsberövande och fortfarande inte ha gjort det?
3. Kan det anses vara korrekt handläggning att inte närvara vid polisförhör den 8 januari 2016?
4. Kan det anses vara en korrekt handläggning att inte utse handläggare i ärendet förrän den 11 januari 2016?
5. Kan det anses vara en korrekt handläggning att inte hålla möte med barnet förrän den 13 januari 2016?

### Bakgrund

Pojken anvisades den 29 oktober 2015 till Huddinge kommun från Migrationsverket. Han placerades i ett konsulentstött jourhem i Uppsala den 2 november 2015. Socialtjänsten besökte pojken i hans jourhem i början av december 2015. Vid besöket framkom inget anmärkningsvärt.

Förvaltningen fick den 6 januari 2016 kännedom om att pojken var gripen och att han anhållits senare samma dag med anledning av de brott han var misstänkt för. På begäran av Socialjouren Södertörn närvarade en representant från Socialjouren i Uppsala vid polisförhören, som hölls den 6 januari 2016. Enheten för ensamkommande barn och unga fick den 7 januari 2016 kännedom om att pojken gripits och anhållits via en rapport från Socialjouren Södertörn. Den 7 januari 2016 fick enheten för ensamkommande barn och unga information om att ett nytt polisförhör skulle hållas i Uppsala dagen därpå klockan 12:00. Den 8 januari 2016 fick förvaltningen via pojkens advokat information om att pojken troligen skulle komma att begäras häktad. Häktesförhandling hölls den 9 januari 2016. Den 10 januari nåddes förvaltningen, via Socialjouren Södertörn, av informationen om att pojken var häktad.

Pojkens advokat ville att man hittade en annan lösning än att pojken ska sitta på häktet. Advokaten ville att pojken ska ställas i kö till ett SiS-boende. Advokaten informeras att förvaltningen inte kunde sätta pojken i en sådan kö då han inte var omhändertagen enligt LVU.

Pojken besöktes av representanter från förvaltningen den 13 januari 2016 i häktet och de gjorde bedömningen att han borde omhändertaras enligt 6 § LVU. Den 14 januari 2016 omhändertogs pojken omedelbart och kontakt togs med SiS för att anmäla behov av plats på särskilt ungdomshem på låst avdelning. Den 19 januari 2016 fick förvaltningen besked från SiS att en plats fanns till pojken. Han kom till SiS den 21 januari.

## Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen svarar följande på BB:s punkter enligt nedan.

1. Förvaltningen anser att en god handläggning hade varit att besöka pojken vid ett tidigare tillfälle och närvara vid polisförhören den 8 januari 2016. På så sätt hade man tidigare haft tillräcklig kunskap för att kunna hänskjuta frågan om omedelbart omhändertagande till socialnämnden. Förutsatt att nämnden fattat ett beslut om omedelbart omhändertagande och tingsrätt och åklagare ansett att pojken genom det omedelbara omhändertagandet kunde beredas betryggande övervakning hade pojken sluppit utsättas för de påfrestningar som en häktning innebär för en så ung person. Åtminstone borde förvaltningen hänskjutit frågan om omedelbart omhändertagande till socialnämndens prövning i samband med häktningsbeslutet den 10 januari. Betyggande övervakning kunde enligt åklagaren endast ordnas genom en placering på låst SiS-institution. Det är SiS ansvar att tillgodose behovet av låsbara vårdplatser. Pojken erbjöds en sådan placering först den 19 januari 2016. Den 20 januari 2016 meddelade åklagaren att häktningsbeslutet i och med SiS-placeringen. Åklagaren informerade då också om att pojken skulle förhöras den 21 januari 2016. Efter förhören fördes pojken till SiS. Tidsutdräkten mellan det omedelbara omhändertagandet och placeringen är mycket olycklig. Den ligger emellertid utanför socialnämndens kontroll och beror på platsbrist på landets SiS-institutioner. Någon alternativ lösning har i detta fallet inte varit möjlig, då en betryggande övervakning inte kunnat tillgodoses på annat sätt än genom en SiS-placering.
2. Det är överförmyndarnämnden som tillförordnar gode män. Förvaltningen kan inte yttra sig över deras handläggning men redogör här för vad som hänt gällande gode män i detta ärende. Den gode mannen som pojken hade vid tiden för det brott han misstänks för blev på inrådan av polis bortkopplad från ärendet då denne även var god man för brotts-offret. Ny god man förordnades 15 januari 2016. På grund av jävsituation entledigades även denna gode man från sitt uppdrag. Nuvarande god man förordnades den 26 januari 2016.
3. Huddinge kommun fick den 7 januari 2016 information om att polisförhör skulle hållas med pojken klockan 12:00 den 8 januari i Uppsala. Representant från enheten för ensamkommande barn i Huddinge kommun hade inte möjlighet att närvara med så kort varsel. Förvaltningen anser att det är beklagligt att någon resurs inte fanns att tilldela. Förvaltningen menar att man borde tagit kontakt med socialtjänsten i Uppsala med förfrågan om de kunde vara behjälpliga genom att närvara vid polisförhören på samma sätt som gjordes den 6 januari 2016.
4. Det är beklagligt att det dröjde till den 11 januari 2016 innan en egen handläggare utsågs i ärendet. Dock har ärendet hela tiden hanterats av handläggare med tillräddlig kompetens och handläggningen har fortskridit i takt med att information inkommit till enheten. Efter beskedet att pojken gripits för ett allvarligt brott har ärendet handlagts som prioriterat.
5. Förvaltningen delar anmälares uppfattning om att besök hos pojken borde gjorts vid ett tidigare tillfälle. Anledningarna till att detta tyvärr inte gjordes framkommer under punkterna tre och fyra.

Allmänt kan sägas om handläggning av ensamkommande barn att Huddinge kommun, liksom många andra kommuner, arbetat under en extrem belastning på grund av det stora antal ensamkommande barn som kommit till kommunen. Detta har bland annat lett till att kommunen har anmält sig själv till IVO enligt reglerna om lex Sarah, se bilaga 3.

Förvaltningen delar uppfattningen att häktet inte är en miljö där barn i den aktuella pojkens ålder ska behöva befinna sig längre än vad som är absolut nödvändigt.



## SOCIALTJÄNST

I det nu aktuella ärendet anser förvaltningen att socialnämndens handläggning varit så skyndsam som enheten för ensamkommande barn och unga förmått utifrån rådande omständigheter.

BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO hämtade in Uppsala tingsrätts dom beträffande AA.

I ett beslut den 13 december 2017 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Häktning av unga personer**

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, ska häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § RB). Den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns synnerliga skäl (23 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL). Detta innebär alltså att den som är under 18 år får häktas endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas och det föreligger synnerliga skäl för häktning. Barn som är misstänkta för brott ska således häktas endast i undantagsfall.

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska socialnämnden genast underrättas (6 § LUL). Om den unge har gripits, anhållits eller häktats på grund av brottsmisstanken, ska socialnämnden underrättas om detta och om skälen för det samtidigt med underrättelsen om brottsmisstanken eller annars genast efter frihetsberövandet.

#### **Omedelbart omhändertagande med stöd av LVU m.m.**

När det gäller frågan om betryggande övervakning kan ordnas för unga personer aktualiseras bestämmelserna i LVU.

Vård med stöd av LVU ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom brottslig verksamhet (3 § LVU). Med begreppet brottslig verksamhet avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka andra brott som inte är av allvarlig art. Det är först vid

en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- och behandlingsbehov som det kan bli fråga om att bereda den unge vård med stöd av LVU (prop. 1979/80:1 s. 583).

Förvaltningsrätten beslutar om vård efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och om rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 § LVU). Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § behöver stå under särskilt noggrann tillsyn ska det finnas särskilda ungdomshem (12 § LVU). Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett sådant hem ska SiS anvisa en plats. Det finns inte någon bestämmelse som anger inom vilken tid SiS ska anvisa en plats. När det är fråga om akuta situationer, som t.ex. kan uppstå vid omedelbara omhändertaganden, och där socialnämnden har gjort bedömningen att vården av den unge bör bedrivas vid ett särskilt ungdomshem, har JO uttalat att det som regel krävs att en plats kan tillhandahållas mer eller mindre omedelbart (se JO 2015/16 s. 428, dnr 260-2015 m.fl.).

Lagstiftningen utgår från att unga i åldrarna 15–18 år i stället för att häktas ska omhändertas inom socialtjänsten. I de fall där häktningsskäl föreligger måste därför frågan om det finns grund för omedelbart omhändertagande prövas (se JO 1994/95 s. 255, dnr 3104-1992). När det blir aktuellt med häktning av en person som är under 18 år föreligger en stark presumtion för att den unge omedelbart ska omhändertas med stöd av 6 § LVU (se JO 2009/10 s. 252, dnr 641-2007).

Jag vill i det här sammanhanget nämna att det för närvarande sker en översyn av bestämmelserna om häktning. Häktes- och restriktionsutredningen överlämnade i augusti 2016 betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Utredningen föreslog bl.a. att en häktad person under 18 år normalt ska förvaras på ett SiS-hem och inte i häkte.

### **Socialtjänstens närvaro vid förhör**

Socialnämnden ska i god tid underrättas om tid och plats för förhör med barn under 20 år, om det finns skäl till antagande att vad som förekommit bör föranleda ingripande från nämnden (16 § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 § LUL). I förarbetena till bestämmelsen uttalas att socialnämnden i normalfallet bör närvara vid sådana förhör (prop. 1994/95:12 s. 66). Socialtjänstens närvaro innebär ett stöd för den

## SOCIALTJÄNST

unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och omständigheterna kring detta (a.a. s. 67).

### **Bedömning**

#### **Handläggningen av AA:s ärende**

AA var anhållen som misstänkt för ett allvarligt brott. Den 8 januari 2016 informerades socialförvaltningen om att AA skulle begäras häktad om han inte kunde placeras på "låst institution" enligt LVU. Efter det att Uppsala tingsrätt häktade AA den 9 januari 2016 framförde BB till socialförvaltningen att häktet var en olämplig plats för honom. Hon begärde att AA skulle placeras i ett särskilt ungdomshem.

Den 13 januari 2016 träffade socialförvaltningen AA för första gången sedan han frihetsberövats. Ett beslut om att omedelbart omhänderta AA med stöd av 6 § LVU fattades den 14 januari 2016.

Med hänsyn till AA:s ålder och de brott han var misstänkt för anser jag att frågan om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU borde ha aktualiserats omgående efter polisens kontakt med förvaltningen den 8 januari 2016. I stället dröjde det till den 13 januari 2016 innan företrädare för socialförvaltningen träffade AA i häktet. Dagen efter besöket beslutade socialutskottets ordförande att AA omedelbart skulle omhändertas.

Enligt min mening har socialtjänstens passivitet fått till följd att AA varit häktad onödigt länge. Socialnämndens hantering av AA:s ärende är inte tillfredsställande och nämnden kan inte undgå kritik för handläggningen.

Den 15 januari 2016 anmälde socialförvaltningen till SiS att AA var i behov av en plats på ett särskilt ungdomshem. SiS erbjöd den 19 januari 2016 förvaltningen en plats för AA på ett sådant hem. Åklagaren hävde beslutet om häktning av AA och han fördes till ungdomshemmet.

Nämnden kan inte lastas för att det dröjde fem dagar från beslutet om omhändertagande till dess att SiS kunde erbjuda en plats för AA på ett särskilt ungdomshem. Det är allmänt känt att det för närvarande kan uppstå köer till hemmen. JO har behandlat den frågan senast i ett beslut den 9 juni 2017 (se JO:s ärende med dnr 1896-2017). Det finns inte skäl för mig att här gå in på saken.

#### **Förhöret med AA den 8 januari 2016**

Av utredningen framgår att en företrädare för socialjouren i Uppsala kommun närvarade vid förhöret med AA den 6 januari 2016. Ett nytt förhör med AA hölls den 8 januari 2016. Vid det förhöret närvarade ingen företrädare från socialförvaltningen i Huddinge kommun.

Som redovisas ovan är utgångspunkten att en företrädare från socialtjänsten ska närvara vid ett barnförhör. Detta under förutsättning att det är möjligt och kan ske utan men för utredningen. Det har i det aktuella fallet inte förelegat något hinder mot ett deltagande med hänsyn till utredningen.

Socialnämnden har i remissvaret uppgett att förvaltningen informerades om förhöret dagen innan det skulle hållas och att ingen i personalen hade möjlighet att närvara med så kort varsel.

I ärenden som det nu aktuella, dvs. när en ung person sitter frihetsberövad, är det regelmässigt fråga om snäva tidsfrister. Socialnämnden måste ha en beredskap för att kunna hantera detta. Att närvara vid ett barnförhör är en uppgift som nämnden måste prioritera. Jag kan dock inte på föreliggande utredning bedöma om någon företrädare från socialförvaltningen rent faktiskt hade kunnat närvara vid förhöret med AA.

Socialnämnden har konstaterat att förvaltningen i den uppkomna situationen borde ha kontaktat socialtjänsten i Uppsala kommun för att höra om någon tjänsteman där kunde närvara vid förhöret med AA. Jag delar den bedömningen. Nämnden kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet att ta en sådan kontakt.

Vad BB i övrigt har anfört leder inte till något uttalande från min sida.

Vård vid en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem får som regel pågå högst två månader i följd. Den tiden påverkas inte av att den unge har omplacerats till ett annat ungdomshem

(Dnr 263-2017)

**Beslutet i korthet:** En ungdom vårdades på ett ungdomshem vid en läsbar enhet enligt 15 b § LVU. När ungdomen omplacerades till Bärby ungdomshem fattades beslut om att avsluta vården vid den läsbara enheten. Bärby beslutade samma dag att ungdomen skulle vårdas vid en läsbar enhet på Bärby. Sammanlagt, under sin tid på båda ungdomshemmen, vårdades ungdomen vid en läsbar enhet under en väsentligt längre tid i följd än den tvåmånadersperiod som anges i 15 b § andra stycket LVU.

I beslutet uttalar JO att tvåmånadersfristen i 15 b § andra stycket LVU inte påverkas av att den unge under vårdtiden omplaceras från ett ungdomshem till ett annat. Bärby ungdomshem kritiseras för att man inte kontrollerade om ungdomen hade vårdats vid en läsbar enhet före omplaceringen, vilket fick till följd att tvåmånadersfristen i 15 b § andra stycket LVU överskreds.

## Anmälan

I två anmälningar till JO, den 13 respektive den 20 januari 2017, klagade AA på hur socialtjänsten hade behandlat hennes son BB. Hon anförde bl.a. att sonen hade vårdats under flera månader på en läsbar enhet vid ett särskilt ungdomshem utan att beslutet hade omprövats.

## Utredning

JO hämtade in journalanteckningar från SiS ungdomshem Bärby. JO begärde därefter att SiS ungdomshem Bärby skulle komma in med skriftliga upplysningar. Efter en genomgång av handlingarna och inhämtande av ytterligare journalanteckningar beslutade JO att begära in ett yttrande från SiS om det som AA hade anfört om sonens placering på en låsbar enhet.

I ett remissyttrande anförde SiS bl.a. följande.

### Från Bärby inhämtat yttrande

Institutionschefen vid Bärby har uppgett i huvudsak följande.

Den 11 november 2016 skrevs ungdomen in vid Bärby på en låsbar avdelning. Samma dag fattades beslut om vård på låsbar enhet. Detta beslut skulle omprövas den 11 januari 2017, om det inte hade funnits en tidigare historia för ungdomen.

KIA kräver att vissa beslut fattas för att man sedan ska kunna fatta andra beslut oaktat om det första beslutet behöver fattas eller ej (t.ex. krävs att beslut om att avsluta vård på låsbar enhet görs, för att beslut ska kunna fattas om utskrivning/överflyttning till en annan institution). Det finns inte någon funktion i KIA som har koll på detta, liknande påminnelsen om att ompröva vård i enskildhet. Det är därför lätt att tappa bort beslut från en annan institution, när en ungdom skrivs in i en obruten vårdkedja. Denna brist har påpekats från verksamheten, bl.a. från institutionschefen, under ett flertal år till olika enheter på huvudkontoret. Svaret har hittills varit att de medel som avsatts till förändringar i KIA inte har räckt och att det har funnits andra förändringar i KIA som har haft högre prioritet.

Om allt hade gått korrekt till skulle det nya beslutet om vård på låsbar enhet för ungdomen ha omprövats senast den 17 december 2017, med hänsyn tagen till den tid som han hade vistats vid SiS ungdomshem Tysslinge (Tysslinge). För att detta ska upptäckas måste den som ska ompröva eller bereda beslutet gå in i Tysslinges klientdiarium i stället för att utgå från det beslut som fattats vid Bärby. Detta har missats vid ungdomens vistelse vid Bärby, institutionen har utgått från att datum för omprövning var den 11 januari 2017.

Ungdomens vistelse på låsbar enhet omprövades inte den 11 januari 2017. Den 10 januari 2017 inkom ett beslut från socialnämnden enligt 11 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, om att omplacera ungdomen till SiS ungdomshem Ljungbacken (Ljungbacken). Samma dag begärdes en polishandräckning för att genomföra denna förflyttning omgående. Förflyttningen genomfördes dock inte förrän den 16 januari 2017 och i samband med utskrivningen/överflyttningen avslutades vården på låsbar enhet. Eftersom planeringen var att ungdomen skulle flytta innan det var dags att ompröva vården på låsbar enhet, missades datumet för att detta passerats i samband med att hans flytt drog ut på tiden.

### Dokumentation

Av dokumentationen i KIA framgår bl.a. följande.

Den 17 oktober 2016 fattas beslut om vård på låsbar enhet för ungdomen vid Tysslinge. Den 8 november fattar Uppsala kommun beslut om omplacering av ungdomen till Bärby. Den 11 november 2016 avslutas vård på låsbar enhet vid Tysslinge. Samma dag skrivs ungdomen in vid Bärby, som även fattar beslut om vård på låsbar enhet.

Den 10 januari 2017 beslutar Uppsala kommun att omplacera ungdomen till Ljungbacken. Den 16 januari fattas beslut om avslutande av vård på låsbar enhet vid Bärby.

## Uppgifter från systemförvaltare och förvaltningsledare

SiS förvaltningsledare har uppgett bl.a. följande.

Det är inte möjligt att lägga in en egen bevakning som påminner om omprövning av ett beslut om vård på låsbar enhet i KIA. Har man påbörjat beslutet så måste det avslutas vid en omplacering och det påminner däremot systemet om. Det är alltså tvingande att avsluta ett beslut om vård på låsbar enhet i KIA vid en omplacering. När det gäller beslut om vård i enskildhet så lägger systemet automatiskt in en bevakning som påminner om omprövning. Någon sådan finns inte för beslut om vård på låsbar enhet. Det finns alltså varken någon automatisk bevakning eller någon som handläggaren kan lägga in på egen hand i dessa fall.

Systemförvaltaren vet att det har kommit in önskemål om att det ska finnas en bevakning gällande vård på låsbar enhet. Att det inte har funnits en sådan beror på hur kravställningen sett ut vid upphandlingen av nuvarande KIA. Det är inte tekniskt svårt att skapa en sådan. Det är hans uppfattning att SiS har avvaktat det nya klientadministrativa systemet som kommer att innehålla sådana ändringar.

SiS systemförvaltare uppger bl.a. att institutionerna har behörighet att se dokumentationen gällande en ungdom bakåt i tiden.

## Rättslig reglering m.m.

Det framgår av 15 b § första stycket LVU att den intagne får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Av andra stycket framgår att den intagne får vårdas vid en sådan enhet under högst två månader i följd. Om särskilda behandlingsskäl föranleder det, får dock vården vid enheten pågå längre tid, förutsatt att något av de fall som anges i första stycket fortfarande föreligger och att den intagne samtidigt ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet. Av SiS Riktlinjer/Juridik LVU, Flik 6:26, framgår bl.a. följande.

Om den unge byter institution under tiden som han eller hon vårdas på en låsbar enhet fortsätter tvåmånadersperioden att löpa. Det går således inte att byta institution och börja räkna på en ny tvåmånadersperiod. Det är därför viktigt att den nya institutionen kontrollerar om den unge, innan han eller hon förflyttades, vistades på en låsbar enhet för att beräkningen ska bli rätt.

Av Flik 6:27, framgår vidare bl.a. följande.

Om den unge vårdas på låsbar enhet och byter institution är det viktigt att komma ihåg att tiden på låsbar enhet vid den första institutionen ska läggas ihop med tiden på låsbar enhet vid den nya institutionen. Har den unge t.ex. under sin vistelse vid den första institutionen vårdats på låsbar enhet från den 1 mars till den 25 april så måste institution två erbjuda den unge öppnare former senast efter fem dagars vistelse vid institutionen, dvs. den 1 maj. Samtidigt måste det även i beslutet anges de särskilda behandlingsskäl som föranleder fortsatt vård på låsbar enhet.

## Bedömning

Av utredningen framgår att beslut om vård på låsbar enhet fattades vid Tysslinge den 17 oktober 2017. Detta beslut skulle alltså ha prövats i enlighet med 15 b § andra stycket LVU senast den 17 december 2017. Eftersom ungdomen hade omplacerats vid den tidpunkten skulle prövningen ha gjorts av den nya institutionen. Så har inte skett utan ett nytt beslut om vård på

## SOCIALTJÄNST

låsbar enhet har i stället fattats den 11 november 2016, ett beslut som inte har omprövats inom tvåmånadersfristen men har avslutats den 16 januari 2017 i samband med en ny omplacering.

För att en ungdom inte ska gå miste om en prövning enligt 15 b § andra stycket LVU är det av synnerlig vikt att institutionerna observerar tvåmånadersfristen, även vid omplaceringar. Det kan konstateras att SiS riktlinjer uppmärksammar vikten av att den nya institutionen, vid en omplacering, kontrollerar om ungdomen innan förflyttningen vistades på en låsbar enhet. I det aktuella fallet framgick det av KIA att beslut om vård på låsbar enhet hade fattats vid Tysslinge den 17 oktober 2017. Detta är något som borde ha kontrollerats av Bärby, i enlighet med riktlinjerna. Misstaget fick till följd att omprövningen försenades i ca en månad. Det måste således konstateras att riktlinjerna inte följts i detta hänseende, till nackdel för den enskilde.

SiS anser således att riktlinjerna i och för sig är tillfredsställande, men att det inträffade inskräper behovet av att kontroll sker bakåt i tiden av vårdkedjan. Ansvar för en sådan kontroll åvilar SiS personal.

Men oavsett det nu sagda så har det i ärendet kommit fram att det finns möjligheter att utveckla KIA med en funktion som skulle underlätta för beslutsfattare att observera tidsfristerna. Det framgår av förvaltningsledarens yttrande att SiS har för avsikt att, i samband med den pågående upphandlingen av ett nytt klientadministrativt system, lägga in en bevakningsfunktion vid beslut om vård på låsbar enhet. En sådan funktion fråntar naturligtvis inte beslutsfattaren sitt ansvar men skulle kunna förebygga det slags händelse som anmälan avser.

När det gäller det beslut som institutionen underlät att ompröva den 11 januari 2017 har institutionen uppgett att så skedde på grund av att en handräckning av polis inte kom till stånd som planerat. Motsvarande bedömning måste göras också avseende denna händelse, trots att den kan tillskrivas yttre omständigheter. Rutinerna bör ses över vad gäller sådana oförutsedda händelser.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret och lämnade senare in ytterligare skrifter.

I ett beslut den 28 november 2017 anförde *stf JO Wiklund* följande.

### **Bedömning**

SiS har i sitt remissyttrande redogjort för den relevanta rättsliga regleringen.

Av utredningen framgår följande. Den 17 oktober 2016 beslutades att BB skulle vårdas vid en låsbar enhet på SiS ungdomshem Tysslinge. När BB den 11 november 2016 omplacerades till SiS ungdomshem Bärby fattade Tysslinge beslut om att avsluta vården vid den låsbara enheten. Bärby beslutade samma dag att BB skulle vårdas vid en låsbar enhet på Bärby. Vården vid den enheten avslutades den 16 januari 2017, i samband med att BB skrevs ut från Bärby.

Det finns inte någon bestämmelse i LVU som reglerar hur fristen i 15 b § andra stycket LVU ska räknas när den unge flyttas från en låsbar enhet vid ett ungdomshem till en sådan enhet vid ett annat ungdomshem. Bestämmelsen bygger dock på att den unge inte ska vårdas vid en låsbar enhet längre tid än två månader i följd, och en förutsättning för att vården därefter ska få fortsätta är att det görs en prövning enligt 15 b § andra stycket LVU. Enligt min mening påverkas inte fristen av att den unge under vårdtiden omplaceras från ett ungdomshem till ett annat ungdomshem. Detta är också SiS:s inställning.

BB har sammanlagt, under sin tid på Tysslinge och Bärby, vårdats vid en låsbar enhet under en väsentligt längre tid i följd än den tvåmånadersperiod som anges i 15 b § andra stycket LVU. Det beslut som fattades på Bärby den 11 november 2016 innebar inte att en ny tvåmånadersperiod började löpa, och en prövning enligt 15 b § andra stycket LVU borde rätteligen ha gjorts senast den 17 december 2016.

En placering vid en låsbar enhet utgör ett ingrepp i den unges fri- och rättigheter, och det är därför av synnerlig vikt att den frist som anges i 15 b § andra stycket LVU iakttas. SiS har uppgett att det framgår av myndighetens riktlinjer att det på Bärby borde ha kontrollerats om BB hade vårdats vid en låsbar enhet även på Tysslinge. SiS har medgett att riktlinjerna inte har följts och förklarat att både rutiner och det klientadministrativa systemet ska ses över, bl.a. för att lägga in en bevakningsfunktion för beslut om vård vid en låsbar enhet. Även om en sådan funktion inte befriar SiS från dess ansvar att se till att fristen i 15 b § andra stycket LVU iakttas, ser jag naturligtvis positivt på en sådan översyn. SiS ungdomshem Bärby förtjänar dock kritik för att man inte kontrollerade om BB hade vårdats vid en låsbar enhet före omplaceringen, vilket fick till följd att tvåmånadersfristen i 15 b § andra stycket LVU överskreds.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

## Fråga om socialnämnden hade utformat vården enligt LVU så att den främjade barnets samhörighet med sin mor

(Dnr 6178-2015)

**Beslutet i korthet:** När någon genom socialnämndens försorg vårdas i ett annat hem än det egna, t.ex. med stöd av LVU, ansvarar nämnden för att vården utformas så att den främjar barnets samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

JO kritiserar Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun för att den i det aktuella fallet inte hade utformat LVU-vården på ett sätt som främjade den omhändertagna pojken samhörighet med hans mor.

## Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA flera klagomål mot bl.a. socialtjänsten i Karlstads kommun. Hon anförde bl.a. följande: Hennes son, BB, (*som vårdas enligt lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och är placerad i familjehem, JO:s anm.*) har inte haft umgänge med henne på mer än två år. Socialtjänsten har inte arbetat för att umgänget ska fungera.

## Utredning

Föredraganden hos JO hämtade in journalanteckningar från socialtjänsten.

Sedan begärde JO att Arbetsmarknads- och socialnämnden skulle yttra sig över anmälan. I remissvaret lämnade nämnden bl.a. följande uppgifter: Det



## SOCIALTJÄNST

handlar om ett barn som har särskilda behov. Under 2013 gjorde socialtjänsten bedömningen att barnet var i behov av en umgängespaus från AA. Den 23 juli 2013 samtyckte AA till att avvakta med umgänge. Det finns indikationer på att barnets hälsa och utveckling långsamt förbättras. Umgänge med AA är dock fortfarande inte möjligt, och AA har inte heller formellt begärt att få umgås med sin son. Socialnämnden har inte beslutat om umgängesbegränsning.

AA kommenterade remissvaret.

JO tog del av en dom från Förvaltningsrätten i Karlstad. Förvaltningsrätten beslutade i den domen att vården av bl.a. BB skulle fortsätta och att det för närvarande inte var möjligt för honom att flytta hem till modern. Vidare framgick bl.a. följande:

Förvaltningsrätten konstaterar även att inget av barnen har haft någon form av umgänge eller kontakt med AA sedan 2013.

— — —

Förvaltningsrätten framhåller emellertid vikten av att socialnämnden tillser att en plan för kontakt och umgänge mellan barnen och AA upprättas.

I ett beslut den 13 september 2017 anförde *JO Holgersson* följande.

## **Bedömning**

### **Inledning**

BB har vårdats med stöd av LVU sedan 2011. Jag har begränsat min prövning av anmälan till frågan om socialtjänstens insatser för att BB:s samhörighet med AA främjas har varit tillräckliga.

### **Socialtjänstens ansvar under vårdtiden**

Socialnämnden ansvarar för att den som har placerats i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar barnets samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön (6 kap. 1 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Socialnämnden ska lämna vårdnadshavarna och föräldrarna råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 § SoL). Socialtjänsten bör hålla fortlöpande kontakt med både barnets föräldrar och det hem där barnet vårdas. Nämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden (11 § första stycket LVU). Det är också nämndens ansvar att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses (14 § första stycket LVU). Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får nämnden inskränka umgänget mellan barnet och dess föräldrar eller vårdnadshavare (andra stycket).

### **Bedömningen i detta fall**

Det har kommit fram att BB sedan 2013 och åtminstone fram till september 2016 inte hade något umgänge med AA. Jag har tagit del av journalanteckningar för perioden september 2013–december 2015. Under den första delen av den granskade perioden har AA på socialtjänstens inrådan frivilligt avstått

från umgänge med BB. Vid flera tillfällen under perioden har hon dock framhållit att hon känner sig "bortkopplad" från BB, att hon inte får tillräcklig information om vad som händer med honom. Åtminstone sedan våren 2015 har AA också framfört att hon vill träffa BB och att hon, som jag uppfattar det, vill veta hur planeringen för umgänge ser ut.

Det framgår av nämndens remissvar att socialtjänsten bedömde att umgänge inte var möjligt. Nämnden har också anfört att AA inte har gjort någon formell begäran om umgänge och att det därför inte har funnits något behov av att begränsa umgänget i beslut.

Jag delar nämndens uppfattning att situationen inte var sådan att det var nödvändigt att fatta beslut om att begränsa umgänget med stöd av 14 § andra stycket LVU. Jag har inte heller underlag för att ifrågasätta nämndens bedömning i umgängesfrågan, dvs. att det under den granskade perioden inte var förenligt med barnets bästa att umgänge kom till stånd. Nämndens skyldighet att utforma vården på så sätt att den främjar barnets samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön gäller dock även i de situationer då umgänge inte verkar vara möjligt för stunden. JO har tidigare uttalat följande (JO 2005/06 s. 265, dnr 2508-2002):

En utgångspunkt för nämndens arbete med barn som placeras utanför det egna hemmet är att barnet skall återförenas med sina föräldrar. För att detta skall vara möjligt fordras att det under vårdtiden har funnits en nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna. En sådan kontakt är som regel också viktig för att barnet skall kunna utvecklas i familjehemmet. Även i de fall där en återförening ter sig omöjlig eller åtminstone avlägsen är det som regel av vikt att förvaltningen på lämpligt sätt verkar för att den unge och föräldern kan upprätthålla eller, åtminstone på sikt, kan erhålla en meningsfull kontakt med varandra.

Nämndens remissvar innehåller inga uppgifter om hur man avser att agera för att främja BB:s samhörighet med AA. Inte heller journalanteckningarna innehåller någonting som tyder på att det har gjorts någon planering för umgänge eller för andra åtgärder som kan främja kontakten. Mot bakgrund av uttalandena i förvaltningsrättens dom i september 2016 konstaterar jag att någon plan för kontakt och umgänge inte heller hade upprättats vid den tidpunkten. Arbetsmarknads- och socialnämnden får kritik för att vården inte har utformats på ett sätt som främjar BB:s samhörighet med AA.

Jag vill i sammanhanget också påminna om att nämnden bör ha fortlöpande kontakt med vårdnadshavare och föräldrar. Utifrån de journalanteckningar jag har tagit del av kan det finnas skäl att ifrågasätta om nämnden har gjort tillräckliga ansträngningar i det avseendet. Jag anser mig inte ha tillräcklig anledning att utreda den frågan vidare, men jag vill betona vikten av att nämnden arbetar för att upprätthålla en god kontakt med vårdnadshavare och föräldrar. Att den kontakten fungerar tillfredsställande är ännu viktigare i ett fall som det nu aktuella, där nämnden har bedömt att något umgänge för närvarande inte är möjligt.

Det som AA har anfört i övrigt leder inte till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

## Fråga bl.a. om när nämnden första gången ska överväga ett beslut om flyttningsförbud

(Dnr 646-2017)

**Beslutet i korthet:** När en vårdnadshavare begärde att ett barn som var placerat i ett familjehem med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen skulle flytta hem igen beslutade nämnden om tillfälligt flyttningsförbud för barnet. Efter en ansökan av nämnden beslutade förvaltningsrätten i en dom den 1 juli 2016 att barnet tills vidare inte fick flyttas från familjehemmet. Domen gällde i den delen omedelbart.

Av 26 § LVU följer att nämnden ska överväga om ett beslut om flyttningsförbud fortfarande behövs var tredje månad. I ärendet väcks frågan om hur man ska beräkna tiden för när det första övervägandet ska göras. Enligt JO ska fristen räknas från den dag då förvaltningsdomstolen beslutade om flyttningsförbud.

JO konstaterar att nämnden borde ha övervägt om flyttningsförbudet fortfarande behövdes senast i månadsskiftet september/oktober 2016. Övervägandet gjordes först den 16 november 2016. Nämnden får kritik för dröjsmålet med att överväga flyttningsförbudet.

### Bakgrund

När AA:s dotter BB, född 2014, var en månad gammal beslutade Humanistiska nämnden i Örnsköldsviks kommun om att placera henne i ett familjehem med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Våren 2016 uppgav AA att hon ville ta hem BB. Humanistiska nämnden beslutade i maj 2016 om s.k. tillfälligt flyttningsförbud för BB som innebar att vårdnadshavarna inte fick flytta BB från familjehemmet. Förvaltningsrätten fastställde beslutet. Nämnden ansökte sedan hos förvaltningsrätten om flyttningsförbud enligt 24 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I en dom den 1 juli 2016 (mål nr 1704-16) beslutade Förvaltningsrätten i Härnösand att BB tills vidare inte fick flyttas från familjehemmet.

Nämnden övervägde flyttningsförbudet den 16 november 2016 och fann då att det fanns behov av fortsatt flyttningsförbud. Förbudet upphörde att gälla genom ett beslut i februari 2017.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Örnsköldsviks kommun när det bl.a. gällde hur socialtjänsten hade hanterat en fråga om umgänge mellan henne och BB. Hon uppgav bl.a. följande: I samband med att hon ville att BB skulle flytta hem eller byta familjehem beslutade en socialsekreterare att hon och BB:s far inte fick träffa BB ensamma, utan att en kontaktperson skulle närvara vid umgänget. Socialtjänsten vägrade att utöka umgänget och arbetade inte för att BB skulle kunna flytta hem. Vid tidpunkten för anmälan till JO i januari 2017 hade föräldrarna inget umgänge med BB.

## Utredning

JO hämtade in vissa journalhandlingar från välfärdsförvaltningen i Örnsköldsviks kommun som gällde BB. Därefter begärde JO att humanistiska nämnden skulle yttra sig över det som AA framförde i sin anmälan. Yttrandet skulle särskilt belysa följande frågeställningar:

1. Förvaltningsrätten i Härnösand biföll i början på juli månad 2016 nämndens ansökan om flyttningsförbud enligt 24 § LVU.
  - 1.1. Har nämnden efter domen minst en gång var tredje månad övervägt om beslutet om flyttningsförbud fortfarande behövs (26 § första stycket LVU)?
2. Såvitt framgår av journalanteckningarna är föräldrarnas umgänge med barnet reglerat på så sätt att en s.k. kontaktperson ska vara med vid umgängestillfällena.
  - 2.1. Finns det någon annan reglering av umgänget än att en kontaktperson ska vara närvarande?
  - 2.2. Har föräldrarna samtyckt till regleringen och hur har i så fall samtycket dokumenterats?
  - 2.3. Har nämnden fattat ett formellt beslut om reglering av umgänget med stöd av 31 § LVU och har i så fall föräldrarna underrättats om möjligheten att överklaga beslutet?
3. Finns det någon planering för att barnet ska flytta hem till föräldrarna?

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

### Redogörelse för handläggningen

Socialtjänsten, Örnsköldsviks kommun, har en pågående placering i familjehem enligt 4:1 Socialtjänstlagen (SoL) gällande barnet BB sedan 141108 då BB var en månad gammal. Hon placerades hos sin mormor efter önskemål från mamma AA. Familjehemsplaceringen föregicks av en placering på Kärnhuset utredningshem där BB tillsammans med sin äldre syster, mamma och pappa vårdades 141013 –141107. I ärendet är en utredning inledd 170221 med anledning av att föräldrarna inte längre samtycker till SoL-placeringen.

I ärendet har beslut fattats 160615 om att ansöka hos förvaltningsrätten om flyttningsförbud enligt 25 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Domen inkom till socialtjänsten 160704 och gällde omedelbart från 160701. Därefter har beslut fattats om bistånd i form av umgängeskaktperson 160628–160811. Biståndet avslutades på grund av att föräldrarna uttrycker att de inte vill ha övervakade umgängen och inte längre vill jobba för en hemflytt av BB. De ansöker i stället om ett nytt familjehem och utredning inledd 160808. I utredningen beviljas familjebehandling i syfte att behandlare ska delta i umgängen, observera föräldraförmåga samt ge råd och stöd i BB:s anknytningsprocess till föräldrarna. Detta för att möjliggöra en hemflytt. Biståndet har inte kunnat påbörjas. Ansökan om ett nytt familjehem avslås av socialutskottet 161228.

Efter förvaltningsrättens dom 160701 har övervägande att flyttningsförbudet ska kvarstå gjorts 161116. En omprövning av flyttningsförbudet är gjort 170222 där socialutskottet beslutat att flyttningsförbudet ska upphöra.

Någon reglering av umgänget har inte varit aktuellt. Trots att handläggare har försökt motivera föräldrarna att ha umgänge med sin dotter och erbjudit stöd i processen kring anknytning så har inte något umgänge mellan BB och hennes föräldrar kommit till stånd. I löpande dokumentation i BB:s akt framkommer att flera tillfällen för umgänge planerats som föräldrarna till en början samtyckt till men av olika skäl har varken föräldrar eller familjehem sedan bidragit till något genomförande. Konflikter mellan föräldrar och familjehem har försvårat dialog och genomförande. Utifrån detta har någon formell reglering av umgänget inte bedömts som nödvändig.

I dagsläget är en utredning inledd i syfte att bedöma BB:s vårdbehov och om det kan tillgodoses inom ramen för fortsatt vård enligt SoL eller om vård enligt LVU bedöms nödvändig.

### **Handläggarens synpunkter**

Handläggarens synpunkter i ärendet är att föräldrarna är mycket ambivalenta i sina åsikter kring vad som är BB:s bästa och deras åsikter gällande dottern har ändrats med kort varsel från dag till dag.

Trots att föräldrarna har blivit erbjuden olika typer av stödsatser vid flera tillfällen, utifrån deras önskemål och behov, för att möjliggöra umgängen och hemflytt har föräldrarna valt att avsluta insatserna och ställt in umgängen innan de påbörjats.

Handläggarens bedömning är att föräldrarna har svårt att se sin egen del i konflikten gentemot familjehemmet samt de inställda umgängen. Föräldrarna visar ett mycket lågt ansvar och intresse gentemot BB då de inte arbetar för fungerande umgängen eller ett möjliggörande av hemflytt. Detta var också anledningen till att flyttningsförbudet hävdades 170222 då syftet med flyttningsförbudet var att möjliggöra en trygg hemflytt av BB.

Trots att övervägandet är sent daterat, har en utredning varit öppen och genomförts under tiden. Utredningen har sett över möjligheter till ett fungerande umgänge och bedömningar kring BB:s bästa har gjorts regelbundet. Kontinuerlig kontakt har även förts med föräldrarna och familjehem under utredningstiden.

### **Myndighetens bedömning av handläggningen**

Socialtjänsten, Örnsköldsviks kommun, anser att ärendet är handlagt i enlighet med BB:s bästa. Hennes behov av anknytning och trygghet har tillgodosetts även om socialtjänsten haft anledning att granska förutsättningarna i familjehemmet. Fokus har riktats mot att möjliggöra en trygg hemflytt och innan dess utveckla en god anknytning mellan BB och hennes föräldrar, vilket beviljat stöd syftat till. Handläggningsprocessen bedöms ha komplicerats av AA:s ständigt växlande önskemål om förändringar gällande vården, umgänget och hemflytt.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### **Bedömning**

#### **Övervägande om flyttningsförbud fortfarande behövs**

När ett barn vårdas i ett familjehem på frivillig grund med stöd av bestämmelserna i SoL är utgångspunkten att vården ska upphöra när vårdnadshavaren begär det. Socialnämnden ska dock ta ställning till bl.a. om barnet kan flytta hem omedelbart och om det behövs några insatser från socialtjänstens sida för att underlätta en återförening mellan vårdnadshavaren och barnet (prop.

1989/90:28 s. 88). Om nämnden bedömer att barnet inte bör flytta hem till vårdnadshavaren, ska nämnden överväga om vården i stället ska ges med stöd av LVU eller om nämnden ska ansöka om s.k. flyttningsförbud enligt bestämmelsen i 24 § LVU. Enligt den bestämmelsen får förvaltningsrätten, efter ansökan av socialnämnden, för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om barnet att ta honom eller henne från familjehemmet. Socialnämnden får under vissa förutsättningar även besluta om tillfälligt flyttningsförbud i avvaktan på domstolens prövning (27 § första stycket LVU). Bestämmelserna om flyttningsförbud ska skydda barnet från en hemtagning av honom eller henne vid en olämplig tidpunkt eller alltför snabbt. Genom ett beslut om flyttningsförbud ges socialnämnden möjlighet att förbereda barnets hemflyttning så att den kan ske på ett så bra sätt som möjligt för barnet (prop. 1979/80:1 del A s. 314 och s. 541).

Minst en gång var tredje månad ska socialnämnden överväga om flyttningsförbudet fortfarande behövs. När ett sådant förbud inte längre behövs ska socialnämnden besluta att förbudet ska upphöra (26 § LVU).

I det nu aktuella fallet begärde AA att BB skulle flytta hem igen. Nämnden beslutade då om tillfälligt flyttningsförbud för BB den 23 maj 2016. Efter en ansökan av nämnden beslutade förvaltningsrätten i en dom den 1 juli 2016 att BB tills vidare inte fick flyttas från familjehemmet. Domen gällde i den delen omedelbart. Nämnden övervägde flyttningsförbudet den 16 november 2016 i samband med att nämnden gjorde ett övervägande om vården.

I LVU finns det inte någon bestämmelse om hur man ska beräkna tiden för när det första övervägandet ska göras. Man kan diskutera om tiden ska beräknas från t.ex. den dag då nämnden fattade ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud. Jag anser för egen del att fristen för det första övervägandet ska räknas från den dag då domstolen beslutade om flyttningsförbud. Med den utgångspunkten skulle nämnden ha övervägt om flyttningsförbudet för BB fortfarande behövdes senast vid månadsskiftet september/oktober 2016. Övervägandet gjordes först den 16 november 2016.

Ett flyttningsförbud är en tvångsåtgärd som är mycket ingripande för de berörda. Det är viktigt att överväganden sker med den kontinuitet som lagstiftaren har bestämt. Övervägandet är en uppgift för nämnden och får bara delegeras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden. Det är alltså inte tillräckligt att en utredning har genomförts under tiden eller att en utredare regelbundet har gjort en bedömning av barnets bästa. För dröjsmålet med att överväga om flyttningsförbudet fortfarande behövdes kan nämnden inte undgå kritik.

### **Reglering av umgänge vid beslut om flyttningsförbud**

När ett barn bor i ett familjehem har socialnämnden ett särskilt ansvar för att främja barnets kontakter med bl.a. vårdnadshavare. Vårdnadshavare ska få råd, stöd och annan hjälp som de behöver i ett sådant fall. Om vården ges på frivillig grund har socialnämnden ingen möjlighet att ensidigt bestämma om hur umgänget mellan barnet och vårdnadshavaren ska utövas.

## SOCIALTJÄNST

Under den tid som ett flyttningsförbud gäller får dock socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med flyttningsförbudet, besluta hur barnets umgänge ska utövas med t.ex. en vårdnadshavare. Ett sådant beslut kan överklagas (31 och 41 §§ LVU).

Ofta torde socialförvaltningen komma överens med vårdnadshavaren om hur umgänget ska utövas i dessa fall. En sådan överenskommelse bör dokumenteras på ett lämpligt sätt. Om det inte är möjligt att nå en överenskommelse med vårdnadshavaren kan umgänget behöva regleras genom ett beslut enligt 31 § LVU.

Nämnden beviljade föräldrarna en insats i form av att en kontaktperson skulle närvara vid umgänget mellan BB och föräldrarna. Nämnden verkar vara av uppfattningen att AA accepterade insatsen. Enligt nämnden valde hon dock att avstå från umgänge med BB, och stödet upphörde då. Även konflikter mellan föräldrarna och familjehemmet försvårade enligt nämnden umgänget.

Av utredningen i ärendet framgår att umgänget mellan BB och AA av flera orsaker inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt, och förvaltningen tycks inte ha kunnat komma överens med AA om hur umgänget skulle gå till. Nämnden har i sitt remissvar redogjort för de svårigheter som har funnits i kontakten med föräldrarna. Även de journalanteckningar som jag har tagit del av ger en bild av att AA har givit olika besked om sin inställning till umgänget med BB. Mot den bakgrunden ger det som har kommit fram i den här delen inte anledning för mig att ha några synpunkter på nämndens bedömning av att det inte var nödvändigt att reglera umgänget i ett beslut. Jag vill dock påminna nämnden om dess ansvar för att främja BB:s kontakter med sina föräldrar. Det blir naturligtvis särskilt viktigt i ett fall som det aktuella, där det finns konflikter mellan föräldrarna och familjehemmet som kan försvåra barnets relation till sina föräldrar.

### Övrigt

Det som AA i övrigt har anfört ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

### Fråga bl.a. om en socialnämnd borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM

(Dnr 3577-2016)

**Beslutet i korthet:** Uppsökarteamet för vuxna i Stockholms kommun skickade en orosanmälan om en man med missbruksproblem till Socialnämnden i Kumla kommun. Anmälan innehöll detaljerad information om mannens förhållanden. När anmälan kom in till socialnämnden inledde nämnden genast en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL). Socialnämnden skickade en kallelse om ett möte till mannens folkbokföringsadress i Kumla och ringde en socialsekreterare i Stockholms kommun. De uppgifter som hämtats in från socialsekreteraren dokumenterades inte. Ärendet avslutades sedan utan åtgärd.

Utifrån uppgifterna i orosanmälan fanns det enligt JO starka skäl för socialnämnden att i stället inleda en utredning enligt 7 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Det skulle ha inneburit att socialnämnden snabbt hade kunnat hämta in uppgifter om mannen från andra myndigheter utan hinder av sekretess. Nämnden hade dessutom kunnat få till stånd en läkarundersökning av mannen.

När det till en socialnämnd kommer in uppgifter från en person som är verksam inom arbetet med missbrukare måste man kunna kräva att socialnämnden tar uppgifterna på allvar och ser till att behovet av insatser utreds på ett sådant sätt att utredningen kan ligga till grund för ett korrekt beslut. JO anser att det hade behövt göras en betydligt mer noggrann undersökning av mannens förhållanden och att socialnämndens utredning inte uppfyller de krav som kan ställas på en utredning. De åtgärder som vidtogs var varken genomtänkta eller tillräckliga. Inhämtade uppgifter som var av stor betydelse för ärendet hade inte heller dokumenterats.

Socialnämnden i Kumla kommun får sammantaget allvarlig kritik för att inte ha inlett en utredning enligt 7 § LVM och för den bristfälliga utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL. JO skickar även en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg.

## Bakgrund

Uppsökarteamet för vuxna i Stockholms kommun skickade en orosanmälan om AA till Socialnämnden i Kumla kommun. Teamet uppgav i anmälan bl.a. att bedömningen var att AA gått ned sig kraftigt i sitt missbruk under en kort tid och att han var mycket destruktiv i både tankar och handling. Hans fysiska skick gjorde att han befann sig i en väldigt utsatt situation. Vidare bedömde teamet att AA inte hade förmåga att på egen hand förändra sin livssituation.

## Anmälan

I anmälan till JO den 9 juni 2016 klagade biträdande enhetschefen BB, uppsökarteamet i Stockholms kommun, på socialtjänsten i Kumla kommun. Hon ifrågasatte nämndens handläggning av ärendet om AA.

## Utredning

JO hämtade in och granskade vissa handlingar om AA från socialförvaltningen i Kumla kommun. Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Kumla kommun för yttrande. I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle belysa vissa frågor. JO:s frågor återges nedan i samband med redovisningen av nämndens remissvar.

Socialnämnden i Kumla kommun beslutade att som sitt remissvar översända ett yttrande som hade upprättats av enhetschefen BB. I yttrandet anfördes bl.a. följande:



## SOCIALTJÄNST

1. *Vilka överväganden gjorde nämnden när man inledde en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i stället för 7 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM?*

Förhandsbedömning av det som inkommit av anmälan inte var av den art att LVM skulle startas.

2. *Varför skickade nämnden ett brev till AA:s adress i Kumla i stället för att försöka komma i kontakt med AA i Stockholm, där han enligt uppgift vistades?*

Det har framkommit till nämnden att AA vistades under perioder om 3-4 månader i Stockholm och perioder i Kumla varav ett första försök att nå AA var genom folkbokföringsadressen till AA. Av inkommen anmälan framkom inga kontaktuppgifter till AA.

3. *Varför dröjde det till den 10 juni 2016 innan utredaren kontaktade en tjänsteman vid Uppsökarteamet i Stockholm för att hämta in uppgifter om AA?*

Det dröjde innan kontakt togs med Uppsökarteamet då bedömning gjordes att anmälan inte var så pass akut att omedelbar kontakt behövdes. Uppgifter om AA framkom av anmälan.

4. *Hur dokumenterades de uppgifter som utredaren fick vid telefonsamtalet den 10 juni 2016?*

Uppgifterna som framkom av utredare Stockholm dokumenterades i akten.

5. *Övervägde nämnden om man borde vidta någon ytterligare utredningsåtgärd med anledning av de till synes olika uppgifterna i orosanmälan och de uppgifter som man fick från en tjänsteman vid Uppsökarteamet den 10 juni 2016?*

Tjänstemannen uppgav sig ha god kontakt med AA varför det inte fanns anledning att inte godta dessa uppgifter. AA har dock kallats till besök till socialkontoret Kumla samt att uppgörelse med handläggare Stockholm gjordes att de skulle skicka AA åter till Kumla för kontakt med socialtjänsten då AA önskade ansöka om frivilliga insatser.

6. *När och varför faxades Uppsökarteamets anmälan om oro till Stadsmissionen med uppgift om att "Kumla inte kommer ta sig an ärendet"?*

160607 faxades anmälningarna åter Stockholms stad Uppsökarteam. Detta då AA inte hade vistats i Kumla sedan slutet/början av mars/april 2016 (vistelsebegreppet). AA är folkbokförd på adress där det föreligger ett socialt andrahandskontrakt och AA har inte haft kontakt med nämnden om att AA har för avsikt att bo där. AA har inte haft kontakt med nämnden i Kumla. Handlingar faxades felaktigt till Stadsmissionen vilket inte följde gängse rutiner. En avvikelse är upprättad och händelsen utreds.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 november 2017 anförde stf JO Nordenfelt följande.

### Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden ska aktivt sörja för att en enskild som har problem med missbruk får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämndens insatser bygger på frivillighet från den enskildes sida.

Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med tvångsvård. Bestämmelser om sådan vård finns i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Vård med stöd av LVM ska beslutas om

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller på något annat sätt
3. han eller hon till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (4 § första stycket LVM).

Socialnämnden får besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertagas, om det är sannolikt att missbrukaren kan beredas vård med stöd av LVM och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han eller hon inte får omedelbar vård eller på grund av att det finns en överhängande risk för att missbrukaren till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (13 § första stycket LVM).

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt LVM (6 § första stycket första meningen LVM). Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL).

När socialnämnden genom en anmälan eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård ska nämnden inleda en s.k. LVM-utredning (7 § LVM).

En LVM-utredning skiljer sig från en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL på så sätt att den kan bedrivas mot den enskildes vilja. Det finns också en skyldighet för vissa myndigheter att till socialnämnden lämna uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning som bedrivs enligt 7 § LVM. De myndigheterna är skyldiga att lämna ut även sekretessbelagda uppgifter, även om den enskilde motsätter sig det. Att nämnden bedriver en utredning med stöd av 7 § LVM klargör också för den enskilde att nämnden kan komma att ansöka om tvångsvård.

När en utredning enligt 7 § LVM har inletts ska socialnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om läkarundersökning av missbrukaren och utse en läkare för undersökningen. Läkaren ska i ett intyg ange missbrukarens aktuella hälsotillstånd (9 § LVM).

## Bedömning

Uppsökarteamet för vuxna i Stockholms kommun skickade den 12 maj 2016 en orosanmälan till Socialnämnden i Kumla kommun. Anmälan innehöll detaljerad information om AA:s förhållanden.

Av anmälan framgick bl.a. att personal vid teamet hade träffat AA den 22 april 2016. AA ska ha berättat att han mådde väldigt psykiskt dåligt och att han inte längre brydde sig ifall han levde eller dog. Teamet uppfattade AA ”som i avsevärt dåligt skick”. AA hade slutat att ta sina bromsmediciner för hiv och han hade ”gått på amfetamin under den senaste månaden”. Han hade bara sovit vid några få tillfällen och då i trapphus. Han ska flera gånger ha uttryckt att han inte brydde sig om hur mycket droger han tog och att det var ett långsamt sätt att ta sitt liv. Personal vid teamet träffade AA även den 10 maj 2016. AA var då mycket nedgången och vinglade framåt med kryckor. Han hade stora svårigheter att ta sig fram och han berättade att han ramlat och slagit i huvudet. Han grät och uttryckte att han inte ville leva. Han berättade att han hade försökt att ta sig till Kumla. Teamet försökte få AA till sjukhus, men AA ville ”gå och ta droger”.

När anmälan kom in till Socialnämnden i Kumla inledde nämnden genast en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om AA.

Uppgifterna i anmälan från uppsökarteamet var oroande. Jag bedömer att innehållet i anmälan var sådant att det kunde finnas skäl att bereda AA vård enligt LVM. Det fanns således starka skäl för att i stället inleda en utredning enligt 7 § LVM. Nämndens remissvar ger inte något besked om hur nämnden kom fram till sitt ställningstagande att inleda utredningen enligt bestämmelserna i SoL. Såvitt framgår av utredningen hade socialnämnden inte någon närmare kännedom om AA:s aktuella förhållanden. Jag anser att socialnämnden utifrån uppgifterna i anmälan borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM. Det skulle ha inneburit bl.a. att nämnden snabbt hade kunnat hämta in uppgifter från andra myndigheter om AA utan hinder av sekretess. Dessutom hade nämnden kunnat få till stånd en läkarundersökning av AA.

Efter att nämnden hade inlett en utredning med stöd av bestämmelserna i SoL skickade socialförvaltningen i Kumla den 23 maj 2016 en kallelse till AA:s folkbokföringsadress om ett möte den 30 maj 2016. AA kom inte till mötet. Redan utifrån uppgifterna i orosanmälan framgick att AA inte befann sig på folkbokföringsadressen i Kumla dit kallelsen skickades. Förvaltningen hade dock inte några andra uppgifter om hur man skulle nå AA. Det hade sannolikt varit bättre om förvaltningen hade försökt att få kontakt med AA genom att be om hjälp av socialtjänsten i Stockholms kommun.

Nästa åtgärd vidtogs först den 10 juni 2016, dvs. nästan en månad efter det att orosanmälan kommit in. Socialförvaltningen kontaktade då en socialsekreterare i Stockholm. I utredningen anges följande om kontakten:

Kontakt med socialsekreterare Stockholms stad 160609-160910 för stöd i bedömning LVM, enligt socialsekreteraren föreligger ej behov av tvångsvård utan han har haft kontakt med AA. Socialsekreteraren meddelar utredaren att AA har ett besök hos dem dagen efter och de ska hänvisa honom till att ta kontakt med Kumla socialtjänst alternativt återvända till Kumla

och komma på spontant besök för att göra en ansökan om Vård- och behandling. Inga övriga kontaktuppgifter finns till AA förutom adress.

Samtalet dokumenterades inte i journalen. En journalanteckning verkar ha gjorts först den 1 november 2016, dvs. efter det att JO begärde att ta del av handlingarna i ärendet. De uppgifter som lämnades vid telefonsamtalet var sådana att de skulle ha dokumenterats. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. 4 kap. 9 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5). Det är uppenbart att de uppgifter som lämnades vid telefonsamtalet hade stor betydelse i ärendet. Bristen i dokumentationen är därför allvarlig.

De uppgifter som socialförvaltningen i Kumla fick från handläggaren inom socialtjänsten i Stockholm var i och för sig lugnande. Uppgifterna stod dock i skarp kontrast mot de detaljerade och oroande uppgifter som uppsökarteamet hade lämnat. Förenklat uttryckt kan man som utomstående fråga sig om uppgifterna om AA vid telefonsamtalet om anmälan rörde samma person. Det framgår inte av nämndens utredning eller av journalanteckningarna att handläggaren vid stadsdelsförvaltningen i Stockholm fick del av de uppgifter som uppsökarteamet hade lämnat. Nämndens remissvar ger inte heller något besked om hur nämnden vägrade de motstridiga uppgifterna mot varandra.

Socialförvaltningen i Kumla beslutade den 15 september 2016 av avsluta utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL utan någon åtgärd.

Enligt min mening visar den utredning som Socialnämnden i Kumla kommun utförde på omfattande och uppenbara brister. Det är anmärkningsvärt att nämnden i sitt yttrande till JO inte närmare kommenterat saken. LVM är en skyddslagstiftning som rör åtgärder för en mycket utsatt grupp. När det till nämnden kommer in uppgifter från en person som är verksam inom arbetet med missbrukare måste man kräva att socialnämnden tar uppgifterna på allvar och ser till att behovet av insatser utreds på ett sådant sätt att utredningen kan ligga till grund för ett korrekt beslut. Så har inte varit fallet när det gäller AA. Det hade behövt göras en betydligt mer noggrann undersökning av AA:s förhållanden. Enligt min mening är bristerna i utredningen sådana att den inte borde ha fått ligga till grund för ett beslut om att ärendet skulle avslutas.

Av utredningen framgår slutligen att socialnämnden skickade uppgifter om AA till Stadsmissionen i Stockholm. Stadsmissionen är en fristående organisation. Stadsmissionen kan i och för sig antas ha kunnat hantera de felaktigt översända uppgifterna på ett tillfredsställande sätt. I praktiken torde AA därför inte ha lidit något men. Jag ser likväl allvarligt på att handlingar med sekretessbelagda uppgifter har skickats dit.

### Slutkommentar

Socialnämnden borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM. Den utredning som nämnden genomförde enligt bestämmelserna i SoL var bristfällig och de utredningsåtgärder som vidtogs var varken genomtänkta eller tillräckliga. Sammantaget finns det skäl att rikta allvarlig kritik mot nämnden.

## SOCIALTJÄNST

Omständigheterna är sådana att jag även skickar en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som är den ordinarie tillsynsmyndigheten över socialtjänsten i Kumla kommun.

### Allvarlig kritik mot en socialnämnd för underlåtenhet att i tid utreda om en missbrukare behövde vård enligt LVM

(Dnr 5747-2016)

**Beslutet i korthet:** AA hade under en lång tid missbrukat narkotika. Han avled i slutet av augusti 2016. AA:s syster gjorde i en anmälan till JO gällande att socialtjänsten inte snabbt nog hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att hjälpa hennes bror.

I ärendet aktualiseras en rad frågor som gäller grundläggande krav på socialnämndens handläggning och nämndens särskilda ansvar för att utreda och bistå enskilda med allvarliga missbruksproblem. JO framhåller i beslutet att det ställs relativt höga krav på nämnden att bedriva ett aktivt och adekvat utredningsarbete. JO är särskilt kritisk till nämndens underlåtenhet att i tid genomföra en utredning enligt 7 § LVM. JO anser inte heller att socialnämnden, trots upprepade orosanmälningar och klara indikationer beträffande AA:s hälsotillstånd och livssituation, gjort vad den ska för att kunna bedöma allvarligheten i AA:s missbruk och behov av LVM-vård.

De brister som präglar nämndens handläggning i ärendet är sådana att JO anser att det finns skäl att rikta allvarlig kritik mot nämnden.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB, syster till AA, på socialtjänsten i Södertälje kommun. Hon uppgav bl.a. följande: AA behövde våren och sommaren 2016 stödinsatser till följd av ett långvarigt missbruk. Socialtjänsten vidtog inte snabbt nog tillräckliga åtgärder för att hjälpa honom. AA avled i slutet av augusti 2016.

### Utredning

JO lånade in vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Södertälje kommun skulle yttra sig över vad AA:s syster hade uppgett i sin anmälan.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

### Redogörelse för ärendet

#### Bakgrund

AA har haft långvariga problem med blandmissbruk av framförallt olika narkotiska preparat och varit aktuell hos socialtjänsten på grund av sitt missbruk sedan 2004. Han har haft en rad insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Han har tidigare inte varit aktuell för vård enligt lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, enligt de noteringar

som finns sedan 2004. Det har under lång tid funnits misstanke om eventuell neuropsykiatrisk diagnos från socialtjänstens sida och han har under en period bott på Änglagårdens stödboende (nedan Änglagården), som ett led i socialtjänstens samverkan med landstinget, där målet var att en neuropsykiatrisk utredning skulle utföras, den utredningen blev inte slutförd.

Nedan följer en redogörelse för handläggningen av ärendet uppställd per datum.

### Redogörelse för handläggningen

2016-03-16 En ansökan om vård och behandling mot missbruk av bensodiazepiner och opiater inkom. Av journalanteckningen framgår att AA deltog i metadonprogrammet via avdelning 44 (S:t Görans sjukhus). Han angav enligt anteckningen att han hade svårt att avhålla sig från sidomissbruk. Han hade skyddstillsyn från frivården. Han uppgav vid tillfället att han mådde "okej" psykiskt.

2016-03-14 till 2016-03-21 Det gjordes försök att genomföra ASI-intervju (ASI är en standardiserad bedömningsmetod för utredning och uppföljning som används som underlag för planering och utveckling av vård och behandlingsinsatser för vuxna personer med missbruks- eller missbruksrelaterade problem). Endast halva intervjun genomfördes då AA vid ena tillfället var trött och vid andra tillfället inte kom till inbokad möte. Den 17 mars 2016 togs det formella beslutet att inleda utredning enligt 11 kap 1 §SoL.

2016-04-20 Möte hölls med metadonmottagningen, för att upprätta en samordnad individuell plan (SIP). Det framkom bland annat att AA inte längre skulle få metadon om han inte kom iväg till behandlingshem. AA själv ville till Änglahuset, för det var där han fungerade bäst sist (det rör sig förmodligen om en felskrivning i journalanteckningarna, övriga anteckningar utvisar att det var Änglagården han varit på och ville tillbaka till, det är olika institutioner/sammanställares anm.).

2016-04-26 Det beslutades, i samråd mellan socialsekreterare och resultatansvarig, att AA skulle erbjudas stöd och hjälp i kommunens egen regi, enligt journalanteckning, skriftligt beslut upprättades den 24 maj, se nedan.

2016-05-04 Anmälan inkom från polisen angående omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, LOB. AA överfördes i sammanhanget till annan vård/tillsyn vid beroendemottagning vid S:t Görans sjukhus.

2016-05-10 En överklagan angående avslag på vård vid behandlingshem inkom.

2016-05-12 Personal från metadonteamet kontaktade socialtjänsten med besked om att AA riskerar utskrivning. AA kvarstod vid att han ville "komma bort" för stabilisering av drogfrihet. Han önskade vid tillfället inte att remiss skulle skickas till öppenvård eller stödboende.

2016-05-13 AA besökte socialtjänstens beroendeenhet tillsammans med system, BB. Han medgav då att remiss skulle skickas till öppenvård och stödboende. Nytt försök med ASI-uppföljning gjordes.

2016-05-16 Det utfärdades en remiss till stödboende och öppenvårdsbehandling av socialsekreterare. Enligt telefonsamtal med personal vid metadonteamet var AA utskriven och stod på nedtrappning under två veckors tid. Uppgift i journalanteckning finns också om att LVM-anmälan skulle ha utfärdats av behandlande läkare. Enligt journalanteckning 2016-05-23 har socialsekreterare bett kontaktpersonen att kontrollera uppgiften om utfärdad LVM-anmälan och nämnden har för närvarande ingen uppgift om att sådan anmälan verkligen utfärdats.

2016-05-18 till 2016-05-23 Återkommande försök gjordes att nå AA för ASI-uppföljning, men han kunde inte nås. Kontakter förekom med metadonteamet och system.

## SOCIALTJÄNST

2016-05-24 Socialsekreterare nådde AA på telefon och ASI-intervju genomfördes senare på dagen. Av dokumentation från intervjun framgår att intervjuaren gjort bedömningen att AA hade ett måttligt alkoholproblem samt att han hade ett påtagligt problem med narkotika och behov av hjälp. Han hade under den senaste sexmånadersperioden använt flertal narkotiska preparat, injicerat 6 av de senaste 6 månaderna och 10 gånger under de senaste 30 dagarna. Han hade tagit överdos av narkotika 2 gånger. AA:s egen bedömning var att han hade ett mycket stort problem med narkotika. Av dokumentation från intervjun framgår också att intervjuaren gjorde bedömningen att AA hade ett påtagligt problem med den psykiska hälsan och behov av hjälp. AA hade upplevt psykiska eller känslomässiga problem 30 av de senaste 30 dagarna. Han hade varit påtagligt oroad för den psykiska hälsan de senaste 30 dagarna. Hans egen bedömning var att han hade ett påtagligt behov av hjälp.

I nämndens elektroniska ärendehanteringssystem finns på samma datum en uppgift om att överklagan ankomststämplad den 10 maj avvisats med stöd av 24 § förvaltningslagen (1986:223), dvs. som sent inkommen. Något beslutsbrev har inte återfunnits och överklagan i original finns kvar i socialtjänstens fysiska akt. Det är oklart vilket beslut som överklagades men det kan ha varit beskedet som har samband med journalanteckning den 26 april, se ovan.

Beslut meddelandes om avslag på ansökan om vård vid stödboendet Änglagården under pågående underhållsbehandling med metadon. Av beslutet framgår att AA ville till Änglahuset (förmodligen en felskrivning, sammanställares anm.) i syfte att komma bort från Södertälje och få KBT. AA erbjöds istället internt stödboende med tillgång till personal dygnet runt, i kombination med öppenvårdsbehandling. Inom ramen för behandlingen skulle han också kunna få behandling för sitt missbruk (se också nedan under nämndens bedömning och synpunkter). Internt stödboende i kombination med öppenvårdsinstater bedömdes vara tillräckligt mot bakgrund av de uppgifter om missbruk som framkommit och den bedömdes vara mer ändamålsenlig för syftet att uppnå en varaktig förändring.

Det noteras att beslutet är feldaterat med ett år, enligt uppgift i beslutet har det fattats 2015-05-24, vilket är en felskrivning.

2016-05-25 Kontakter togs med stödboende. AA hade möjlighet till inflyttning. Kontakt togs med personal på metadonprogrammet som lämnade besked om att beslut om utskrivning var klart men att AA hade möjlighet till ny ansökan.

2016-06-07 Telefönsamtal hölls med personal vid metadonteamet, modern och AA. AA var utskriven från metadonprogrammet, modern uttryckte stor oro. Han befann sig i Stockholm för att tigga, men nåddes för information om möte nästföljande dag.

2016-06-08 till 2016-06-09 SIP-möte hölls och tid för uppföljning bokades in. Kontakter förekom med frivården som tagit upp AA för bedömning kring eventuell ny metadonbehandling. Uppgift lämnades om avkunnad dom samt om att AA blivit anmäld till övervakningsnämnden för misskötsamhet. Samma dag fördes samtal med sjuksköterska vid metadonteamet, då AA ringt henne angående möjlighet till behandling, Sköterskan har efter samtal med läkare med personlig kännedom om honom lämnat beskedet att han först bör avtjäna väntande fängelsestraff.

2016-06-10 Insats i form av skyddat boende internt (Motivation Ett) beviljades för perioden den 13 juni till den 12 december 2016.

2016-06-16 Insats i form av rehabilitering i öppenvård beviljades för perioden den 16 juni till den 16 december 2016, under förutsättning att AA deltog i behandlingen samt att AA:s behov inte kunde tillgodoses på annat sätt och att AA tillförsäkrades en skälig levnadsnivå.

2016-06-27 Orosanmälan inkom från AA:s syster med uppgifter om ångest och beroendeproblematik. Socialsekreterare har samma dag talat med systemen i telefon.

2016-06-29 AA uteblev från inbokat möte med socialtjänstens missbruksenhet. Han talade däremot med handläggare vid försörjningsstöd och angav att ingen annan insats (syftar till skyddat boende) var aktuell för honom innan han fick tillbaka metadonbehandlingen, eftersom han självmedicinerade och inte mätte bra.

2016-07-05 LVM-anmälan inkom från frivården. Av LVM-anmälan framkom att AA vid besök den 15 juni 2016 tagit heroin samt varit mycket orolig och uppgiven för hur han skall klara sommaren utan substitutionsbehandling. AA beskrev hur han dagligen använde heroin för att kunna fungera i vardagen. Frivården var orolig för honom med hänsyn till missbruket och hans förmåga att sköta behandling i öppenvård. Frivården upplevde oro kring att AA utsatte sin hälsa för fara och löpte uppenbar risk att förstöra sitt liv. Frivården anmälde detta enligt 6 § LVM. (Anmälan aktualiseras den 25 augusti se nedan). Samma dag fördes samtal med metadonteamet. Sjuksköterska angav som krav på behandling att AA skulle vara fri från bensodiazepiner i en till två månader innan behandling. Han angavs tidigare ha blivit utskriven från metadonteamet vid 7-8 tillfällen under åren.

2016-07-06 Samrådsmöte hölls angående eventuell remiss till Capiro Maria, boendeinsatsen avslutades på Motivation Ett, medan insatsen rehabilitering i öppenvård kvarstod. Möjlighet till boende på annat boende i kommunen, Härberget kvarstod. Härberget är ett boende där man får vistas även om man är påverkad.

2016-07-11 Orosanmälan inkom från AA:s moder som berättade att han varken mätte fysiskt eller psykiskt bra. Remiss sändes till Capiro Maria med fråga om AA uppfyllde kraven för underhållsbehandling (med metadon). Kötiden var enligt telefonsamtal samma dag lång, beskedet var att bedömningssamtal borde kunna bokas in i oktober/november.

2016-07-13 Uppsökare berättade att AA inte velat följa med till sjukhus för avgiftning, men däremot önskat klagande samtal med utredande socialsekreterare. Han angav att han för närvarande inte kunde nås på mobiltelefon.

2016-07-14 till 2016-07-15 Socialsekreterare kontaktade AA:s syster och fick besked om hans nya mobiltelefonnummer. Socialsekreterare fick tag i AA samma dag och bokade tid för möte med honom och systemen den 21 juli.

2016-07-21 Möte hölls och överenskommelse gjordes att AA skulle till Capiro Maria för ineliggande avgiftning. AA återtog enligt journalanteckning ansökan om stödboende, dvs. sina frivilliga insatser via socialtjänsten, utom rehabilitering i öppenvård som syftade till att hjälpa till med förnyad ansökan till metadonteamet och minnesutredning. Insats i form av stödboende avslutades och erbjudandet hade aldrig antagits.

2016-07-22 Uppdrag lämnades till uppsökare om omedelbar transport till S:t Görans sjukhus, BAS samt att ta reda på AA:s inställning till nykterhet/drogfrihet och göra en LVM-bedömning.

2016-07-27 Orosanmälan inkom från AA:s moder, då han inte har hörts av sedan i måndags (25 juli), han var då sjuk och kräktes, hon angav att det fanns en planering han inte följde.

2016-07-28 Uppdrag till uppsökare återaktualiserades. Uppdrag gavs att kontrollera hur AA mår och motivera honom att söka hjälp på socialtjänstens missbruksenhet samt kontrollera eventuellt behov av avgiftning m.m.

2016-07-29 (Fredag kväll) Orosanmälan inkom från systemen till socialjouren. Systemen hade blivit kontaktad av en kvinna som hittat ett sjukhusarmband på sin altan (jfr anmälan). AA hade enligt uppgifterna blivit körd till Capiro Maria av uppsökare, men blev av någon anledning inte inlagd utan skulle gifta sig själv.



## SOCIALTJÄNST

2016-07-30 Enligt ärenderapport från socialjournen har AA återfunnits utanför moderns dörr 05:00 på morgonen, ur stånd att ta hand om sig själv, kissat och bajsat på sig m.m. Systemen körde honom till beroendeakuten S:t Görans, men han blev inte inlagd då han inte hade narkotika i blodet.

2016-08-03 LVM-anmälan från beroendeakuten, S:t Görans sjukhus inkom. I anmälan daterad den 30 juli anges att AA tar diverse droger och har varit förvirrad samt att anhöriga har varit väldigt oroliga. Den 3 augusti inkom också anmälan om omhändertagande vid Stockholms centralstation den 29 juli, enligt LOB.

2016-08-04 Skrivelse som förberedelse för utredning enligt LVM påbörjades, där bland annat LVM-anmälan från frivården i juli månad tas upp. Beslut fattades också samma dag att lägga ned utredning enligt 7 § LVM då behovet bedömdes kunna tillgodoses enligt 4 kap 1 § SoL. Beslutet att lägga ner utredningen motiverades med att AA samtyckte till insatser, hade kontakt med beroendemottagningen samt med att han sökt öppenvårdsbehandling (av motiveringen framgår inte vilken bedömning man gjort kring samtyckets varaktighet över tid, sammanställares anm.).

2016-08-04 till 2016-08-05 Utredning enligt 11 kap 1 § SoL inleddes på nytt. Orosanmälningar från system inkom. Stor oro uttrycktes. Här återfinns också berättelsen om hur AA återfunnits i Uppsala veckan innan samt hur han varit på akuten sedan han skadat huvudet när han fallit på grund av kramper (jfr anmälan). Systemen angav att situationen inte var fungerande för familjen.

2016-08-09 Personal från metadonteamet angav att krav på institutionsvård för att kunna återfå metadon var återupptagen.

2016-08-11 till 2016-08-12 E-postmeddelande från system inkom efter besök hos läkare. Systemen uttryckte stor oro. Systemen fick informationen från läkarbesöket (se nedan) men vidhöll stor oro på grund av att AA inte angavs vara i stånd att ta vara på sig själv och familjen måste övervaka honom ständigt. Samma dag inkom ytterligare orosanmälan från henne. Redan nästföljande dag inkom ny information med oro.

2016-08-11 Kontakt med läkare skedde. Läkaren angav att AA varit drogfri i två veckor. Han hade lämnat övervakade urinprover tre gånger per vecka på Södertälje beroendemottagning (han bör, utifrån uppgifter från familjen, ha varit övervakad av dem under perioden/sammanställares anm.). Enligt utlåtandet fanns inget öppet psykotiskt vid undersökningstillfället, ingen suicidrisk bedömdes och den angivna diagnosen i intyget är psykiska störningar och beteendestörningar orsakade av opiatmissbruk. I väntan på underhållsbehandling sattes Naltrexon in som spärrmedicinering.

2016-08-15 Ny information om oro från system inkom, med uppgift om att AA förvunnit från öppenvården, att modern letade på stan och att fadern fått problem med hjärtat. Fråga om det finns någonstans AA kan vara tills fadern återhämtat sig ställdes.

2016-08-16 Bedömning gjordes i samråd med öppenvården, att AA inte klarade behandling i öppenvården.

2016-08-18 Samtal fördes mellan socialsekreterare och resultatenhetschef. Planering gjordes om placering vid behandlingshem i syfte att AA skulle genomgå neuropsykiatrisk utredning via metadonteamet, enligt journalanteckning.

2016-08-25 till 2016-08-26 Diskussioner fördes med Änglagården som den 26 augusti meddelade att de hade möjlighet att ta emot AA omedelbart efter initial läkarbedömning på S:t Görans. Samma dag meddelade metadonteamet att de hade möjlighet till neuropsykiatrisk utredning av AA. Handläggande socialsekreterare försökte nå AA per telefon, SMS, den 26 samt den 29 augusti. Hon talade även med fadern samma dag och skickade e-post till systemen.

2016-08-26 LVM-anmälan från frivården från 2016-07-05 aktualiserades, enligt aktualiseringen har AA uppträtt uppenbart påverkad vid besök hos frivården 2016-08-25.

2016-08-27 AA avled, men hittades först senare, i Stuvsta.

2016-08-29 Enligt e-postmeddelande från systemen har AA varit borta sedan fadern skulle hämta honom för provtagning hos beroendeenheten i fredags (den 26 augusti, sammanställares anm.) och han var påtänd. Enligt uppgift från socialjournen som också baseras på uppgifter från systemen ska han ha varit försvunnen sedan torsdagen.

2016-08-30 Ny orosanmälan från systemen inkom, då anges att AA varit försvunnen sedan den 25 augusti. Beslut togs att inleda utredning enligt 7 § LVM, handräckningsbegäran sändes till polismyndigheten i syfte att då AA återfanns föra honom till S:t Görans beroendeenhet för läkarundersökning (LVM).

2016-00-02 [*rätteligen 2016-09-02, JO:s anm.*] Uppdrag lämnades till socialjournen att åka till AA:s lägenhet och göra ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM om han påträffades.

[...]

## Nämndens bedömning och synpunkter

### Överklagan

Beslut fattades, enligt journalanteckning, att AA skulle erbjudas insatser i intern regi i form av stödboende med bemanning dygnet runt i kombination med behandling mot sitt missbruk i ett tolvstegsprogram som bedrevs av kommunens öppenvård, den 26 april 2016. Skriftligt beslut om detta fattades den 24 maj (se under nästa rubrik).

En överklagan, från AA, som handlade om att han ville ha plats på behandlingshem, inkom enligt ankomststämpel den 10 maj 2016. Denna överklagan finns kvar i original i akten och har inte vidarebefordrats till förvaltningsrätt. Enligt uppgift i nämndens ärendehanteringssystem har en överklagan avvisat enligt 24 § förvaltningslagen, dvs. en överklagan har avvisats som sent inkommen. Det är för sammanställare oklart vilket beslut som överklagats, även om det kan röra muntligt besked, som lämnats efter samråd mellan handläggare och resultatenhetschef den 26 april (det är dock i så fall oklart varför överklagan ansetts sent inkommen). Något skriftligt avvisningsbeslut finns inte dokumenterat.

Förfarandet är naturligtvis under kritik. Ett skriftligt beslut skulle fattats den 26 april eller vid den tidpunkt beslut som överklagan tagit sikte på fattats. Även när så inte skett utan beslutsbrevet skrevs något senare skulle en regelrätt rättidsprövning skett i samband med att överklagan inkom. En sökande har vidare rätt till skriftligt, överklagbart beslut när en överklagan avvisas, något sådant beslutsbrev har inte återfunnits.

### Nämndens beslut den 24 maj 2016

ASI-intervju av vilken framgick att AA hade stora problem med såväl sitt missbruk av narkotika som sitt psykiska mående gjordes den 24 maj 2016. Den 24 maj 2016 fattades också ett avslagsbeslut beträffande AA:s ansökan om extern placering på stödboendet Änglagården. Vård på hemmaplan bedömdes då mer ändamålsenlig i förhållande till den framkomna problematiken. Motiveringen av beslutet framgår i övrigt av sammanställningen ovan och av beslutet, som ju redan sänts till JO.

Nämnden vill i sammanhanget betona att stödboendet Änglagården inte är ett av nämnden godkänt externt behandlingshem för missbruk, utan ett stödboende. Kommunens interna stödboende har högre bemanning. Orsaken till att AA ville till Änglagården var att han tidigare varit där för neuropsykiatrisk utredning (i samverkan med landstinget), som inte avslutats –

och att han hade goda minnen därifrån. Han angav ju också att han ville komma bort från Södertälje. Anglagårdens stödboende har dock ingen tolvsbehandlings- och bedriver inte heller KBT. Den beviljade vården bedömdes därmed som mer ändamålsenlig. Förutsättningen för fortsatt drogfrihet i Södertälje bedömdes högre om han fick behandling här. Bedömningen som gjordes vid tidpunkten för beslutet var att de beviljade insatserna skulle vara tillräckliga. Det kan betonas att AA vid tidpunkten gav uttryck för insikt i sin missbruksproblematik och för en motivation att komma till rätta med den.

#### **LVM-anmälan den 5 och 30 juli samt den 26 augusti**

Handläggning och bedömning av LVM-anmälan från frivården den 5 juli torde inte ha skett under juli månad, men det framgår av journalanteckningar att handläggare vidtagit åtgärder samt varit i kontakt med både professionellt nätverk, AA själv och hans syster. AA och systemen har varit på möte vid socialtjänstens missbruksenhet. Det noteras att AA i möte inom ramen för dessa kontakter, enligt journalanteckning den 21 juli, återtog sin ansökan om (internt) stödboende.

LVM-anmälan den 30 juli gjordes vid en tidpunkt då AA inte fick vård vid beroendeenheten, S:t Görans sjukhus, med motiveringen att han inte hade narkotika i blodet. Den baserades på närståendes oro. Vid tidpunkten gjordes bedömningen av nämnden, att AA samtyckte till frivilliga insatser. Det hade varit värdefullt om det gjorts en tydligare bedömning kring vilka åtgärder samtycket omfattade och framförallt kring samtyckets varaktighet över tid.

LVM-anmälan från frivården aktualiserades den 26 augusti, då AA anges ha uppträtt påverkad där den 25 augusti. Vid den tidpunkten reagerade nämnden med att bereda ett LVM, den 30 augusti, när AA också anmälts förvunnen. Det visade sig, som anmälaren konstaterat, vara för sent.

#### **Nämndens sammanfattande bedömning**

Nämnden anser sig ha brustit i handläggningen vad avser AA:s ansökan om vård för sitt missbruk i mars 2016 och fram till augusti 2016. Bristerna har bestått i att dokumentation är bristfällig och svåröverskådlig. En brist har också funnits i så måtto att ett beslut om avslag troligen meddelats muntligen (skriftligt beslut meddelades först sedan det muntliga beskedet överklagats) och att en överklagan avvisats utan skriftligt beslut.

LVM-anmälan inkommen den 5 juli 2016 togs inte upp för närmare utredning, i direkt anslutning till att den kom in, vissa åtgärder vidtogs dock, som beskrivits. LVM-anmälan som inkom den 30 juli hade snarast karaktär av rapportering av närståendes oro. Bedömningen som gjordes efter anmälan, att AA på tillförlitligt sätt samtyckte till frivilliga insatser, har utifrån bakgrunden i ärendet kunnat motiveras tydligare, särskilt i fråga om hur beslutsfattaren tänkt kring samtycket över tid. Det har vidare funnits brister i hur handläggningen av anmälan dokumenterats och registrerats.

Samverkan har skett med närstående och samverkan har också dokumenterats. Det som ingen ville skulle hända inträffade, att närståendes och AA:s egen oro för att han inte skulle överleva sommaren besannades. Dokumenterad kontakt mellan familj och missbruksenhet efter dödsfallet saknas, däremot har det funnits möjlighet till samtal med ett anhörigstöd, som modern använt sig av.

Nämnden understryker att nämndens verksamhet på detta område är av en natur där bedömningar förknippade med risker görs och att det inte helt går att förebygga att det senare händelseförloppet utvecklas på ett sätt som man inte bedömt. Frivillig vård är också att föredra så länge det finns möjlighet till det. Nämnden anser som framgått dock att det har funnits brister i handläggningen i av ärendet. Nämnden kommer till följd av detta se över

sina rutiner för att söka hindra att den uppkomna situationen inte ska inträffa igen - och ber att få återkomma i denna fråga, om mer utförlig redovisning i denna del önskas. Nämnden utreder också dock även ärendet enligt bestämmelser om anmälan av missförhållanden i 14 kap SoL (Lex Sarah).

Två förbättringsåtgärder som nämnden planerar är att:

1. Upprätta ny rutin för klienter med pågående substitutionsbehandling, i syfte att säkerställa att tillförlitlig bedömning kring deras behov av vård enligt LVM görs, vid fall av utskrivning på grund av sidomissbruk. Rutinen ska också innehålla vägledning för uppföljning av beviljade insatser enligt SoL och åtgärder om planering inte följs.
2. Förbättra system för interkontroll, så att ärenden följs upp i syfte att säkerställa att rutiner följs och rätt åtgärder vidtas - samt säkerställa att minst två handläggare deltar i den löpande planeringen.

Nämnden understryker avslutningsvis att en orsak till misstag i hanteringen är att missbruksenheten i Södertälje under lång tid haft problem med att bemanna sin verksamhet och att det under sommaren 2016 rådde stor brist på rutinerade socialsekreterare, som var inarbetade i verksamheten.

AA:s syster kommenterade remissvaret.

JO hämtade in vissa kompletterande uppgifter från socialtjänsten.

I ett beslut den 29 juni 2018 anförde *JO Norling* följande.

### Rättslig reglering

Socialnämnden ska aktivt sörja för att en missbrukare får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket (5 kap. 9 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Vård inom socialtjänsten ska ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. En missbrukare ska dock under vissa förutsättningar ges vård utan samtycke. Bestämmelser om tvångsvård finns i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Vård med stöd av LVM ska beslutas om

1. någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga läsningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk
2. vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt bestämmelserna i SoL eller på något annat sätt
3. han eller hon till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara, löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv, eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (4 § LVM).

Beslut om tvångsvård fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (5 och 11 §§ LVM).

Socialnämnden får besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att missbrukaren kan beredas vård med stöd av LVM och rättens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han eller hon inte får omedelbar vård eller på grund av att det finns en överhängande risk för att missbrukaren till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (13 § LVM).

## SOCIALTJÄNST

Myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt LVM, en s.k. LVM-anmälan (6 § LVM).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). När socialnämnden genom en anmälan eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård ska nämnden inleda en s.k. LVM-utredning (7 § LVM).

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

## Bedömning

### Inledning

I ärendet aktualiseras flera frågor som rör nämndens handläggning av ärendet om AA. Jag vill redan här framhålla att JO:s granskning är inriktad på det som man brukar kalla den formella handläggningen av ett ärende. Det innebär att JO inte brukar uttala sig om rena s.k. bedömningsfrågor, t.ex. i fråga om en socialnämnd i ett enskilt fall borde ha beviljat en person en viss biståndsinsats. Det finns inte skäl att i detta ärende göra ett undantag från den principen. I det följande kommer jag att uppehålla mig vid några frågor om de grundläggande krav som ställs på socialnämndens handläggning av ett ärende av det nu aktuella slaget.

AA avled i slutet av augusti 2016. Som jag kommer att redovisa i det följande finns det allvarliga brister i nämndens handläggning av ärendet. Jag vill dock redan inledningsvis nämna att även om ärendet inte har handlagts på ett i alla delar korrekt sätt, så innebär det inte att jag kan dra den slutsatsen att den tragiska händelseutvecklingen med säkerhet hade kunnat undvikas om nämnden bedrivit ett mer aktivt och adekvat utredningsarbete. Så mycket kan dock sägas att tvångsvård enligt LVM ger helt andra möjligheter än frivillig vård enligt SoL att vidta tämligen långtgående och ingripande åtgärder för att förhindra att den enskilde går under på grund av sitt missbruk. Tvångsvården syftar till att genom behövligen insatser motivera missbrukaren så att han eller hon kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk.

Huvudfrågan nu är, förenklat uttryckt, om nämnden gjort vad den ska göra när det gäller personer som har allvarliga missbruksproblem. I beslutet kommer jag att uttala mig om huruvida nämnden under sommaren 2016 dröjde för länge med att inleda en utredning enligt 7 § LVM. Jag kommer också att gå in på om nämnden, när en utredning om tvångsvård väl hade inletts i början av augusti 2016, borde ha avslutat utredningen därför att AA förklarade att han var positiv till att få hjälp.

Innan jag går in på huvudfrågan kommer jag att behandla ett par frågor som mer generellt gäller de krav som ställs på dels den dokumentation som behöver ske i ett ärende, dels handläggningen i nämnden av en ansökan om bistånd till vård.

### Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska enligt 11 kap. 5 § SoL dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. När det gäller dokumentationen kan jag även hänvisa till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. En fungerande dokumentation är t.ex. en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse vid en eventuell överprövning.

JO har vid flera tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att endast anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter. En god dokumentation i ett ärende underlättar överblicken av handläggningen av ärendet. Dokumentationen är också en förutsättning för att den som berörs av ärendet och andra, t.ex. domstolar och JO, ska kunna följa ärendets gång. Detta är viktigt inte minst när den enskildes frågor i anledning av ett ärende involverar och hanteras av flera myndigheter. Det är i sammanhanget inte tillfredsställande att det i ett ärende inte framgår vilka överväganden och bedömningar som har gjorts, t.ex. beträffande frågan om den enskildes vårdbehov och under vilka former vården lämpligen bör genomföras.

Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att den vid handläggningen av AA:s ärende inte uppfyllt kraven på dokumentation. Jag kommer längre fram i beslutet ge exempel på brister i nämndens dokumentation som fortsättningsvis bör undvikas. Jag nöjer mig nu med att framhålla att dokumentationen i ett ärende är viktig för en rättssäker handläggning och att brister i den riskerar leda till att t.ex. nödvändiga åtgärder inte vidtas eller att insatser genomförs för sent. Ofullständig eller svårtolkad dokumentation riskerar också få till konsekvens att en insats inte anpassas till den enskildes behov på ett optimalt sätt eller i värsta fall blir helt meningslös för den enskilde. Detta gäller inte minst när flera handläggare är inblandade i ärendet eller om flertalet kontakter tagits med t.ex. andra myndigheter och olika slags vårdgivare.

Jag kan instämma i de slutsatser som nämnden själv dragit men kan samtidigt konstatera att nämnden nu förefaller vara medveten om den betydelse som

en korrekt dokumentation har för en rättssäker handläggning. Det finns därför inte anledning för mig att här närmare uppehålla mig vid saken.

### **Handläggningen av ett överklagande**

Den andra frågan som jag inledningsvis vill behandla rör handläggningen av den ansökan om bistånd till vård som AA gjorde den 16 mars 2016. Han ansökte då om vård vid stödboendet Änglagården. Det framgår inte annat än att hans ansökan föranlett några tjänstemän vid nämndens förvaltning att den 26 april diskutera den. Såvitt framgår kom de då fram till att erbjuda honom stöd och hjälp i kommunens egen regi i stället för vård vid Änglagården. Ett formellt skriftligt beslut rörande avslaget verkar ha upprättats först ungefär en månad senare, nämligen den 24 maj. AA hade i och för sig fått ett muntligt besked om att han inte beviljades den vårdplats på Änglagården som han hade ansökt om. Att ett skriftligt beslut upprättades först efter en månad är dock givetvis inte alls tillfredsställande.

Under tiden från det att AA fick ett muntligt besked om avslag på sin ansökan och till att ett skriftligt beslut upprättades, kom han den 10 maj in med ett överklagande till nämnden, som enligt remissvaret kan ha avsett det muntliga beslutet den 26 april.

Det råder stor oklarhet om hur detta överklagande handlades. Enligt remissvaret finns det i det elektroniska ärendehanteringssystemet en notering om att överklagandet har avvisats därför att det hade kommit in för sent. Om överklagandet gällde beslutet den 26 april har jag för egen del svårt att se hur nämnden kan ha gjort den bedömningen eftersom AA hade tre veckor på sig att överklaga beslutet räknat från den dag då han fick besked om beslutet. Nämnden har i sitt yttrande inte närmare redogjort för sin syn på saken. Oavsett hur det förhåller sig med detta framgår det av nämndens remissvar att det i akten inte finns något beslut om att avvisa överklagandet. Detta talar för att det inte fattades något sådant beslut. Överklagandet skulle i så fall ha vidarebefordrats till förvaltningsrätten efter nämndens rättidsprövning. Enligt yttrandet finns dock överklagandet i original kvar i akten. Jag tvingas konstatera att handläggningen av överklagandet är bristfällig och att det i efterhand inte går att slå fast vad som egentligen har hänt. Att det inte går att förstå hur nämnden har hanterat överklagandet är ett exempel på bristfällig dokumentation som inte får förekomma med hänsyn till risken för rättsförluster för den enskilde. Som jag redan nämnt är en fungerande dokumentation en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse vid en eventuell överprövning.

Jag övergår nu till att behandla den huvudsakliga frågan som gäller nämndens insatser för AA från våren 2016 till det att han avled den 27 augusti 2016.

### **Handläggningen av AA:s ärende under våren och sommaren 2016**

AA hade ett långvarigt blandmissbruk. Det fanns indikationer på att AA även hade problem av psykiatrisk karaktär. Han hade sedan 2004 beviljats olika frivilliga insatser med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under den period som min granskning avser, dvs. våren och sommaren 2016, hade han beviljats bland annat s.k. öppenvårdsinsatser.

*Våren fram till juni 2016*

Den 16 mars 2016 gjorde AA en ansökan om att få vård och behandling på grund av sitt missbruk av bensodiazepiner och opiater. Nämnden beslutade nästa dag, den 17 mars, att enligt 11 kap. 1 § SoL inleda en utredning rörande AA:s ansökan. Utredningen avslutades den 14 juni 2016. Det fattades då ett beslut om en ”boendeinsats”. Det upprättades emellertid inte någon skriftlig utredning som redovisade bl.a. vilka åtgärder som hade vidtagits under handläggningen av ärendet, hur AA:s situation var och vilka bedömningar som nämnden gjorde rörande hans behov av vård och behandling.

Under våren 2016 deltog AA i metadonprogrammet vid S:t Görans sjukhus i Stockholm. Sjukhuset underrättade förvaltningen om att AA skulle skrivas ut från programmet om han inte fick plats på ett behandlingshem. Den 16 maj fick förvaltningen besked om att AA hade skrivits ut från programmet och att han ”stod på nedtrappning” under två veckor.

Den 24 maj fick handläggaren en kontakt per telefon med AA och genomförde en intervju med honom. Den tjänsteman som genomförde intervjun bedömde att AA hade ett påtagligt problem med narkotika och behövde hjälp. Vid intervjun berättade AA bl.a. att han hade injicerat narkotika tio gånger under de senaste trettio dagarna och tagit en överdos vid två tillfällen.

De uppgifter som AA lämnade bör ha föranlett oro för hans förhållanden. Till den oron som AA själv gav uttryck för kan läggas att en handläggare vid socialförvaltningen hade haft kontakt med S:t Görans sjukhus drygt en vecka tidigare. I det sammanhanget synes förvaltningen ha fått information om att AA:s behandlande läkare hade gjort en LVM-anmälan. Det är oklart om någon anmälan verkligen hade gjorts och om den kom in till nämnden. Enbart uppgiften om att sjukhuset hade diskuterat en anmälan om oro för AA bör dock ha utgjort tillräckliga skäl för förvaltningen att utan dröjsmål bedöma AA:s behov av akuta insatser.

Som jag redan nämnt hade det bedrivits en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL sedan mitten av mars månad. Förvaltningen hade därefter i april och maj flera kontakter med AA, AA:s syster och ”metadonprogrammet” vid S:t Görans sjukhus. Det framgår att det var svårt att få till stånd ett varaktigt samarbete med AA rörande utredningen. De åtgärder som vidtogs under utredningen förefaller i allt väsentligt ha begränsat sig till att ta emot uppgifter som gällde AA:s deltagande i metadonprogrammet och frågor om AA:s deltagande i öppenvårdsbehandling eller placering i ett behandlingshem. Såvitt framgår av nämndens remissvar hämtade nämnden under den tiden inte in några uppgifter som gav ett klart svar på omfattningen av AA:s missbruk, AA:s aktuella hälsotillstånd eller vilket behov av vård som AA egentligen hade.

Även om det fanns skäl för att vara orolig för AA anser jag likväl inte att det är uppenbart att nämnden vid den tidpunkten borde ha inlett en utredning enligt 7 § LVM. Däremot är det anmärkningsvärt att nämnden under drygt två månader inte skaffat sig en klar uppfattning om missbrukets omfattning givet de indikationer om AA:s hälsotillstånd som ostridigt nått förvaltningen.



*Handläggningen under juni och juli 2016*

I slutet av juni gjorde AA:s syster en anmälan till socialnämnden om oro för AA på grund av bl.a. hans beroendeproblematik. Den 11 juli 2016 gjorde också AA:s mor en anmälan om oro för AA. De gjorde också ytterligare anmälningar rörande AA den 27 juli och den 29 juli 2016. Nämnden kan givetvis inte bortse från anmälningar som en anhörig gör. Tvärtom ska nämnden kritiskt granska uppgifterna i en sådan anmälan. I detta fall hade nämnden sedan tidigare haft kontakt med AA:s anhöriga och borde därför ganska enkelt ha kunnat bilda sig en egen uppfattning av om anmälningarna borde föranleda någon åtgärd, och då i första hand att inleda en utredning enligt 7 § LVM. Av nämndens remissvar framgår inte vilka närmare bedömningar som nämnden gjorde av uppgifterna i systemen och moderns anmälningar. De bedömningar som eventuellt gjordes borde ha dokumenterats av de skäl som redovisats ovan.

Även om nämnden inte fäste särskilt stor vikt vid de anhörigas anmälningar kan noteras att frivården den 5 juli gjorde en formell anmälan om oro för AA enligt 6 § LVM. Av den anmälan framgick att AA vid ett besök hos frivården den 15 juni 2016 hade berättat att han ”tagit heroin samt varit mycket orolig och uppgiven för hur han skulle klara sommaren utan substitutionsbehandling”. Enligt nämndens remissvar berättade AA vid besöket att han dagligen använde heroin. Frivården kände oro för att AA utsatte sin hälsa för fara och att han löpte en uppenbar risk för att förstöra sitt liv.

Nämnden hade vid den tidpunkten fortfarande inte fått något klart svar på frågorna om AA:s behov av insatser från socialnämndens sida. Uppgifterna i frivårdens anmälan får dock anses vara sådana att det, mot bakgrund av den kännedom som nämnden redan hade om AA, kunde finnas skäl att bereda honom vård med stöd av LVM.

Nämnden inledde dock inte någon LVM-utredning med anledning av frivårdens anmälan. Detta kan ha berott på att anmälan blev liggande utan att det gjordes någon bedömning av den. Först i början av augusti verkar handläggningen av anmälan ha påbörjats. Att en anmälan enligt 6 § LVM blir liggande utan att det görs en bedömning av den under så lång tid är inte acceptabelt och bör därför läggas nämnden till last.

*Nämndens beslut den 4 augusti om att inleda en LVM-utredning och beslut samma dag om att avsluta den*

Den 3 augusti gjorde beroendeakuten vid S:t Görans sjukhus en LVM-anmälan rörande AA. Samma dag anmälde polismyndigheten att AA hade omhändertagits med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer.

Nämnden beslutade nästa dag, den 4 augusti, att inleda en LVM-utredning. Utredningen avslutades dock samma dag. Beslutet att avsluta utredningen motiverades med att AA:s behov kunde tillgodoses på frivillig väg med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Det noterades i beslutet att AA samtyckte till frivillig vård och att han hade kontakt med beroendemottagningen. Av beslutsdokumentet framgår vidare att en sjuksköterska vid beroendecentrum i Södertälje hade uppgett att AA var drogfri. Det kan vara så att AA:s missbruk vid den tidpunkten hade

minskat. Såvitt framgår av utredningen tycks det ha berott på omfattande insatser av AA:s familj som innebar bl.a. en ständig bevakning och omhändertagande av honom.

Jag ifrågasätter inte att AA när LVM-utredningen inleddes förklarade att han samtyckte till vård. Som nämnden har anfört i sitt yttrande hade det varit värdefullt om det hade gjorts en tydligare bedömning kring vilka åtgärder som AA:s samtycke omfattade och framför allt kring samtyckets tillförlitlighet och varaktighet över tid. Nämnden hade i mars 2016 inlett en utredning rörande AA:s behov av stöd. Även efter att utredningen avslutades den 14 juni 2016 hade nämnden flera kontakter med AA, hans familj och även med bl.a. sjukvården och frivården. Trots detta hade nämnden ännu i augusti 2016 inte lyckats skaffa sig någon klar bild av AA:s missbruk och vårdbehov.

Som redovisats ovan finns det bestämmelser i 4 § LVM om när någon ska beredas tvångsvård. För att kunna ta ställning till om sådan vård behövs ska nämnden utföra en utredning. En LVM-utredning ska inledas när nämnden har fått kännedom om att det *kan finnas skäl* att bereda någon sådan vård. Under en sådan utredning ska nämnden som regel besluta om att det ska göras en läkarundersökning av den enskilde. Nämnden kan då begära biträde av polis för att föra den enskilde till undersökningen.

I augusti 2016 hade nämnden fått in anmälningar enligt 6 § LVM från frivården och Beroendemottagningen vid S:t Görans sjukhus. Anmälan från sjukhuset verkar i och för sig i första hand ha grundats på uppgifter som AA:s anhöriga hade lämnat. AA hade dock själv berättat att missbruket var omfattande. De anmälningar som AA:s syster och mor hade gjort måste också ha lett till oro för AA. Att mot denna bakgrund avsluta utredningen samma dag som den inleddes därför att AA samtyckte till vård är långt ifrån begripligt med tanke på vad nämnden kände till om hans förhållanden. Det fanns då inte heller något konkret erbjudande om vård som AA kunde ta ställning till. Nämnden borde ha fortsatt utredningen. Utredningen skulle ha kunnat belysa om AA hade ett fortgående missbruk av bl.a. narkotika, om han hade behov av vård och om den vården verkligen kunde ges på frivillig väg. I det ligger att noggrant bedöma tillförlitligheten i AA:s samtycke och om nödvändig vård kunde garanteras. Inom ramen för utredningen hade nämnden också kunnat få till stånd en läkarundersökning för att se om det fanns en risk för att AA genom missbruket utsatte sin psykiska eller fysiska hälsa för allvarlig fara, vilket är ett av kriterierna för tvångsvård enligt LVM.

#### *Handläggningen efter den 4 augusti 2016*

I 13 § LVM finns bestämmelser som innebär att nämnden i vissa fall kan omhänderta en enskild i avvaktan på att en domstol prövar frågan om vård enligt LVM. Jag har inte underlag för att hävda att nämnden borde ha fattat ett sådant beslut beträffande AA. Däremot är det uppenbart att nämnden hade fått sådana uppgifter beträffande AA att det kunde finnas skäl att bereda honom tvångsvård. När utredningen enligt 7 § LVM avslutades den 4 augusti inleddes en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Under den utredningen försökte nämnden att få till stånd en läkarundersökning av AA. Det lyckades dock inte. Nämnden

## SOCIALTJÄNST

fattade den 30 augusti ett beslut om att inleda en ny utredning enligt 7 § LVM. Därvid begärde nämnden biträde av polismyndigheten för att föra AA till en läkarundersökning. Det förbereddes också för att omhänderta AA med stöd av 13 § LVM. AA hade dock avlidit redan den 27 augusti, vilket nämnden fick kännedom om i vart fall efter den 2 september.

### **Sammanfattande avslutning**

Som jag inledningsvis angett aktualiserar detta ärende en rad frågor som gäller grundläggande krav på socialnämndens handläggning och nämndens särskilda ansvar för att utreda och bistå enskilda med allvarliga missbruksproblem. Som framgått ställs relativt höga krav på nämnden att bedriva ett aktivt och adekvat utredningsarbete. Som jag redovisat är de brister som präglar nämndens handläggning i ärendet om AA sådana att det finns skäl att rikta allvarlig kritik mot nämnden. Jag är särskilt kritisk till nämndens underlåtenhet att i tid genomföra en utredning enligt 7 § LVM. Som framgått anser jag inte att socialnämnden, trots upprepade orosanmälningar och klara indikationer beträffande AA:s hälsotillstånd och livssituation under den granskade perioden, gjort vad den ska för att kunna bedöma allvarligheten i AA:s missbruk och behov av LVM-vård.

Nämnden har i sitt remissvar uppgett att en orsak till misstagen i handläggningen av AA:s ärende var att missbruksenheten under en lång tid haft problem med att bemanna verksamheten och att det under sommaren 2016 rådde stor brist på rutinerade socialsekreterare. Jag har viss förståelse för att sådana situationer kan uppkomma och att det blir så ibland kan möjligen förklara men däremot inte ursäkt bristerna i handläggningen. Det är centralt att socialnämnden har en sådan kontroll över och styrning av verksamheten att nämndens förmåga att utreda och bistå enskilda med allvarliga missbruksproblem kan upprätthållas över tid.

Omständigheterna i ärendet är sådana att jag finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten.

Det som BB har anfört i övrigt leder inte till något uttalande från min sida.

Inför ett s.k. snabbyttrande till domstol lyckades socialnämnden inte få kontakt med en förälder per telefon. Fråga om det då var lämpligt att skicka ett sms till föräldern

(Dnr 494-2016)

**Beslutet i korthet:** Inom ramen för en umgängestvist begärde tingsrätten att socialnämnden skulle lämna s.k. snabbupplysningar till domstolen. Innan socialnämnden lämnar sådana upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet.

Socialtjänsten försökte med anledning av domstolens begäran komma i kontakt med mamman per telefon. Mamman svarade inte, och socialsekreteraren skickade då ett sms till henne. JO konstaterar att det finns vissa risker, bl.a. ur integritetssynpunkt, med att använda sms vid kommunikationen med enskilda och är kritisk till att handläggaren tog kontakt med mamman på det sätt som gjordes.

## Anmälan

I en anmälan klagade AA på socialtjänsten i Ånge kommun och uppgav bl.a. följande: En handläggare på socialtjänsten har kontaktat henne per sms från ett okänt telefonnummer angående en påstådd utredning om hennes dotter. Socialtjänsten borde ha kontaktat henne per brev och inte från ett okänt telefonnummer.

AA bifogade konversationen mellan henne och socialsekreteraren. Av denna framgick att AA fått ett sms den 11 januari 2016 med följande innehåll:

Hej, jag behöver komma i kontakt med dig och ställa några frågor utifrån tvisten i tingsrätten. När har du tid? Mvh [handläggarens namn], soc Ånge

## Utredning

Inledningsvis hämtade JO in journalanteckningar om AA:s dotter för tiden den 14 december 2015 till den 15 januari 2016.

JO begärde därefter att Socialnämnden i Ånge kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan till JO. Nämndens arbetsutskott anförde i ett remissvar bl.a. följande (bilagan har utelämnats):

Handläggningen i ärendet framgår av bilaga 1, händelseförteckning i ärendet. Där framgår att handläggaren i ärendet gjort försök att kontakta AA. När detta inte lyckats så har handläggaren gjort kontaktförsök genom att skicka sms.

Under senare år har sms blivit ett allt vanligare sätt att kommunicera, nästan uteslutande på önskemål av enskilda. När Socialtjänstens personal telefonerar/skickar sms så kan ej mottagaren se vem som ringer/skickar sms på displayen då alla telefoner är generellt registrerade på Ånge kommun. Det försvårar för mottagaren att kontrollera vem som äger telefonnumret. I det aktuella ärendet så får Socialnämnden självkritiskt konstatera att en sms-konversation skulle ha haft en annan inledning dvs. föregåtts av ett brev till den enskilde eller ett neutralt sms där den enskilde ombads att ta kontakt.

Den berörda handläggaren i ärendet kan inte yttra sig i ärendet då hon avslutade sin anställning hos Ånge kommun 160401.

## SOCIALTJÄNST

Ånge kommun socialtjänst kommer att se över sina rutiner och tillföra att en inledande kontakt alltid skall ske via brev och därefter en förfrågan om hur den enskilde vill att kontakten fortleddes skall ske.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 mars 2018 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

### Bedömning

Innan domstolen avgör ett mål om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar (6 kap. 19 § föräldrabalken). Föräldrar som vänder sig till domstol för att få frågor om vårdnad, boende och umgänge prövade begär ofta att domstolen ska fatta ett interimistiskt beslut som gäller fram till dess att domstolen slutligt har avgjort målet. Innan domstolen fattar ett sådant interimistiskt beslut kan den hämta in upplysningar från socialnämnden i frågan (s.k. snabbupplysningar). Socialnämnden ska, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet innan den lämnar sådana upplysningar (6 kap. 20 § föräldrabalken).

Av utredningen framgår bl.a. följande: Socialtjänsten fick den 29 december 2015 en begäran från tingsrätten om att lämna s.k. snabbupplysningar. Med anledning av begäran beslutade socialtjänsten den 11 januari 2016 att inleda en utredning. Samma dag försökte socialsekreteraren ringa till AA som inte svarade i telefon. Handläggaren skickade därför ett sms till henne med texten ”Hej, jag behöver komma i kontakt med dig och ställa några frågor utifrån tvisten i tingsrätten. När har du tid? Mvh [handläggarens namn], soc Ånge”. Därefter följde en kort sms-konversation mellan handläggaren och AA.

Som jag uppfattar det kände sig AA osäker på om det verkligen var en företrädare för socialtjänsten som kontaktade henne per sms. AA synes inte heller ha förstått varför socialtjänsten kontaktade henne. Det är naturligtvis olyckligt.

Socialtjänsten ska självklart agera korrekt och professionellt i alla kontakter med enskilda. Det är även viktigt för förtroendet för myndigheten att kontakter med enskilda tas på ett sätt som minimerar risken för missförstånd. När den första kontakten sker genom ett kortfattat sms begränsas handläggarens möjlighet att förklara varför kontakten med den enskilde tas.

När socialtjänsten behöver komma i kontakt med någon kan det i många fall vara lämpligt att inleda med en brevkontakt. I dag är det dock många som föredrar att använda e-post eller andra elektroniska kommunikationssätt. Det finns inte något generellt förbud för socialtjänsten att skicka e-post eller sms till klienter. Socialtjänsten är dock skyldig att skydda de personuppgifter som behandlas. Dessutom bör socialtjänsten undvika att använda elektroniska kommunikationsmedel om inte den enskilde lämnat sitt medgivande till att kommunicera på det sättet (se t.ex. JO 2016/17 s. 333).

Ett interimistiskt yrkande ska handläggas skyndsamt av domstolen. Den tid inom vilken socialnämnden ska lämna snabbupplysningar är alltså som regel kort. Mot den bakgrunden har jag viss förståelse för att handläggaren, efter att ha försökt nå AA per telefon, skickade ett kortfattat sms för att snabbt komma i kontakt med henne. Som jag har påpekat finns dock vissa risker med ett sådant förfarande, särskilt ur integritetssynpunkt. När det gäller sms, eller liknande

elektroniska meddelanden, framstår det exempelvis inte som otänkbart att någon annan än den tänkta mottagaren läser meddelandet. Enligt min mening bör socialtjänsten iakttä stor försiktighet när de använder sms för att kommunicera med enskilda, i synnerhet vid den inledande kontakten. Jag är kritisk till att handläggaren tog kontakt med AA på det sätt som gjordes.

## Fråga om en socialnämnd borde ha lämnat ett intyg till en förälder som föräldern skulle åberopa i ett ärende angående pass för ett barn

(Dnr 3283-2016)

**Beslutet i korthet:** En socialsekreterare utfärdade ett intyg till en förälder som avsåg att ansöka om pass utan den andra vårdnadshavarens samtycke. Intyget innehöll integritetskänsliga uppgifter om den andra vårdnadshavaren.

I beslutet gör JO uttalanden om socialtjänstens intygsskrivning.

Stadsdelsnämnden får kritik bl.a. för att nämnden genom att upprätta intyget riskerat att nämndens neutralitet ifrågasattes och att integritetskänsliga uppgifter fick onödigt spridning.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Skärholmens stadsdelsnämnd, Stockholms kommun. Han anförde bl.a. följande: En socialsekreterare skrev ett intyg som var ställt till "passexpeditionen" hos Polismyndigheten. Intyget innehöll uppgifter som omfattades av sekretess och uppgifter som utgjorde felaktiga anklagelser mot honom. Intyget, som bifogades till JO-anmälan, hade följande lydelse:

Härmed intygas att [de två barnen] har varit aktuella på utredningsenheten vid Skärholmens socialtjänst sedan 150316. Anledningen för detta var misstanke om sexuella övergrepp från pappa AA:s sida, samt misstanke om fysiskt våld mot [barnen] också från pappas sida.

[Barnen] har vid polisförhör bekräftat uppgifterna. [Barnen] bor hos sin mor på heltid. Socialtjänstens utredning visar att modern är mån om sina barn, och hon tar sitt föräldraansvar. Pappan är försvunnen sedan mars månad. Han är efterlyst av polisen.

Modern önskar att ansökan om pass för [de två barnen] beviljas utan pappas samtycke då familjen inte har någon kontakt med honom, och inte vet var han befinner sig. Detta intyg skrivs på begäran av modern.

## Utredning

JO begärde att stadsdelsnämnden skulle yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

De uppgifter som framkommer i intyget gällande sexuella övergrepp och våld beskrivs som misstankar och har saklig grund, därmed kan de inte anses som falska.

## SOCIALTJÄNST

I intyget står att båda barnen bekräftar uppgifterna vid polisförhör. Enligt dokumentation i ärendet framkommer att endast det yngre syskonet bekräftar uppgifterna och det är i enlighet med AA:s iakttagelse. Förvaltningen beklagar den felaktiga uppgiften i intyget. I övrigt stämmer informationen i intyget.

[Barnens mor] har begärt ett intyg och handläggaren har agerat korrekt då han upprättat och överlämnat det till henne. Förvaltningen bedömer dock att handläggaren borde ha varit mer återhållsam vid utlämnandet av känsliga uppgifter eftersom det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att AA lider men. En sådan bedömning förutsätter att handläggare ska kunna fråga den enskilde om denne samtycker till att uppgifter lämnas ut, vilket handläggaren försökte göra i det aktuella ärendet men inte lyckades. Handläggaren som skrev och lämnade ut intyget var en inhyrd konsult som arbetade självständigt. Förvaltningens gällande rutin är att det är endast information som bedöms vara nödvändig som ska förmedlas. Samtliga intyg som skrivs ska granskas av den biträdande enhetschefen innan de lämnas ut, vilket den inhyrda konsulten inte hade gjort. Förvaltningen bedömer att uppgifterna i intyget är av känslig natur och beklagar att informationen i intyget upplevs som avslöjande för AA. Förvaltningen har genom denna anmälan uppmärksammat och förtydligat för medarbetarna vikten av att formulera information på ett tydligt men respektfullt sätt i alla former av intyg. Förvaltningen ser allvarligt på händelsen och har vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att liknande incidenter inte sker igen.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att uppgiften om att socialsekreteraren hade försökt nå honom inte var riktig.

I ett beslut den 20 november 2017 anförde *stf JO Nordenfelt* följande.

### Bedömning

Intyget skrevs på begäran av barnens mor, som tillsammans med AA hade vårdnaden om barnen. Syftet med att skriva intyget var att hon skulle kunna använda det i ett passärende eftersom hon hade för avsikt att ansöka om pass för barnen utan AA:s samtycke.

En ansökan om pass för ett barn ska enligt 7 § 2 passlagen (1978:302) avslås om barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass. I ett sådant ärende ska passmyndigheten begära in ett yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Ett yttrande behöver dock inte begäras in om det är uppenbart att passansökan ska godkännas (3 § andra stycket passförordningen [1997:664]).

Varken passlagen eller passförordningen innehåller några bestämmelser om att socialnämnden ska utfärda intyg som föräldrar kan åberopa i ett passärende. Inte heller socialtjänstlagen innehåller några bestämmelser som tar sikte på utfärdande av intyg. Visserligen finns det inte något hinder mot att socialförvaltningen utfärdar ett intyg som rör den enskildes kontakter med socialtjänsten. Det uppstår dock problem om ett intyg innehåller uppgifter om en annan person än den som har begärt att få intyget.

En allmän begränsning när det gäller att utfärda intyg är bestämmelserna om sekretess. De uppgifter som lämnades ut i intyget i detta ärende omfattades i princip av sekretess hos socialtjänsten. Avsikten med intyget var att det skulle användas i ett passärende, och gentemot passmyndigheten gällde sekretess för

uppgifterna eftersom passmyndigheten inte hade begärt socialnämndens yttrande. Barnens mor blev i det sammanhanget närmast att betrakta som en mellanhand mellan myndigheterna. Att ta in uppgifterna i intyget var visserligen inte något brott mot tystnadsplikten, eftersom handläggaren i strikt mening bara lämnade uppgifterna till barnens mor, som redan kände till dem. Ett övergripande syfte med den sekretesslagstiftning som gäller för socialtjänsten är dock att integritetskränkande uppgifter om en person inte ska spridas. Att lämna de aktuella uppgifterna i ett intyg som upprättades för att åberopas i ett ärende vid en annan myndighet var enligt min mening ett kringgående av det integritetskydd som sekretesslagstiftningen ska upprätthålla. Detta måste anses synnerligen olämpligt.

Även utöver sekretessproblematiken kan socialtjänstens intygsskrivning vara problematisk. I sådana fall där det finns en konflikt mellan vårdnadshavarna om barnen finns det skäl att vara särskilt återhållsam med att skriva intyg på den ena förälderns begäran, eftersom det finns risk att socialtjänstens neutralitet kan ifrågasättas. Det nu aktuella intyget lämnades till barnens mor utan AA:s vetskap för att hon skulle kunna åberopa det i passärendet. Jag har förståelse för att AA i den situationen kan ha fått uppfattningen att socialsekreteraren inte var neutral, vilket socialsekreteraren också borde ha insett.

När det gäller ärenden om pass för barn finns det dessutom, som framgått ovan, särskilda bestämmelser om när och hur socialnämnden ska höras. De bestämmelserna utgör grunden för en rättssäker handläggning. Om en enskild tjänsteman vid nämnden i stället lämnar motsvarande uppgifter i ett intyg till den ena föräldern kringgår dessa regler, vilket riskerar att leda till en mindre rättssäker handläggning av passärendet.

Jag vill också peka på den särskilda bestämmelsen om kommunikation som finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Av 11 kap. 8 § tredje stycket SoL följer att socialnämnden ska kommunicera yttranden till andra myndigheter i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild vid den andra myndigheten. Det innebär att nämnden, innan den lämnar ett yttrande till passmyndigheten enligt 3 § andra stycket passförordningen, måste ge vårdnadshavarna möjlighet att kommentera yttrandet. Skyldigheten att kommunicera yttranden har tillkommit för att bidra till en rättssäker handläggning hos nämnden. Det här aktuella intyget innehöll sådana uppgifter som nämnden i ett senare skede kunde lämna i ett yttrande till passmyndigheten. Att i stället lämna uppgifterna i ett intyg till enbart barnens mor medförde att AA inte fick möjlighet att ta del av och bemöta uppgifterna innan de lämnades till passmyndigheten. Genom att utfärda intyget har även bestämmelsen om kommunikationsskyldighet enligt 11 kap. 8 § tredje stycket SoL åsidosatts.

Det finns olika uppgifter i ärendet om huruvida det gick att nå AA. Jag går inte in på den frågan här eftersom den inte har betydelse för de principiella frågor som tagits upp ovan.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att nämnden genom att upprätta intyget riskerat att integritetskänsliga uppgifter fick spridning. Dessutom har nämndens neutralitet kunnat ifrågasättas. Utfärdandet av intyget medförde också att de rättssäkerhetsregler som gäller vid socialnämndens medverkan i ärenden om



#### SOCIALTJÄNST

pass för barn åsidosattes. Nämnden kan inte freda sig från kritik genom att hänvisa till att uppgifterna som sådana (i huvudsak) var korrekta. I stället borde nämnden ha hävdat sin opartiska ställning och bevakat att integritetskänsliga uppgifter inte fick onödig spridning. Nämnden får kritik för att intyget utfärdades.

Det som AA har anfört i övrigt leder inte till någon ytterligare åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.