

Justitieombudsmannen
Lilian Wiklund

Inspektion den 1 – 4 oktober 2012 av Socialnämnden i Sundsvalls kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmannaexpedition: Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom samt hovrättsassessorerna Malin Hjalmarson och Per Christensen, protokollförare.

Bakgrund

I samband med att JO Lilian Wiklund skulle inspektera Rätt psykiatriska regionkliniken i Sundsvall uppdrog hon åt byråchefen Carl-Gustaf Tryblom att, tillsammans med hovrättsassessorerna Malin Hjalmarson och Per Christensen, genomföra en inspektion av Socialnämnden i Sundsvalls kommun. Den skulle inriktas på i första hand ärenden som rörde vård med stöd av LVU och LVM. Härutöver skulle ett urval av ärenden inom familjerättens område granskats.

Måndagen den 1 oktober 2012

Inspektionen inleddes med granskning av akter i ärenden beträffande personer som

- för närvarande är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM
- blivit omedelbart omhändertagna med stöd av 13 § LVM under tiden den 1 januari – 30 juni 2012.

Tisdagen den 2 oktober 2012

Inspektionen fortsatte med granskning av akter i ärenden rörande barn och unga

- som för närvarande vårdas med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- som är födda åren 1996-1997 och 2010 – 2011 och som för närvarande vårdas utanför det egna hemmet med stöd av 2 § LVU
- som blivit omedelbart omhändertagna med stöd av 6 § LVU under 2012

- där en utredning enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, har avslutats någon gång under maj månad 2012 utan något beslut om någon insats från nämndens sida.

Vidare granskades stickprovsvis handlingar som fanns i de pärmar för första kvartalet 2012 i vilka handlingar och anmälningar m.m., som inte föranlett någon åtgärd från nämndens sida satts in.

Onsdagen den 3 oktober 2012

Granskningen av akter i ärenden rörande barn och unga fortsatte.

Dagen avslutades med ett möte. Från förvaltningens sida närvarade områdescheferna AA, BB, CC, tf. områdes-chefen DD, tf. IFO-chefen EE samt socialsekreteraren FF.

Carl-Gustaf Tryblom förklarade att det ytterst är JO Lilian Wiklund själv som kan uttala sig i olika frågor med anledning av vad som noterats under inspektionen och att den information som lämnas vid mötet därför inte får uppfattas som någon kritik från JO:s sida. Genomgången vid mötet skulle således ses endast som information om att vissa noteringar hade gjorts vid granskningen.

Carl-Gustaf Tryblom, Malin Hjalmarson och Per Christensen redogjorde därefter för de iakttagelser som hade gjorts under granskningen och som de skulle vidarebefordra till JO. Företrädarna för förvaltningen kommenterade frågorna.

Torsdagen den 4 oktober 2012

Under förmiddagen granskades följande akter från familjerätten

- de fem äldsta utredningarna om vårdnad, boende eller umgänge
- de fem äldsta pågående utredningarna om fastställande av faderskap (dvs. utredningarna om de fem äldsta barnen)
- ärenden som gäller verkställighet av domstols beslut om s.k. umgängesstöd och som kommit in till nämnden under andra kvartalet 2012.

Uttalanden av JO i anledning av inspektionen

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

Ordningen i akterna och dokumentationen i ärendena var god. Det gick således att på ett förhållandevis enkelt sätt följa hur ärendena har handlagts och vilka bedömningar i olika frågor som har gjorts under ärendenas handläggning.

Granskningen gav vid handen att utredningarna i ärenden rörande vård med stöd av LVM handläggs på ett snabbt och effektivt sätt. Handläggarna ser i ett tidigt skede av ärendets handläggning till att det inhämtas ett läkarintyg, som är av stor vikt i ärenden om vård med

stöd av lagen, angående den enskildes hälsotillstånd. Jag vill dock påpeka att det utifrån journalanteckningarna i ärendena inte tydligt framgick om det enligt 9 § LVM fattas formella beslut om läkarundersökning och om det utsågs en läkare att utföra undersökningen.

Även handläggningstiden av de s.k. barnavårdsutredningarna var tillfredsställande. I de fall utredningen inte kunde slutföras inom den frist som anges i 11 kap. 2 § andra stycket SoL förordnades om förlängd utredningstid varvid angavs ett datum inom vilket utredningen skulle vara klar. Nämnden synes ha mycket goda rutiner för att bevaka att de s.k. övervägandena enligt 13 § andra stycket LVU sker i rätt tid. Att övervägandena utförs är en viktig förutsättning för att nämnden ska kunna fullgöra sin uppgift att följa vården av de barn som har beretts vård med stöd av LVU. Även de s.k. omprövningarna enligt 13 § tredje stycket LVU av vård som ges med stöd av 3 § LVU sker inom fristerna. Det noterades dock att det i ett fall hade dröjt åtta månader mellan två omprövningar under år 2011/2012. Detta är givetvis inte tillfredsställande men med hänsyn till att det synes ha varit fråga om ett enstaka undantag finns det inte skäl för mig att närmare gå in på saken.

När det gällde ärendena inom familjerättens område noterades att det inte fanns några balansproblem och att de s.k. vårdnadsutredningarna ges in till tingsrätten inom den frist som domstolen har angett. När det inte var möjligt att fastställa ett faderskap genom ett erkännande var förvaltningen aktiv för att se till att talan om faderskapet väcktes vid domstol.

När granskningsarbetet avslutades redovisade tjänstemännen sina iakttagelser för förvaltningen. I anslutning till den redovisningen diskuterades frågorna och det synes ha rått en samsyn rörande de frågor som diskuterades. När det gäller några av de konstaterade bristerna förefaller det ha varit fråga om misstag i enstaka fall.

Utöver det som jag nu har anfört finner jag skäl att uttala följande.

16 § LVM

Enligt 16 § LVM ska socialnämnden i samband med att ett beslut om omedelbart omhändertagande underställs förvaltningsrätten, om det är möjligt, låta den omhändertagne få del av handlingarna i ärendet samt underrätta honom eller henne om sin rätt att yttra sig skriftligt till rätten inom viss angiven tid, att begära muntlig förhandling och att erhålla offentligt biträde. Socialnämnden ska också upplysa den enskilde om att rätten kan komma att avgöra målet även om det inte lämnas något yttrande.

Bestämmelsen innebär att socialnämnden, i stället för förvaltningsrätten, ska ge den omhändertagne de upplysningar som behövs. Av bestämmelsen följer således också att socialnämnden i sin underställning till rätten klart måste ange vilka upplysningar som har lämnats. Det bör tydligt framgå om nämnden inte har kunnat uppfylla sin skyldighet enligt bestämmelsen.

Av dokumentationen i de granskade akterna framgick i flera fall inte om den omhändertagne fått del av handlingarna i ärendet eller om upplysningsskyldigheten hade uppfyllts. Jag vill därför framhålla vikten av att den omhändertagne, om det är möjligt, får del av handlingarna

i ärendet, underrättas enligt ovanstående och att förvaltningsrätten får besked om att så har skett. Handläggningen i denna del ska dokumenteras i den enskildes akt.

Upphörande av beslut om omedelbart omhändertagande

Av 13 § LVM framgår att socialnämnden får besluta att omedelbart omhänderta en missbrukare. Om ett sådant beslut har fattats ska det enligt 15 § LVM underställas förvaltningsrätten utan dröjsmål och senast dagen efter beslutet. Av 18 a § 1 LVM framgår att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphör att gälla om beslutet inte underställs förvaltningsrätten inom den tid som anges i 15 § LVM. Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande ska nämnden enligt 18 b § LVM genast besluta att detta genast ska upphöra.

Vid granskning av akten rörande GG, född 1989, framgick att beslut om omedelbart omhändertagande beträffande honom fattades den 9 januari 2012 efter att han avvikit från frivillig missbruksvård på ett behandlingshem. Enligt en skrivelse upprättad samma dag hade GG återkommit till behandlingshemmet. Det omedelbara beslutet underställdes aldrig förvaltningsrätten och nämnden vidtog inte heller någon annan åtgärd beträffande det omedelbara omhändertagandet.

Nämnden synes i anledning av att GG återvänt till behandlingshemmet ha gjort bedömningen att det inte längre förelåg skäl för omhändertagande enligt LVM. Nämnden borde i så fall genast, genom ett nytt beslut, ha upphävt beslutet om omedelbart omhändertagande. Eftersom nämnden inte fattade något sådant beslut kom omhändertagandet av GG i formell mening att bestå fram till dess att fristen enligt 18 a § 1 LVM löpt ut. Jag vill i anledning av detta erinra om att det av rättssäkerhetsskäl är av stor vikt att nämnden noggrant följer bestämmelserna om förfarandet vid omedelbara omhändertaganden enligt LVM. Jag noterar att beslutet aldrig kom att verkställas mot GG och att nämnden insett bristerna i hanteringen av det aktuella fallet. Jag lämnar därför frågan med nu gjorda uttalanden.

Information till förvaltningsrätten om när är ett beslut om omedelbart omhändertagande är verkställt

Ett beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM ska underställas förvaltningsrätten. Rätten ska enligt 17 § LVM så snart det kan ske och senast inom fyra dagar från det att beslutet underställdes rätten eller, om beslutet inte är verkställt när det underställs, från det att beslutet verkställdes, pröva om omhändertagandet skall bestå. Denna tid får förlängas till en vecka, om det på grund av någon särskild omständighet är nödvändigt.

I ett ärende angående HH, född 1988, fattades ett beslut om omedelbart omhändertagande den 29 juni 2012. Beslutet underställdes förvaltningsrätten samma dag. Han fördes därefter av polis till avdelning 7 vid sjukhuset i Sundsvall. Enligt journalanteckningarna synes HH ha avvikit från sjukhuset dagen därpå, den 30 juni.

I en journalanteckning rörande ett telefonsamtal med förvaltningsrätten den 6 juli 2012 noterade handläggaren vid socialförvaltningen bl.a. följande.

Inf att beslutet inte är verkställt. Ut kommer att höra av sig igen till Förvaltningsrätten måndag 9/7.

Såvitt jag kan se var beslutet om omhändertagande inte underställt när beslutet om omhändertagande av HH verkställdes. Om ett beslut om omhändertagande inte är verkställt när underställning sker ska förvaltningsrätten pröva om omhändertagandet ska bestå senast inom fyra dagar från det att beslutet verkställdes.

Socialförvaltningen borde den 29 juni ha underrättat förvaltningsrätten om att polisen hade påträffat HH och enligt beslutet om omhändertagande fört honom till sjukhuset där han hade skrivits in. Den omständigheten att HH den 30 juni avvek från sjukhuset föranleder inte någon annan bedömning.

Det framgår av journalanteckningarna inte helt klart vilka uppgifter som socialförvaltningen hade lämnat till förvaltningsrätten rörande verkställigheten av beslutet om omhändertagande. Jag har inte funnit skäl att närmare utreda saken. Jag nöjer mig med att framhålla att det är av vikt att socialnämnden i samband med underställningen lämnar tydliga uppgifter om huruvida beslutet är verkställt och att nämnden utan dröjsmål underrättar rätten om när verkställighet har skett så att förvaltningsrätten inte svävar i okunnighet om vid vilken tidpunkt rätten senast ska pröva om omhändertagandet ska bestå.

Ärenden rörande barn och unga (LVU)

Delegation av rätt att fatta beslut i brådskande fall

Den 3 augusti 2012 beslutades med stöd av 32 § LVU att utföra en läkarundersökning av N.S., född 1995. Nämndens vice ordförande fattade därvid ett beslut om att begära handräckning av polis för att föra N.S. till en läkare.

Vid det avslutande mötet uppgavs att nämnden med stöd av 6 kap. 36 § kommunallagen (1991:900), KL, har fattat ett generellt beslut om att nämndens ordförande och vice ordförande får fatta beslut i ärenden som är så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas.

Enligt 43 § 1 LVU ska polismyndigheten lämna biträde för att på begäran av socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen. Som framgår av 10 kap. 4 § socialtjänstlagen kan rätten att fatta beslut om att begära biträde av polis delegeras till ett utskott men inte till någon annan.

Det kan diskuteras om delegation enligt 6 kap. 36 § KL kan ske i sådana fall där ärendet gäller myndighetsutövning mot enskilda, bl.a. när delegationsrätten är begränsad i särskilda föreskrifter, t.ex. enligt 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (jfr 6 kap. 34 § p. 3 och 5 KL). Någon inskränkning i tillämpligheten av 6 kap. 36 § KL är emellertid inte angiven i lagtexten. I förarbetena till lagrummet uttalas tvärtom

att någon begränsning av möjligheterna att delegera enligt denna paragraf med hänsyn till ärendenas art inte finns (prop. 1990/91:117 s. 205).

JO har tidigare behandlat frågan hur bestämmelsen i 6 kap. 36 § kommunallagen förhåller sig till bestämmelsen i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (JO:s ämbetsberättelse 2005/06 s. 251). JO konstaterade att det råder betydande osäkerhet om rättsläget. Mot den bakgrunden fann JO skäl att uppmärksamma Regeringskansliet på saken.

Regeringen har nyligen beslutat att göra en översyn av kommunallagen. Jag finner därför inte skäl att här närmare gå in på den uppkomna frågeställningen.

Förordnande för tjänstemän att besluta om s.k. handräckning

Enligt 43 § 2 LVU ska polismyndigheten lämna biträde bl.a. för att på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag.

Nämnden hade år 2000 fattat ett beslut om att förordna bl.a. IFO-chef, verksamhetschef barn/ungdom och familjestöd samt tjänstgörande socialsekreterare i socialjouren att jämlikt 43 § 2 LVU begära biträde av polis för att beslut om vård/omhändertagande skulle kunna genomföras.

Ett förordnade skiljer sig från delegation på så sätt att det ska framgå vem som nämnden har bestämt att uppgiften ska anförtros till. Beslutet skiljer sig således från delegation genom att det inte är tillräckligt att ange att behörigheten tillkommer en anställd som har en viss arbetsuppgift (jfr. bl.a. JO:s beslut den 17 mars 2008, dnr 956-2008 som gällde förordnande för ledamot i en socialnämnd att fatta vissa beslut).

Det beslut som finns återgivet i nämndens delegationsordning uppfyller inte det angivna kravet på hur ett förordnande ska vara utformat.

Datering av placeringsbeslut enligt 11 § LVU

Socialnämnden bestämmer enligt 11 § LVU hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Om nämndens beslut om var den unge ska vistas inte kan avvaktas får ordföranden i nämnden eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta i frågan.

Vid granskningen av ärendena framgick att det i några fall fanns beslut om placering och omplacering enligt 11 § LVM fattade av nämndens ordförande eller annan förordnad ledamot, vilka saknade datering. På vissa beslutshandlingar fanns längst ner i vänstra hörnet ett datum, med liten teckenstorlek, angivet. Dessa datum stämde dock inte överens med de datum som angavs i händelseförteckningen för besluten. I ett ärende rörande JJ, född 2007, förekom två odaterade placeringsbeslut. Detta är självfallet inte tillfredsställande. Jag vill här peka på vikten av att ett beslut är tydligt och korrekt daterat. Att ett beslut är daterat har stor betydelse i många olika avseenden, t.ex. för att beslutet ska kunna identifieras vid

verkställighet och överklagande. Dateringen måste vidare göras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om när beslutet fattades och ska givetvis även överensstämma med vad som framgår av ärendets händelseförteckning.

Utformning av beslut om umgängesbegränsning

När ett barn har omhändertagits med stöd av 6 § LVU eller beretts vård med stöd av lagen får socialnämnden besluta att reglera barnets umgänge med sina föräldrar/vårdnadshavare enligt vad som anges i 14 § LVU.

I ett ärende angående KK, född 2010, föreslog handläggaren att en begränsning av föräldrarnas umgänge med barnet borde göras under tiden från den 3 januari till den 16 januari 2012. En arbetsledare synes med stöd av delegation ha fattat ett beslut om umgängesbegränsning i enlighet med förslaget.

Jag vill rent allmänt framhålla att ett beslut om reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU ska vara tydligt och att det av beslutet ska framgå bl.a. på vilket sätt som umgänget begränsas. I det aktuella fallet framgår att det beslutades om en ”umgängesbegränsning”. Syftet med beslutet var sannolikt att föräldrarna under den aktuella tiden inte skulle få träffa KK. Detta borde ha framgått av själva beslutet. Även om beslutet skulle gälla under en begränsad tid borde det således i själva beslutshandlingen ha tydligt angetts på vilket sätt umgänget begränsades.

Vid protokollet

Protokollet uppvisat

Per Christensen

Carl-Gustaf Tryblom

Justeras den 7 november 2012

Lilian Wiklund