

Inspektion den 4 – 6 december 2012 av Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lilian Wiklund (4 – 5 december), byråchefen Carl-Gustaf Tryblom (4 – 6 december), kammarrätts-assessorerna Yvonne Dahlstedt (5 – 6 december), Anna Edholm (5 – 6 december), Marika Ericson (5 december) samt hovrättsassessorerna Malin Hjalmarson (5 – 6 december), Andreas Rung (5 – 6 december) och Per Christensen (4 – 5 december), protokollförare.

Tisdagen den 4 december 2012

Lilian Wiklund, Carl-Gustaf Tryblom och Per Christensen granskade akter rörande barn och unga som

- var föremål för vård med stöd av 2 § och/eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- blivit omedelbart omhändertagna med stöd av 6 § LVU under år 2012
- varit föremål för en utredning enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som avslutats under maj – juni 2012 utan beslut om någon insats från nämndens sida
- är födda 1997 och 2012 som var placerade i familjehem med stöd av SoL.

Onsdagen den 5 december 2012

Granskningen av akterna i s.k. barnavårdsärenden fortsatte.

Under dagen granskades även följande ärenden.

Vuxna missbrukare (Andreas Rung och Malin Hjalmarsson)

Akter rörande personer som

- någon gång under 2011 – 2012 varit föremål för vård enligt lagen (1988:870) med bestämmelser om vård av missbrukare i vissa fall, LVM
- blivit omedelbart omhändertagna enligt LVM någon gång under 2011 – 2012
- varit föremål för en utredning enligt 7 § LVM under 2012, utan att beslut om omedelbart omhändertagande fattats eller ansökan om vård enligt LVM gjorts.

Familjerätten (Andreas Rung och Malin Hjalmarsson)

Akter avseende

- de fem äldsta pågående utredningarna angående vårdnad, umgänge och boende
- de fem äldsta pågående faderskapsärendena
- ärenden som kommit in till nämnden under andra kvartalet 2012 och som rörde verkställighet av domstols beslut om umgängesstöd.

Försörjningsstöd (Yvonne Dahlstedt, Anna Edholm och Marika Ericson)

Akter avseende ärenden

- där nämnden under 1 – 10 oktober 2012 hade beslutat att helt eller delvis avslå en ansökan om försörjningsstöd
- där ett beslut om försörjningsstöd hade överklagats till förvaltningsrätten under tiden 11 – 20 september 2012
- där nämnden hade fattat beslut under andra kvartalet 2012 om att bevilja bistånd med förbehåll om återbetalning enligt 9 kap. 2 § SoL.

Torsdagen den 6 december 2012

Granskningen av akter slutfördes under förmiddagen.

Måndagen den 17 december 2012

Under förmiddagen hölls ett möte vid förvaltningen vid vilket de under inspektionen gjorda iakttagelserna redovisades i huvudsak och diskuterades. Närvarande från Riksdagens ombudsmän var Lilian Wiklund, Carl-Gustaf Tryblom, Yvonne Dahlstedt och Per Christensen. Från förvaltningens sida deltog enhetscheferna AA, BB och CC.

Uttalanden av JO med anledning av inspektionen

Allmänna intryck av förvaltningen

Det allmänna intrycket av förvaltningen är gott. Ordningen i akterna och dokumentationen i ärendena var god. Jag vill dock peka på att det i ärenden enligt LVU som regel inte framgick av journalanteckningarna vilka beslut som fattats i ärendet. En sådan information hade gjort det lättare att följa ett ärendes gång.

Nämnden synes ha väl fungerande rutiner för handläggning av anmälningar om oro för barns välbefinnande. Förvaltningen tar genomgående snabbt ställning till om en utredning rörande barnet ska inledas. Även rutinerna för att bevaka att de s.k. övervägandena enligt 13 § andra stycket LVU sker i rätt tid var goda.

När det gällde ärendena inom familjerättens område noterades att det inte fanns några balansproblem och att utredningar om vårdnad m.m. ges in till tingsrätten inom den frist som domstolen har angett. Förvaltningen är aktiv vid utredningar om fastställande av faderskap.

Granskningen gav vid handen att utredningarna i ärenden rörande vård med stöd av LVM handläggs på ett snabbt och effektivt sätt. Detta gäller även ärenden rörande ekonomiskt bistånd.

Vid det avslutande mötet har vissa iakttagelser tagits upp och diskuterats med företrädarna för förvaltningen. I samband med det har vissa frågeställningar fått en förklaring. När det gäller några av de konstaterade bristerna förefaller det ha varit fråga om misstag i enskilda fall.

Jag har funnit skäl att i protokollet begränsa mig till att uttala följande.

Ärenden rörande barn och unga (LVU)

Utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande

Det finns inte i LVU någon bestämmelse om hur beslut om omedelbart omhändertagande ska utformas. Något krav kan knappast uppställas på att det i själva beslutshandlingen lämnas en mer ingående motivering till varför nämnden har ansett att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU. Underlaget för omhändertagandet återfinns i stället som regel i en särskilt upprättad handling. Det är dock viktigt att det i själva beslutet om omhändertagande anges huruvida omhändertagandet har föranletts av sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 590 och Barnskyddsutredningens betänkande SOU 2009:68 s. 616 f.). Om den unge placeras i ett särskilt ungdomshem, ett s.k. §12-hem, har nämligen hemmet särskilda befogenheter beträffande den som är omhändertagen på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Hemmets befogenheter är dock begränsade beträffande den som vårdas på grund av sådana omständigheter som avses i 2 § LVU.

Vid granskningen kunde jag konstatera att socialnämnden i beslut om omedelbart omhändertagande aldrig angav om beslutet grundades på sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU. I vissa fall är den saken måhända självklar, t.ex. när det gäller små barn. Om den unge är i tonåren finns det däremot fall då det inte är självklart vad som är grunden för omhändertagandet. Frågeställningen belyses väl av ett ärende som rörde DD, född 1995.

Den 22 januari 2012 beslutade ordföranden i Sociala delegationen att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhänderta DD som var hemmahörande i Rumänien. Samtidigt beslutades att vården skulle inledas vid Statens Institutionsstyrelses ungdomshem Bärby. Av en promemoria upprättad samma dag av socialjouren framgick bl.a. att DD hade gripits av polis den 21 januari 2012 misstänkt för att tillsammans med tre äldre landsmän har tillgripit kläder. Han uppgav att han befann sig i Sverige för att söka arbete och att hans föräldrar var i Rumänien.

Beslutet om omhändertagande torde ha fattats för att skydda DD då det fanns en misstanke om att han var föremål för människohandel. Det är emellertid inte helt givet att beslutet fattades på grund av DD:s "eget beteende". I sammanhanget bör noteras att DD:s föräldrar i praktiken inte kunde utöva sin bestämmanderätt över

DD eftersom de vistades i Rumänien. Varken av beslutshandlingen eller av utredningen framgår om beslutet grundades på sådana omständigheter som avses i 2 och/eller 3 § LVU. Efter beslutet placerades DD på Bärby ungdomshem. Det var således av grundläggande betydelse att det inte rådde någon oklarhet om vad som var skälet till att DD hade omhändertagits med stöd av LVU. Att grunden för omhändertagandet inte angavs i beslutet angående DD var en brist i handläggningen.

När nämndens ordförande/särskilt förordnad ledamot fattar beslut om omedelbart omhändertagande används en blankett. Det är samma blankett som synes användas av andra stadsdelsnämnder i Stockholms kommun. JO har tidigare påpekat att den har brister (JO:s inspektionsprotokoll den 14 januari 2010, dnr 5383-2009). Att JO:s uttalande då inte synes ha föranlett någon åtgärd av kommunen och att andra stadsdelsnämnder fortfarande använder blanketten utgör inte någon ursäkt för Skarpnäcks stadsdelsnämnd att också använda den. Nämnden bör således se över utformningen av blanketten.

Eftersom DD efter omhändertagandet placerades vid Bärby ungdomshem, som är ett särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, uppkommer fråga om han där blev behandlad som om han var omhändertagen på sådana grunder som avses i 3 § LVU. Jag kommer att utreda den frågan i ett särskilt ärende (JO:s dnr 228-2013).

Handräckning

DD (se under förgående punkt) hade hemvist i Rumänien. Efter att nämnden hade haft kontakt med DD:s vårdnadshavare och samråd med DD själv bedömdes att DD skulle åka hem till föräldrarna. Nämnden begärde därvid biträde av polis för att föra DD från Bärby till Arlanda. Jag har funnit skäl att inhämta yttrande från nämnden över frågan om nämnden med stöd av 43 § LVU har kunnat begära biträde av polis för den transporten (JO:s dnr 229-2013).

Underställning av beslut om omedelbart omhändertagande

Det har från rättssäkerhetssynpunkt ansetts nödvändigt att ett beslut av socialnämnden om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU även prövas av domstol. Ett beslut om omhändertagande ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades (7 § LVU).

Själva beslutet om omhändertagande kan i allmänhet ges in till förvaltningsrätten samma dag som beslutet fattas eller påföljande dag (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 356 och 1999/00 s. 264). Som motivering till den i lagen angivna tidsfristen anfördes i förarbetena bl.a. att det kan vara nödvändigt att till beslutet foga även annan utredning som finns tillgänglig hos nämnden. Vid helger kan det vara svårt att få tag på sådan utredning (prop. 1979/80:1 s. 591).

Av de granskade akterna framgick att det genomgående dröjde fem – sju dagar innan beslut om omedelbart omhändertagande underställdes förvaltningsrätten. Nämnden bör verka för att rutinerna ändras så att besluten underställs tidigare än vad som nu är fallet.

Övervägande av vård enligt 2 § LVU

Enligt 13 § andra stycket LVU ska socialnämnden, beträffande unga som vårdas enligt 2 § LVU, minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs.

EE, född 2006, är sedan 2007 föremål för vård enligt 2 § LVU. Sedan hennes mor avlidit i början av 2012 är fadern ensam vårdnadshavare. Nämnden övervägde vården den 31 oktober 2012. I den utredning som låg till grund för övervägandet angavs bl.a. att fadern på sikt önskar att EE ska flytta hem till honom och att han insett att det vore en för stor påfrestning för EE att nu flytta från familjehemmet. Som bedömning anfördes bl.a. att EE:s behov bäst tillgodoses genom vården i familjehemmet.

Redovisningen i utredningen av faderns inställning tyder närmast på att han inte motsatte sig en fortsatt placering av J.E i familjehemmet. Jag finner inte skäl att uppehålla mig vid frågan om det vid tiden för nämndens övervägande fanns skäl för fortsatt vård enligt LVU. Enligt min mening borde det emellertid ha framgått av nämndens övervägande varför det inte ansågs möjligt med en frivillig placering av EE

Beslut att den unges vistelseort inte ska röjas för vårdnadshavarna

Sociala delegationens ordförande beslutade den 26 september 2012 att omedelbart omhänderta FF, född 2012. Samtidigt beslutade han att vården skulle inledas i ett utpekad jourhem. Nu nämnda beslut dokumenterades på en och samma blankett. Samma dag beslutade en tjänsteman vid förvaltningen interimistiskt att FF:s vistelseort inte skulle röjas för vårdnadshavarna. Av en journalanteckning den 2 oktober 2012 framgick ”Ut ringer och faxar underställan om LVU till Förvaltningsrätten”.

Det framgår inte om förvaltningsrätten informerades om beslutet att hemlighålla FF:s vistelseort. Jag vill allmänt erinra om att sådan information kan vara av betydelse för förvaltningsrätten t.ex. vid en eventuell prövning där av om sekretess hindrar att uppgifter i en beslutshandling kan lämnas ut.

*Ärenden rörande försörjningsstöd**Handläggningstid*

Vid s.k. nyansökningar har förvaltningen en rutin som innebär att den enskilde kallas till ett besök på förvaltningen. Jag vill rent allmänt framhålla vikten av att det inte dröjer för länge innan den enskilde får en besökstid. Vid det avslutande mötet uppgav förvaltningen att arbetsbelastningen stundtals är hög men att man strävar efter att besöket ska kunna ske så snabbt som möjligt.

Kommunikation

Enligt 17 § förvaltningslagen ska den som söker försörjningsstöd ges tillfälle att yttra sig över en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom eller henne själv.

I ett av de ärenden som granskades hade GG ansökt om försörjningsstöd för oktober månad 2012. I ett beslut den 1 oktober avslogs hans ansökan. Som skäl för avslagsbeslutet angavs att GG ägde fyra bilar.

Såvitt framgår av akten hade GG inte själv lämnat uppgiften om att han ägde fyra bilar utan den uppgiften torde förvaltningen ha erhållit vid en kontroll av det s.k. bilregistret. GG borde således enligt 17 § förvaltningslagen ha fått möjlighet att yttra sig över förhållandet. Om han inte fick del av uppgifterna och möjlighet att yttra sig före beslutet är det en brist i handläggningen (jfr JO:s beslut den 31 maj 2006, dnr 15-2005).

Utformningen av beslut

Det finns inga särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) om hur beslut enligt lagen ska vara utformade. Vägledning får därför sökas i förvaltningslagen (1986:223) och allmänna rättsprinciper. Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut (20 §). Härutöver är det viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet bör därför framgå vad den enskilde har ansökt om, vad han eller hon har beviljats och om beslutet helt eller delvis har gått sökanden emot.

Under inspektionen granskades bl.a. beslut som innebar att nämnden helt eller delvis hade avslagit en ansökan om försörjningsstöd. Vid det avslutande mötet redovisades en del ärenden där motiveringen var svår att förstå. Utformningen torde i de flesta fallen kunna hänföras till misstag i de enskilda ärendena. Jag finner inte skäl att närmare kommentera de besluten.

I sammanhanget vill jag fästa förvaltningens uppmärksamhet på ett par ärenden som rörde beslut om bistånd till uppehälle och hyra. Som exempel kan jag nämna ett ärende som rörde HH, född 1996. HH ansökte i oktober 2012 om ekonomiskt bistånd och begärde bl.a. försörjningsstöd för oktober/november 2012 enligt s.k. riksnorm och hyra.

I ett beslut den 18 oktober 2012 avslogs ansökan om försörjningsstöd för november. I beslutet anfördes följande.

Avslag enligt 4 kap. 1 § SoL på ansökan om försörjningsstöd för november då behovet tillgodoses genom egna inkomster överstigande riksnormen för skäligen levnadsnivå. Summa normöverskott som räknas vid eventuell ny ansökan 351 kronor.

Samma dag fattades ett beslut om att delvis avslå ansökan om bistånd med 6.410 kr till hyreskostnad. I det beslutet anfördes följande.

Beslut

Att enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen avslå del av ansökan om hyreskostnad med summa: 910 kronor då hyreskostnaden överstiger vad som kan anses vara en skälig hyreskostnad enligt Försäkringskassans norm.

Sammanfattning av beslutsunderlag

Avslag enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen på del av ansökan om hyreskostnad med summa: 910 kronor då behovet tillgodoses genom redan beviljad skälig hyreskostnad.

Sökande har haft rådrum och beviljas summan:5,500 kronor i hyreskostnad i enlighet med detta beslut.

Såvitt framgår av beslutens ordalydelse beviljades HH bistånd med 5.500 kr till hyran. För den enskilde måste det dock rent allmänt framstå som förvirrande att nämnden med anledning av samma ansökan fattade två separata beslut, ett avslagsbeslut som rörde riksnorm och ett beslut som rörde delvis avslag på ansökan om bistånd till hyra. Jag vill inte hävda att det skulle vara ett formellt fel av nämnden att fatta flera beslut med anledning av en ansökan men jag vill framhålla vikten av att besluten i så fall utformas på ett tydligt sätt.

Det finns enligt min mening skäl för förvaltningen att närmare överväga hur beslut om försörjningsstöd bör utformas när nämnden fattar flera beslut med anledning av en och samma ansökan.

Under granskningen noterades flera beslut där ansökningar om ekonomiskt bistånd hade avslagits med motiveringen att "behovet inte avses i socialtjänstlagen". Den formuleringen är oklar och kan dessutom sägas vara direkt missvisande mot bakgrund av att det i socialtjänstlagen inte anges några begränsningar i detta avseende. Det kan emellertid tänkas att avsikten är att ge uttryck för bedömningen att den sökande inte behöver det sökta biståndet för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå (4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen).

Det har framkommit att den aktuella formuleringen är en av flera standardiserade beslutsmeningar som finns inlagda i det kommungemensamma datasystemet, "Paraplyet". JO har tidigare uppmärksammat saken vid en inspektion av en annan stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (JO:s protokoll den 29 juni 2007, dnr 1960-2007). Vid det avslutande mötet uppgavs från förvaltningens sida att man uppmanat handläggarna att avstå från att använda formuleringen. Med hänsyn härtill finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Återkrav av bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Socialnämnden får enligt 9 kap. 2 § första stycket SoL återkräva bistånd som den enskilde har erhållit enligt 4 kap. 1 § endast om det har lämnats

1. som förskott på en förmån eller ersättning,
2. till den som är indragen i arbetskonflikt, eller
3. till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt 9 kap. 2 § SoL ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet ska delges den enskilde (9 kap. 2 § tredje stycket SoL).

JJ hade fått avslag på en ansökan om bistånd till en skuld avseende el. I ett beslut den 12 april ändrades avslagsbeslutet. I det nya beslutet anfördes bl.a. följande.

Enligt 4 kap. 1 § SoL beviljas ekonomiskt bistånd till el-skuld 11886,00 kronor mot återkrav enligt 9 kap. 2 § SoL.

Som framgår av det ovan anförda får bistånd återkrävas om den enskilde har erhållit bistånd bl.a. om han eller hon har beviljats ersättningen som förskott på förmån eller ersättning. De omständigheter som utgör grund för återbetalningsplikten ska anges i själva beslutet. Jag vill dessutom erinra om att beslutet om att bistånd ges med villkor om återbetalningsskyldighet ska delges den enskilde. Såvitt framgick av akten hade så inte skett i det aktuella fallet. Jag vill därför erinra om de formkrav som finns när bistånd beviljas om förskott på förmån eller ersättning.

Vid protokollet

Per Christensen

Justeras den 14 januari 2013

Lilian Wiklund