

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Individ- och familjenämnden i Västerås kommun den 6–8 december 2022

JO:s uttalande i korthet: Den 6–8 december 2022 genomförde JO en inspektion av Individ- och familjenämnden i Västerås kommun. Det allmänna intrycket av verksamheten var mycket gott. JO framhåller bl.a. att ärendena om barn och unga handlades på ett engagerat och aktivt sätt och att ärendena om ekonomiskt bistånd i regel handlades skyndsamt.

Själva handläggningen av ärendena verkade fungera väl. I vissa fall var det dock svårt att följa ärendenas handläggning på grund av att varken de digitala akterna eller pappersakterna var kompletta. Det var därför inte alltid möjligt att få en sammanhållen överblick av dokumentationen.

Vid inspektionen upptäcktes flera fel i ärendehandläggningen som inger viss oro från ett rättssäkerhetsperspektiv. I en del fall var bristande rutiner orsak till felaktigheterna. Dessa brister bör nämnden relativt enkelt kunna rätta till. I andra fall framgick det att kunskaperna hos handläggarna om de bestämmelser som styr handläggningen i olika situationer var bristfälliga.

Utöver bristfällig dokumentation är bristerna hänförliga till t.ex. utrednings- skyldigheten, utformningen av beslut och överklagandehänvisningar. I nämndens handläggning av vissa ärenden som rörde barn framgick det inte att en prövning av barnets bästa hade gjorts. I vissa fall anser JO att nämnden ska kritiseras för sin handläggning, bl.a. för att ha genomfört ett oanmält hembesök.

Inledning

Den 6–8 december 2022 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anna Flodin samt föredragandena Karim Ouahid, Annika Aula, Maria Karlströms, Emma Rönström, Johanna Bardon och Maria Rydström (protokollförare) en inspektion av Individ- och familjenämnden i Västerås kommun.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med ett möte med Individ- och familjenämndens ordförande AA, tf. direktören BB samt tf. verksamhetscheferna CC, DD och EE.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. Tf. direktören BB och tf. verksamhetscheferna CC, DD och EE redogjorde för individ- och familjeförvaltningens organisation och verksamhet.

Granskning av beställda akter och handlingar

Vid inspektionen granskades akter och handlingar i ärenden om familjerätten, barn och ungdom samt ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Även delar av nämndens delegationsordning granskades i samband med genomgången av några enskilda ärenden.

I ärendena om familjerätten granskades

- de tio senaste avslutade utredningarna om vårdnad, boende eller umgänge
- de fem äldsta pågående utredningarna om vårdnad, boende eller umgänge
- akter i ärenden där nämnden för närvarande tillhandahåller umgängesstöd eller fått en begäran om att utse ett sådant stöd
- akter i de tio senast avslutade ärendena om informationssamtal.

I barn- och ungdomsärendena granskades

- akter i ärenden om pågående placeringar med stöd av 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- akter i ärenden om pågående placeringar med stöd av 3 § LVU
- akter i ärenden där det under 2022 fattades beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU
- akter i ärenden om barn som vid tiden för beslutet har fyllt 15 år och som är placerade utanför hemmet med stöd av SoL
- utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL som har avslutats utan beslut om insats.

I ärendena om ekonomiskt bistånd granskades

- de tio senaste besluten där nämnden helt eller delvis avslagit en ansökan där underåriga barn finns med i bilden (familjer)

- de tio senaste besluten där nämnden helt eller delvis avslagit en ansökan och sökanden inte har underåriga barn
- akter i de tio äldsta icke avslutade ärendena
- de tjugo senaste besluten som har fattats och som har överklagats.

Avslutande genomgång

Inspektionen avslutades med en genomgång där justitieombudsmannen Thomas Norling redogjorde för bakgrunden till inspektionen och syftet med den. Från förvaltningen deltog Individ- och familjenämndens ordförande AA, tf. direktören BB, tf. verksamhetscheferna CC, DD och EE, enhetscheferna FF och GG, teamledarna HH, JJ och KK samt juristen LL.

Vid den avslutande genomgången redovisades de iakttagelser och preliminära bedömningar som gjorts under inspektionen. Nämndens ordförande och förvaltningens representanter fick möjlighet att kommentera och ställa frågor om de iakttagelser och preliminära bedömningar som gjorts.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Allmänt

Inledningsvis vill jag nämna att inspektionen av Individ- och familjenämnden i Västerås kommun motiverades av dels att JO återkommande fått in klagomål på verksamheten, dels att verksamheten inte granskats av JO under lång tid. För att kunna bilda mig en uppfattning om nämndens verksamhet valde jag att göra en förhållandevis bred och omfattande inspektion som i första hand gällde grundläggande rättssäkerhetsfrågor. I t.ex. ärendena om bistånd undersökte jag om besluten var utformade på ett tydligt sätt. I ärendena om barn som vårdades med stöd av LVU granskade jag bl.a. att de tidsfrister som anges i LVU följdes.

Det allmänna intrycket av nämndens verksamhet var mycket gott. Jag kunde konstatera att själva handläggningen av ärenden verkade fungera väl. Vid inspektionen upptäcktes dock flera fel i ärendehandläggningen som inger viss oro från ett rättssäkerhetsperspektiv. I en del fall var bristande rutiner orsak till felaktigheterna. Dessa brister bör nämnden relativt enkelt kunna rätta till. I andra fall framgick det att kunskaperna hos handläggarna om de bestämmelser som styr handläggningen i olika situationer var bristfälliga. Felen kunde ofta hänföras till enskilda misstag och slarv.

Utöver bristfällig dokumentation är bristerna hänförliga till t.ex. utrednings-skyldigheten, utformningen av beslut och överklagandehänvisningar. Av nämndens handläggning av vissa ärenden som rörde barn framgick inte att en prövning av barnets bästa hade gjorts. Avsaknaden av ett barnperspektiv är en allvarlig brist i handläggningen. I några fall anser jag att nämnden ska kritiseras för sin handläggning.

Dokumentation

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

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

Journalföringen och ordningen i akterna

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

Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör göras i ärendets journal. Den enskilde ska utifrån dokumentationen kunna följa handläggningen i sitt ärende. Vidare är det vid byte av handläggare viktigt att journalanteckningarna är tydliga så att den nya handläggaren snabbt kan sätta sig in i ärendet. Innehållet i akten ska också vara sådant att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet. Hur åtgärder som vidtas i ett ärende dokumenteras påverkar även överinstansens möjlighet att överblicka vad den har att pröva när ett beslut har överklagats.

En stor del av individ- och familjeförvaltningens dokumentation i ärendena görs digitalt. Vissa handlingar som kommer in till, eller upprättas vid, förvaltningen skannas dock inte in digitalt utan läggs i en pappersakt. Pappersakterna är därför fortfarande viktiga i ärendehandläggningen. Vid granskningen noterades att ordningen i pappersakterna var bristfällig. Det verkade inte finnas några principer för hur handlingarna sorterades in i akterna. Det var därför i flera fall svårt att hitta relevanta handlingar och den bristande ordningen i akterna ledde också till att det var svårt att följa ärendenas handläggning. Jag återkommer till dessa iakttagelser senare i detta protokoll.

Jag utgår från att mina iakttagelser leder till att individ- och familjeförvaltningen vidtar nödvändiga åtgärder för att förbättra dokumentationen och hanteringen av handlingar som hör till enskilda ärenden.

Ärendena om familjerätten

Informationssamtal

Kommunen ska sörja för att föräldrar som inte är överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge erbjuds informationssamtal under sakkunnig ledning (5 kap. 3 a § SoL). Enligt huvudregeln ska sådana samtal hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor från begäran. Föräldrarna ska erbjudas ett gemensamt informationssamtal. Om det finns särskilda skäl, eller om någon av föräldrarna begär det, ska socialnämnden erbjuda enskilda samtal. Ett samtalsintyg ska utfärdas till en förälder som har deltagit i ett informations-samtal (se 5–8 §§ lagen [2021:530] om informationssamtal). Utöver vad som framgår av 8 § nyssnämnda lag ska ett samtalsintyg innehålla information om vilken kommun som ansvarat för samtalet och vem som har varit ansvarig samtalsledare. Intyget ska skrivas på en särskild blankett (se 8–9 §§ Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens informationssamtal [HSLF-FS 2022:18]).

I de granskade ärendena hade informationssamtal hållits inom den lagstadgade tidsfristen utom i något fall då en av föräldrarna bokar om samtalsstiden. Samtalsintyg hade utfärdats i ärendena men av vissa framgick inte om samtalet hållits gemensamt med föräldrarna eller enskilt. I några ärenden framgick att samtal hade hållits enskilt men inte orsaken till detta, om det skett på föräldrarnas begäran eller av särskilda skäl. Det framgick inte heller alltid om den andre föräldern erbjudits samtal och i så fall om han eller hon avböjt att delta. Eftersom nämnden ska erbjuda föräldrarna ett gemensamt samtal bör det framgå att båda föräldrarna fått detta erbjudande samt, i förekommande fall, orsaken till att ett gemensamt samtal inte hållits. Min slutsats är att nämndens handläggning av informationssamtalen inte stämmer helt överens med ovan redovisade bestämmelser. Jag utgår från att nämnden ser över detta.

Utredningar om vårdnad, boende och umgänge

Innan en domstol avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om nämnden har tillgång till upplysningar som kan ha betydelse för frågans bedömning, är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar till rätten. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdraga åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra den. Rätten får ge riktlinjer för utredningen och ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Tiden får som huvudregel inte sättas längre än fyra månader (6 kap. 19 § föräldrabalken, FB).

I de granskade ärendena framkom att utredningarna i de flesta fall slutfördes inom den tid som domstolen angett. Enligt min mening höll utredningarna dessutom god kvalitet. Jag noterade t.ex. att både barn och föräldrar fick komma till tals och att samtal hölls med relevanta referenspersoner. Dessutom hade riskbedömningar gjorts i samtliga ärenden. Vidare framstod utredningarna som sakliga och opartiska.

Kommunicering av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske (25 § FL).

En vårdnads-, boende- och umgängesutredning utgör underlag för den myndighetsutövning gentemot den enskilde som sker i målet vid domstolen. Den som är part i målet berörs så nära av utredningen att han eller hon bör ha rätt att få ta del av den och ges tillfälle att yttra sig över utredningen innan den lämnas in till domstolen. En vårdnads-, boende- eller umgängesutredning ska alltså alltid kommuniceras med parterna (se t.ex. mitt beslut den 4 december 2018, dnr 6539-2017).

Vid kommunikeringen måste den enskilde ges tillräckligt med tid för att kunna komma in med synpunkter på besluts materialet. Hur lång svarsfrist som behövs varierar naturligtvis utifrån materialets omfattning och komplexitet. En förutsättning för att kommunikeringen ska fylla sin funktion är också att utredaren har utrymme att beakta de synpunkter som förs fram innan ett beslut fattas i ärendet. Att det sker är av stor vikt för att garantera att ärendena blir tillräckligt utredda och för myndighetens möjlighet att fatta välgrundade beslut (se t.ex. mitt beslut den 7 april 2022, dnr 8700-2020 och mitt beslut den 11 december 2018, dnr 5216-2017).

Vid granskningen noterades brister i kommunikeringen av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar. Under det avslutande mötet uppgav företrädare för förvaltningen att den ansvariga handläggaren "läser" utredningen redan när den kommuniceras parten. De eventuella synpunkter som parten därefter kommer in med biläggs utredningen när den skickas till domstolen. Jag vill därför understryka att en förutsättning för att kommunikeringen ska fylla någon funktion är att utredarna tar del av parternas synpunkter och beaktar dessa. Det är inte tillräckligt att dessa endast biläggs utredningen när den skickas till domstolen (se mitt inspektionsprotokoll den 19 juni 2019, dnr 566-2019). Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner i detta avseende.

Umgängesstöd

När rätten beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med får rätten, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid. Innan ett beslut om umgängesstöd meddelas ska rätten hämta in yttrande från socialnämnden. Socialnämnden ska efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget (6 kap. 15 c § FB).

I de granskade ärendena hade nämnden yttrat sig till tingsrätten inom utsatt tid, ibland redan inom några få dagar. Yttrandena var standardiserade och sakliga.

Sedan tingsrättens beslut om umgängesstöd kommit in till nämnden, hölls det snabbt introduktionssamtal med föräldrarna och eventuell inskolning av barnet påbörjades redan inom någon eller några veckor. Endast i ett par yttranden till tingsrätten hade nämnden på förhand meddelat att det skulle uppstå viss väntetid om tingsrätten beslutade att umgänge skulle ske på en lördag eller söndag.

Jag noterade att samma lokal och umgängesstödjare erbjöds i alla de granskade ärendena. Jag vill därför erinra om att en socialnämnd måste kunna erbjuda flexibla lösningar när beslut om umgängesstöd ska verkställas. När en socialnämnd inte erbjuder något alternativ till denna s.k. lokallösning riskerar domstolarnas prövning av vad som är bäst för barnet att bli närmast illusorisk i och med att domstolen ofta anpassar ett beslut om umgängesstöd till vad en socialnämnd kan erbjuda. Det finns därför en risk att lokallösningen medför att det enskilda barnet inte får det individuella stöd som det har behov av och rätt till samt att principen om barnets bästa därmed riskerar att inte få genomslag (se mitt beslut den 30 juni 2020, dnr 9119-2019).

Ärendena om barn och unga

Det allmänna intrycket av ärendena om barn och unga var att de handläggs på ett engagerat och aktivt sätt. Barnen och de unga har fått komma till tals i utredningarna och barnets bästa har beaktats. I samband med granskningen av ärenden enligt LVU gjordes även stickprover för att kontrollera att beslutsfattaren varit behörig, vilket var fallet i samtliga ärenden.

Dokumentation

Dokumentationen i ärendena framstod som inkonsekvent i fråga om vilka händelser och åtgärder som dokumenterades i journalerna ("aktanteckningarna"). Exempelvis framgick det inte alltid att beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU underställdes förvaltningsrätten eller att beslut hade kommunicerats med parterna, trots att det framgick av övriga handlingar i akten att så hade skett. Likaså förekom ingen konsekvent dokumentation av inkomna domar och beslut från förvaltningsrätten. Om dokumentationen brister när det gäller beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande ökar risken för missförstånd som kan leda till allvarliga fel om t.ex. nämnden felaktigt utgår från att beslutet har underställts förvaltningsrätten. Korrekt dokumentation är alltså nödvändig för en rättssäker handläggning. Nämnden förtjänar kritik för den bristfälliga dokumentationen.

Att inleda en utredning

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

När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd, en s.k.

skyddsbedömning. En sådan bedömning ska dokumenteras (11 kap. 1 a § SoL). Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent den dagen (se prop. 2012/13:10 s. 60). Beroende på vad som framgår av orosanmälan kan nämnden redan vid den inledande skyddsbedömningen behöva kontakta den som anmälan rör.

Frågan om nämnden ska inleda en utredning eller inte bestäms vid förhandsbedömningen. En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan syftar endast till att avgöra om det finns något utredningsbehov. Nämnden ska alltså inte vidta några utredningsåtgärder under förhandsbedömningen. En förhandsbedömning ska i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller i tidigare anmälningar. Nämnden får under förhandsbedömningen kontakta den eller de personer som anmälan rör (se prop. 2012/13:10 s. 58). Nämnden kan således träffa vårdnadshavarna och barnet inom ramen för förhandsbedömningen (se t.ex. JO 1999/2000 s. 238).

Ett beslut att inleda eller inte inleda en utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan har kommit in (11 kap. 1 a § SoL).

I de granskade ärendena noterades att individ- och familjeförvaltningen har fungerande rutiner för handläggningen av anmälningar om oro för barn och unga. Skyddsbedömningen dokumenterades och var tydlig. Under förhandsbedömningen vidtogs huvudsakligen nödvändiga åtgärder. Förvaltningen tog också i regel snabbt ställning till om en utredning skulle inledas eller inte.

I ett ärende som gällde MM, född 2013, kom en anmälan om oro in till förvaltningen den 15 juni 2020. Efter en förhandsbedömning fattades beslut om att inleda en utredning. Beslutet fattades i och för sig inom fjorton dagar efter det att anmälan kom in. Det var dock relativt många åtgärder som vidtogs under förhandsbedömningen. Jag vill därför erinra nämnden om att en förhandsbedömning inte är en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. En förhandsbedömning ska i första hand grundas på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet eller familjen, t.ex. uppgifter i en personakt eller tidigare anmälningar. Om en förhandsbedömning blir för omfattande eller drar ut på tiden blir situationen rättsosäker för både barn och föräldrar (se bl.a. prop. 2012/13:10 s. 57–58 och JO 2012/13 s. 274).

Information om att en utredning har inletts

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

I förarbetena till bestämmelsen anförs bl.a. att det inte får råda något tvivel om att en utredning pågår. Vårdnadshavarna ska alltså alltid informeras om nämndens beslut och avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110). I vissa situationer kan nämnden dock ha skäl att avvakta med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har inletts. Ett sådant skäl kan vara att vårdnadshavaren, eller någon familjemedlem, är misstänkt för övergrepp mot barnet och en polisutredning om det befinner sig i ett känsligt läge. Även ett uttryckligt önskemål från ett barn kan utgöra ett sådant skäl. Det får dock inte bli fråga om någon längre tid som en vårdnadshavare hålls ovetande om en pågående utredning (se t.ex. JO 2011/12 s. 415 och prop. 2012/13:10 s. 61–62). Om ett barn har två vårdnadshavare och de inte bor tillsammans, ska nämnden se till att båda vårdnadshavarna får information om beslutet att inleda en utredning (se t.ex. JO 2005/06 s. 208).

I ett ärende om NN, född 2007, inleddes utredningen den 22 oktober 2021. Såvitt framgår av journalen dröjde det dock innan hans föräldrar fick information om att en utredning hade inletts. Hans mamma fick den informationen först den 10 november 2021, dvs. två veckor efter att utredningen hade inletts. Hans pappa fick informationen först den 6 december 2021, dvs. drygt sex veckor efter att utredningen hade inletts. Såvitt framgår av ärendet fanns det inte något godtagbart skäl för nämnden att avvakta med att informera föräldrarna om den inledda utredningen. De borde alltså genast ha fått informationen. För dröjsmålen förtjänar nämnden kritik.

Oanmält hembesök

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL). Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF). Socialtjänsten utgör en del av det allmänna och omfattas alltså av nyssnämnda bestämmelse. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. I begreppet liknande intrång ryms sådana intrång i någons bostad som inte sker i undersökningssyfte (se prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot intrång får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare utan måste användas med stor försiktighet. Socialnämnden måste i en situation när den överväger att genomföra ett hembesök noga väga det integritetsintrång som en sådan åtgärd kan innebära mot de intressen som nämnden ska tillgodose. Som huvudregel ska socialtjänsten diskutera frågan om hembesök med den enskilde före hembesöket så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök

utgör. Socialnämnden måste säkerställa att den enskilde ges de förutsättningar som han eller hon behöver för att kunna sätta sig in i och överväga konsekvenserna av att ett hembesök inte genomförs (se mitt beslut den 9 januari 2019, dnr 4233-2017).

För att socialnämnden ska få göra ett hembesök hos den enskilde krävs att den enskilde samtycker till det. Samtycket till hembesök måste vara reellt, dvs. det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna (se t.ex. JO 2013/14 s. 387 och JO 2013/14 s. 392).

Med hänsyn till de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete om självbestämmande och integritet är utrymmet för att genomföra oanmälda hembesök mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. Det finns en risk för att allmänhetens förtroende för socialtjänsten skadas om den genomför oanmälda hembesök utan att det finns skäl för det (se t.ex. JO 2011/12 s. 392, JO 2013/14 s. 392 och mitt beslut den 31 mars 2021, dnr 9181-2019).

Jag har tidigare uttalat att den enskilde vid ett oanmält hembesök får mycket kort eller i det närmaste obefintlig tid på sig att överväga om han eller hon vill släppa in socialtjänsten. I en situation när socialtjänstens handläggare gör oannonserade besök finns det en uppenbar risk att den enskilde inte anser sig ha något annat val än att släppa in dem. Det kan mot den bakgrunden sättas i fråga hur reellt ett samtycke då egentligen är (se JO 2022/23 s. 379).

I ett ärende om OO, född 2020, genomförde socialsekreterare ett oanmält hembesök den 17 november 2020. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet vilka överväganden som gjordes inför beslutet att genomföra ett sådant besök. Det anges alltså inte om det befarades föreligga en nödsituation och i så fall på vilka grunder. Avsaknaden av sådan dokumentation är en brist i handläggningen. Av utredningen framgår att OO:s mamma inte hade anledning att förvänta sig att få ett hembesök vid den aktuella tidpunkten och att hon var ”nyvaken” när hon öppnade dörren. Detta gör att jag ställer mig tveksam till om OO:s mamma fick tillräckligt med tid på sig för att överväga om hon ville släppa in socialsekreterarna och det kan därför starkt ifrågasättas om det var ett reellt samtycke. Den omständigheten att OO:s mamma i efterhand har uttryckt visst missnöje över socialtjänstens hantering av ärendet talar i samma riktning. Nämnden förtjänar kritik för den bristfälliga dokumentationen och för att ha genomfört det oanmälda besöket.

Inhämta en vårdnadshavares patientjournaler i en barnutredning

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för att bedöma behovet av insatser. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § första stycket SoL).

I en utredning om PP, född 2022, begärde socialnämnden in hennes mammas patientjournaler från hälso- och sjukvården. Vid min granskning av ärendet kunde jag inte se hur socialtjänstens begäran var utformad. Jag kan dock konstatera att begäran resulterade i att socialtjänsten fick ta del av ett mycket stort antal journaler som knappast alla var relevanta för barnutredningen. Jag vill därför påminna om att JO tidigare har uttalat att en socialnämnd bör vara restriktiv när det gäller att i en barnutredning hämta in en förälders patientjournal från hälso- och sjukvården. Om det bedöms nödvändigt att hämta in information torde det i många fall vara tillräckligt att nämnden begär ett utlåtande om den enskilde från en berörd sjukvårdsinrättning. Om det i utlåtandet kommer fram uppgifter som gör att socialnämnden bedömer att det finns behov av att hämta in ytterligare information kan nämnden i det skedet begära in hela patientjournalen eller delar av den (se t.ex. JO 2010/11s. 578 och JO 2015/16 s. 632).

Utredningstid och beslut om förlängd utredningstid

En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får nämnden förlänga utredningstiden (11 kap. 2 § första och andra stycket SoL). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en förlängning av tiden kan bli aktuell i sådana fall då t.ex. en barnpsykiatrisk utredning eller en polisutredning i ett fall av övergrepp mot barn inte kan slutföras inom den föreskrivna tiden (se prop. 1996/97:124 s. 180).

Den tidsfrist om fyra månader som anges i lagtexten är den maximala tid inom vilken en utredning ska slutföras. Nämnden har ett ansvar för att driva en utredning framåt och att aktiva utredningsåtgärder vidtas löpande. I många fall borde en utredning därför kunna slutföras efter en kortare tid än fyra månader.

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

I ett ärende om QQ, född 2007, bedrevs utredningen i huvudsak skyndsamt. Såvitt framgår av utredningen i ärendet vidtogs dock ingen åtgärd mellan den 3 juni och den 22 juli 2022. Av ärendet framgår inte varför ingen åtgärd vidtogs under nämnda tidsperiod. Jag vill likväl påminna nämnden om att semestertider naturligtvis inte utgör ett godtagbart skäl till att inte bedriva ett skyndsamt och aktivt utredningsarbete.

I ett ärende som gällde RR, född 2010, inleddes en utredning den 18 februari 2022 och borde därför senast ha avslutats den 18 juni 2022. Utredningen avslutades dock inte då och nämnden beslutade att förlänga utredningstiden. I beslutet angavs att ”Grunden för beslutet är rådande arbetssituation, i detta fall att ärendet fördelades sent till handläggare.” Detta utgör naturligtvis inte ett särskilt skäl för att förlänga utredningstiden. Nämnden ska därför kritiseras.

Kommunicering

I ett ärende om SS, född 2009, kommunicerades vårdnadshavaren en familjehemsutredning som var på flera sidor vid ett telefonsamtal. Jag ställer mig tveksam till om den valda underrättelseformen var lämplig. Enligt 25 § FL bestämmer myndigheten i och för sig hur underrättelsen ska ske. Myndighetens val av underrättelseform kan dock inte göras helt skönsmässigt utan måste ske med beaktande av det allmänna kravet på service och de allmänna utgångspunkterna för handläggningen. Myndigheten måste välja den underrättelseform som med beaktande av partens intressen i det enskilda fallet är enklast och ger det snabbaste resultatet. Det kan exempelvis innebära att skriftlig form vid kommunikering behövs om materialet är omfattande och komplext. Om det bara gäller några korta uppgifter i t.ex. en tjänsteanteckning, kan det ibland vara smidigare att myndigheten läser upp anteckningen för parten i telefon och antecknar de synpunkter som parten samtidigt lämnar (se Lundmark & Säfsen, Förvaltningslagen [2022, version 1A, JUNO], kommentaren till 25 §).

Övervägande av vård enligt 6 kap. 8 § SoL

Vårdas ett barn med stöd av SoL i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas (6 kap. 8 § SoL).

I ett ärende om TT, född 2005, meddelade nämnden ett beslut om placering i ett hem den 25 januari 2021. Därefter borde beslutet, enligt 6 kap. 8 § SoL, ha övervägts senast den 25 juli 2021. Beslutet övervägdes dock först den 19 september 2021, dvs. nästan två månader för sent. Det är naturligtvis inte godtagbart och nämnden förtjänar kritik för det inträffade.

Omedelbart omhändertagande enligt LVU

När socialnämnden har beslutat om omedelbart omhändertagande ska beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Beslutet och handlingarna i ärendet ska lämnas in till rätten (7 § LVU). Vid granskningen kunde jag konstatera att nämndens beslut underställdes förvaltningsrätten inom tidsfristen. I regel underställdes beslutet samma dag som det meddelades eller påföljande dag. Jag kunde dessutom konstatera att nämnden därefter ansökte om vård i rätt tid enligt 8 § LVU.

Begäran om att få ta del av allmänna handlingar

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (se 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen, TF).

I ett ärende om UU, född 2002, begärde hennes förälder ut handlingar den 31 augusti 2022. Handlingarna lämnades dock ut först den 19 september. Jag vill

därför erinra nämnden om att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Överklagandehänvisningar

En part ska, om han eller hon får överklaga ett beslut, underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid (33 § FL).

Vid min granskning av LVU-ärenden noterades att det i vissa placeringsbeslut saknades information om hur man överklagar. I andra beslut framgick informationen endast av en bilaga till beslutet, utan att det fanns någon hänvisning till bilagan. Jag förutsätter att nämnden snarast ser över användandet av överklagandehänvisningar.

Ärendena om ekonomiskt bistånd

Det allmänna intrycket av ärendena om ekonomiskt bistånd var att handläggningen i regel sker med sådan skyndsamhet som krävs. Dessutom präglades handläggningen av en generös tolkning av vad som anses utgöra en ansökan om ekonomiskt bistånd.

Min granskning försvårades dock av att varken de digitala akterna eller pappersakterna var kompletta och innehöll samtliga handlingar. Vidare var de digitala akterna uppdelade i olika flöden för utredningar, insatser och överklaganden. Det var därför inte möjligt att få en fullständig överblick av dokumentationens struktur och kvalitet.

Utredningsskyldighet

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett ärende om ekonomiskt bistånd, utan den allmänna bestämmelsen om ärendehandläggning i förvaltningslagen är tillämplig. Bestämmelsen anger att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen (23 § FL). Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Om myndigheten bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin

framställning, bör myndigheten – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna (se prop. 2016/17:180 s. 149–150).

Vid granskningen noterades att beslut om ekonomiskt bistånd generellt fattades inom ett par dagar efter att ansökan hade kommit in. I endast ett fåtal ärenden där en ansökan avslagits hade nämnden förelagt den enskilde att lämna in en komplettering. Samtidigt noterades ett flertal beslut där ansökningar hade avslagits med motiveringen att underlag för att kunna utreda rätten till bistånd saknades. Det framgick inte att nämnden i dessa ärenden hade gett den enskilde möjlighet att komplettera sin ansökan. I något ärende hade den enskilde fått information om vilket underlag som hade kunnat lämnas in först efter att beslutet hade meddelats.

Det är givetvis angeläget att ärenden handläggs skyndsamt och effektivt. Detta får dock inte medföra att nämnden åsidosätter sin utredningsskyldighet. När en ansökan kommer in ska nämnden skyndsamt ta ställning till vilka utredningsåtgärder som bör vidtas. Om ansökan behöver kompletteras bör nämnden så snart det är möjligt informera den enskilde om det och ge honom eller henne viss tid att lämna in en komplettering. Att ha som rutin att skyndsamt avslå den enskildes ansökan, i stället för att i varje enskilt ärende göra en bedömning om huruvida den enskilde ska få möjlighet att komplettera sin ansökan, är naturligtvis inte acceptabelt.

Dokumentation och utformning av beslut

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar bl.a. dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet (31 § FL).

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska, enligt huvudregeln, innehålla en klargörande motivering. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § FL).

Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att myndigheterna i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Att mottagaren förstår myndighetens beslut, framför allt motiveringen, är viktigt både för rättssäkerheten och för mottagarens förtroende för myndigheten. Det är också en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt genom att exempelvis överklaga besluten.

Vid granskningen noterades ärenden där en och samma ansökan om ekonomiskt bistånd hade hanterats i flera olika beslut. Som exempel kan anges ett ärende där en enskild hade ansökt om ersättning för glasögon. I ett beslut beviljade nämnden bistånd till en viss del av kostnaden och i ett annat beslut avslag nämnden ansökan för den resterande kostnaden. I ett annat ärende hade den enskilde lämnat in två ansökningar om ekonomiskt bistånd. Därefter meddelade nämnden sex beslut om detta. Det framgick inte av något beslut vad den enskildes ansökan avsåg. Detta är naturligtvis inte acceptabelt. När en ansökan delas upp i flera olika beslut, och sökandens begäran inte heller redovisas i besluten, är det svårt att följa beslutsprocessen. Det är också svårt att kontrollera vilka delar av ansökan som nämnden har prövat.

Vid min granskning av ärenden där nämnden helt eller delvis hade avslagit den enskildes ansökan om ekonomiskt bistånd fanns det brister i beslutens utformning. Bristerna bestod bl.a. av kortfattade motiveringar där det inte hade redogjorts för vilka omständigheter som varit avgörande för nämndens ställningstagande och motiveringar där det var oklart på vilken grund som ansökan hade avslagits. Dessutom noterades stavfel och andra skrivfel som gav ett intryck av bristande noggrannhet hos beslutsfattaren. Jag vill erinra nämnden om förvaltningslagens krav på motivering av beslut och förutsätter att nämnden ser över sina rutiner för att säkerställa att besluten blir tydliga för mottagarna.

Barnperspektiv i biståndsärenden

Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas (1 kap. 2 § första stycket SoL). Principen om barnets bästa är en av de grundläggande principerna i barnkonventionen. Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3 i barnkonventionen).

Det finns inget krav på att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande, men det ska vara ett tungt vägande intresse vid alla åtgärder som rör ett barn. I de fall då man låter andra intressen väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Vidare kräver barnkonventionen att beslutande myndigheter så långt som möjligt har försäkrat sig om att barnets bästa har beaktats och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv (se t.ex. Barnkonventionsutredningens betänkande, SOU 2020:63 s. 190 f. och s. 242 f. samt JO 2018/19 s. 518).

Under det inledande mötet uppgav företrädare för förvaltningen att man har arbetat aktivt med att dokumentera barnperspektivet i biståndsärenden. Vid min granskning av de beslut där nämnden helt eller delvis hade avslagit en ansökan och där underåriga barn fanns med i bilden saknades dock en redovisning av barnperspektivet. Det framgick varken att barn fanns i hushållet eller vilka överväganden som nämnden hade gjort i fråga om barnets bästa. Jag vill därför understryka att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas. Jag vill

dessutom poängtera att det inte är tillräckligt att en myndighet lämnar ett blankt påstående om att en viss åtgärd är förenlig med barnets bästa. Det krävs alltså att myndigheten redovisar sin bedömning och argumenterar för varför en viss åtgärd är förenlig med barnets bästa. Avsaknaden av en uttrycklig prövning av vad som är bäst för barnet är alltså inte acceptabel. För detta förtjänar nämnden kritik.

Handläggningen av överklaganden

Ett överklagande ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid, s.k. rättidsprövning (43 och 45 §§ FL). För att det inte ska råda någon tvekan om vilket ställningstagande myndigheten har gjort i rättidsfrågan är det ofta en god ordning att beslutsmyndigheten genom en anteckning eller på annat sätt klargör att denna prövning har gjorts (se prop. 2016/17:180 s. 267). Om överklagandet har kommit in för sent ska det avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet (45 och 46 §§ FL). Överlämnande bör normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kom in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2014/15 s. 435).

Vid min granskning kunde jag konstatera att överklaganden generellt lämnades över skyndsamt till överinstansen för prövning. I två av de granskade ärendena hade det dröjt mer än en vecka innan överlämnandet skedde. Det framkom ingen anledning till varför nämnden i dessa fall dröjde med att överlämna överklagandena till domstolen. Dröjsmålen verkar bero på passivitet från förvaltningens sida.

I samtliga granskade ärenden där beslut hade överklagats framkom att nämnden, i ett särskilt yttrande till domstolen, redovisade ärendet och sin uppfattning av det som hade framförts i överklagandet. I yttrandet angavs även att överklagandet hade kommit in i rätt tid. Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen finns dock ingen skyldighet för den beslutade myndigheten att upprätta ett eget yttrande över överklagandet i samband med att det överlämnas till domstolen. Nämnden ska alltså endast pröva om överklagandet kommit in i rätt tid.

Vid min granskning av beslut där nämnden hade avslagit den enskildes ansökan om ekonomiskt bistånd framkom att det i överklagandehänvisningen stod bl.a. följande: ”När ni lämnat in överklagan görs en bedömning om vi kommer ändra beslutet. Om vi inte ändrar beslutet skickar vi överklagan till Förvaltningsrätten. De prövar om beslutet ska ändras.” Jag vill därför erinra nämnden om att det saknar betydelse om beslutsmyndigheten ändrar beslutet på det sätt klaganden begärt eller inte. Överklagandet med tillhörande handlingar ska alltid sändas vidare till domstol. I det fall myndigheten har beslutat att ändra det överklagade

beslutet ska även detta skickas till domstolen. Jag förutsätter att nämnden skyndsamt ser över sina överklagandehänvisningar för att säkerhetsställa att de stämmer överens med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Hantering av inkomna handlingar

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § TF). Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos myndigheten (5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). En personakt ska bl.a. innehålla inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende (4 kap. 6 § SOSFS 2014:5).

Vid min granskning uppmärksammades ett ärende där nämnden hade antecknat att en enskild hade lämnat in ett kvitto som gällde glasögon och att det uppfattades som en ansökan om ekonomiskt bistånd. Kvittot återfanns dock inte i akten och det hade inte heller diarieförts i ärendet.

Under det avslutande mötet uppgav företrädare för förvaltningen att originalhandlingar som en enskild lämnat in i ett ärende i regel skickas tillbaka till den enskilde i samband med att beslutet vinner laga kraft. Handlingarna registreras därmed inte och det tas inte heller någon kopia som tillförs akten. Detta agerande är mycket anmärkningsvärt. Jag vill understryka att det inte är förenligt med gällande rätt att skicka tillbaka handlingar till en enskild när ärendet är avslutat. Om den enskilde vill ha tillbaka inskickade originalhandlingar kan myndigheten i stället diarieföra en vidimerad kopia av handlingen och därefter skicka tillbaka originalhandlingen till den enskilde. Nämnden förtjänar kritik för sin hantering av inkomna handlingar.

Ärendet avslutas.