



PROTOKOLL

– JO –

Dnr

Sid

2099-2011

1 (8)

Justitieombudsmannen
Lilian Wiklund

Inspektion den 12–14 april 2011 av Socialnämnden i Västerviks kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lilian Wiklund, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, områdesansvarige föredraganden Catrine Björkman samt kammarrättsassessorerna Helena Johansson och Gustav Forsberg (protokollförare).

Tisdagen den 12 april 2011

Inspektionen inleddes med ett möte vid socialförvaltningen. Från förvaltningens sida deltog f.d. enhetschefen AA, samordnarna BB och CC, socialsekreterarna DD, EE, FF, GG, HH, JJ, KK, LL och MM, familjehemssekreterarna NN och OO samt handläggarna PP och QQ.

JO Lilian Wiklund redogjorde kortfattat för JO:s verksamhet och förklarade att inspektionen ingick som ett led i JO:s ordinarie tillsynsverksamhet.

AA redogjorde för socialtjänstens organisation i kommunen. Individ- och familjeomsorgens verksamhetsplan år 2011 gavs in.

Vissa allmänna frågor diskuterades.

Därefter påbörjades granskningen av:

- akter beträffande barn och ungdomar som vid tidpunkten för inspektionen vårdades med stöd av 2 § och/eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU,
- akter beträffande barn födda 1997 eller 2002 som vid tidpunkten för inspektionen var placerade med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, samt
- akter i ärenden där en s.k. barnavårdsutredning avslutats någon gång under det tredje kvartalet 2010 utan beslut om någon insats från nämndens sida.

Vidare granskades akter beträffande personer som någon gång under tiden april 2009–april 2011 har varit föremål för vård eller omedelbart omhändertagande enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, eller föremål för en utredning enligt 7 § samma lag.

Dessutom granskades de fem äldsta pågående utredningarna om vårdnad, boende och umgänge, de fem äldsta pågående utredningarna om fastställande av fader-

skap (dvs. utredningar avseende de fem äldsta barnen) samt handlingar beträffande de avtal om vårdnad, boende och umgänge som nämnden godkänt under tredje kvartalet 2010.

Härutöver granskades ett slumpmässigt urval av handlingar som fanns i de pärmar för år 2010 som innehöll anmälningar m.m. som inte föranlett någon åtgärd från nämndens sida och som inte heller hade tillförts någon personakt.

Onsdagen den 13 april 2011

Granskningen fortsatte.

Torsdagen den 14 april 2011

Granskningen slutfördes under förmiddagen.

Inspektionen avslutades med ett möte varvid de under inspektionen gjorda iakttagelserna redovisades i huvudsak och diskuterades. Från förvaltningens sida deltog verksamhetschefen RR samt AA, CC och HH.

Uttalanden av JO med anledning av inspektionen

Det allmänna intrycket av socialförvaltningen är gott. Journalanteckningarna i de granskade ärendena är tydliga och den goda strukturen i akterna medför att det är enkelt att sätta sig in i ett ärende och följa hur ärendet har handlagts.

Socialförvaltningen 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. Detta gäller även anmälningar om behov av insatser för personer med missbruksproblem.

I de fall där en utredning inleds vidtar förvaltningen aktiva och effektiva åtgärder för att föra utredningen framåt. Barnavårdsutredningar slutförs som regel inom tidsfristen i 11 kap. 2 § SoL.

Vid det avslutande mötet har vissa iakttagelser tagits upp och diskuterats med företrädarna för socialförvaltningen. Därvid har en del frågeställningar fått en förklaring och beträffande några punkter har bekräftats att brister i handläggningen har förelegat.

Jag har funnit skäl att i protokollet begränsa mig till att behandla några frågor som enligt min mening är centrala.

Beslut om s.k. kompletterande beslutanderätt enligt LVU och LVM

Under inspektionen uppmärksammades att flera beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU hade fattats av en ledamot eller en ersättare i sociala utskottet. På fråga från JO:s sida under inspektionen upplystes att behörigheten för ledamöterna och ersättarna att fatta beslut om omedelbart omhändertagande grundades på ett beslut som socialnämnden hade fattat vid ett sammanträde den 7 februari 2007. I protokollet från sammanträdet (§ 13), som JO tog del av, hade antecknats bl.a. följande.

Kompletterande beslutanderätt

Socialnämndens ordförande har en så kallad kompletterande beslutanderätt. Detta innebär att ordföranden har givits en möjlighet att fatta beslut när ett beslut av socialnämnden/sociala utskottet, eller av delegat, inte går att invänta.

I lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga stadgas att om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagandet. Samma stadgande återfinns i lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Tjänsteyttrande från socialchef SS föreligger.

Socialchefens förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att den lagstadgade kompletterande beslutanderätten, enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt enligt lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, skall delegeras till samtliga ledamöter och ersättare av sociala utskottet.

Beslut

Enligt förslag

Med stöd av 6 § första stycket LVU får en socialnämnd besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd LVU, och 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. I 13 § LVM finns en liknade bestämmelse om möjlighet att omhänderta en person som missbrukar bl.a. alkohol och narkotika.

Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, får en kommunal nämnd uppdra 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. Från denna möjlighet att delegera beslutanderätten finns i 6 kap. 34 § KL vissa inskränkningar. Nämnden får enligt den bestämmelsen inte delegera beslutanderätt bl.a. i vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter (5 p.). En sådan särskild föreskrift är bestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL, av vilken framgår att socialnämnden kan delegera bl.a. rätten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och 13 § LVM endast till en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden.

Det ligger i sakens natur att saken kan vara brådskande och att det inte alltid är möjligt att avvakta att nämnden eller ett utskott inom nämnden sammankallas för att fatta ett omhändertagandebeslut. Därför får ordföranden, enligt 6 § andra stycket LVU och 13 § andra stycket LVM, fatta beslut om omedelbart omhändertagande när nämndens beslut inte kan avvaktas. Nämnden har även möjlighet att förordna någon annan ledamot att besluta om omhändertagande i sådant fall.

Ett förordnande för en ledamot med stöd av bestämmelserna i LVU och LVM skiljer sig från delegation på så sätt att nämnden måste ange *vem* förordnandet avser. Det krävs att ledamoten namnges och det är inte möjligt, som är fallet när det gäller delegation, att endast ange att den som innehar en viss befattning i nämnden är behörig att fatta ett beslut i saken (jfr JO 2008/09 s. 317).

Utförningen av förordnandet i nämndens beslut den 7 februari 2007 är således inte godtagbar. När det gäller beslutet vill jag tillägga följande.

Nämnden beslutade att alla *ledamöter* och *ersättare* i utskottet skulle ha behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av LVU och LVM.

Ett förordnande med stöd av 6 § LVU och 13 § LVM kan emellertid ges endast till den som är ledamot i *nämnden*, med vilket måste avses en ordinarie ledamot i socialnämnden. Ett förordnande om att fatta beslut om omedelbart omhändertagande kan alltså inte ges till en *ersättare* i socialnämnden.

Enligt vad som inhämtats under inspektionen var under förra mandatperioden tre av personerna i utskottet inte ledamöter i nämnden utan endast ersättare. Även i det nu valda utskottet finns det personer som inte är ledamöter i socialnämnden. Av det nyss anförda följer att socialnämnden inte har kunnat förordna dem att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU eller 13 § LVM. Vid inspektionen har kommit fram att åtminstone två av ersättarna i socialnämnden har fattat sådana beslut.

Vid det avslutande mötet förklarade ledningen för förvaltningen att den omedelbart ska göra en översyn av saken. Med hänsyn till detta besked anser jag mig kunna lämna frågan.

Utformning av beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU

Det finns få bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska utforma sina beslut. Av 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår dock att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från skyldigheten att motivera beslutet finns vissa undantag, bl.a. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen.

Bestämmelsen om skyldighet att motivera ett beslut gäller endast beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, dvs. slutliga beslut. Härmed avses beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende i sak men också beslut genom vilka en myndighet avvisar eller skriver av ett ärende (se bl.a. Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. s. 234).

Ett beslut om omedelbart omhändertagande avser myndighetsutövning mot enskild. Beslutet utgör emellertid inte ett slutligt beslut och bestämmelsen i 20 § FL blir därför inte direkt tillämplig på ett sådant beslut.

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, som oftast är en blankett, 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 omhändertagandebeslutet återfinns i stället som regel i en särskilt upprättad handling. I beslutshandlingen bör det 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). Om den unge efter omhändertagandebeslutet placeras i ett särskilt ungdomshem, ett s.k. § 12-hem, har hemmet särskilda befogenheter beträffande den som vårdas på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Hemmets befogenheter är däremot begränsade beträffande den som är intagen med stöd av 2 § LVU. Det är därför viktigt att det av ett beslut om omhändertagande framgår med stöd av vilken bestämmelse som den unge har omhändertagits.

I några av de beslut som jag tog del av under inspektionen angavs det inte uttryckligen om beslutet om omhändertagande grundades på sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU. Som framgår av det nyss anförda bör besluten enligt min mening utformas så att det inte råder någon osäkerhet i den delen. I detta sammanhang vill jag upplysa om att JO i ett beslut den 3 juli 2008, JO:s dnr

4613-2006, ifrågasatt om inte bestämmelsen i 6 § LVU borde förtydligas när det gäller huruvida nämnden bör ange vilken bestämmelse som beslutet grundas på. JO sände därför kopia av det beslutet till Socialdepartementet för kännedom. Frågan har därefter behandlats av Barnskyddsutredningen i betänkandet Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU), SOU 2009:68. I betänkandet anförts bl.a. att ett beslut om omhändertagande bör ange vilken av paragraferna (2 eller 3 §) som åberopas till stöd för omhändertagandet (s. 617). Betänkandet bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

Även om det i nämndens beslut inte fanns en hänvisning till 2 eller 3 § LVU framgick det dock som regel av det som anfördes i beslutet vilken av bestämmelserna som omhändertagandet grundade sig på. I några fall fanns i beslutshandlingen en redogörelse för nämndens kontakter med den unge och hans eller hennes familj och de omständigheter som hade föranlett omhändertagandet. Detta ger anledning till följande kommentar från min sida.

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande av enskild, beslut om vård utan samtycke och beslut om slutna ungdomsvård (26 kap. 7 § OSL). Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är alltså alltid offentliga.

I förarbetena till lagstiftningen anfördes att alla beslut om omhändertagande eller vård av någon utan samtycke är offentliga. Någon närmare kommentar angående vad som avsågs med ett beslut lämnades inte (prop. 1979/80:2 Del A s. 182). I kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen anfördes att det endast är besluten och skälen för besluten som är offentliga. För uppgifter i det bakomliggande materialet kan sekretess gälla (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, s. 26:7:1).

Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena till sekretessbestämmelsen förordar jag för egen del att man är återhållsam med att i själva beslutshandlingen redovisa uppgifter som rör bl.a. den unges personliga förhållanden. Omständigheter som rör den unge och hans eller hennes närmaste och som inte behöver ges offentlighet kan i stället redovisas i en särskild promemoria som ges in till förvaltningsrätten.

Övervägande och omprövning av vård som ges med stöd av LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU.

Vård med stöd av LVU ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk miss-handel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU). Vård ska också beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Socialnämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. Har den unge beretts vård med stöd av 2 §, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad *överväga* om vård enligt lagen fortfarande behövs (13 § andra stycket LVU). Har den unge beretts vård med stöd av 3 §, ska socialnämnden inom sex

månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet *pröva* om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning (13 § tredje stycket LVU).

Om den unge vårdas med stöd av både 2 och 3 §§ LVU ska vården enligt 2 § övervägas. Nämnden ska dessutom ompröva vården enligt 3 § LVU. Övervägandet och omprövningen bör lämpligen ske vid ett och samma tillfälle.

När socialnämnden ska överväga vården ankommer det på den tjänsteman som vid nämndens förvaltning ansvarar för ärendet att till nämnden redovisa bl.a. hur vården har bedrivits. Övervägandet behöver som regel inte leda till ett formellt beslutsförfarande. Det är först om nämnden finner anledning ifrågasätta behovet av fortsatt vård med stöd av LVU som ett formellt beslut om vården ska fattas.

Jag kan konstatera att nämnden, måhända med något enstaka undantag, överväger vården inom de frister som anges i 13 § andra stycket LVU. Nämnden har uppenbarligen goda bevakningsrutiner och handläggarna vid förvaltningen förefaller också vara väl medvetna om vikten av att övervägandena sker i rätt tid.

När den unge vårdas med stöd av 3 § LVU, dvs. på grund av sitt eget beteende, ska emellertid, som redan nämnts, vården inte övervägas. I de fallen ska nämnden i ett formellt beslut ta ställning till om vården ska bestå, ett s.k. omprövningsbeslut. Ett sådant beslut kan överklagas. Beslutet ska fattas efter att nämnden har utfört en utredning. Innan nämnden fattar beslut i saken ska de berörda få tillfälle att yttra sig över utredningen i enlighet med vad som sägs i 17 § FL. Den som är part i ärendet har rätt till företräde inför socialnämnden i enlighet med vad som sägs i 11 kap. 9 § SoL.

Fristen för när omprövning ska ske räknas från den dag då ett beslut om omhändertagande eller vård verkställdes. Som lagen har utformats ska nämnden löpande ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU även om frågan om vård nyligen har prövats av domstol eller domstol ännu inte slutligt avgjort vårdfrågan (se bl.a. JO:s beslut den 6 november 1998, dnr 1828-1998).

Vid inspektionen granskades bl.a. akten beträffande TT, född 1994. Beslut hade fattats den 21 april 2010 om att omhänderta TT med stöd av 6 § LVU på grund av sådana omständigheter som avses i 3 § LVU. Omhändertagandet verkställdes den 25 april 2010. Förvaltningsrätten förordnade den 2 juni 2010 att TT skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Kammarrätten avslog ett överklagande av förvaltningsrättens dom den 14 oktober 2010. Nämnden omprövade vården i ett beslut den 22 december 2010. Från det att beslutet om omhändertagande verkställdes dröjde det således nästan åtta månader innan vården omprövades.

Även i ett fall som rörde UU, född 1994, dröjde det för lång tid innan vården omprövades. Ett beslut om omedelbart omhändertagande av UU fattades den 7 maj 2010 och verkställdes samma dag. Det dröjde emellertid till den 22 december 2010 innan nämnden omprövade vården.

Det är givetvis oacceptabelt att omprövning inte sker inom den lagstadgade fristen.

I ett fall som gällde VV, född 1994, uppmärksammades följande (i detta fall hade JO inte tillgång till hela den s.k. pappersakten och uppgifterna nedan grundar sig därför delvis på vad som noterades vid en genomgång av förvaltningens digitala journalföringssystem).

VV bereddes vård enligt 2 § LVU år 2001. Dåvarande Länsrätten i Kalmar län förordnade i en dom den 24 januari 2008 att VV skulle beredas vård med stöd av 3 § LVU. Han placerades under våren 2008 på Långanässkolan som är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. VV vistas alltså på Långanässkolan.

I sociala utskottets protokoll den 22 december 2010 (§ 320) antecknades följande.

Övervägande vid placering enligt 13 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

[VV] är med stöd av 1 och 2 §§ LVU omhändertagen och placerad på Långanässkolan.

VV är i fortsatt behov av vård med placering där han kan stå under särskilt noggrann tillsyn (§ 12-hem).

Förslag till beslut

Att övervägande enligt 13 § LVU är fullgjort

Sociala utskottet beslutar

Enligt förslag till beslut.

I samband med övervägandet synes någon omprövning av vården med stöd av 3 § LVU inte ha gjorts. Såvitt framgår av den översiktliga granskning som gjordes under inspektionen synes vården med stöd av 3 § LVU aldrig ha omprövats. I detta sammanhang kan anmärkas att vården med stöd av 2 § LVU övervägdes den 17 juni 2009 och den 23 juni 2010. Vården skulle ha övervägts kring årsskiftet 2009/10. De handlingar som JO fått del av utvisar dock inte att vården övervägdes under mellantiden.

Jag har funnit skäl att närmare utreda varför nämnden enligt 13 § tredje stycket LVU inte har omprövat den vård som ges med stöd av 3 § LVU. Jag kommer att inom ramen för ett särskilt ärende inhämta utredning och yttrande i frågan från nämnden.

Faderskapsutredningar

En faderskapsutredning ska enligt 2 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken, FB, bedrivas skyndsamt. Den ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse om inte särskilda skäl föranleder annat. Om en man som antas vara barnets far inte vill medverka i utredningen bör nämnden överväga att väcka talan i domstol. Om det visar sig omöjligt att få fram erforderliga upplysningar för bedömning av faderskapsfrågan bör det övervägas om inte utredningen ska läggas ned enligt 2 kap. 7 § FB.

Vid granskningen framkom att några faderskapsutredningar hade legat öppna under långa tidsperioder utan att någon åtgärd vidtagits:

WW, född 2005

En utredning angående faderskapet inleddes i juni 2005. Den man som enligt modern var far till barnet bodde i Kanada. Familjerätten kontaktade vid två tillfällen den svenska ambassaden i Kanada för att få hjälp i utredningen och handlingar skickades i oktober 2005 och mars 2007 till ambassaden. I september 2007 kom handlingarna tillbaka från ambassaden utan att den uppgivne fadern hade skrivit under dessa. Av en journalanteckning daterad den 13 sep-

tember 2007 framgår att utredaren ansåg att alla vägar var uttömda för att få den uppgivne fadern att medverka. Utredaren tänkte därför föreslå att ärendet skulle överlämnas till advokat för vidare handläggning. Efter detta vidtogs inga åtgärder förrän i oktober 2010 då en advokat gavs i uppdrag att företräda nämnden i faderskapsärendet.

XX, född 1998, och YY, född 1999

Under våren 2004 upphävde domstol faderskapet för barnen XX och YY. Nämnden inledde därefter en faderskapsutredning som har pågått sedan mars 2004. Modern lämnade mycket knapphändiga uppgifter rörande den presumptive fadern. Hon uppgav ett förnamn och det land han skulle vara bosatt i. Förvaltningen hade, med anledning av moderns uppgifter, under åren 2005–2007 kontakt med UD. Den sista kontakten med UD ägde rum den 6 mars 2007. Efter detta vidtogs inga åtgärder förrän i oktober 2010 då ett brev skickades till modern om att socialnämnden skulle föreslå lägga ned utredningen. Enligt en journalanteckning skulle ärendet behandlas i socialnämnden den 13 april 2011.

ZZ, född 2006

Utredningen angående faderskapet beträffande ZZ inleddes i augusti 2006 och modern angav då namnet på den man som hon trodde var far till ZZ. Eftersom förvaltningen inte lyckades få kontakt med mannen diskuterades under juni–september 2007 om ärendet skulle överlämnas till advokat för vidare handläggning. Under perioden september 2007–september 2009 vidtogs dock inga åtgärder. I juli och november 2010 kontaktade fadern förvaltningen och meddelade att han ville medverka i utredningen. Då fadern därefter inte hörts av gavs en advokat i april 2011 i uppdrag att företräda nämnden i faderskapsärendet. Enligt en journalanteckning i ZZ:s akt kommer socialnämnden att behandla ärendet i maj 2011.

Nämnden har ett ansvar för att en faderskapsutredning drivs framåt. Att låta faderskapsutredningar ligga utan åtgärd under så långa tidsperioder som i de redovisade fallen är inte förenligt med det skyndsamhetskrav som uppställs i föräldrabalken. Jag ser allvarligt på passiviteten. Nämnden bör se till att det skapas rutiner om uppföljning av faderskapsärendena. Om faderskapsutredningen pågår under längre tid än ett år bör ärendet föreläggas nämnden med förslag till ställningstagande om utredningen ska fortsätta eller vilken åtgärd som annars bör vidtas (SOSFS 2004:16 och Socialstyrelsens publikation Att fastställa faderskap [2005] s. 90; se även JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 290).

Vid protokollet

Gustav Forsberg

Justeras den 5 maj 2011

Lilian Wiklund