

Inspektion den 8 – 11 maj 2012 av Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: Justitieombudsmannen Lilian Wiklund, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom, områdesansvariga föredraganden Catrine Björkman samt kammarrättsassessorerna Helena Johansson (den 8 – 9 maj), Eva Norling och Anna Edholm, protokollförare.

Tisdagen den 8 maj 2012

Inspektionen inleddes på förmiddagen med ett möte där förvaltningens organisation presenterades av sektionschefen AA. Närvarande från förvaltningen var även sektionschefen BB.

Under eftermiddagen granskades ett urval av akter i ärenden rörande försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och vård med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Onsdagen den 9 maj 2012

Under förmiddagen granskades samtliga akter rörande barn och ungdomar som var föremål för vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och ett urval av akter beträffande barn och ungdomar som hade omhändertagits med stöd av 6 § LVU, var placerade i familjehem/HVB-hem med stöd av bestämmelserna i SoL eller varit föremål för en s.k. barnavårdsutredning som avslutats utan beslut om någon insats från nämndens sida eller fortfarande pågick. Härutöver granskades ärenden rörande fastställande av faderskap, s.k. vårdnads-, boende- och umgängesutredningar samt ärenden angående umgängesstöd.

Granskningen av akterna avseende barn och ungdomar fortsatte under eftermiddagen.

Torsdagen den 10 maj 2012

Granskningen av akterna avseende barn och ungdomar slutfördes. Dessutom granskades de pärmar i vilka handlingar rörande barn och ungdomar som inkommit under 2012, och som inte hade föranlett något ärende eller tillförts någon personakt, har satts in.

Fredagen den 11 maj 2012

Inspektionen avslutades med ett möte vid vilket de under inspektionen gjorda iakttagelserna redovisades i huvudsak och diskuterades. Från förvaltningens sida närvarade förvaltningschefen CC, verksamhetschefen för verksamhetsområde utredning DD, sektionschefen för familjehem/familjerätt EE, sektionschefen för utredning barn BB, sektionschefen för utredning ungdom HH samt tf. sektionschefen för ekonomiskt bistånd JJ.

Uttalanden av JO med anledning av inspektionen

Allmänna intryck av individ- och familjeförvaltningen

Under en tid har det till JO kommit in anmälningar mot individ- och familjenämnden som rör bl.a. att den enskilde upplever att han eller hon har blivit bristfälligt bemött vid sina kontakter med socialförvaltningen. Anmälningarna har gjorts oberoende av varandra men ger i några delar uttryck för en likartad syn på förvaltningens bemötande. Anmälningarna har med några undantag inte lett till någon utredningsåtgärd från min sida. Anmälningarna var en bidragande orsak till att jag beslutade att göra en inspektion av Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun.

Det ligger i sakens natur att det som regel är mycket svårt att i ett enskilt fall bedöma om det har funnits brister i bemötandet. När frågan diskuterades vid det avslutande mötet bekräftade dock förvaltningen att det har förekommit brister i hur enskilda personer har bemötts i olika sammanhang. Förvaltningen uppgav att det har förts diskussioner inom förvaltningen med medarbetarna angående bemötandet och att det alltjämt pågår ett arbete med att komma till rätta med en del mindre positiva "kulturer" som kan ha utvecklats inom förvaltningen. Det är en förhoppning att återstående problem kommer att lösas inom en nära framtid.

Vad som har kommit fram om de s.k. bemötandefrågorna föranleder inte någon ytterligare kommentar från min sida.

Under inspektionen har akter i ärenden som rör försörjningsstöd, vård med stöd av LVM, vård av barn och ungdomar samt inom familjerätten granskats. Min bild av det som har kommit fram vid granskningen är splittrad. Jag har i protokollet gjort några noteringar rörande ett par punkter i formellt hänseende som rör handläggningen av ärenden angående försörjningsstöd och LVM. Det som har kommit fram under granskningen ger inte annat vid handen än att ärendena inom de områdena i allt väsentligt handläggs på ett korrekt sätt.

I de ärenden som rör vård av barn och ungdomar samt inom familjerätten är bilden emellertid en annan. Det föreligger allvarliga brister när det gäller handläggningen av ärenden inom de områdena. I några fall rör bristerna frågor som är av central betydelse för nämndens skyldighet att värna om att barn och ungdomar inte far illa under den tid de är föremål för samhällsvård. Nämnden behöver vidta kraftfulla åtgärder för att snarast komma till rätta med de bristerna.

Försörjningsstöd

Ansökan

Väntetid för nybesök

Varje ärende där någon enskild är part ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, handläggas så snabbt, enkelt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

När en socialförvaltning har som rutin att boka in ett personligt besök som ett led i handläggningen av en s.k. nyansökan om försörjningsstöd måste tid för besök erbjudas skyndsamt för att handläggningen inte ska fördröjas.

I ett ärende rörande KK framkom att han kontaktade förvaltningen den 23 december 2011 men att han erbjöds tid för nybesök först den 3 februari 2012. I ett annat ärende avseende LL framgår att han kontaktade förvaltningen den 10 januari 2012 men att han erbjöds tid för nybesök först den 13 februari 2012. Den tid som KK och LL behövde vänta för att få komma på ett nybesök innebär att förvaltningen inte har handlagt ärendena om försörjningsstöd med den skyndsamhet som krävs vid handläggningen av sådana ärenden. En målsättning bör vara att den enskilde ska kunna få tid för besök hos socialförvaltningen i nära anslutning till att han eller hon ansökte om bistånd. Om förvaltningen inte kan erbjuda en tid för besök inom den tiden måste förvaltningen se till att det finns rutiner för att kunna bedöma den enskildes behov av bistånd i avvaktan på att förvaltningen kan ta emot den enskilde.

Utformningen av beslut

Otydliga beslut

Det finns inga särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om hur beslut enligt lagen ska vara utformade. 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 §).

Det är 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. Nämnden måste i ett beslut ta ställning till de kostnader för vilka en enskild ansöker om bistånd. Om t.ex. en viss kostnad, helt eller delvis, inte godtas måste ställningstagandet utmynna i ett avslagsbeslut beträffande den kostnaden. Nämnden måste därvid ange skälen för avslaget.

Den enskilde ska också underrättas om hur han eller hon ska göra för att överklaga beslutet.

I ett ärende rörande MM och NN framgår av deras ansökan om bistånd för februari 2012 att de ansökte om bistånd till, förutom försörjningsstöd enligt norm, bl.a. kostnader för boende, läkarbesök och arbetsresor. I normberäkningen har de kostnaderna endast delvis godkänts. De godkända beloppen ingår i normberäkningen. Eftersom normberäkningen gav vid handen att det förelåg ett

överskott om 547 kr avslogs parets ansökan. Med tanke på att förvaltningen inte godkände kostnaderna i sin helhet borde förvaltningen ha meddelat ett tydligt avslagsbeslut. Genom att bedömningen endast indirekt kunnat utläsas av normberäkningen brister beslutet i tydlighet.

För april 2012 beviljades OO och hennes familj, enligt ett beslut den 20 februari 2012, ekonomiskt bistånd med ett belopp motsvarande ett i normberäkningen framräknat underskott. Av normberäkningen framgår dock att som boendekostnad har godkänts ett lägre belopp än vad OO ansökte om. Att boendekostnaden inte godkänts i sin helhet innebär att ansökan inte bifölls fullt ut. Nämnden borde därför ha meddelat ett beslut om att delvis avslå ansökan beträffande den del av boendekostnaden som inte godkändes.

Omprövning av beslut

I 11 kap. 5 § SoL anges att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentation ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS framgår vidare att handläggningen av ett ärende ska dokumenteras fortlöpande (5 kap. 1 §). Alla uppgifter som kan vara av betydelse för handläggningen av ett ärende eller genomförandet av en insats bör utan oskäligt dröjsmål dokumenteras och föras till personakten (4 kap. 6 §).

I ett ärende rörande PP framgår att en ansökan om bistånd för mars 2012 avslogs i ett beslut den 13 februari 2012. Anledningen till att PP fick avslag på sin ansökan var att han inte ansågs vara aktivt arbetssökande. I en journalanteckning den 14 februari 2012 noterades att avslagsbeslutet omprövats och att PP dagen innan varit på besök hos en socionom. Den 14 februari har även upprättats ett beslut vari anges det belopp som beviljats. Av journalanteckningarna framgår dock inte av vilken anledning en omprövning skett. Att detta inte dokumenterats är inte tillfredsställande.

Handläggning av överklaganden

Enligt 24 § första stycket FL ska den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten med vissa undantag avvisa den. Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten i enlighet med 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

I FL finns inte någon regel om den tid inom vilken beslutsmyndigheten ska överlämna överklagandet till den högre instansen. Det ligger dock i sakens natur att överlämnandet måste ske utan dröjsmål.

Vid det avslutande mötet upplyste förvaltningen att förvaltningen har som rutin att göra en rättidsprövning när överklagandet kommer in. Förvaltningen upprättar därefter ett yttrande. I samband med att yttrandet skickas till förvaltningsrätten överlämnas även samtliga handlingar i ärendet.

JO har vid flera tillfällen uttalat att ett överklagande i normalfallet ska överlämnas till förvaltningsrätten inom en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314). Den omständigheten att beslutsmyndigheten finner det lämpligt att foga ett yttrande över överklagandet till den överprövande instansen får inte medföra att den nu nämnda tiden utsträcks med mer än några dagar (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 424).

När det gäller förvaltningens handläggning av överklaganden vill jag endast påpeka att det av dokumentationen i ärendet tydligt bör framgå när överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten, även om förvaltningen väljer att lämna över överklagandet, övriga handlingar och nämndens yttrande vid ett och samma tillfälle.

LVM

Granskningen omfattade frågor som rörde bl.a. nämndens skyldighet att inleda en sådan utredning som avses i 7 § LVM, nämndens bedrivande av utredningen, beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM och handläggningen i samband med ansökan om vård.

Jag vill inledningsvis påpeka att en del akter var något ostrukturerade. Det verkade inte finnas ett klart system för hanteringen och insorteringen av olika slags handlingar i akterna. Den löpande dokumentationen var dock bra och det gick således att utan svårighet följa den löpande handläggningen av ärendena och se vilka bedömningar som hade gjorts i samband med handläggningen.

Tjänstemännen vid förvaltningen föreföll ha god kännedom om och kontakt med många av de personer som varit aktuella vid enheten. Nämnden verkar vara väl medveten om sin skyldighet att inleda utredningar enligt 7 § LVM. När en sådan utredning inleds underrättas den enskilde om utredningen när det är möjligt. När någon har omhändertagits med stöd av 13 § LVM underrättas denne enligt 16 § LVM om bl.a. rätten att begära muntlig förhandling.

Ett ärende om vård med stöd av LVM ska enligt 37 § LVM handläggas skyndsamt. Det kravet förmådde nämnden uppfylla i de granskade ärendena. Nämnden förordnar om läkarundersökning redan i samband med beslutet att inleda en LVM-utredning. Detta bidrar till att utredningstiderna inte blir för långa.

I samband med granskningen av bl.a. nämndens delegationsordning uppkom frågor som rörde vilka personer i nämnden och dess utskott som är behöriga att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM. Den frågan aktualiserades även när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande av barn och ungdomar. Jag behandlar frågan i ett senare avsnitt i protokollet.

Barn och ungdom

Dokumentation m.m.

Handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska enligt 11 kap. 5 § SoL dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om dokumentationen, SOSFS 2006:5.

Enligt föreskrifterna ska handlingar som rör enskilda hållas ordnade på sådant sätt att det enkelt och överskådligt går att följa och granska handläggningen av ett ärende och genomförandet av en insats (4 kap. 6 §). När det gäller den löpande dokumentationen anförs i de allmänna råden i anslutning till bestämmelsen i 5 kap. 1 § att handläggningen ska dokumenteras i en journal och att det av journalen ska framgå bl.a. när ett ärende har avgjorts, när och på vilket sätt den enskilde har underrättats om beslutet, om beslutet har överklagats och när förvaltningsdomstol har avgjort målet.

Vid granskningen av personakterna noterades att ordningen i akterna inte var tillfredsställande. Handlingarna i en personakt var som regel insorterade i olika plastmappar. Någon egentlig systematik för när och hur handlingar sorterades i sådana mappar var svår att se. Handlingarna i akterna låg inte heller i någon kronologisk ordning. Handlingar som rörde handläggningen av en fråga under år 2011 kunde t.ex. ligga efter handlingar som rörde handläggning under 2010. I några akter förekom att det fanns äldre utkast till utredningar som rimligen borde ha rensats ut ur akten. När det gäller den löpande journalföringen gick det inte alltid att utläsa t.ex. vilka beslut som hade fattats och när brev i ärendet hade kommit in till förvaltningen.

Sammantaget förelåg det betydande problem att följa hur ärendena hade handlagts. En stor del av den tid som jag hade satt av för granskningen fick inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning som vården hade övervägts/omprövats (bristerna i nämndens skyldighet att överväga och ompröva vård av barn och ungdomar behandlas under särskilda rubriker nedan). När det gällde andra frågor tvingades jag till att närmast göra stickprovskontroller i akterna rörande handläggningen. Det finns således en betydande osäkerhet när det gäller enskilda iakttagelser i ärendena och huruvida det finns andra brister i handläggningen än de som uppmärksammades under inspektionen.

Vid det avslutande mötet bekräftade förvaltningen att det kan finnas brister när det gäller bl.a. hanteringen av de s.k. pappersakterna. En förklaring som lämnades var att handläggarnas arbetsbelastning är stor och att handläggarna inte i någon större utsträckning använder pappersakterna utan i första hand arbetar med de uppgifter som finns i förvaltningens digitala dokumentationssystem.

Jag vill rent allmänt framhålla att en grundförutsättning för att ett ärende ska kunna hanteras korrekt ofta är att det finns en god struktur på akterna och tydliga rutiner

när det gäller dokumentationen. Vid byte av handläggare måste akten vara i sådan ordning att den nye handläggaren utan större omgång ska kunna sätta sig in i ärendet och kunna bedöma t.ex. vilka frågor som är aktuella, när det senaste övervägandet gjordes m.m. Den som ärendet rör ska också ha möjlighet att utifrån akten kunna följa hur ärendet har handlagts. Akten ska också vara i sådan ordning att en tillsynsmyndighet kan granska handläggningen av ärendet utifrån akten och den övriga dokumentationen i ärendet.

Jag har förståelse för att det finns handläggare som på grund av arbetsbelastning har haft svårt att hålla akterna i god ordning. Jag förutsätter att ledningen för förvaltningen inleder ett arbete som åtminstone på sikt innebär att dokumentationen i ärendena och hanteringen av pappersakterna blir tillfredsställande.

Nämndens skyldighet att inleda en s.k. barnavårdsutredning

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

Om det i det enskilda fallet finns anledning att inleda en utredning får avgöras efter en bedömning från fall till fall. Den bedömningen får grunda sig i första hand på uppgifterna i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om de personer som berörs av anmälan. Inför ställningstagandet kan nämnden inhämta uppgifter från vårdnadshavaren utan att inleda en utredning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1999/00 s. 238).

Av de akter i ärenden rörande barn och ungdom som granskades framgick att förvaltningen generellt snabbt tar ställning till om det finns skäl att inleda en barnavårdsutredning.

Även vid granskningen av pärnarna med handlingar som inte föranlett något ärende konstaterades att förhandsbedömningarna leder till förhållandevis snabba ställningstaganden. I några fall hade det dock dröjt väl länge innan nämnden tagit ställning till om en utredning skulle inledas. Som exempel på ett sådant fall kan nämnas en anmälan angående QQ, född 1996.

Den 16 juni 2011 kom det till socialnämnden in en anmälan från en rektor och en skolkurator. Anmälan avsåg att en nyinflyttad elev, QQ, inte hade kommit till skolan och att skolan inte lyckats få kontakt med eleven via brev eller besök. Av socialförvaltningens handlingar framgick att förvaltningen haft en första kontakt med familjen den 3 oktober 2011. Ett beslut att inte inleda utredning fattades den 17 oktober 2011. Det är inte tillfredsställande att det tog så lång tid innan förvaltningen tog ställning till om anmälan skulle föranleda en utredning.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i en lagrådsremiss den 14 juni 2012 (Socialdepartementet) har föreslagit att det i socialtjänstlagen ska införas en bestämmelse som innebär att socialnämnden inom fjorton dagar från det att en anmälan gjordes ska ta ställning till om en utredning ska inledas.

Information om inledd utredning

Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Den som berörs av en utredning som gäller om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska underrättas om att en utredning inleds (11 kap. 2 § sista stycket SoL). Familjen ska således alltid informeras om nämndens beslut att inleda en utredning och nämndens avsikter i fråga om utredningens bedrivande (prop. 1996/97:124 s. 110).

Den 5 december 2011 beslutade nämnden att inleda en utredning angående RR, född 2000. Några dagar senare, den 19 december, träffade handläggaren av socialnämndens utredning lärare och en del andra personer som hade kännedom om RR:s förhållanden. Mötet ägde rum på ”träningsskolan”. Den 11 januari 2012 kontaktade utredaren RR:s mor, presenterade sig och förklarade vilket stöd som socialtjänsten kunde erbjuda.

Såvitt framgår av journalanteckningarna informerades familjen om att utredningen hade inletts först drygt en månad efter att beslutet om att inleda en utredning hade fattats. Under den tiden träffade handläggaren vid mötet i träningsskolan flera personer som lämnade uppgifter om RR:s behov i olika hänseenden.

Bestämmelsen i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL syftar till att hindra att en barnavårdsutredning bedrivs utan att familjen känner till att kontakter inhämtas från t.ex. barnets skola. Att information inte lämnades innan utredningsarbetet hade påbörjats är inte tillfredsställande. Jag noterade emellertid att nämnden i andra ärenden har informerat om utredningen i anslutning till att den inletts. Jag utgår därför ifrån att bristen i ärendet rörande RR utgör ett misstag och finner mot den bakgrunden inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Fråga om det förelåg skäl att bedriva en utredning

En handläggare inom kommunens LSS-verksamhet gjorde under hösten 2011 en anmälan till individ- och familjenämnden beträffande RR, född 2000. Nämnden inledde den 5 december 2011 en utredning eftersom det enligt nämndens bedömning eventuellt fanns behov av stödinsatser till familjen. Handläggaren av utredningen underrättade den 11 januari 2012 vårdnadshavaren om att en utredning hade inletts och informerade om att socialtjänsten kunde erbjuda vissa hjälpinsatser, bl.a. så kallat föräldrastöd. (Frågan om dröjsmål med att underrätta familjen om den inledda utredningen har behandlats i ett tidigare avsnitt.)

Vid handläggarens samtal i januari 2012 med RR:s mor uppgav hon att hon ansökt om insatser med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) beträffande RR och att hon för närvarande inte var intresserad av några stödinsatser från socialtjänsten. Vårdnadshavaren avböjde därför att träffa utredaren men accepterade att utredaren skulle få vara närvarande vid ett planerat möte mellan vårdnadshavaren och LSS-enheten.

Handläggaren var närvarande vid mötet mellan modern och LSS-verksamheten på ”habiliteringen” som ägde rum den 24 januari 2012. Hon var även närvarande vid

ett fortsatt möte på habiliteringen den 6 mars 2012. Förutom att vara passiv åhörare vid dessa två möten vidtogs, såvitt framgår av journalanteckningarna, inte några utredningsåtgärder.

Den 21 mars beslutade nämnden (delegationsbeslut) att förlänga utredningstiden. Skälet till att utredningstiden förlängdes var sammanfattningsvis att föräldrarna inte var intresserade av stödinsatser till familjen från socialtjänstens sida.

Den 10 april 2012 ifrågasatte modern att utredaren skulle vara med på ett nytt möte med habiliteringen. Modern uppgav att familjen inte var intresserad av stöd från socialtjänsten och inte heller hade behov av någon sådan hjälp.

Vid det avslutande mötet anförde förvaltningen att det är svårt att bedriva en utredning när familjen inte vill medverka för att klarlägga behovet av insatser.

En utgångspunkt är att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § sista stycket SoL). Nämnden kan således inte besluta om bistånd mot den enskildes vilja. Nämnden ska erbjuda den enskilde stöd och hjälp om den anser att den enskilde kan behöva insatser från socialtjänstens sida. Om den enskilde avvisar erbjudandet kan nämnden inte besluta om något bistånd. Under vissa förutsättningar kan nämnden ingripa med stöd av LVU för det fall att vårdnadshavaren inte medverkar i utredningen angående ett barns behov av hjälp eller stöd. Såvitt framgår av journalanteckningarna har det emellertid i det förevarande fallet aldrig varit tal om att det skulle kunna vara aktuellt med någon tvångsvård. Utgångspunkten verkar endast ha varit att erbjuda familjen insatser grundade på frivillighet. Med hänsyn till familjens bestämda inställning till sådana insatser kan det ifrågasättas om det fanns skäl för att låta utredningen pågå under en längre tid efter det att vårdnadshavaren avböjde erbjudandet om hjälpinsatser. Jag vill härvid erinra om bestämmelsen i 11 kap. 2 § första stycket SoL om att en utredning som avser barns behov av skydd eller stöd inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i det enskilda fallet.

Jag finner inte skäl att anlägga några synpunkter på att nämnden inledde en utredning med anledning av anmälan från LSS-enheten. Däremot borde utredningen ha bedrivits på ett betydligt mer aktivt sätt så att nämnden så snabbt som möjligt hade fått möjlighet att ta ställning till behovet av och förutsättningarna för insatser från socialtjänstens sida. Eftersom familjen avböjde biståndsinsatser och några åtgärder med stöd av LVU inte synes ha varit aktuella framstår syftet med den aktuella utredningen som oklart. Det är inte tillfredsställande att hålla en utredning öppen enbart för att kunna ha en dialog med familjen. Jag vill härvid framhålla att även om en utredning avslutas utan beslut om några biståndsinsatser innebär det inte att nämnden ska avstå från att försöka hålla kontakt med familjen och fortsätta att erbjuda hjälpinsatser.

Utredningstider och beslut om förlängning av utredningstiden

En utredning som rör frågan om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska enligt 11 kap. 2 § andra SoL stycket bedrivas skyndsamt och vara

slutförd inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får nämnden förlänga utredningstiden för viss tid.

Vid granskningen av akterna kunde konstateras att utredningen i ett stort antal ärenden överskridit fyra månader. I flera av ärendena hade det tagit över sex månader innan utredningen avslutades. Det förekom även utredningstider på upp till ett år.

Utredningstiderna framstod som för långa. En allmän iakttagelse vid inspektionen var även att det fanns stora brister när det gällde att fatta formella beslut om att förlänga utredningstiden. Som exempel kan nämnas följande ärenden.

SS, född 1994: Nämnden beslutade att inleda en utredning den 23 november 2010. Såvitt framgår av dokumentationen blev utredningen klar först den 16 maj 2011. Något beslut om förlängning av utredningstiden verkar inte ha fattats.

TT, född 1993: Nämnden beslutade att inleda en utredning den 29 september 2010. Den 22 mars 2011 avslutades utredningen genom att nämnden beslutade att en ansökan om vård enligt 3 § LVU skulle göras. Inte heller i detta ärende hade något beslut om förlängning av utredningstiden fattats.

UU, född 1994: Nämnden beslutade att inleda en utredning den 15 februari 2011. Utredningen avslutades först den 2 januari 2012.

VV, född 1997: Nämnden beslutade att inleda en utredning den 9 februari 2011. Utredningen avslutades den 2 januari 2012. Såvitt framgår av handlingarna verkar ett beslut om förlängning av utredningstiden ha fattats först den 13 december 2011.

Vid det avslutande mötet uppgavs från förvaltningens sida att de är medvetna om att utredningstiderna i många fall blir för långa. De är också medvetna om att utredningstiden ska förlängas om utredningarna inte bedöms bli klara inom fyra månader och då endast om det föreligger särskilda skäl. De långa utredningstiderna beror på resursbrist. Arbetsbördan vid förvaltningen är mycket stor och de har inte tillräckligt många handläggare anställda för att hinna med att slutföra utredningarna i tid.

Numera har det blivit vanligare att förvaltningen hänskjuter frågor om förlängd utredningstid till nämnden/utskottet. Ett exempel på ett sådant fall är ett ärende angående WW, född 2000.

Nämnden beslutade den 10 november 2011 att inleda en utredning beträffande WW:s behov av insatser från socialtjänstens sida. Utredningen skulle således ha avslutats senast den 10 mars 2012. Vid denna tidpunkt var utredningen inte klar men något beslut om att förlänga utredningstiden fattades inte. Den 7 maj 2012 bestämdes dock att frågan om utredningstid skulle tas upp i socialutskottet då anledningen till den fördröjda utredningstiden grundade sig i utredarnas höga arbetsbelastning.

Det finns fördelar med att frågor om förlängd utredningstid hänskjuts till nämnden/utskottet. Jag vill dock erinra om att utredningstiden inte utan vidare får förlängas. Skäl att förlänga utredningstiden kan vara t.ex. att en barnpsykiatrisk

utredning eller en polisutredning måste avvaktas innan nämnden beslutar om eventuella insatser (prop. 1996/97:124 s. 180).

Det är inte möjligt för mig att utifrån ett kortare besök vid socialförvaltningen bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas när det gäller de långa utredningstiderna. Mot bakgrund av vad som har kommit fram under inspektionen förutsätter jag dock att individ- och familjenämnden undersöker vad bristerna beror på och vilka åtgärder som behöver vidtas så att den i socialtjänstlagen föreskrivna längsta godtagbara utredningstiden inte behöver överskridas. I de fall en utredning inte kan avslutas inom den s.k. fyramånadersfristen ska frågan om förlängd utredningstid behandlas i ett formellt beslut.

Beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU

Utformningen av ett 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, 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 omhändertagandet 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 och Barnskyddsutredningens betänkande SOU 2009:68 s. 616 f.).

Vid granskningen kunde jag konstatera att socialnämnden i beslut om omedelbart omhändertagande uttryckligen angav om beslutet grundades på sådana omständigheter som avses i 2 § och/eller 3 § LVU. När det gäller utformningen av besluten i övrigt vill jag anföra följande.

I några av de ärenden som jag tog del av under inspektionen fanns i beslutshandlingen en relativt utförlig redogörelse för de omständigheter som hade föranlett omhändertagandet.

Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda 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 sluten ungdomsvård (26 kap. 7 § OSL). Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är således 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 OSL anføres enbart 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)

Eftersom de uppgifter som tas in i beslutshandlingen torde bli offentliga förordar jag att nämnden 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.

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 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 i flera fall dröjde förhållandevis lång tid innan beslut om omedelbart omhändertagande underställdes förvaltningsrätten. Som exempel kan nämnas besluten den 21 oktober 2011 att omhänderta XX, född 2002, (underställdes den 28 oktober 2011), den 8 december 2011 att omhänderta YY, född 1998, (underställdes den 13 december 2011) och den 23 februari 2012 att omhänderta ZZ, född 2006, (underställdes den 29 februari 2012). Såvitt framgår av journalanteckningarna i ärendena förelåg det inte skäl att dröja med underställningen.

Behörighet att fatta ordförandebeslut om bl.a. omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § första stycket LVU). Med stöd av 6 § första stycket LVU får socialnämnden besluta att den som är under 20 år omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU, och 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.

Nämnden kan delegera behörigheten att fatta beslut om omedelbart omhändertagande till en särskild avdelning, ett s.k. utskott, som består av ledamöter eller ersättare i nämnden. Däremot kan nämnden inte delegera rätten att fatta beslut om omhändertagande till en ledamot/ersättare i nämnden eller en tjänsteman i kommunen (se 6 kap. 33 – 34 §§ kommunallagen, 1991:900, och 10 kap. 4 § SoL).

Ett beslut om omedelbart omhändertagande måste ibland fattas med så kort varsel att det inte är möjligt att sammankalla nämnden/utskottet. Enligt 6 § andra stycket LVU får därför, om inte socialnämndens beslut om omhändertagande kan avvaktas,

nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

Under inspektionen tillfrågades förvaltningen om vilka personer som hade behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU. Förvaltningen hänvisade därvid till nämndens delegationsbestämmelser som hade antagits av nämnden den 20 oktober 2011 och trätt ikraft den 1 november 2011. Enligt punkt 76 i bestämmelserna hade socialutskottet samt ”ordföranden i socialutskottet eller vid dennes förfall utskottets vice ordförande” rätt att fatta beslut om omedelbart omhändertagande. En justering av delegationsbestämmelserna har gjorts vid ett senare tillfälle i samband med att nämnden utsett en 2:e vice ordförande i utskottet.

Som framgår av redogörelsen ovan ges nämnden, genom bestämmelsen i 6 § andra stycket LVU, möjlighet att *förordna* en ledamot att fatta beslut om omedelbart omhändertagande när nämndens/utskottets beslut inte kan avvaktas. I dessa fall är det inte fråga om delegering i den mening som avses i kommunallagen. När nämnden ger en ledamot i nämnden behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande är utgångspunkten den att det är fråga om ett personligt förordnade och att nämnden i ett beslut anger namnet på den som förordnas.

Efter inspektionen meddelade förvaltningen att nämnden i ett beslut den 3 januari 2011, § 6, hade gett ett förordnande till vissa ledamöter att fatta beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. I protokollet anfördes följande.

Förordnande jml. 13 § LVM och 6 § LVU

Ärendebeskrivning

Enligt 13 § LVM får individ- och familjenämnden besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas. Kan nämndens beslut om omhändertagande inte avvaktas, får beslut om omhändertagande fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Samma förhållande gäller omedelbart omhändertagande jml. 6 § LVU, tillfälligt flyttningsförbud jml. 27 § LVU och polishandräckning jml. 43 § 2 LVU. Besluten ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden föreslås besluta

Att förutom ordföranden AAA (M), förordna vice ordförande BBB (S) i individ- och familjenämndens socialutskott samt ordföranden CCC (FP), 1:e vice ordförande DDD (M) och 2:e vice ordförande EEE (S) i individ och familjenämnden.

BESLUT

I enlighet med vad som föreslås.

Att förvaltningen under inspektionen inte kunde lämna ett besked om att det fanns ett förordnande är förvånande. Ledningen för förvaltningen bör givetvis ha kännedom om hur nämnden har organiserat sin verksamhet när det gäller beslut om omedelbart omhändertagande m.m.

Flera beslut om omedelbart omhändertagande synes ha fattats av ordföranden i utskottet. Enligt besked från förvaltningen är han inte ledamot i individ- och familjenämnden utan ersättare i nämnden. Det framgår inte klart av nämndens beslut den 3 januari 2011 om beslutet innebar att han förordnades att fatta beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller om han ansågs ha den behörigheten på grund av sin ställning som ordförande i utskottet.

När det gäller utskottsordförandens behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU vill jag anföra följande.

Med "nämndens" ordförande enligt 6 § andra stycket LVU avses den som är ordförande i den nämnd som svarar för socialtjänsten i kommunen, i det nu förevarande fallet individ- och familjenämnden. AAA är inte ordförande i den nämnden. Han har inte i egenskap av ordförande i det sociala utskottet varit behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande eftersom utskottet inte är en kommunal nämnd.

Som framgår av det tidigare anförda kan nämnden med stöd av 6 § andra stycket LVU förordna en *ledamot* i nämnden att fatta beslut om omhändertagande. Ett sådant förordnande har dock inte kunnat ges till AAA eftersom ett förordnande endast kan ges till en ordinarie ledamot i nämnden, dvs. i förevarande fall en ledamot i individ- och familjenämnden. Ett förordnande om att fatta beslut om omedelbart omhändertagande kan inte ges till en *ersättare* i den kommunala nämnden.

Att beslut om omedelbart omhändertagande har fattats av en person som inte är behörig är allvarligt. Jag vill dock understryka att jag inte har anledning att lasta AAA personligen för saken.

Bristerna i delegationsbestämmelserna/förordnandet gäller även beslut om bl.a. omhändertagande av missbrukare enligt 13 § LVM. Jag vill i detta sammanhang påpeka att nämndens beslut om förordnanden den 3 januari 2011 inte omfattar beslut om placering enligt 11 § andra stycket LVU.

Det föreligger uppenbara brister beträffande ”delegation” av beslutanderätten i ärenden som rör LVU och LVM. Inte minst med tanke på att det är fråga om tvångsingripanden är det allvarligt. Enligt vad jag har erfarit inledde förvaltningen efter det avslutande mötet omgående ett arbete med att se över delegationsordningen/förordnandena. Jag förutsätter att nämnden ser till att det nya beslutet om förordnanden om behörighet att fatta beslut om omedelbart omhändertagande utformas så att det står i överensstämmelse med bestämmelserna i kommunallagen och lagstiftningen rörande socialtjänstens verksamhet.

Handläggningen av ärenden där det finns misstankar om att den unge är utsatt för s.k. hedersvåld

I ett av de ärenden som ingick i JO:s granskning fanns det misstankar om att en flicka, FFF, utsattes för hedersvåld. Vid det avslutande mötet fördes därför en allmän diskussion om handläggningen av sådana ärenden. Förvaltningen redogjorde för en del speciella omständigheter i ärendet angående FFF

Under våren 2012 har det inträffat en mycket tragisk händelse i Landskrona där en 19-årig flicka misstänks ha blivit utsatt för ett s.k. hedersmord. Med anledning av denna händelse har Socialstyrelsen inlett ett tillsynsärende som rör nämndens handläggning av ärendet (styrelsens dnr 23836/2012). Mot den bakgrunden finns det inte skäl för mig att göra några allmänna uttalanden som rör handläggningen av de synnerligen komplicerade frågor som kan aktualiseras i ärenden som rör hedersvåld. Jag finner inte heller anledning att närmare kommentera nämndens handläggning av ärendet rörande FFF.

Beslut om reglering av barns umgänge med förälder/vårdnadshavare med stöd av 14 § LVU

En socialnämnd har, enligt 14 § första stycket LVU, ett ansvar för att en underårig som vårdas enligt LVU får sitt behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodosett. Frågor som rör umgänget brukar som regel kunna lösas genom att en överenskommelse träffas mellan socialförvaltningen och föräldrarna. Nämnden har enligt 14 § andra stycket LVU en möjlighet, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården, att besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal ska utövas. Ett sådant beslut kan enligt 41 § 3 LVU överklagas till förvaltningsrätt.

I ett ärende rörande GGG, född 2005, beslutade förvaltningsrätten den 15 mars 2011 att GGG skulle beredas vård enligt 2 § LVU. Den 30 mars 2011 beslutade tingsrätten att fadern skulle tillerkännas ensam vårdnad om GGG. Tingsrätten förordnade i samma beslut att modern skulle få umgängesrätt med GGG onsdag eftermiddag till påföljande måndag förmiddag, udda veckor. Tingsrättens beslut gällde omedelbart. Den 19 april 2011 inkom en skrivelse från moderns ombud till förvaltningen med en begäran om att ett beslut gällande umgänget skulle fattas. Något beslut fattades dock inte från nämndens sida. Modern kontaktade förvaltningen den 5 juli och den 9 augusti 2011 och uppgav att hon önskade skriftligt besked om hur hennes umgänge med GGG skulle se ut. Den 26 augusti 2011 var modern på ett möte vid förvaltningen där modern enligt journalanteckningarna samtyckte till föreslaget umgänge. Den 13 oktober 2011 fanns en anteckning i journalen om ett "umgängesavtal". Den 20 oktober 2011 skrev modern till förvaltningen och meddelade att hon inte godkände avtalet.

Frågor om umgängesrestriktioner ska som regel behandlas skyndsamt. Det är av rättssäkerhetsskäl av största betydelse att den enskilde får en möjlighet till domstolsprövning av umgängesfrågan om någon överenskommelse inte kan nås. I förevarande fall kan konstateras att både modern och hennes ombud efterfrågade beslut från nämnden gällande umgänget vid ett flertal tillfällen. Genom att nämnden inte fattade något beslut i ärendet fråntogs modern sin rätt till rättslig prövning av frågan.

Vid granskningen uppmärksammades också ett fall där HHH, född 2005, vårdades enligt 2 § LVU. I januari 2010 ansökte modern om att nämnden skulle besluta om en hemflyttningsplan för HHH. Den 6 maj 2010 beslutade nämnden att avslå

moderns ansökan om upphörande av vård och fattade beslut om att umgänget skulle begränsas till en gång varannan månad. Modern överklagade beslutet till förvaltningsrätten som i dom den 24 september 2010 upphävde nämndens beslut om umgängesbegränsning. I november 2010 fattade nämnden ett nytt beslut om umgänget mellan HHH och modern. Beslutet innebar att umgänget skulle begränsas till en gång var sjätte vecka. Även detta beslut överklagades till förvaltningsrätten som upphävde beslutet.

Jag ställer mig frågande till nämndens agerande i förevarande fall. Om nämnden var missnöjd med förvaltningsrättens avgörande den 24 september 2010 borde domen ha överklagats till högre instans. Så skedde emellertid inte. Nämnden fattade i stället ett nytt beslut om att reglera umgänget endast några veckor senare. Omständigheterna var då i stort desamma som tidigare. Jag har förståelse för om den enskilde kan ha uppfattat nämndens agerande som någon form av ”domstolstrots”.

När ärendena diskuterades vid det avslutande mötet fick jag intrycket att jag och förvaltningen har samma syn på handläggningen av ärendena angående GGG och HHH Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid frågorna.

Omplaceringsbeslut

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 (11 § tredje stycket LVU). Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Den beslutanderätt som ges genom ett förordnande får användas endast om nämndens beslut inte kan avvaktas, dvs. i akuta situationer (se prop. 1981/82:8 s. 64 f).

Vid inspektionen noterades att det i samtliga ärenden som granskades var ordföranden i nämndens socialutskott som hade fattat beslut om omplacering. Att ordföranden fattat besluten motiverades oftast endast med att nämndens beslut inte kunde avvaktas. I en del ärenden framstod det som klart att det rörde sig om akuta situationer men i ett flertal ärenden är det mer tveksamt om så verkligen var fallet. De ärenden där en mer utförlig motivering förelåg ger vid handen att det kan ha varit bl.a. kostnadsaspekter som tagits i beaktande.

I ett ärende var det fråga om JJJ, född 1994, där ordföranden fattat beslut om omplacering från ett ungdomshem till ett jourfamiljehem. Av beslutet kan bl.a. utläsas att ”socialnämnden inte förmått utnyttja platsen till därtill hög kostnad och att nämndens beslut om omplacering inte kan avvaktas”. Det är mycket tveksamt om situationen i ärendet varit sådan att ordföranden skulle ha fatta beslutet. Jag är därför kritisk till hur ärendet har handlagts.

Vid det avslutande mötet uppgav förvaltningen att anledningen till att ordföranden i socialutskottet fattar omplaceringsbesluten är att det är en rutin som utvecklats inom förvaltningen eftersom det förenklar arbetet. Jag vill därför erinra nämnden

om att det enligt huvudregeln i LVU är socialnämnden/utskottet som ska fatta beslut om omplacering av den unge. Ordföranden ska i princip fatta beslut i en sådan fråga endast när saken är så brådskande att nämndens/utskottets beslut inte kan avvaktas.

Jag har i ett tidigare avsnitt i protokollet behandlat frågan om ordföranden i nämndens utskott har varit behörig att fatta beslut om omplacering.

Överväganden av vården

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Insatserna bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med vård utan samtycke. Bestämmelser om sådan vård finns i LVU. Ett barn ska beredas vård med stöd av 2 § LVU om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat liknande förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

När någon vårdas med stöd av LVU bestämmer nämnden hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden har ansvaret för att den som har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård och fostran i övrigt. Närmare bestämmelser om tillsynen över vården i ett familjehem ges i 5 kap. 1 b § socialtjänstförordningen (2001:937). Enligt den bestämmelsen ska nämnden följa vården främst genom

1. regelbundna personliga besök i det hem där den unge vistas,
2. enskilda samtal med den unge,
3. samtal med den eller dem som tagit emot den unge i sitt hem och
4. samtal med vårdnadshavarna.

Uppföljningen ska omfatta den unges hälsa, utveckling, sociala beteende och skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående.

Kontakten med barnet, vårdnadshavarna och familjehemmet sköts som regel av tjänstemän vid nämndens förvaltning. Det är dock viktigt att framhålla att det är själva nämnden som har det yttersta ansvaret för vården.

När ett barn har beretts vård med stöd av 2 § LVU föreskrivs i 13 § andra stycket LVU att nämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om vård med stöd av lagen fortfarande behövs.

Inför nämndens övervägande ankommer det på den tjänsteman som svarar för ärendet att till nämnden rapportera hur vården har bedrivits och hur barnets och vårdnadshavarnas förhållanden har utvecklats. Handläggarens rapport till nämnden är en förutsättning för att nämnden ska kunna hålla sig underrättad om

hur vården har fungerat. Övervägandet är också ett sätt för nämnden att se till att vården inte bedrivs längre än vad som är nödvändigt.

Nämndens övervägande utgör inte något formellt beslut som kan överklagas utan kan sägas vara ett led i nämndens kontroll av familjehemsvården. Det är först om nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i sak ska ske. En sådan prövning förutsätter att det finns ett tillfredsställande underlag för den bedömning som då ska göras. Om nämnden, när den överväger vården, inte finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård kan nämnden lägga handläggarens rapport till handlingarna.

Vid granskningen av akter som rörde barn som vårdades med stöd av 2 § LVU kunde det noteras att det i flertalet fall förelåg brister när det gällde nämndens skyldighet att överväga vården. I en del fall hade överväganden underlåtit under avsevärd tid. På grund av de brister som fanns när det gällde ordningen i akterna uppstod tveksamhet om iakttagelserna berodde på misstag i samband med själva granskningen av akterna eller om det kunde förhålla sig så att övervägandena inte fullgjorts på föreskrivet sätt. Under inspektionen ombads förvaltningen därför att kontrollera om överväganden gjorts i tre angivna ärenden. Därvid bekräftades de iakttagelser som gjorts under inspektionen av att övervägandena i de tre ärendena inte hade gjorts på föreskrivet sätt. När det gäller dessa tre ärenden framkom följande.

KKK, född 1999: Inget övervägande har gjorts sedan december 2009

LLL, född 2005: Inget övervägande har gjorts sedan januari 2010

MMM, född 1995: Inget övervägande har gjorts sedan oktober 2009

Vid det avslutande mötet medgav förvaltningen att det föreligger omfattande brister när det gäller nämndens överväganden av familjehemsplaceringarna. Det besked som förvaltningen lämnade gav vid handen att det var fråga om en medveten nedprioritering av övervägandena på grund av handläggarnas arbetsbelastning.

Enligt förvaltningen upprätthåller handläggarna kontakt med barnen och följer vården. Om så är fallet har jag emellertid svårt att se varför handläggarna inte förmår lämna underlaget för övervägandet till nämnden eftersom det som regel bör kunna sammanställas utan en omfattande arbetsinsats.

Det är en i socialtjänstlagen föreskriven skyldighet för nämnden att minst en gång var sjätte månad överväga vården. Bestämmelsen är central när det gäller att tillförsäkra barn god vård när de är placerade utanför hemmet. Det är inte tillräckligt att den tjänsteman vid nämndens förvaltning som har kontakt med barnet, familjehemmet och föräldrarna, bedömer att vården av den unge ska fortsätta. Lagstiftaren har ansett att det är politikerna i nämnden som ska göra övervägandet vid ett sammanträde. Nämnden kan delegera befogenheten att göra övervägandet till ett utskott men inte till en ledamot i nämnden eller en tjänsteman vid nämndens förvaltning (se 10 kap. 4 § SoL).

Jag fick under det avslutande mötet ett intryck av att det förelåg en uppgivenhet inom förvaltningen när det gällde övervägandena. Det verkar inte heller finnas någon planering för att komma till rätta med bristerna. Det är anmärkningsvärt att nämnden, som jag förutsätter känner till sitt ansvar för övervägandena, har underlåtit att se till att fullgöra sina skyldigheter.

Jag kommer att inom ramen för ett särskilt ärende inhämta yttrande från nämnden om vilka åtgärder som nämnden kommer att vidta med anledning av de nu gjorda uttalandena.

Omprövning av vården

När barn eller ungdomar har beretts vård med stöd av 3 § LVU ska, enligt 13 § tredje stycket LVU, nämnden 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.

Nämndens lagstadgade skyldighet att fortlöpande ompröva vården utgör, liksom de ovan nämnda övervägandena, ett led i den kontroll som är nödvändig för att nämnden ska kunna ta sitt ansvar för att barn och ungdomar som vårdas utanför hemmet tillförsäkras en god vård och att vården inte bedrivs längre än nödvändigt. Till skillnad från ett övervägande enligt 13 § andra stycket LVU ska nämndens omprövning av vård med stöd av 3 § LVU föranleda ett formellt beslut. 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 (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.

Granskningen av akter rörande barn och ungdomar som vårdades med stöd av 3 § LVU visade att det förelåg stora brister när det gällde nämndens skyldighet att ompröva vården. I ett flertal fall hade det dröjt drygt 7 månader mellan omprövningarna och det fanns även exempel där det gått 9 – 10 månader utan omprövning. I två av de granskade ärendena tog det ännu längre tid.

NNN, född 1996: Förvaltningsrätten biföll nämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU i en dom den 5 juli 2010. Vården omprövades första gången den 31 maj 2011. Det dröjde således nästan 11 månader från det att ansökan om vård bifölls till dess att vården omprövades.

OOO, född 1993: Förvaltningsrätten biföll nämndens ansökan om vård enligt 3 § LVU i dom den 21 april 2010. Vården verkställdes den 27 april 2010 och någon omprövning av vården hade ännu inte gjorts vid tidpunkten för inspektionen. Här har det således gått mer än två år från det att vården verkställdes och vården har ännu inte omprövats av nämnden.

Vid det avslutande mötet uppgav förvaltningen när det gällde OOO:s ärende att ett handlägggarbyte hade skett och att det inte hade lagts in någon bevakning i det digitala systemet.

Underlåtenhet att ompröva vård som ges med stöd av 3 § LVU kan föranleda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Det som kommit fram vid inspektionen ger anledning misstänka att underlåtenheten att ompröva vården med stöd av 3 § LVU kan hänföras till bristfälliga rutiner. Ansvaret för att vården inte har omprövats ligger på nämnden, arbetsledningen och enskilda handläggare. Det ter sig ogörligt att försöka klarlägga vem som ska anses ha ansvaret för att omprövning inte skett i ett enskilt ärende. Jag har, om än med viss tvekan, inte funnit skäl att inleda en förundersökning i syfte att utkräva ett straffrättsligt ansvar för bristerna när det gäller underlåtenheten att i de aktuella fallen ompröva vården.

Som jag anfört i det föregående avsnittet kommer jag att begära en redovisning av nämnden beträffande vilka åtgärder som nämnden avser att vidta när det gäller övervägandena av vården. Den redovisningen ska omfatta även omprövning enligt 13 § tredje stycket av vård som ges med stöd av 3 § LVU.

Överväganden av umgängesbegränsning

Socialnämnden ska, enligt 14 § LVU, minst en gång var tredje månad överväga om ett beslut om umgängesbegränsning fortfarande behövs.

Vid inspektionen gjorda iakttagelser gav anledning att misstänka att det föreligger brister även när det gäller nämndens skyldighet att överväga behovet av fortsatt umgängesbegränsning när sådan beslutats.

I ett ärende var det fråga om PPP, född 2001, som vårdades med stöd av 2 § LVU sedan september 2007. Beslut om umgängesreglering hade fattats den 1 juni 2010. Under perioden den 1 december 2010 – den 12 december 2011 gjordes inget övervägande av frågan om fortsatt umgängesbegränsning. Det är givetvis inte acceptabelt att nämnden har åsidosatt sin föreskrivna skyldighet att överväga umgängesbegränsningen. Med tanke på att något övervägande inte gjordes under ett helt år är saken allvarlig.

Familjerätten

Vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Rätten ska enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken (FB) se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den. Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. En handläggningstid på tre till fyra månader har uttalats som riktmärke på vad som kan anses vara en rimlig utredningstid. Denna utredningstid kan dock vid behov utsträckas om det visar sig att utredningen behöver kompletteras, t.ex. med ett barnpsykiatriskt utlåtande (prop. 1990/91:8 s. 66 f.).

Vid granskningen kom det fram att utredningar angående vårdnad, boende och umgänge inte har kunnat handläggas inom den tid som domstolen angett. Orsaken

till detta verkar främst ha varit att det tagit relativt lång tid innan själva utredningsarbetet har påbörjats. Exempel på ett sådant ärende är en utredning som rörde QQQ, född 2007. Tingsrätten beslutade i oktober 2011 att socialnämnden skulle verkställa en utredning i fråga om vårdnad, boende och umgänge för QQQ och att utredningen skulle vara rätten till handa senast den 6 februari 2012. Den första åtgärden som utredaren vidtog var att i januari 2012 vid tingsrätten begära anstånd avseende tidpunkten för utredningens slutförande.

Generellt sett kunde det dock konstateras att utredningsarbetet, när det väl hade inletts, verkar ha bedrivits på ett effektivt sätt.

Vid det avslutande mötet kom det fram att det under en tid hade varit stor personalomsättning inom individ- och familjeförvaltningen. Det har därför inte varit möjligt att slutföra utredningar inom den tid som domstolen angett. Förvaltningen har emellertid nu i princip kommit ”i kapp” med arbetet och prognosen är att utredningarna tidsmässigt kommer att klaras av bättre än förut. Mot den bakgrunden anser jag mig kunna lämna saken.

Umgängesstöd

Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2010 får rätten när den beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, 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 inhämta yttrande från socialnämnden. Socialnämnden ska efter rättens beslut om umgängesstöd utse en viss person att medverka vid umgänget. Socialnämnden ska följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt (6 kap. 15 c § FB).

Vid inspektionen granskades ett ärende rörande RRR, född 2004. Under en muntlig förberedelse vid Lunds tingsrätt den 17 november 2011 kom RRR:s föräldrar överens om följande.

1. RRR ska ha rätt till umgänge med [fadern] i närvaro av umgängesstöd som förordnas av socialnämnden i Landskrona kommun. Umgänget ska ske varannan måndag och fredag på tid och plats som närmare bestäms i samråd med umgängesstödet.
2. [Fadern] ska genomgå drogtester som visar att han är drogfri tre gånger per vecka innan umgänget kan komma till stånd.

Tingsrätten fattade samma dag följande interimistiska beslut.

För tiden till dess frågan har avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna träffat avtal om frågan som godkänts av socialnämnden eller annat beslutats förordnar tingsrätten att RRR, [- -], ska ha rätt till umgänge med [fadern] i närvaro av umgängesstöd som förordnas av socialnämnden i Lunds kommun. Umgänget ska ske varannan måndag och fredag på tid och plats som närmare bestäms i samråd med umgängesstödet.

Som skäl för beslutet angavs att vad parterna hade kommit överens om beträffande umgänge fick anses vara för RRR:s bästa.

Av journalanteckningarna i RRR:s ärende framgår att umgängesfrågan diskuterades vid ett samtal mellan individ- och familjeförvaltningen och en beredningssekreterare vid tingsrätten den 6 december 2011.

I en skrivelse, som skickades till tingsrätten den 2 mars 2012, anförde handläggaren vid individ- och familjeförvaltningen bl.a. följande.

Tingsrätten har 11117 beslutat att umgänge med umgängesstöd ska påbörjas för RRR Förutsättningen för detta är emellertid att fadern [- -] genomgår drogtest som visar att han är drogfri tre gånger per vecka. Undertecknad har haft samtal med [fadern] 111214. 111219 gjordes ett drogtest vid Akutbo i Landskrona som var positivt på THC, en beståndsdel som förekommer i exempelvis hasch. En överenskommelse gjordes att fadern skulle återkomma 111227 och göra ett nytt drogtest. [Fadern] gjorde inte detta och hörde inte av sig vare till Akutbo eller mig. Jag ringde därefter [fadern] 120126. Han sa att han inte träffat sin dotter på 2-3 månader men att han inte vill ta fler tester vid Akutbo. Jag skrev därefter brev till honom att höra av sig senast 120217 för att komma överens om nya drogtest, vilket han inte har gjort.

Då [fadern] inte medverkar i den planering som gjorts i Tingsrätten kan Individ- och familjenämnden i Landskrona inte verkställa det uppdrag vi fått att tillsätta umgängesstöd enligt ovan.

När domstolen har fattat beslut om umgängesstöd är socialnämnden skyldig att utse en person som ska medverka vid umgänget. Nämnden ska inte göra någon egen bedömning av om det beslutade umgänget är lämpligt eller inte.

Det kan konstateras att tingsrätten, i sitt interimistiska beslut angående RRR:s umgänge med fadern, inte uppställde något krav på att fadern skulle genomgå drogtest innan umgänget kunde komma till stånd. Socialnämnden har således inte haft rätt att uppställa ett sådant krav för att verkställa tingsrättens beslut om umgängesstöd, utan borde – oavsett vad som sades vid samtalet den 6 december 2011 – ha utsett en person som skulle medverka vid umgänget. Nämnden kan inte undgå kritik för handläggningen av ärendet i nu aktuellt avseende.

Faderskap

Är vid barns födelse modern gift med en man ska, enligt huvudregeln i 1 kap. 1 § FB, mannen anses som barnets far. Ska inte enligt 1 kap. 1 § FB en viss man anses som far till ett barn som står under någons vårdnad, ska socialnämnden försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige (2 kap. 1 § FB). En sådan utredning ska enligt 2 kap. 8 § andra stycket FB bedrivas skyndsamt. Den ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse, om ej särskilda skäl föranleda annat.

Vid familjerättsenheten granskades de fem äldsta pågående ärendena som rörde fastställande av faderskap. Samtliga ärenden var ”gamla” och handläggningen hade under vissa perioder präglats av en uppenbar passivitet från nämndens sida. När det gäller de enskilda ärendena vill jag peka på följande.

SSS, född i maj 2008: När förvaltningen träffade modern i september 2008 lämnade hon uppgift om vem som var barnets far. Under utredningstiden vistades mannen i flera olika länder och jag har förståelse för att förvaltningen hade svårt att

få kontakt med honom. Det framstår likväl inte som tillfredsställande att utredningen inte var avslutad i maj 2012, dvs. fyra år efter att barnets hade fötts. Den 31 januari 2012 tilldelades ärendet en ny handläggare vid förvaltningen. Följande dag kontaktade hon en advokat som verkar ha åtagit sig att föra nämndens talan i domstol rörande fastställande av faderskapet. Ett sådant överlämnande borde ha kunnat ske långt tidigare än vad som blev fallet.

TTT, född i november 2006: Modern uppgav vem som var barnets far. Faderskapet är emellertid ännu inte fastställt. Detta torde bero på att mannen vistas i Trinidad/Tabago och att det var svårt att nå honom. I maj 2007 begärde nämnden biträde av utrikesdepartementet (UD) för att få kontakt med mannen. Nämnden fick inte något svar från UD. Först i februari (och därefter i september) 2009, dvs. ungefär två år efter att handlingarna hade skickats till UD gjorde nämnden en förfrågan om hur långt ärendet hade avancerat. Nämnden borde långt tidigare ha frågat UD om UD:s handläggning av ärendet. Nämnden verkar inte ha fått något svar från UD på sin fråga i februari/september 2009. Ärendet tycks då ha blivit liggande utan åtgärd hos nämnden fram till den 1 mars 2012 då förnyad kontakt togs med UD. Det finns måhända frågetecken rörande UD:s handläggning av saken. Oavsett hur man ska se på handläggningen där har nämndens passivitet i ärendet inte varit godtagbar.

UUU, född i september 2003: Ärendet rörande utredningen av faderskapet överlämnades i oktober 2010 till socialtjänsten i Landskrona kommun. UUU:s mor hade tidigare sagt vem som var barnets far. På fråga lämnade hon i februari 2007 uppgift om mannens adress. För att få hjälp med att slutföra utredningen begärde Landskrona kommun biträde av socialförvaltningen i Arvidsjaurs kommun i mars 2007. Efter att en rättsgenetisk undersökning utförts fick socialtjänsten i Landskrona kommun sommaren 2007 besked om att mannen sannolikt var far till UUU. Några åtgärder vidtogs därefter inte i ärendet innan handläggaren av utredningen i april 2008 ringde till socialförvaltningen i Arvidsjaurs kommun och frågade efter mannens erkännande av faderskapet. Nya förfrågningar rörande erkännandet gjordes i december 2008, april 2009 och september 2009. Därefter vidtogs ingen åtgärd förrän i juli 2011 då en ny förfrågan gjordes hos socialförvaltningen i Arvidsjaurs kommun. Vissa nya förfrågningar gjordes under hösten 2011 och våren 2012. Såvitt framgår av journalanteckningarna verkar mannens erkännande av faderskapet ha förkommit hos socialförvaltningen i Arvidsjaurs kommun. Även om Individ- och familjenämnden i Landskrona kommun naturligtvis inte kan lastas för detta borde nämndens förvaltning i ett tidigt skede ha begärt besked från Arvidsjaurs kommun om hur saken handlades där. Den passivitet som förvaltningen har visat är anmärkningsvärd.

VVV, född i mars 2008: Faderskapet är ännu inte fastställt. Journalanteckningarna i ärendet ger vid handen att modern inte vet namnet på den man som är far till barnet. Mannen ska vistas i utlandet. Trots de svårigheter som uppenbarligen föreligger för att slutföra utredningen har förvaltningen under de gångna åren bedrivit en utredning för att fastställa faderskapet. Det är i och för sig modern som i praktiken genom kontakter i utlandet försökt ta reda på vem fadern är.

Förvaltningen har dock löpande upprätthållit en kontakt med VVV:s mor. Hennes försök att ta reda på mannens namn har ännu inte gett något resultat. Utifrån uppgifterna i journalanteckningarna kan det ifrågasättas om inte utredningen borde kunna läggas ned.

Jag vill framhålla vikten av att nämnden driver en faderskapsutredning framåt. Nämnden måste givetvis se till att talan väcks angående faderskapet i de fall där faderskapet inte kan fastställas genom ett erkännande (ärendet angående SSS, född 2008). Nämnden får inte heller låta ärenden bli liggande därför att en annan myndighet brister i sin handläggning utan måste hålla sig informerad om hur handläggningen sker i de fallen (TTT, född 2006 och UUU, född 2003). I vissa fall bör nämnden överväga att lägga ned utredningen (VVV, född 2008).

Jag vill avslutningsvis tillägga att om en faderskapsutredning inte har kunnat avslutas inom ett år är det enligt min mening lämpligt att ärendet föreläggs nämnden så att den får möjlighet att ta ställning till om det är meningsfullt att fortsätta utredningen, eller om den ska läggas ner eller överlämnas för rättslig prövning. Nämnden bör ha rutiner för att följa upp faderskapsutredningar (jfr. Socialstyrelsens publikation Att fastställa faderskap, 2005, s. 90).

Pärmar med handlingar som inte tillhör något ärende

Under inspektionen granskades de pärmar i vilka handlingar rörande barn och ungdomar som inkommit under 2012, och som inte hade föranlett något ärende eller tillförts någon personakt, har satts in. Exempel på sådana handlingar är anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL som inte har föranlett att en utredning har inletts.

Vid granskningen kunde konstateras att det inte tycktes finnas någon systematik i hur handlingarna hanterades. Ett mycket stort antal handlingar hade inte satts in i pärmar utan förvarades i plastmappar. Varken i pärmar eller i plastmapparna var handlingarna sorterade i kronologisk ordning. Någon innehållsförteckning eller något register fanns inte heller tillgång till handlingarna.

De handlingar som förvarades i pärmar eller skulle sättas in dessa innehåller som regel uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden. Enligt 5 kap. 1 § OSL ska handlingarna därför registreras hos nämnden. Socialnämndens undantag från skyldigheten att registrera handlingar gäller endast för handlingar som hör till enskildas personakter (se 2 § offentlighets- och sekretessförordningen, 2009:641). Bestämmelser om vad registret ska innehålla finns i 5 kap. 2 § OSL. Under inspektionen fanns inte tid för mig att närmare undersöka om och i så fall på vilket sätt som nämnden registrerar handlingarna. Jag har inte funnit skäl att i efterhand närmare utreda den frågan utan nöjer mig med att här hänvisa till de uttalanden som JO har gjort i bl.a. inspektionsprotokollen den 27 april 2009, dnr 1745-2009, och den 19 april 2007, dnr 1033-2007.

När det gällde anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL fanns det flera exempel där ett dokumenterat ställningstagande till huruvida en utredning skulle inledas eller inte

saknades. På några anmälningar satt det post-it lappar med bedömningar men av dessa framgick inte vad som beslutats eller vem som fattat ett eventuellt beslut.

Sammanfattningsvis framstår hanteringen av dessa handlingar som klart otillfredsställande. Det finns enligt min mening starka skäl för nämnden att se över rutinerna.

Vid protokollet

Anna Edholm

Justeras den 21 juni 2012

Lilian Wiklund