– JO –
Justitieombudsmannen
Lilian Wiklund

Inspektion den 3-5 oktober 2011 av Socialnämnden i Mora kommun

Närvarande från Riksdagens ombudsmän: justitieombudsmannen Lilian Wiklund, byråchefen Carl-Gustaf Tryblom samt kammarrättsassessorerna Yvonne Dahlstedt, Helena Johansson och Eva Norling, protokollförare

Måndagen den 3 oktober 2011

Inspektionen inleddes med att Carl-Gustaf Tryblom och Helena Johansson granskade akter beträffande personer som någon gång under 2010-2011 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. De granskade också ett slumpmässigt urval av de handlingar som fanns i pärmar för 2010–2011 som innehöll handlingar beträffande missbrukare som inte föranlett någon utredning och som inte heller hade tillförts någon personakt.

Tisdagen den 4 oktober 2011

Inledningsvis hölls ett möte med enhetschefen AA.

JO redogjorde vid mötet för JO:s tillsynsverksamhet och förklarade att inspektionen ingick som ett led i JO:s ordinarie tillsynsverksamhet.

AA redogjorde för hur nämnden och dess förvaltning är organiserad.

Inspektionen fortsatte genom att JO och hennes medarbetare granskade:
- akter beträffande barn och ungdomar som vid tidpunkten för inspektionen var placerade med stöd av 2 § och/eller 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU,
- akter beträffande barn födda 1996–1997 och 2009–2010 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 fjärde kvartalet 2010 utan beslut om någon insats från nämndens sida.

Dessutom granskades ett slumpmässigt urval av handlingar som fanns i de pärmar för 2010-2011 som innehöll anmälningar m.m. beträffande barn som inte föranlett någon utredning och som inte heller hade tillförts någon personakt.

Vidare granskades akter beträffande personer som ansökt om försörjningsstöd enligt SoL under perioden april – maj 2011 och där ansökan avslagits helt eller delvis samt akter där beslut om försörjningsstöd och bistånd enligt SoL överkla-

gats under första kvartalet 2011.

Onsdagen den 5 oktober 2011

Granskningen slutfördes under förmiddagen.

Inspektionen avslutades med ett möte. Vid detta möte deltog från socialförvaltningens sida enhetschefen AA.

De under inspektionen gjorda iakttagelserna redovisades i huvudsak och diskuterades.

Uttalanden av JO med anledning av inspektionen

De vid inspektionen gjorda iakttagelserna har i huvudsak diskuterats vid det avslutande mötet. Därvid har en del förhållanden fått en förklaring och beträffande några punkter har bekräftats att brister föreligger.

Mitt allmänna intryck av socialförvaltningen är gott. 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. 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.

Granskningen har vidare gett vid handen att ansökningar om bistånd leder till ett beslut inom skälig tid. Beslut om att helt eller delvis avslå en ansökan är tydligt utformade och den enskilde underrättas om att avslagsbeslut kan överklagas. När ett överklagande kommer in till socialförvaltningen vidarebefordras överklagandet som regel utan dröjsmål till förvaltningsrätten. Sammanfattningsvis synes således ärenden angående försörjningsstöd i formellt hänseende handläggas på ett bra sätt.

Jag har funnit skäl att i protokollet göra följande påpekanden med anledning av vad som har kommit fram vid inspektionen.

Vuxenenheten (ärenden rörande LVM)

Inledande av utredning

När nämnden genom en anmälan eller på annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon vård med stöd av LVM ska nämnden enligt 7 § LVM inleda en utredning. Nämnden ska i förekommande fall fatta ett formellt beslut om att inleda en sådan utredning. Såvitt kom fram vid inspektionen gjordes inte alltid detta. Till undvikande av missförstånd om att det pågår en utredning om tvångsvård bör nämnden se över sina rutiner om utformning av beslut om att inleda en utredning enligt 7 § LVM.

Underrättelse enligt 16 § LVM

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

Bestämmelsen innebär att socialnämnden i stället för förvaltningsrätten ska ge den omhändertagne de upplysningar som behövs. Av bestämmelsen följer således

också att socialnämnden i sin framställning till förvaltningsrätten klart måste ange vilka upplysningar som har lämnats. Om socialnämnden inte har kunnat uppfylla sin skyldighet enligt bestämmelsen måste detta tydligt framgå.

Av dokumentationen i de granskade akterna framgick inte om upplysningsskyldigheten hade uppfyllts. Jag vill därför framhålla att den omhändertagne ska underrättas enligt ovanstående och att förvaltningsrätten får besked om att så har skett. Handläggningen i denna del ska dokumenteras i den enskildes akt.

Delegationsordningen

Enligt punkt 4.3. i delegationsordningen är en socialsekreterare behörig att fatta beslut om att enligt 8 § LVM utse en kontaktperson. Jag vill påpeka att 8 § LVM har upphävts.

Upphörande av beslut om omedelbart omhändertagande

Om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande, ska socialnämnden enligt 18 b § LVM genast besluta att detta genast ska upphöra. Bestämmelsen innebär att socialnämnden alltid har både rätt och skyldighet att upphäva ett beslut om omhändertagande om det inte längre finns skäl för omhändertagandet. En sådan rätt och skyldighet föreligger även i det fall förvaltningsrätten har beslutat att omhändertagandet ska bestå. Syftet med bestämmelsen är att den omhändertagne inte ska behöva avvakta ett beslut av rätten i de fall det för nämnden framstår som klart att ett omhändertagande inte längre behövs. För det fall socialnämnden upphäver ett underställt beslut om omhändertagande ankommer det på nämnden att snarast underrätta den domstol där målet är anhängigt om beslutet. Ett beslut om upphörande av ett omedelbart omhändertagande ska vara tydligt. Ett besked till domstolen om att nämnden inte kommer att ansöka om vård utgör givetvis inte ett beslut om att omhändertagandet ska upphöra.

Granskningen gav vid handen att nämnden inte alltid upphävde ett beslut om omedelbart omhändertagande när en ansökan om vård inte skulle göras. Den frågan synes ha överlåtits till förvaltningsrätten. Till undvikande av en situation som innebär att en enskild hålls kvar vid ett LVM-hem eller ett sjukhus med stöd av LVM längre än nödvändigt ska nämnden i förekommande fall se till att det fattas ett beslut om att omhändertagandet upphör när nämnden finner att en ansökan om vård inte ska göras.

Jag vill i detta sammanhang tillägga följande. Ett beslut om att ett omedelbart omhändertagande ska upphöra måste fattas utan dröjsmål. En förutsättning för detta är i praktiken att nämnden har delegerat beslutanderätten. Det kan därför finnas skäl för nämnden att överväga om det i nämndens delegationsordning bör föras in en delegationsbestämmelse som avser den förevarande situationen (jfr prop. 2004/05:123 s. 53).

Barn- och ungdomsenheten

Dokumentation

Enligt 11 kap. 5 § första stycket SoL ska handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

För att dokumentationskravet ska vara uppfyllt krävs att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information. Vad som utgör tillräcklig och

väsentlig information kan naturligtvis variera starkt mellan olika ärendetyper. Endast de uppgifter som har betydelse med hänsyn till verksamhetens art och det enskilda fallet behöver dokumenteras. Dokumentationen av vad som framkommit vid utredning bör begränsas till vad som behövs för en riktig bedömning av ärendet och dess handläggning.

I några av de granskade akterna kunde konstateras att journalanteckningarna var mycket omfattande och utförliga. Bl.a. skannades inkomna skrivelser i sin helhet in i journalanteckningarna och mer eller mindre ovidkommande uppgifter och omständigheter som inte rimligen kunde ha betydelse för handläggningen fanns antecknade. Den omfattande dokumentationen fick till följd att den löpande handläggningen i en del fall var svår att följa.

Det var inte alltid enkelt att av akten utläsa vilka beslut som hade fattats i ett ärende. I t.ex. ett fall som rörde BB, född 1995, framgick att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL hade inletts den 14 juli 2010. I utredningen fanns uppgift om att BB var placerad för utredning vid ett behandlingshem enligt 4 kap. 1 § SoL. Varken i journalen eller i pappersakten förekom dock någon uppgift om att ett sådant beslut var fattat. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande.

Utredningstid

En utredning som rör frågan om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL bedrivas skyndsamt och vara slutförd inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får nämnden förlänga utredningen för viss tid.

I ett ärende rörande BB, född 1995, inleddes en utredning den 14 juli 2010. Utredningen skulle således ha avslutats senast den 14 november 2010. Av notering i journalen framgick att utredningen synes ha varit sammanställd den 13 december 2010. Vid denna tidpunkt var utredningen emellertid inte kommunicerad med BB och hans vårdnadshavare. Utredningen slutfördes först den 10 januari 2011. Handläggningstiden är inte tillfredsställande.

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

I några av de beslut som jag tog del av under inspektionen fanns i besluten om omedelbart omhändertagande en förhållandevis ingående redogörelse för nämndens kontakter med den unge och hans eller hennes familj samt 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 sluten 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 anförs 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 sekretessbestämmelserna förordar jag för egen del att man är återhållsam med att i själva beslutshandlingen redovisa uppgifter som rör bl.a. den unges personliga förhållanden. Om uppgifterna redovisas i beslutet torde de inte omfattas av sekretess (jfr JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s. 307). 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 när beslutet underställs.

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 misshandel, 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). Nämndens s.k. omprövningsbeslut av vården enligt 3 § LVU kan överklagas till förvaltningsrätten. Det är givetvis viktigt att nämnden tydligt anger om det är fråga om ett övervägande enligt 13 § andra stycket LVU eller en omprövning enligt 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.

Vid granskningen framkom att nämnden i några fall inte hade omprövat vården med stöd av 3 § LVU utan endast gjort ett övervägande av vården. Jag har funnit skäl att närmare utreda handläggningen av de ärendena inom ramen för ett särskilt tillsynsärende. Jag kommer således att i denna del inhämta utredning och yttrande från socialnämnden.

Kommunicering

Av 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett ärende som avser myndighetsutövning inte – utom i vissa fall som här saknar intresse – får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan och även fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. I ett ärende om LVU är även den unge part och om den unge har fyllt 15 år har han eller hon själv rätt att ta del av utredning rörande honom eller henne (jfr 11 kap. 10 § SoL och 36 § LVU).

I ett ärende rörande S.R., född 1994, framgick av journalanteckningarna att handläggaren kontaktat S.R:s vårdnadshavare med anledning av en utredning inför en omprövning av vården enligt 3 § LVU. Av anteckningarna framgår att handlägga-

ren ”önskar delge henne detta”. Det fanns ingen uppgift i journalen eller i pappersakten om att utredningen hade kommunicerats med S.R. Naturligtvis borde S.R., som vid tillfället hade fyllt 15 år och således intog ställning av part i ärendet, ha fått del av och möjlighet att yttra sig över utredningen.

Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt en journalanteckning den 15 juli 2011 i akten rörande CC, född 1997, begärde vårdnadshavaren att få ta del av vissa handlingar i ärendet. Viss korrespondens förekom mellan handläggaren och CC:s vårdnadshavare mellan den 5 och 11 augusti 2011 med anledning av begäran. Jag utgår från att handlingarna har utlämnats i anslutning härtill. Det framgick emellertid inte av akten när handlingarna lämnades ut. Även om handlingarna lämnades ut i mitten av augusti 2011 har framställan om att få ta del av handlingarna inte handlagts i enlighet med skyndsamhetskravet i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Detta är givetvis inte tillfredsställande. AA medgav detta vid det avslutande mötet men påpekade att förvaltningen känner till bestämmelserna och, såvitt hon vet, handlägger utlämnandeframställningar på ett korrekt sätt.

Biståndsenheten

Återkrav av bistånd enligt 9 kap. SoL

Den 22 december 2009 beviljades DD ekonomiskt bistånd som förskott på förmån enligt 9 kap. 2 § SoL till en hyresskuld. I samband med att beslutet fattades träffade handläggaren en överenskommelse med DD om att socialförvaltningen skulle dra av 400 kr per månad från det bistånd som DD i fortsättningen skulle beviljas.

Om den enskilde har erhållit försörjningsstöd som förskott på förmån och inte betalar frivilligt, kan socialnämnden enligt 9 kap. 3 § SoL väcka talan om ersättning hos förvaltningsrätten. Av bestämmelsens andra stycke framgår att talan inte får bifallas om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller dagliga livsföring i övrigt eller annars synnerliga skäl talar emot bifall till ersättningsanspråket. Samma synsätt som gäller för förvaltningsrättens prövning av socialnämndens talan om ersättning kan anläggas när socialnämnden beslutar i frågan om återbetalning ska ske. Utgångspunkten bör vara att förutsättningarna enligt 9 kap. 3 § andra stycket SoL är uppfyllda om den enskilde vid tidpunkten för återkravet har rätt till bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL. Härav följer att ett beslut om ekonomiskt bistånd inte bör förenas med krav på återbetalning genom avdrag på kommande försörjningsstöd.

Handläggningen vid socialförvaltningen har inneburit att DD vid flera tillfällen har beviljats försörjningsstöd. Vid verkställigheten av besluten har ett belopp om 400 kr dragits från det beviljade beloppet. Förfarandet har inneburit en form av kvittning mellan förvaltningens fordran mot det försörjningsstöd som DD har beviljats. Det finns enligt min mening anledning att ställa sig starkt tveksam till förfarandet.

Ett för sent inkommet överklagande ska avvisas

I beslut den 5 juli 2011 avslogs vissa delar av EE:s ansökan om bistånd. I samband med att EE den 2 augusti 2011 på nytt lämnade in en ansökan om bistånd överklagade hon nämnda beslut. Handläggaren konstaterade att ”Då överklagan inkommer senare än 3 veckor efter beslut tagits överförs överklagan ej till förvaltningsrätten”.

När ett beslut överklagas genom förvaltningsbesvär ska enligt 23 § andra stycket FL, överklagandet ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten enligt huvudregeln avvisa den (24 § FL). 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, dvs. förvaltningsrätten.

Av detta följer att förvaltningen, mot bakgrund av handläggarens bedömning, skulle ha fattat ett avvisningsbeslut samt till detta bifogat en överklagandehänvisning. Förvaltningens underlåtenhet har medfört att EE lidit en rättsförlust genom att hon inte kunnat få till stånd en domstolsprövning såvitt gällde om hennes överklagande inkommit i rätt tid.

Beräkning av tidsfristen för att överklaga ett beslut

Den 1 april 2011 avslog nämnden (delegationsbeslut) FF:s ansökan om bistånd för april månad. Avslagsbeslutet skickades samma dag i ett rekommenderat brev till FF Brevet kom i retur den 26 april 2011. FF hördes inte av och inte heller lyckades handläggaren nå FF I samband med att FF den 13 maj 2011 inkom med ansökan för maj månad överklagade han nämnda beslut. Handläggaren fattade då ett avvisningsbeslut med hänvisning till att överklagandet inte inkommit i rätt tid.

Av journalanteckningar i anslutning till avvisningsbeslutet framgår att handläggaren konstaterade att det förflutit sammanlagt 43 dagar från det att beslutet skickades till FF till dess att han inkom med en överklagan. Vid en avräkning för normal postgång konstaterade handläggaren att det hade förflutit 38 dagar. Vidare kunde utläsas att FF måste ha varit medveten om att sökt bistånd inte hade utbetalats och då själv borde ta kontakt med förvaltningen och fråga efter beslutet.

Det är uppenbart att förvaltningen inte hade någon kännedom om när FF faktiskt fick del av avslagsbeslutet. Vid sådant förhållande har förvaltningen inte haft underlag för att avvisa överklagandet som för sent inkommet. Överklagandet borde därför ha överlämnats till förvaltningsrätten.