

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Majorna-Linné stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun den 15-17 oktober 2019

Inledning

Den 15-17 oktober 2019 genomförde byråchefen Marcus Agnvall tillsammans med föredragandena Sofie Strandberg, Karim Ouahid och Sandra Lundgren (protokollförare) samt sekreteraren Peter Karlén, på uppdrag av justitieombudsmannen Thomas Norling, en inspektion av Majorna-Linné stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med ett möte med sektorchefen AA, områdescheferna BB och CC, enhetschefen DD, verksamhetsutvecklaren EE, utvecklingsledaren FF, administratören GG samt socionomstudenterna HH och II.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde Marcus Agnvall för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. Marcus Agnvall informerade också om att JO Thomas Norling inte skulle delta vid inspektionen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom.

Därefter redogjorde AA och hans medarbetare för stadsdelsförvaltningens organisation och verksamheten inom ramen för sektorn individ- och familjeomsorg samt funktionshinder.

Granskning av beställda akter och handlingar

Vid inspektionen granskades akter och handlingar i ärenden om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Även akter i ärenden där nämnden hade fattat beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, granskades.

Delar av nämndens delegationsordning kontrollerades i samband med granskningen av enskilda ärenden.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades med en genomgång där byråchefen Marcus Agnvall redogjorde för bakgrunden till inspektionen och syftet med den. Från stadsdelsförvaltningen deltog sektorchefen AA, områdeschefen CC, utvecklingsledaren FF och socionomstudenten II.

Vid den avslutande genomgången redovisade JO:s medarbetare de iakttagelser som hade gjorts under inspektionen. Marcus Agnvall förklarade att det enbart är JO Thomas Norling som kan göra uttalanden med anledning av iakttagelser vid en inspektion och att hans bedömningar kommer att redovisas i protokollet.

Stadsdelsförvaltningens representanter fick möjligheter att kommentera och ställa frågor om de iakttagelser som gjorts.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Allmänt

Inledningsvis vill jag nämna att inspektionen av Majorna-Linné stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun i första hand motiverats av att verksamheten inte granskats av JO under lång tid. För att kunna bilda mig en uppfattning om nämndens verksamhet har inspektionen fokuserat på handläggningen av ärenden och gällt grundläggande rättssäkerhetsfrågor.

Det allmänna intrycket av nämndens verksamhet var gott. Vid inspektionen kunde konstateras att ärendehandläggningen i huvudsak fungerade väl. Vid inspektionen upptäcktes dock flera fel i ärendehandläggningen som inger viss oro från ett rättssäkerhetsperspektiv. Dessa brister bör nämnden relativt enkelt kunna rätta till. Felen kunde ofta hänföras till enskilda misstag och slarv. I en del fall var bristande rutiner orsak till felaktigheterna. I andra fall framgick det att kunskaperna hos handläggarna om de bestämmelser som styr handläggningen i olika situationer var bristfällig. Här ser jag särskilt allvarligt på de fel och brister som fanns i den formella handläggningen av ärenden som rör tvångsvård.

I granskningen noterades att nämndens hantering och redovisning av frågor om barnets bästa var bristfällig eftersom det inte alltid gick att se av dokumentationen i ett ärende hur barnets behov hade beaktats inför beslutsfattandet. I några fall som tas upp i det följande anser jag att nämnden ska kritiseras för brister i handläggningen. Utöver långsam handläggning i vissa fall är bristerna hänförliga t.ex. till journalföringen, utredningsskyldigheten och utformningen av beslut. I flera fall kunde konstateras att nämnden inte hanterade överklaganden på ett korrekt sätt och att det fanns brister beträffande de överklagandehänvisningar som lämnats i anledning av att ett beslut fattats. Även i nämndens handläggning av ärenden om tvångsvård förekom felaktigheter som bör leda till att nämnden kritiseras. Här kan inte nog understrykas vikten av att handläggningen sker på ett korrekt sätt med hänsyn till att de åtgärder som nämnden beslutat om är mycket ingripande för den

enskilde. Kraven på att handläggningen är rättssäker ställs utomordentligt högt i dessa fall.

Med anledning av vad som har framkommit vid inspektionen har jag funnit skäl att uttala följande.

Övergripande synpunkter

Dokumentation

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling inom socialtjänsten ska enligt 11 kap. 5 § SoL dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. En motsvarande bestämmelse om dokumentationsskyldighet vid handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om insatser enligt LSS finns i 21 a § LSS.

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

Nämndens journalföring uppvisar stora brister. I vissa ärenden framgår av utredningen att handlingar har hämtats in eller att kontakter med sökanden eller andra aktörer har tagits. Händelserna framgår dock inte av journalen. Journalföringen har också ofta skett i efterhand, ibland flera månader senare. Det riskerar att försämra informationen och journalen ger inte heller en vid varje tillfälle rättvisande bild av handläggningen. En bristande journalföring leder till problem också när den enskilde begär att få ta del av journalen i sitt ärende. Om nämnden journalför med fördröjning riskerar journalen som den enskilde får ta del av att vara ofullständig, vilket kan påverka hans eller hennes möjlighet att driva sitt ärende. Att journalföring sker i efterhand försvårar också en granskning av myndighetens handläggning.

I ett stort antal ärenden finns också beslut dubbelförda, i något fall till och med trippelförda, i journalen. Det försvårar granskningen och möjligheten att följa handläggningen. Jag förutsätter att nämnden snarast ser över sina rutiner i detta hänseende och att dokumentationen fortsättningsvis uppfyller de rättsliga krav som ställs.

Icke avslutade utredningar

Jag har också uppmärksammat att nämnden har en mycket stor mängd icke avslutade utredningar (drygt 400 st). Vid granskning av de tio äldsta av dessa har framkommit att i samtliga har beslut fattats i nära anslutning till det att utredningen inleddes. Det verkar alltså handla om att utredningarna av misstag inte har avslutats i samband med beslutet. Att det förekommer en stor mängd icke avslutade utredningar medför bl.a. svårigheter att följa upp arbetet. Jag förutsätter att nämnden ser över detta och påminner handläggarna om att utredningar naturligtvis måste avslutas senast i samband med att beslut fattas i ärendet.

Överklagandehänvisningar

Den 1 juli 2018 trädde förvaltningslagen (2017:900), FL, i kraft. Av 46 § FL framgår att beslutsmyndigheten skyndsamt ska lämna över överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Nämnden har i de överklagandehänvisningar som åtföljer besluten bl.a. angett följande: ”Om inte beslutet ändras på det sätt ni begärt och ert överklagande kommit in i rätt tid kommer det att skickas vidare till Förvaltningsrätten.”

Nämndens hänvisning står i direkt strid med 46 § FL. Det saknar betydelse om nämnden ändrar beslutet på det sätt klaganden önskar eller inte. Överklagandet med tillhörande handlingar ska alltid sändas vidare till domstol. I det fall nämnden har beslutat att ändra det överklagade beslutet ska även detta beslut skickas till domstolen. Jag förutsätter att nämnden fortsättningsvis anpassar överklagandehänvisningen så att den stämmer överens med den nu nämnda bestämmelsen.

*Ärenden om insatser enligt LSS**Dokumentation*

Jag har ovan pekat på vissa generella brister när det gäller dokumentationen i de granskade ärendena. Nedan redogör jag för mina iakttagelser i vissa enskilda ärenden.

Den 26 mars 2019 beviljade nämndens utskott JJ personlig assistans för perioden den 26 mars 2019-31 mars 2022. I journalen angavs en annan giltighetstid för beslutet, nämligen att det gällde till och med den 6 maj 2019. Enligt en journalanteckning den 24 april beviljade utskottet JJ personlig assistans för perioden den 7 maj 2019-31 mars 2022.

Nämnden angav alltså en felaktig giltighetstid när den journalförde beslutet den 26 mars 2019. Den giltighetstid som nämnden hade beslutat gällde naturligtvis oaktat den felaktiga uppgiften i journalen. Nämnden behövde inte fatta ett nytt beslut för att insatsen skulle gälla till den 31 mars 2022. Nämnden kunde ha nöjt sig med att i anslutning till den felaktiga uppgiften om giltighetstid ange den

korrekta giltighetstiden. Jag vill med anledning av det inträffade understryka vikten av noggrannhet vid journalföringen.

I ett ärende gällande KK, född 1966, beslutade nämnden den 23 januari 2019 att delvis avslå en ansökan om personlig assistans. I journalen antecknades att det var fråga om ett bifallsbeslut. Det borde givetvis ha framgått av journalen att det rörde sig om ett beslut som inte bifallits fullt ut. Den enskildes journal ska vara fullständig och innehålla korrekta uppgifter.

Utredningarna

Vid granskningen av LSS-ärendena noterades att det i dessa regelmässigt inleds en utredning med hänvisning till 1 § LSS, såvitt framgår för att fastställa om personen tillhör någon av de personkretsar som anges i bestämmelsen. Därefter synes ett beslut fattas, i journalen, där i huvudsak lagtexten avseende den tillämpliga personkretsen anges. Det framgår inte av journalen att beslutet delgetts den enskilde. I samband med att beslut fattas avslutas den tidigare utredningen och en ny utredning öppnas med stöd av 19 § FL.

Nämndens handläggning ger upphov till ett antal frågeställningar. Jag vill inledningsvis anmärka att 1 § LSS inte kan användas som stöd för att öppna en utredning. Inom LSS bör i stället 19 § FL ligga till grund för beslutet att inleda en utredning.

När en enskild ansöker om en insats enligt LSS måste naturligtvis nämnden avgöra om den enskilde tillhör någon av de personkretsar som lagen är tillämplig på. Detta ingår dock som ett moment vid prövningen av ansökan och ska inte föranleda ett separat beslut i frågan, annat än när nämnden finner att den enskilde inte tillhör personkretsen och på den grunden avslår ansökan.

Nämndens beslut i frågan skulle kunna uppfattas som ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut. Beslutet skulle alltså inte kunna ändras med mindre än att de formella förutsättningarna för detta är uppfyllda (se 37 § FL). Hanteringen kan starkt ifrågasättas, inte minst eftersom beslutet fattas innan en fullständig utredning har gjorts och det inte kan uteslutas att ytterligare utredning skulle kunna föranleda ett annat ställningstagande i frågan.

Om det är fråga om ett beslut i formell mening har nämnden dessutom att följa förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation och underrättelse av beslut m.m.

Mitt intryck är att nämnden inte har övervägt de konsekvenser som rutinen för med sig. Rutinen bör således ses över.

Handläggningstider

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ett ärende enligt LSS, utan den allmänna bestämmelsen om ärendehandläggning i 9 § FL är tillämplig. Av bestämmelsen framgår att ett ärende ska handläggas så

enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Under 2017-2018 genomförde JO en undersökning av några kommuners handläggning av ärenden om personlig assistans med inriktning på handläggningstiderna. Resultatet av undersökningen redovisades i ett beslut den 18 december 2018 i ärende med dnr 7477-2017. I beslutet uttalade jag bl.a. att en handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans normalt sett är godtagbar. För att en handläggningstid som överstiger sju-åtta månader ska kunna godtas krävs typiskt sett att det varit fråga om ett ärende där en mer omfattande utredning varit nödvändig. Det krävs också att nämnden hela tiden har bedrivit ett aktivt utredningsarbete.

Vid den aktuella inspektionen granskades cirka 50 ärenden om insatser med stöd av LSS. Handläggningstiderna i ärendena var normalt sett korta. I några ärenden var handläggningstiderna dock längre.

I ett ärende gällande LL, född 1958, gavs en ansökan om personlig assistans in till nämnden den 20 april 2018. Nämnden inledde samma dag en utredning om personkretstillhörighet. Den 25 maj 2018 gjordes en notering i LL:s journal om att det kommit in ett mejl från Dalheimers hus om ett uteblivet hembesök. Nästa händelse i ärendet är ett mejl från LL:s gode man till förvaltningen den 8 augusti 2018. Den 26 september 2018 beslutade nämnden att LL tillhörde lagens personkrets och inledde en utredning om rätten till personlig assistans. Nämnden fattade ett beslut i ärendet den 31 januari 2019.

Den totala handläggningstiden i LL:s ärende uppgick alltså till nio månader. En så lång handläggningstid i ett ärende om personlig assistans är typiskt sett inte godtagbar. Jag noterar att nämnden inte verkar ha vidtagit några utredningsåtgärder i ärendet under perioden maj-augusti 2018. En sådan passivitet är inte acceptabel. Nämnden ansvarar för att handläggningen av ärendet drivs framåt.

I ett ärende gällande MM, född 1982, gavs en ansökan om personlig assistans in till nämnden den 26 oktober 2018. Nämnden inledde en utredning samma dag. Den 4 december beslutade nämnden att MM tillhörde personkretsen i LSS och inledde en utredning om rätten till insats. Av MM:s journal framgår att nämnden under perioden den 1 februari-17 september 2019 fattade sju tidsbegränsade beslut om personlig assistans. Såvitt framgår av dokumentationen i ärendet tog nämnden under perioden inte slutlig ställning till MM:s ansökan. Om det förhåller sig på det viset uppgick handläggningstiden vid tidpunkten för min granskning till elva månader. Detta är inte acceptabelt.

I ett ärende gällande NN, född 2005, kom en ansökan om korttidsvistelse utanför det egna hemmet in till nämnden i maj 2019. I augusti 2019 kontaktade handläggaren NN:s vårdnadshavare och meddelade att läkarintyg och psykologutlåtande behövde skickas in snarast. En utredning inleddes i september 2019.

När en ansökan kommer in ska nämnden skyndsamt bedöma ansökan och ta ställning till vilka utredningsåtgärder som bör vidtas. Om en ansökan behöver kompletteras ska nämnden så snart det är möjligt informera de enskilde om detta och ge honom eller henne en frist för när kompletteringen ska ha kommit in till myndigheten. Om det inte har kommit in någon komplettering vid det datum som nämnden angett kan nämnden inte förhålla sig passiv, utan måste ta ställning till hur handläggningen i ärendet ska fortsätta.

I NN:s ärende dröjde det alltså tre månader innan nämnden vidtog den första åtgärden och fyra månader innan en utredning inleddes. Nämnden borde omgående ha inlett en utredning och inom ramen för denna begärt nödvändiga kompletteringar av ansökan. Handläggningen har brustit i nämnda avseenden.

Vid granskningen noterades ytterligare ärenden där nämnden hade dröjt mer än en månad med att inleda utredning.

Med angivna undantag är ändå mitt generella intryck att nämnden hanterade LSS-ärenden i enlighet med skyndsamhetskravet i 9 § FL.

Tidsbegränsade beslut

I vissa ärenden om insats enligt LSS har nämnden fattat ett flertal beslut om tidsbegränsade förlängningar under den tid utredning pågår. Det har varit fråga om korta förlängningar om en till två månader per beslut. Förutom tidsbegränsningen har besluten försetts med ett omprövningsförbehåll (på grund av ändrade förhållanden) och dessutom anges att beslutet ska följas upp under giltighetstiden.

Såvitt jag kan bedöma har nämnden inte närmare övervägt beslutens utformning i det aktuella hänseendet. Det verkar snarare vara fråga om en standard-skrivning, som inte anpassats efter det enskilda ärendet. När tidsbegränsningen är så kort som en till två månader fyller ett omprövningsförbehåll i regel ingen funktion och det är också osannolikt att nämnden, under pågående utredning, skulle hinna följa upp det tidsbegränsade beslutet. Nämnden bör fortsättningsvis noggrant överväga behovet av dylika villkor.

I ett ärende gällande OO, född 1980, om personlig assistans hade nämnden fattat flera tidsbegränsade beslut. OO ansökte om personlig assistans den 22 januari 2019 och nämnden inledde en utredning samma dag. Två av de tidsbegränsade besluten i ärendet fattades under utredningstiden, nämligen ett beslut den 1 februari som avsåg perioden den 1 februari-25 mars 2019 och ett beslut den 26 mars för perioden den 26 mars-6 maj 2019. Det var fråga om beslut med kort giltighetstid.

I MM:s ärende fattade nämnden sju tidsbegränsade beslut om personlig assistans under en period om cirka åtta månader. Sex beslut hade en giltighetstid om ungefär en månad och ett beslut om två månader.

Beslutet i dnr 7477-2017, som jag hänvisat till ovan, berörde även nämndernas användning av tillfälliga beslut under en pågående utredning. Jag uttalade därvid bl.a. följande:

Om den enskilde kommer in med en ansökan om personlig assistans kort tid innan en pågående insats löper ut hinner nämnden inte utreda ansökan och fatta ett beslut före denna tidpunkt. Att nämnden i en sådan situation fattar ett tillfälligt beslut om att förlänga insatsen under utredningstiden är till fördel för den enskilde, som annars skulle stå utan insats. Jag vill i sammanhanget peka på att den ansökan som nämnden utreder kan gälla ett större antal timmar personlig assistans än den pågående insatsen. Den enskilde har då ett särskilt stort intresse av att få ansökan prövad av nämnden utan onödigt dröjsmål. Det får naturligtvis inte förekomma att en nämnd använder sig av tillfälliga beslut för att genomföra utredningen av en ansökan om personlig assistans mindre skyndsamt.

Nämnden ska göra noggranna överväganden när den fattar ett tidsbegränsat beslut i ett LSS-ärende. Det kan enligt min mening inte komma ifråga att regelmässigt använda sig av en giltighetstid om en månad, utan en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall. En användning av tidsbegränsade beslut på det sätt som skett särskilt i MM:s ärende är inte tillfredställande. Nämnden bör se över sina rutiner när det gäller den här typen av beslut.

Utformningen av utredningar och beslut

Nämndens utredningar och beslut var i allmänhet sakliga och tydliga. Vid granskningen noterades dock även ett antal beslut som inte levde upp till förvaltningslagens krav i fråga om innehåll och motivering. Vissa beslut saknade helt motivering.

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar bl.a. dagen för beslutet och vad beslutet innehåller (31 § FL). Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt (32 § FL). En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I bestämmelsen finns också vissa undantag från motiveringsskyldigheten.

Det är ett grundläggande krav ur rättssäkerhetssynpunkt att den enskilde i beslutet får veta vilka insatser han eller hon har rätt till och vad de innebär. Det är också en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt genom att exempelvis överklaga beslutet.

I ett ärende gällande PP, född 1953, fattade nämnden den 27 september 2019 ett beslut om kontaktperson. Av beslutet framgick att insatsen gavs i en omfattning om två tillfällen i veckan *alternativt* ett tillfälle i veckan och telefonsamtal därutöver.

Nämnden har alltså angett två alternativ för insatsens utformning. Som jag redan nämnt ska det framgå vad ett beslut innebär för den enskilde. Ett beslut kan inte ha alternativa utfall. Jag är därför kritisk till hur beslutet utformades.

En bristfällig utformning av ett beslut kan också ge upphov till problem vid verkställigheten.

Jag vill även kort beröra en annan aspekt av handläggningen. En myndighets utredningar och beslut ska hålla en hög kvalitet även när det gäller den språkliga utformningen. Språket ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Beslutet i PP:s ärende innehåller såväl stavfel som grammatiska fel. Slarvigt utformade beslut påverkar enskildas intryck av nämndens verksamhet.

OO ansökte i januari 2019 om personlig assistans. Den 7 maj beslutade nämndens utskott att hon hade rätt till personlig assistans om 61 timmar och 48 minuter per vecka. Av utredningen framgick att OO hade ansökt om en mer omfattande insats än den hon beviljades. Detta framgick emellertid inte av nämndens beslut, som var utformat som ett bifallsbeslut. Om nämnden inte beviljar en insats i den omfattning som den enskilde har ansökt om är det fråga om ett delvis avslag på ansökan. Ett sådant beslut får överklagas och myndigheten ska underrätta den enskilde om hur det går till (33 § FL). Jag är kritisk till bristerna i handläggningen.

MM ansökte den 26 oktober 2018 om personlig assistans och nämnden inledde en utredning samma dag. I utredningen under rubriken förslag till beslut antecknades bl.a. följande:

Beslutet gäller från och med 2017-07-01 och i avvaktan på utredning och beslut om assistansersättning enligt 51 kap. Socialförsäkringsbalken, SFB från Försäkringskassan, dock längst till och med 2018-06-30.

De angivna datumen hade passerat när utredningen färdigställdes. Avsnittet tycks vara hämtat från en tidigare utredning. Jag noterar också att utredningen genomgående bygger på flera år gamla uppgifter. Efter själva utredningen, men i samma dokument, finns en mejlkonversation mellan en socialsekreterare och en verksamhetschef samt två sidor med en redogörelse för en psykolog-utredning från januari 2019. Texten på sista sidan avslutas med ”Patienten bedöms...”. Dokumentet är inte färdigställt. Uppgifterna om psykolog-utredningen borde ha förts in i själva utredningen. Om uppgifter i mejlen bedömdes relevanta för nämndens ställningstagande borde även dessa uppgifter ha tagits in i utredningen.

I de utredningar som granskades hänvisas till att den enskilde har upplysts om sin rätt att begära företräde inför nämnden. Hänvisningen till tillämplig lagtext är dock felaktig, då hänvisning görs till 11 kap. 9 § SoL och 25 § FL. LSS innehåller en egen bestämmelse om detta i 8 a § och hänvisning ska alltså ske till den bestämmelsen.

Beslut grundades på äldre avslutade utredningar

I ett ärende gällande QQ, född 1955, genomförde nämnden en utredning om kontaktperson år 2017. Nämnden beslutade att hon hade rätt till kontaktperson till och med den 30 juni 2019.

Av QQ:s journal framgick att nämnden hade fattat tre beslut om kontaktperson under perioden maj-september 2019. Av en journalanteckning den 17 maj framgick att handläggaren kontaktade QQ och frågade om hon ville ha kvar insatsen. Den 20 maj beviljade nämnden QQ kontaktperson för perioden 1 juli-31 augusti 2019. Den 31 augusti beviljade nämnden kontaktperson för perioden 1-30 september och den 30 september för perioden 1-31 oktober.

Av det elektroniska ärendehanteringssystemet framgick att samtliga beslut var knutna till utredningen från år 2017. Förvaltningen meddelade vid granskningen att det inte fanns några senare utredningar om kontaktperson.

Handläggningen av QQ:s ärende väcker flera frågor. I QQ:s fall fanns det inte någon pågående utredning. Det var alltså inte fråga om att nämnden fattade tidsbegränsade beslut under en utredningstid. Jag vill i sammanhanget understryka att insatser enligt LSS ska vara varaktiga (7 § LSS). Om en nämnd regelmässigt fattar beslut med kort giltighetstid medför detta att den enskilde återkommande måste ge in nya ansökningar för att få behålla sitt stöd.

Det kan naturligtvis uppstå situationer där en enskild som har en insats enligt LSS inte ansöker om att insatsen ska förlängas och att nämnden av det skälet tar kontakt med honom eller henne för att efterhöra om det finns ett önskemål om fortsatt insats. Om den enskilde ger ett jakande besked initieras ett ärende hos nämnden. Nämnden ska därefter se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § FL).

Såvitt kommit fram har nämnden grundat QQ:s beslut om kontaktperson enbart på utredningen från 2017. Jag har inte några synpunkter på att nämnden använder sig av uppgifter från tidigare genomförda utredningar i den mån uppgifterna fortfarande är relevanta. Jag vill understryka att nämnden inom ramen för sin utredningsskyldighet har att säkerställa att beslutsunderlaget är tillförlitligt och korrekt. I QQ:s fall saknades det utredningar till besluten som fattades under 2019 och det hade följaktligen inte gjorts några sådana ställningstaganden från nämndens sida.

Jag har även tagit del av de s.k. uppdragen gällande besluten. Av uppdragen framgick att samtliga beslut var försedda med omprövningsförbehåll. Detta framgick emellertid inte av QQ:s journal. Beträffande omprövningsförbehåll i tidsbegränsade beslut hänvisar jag till det jag uttalat ovan.

Vid granskningen noterades att det även i andra ärenden fanns beslut som endast framgick av den enskildes journal och att besluten var kopplade till äldre avslutade utredningar.

Handläggningen av överklaganden

Ett beslut om insats med stöd av 9 § LSS får överklagas till förvaltningsrätten (27 § LSS). Överklagandet ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den

myndigheten (44 § FL). Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid (45 § FL). Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten avvisa det. Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet (46 § FL). Detta bör normalt ske inom en vecka från det att överklagandet kom in till beslutsmyndigheten (se t.ex. JO 2014/15 s. 453, dnr 6620-2012).

Vid inspektionen granskades tolv ärenden där beslut om insatser med stöd av LSS hade överklagats. I sex av ärendena överlämnades överklagandet till förvaltningsrätten inom en vecka. I övriga ärenden tog det upp till två veckor innan överklagandet överlämnades till domstol.

I ett ärende gällande RR, född 2013, avslog nämnden den 11 december 2018 hans ansökan om personlig assistans. RR överklagade beslutet den 27 december 2018. Den 10 januari 2019 överlämnade nämnden överklagandet till domstol. Hanteringen levde inte upp till skyndsamhetskravet.

Jag vill också uppmärksamma en annan fråga när det gäller nämndens hantering av överklaganden. I två ärenden har nämnden medgett klaganden anstånd med att komma in med ett överklagande. I det ena ärendet, gällande RR, skickade handläggaren den 9 januari 2019 ett mejl till ombudet med bl.a. följande lydelse:

Jag vill meddela dig att tid för överklagande är förlängt till och med 31 januari 2019 enligt din begäran.

I det andra ärendet, gällande SS, född 1991, avslog nämnden den 11 januari 2019 en ansökan om ledsagarservice. SS överklagade beslutet. Av dokumentationen i ärendet framgår att förvaltningen i samband med att överklagandet överlämnades till domstol upplyste om följande:

Överklagandet har inkommit i laga tid efter överenskommelse 2019-02-21.

Nämnden verkar vara av uppfattningen att den kan komma överens med den enskilde om att förlänga fristen för ett överklagande. Någon sådan möjlighet har nämnden inte. Överklagandefristen är fastställt i lag (44 § FL).

Jag förutsätter att nämnden vidtar erforderliga utbildningsinsatser för att undvika liknande misstag framöver.

Ärenden om ekonomiskt bistånd enligt SoL

Dokumentation

Förutom de generella brister som jag har nämnt ovan uppmärksammades vid granskningen att journalföringen i ärendena om ekonomiskt bistånd även uppvisade andra brister. Det framgick t.ex. inte alltid när nämnden hade fattat ett beslut om att inleda utredning. Detta ska alltid framgå av den enskildes journal (4 kap. 9 § SOSFS 2014:5). Som jag redan har uttalat förutsätter jag att nämnden ser över sina rutiner i fråga om dokumentation.

Beslut grundades på äldre avslutade utredningar

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

Vid granskningen noterades att nämnden i ett flertal ärenden hade lagt gamla utredningar till grund för biståndsbeslut som fattats under 2019.

I ett ärende gällande TT, född 1963, kom en ansökan in till förvaltningen den 27 augusti 2019 och ett beslut meddelades den 8 oktober 2019. Utredningen som låg till grund för beslutet var från den 7 oktober 2014.

I ett ärende gällande UU, född 1974, kom en ansökan in till förvaltningen den 24 september 2019 och ett beslut meddelades den 1 oktober 2019. Utredningen som låg till grund för beslutet var från den 21 juli 2016.

En utredning ska inledas i samband med att en ansökan kommer in till nämnden. Som jag uttalat ovan gällande handläggningen av ärenden enligt LSS har jag inga synpunkter på att nämnden använder sig av uppgifter från tidigare genomförda utredningar som underlag för en ny utredning. Nämnden har att inom ramen för sin utredningsskyldighet säkerställa att beslutsunderlaget är tillförlitligt och korrekt. Av dokumentationen i ärendena framgick dock inte att nämnden skulle ha gjort en sådan kontroll. Nämnden kan inte undgå kritik för handläggningen.

Barnperspektivet i biståndsärenden

När åtgärder rör barn ska socialnämnden särskilt beakta barnets bästa, det s.k. barnperspektivet (1 kap. 2 § SoL). Att barnets intressen särskilt ska beaktas innebär inte att barnets bästa alltid ska vara avgörande för de beslut som fattas. Barnets intressen kan nämligen stå i strid med andra intressen. Socialnämnden ska dock inför ett beslut analysera och väga olika alternativ till lösningar mot varandra. Barnets bästa ska alltid beaktas, utredas och redovisas (se prop. 1996/97:124 s. 99 f. och JO 2006/07 s. 281, dnr 2886-2005). I en utredning som rör bistånd till en vuxen som också är förälder ska socialnämnden utreda vilka följder ett beslut får ur ett barnperspektiv (se JO 2018/19 s. 518, dnr 1126-2017).

I flertalet av de granskade ärendena saknades en redovisning av barnperspektivet. Vissa utredningar innehöll rubriken ”Barnperspektivet”. Under rubriken redogjordes dock endast för den enskildes familjebild. Det framgick alltså inte vilka överväganden nämnden hade gjort i fråga om barnets bästa. Nämndens hantering är inte tillfredsställande. Jag utgår från att nämnden vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den lever upp till de krav som ställs när det gäller att beakta barnets intressen i ärenden om ekonomiskt bistånd.

Beslut om ekonomiskt bistånd med krav om återbetalning

Socialnämndens möjlighet att återkräva ekonomiskt bistånd regleras i bestämmelser i 9 kap. 1 och 2 §§ SoL. Av 9 kap. 2 § tredje stycket SoL framgår

att ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt paragrafen ska vara skriftligt. Beslutet ska innehålla uppgifter om den eller de omständigheter som enligt paragrafen utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet ska delges den enskilde.

Vid granskningen noterades tre beslut där nämnden hade beviljat ekonomiskt bistånd med förbehåll om återbetalning enligt 9 kap. 2 § SoL. Ärendena gällde VV, född 1974, WW, född 1963, och XX, född 1957. I samband med att besluten meddelades skickade nämnden en blankett med rubriken "Försäkran om återbetalning" till den enskilde. Det framgick att blanketten skulle delges den enskilde. Som jag redogjort för ställer dock lagstiftningen krav på att *beslutet* ska delges. Nämnden borde alltså ha delgett de enskilda beslutet i ärendet. Jag utgår från att nämnden ser över sina rutiner i detta hänseende.

Handläggningen av överklaganden

Jag har ovan redogjort för bestämmelserna om hur ett överklagande ska handläggas av nämnden.

Vid granskningen var det samlade intrycket att nämnden hanterade överklaganden på ett bra sätt. I allmänhet gjordes en rättidsprövning samma dag som överklagandet kom in. I sex av sju ärenden som granskades hade överklagandet överlämnats till förvaltningsrätten inom en vecka.

Ärenden gällande övriga biståndsinsatser enligt SoL

Dubbla beslut om samma sak

I ett ärende gällande YY, född 1986, fattade en socialsekreterare den 9 januari 2019 ett beslut om bistånd i form av ledsagning enligt 4 kap. 1 § SoL. Samma dag fattades ytterligare ett beslut i ärendet om samma sak. Besluten är identiska sånär som ett stycke där det framgår att ansökan om ledsagning delvis avslås. Någon förklaring till de dubbla besluten kunde inte hittas vid granskningen av akten. Det förefaller dock som att nämnden ursprungligen glömde att avslå ansökan i den del den översteg det beviljade antalet timmar ledsagning. En myndighet kan under vissa specifika förutsättningar ändra ett fattat beslut (se 36–39 §§ FL). När en ändring sker måste ett formellt beslut om det fattas, vilket även ska journalföras. Det ska då tydligt framgå hur och på vilken grund beslutet har ändrats.

Jag kan inte se att YY lidit någon rättsförlust på grund av handläggningen. Däremot finns det skäl att påpeka att myndigheten måste utforma sina beslut med stor noggrannhet och att, när det trots detta skulle bli fel, följa de bestämmelser som finns gällande ändring av beslut. Mot den bakgrunden vill jag understryka vikten av att den formella handläggningen är tydlig och juridiskt korrekt.

Överklagandehänvisningar

Enligt 33 § FL ska en part, om han eller hon får överklaga ett beslut, underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla

information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll, och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. JO har tidigare uttalat att ett grundläggande krav är att hänvisningen är tydlig och att den tillgodoser kravet på information för den som kan överklaga beslutet (se JO:s beslut den 8 april 2013, dnr 569-2012). Enligt 44 § FL ska ett överklagande av ett beslut ha kommit in till beslutsmyndigheten senast inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

I ett ärende rörande ZZ, född 2001, fattade en socialsekreterare den 15 augusti 2019 ett beslut angående insats i form av avlösarservice i hemmet. Av beslutsmeddelandet framgick: "För att överklagandet skall kunna prövas måste det ha inkommit till förvaltningen senast den 2019-09-05." Överklagandetiden börjar emellertid löpa först när den som vill överklaga får del av beslutet. Det är därmed inte i överensstämmelse med förvaltningslagen att i samband med att beslutet fattas ange en bestämd dag för överklagande.

Vid granskningen noterades även att det i några ärenden framgick korrekt information om överklagandetid i beslutet, men att det i journalanteckningarna fanns en bestämd dag angiven. Någon anteckning om att den enskilde delgetts beslutet fanns inte. Förutom att journalanteckningen i sig förefaller vara felaktig är risken överhängande för att nämnden med detta arbetssätt felaktigt avvisar ett överklagande såsom för sent inkommet. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner i detta hänseende.

Ärenden gällande omedelbart omhändertagande enligt LVU

Dokumentation

Vid granskningen konstaterades att journalföringen, dvs. den löpande dokumentationen var bristfällig i flera ärenden.

I ett ärende gällande ÅÅ, född 2019, fattades beslut om omedelbart omhändertagande den 12 juli 2019. Av journalanteckningarna framgick dock inte att beslutet hade underställts förvaltningsrätten. I ett annat ärende som gällde ÄÄ, född 2006, fattades beslut om omedelbart omhändertagande den 5 januari 2018. Av journalanteckningarna framgick varken att beslutet hade underställts förvaltningsrätten eller om förvaltningsrätten hade fastställt beslutet.

Om dokumentationen brister när det gäller beslut om bl.a. omedelbart omhändertagande ökar risken för missförstånd om t.ex. att underställning har skett. Sådana missförstånd kan leda till allvarliga fel om t.ex. nämnden felaktigt utgår från att beslutet har underställts. Dokumentationen är nödvändig för en rättssäker handläggning. Jag finner i och för sig inte skäl att betvivla att besluten har hanterats på ett formellt riktigt sätt. Däremot vill jag mot bakgrund av det nyss anförda betona vikten av en noggrann dokumentation, särskilt i ärenden som rör tvångsvård.

Utformningen av beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU

Socialnämnden får 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 rättsens 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 (6 § LVU). Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Vid granskningen konstaterades det att socialnämnden i beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU använde sig av en blankett. Av blanketten framgick om besluten grundades på sådana omständigheter som anges i 2 § och/eller 3 § LVU. I ett flertal beslut saknades en motivering av beslutet i beslutshandlingen. Det gällde t.ex. i ett ärende som rörde ÖÖ, född 2005, där beslut fattades den 7 januari 2019 och i ärendet rörande AAA, född 2009, där beslut fattades den 22 februari 2019.

Som jag nämnt ovan trädde FL i kraft den 1 juli 2018. Lagen innebar bl.a. förändringar när det gäller en myndighets skyldighet att motivera sina beslut. Enligt 1986 års förvaltningslag omfattades endast en myndighets slutliga beslut av motiveringsskyldigheten, numera gäller skyldigheten enligt huvudregeln alla beslut som har faktiska verkningar för den enskilde. Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten ska ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs däremot inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. Jag noterar att det numera verkar finnas en motivering av beslutet i beslutshandlingen. Nämnden kan likväl inte undgå kritik för att det i ovan nämnda ärenden saknas en motivering av beslutet i beslutshandlingen.

I något fall fanns det i beslutshandlingen en utförlig redogörelse för de omständigheter som hade föranlett det omedelbara omhändertagandet. I ett ärende gällande BBB, född 2017, fanns t.ex. en ingående redogörelse för vårdnadshavarens psykiska mående. Jag vill med anledning därav erinra nämnden om följande.

Enligt 26 kap. 1 § 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 närstående till denne 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. Mot denna bakgrund anser jag att man bör vara försiktig med att redovisa mer uppgifter om den enskildes personliga förhållanden än vad som behövs för att

motivera beslutet. Nämnden bör i varje enskilt fall noggrant överväga vilka uppgifter som ska tas in i beslutet.

Underställning av beslut om omedelbart omhändertagande

När socialnämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande, ska beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades (7 § LVU).

Vid granskningen kunde jag konstatera att nämndens beslut underställdes förvaltningsrätten inom den ovan angivna tidsfristen.

Vid protokollet

Sandra Lundgren

Justeras den 9 december 2019

Thomas Norling

Sändlista

Majorna-Linné stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun