

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun den 16 och 28–30 mars 2023

Inledning

I samband med att förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes vissa bestämmelser med syftet att stärka enskildas ställning vid långsam handläggning. Bestämmelserna, som finns i 11 och 12 §§ FL, innebär att en myndighet i vissa fall och på visst sätt ska underrätta den enskilde om handläggningen försenas (11 §) samt att den enskilde under vissa omständigheter kan väcka dröjsmålstalan, dvs. begära att få sitt ärende avgjort (12 §).

Justitieombudsmannen Thomas Norling beslutade i december 2022 att genomföra en undersökning av hur olika myndigheter tillämpar 11 och 12 §§ FL. Nio myndigheter ombads i anledning av det att besvara ett antal frågor om myndighetens tillämpning av bestämmelserna. Dessutom genomfördes inspektioner på fyra av dessa myndigheter i Karlstad den 16 och 28–30 mars 2023. Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun var en av de myndigheter som inspekterades av justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anna Flodin samt föredragandena Johanna Bardon och Karim Ouahid.

Som angetts genomfördes inspektionen som ett led i en större undersökning avseende tillämpningen av 11 och 12 §§ FL. I det här protokollet redovisas de observationer som gjordes under inspektionen av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun. Justitieombudsmannen Thomas Norlings uttalanden i anledning av de observationer som har anknytning till bestämmelserna i 11 och 12 §§ FL kommer att redovisas i JO:s ärende med dnr 3232-2023. I det ärendet kommer iakttagelser från samtliga myndigheter som har granskats inom ramen för undersökningen att redovisas.

De iakttagelser som har gjorts vid inspektionen av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun gällande andra förvaltningsrättsliga

frågeställningar än underrättelseskyldighet enligt 11 § FL och dröjsmålstalan enligt 12 § FL samt justitieombudsmannen Thomas Norlings uttalanden med anledning av iakttagelserna, redovisas i det här protokollet.

Inspektionens omfattning och genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med ett digitalt möte den 16 mars 2023. Närvarande från JO var justitieombudsmannen Thomas Norling, byråchefen Anna Flodin samt föredragandena Johanna Bardon och Karim Ouahid. Från nämnden deltog socialdirektören AA, avdelningscheferna BB, CC och DD samt enhetscheferna EE, FF, GG och HH.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling för JO:s verksamhet samt bakgrunden till och syftet med inspektionen. Socialdirektören AA redogjorde för Arbetsmarknads- och socialförvaltningens organisation och verksamhet.

Omfattningen av inspektionen

Vid inspektionen granskades handlingar i följande vuxenärenden gällande olika typer av bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

- De tjugo vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena,
- de tjugo vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena där bistånd hade beviljats, samt
- de tjugo vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena där bistånd helt eller delvis hade avslagits.

Avslutande genomgång

Inspektionen avslutades den 30 mars 2023 med en genomgång av justitieombudsmannen Thomas Norling. Från JO deltog även byråchefen Anna Flodin samt föredragandena Johanna Bardon och Karim Ouahid. Vid genomgången närvarade från JO även byråchefen Anneli Svensson, områdesansvariga föredraganden Sofia Lönnberg, föredragandena Eric Wahlberg, Hanna Hansson, Maria Karlströms och Sara Uhrbom samt sekreteraren Erika Nilsson. Från nämnden deltog socialdirektören AA, utvecklingschefen JJ, avdelningscheferna BB, CC och DD samt enhetscheferna FF och GG.

Vid den avslutande genomgången redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling och hans medarbetare för de huvudsakliga iakttagelser och preliminära bedömningar som gjorts i samband med granskningen av handlingarna och ställde frågor om nämndens handläggning. Nämndens och förvaltningens representanter fick möjlighet att kommentera samt ställa frågor om de

iakttagelser och preliminära bedömningar som gjorts. De angav även bl.a. följande angående tillämpningen av 11 och 12 §§ FL.

Nämnden har en rekommenderad handläggningstid om fyra månader avseende alla typer av vuxenärenden och bistånd utom såvitt avser ekonomiskt bistånd. Nämnden uppmuntrar till korta handläggningstider och är av uppfattningen att beslut fattas inom den rekommenderade handläggningstiden. Nämnden har därför inte tillämpat 11 och 12 §§ FL och har inte heller några rutiner avseende tillämpningen. Nämnden avser att se över sina rutiner och kontrollera om dess ärendehanteringssystem kan uppmärksamma berörd handläggare i de fall som handläggningstiden kommer att överstiga fyra månader.

Justitieombudsmannen Thomas Norling avslutade mötet med att informera om att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll och att hans uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ FL redovisas i ett särskilt beslut (i ärendet med dnr 3232-2023) som kommer att omfatta samtliga myndigheter som har ingått i undersökningen. Uttalanden med anledning av iakttagelser kopplade till andra förvaltningsrättsliga frågor redovisas i protokollet.

Iakttagelser av granskade handlingar och bedömningar

Allmänt

Det allmänna intrycket av nämndens verksamhet var gott. Jag kunde konstatera att handläggningen av ärenden i huvudsak bedrivs på ett bra och rättssäkert sätt. Under inspektionen såg jag ett flertal exempel på god förvaltning, t.ex. att nämnden handlägger de flesta ärendena skyndsamt och i regel avslutar utredningarna inom den rekommenderade tiden om fyra månader. Andra exempel var att nämnden i de flesta fall inleder en utredning samma dag som ansökan görs och att detta dokumenteras i journalen, att ärendena utreds i den omfattning som deras beskaffenhet kräver samt att beslutsmotiveringarna generellt sett är tydliga och innehåller ett bra språk. Vidare noterade jag att handläggningen av ärenden beträffande våldsutsatta personer bedrivs särskilt skyndsamt och aktivt samt att dokumentationen i dessa ärenden utförs på ett tydligt och noggrant sätt.

Under inspektionen kunde dock ett antal brister konstateras som inger viss oro från ett rättssäkerhetsperspektiv. Exempel på detta var att det i vissa fall förekom långa handläggningstider med inslag av passivitet i handläggningen samt att nämnden inte alltid kommunicerar utredningar innan beslut fattas och – såvitt framgår av dokumentationen – inte underrättar enskilda om beslut i samtliga ärenden. Jag noterade även att dokumentationen av handläggningen i ett antal ärenden inte lever upp till de krav som ställs och att det i vissa ärenden är svårt att på ett enkelt sätt följa ärendets gång. Vid granskningen framkom dessutom att det förekommer oanmälda hembesök.

I en del fall var bristande rutiner orsak till felaktigheterna. Dessa brister bör nämnden relativt enkelt kunna rätta till. I andra fall framgick det att kunskaperna hos handläggarna om de bestämmelser som styr handläggningen i olika avseenden var bristfälliga. Felen kunde delvis hänföras till enskilda misstag och slarv. I vissa avseende anser jag att nämnden ska kritiseras för sin handläggning.

Jag vill redan nu påpeka att förvaltningslagens primära syfte är att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut (se bl.a. JO 2022/23 s. 351). I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Sambandet mellan rättssäkerhet och service förutsätter också att förfarandet utformas med högt ställda krav på förvaltningen att lämna snabba, enkla och entydiga besked och att på ett – för såväl det allmänna som enskilda – kostnadseffektivt sätt hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt. (Se prop. 2016/17:180 s. 20 f.)

En självklar utgångspunkt är att en myndighet inte själv kan välja vilka av förvaltningslagens krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad som myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar således ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet så att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls. (Se JO 2022/23 s. 351.)

Handläggningstid, väsentlig försening och dröjsmålstalan

Rättsliga utgångspunkter

Det finns inte någon särskild bestämmelse som reglerar handläggningstiden i ärenden som gäller bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I stället är förvaltningslagens generella bestämmelser om ärendehandläggning tillämpliga. Av 6 § FL framgår att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål och i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Vidare framgår det av 9 § första stycket FL att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos nämnden är det alltså nämndens ansvar att driva ärendet framåt till ett avgörande och se till att nödvändiga handläggningsåtgärder vidtas.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska anledningen till förseningen redovisas. (11 § FL.)

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan

begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. (12 § första stycket FL.)

lakttagelser och uttalanden

Vid granskningen av handlingarna kunde jag konstatera att nämnden normalt sett avgör sina ärenden inom den av nämnden rekommenderade handläggningstiden om fyra månader. Ett flertal ärenden avgjordes inom kortare tid än så och jag såg även flera exempel på att beslut avseende akuta boendeinsatser meddelades redan samma dag eller inom ett par dagar från det att ansökan kom in. Jag ser naturligtvis mycket positivt på att handläggningen i majoriteten av ärendena var snabb och effektiv.

Vid inspektionen noterades dock flera ärenden med handläggningstider på mellan sex och tio månader. I ett pågående ärende gällande KK, född 1958, som hade ansökt om stödinsatser för missbruksproblematik, uppgick vid tidpunkten för inspektionen den sammanlagda handläggningstiden till drygt ett år och fyra månader. Av journalanteckningarna framgick att nämnden hade regelbunden kontakt med den enskilde och att det skedde löpande uppföljningssamtal under handläggningen. Det var dock inte möjligt att utläsa vad anledningen var till att något beslut ännu inte hade fattats.

En underrättelse om att ett ärende kommer att väsentligt försenas hade inte skickats ut till den enskilde i något av de ärenden som granskades. Vidare fanns det inte något ärende i vilket den enskilde hade begärt att myndigheten skulle avgöra ärendet. Såvitt framgick hade nämnden inte heller informerat om den enskildes möjligheter att göra en sådan framställan när han eller hon kontaktade myndigheten.

Vid granskningen av journalanteckningarna i ärenden med långa handläggningstider kunde jag vidare konstatera att det i flera av dem var fråga om långsam handläggning, dvs. att handläggningen av något skäl inte hade fortskridit i den takt som den borde ha gjort. Som exempel kan nämnas ett pågående ärende gällande LL, född 1961, som hade ansökt om samtalskontakt utifrån alkoholproblematik. Vid tidpunkten för inspektionen uppgick den sammanlagda handläggningstiden till nästan tio månader. Såvitt framgick av dokumentationen vidtogs inga åtgärder mellan den 8 september och den 28 november 2022. Detsamma gällde för perioden mellan den 8 december 2022 och den 8 mars 2023. Av handläggningstiden på nästan tio månader hade alltså inga åtgärder vidtagits under drygt fem av dem. I ytterligare ett pågående ärende gällande MM, född 1973, som hade ansökt om hjälp med bostadsanskaffning, inleddes utredningen den 3 oktober 2022. Vid tidpunkten för inspektionen uppgick handläggningstiden till närmare sex månader. Såvitt framgick av dokumentationen vidtogs inte några utredningsåtgärder mellan den 20 oktober 2022 och den 5 januari 2023. Detsamma gällde för perioden mellan den 5 januari och den 8 mars 2023. Av närmare sex månaders handläggningstid hade alltså ärendet legat utan åtgärd under drygt fyra månader.

Det är inte acceptabelt att nämnden förhåller sig helt passiv och inte vidtar utredningsåtgärder under längre perioder i handläggningen av ärenden. Nämnden förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Dokumentation och journalföring

Rättsliga utgångspunkter

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

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

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

lakttagelser och uttalanden

Vid granskningen kunde jag konstatera att journalföringen var bristfällig i flera ärenden. Dokumentationen framstod som inkonsekvent i fråga om vilka händelser och åtgärder som dokumenterades i journalen. I vissa ärenden gjordes den löpande dokumentationen i journalen beträffande samtliga händelser och åtgärder. I andra ärenden saknades i princip journalanteckningar och i stället skedde all dokumentation i den skriftliga utredningen, dvs. i beslutsunderlaget. Jag såg flera exempel på att det i journalerna saknades dokumentation om att utredningssamtal och telefonsamtal hade ägt rum samt att handlingar hade skickats in till eller ut från förvaltningen. Dokumentationen saknades trots att det av övriga handlingar i akten framgick att sådana händelser och åtgärder hade skett. I andra ärenden dokumenterades vissa händelser i journalen, t.ex. att ett utredningssamtal hade ägt rum med den enskilde. I journalen gjordes då en hänvisning till ”grundutredningen”, som vid tidpunkten för dokumentationen inte var ett färdigställt och upprättat dokument. Vad som sades under samtalet antecknades endast i beslutsunderlaget. Vidare uppmärksammade jag ett antal ärenden i vilka det saknades dokumentation beträffande kommunikering av utredningar och underrättelser av beslut. Till följd av den ofullständiga och inkonsekventa dokumentationen försvårades min granskning på så sätt att det

var svårt att följa vilka åtgärder som hade vidtagits under handläggningen och vilka handlingar som hade kommit in i ett ärende. Det är inte tillfredsställande.

Vid det avslutande mötet fick jag intrycket att företrädarna för nämnden och förvaltningen var införstådda med de krav som gäller beträffande dokumentation och journalföring. De uppgav att information har gått ut i verksamheten om att det är viktigt att samtliga händelser av betydelse för handläggningen dokumenteras i journalen för att det ska vara möjligt att följa ett ärende. Det är därför något förvånande att det vid min granskning framkom att handläggarna vid förvaltningen dokumenterade ärendena på olika sätt. Jag förutsätter därför att nämnden ser över sina rutiner i den här delen.

Det är av flera anledningar viktigt att journalföringen i ett ärende sker på ett korrekt och rättvisande sätt. Det är bl.a. från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att alla uppgifter som behövs för bedömningen av ett ärende dokumenteras, vilket normalt bör göras i ärendets journal. Den enskilde ska utifrån dokumentationen kunna följa handläggningen i sitt ärende. Vidare är det vid byte av handläggare viktigt att journalanteckningarna är tydliga så att den nya handläggaren snabbt kan sätta sig in i ärendet. Dessutom möjliggör en fullständig dokumentation en framtida intern eller extern granskning av handläggningen. En journal är vidare en allmän handling och kan således begäras ut. Genom att inte dokumentera åtgärder som vidtas vid handläggningen av ett ärende i en journal, försvåras också den hantering som följer av tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med hänsyn till det angivna ser jag med allvar på nämndens dokumentation i de ärenden som i princip saknade journalanteckningar och där dokumentationen i stort sett endast gjordes i beslutsunderlaget. Som exempel kan nämnas NN, född 1973, som hade ansökt om hjälp med bostadsanskaffning. I ärendets journal hade det endast dokumenterats att en utredning hade inletts, kommunicerats och avslutats utan insats. Det saknades alltså helt journalföring avseende samtal, möten och annan eventuell korrespondens. Detta är inte acceptabelt och framstår som särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att nämnden avslögs ansökan delvis med motiveringen att den enskildes medverkan var bristfällig. Ytterligare ett exempel är ett ärende beträffande OO, född 1986, som hade ansökt om samtalskontakt i syfte att förebygga återfall i missbruk. Journalen innehöll endast två anteckningar från den 23 augusti 2022, då nämnden inledde en utredning och hade ett möte med den enskilde. Vid granskningen av journalanteckningarna framstod det alltså som att nämnden därefter, dvs. under drygt sju månader, inte hade vidtagit några utredningsåtgärder. I samtal med nämndens ärendehandledare under inspektionen framgick dock att det efter den 23 augusti 2023 hade vidtagits ett par åtgärder i ärendet, men att dessa inte hade dokumenterats i journalen. Detta är naturligtvis oacceptabelt. Nämnden förtjänar kritik för den bristfälliga dokumentationen.

Beträffande de ärenden vars journal endast innehöll dokumentation om att något hade hänt i ärendet men där informationen om händelsen endast återfanns i beslutsunderlaget vill jag framhålla att det inte är tillräckligt att endast anteckna att något har inträffat. Som exempel kan nämnas att det vid ett telefonsamtal med den enskilde bör framgå att ett samtal har ägt rum, vem som har tagit kontakt, i vilket syfte och vad som i huvudsak har kommit fram (se de allmänna råden till 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5). Jag nöjer mig i den här delen med det påpekandet.

Vid granskningen av handlingarna uppmärksammades ytterligare en brist som har anknytning till bl.a. frågan om dokumentation. Det rörde sig om ett antal ärenden i vilka den enskilde hade initierat kontakt med nämnden muntligen, och redan i det inledande samtalet uppgett att denne ville ansöka om en viss biståndstyp samt lämnat uppgifter av betydelse för ansökan. Vid dessa kontakter bokade nämnden i regel in ett utredningsmöte. Den initiala kontakten dokumenterades endast som en intern notering i myndighetens digitala ärendehanteringssystem och antecknades inte i den enskildes journal. I samtal med en ärendehandledare framkom att noteringen inte är avsedd för sakuppgifter utan för intern information. Trots att det i flera ärenden var tydligt att den enskilde hade ansökt om en specifik biståndstyp redan i samtalet angavs ett senare datum som tidpunkt för ansökan – ofta i samband med det första utredningsmötet. Till följd av detta inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL upp till fyra veckor efter att ansökan hade kommit in. Som nämndens företrädare uppgav vid det avslutande mötet bör en ansökan anses vara inkommen redan i samband med det inledande samtalet när den enskilde uppger att denne vill ansöka om en viss typ av bistånd. Vid granskningen kunde jag även konstatera att nämnden i regel accepterade muntliga ansökningar. Mot denna bakgrund nöjer jag mig med att påminna nämnden om att när en enskild gör en muntlig ansökan är det viktigt att uppgifterna dokumenteras i journalen och att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inleds utan dröjsmål.

Kommunicering av utredningar

Rättsliga utgångspunkter

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

Bestämmelsen om kommunikation gäller alla beslut som aktualiseras under handläggningen av ett ärende, och kommunikationsskyldigheten omfattar allt material som har betydelse för beslutet. En myndighet kan dock låta bli att kommunicera sådant material om det är uppenbart obehövt. Det måste i dessa fall stå klart för myndigheten att åtgärden inte kan tillföra något. Om det finns en tveksamhet kring detta ska parten kommuniceras på vanligt sätt enligt huvudregeln. (Se prop. 2016/17:180 s. 157 ff.)

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

lakttagelser och uttalanden

Vid min granskning noterade jag tydliga brister i kommunikeringen av utredningar. I ett flertal ärenden kommunicerades utredningen först efter att ett beslut hade meddelats. I vissa ärenden skedde kommunikeringen till och med efter att ett avslagsbeslut hade meddelats. Som exempel på sådana ärenden kan nämnas PP, född 1976, som hade ansökt om råd- och stödsamtal, och QQ, född 1981, som hade ansökt om hjälp med bostadsanskaffning. Jag vill understryka att en förutsättning för att kommunikeringen ska fylla sin funktion är att den enskilde har möjlighet att lämna synpunkter innan ett beslut meddelas. Det är därför anmärkningsvärt att socialtjänsten i relativt många ärenden kommunicerade utredningen först efter att beslut hade meddelats. För detta förtjänar nämnden kritik.

Beslut

Rättsliga utgångspunkter

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

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

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Om parten får överklaga beslutet ska denne även underrättas om hur det går till. En sådan underrättelse ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Myndigheten bestämmer hur en underrättelse ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. (33 § FL.)

Om ett överklagande har kommit in i rätt tid ska beslutsmyndigheten – efter att rättidsprövning har skett – skyndsamt överlämna överklagandet och övriga

handlingar i ärendet till överinstansen. Om myndigheten ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet. (45 och 46 §§ FL.)

lakttagelser och uttalanden

Vid granskningen uppmärksammades att nämndens beslut framgick av olika typer av handlingar i olika ärenden. I vissa ärenden fanns ett separat beslutsmeddelande som innehöll information om dagen för beslutet och namnet på beslutsfattaren samt en motivering och en överklagandehänvisning. I andra ärenden antecknades besluten sist i beslutsunderlaget. I de flesta av dessa ärenden fanns även en annan handling benämnd ”beslut”, vilken endast innehöll information om att en utredning hade avslutats utan insats eller att en ansökan om visst bistånd hade avslagits samt dagen för beslutet och namnet på beslutsfattaren. Av journalanteckningarna kunde det inte utläsas vilken beslutshandling som skickades ut till den enskilde. I några ärenden hade – såvitt framgick av journalen – den enskilde över huvud taget inte underrättats om beslutet trots att det var fråga om avslagsbeslut.

Jag kunde vidare konstatera att ett par beslut saknade beslutsmotiveringar trots att det var fråga om avslagsbeslut samt att det förekom beslut som inte innehöll någon överklagandehänvisning. Detta är naturligtvis inte acceptabelt.

Vid det avslutande mötet kunde nämndens företrädare inte redogöra för vilken beslutshandling som skickas ut till den enskilde eller vilka rutiner som gäller för underrättelser av beslut. Med anledning av detta vill jag påminna om att det är nämnden som har det yttersta ansvaret för att det finns rutiner och att dessa följs. Det är olyckligt att det inte finns ett enhetligt arbetssätt beträffande underrättelser av beslut och att det i vissa ärenden förekommer flera olika handlingar med rubriken beslut. Detta innebär en överhängande risk för att den enskilde blir osäker på vilken av handlingarna som är nämndens definitiva ställningstagande till en ansökan om bistånd. I de ärenden där beslutet antecknas sist i utredningen finns en risk för att det brister i tydlighet för den enskilde. En sådan ordning riskerar även att försvåra den hantering som blir aktuell om ett beslut, som är en allmän handling, begärs ut. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner för att säkerställa att besluten blir tydliga för mottagarna och att beslutens innehåll motsvarar förvaltningslagens krav.

Vid min granskning av ärendena noterades vidare att samtliga överklagandehänvisningar innehöll felaktig information. I hänvisningarna angavs att den enskilde skulle skriva under sitt överklagande och att överklagandet skulle lämnas över till förvaltningsrätten endast om nämnden inte ändrar beslutet. Något underskriftkrav finns inte och nämnden ska – oavsett om den ändrar beslutet eller inte – lämna över överklagandet och övriga handlingar i ärendet till förvaltningsrätten. Jag förutsätter att nämnden skyndsamt ser över sina överklagandehänvisningar för att säkerställa att de stämmer överens med bestämmelserna i förvaltningslagen.

Hembesök

Rättsliga utgångspunkter

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

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

Det finns inte någon bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att gå in i en enskilds bostad oavsett vad syftet med detta skulle vara. Skyddet mot intrång i den enskildes bostad gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till att socialnämndens personal besöker honom eller henne i bostaden.

Hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare utan måste användas med stor försiktighet. Socialtjänsten måste i en situation där den överväger att genomföra ett hembesök noga väga det integritetsintrång som en sådan åtgärd kan innebära mot de intressen som socialtjänsten har att tillgodose. Som huvudregel ska socialtjänsten diskutera frågan om hembesök med den enskilde före hembesöket så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök tveklöst utgör. Socialtjänsten måste säkerställa att den enskilde ges de förutsättningar som han eller hon behöver för att kunna sätta sig in i och överväga konsekvenserna av att ett hembesök inte genomförs. (Se t.ex. JO 2020/21 s. 470 och mitt beslut den 9 januari 2019, dnr 4233-2017.)

För att socialtjänsten ska få göra ett hembesök krävs – som nämnts ovan – att den enskilde samtycker till det. Ett sådant samtycke måste dock vara reellt. Det får inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvungen att göra det. (Se t.ex. JO 2013/14 s. 387.)

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

lakttagelser och uttalanden

I ett ärende som gällde RR, född 1990, inledde nämnden en utredning efter att hon ansökte om behandlingshem. Under utredningen genomfördes ett hembesök hos RR. Av dokumentationen framgår inte vad syftet med hembesöket var. Inför besöket tog inte handläggare kontakt med RR utan bokade in hembesöket med hennes boendestödjare. Såvitt framgår av dokumentationen skedde alltså hembesöket både oanmält och utan att RR hade lämnat sitt samtycke. För detta förtjänar nämnden kritik.

I ett ärende som gällde SS, född 1990, inledde nämnden en utredning efter att hon ansökte om kontaktperson. Under utredningen genomfördes ett hembesök hos SS. Av dokumentationen framgår inte vad syftet med hembesöket var. Inför besöket tog inte handläggare kontakt med SS utan bokade in besöket med hennes boendestödjare. Efter att besöket hade bokats in skickade handläggaren i och för sig ett sms till SS med information om det kommande hembesöket. Enligt min mening ger dock handläggningen skäl att ifrågasätta huruvida hon fick möjlighet att lämna ett reellt samtycke till hembesöket. Nämnden förtjänar kritik även för detta hembesök.

Ärendet avslutas. En kopia av detta protokoll tillförs ärende med dnr 3232-2023.