

## **Sociala områdesnämnden väster i Jönköpings kommun kritiseras för underlåtenhet att utreda och fatta beslut med anledning av en ansökan om bistånd till kontraktsvård**

**Beslutet i korthet:** En man stod åtalad vid tingsrätten för bl.a. misshandel. I stället för fängelse var påföljden skyddstillsyn med föreskrift om en behandlingsplan, s.k. kontraktsvård, aktuell (30 kap. 9 § andra stycket 3 brottsbalken).

För att en domstol ska kunna döma till kontraktsvård måste den ha tillgång till en kvalificerad utredning om den enskildes personliga förhållanden samt om förutsättningarna för verkställigheten av en sådan påföljd. Domstolen ska därför i de fall där kontraktsvård är aktuell hämta in ett yttrande, en s.k. personutredning, från Kriminalvården. Kriminalvården ska ombesörja den utredning som behövs för yttrandet. Förslag till en behandlingsplan ska utredas och upprättas av Kriminalvården. Förslaget ska alltid utformas i samverkan med socialtjänsten. Kostnaderna för kontraktsvård fördelas mellan Kriminalvården och i regel socialtjänsten.

Tingsrätten hämtade in en personutredning från Kriminalvården. Mannen ansökte inom ramen för utredningen om bistånd till kontraktsvård hos områdesnämnden. Områdesnämnden kom dock inte, bl.a. med hänsyn till rådande personalsituation, att utreda mannens ansökan om bistånd till kontraktsvård och fattade inte heller något beslut i ärendet. Kriminalvården saknade därmed förutsättning att lämna ett förslag om en lämplig form av behandling som alternativ till fängelse till tingsrätten.

JO uttalar i beslutet att Kriminalvårdens yttrande och förslag till en behandlingsplan ligger till grund för domstolens val av påföljd för den enskilde. Domstolen kan i praktiken inte döma den enskilde till kontraktsvård om den inte har ett förslag till en behandlingsplan. Kriminalvårdens förslag till en sådan plan kan därför få en mycket stor betydelse för den enskilde.

Områdesnämndens underlåtenhet att utreda och fatta beslut med anledning av mannens ansökan om bistånd till kontraktsvård ledde till att Kriminalvården inte kunde lämna ett förslag till en behandlingsplan till domstolen. Enligt JO är detta inte acceptabelt. JO kritiserar områdesnämnden för sin underlåtenhet att utreda mannens ansökan om bistånd till kontraktsvård och fatta beslut i ärendet.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO klagade AA på Sociala områdesnämnden väster i Jönköpings kommun och uppgav bl.a. följande: Han var offentlig försvarare för

BB som var åtalad för bl.a. misshandel. Jönköpings tingsrätt förordnade att Kriminalvården, Frivården Jönköping, skulle genomföra en personutredning. Utredningen inriktades tämligen omgående mot en skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård). Personutredningen inleddes med sammanträffande mellan BB, Kriminalvården samt socialtjänstens mottagningsgrupp. Sedan skulle särskild handläggare på socialtjänstens missbrukssektion fortsätta socialtjänstens del av utredningen. Socialtjänsten meddelade Kriminalvården att socialtjänsten saknade personal och inte kunde besluta om det sökta biståndet. Enligt personutredningen saknade därför Kriminalvården förutsättningar att lämna ett förslag om en lämplig form av behandling som alternativ till fängelse till tingsrätten. Utgången i påföljdsdelen blev att tingsrätten dömde ut ett fängelsestraff. Sociala områdesnämnden har genom att inte utreda och inte fatta beslut i frågan angående bistånd allvarligt åsidosatt sina åligganden. BB har lidit men av kommunens felaktiga prioriteringar.

## Utredning

JO begärde att Sociala områdesnämnden väster i Jönköpings kommun skulle yttra sig över det som AA hade uppgett i sin anmälan. I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande:

### Handläggning av aktuellt ärende om kontraktsvård

Av journalanteckningar och information från den socialsekreterare som tog emot ärendet i Myndighetssektionens mottagning framgår följande.

Den 26 januari 2017 ringde frivårdsinspektör CC till socialsekreterare DD, Myndighetssektionens mottagning för missbruksvård, och berättade att en klient ville göra en ansökan om behandlingshemsvistelse på Valbo i Norrköping. Aktuell klient satt då häktad och utredningen skulle behöva vara klar till den 3 februari 2017.

Den 30 januari 2017 hölls ett möte på häktet där socialsekreterare från Myndighetssektionen, frivårdsinspektören och klienten närvarade. Frivårdsinspektören hade inte träffat klienten innan mötet. Inget utredningsunderlag lämnades till Myndighetssektionen från Frivården i samband med mötet eller innan dess.

Samma dag inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL efter ansökan från aktuell klient i samband med mötet på häktet.

Den 2 februari 2017 meddelade socialsekreteraren frivårdsinspektören att det inte är möjligt att lämna ärendet om kontraktsvård till en handläggare. Det innebär att en utredning inte kommer att bli klar till rättegången. Klienten hänvisas till att ansöka om vårdvistelse. I samtalet framkom att det fanns möjlighet för Frivården att få förlängd tid för handläggning till och med den 10 februari 2017.

### Förvaltningens bedömning

I aktuellt ärende har Myndighetssektionen fattat ett beslut om att en utredning ska inledas men att en fördelning till handläggare kommer att dröja då det råder brist på handläggare vilket medför att en ASI-utredning inte kommer att bli klar inför rättegång.

En plan för handläggning av ärenden med anledning av vakanser på tjänsterna på Myndighetssektionen togs fram och beslutades den 5 december 2016. Planen tar upp att under stor arbetsmängd ska det göras en prioritering av ärenden vilket medför att det kan uppstå händelser likt den nu anmälda. En handlingsplan för

handläggning av ärenden inom Myndighetssektionen krävdes då situationen för socialsekreterarna inom sektionen varit ansträngd under en längre period av olika anledningar. Det har saknats medarbetare vilket inneburit att flertalet tjänster har varit vakanta. Under sommaren/hösten 2016 var cirka hälften av samtliga tjänster tillsatta.

I praktiken har det under en längre tid varit socialtjänsten som genomfört ASI-utredningar och utredningar inför kontraktsvård efter förfrågan från kriminalvården. Socialtjänstens ansvar är egentligen att skriva ett yttrande och ta ställning till ev. kostnadsansvar efter att frivården genomfört utredningar som krävs samt funnit lämplig behandling.

Vid den aktuella tidpunkten prioriterades individer som inte hade några insatser och där situationen befarades bli så akut att de skulle riskera sin hälsa utan någon åtgärd. Efter den fördelningen fanns inte mer utrymme att hantera fler ärenden.

Att inte behandla inkomna ansökningar medför alltid en risk för ett missförhållande för den enskilde. Det aktuella ärendet gäller en ansökan om insats som ska ske tillsammans med annan myndighet vilket medför att den enskilde medborgaren har sina behov tillgodosedda ur ett perspektiv men kan vara i behov av annan form av vård och behandling. Ett aktivt val från ledningen inom verksamheten har gjorts på grund av ansträngd personalsituation och arbetsmiljö. De aktiva valen man inom ledningen gör gällande inkomna ansökningar sker alltid ur den enskildes perspektiv och risk för skada om ansökan inte behandlas så som den bör. Att systematiskt göra dessa prioriteringar är ett måste för verksamheten i situationer där det finns många vakanta handläggartjänster.

Samtliga medarbetare inom Myndighetssektionen missbruk är väl medvetna om den lagstiftning och de rutiner som finns runt de ansökningar likt den aktuella som har inkommit. Det är ett aktivt val från ledningen att göra denna prioritering utifrån handlingsplan för att säkerställa en rimlig nivå och arbetsmiljö för arbetsgruppen och därmed inte förlora fler medarbetare. När det gäller kontraktsvård är utredningstiderna för yttrande förhållandevis korta och behöver fördelas till en handläggare direkt.

*Åtgärder som här vidtagits eller planeras i verksamheten för att förhindra att liknande händelse inträffar igen*

I januari 2017 startades ett projekt, via en omorganisation, för en utökad mottagning, uppsökande verksamhet och motiverande arbete på Myndighetssektionen. Där kan den enskilde inom kort tid, oftast inom några dagar få en första träff med en mottagningssekreterare. Det underlaget som framkommer från den kontakten har underlättat bedömningen om den enskilde kan vänta på handläggare eller inte.

En Lex Sarah-rapport har upprättats den 3 februari 2017 och färdigställdes den 12 maj 2017. Myndighetssektionen har tagit till sig de förslag till åtgärder/handlingsplan som framförts i rapporten.

- Följa upp handlingsplanen och kontinuerligt arbeta med arbetsmiljön för berörda inom myndighetssektionen missbruk.
- En viktig åtgärd för att ärenden ska handläggas inom rimlig tid är att minska antalet vakanser på Myndighetssektionen. Rekrytering sker fortlöpande. Prognosen nu är att Myndighetssektionen inte kommer att ha några vakanser från och med slutet av augusti. Från och med slutet av maj är bedömningen att varje individ som behöver insatser kommer att få en handläggare inom två veckor.
- Fortsatt arbete med att "behålla" handläggare inom Myndighetssektionen så att rutiner och kompetens finns i gruppen.
- Att fortsätta rapportera in liknande ärenden som lex Sarah-händelser för att övergripande se om det blir ett systematiskt förhållningssätt mot ett

ökat inflöde av ansökningar kontra arbetsbelastning mot antal socialsekreterare.

- Vid flertalet inrapporterade händelser av liknande slag och ett systematiskt förhållningssätt uppmärksammas kommer en anmälan till IVO att övervägas.

Personalsituationen har nu tydligt förbättrats och är nu en helt annan än den var när det nu aktuella ärendet aktualiserades. I nuläget hade ärendet inte bortprioriterats även om handläggningstiden hade varit för kort och underlaget från Frivården bristfälligt.

Myndighetssektionen anser dock att det optimala är att Frivården kontaktar socialsekreterare på mottagningen eller den som är socialsekreterare om det gäller en klient med ett pågående ärende hos Myndighetssektionen så snart det är möjligt. Om det är en känd klient så bör Myndighetssektionen ges möjlighet till en handläggningstid på minst två veckor och minst tre veckor om det är en tidigare okänd klient.

Om den enskilde har ett aktuellt ärende hos Myndighetssektionen kan man vara behjälplig med kartläggning av en aktuell behovsbild. Om den enskilde inte är aktuell på Myndighetssektionen ska Frivården kartlägga den enskildes behov. Därefter ska Myndighetssektionen få ett underlag om den enskildes behov och förutsättningar för vård (t.ex. tidsaspekter, vårdinriktning).

Underlaget från Frivårdens kartläggning och en träff med den enskilde ska tillsammans vara tillräckligt för att Myndighetssektionen ska kunna yttra sig. Frivårdens kartläggning ska helst ske via ASI-intervju.

Mot bakgrund av ovan hölls ett möte med Kriminalvården den 20 mars 2017 för att diskutera gemensamma rutiner och klargöra fördelning av ansvar mellan socialtjänsten och frivården vid utredning, vårdplanering och genomförande av insatser. Ett möte för att börja det arbetet är planerat till hösten 2017.

#### **Sammanfattningsvis**

Sammanfattningsvis är socialtjänsten fullt medvetna om sitt ansvar för att medverka till utredningar i samband med kontraktsvård. I det aktuella fallet har handläggningstiden för socialtjänsten varit så kort att det inte kan anses skäligt att socialtjänsten ska kunna fullfölja sitt ansvar. Detta förstärks av att Frivården inte lämnat någon utredning som underlag för socialtjänsten. Det gäller också oberoende av hur personalsituationen har varit när det gäller socialtjänstens handläggare.

AA kommenterade remissvaret.

JO hämtade in Kriminalvårdens, Frivården Jönköpings, yttrande enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål m.m. som gavs in till Jönköpings tingsrätt den 10 februari 2017 och Jönköpings tingsrätts dom den 21 februari 2017 i mål B 202-17.

#### **Bedömning**

##### *Rättslig reglering*

En domstol får döma till skyddstillsyn för ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter (28 kap. 1 § brottsbalken, BrB). Som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse kan domstolen beakta bl.a. om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig

behandling som enligt för honom eller henne uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten, s.k. kontraktsvård (30 kap. 9 § andra stycket 3 BrB). Kontraktsvård, som alltså är ett alternativ till fängelse, regleras i 28 kap. 6 a § BrB. I bestämmelsen anges att om den planerade behandlingen är av avgörande betydelse för att döma till skyddstillsyn ska domstolen i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd. Domstolen ska också i domen meddela föreskrift om den behandlingsplan som den dömde har åtagit sig att följa.

För att domstolen ska kunna döma till kontraktsvård måste den ha tillgång till en kvalificerad utredning om den enskildes personliga förhållanden samt om förutsättningarna för verkställigheten av en sådan skyddstillsyn. Domstolen ska därför i de fall där kontraktsvård är aktuell hämta in ett yttrande, en s.k. personutredning, från Kriminalvården (1 § lagen [1991:2041] om särskild personutredning i brottmål, m.m.). Kriminalvården ska ombesörja den utredning som behövs för yttrandet (3 § samma lag). Förslag till en behandlingsplan enligt 28 kap. 6 a § BrB ska utredas och upprättas av Kriminalvården genom det frivårdskontor inom vars verksamhetsområde den misstänkte är bosatt eller annars uppehåller sig. Förslaget ska alltid utformas i samverkan med socialtjänsten. Det ska innehålla en utredning om den misstänktes missbruk och andra förhållanden av betydelse för behovet av vård eller annan behandling. Förslaget ska fogas till yttrandet som bilaga (6 § förordning [1992:289] om särskild personutredning i brottmål, m.m.).

Kostnaderna för kontraktsvård fördelas mellan Kriminalvården och i regel socialtjänsten. Kriminalvårdens kostnadsansvar sträcker sig fram till det datum då villkorlig frigivning skulle ha skett om fängelse hade valts som påföljd. Efter datumet för tänkt villkorlig frigivning övertar socialtjänsten kostnadsansvaret (prop. 1986/87:106 s. 94). Kriminalvårdens förslag till en behandlingsplan ska innehålla en s.k. ansvarsförbindelse från socialtjänsten där den åtar sig kostnadsansvaret för kontraktsvården efter nyss nämnd tidpunkt.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på något annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). Av dessa bestämmelser följer att när socialnämnden får en ansökan om bistånd till kontraktsvård är den skyldig att genomföra en utredning med skyndsamhet, särskilt i de fall där den enskilde är häktad, och att fatta ett beslut som den enskilde kan överklaga.

#### *Sociala områdesnämndens handläggning av ansökan om bistånd till kontraktsvård i det aktuella fallet*

Av utredningen framgår att Kriminalvården den 26 januari 2017 tog kontakt med områdesnämnden inom ramen för personutredningen som skulle ges in till tingsrätten senast den 3 februari 2017. Ett möte mellan Kriminalvården,

områdesnämnden och BB hölls den 30 januari 2017, vid vilket BB ansökte om bistånd till kontraktsvård hos nämnden. Områdesnämnden inledde samma dag en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL med anledning av BB:s ansökan. Den 2 februari 2017 meddelade områdesnämnden Kriminalvården att den då inte hade möjlighet att lämna ärendet om kontraktsvård till en handläggare och att en utredning inte skulle bli klar till rättegången i tingsrätten. I samband med detta upplyste Kriminalvården områdesnämnden om att Kriminalvården hade en möjlighet att få anstånd med sitt yttrande till tingsrätten till och med den 10 februari 2017. Områdesnämnden kom alltså aldrig att utreda BB:s ansökan om bistånd till kontraktsvård. Av Kriminalvårdens yttrande till tingsrätten framgår att Kriminalvården, p.g.a. att områdesnämnden inte beslutade om det sökta biståndet, saknade förutsättning att komma in med ett förslag om en lämplig form av behandling som alternativ till fängelse även om det fanns ett behov av behandling och förutsättningar i övrigt för en annan påföljd än fängelse kunde anses vara uppfyllda.

Områdesnämnden har i sitt remissyttrande bl.a. förklarat sin underlåtenhet att utreda BB:s ansökan om bistånd till kontraktsvård med att det vid den aktuella tidpunkten rådde personalbrist, att det var fråga om en kort tidsfrist och att den aktuella typen av ärenden då inte kunde prioriteras.

Tidsfristen för kontraktsvårdsutredningar är ofta mycket kort, särskilt i de fall där den enskilde är häktad. Jag har därför en förståelse för att det i en del fall är svårt för socialnämnden att hinna genomföra en utredning i tid. Socialnämnden har dock alltid en möjlighet att begära anstånd med att ge in sin utredning och det framgår av utredningen att nämnden i det aktuella fallet informerats om att anstånd till den 10 februari 2017 kunde ges. Nämnden har inte särskilt kommenterat detta förhållande i sitt remissvar. Personalbrist kan enligt min mening aldrig utgöra ett godtagbart skäl för att underlåta att fullgöra de uppgifter som nämnden har ansvar för.

Kriminalvårdens yttrande och förslag till en behandlingsplan ligger till grund för domstolens val av påföljd för den enskilde. Domstolen kan i praktiken inte döma den enskilde till kontraktsvård om den inte har ett förslag till en behandlingsplan. Kriminalvårdens förslag till en behandlingsplan kan därför få en mycket stor betydelse för den enskilde.

Områdesnämndens underlåtenhet att utreda och fatta beslut med anledning av BB:s ansökan om bistånd till kontraktsvård ledde till att Kriminalvården inte kunde lämna förslag till en behandlingsplan till domstolen. Detta är självklart inte acceptabelt. Jag är kritisk till områdesnämndens underlåtenhet att utreda och fatta beslut i ärendet.

Av remissyttrandet framgår att områdesnämnden är medveten om att handläggningen har brustit och att åtgärder har vidtagits för att undvika att hamna i en liknande situation igen. Det finns därför inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.