

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Kritik mot en länsstyrelses handläggning av ett tillsynsärende enligt socialtjänstlagen avseende såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet

1 Anmälan

I ett beslut den 14 april 2009 riktade Länsstyrelsen i Kalmar län allvarlig kritik mot socialtjänsten i Emmaboda kommun. Kritiken avsåg brister i bemötandet av enskilda och avsaknaden av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun.

I en anmälan, som kom in till JO den 20 augusti 2009, framförde AA, som är förbundsjurist vid Akademikerförbundet SSR, klagomål mot Länsstyrelsens i Kalmar län handläggning av tillsynsärendet i den del som rörde brister i bemötandet av enskilda. I anmälan anfördes bl.a. att länsstyrelsen inför beslutet i tillsynsärendet inte hade inhämtat upplysningar från den berörda tjänstemannen och inte heller i övrigt utrett ärendet på lämpligt sätt.

2 Utredning

2.1 Utredningsåtgärder m.m.

AA fogade till sin anmälan till JO vissa handlingar ur länsstyrelsens akt i tillsynsärendet, dels den anmälan som kom in till länsstyrelsen i november 2008, dels länsstyrelsens remiss till Socialnämnden i Emmaboda kommun, dels nämndens remissvar och dels länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet den 14 april 2009.

Enligt anmälan till länsstyrelsen hade det förekommit brister i bemötandet av s.k. brukare och anhöriga inom socialpsykiatri i Emmaboda kommun. Därvid beskrevs tre ”händelser”, bl.a. en händelse som i detta beslut kallas för ”händelse 1”.

Efter genomgång av AA:s anmälan hos JO anmodades Länsstyrelsen i Kalmar län att inkomma med yttrande över vad AA hade anfört.

Länsstyrelsen kom in med ett remissvar som hade beslutats av länsrådet BB.

JO begärde i en förnyad remiss att länsstyrelsen skulle komma in med kompletterande upplysningar. JO:s begäran om komplettering gällde om länsstyrelsens kritik för bemötandet avsåg någon annan händelse än den som kallades för ”händelse 1” och, om så var fallet, vilken eller vilka händelser.

BB kom in med ett kompletterande remissvar.

AA fick del av länsstyrelsens båda remissvar och kom in med ett yttrande.

2.2 Länsstyrelsens tillsynsärende

2.2.1 Anmälan till länsstyrelsen (i den del som rörde ”händelse 1”)

En av mina klienters mamma ringer mig i april månad i år. Mamman är ledsen på sin dotters vägnar. Dottern känner stort stöd och förtroende för mig. I samband med en omprövning av ett biståndsbeslut har mamman haft kontakt med min chef, enhetschefen.

Mamman tog nyligen kontakt med mig och berättade om sin dotters ärende som blivit fördröjt och bortglömt hos enhetschefen. Jag upplever t.o.m. att enhetschefen med vilja undanhållit mig uppgifter för att jag skulle kunna utföra mitt arbete för vår klient. Mamman beskriver kontakten med enhetschefen som ett oerhört otrevligt bemötande. Mamman uppfattar frågor och påståenden från enhetschefen som synnerligen nedsättande. Enhetschefen skulle heller inte ha velat lyssna till klientens önskemål och synpunkter. Mamman uppfattade enhetschefen som maktlysten och motarbetande. Enhetschefen hade påstått att klientens familj var ute ”efter billig arbetskraft på kommunens bekostnad. Man (klienten) skulle inte heller komma med önskemål om att utnyttja kommunens försäkring”.

Då jag inte kontaktats av min chef i det bortglömda ärendet så tar jag kontakt med chefen omedelbart efter mammans samtal med mig. Min chef är mycket irriterad efter att ha samtalat med mamman. Jag förstår att chefens handläggning av klientens bortglömda ärende inte har någon hög prioritet då chefen inför mig fäller kommentaren: ”Dom skall jävla få vänta! Det skall ta minst en månad!”

2.2.2 Länsstyrelsens remiss till Socialnämnden i Emmaboda kommun (omnämnda bilagor har här utelämnats)

Bakgrund

Länsstyrelsen fick i november 2008 mottaga en anmälan angående brister i bemötandet avseende en chef inom socialpsykiatri i Emmaboda kommun gentemot klienter/brukare. Anmälaren hade dels varit närvarande vid en händelse vilken numera är polisanmäld som ett eventuellt brott mot sekretesslagstiftningen, och dels hört brukare berätta om olika händelser. Anmälaren har dokumenterat vad hon hört och fått berättat för sig och denna dokumentation överlämnades enligt uppgift till socialförvaltningen i april 2008. Någon åtgärd efter detta har anmälaren inte märkt av, varför skrivelsen i november 2008 lämnades till länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet över socialtjänsten i länet. Anmälan bifogas.

Länsstyrelsen har, efter det anmälan inkommit, samtalat med socialchefen, anmälaren samt två brukare rörande olika händelser. Dokumentation efter samtal med brukarna bifogas. Socialchefen har meddelat länsstyrelsen att polisanmälan skett den 9 december 2008 avseende det eventuella sekretessbrottet, varför den delen av anmälan lämnas utanför denna remiss.

Frågeställningar

Socialnämnden anmodas att senast den 16 februari 2009 inkomma med beskrivning av:

1. Vilka åtgärder (inkl dokumentation) har nämnden vidtagit efter det att den nu aktuella anmälan inkom till kommunen?
2. Vilken policy har nämnden vad gäller inkomna anmälningar som rör klagomål på verksamhetens kvalitet inkl. bemötandefrågor?
3. Hur arbetar nämnden med kvalitetsfrågor, inkl. bemötandefrågor?
4. Har personalen fått tillgång till utbildning/fortbildning i bemötandefrågor/etik under de senaste 2 åren?

2.2.3 Socialnämndens remissvar (såvitt avser länsstyrelsens fråga 1)

Socialnämnden har (20080410) fått rapport om den inträffade händelsen nr 1.

Denna händelse har åtgärdats av socialchef 20080317 och av enhetschef 20080320 enligt socialförvaltningens rutiner. Alla klagomål dokumenteras i verksamhets-systemet Procapita och Socialnämnden får en rapport en gång per år. Under året får SN presidium rapport över de händelser som har inträffat. Händelse 2. Händelsen är polisanmäld den 9 december 2008. Händelse 3. SN har ingen kännedom om vilken person det gäller, anmälaren har inte angivit något namn och någon enskild person har inte framfört något klagomål.

2.2.4 Länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet den 14 april 2009

Beslut

Länsstyrelsen uttalar allvarlig kritik för avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun.

Länsstyrelsen uttalar allvarlig kritik för brister i bemötandet.

Återredovisning till länsstyrelsen av åtgärder med anledning av detta beslut skall ske samtidigt som redovisning efter beslut 701-11768-08.

Bakgrund

Länsstyrelsen mottog i november 2008 en anmälan rörande brister i bemötandet (tre händelser) gentemot brukare och anhöriga från en chef inom socialpsykiatri i Emmaboda kommun. Anmälaren, som är anställd i Emmaboda kommun, har dokumenterat både vad hon själv hört och sådant brukare/anhöriga berättat för henne om vad de upplevt. Anmälaren överlämnade dokumentationen till socialchefen i Emmaboda i april 2008. När anmälaren inte märkt av någon åtgärd anmäldes händelserna till länsstyrelsen i november 2008.

En av händelserna, där anmälaren själv närvarat, polisanmäldes av socialchefen i december 2008 som ett eventuellt sekretessbrott. Eftersom polisutredning pågår lämnas den händelsen utanför detta tillsynsärende.

Redovisning av tillsynen

Länsstyrelsen har, efter anmälan inkommit, samtalat med socialchefen, anmälaren samt två brukare i Emmaboda kommun. Socialnämnden har även besvarat en remiss från länsstyrelsen angående händelserna och vilka åtgärder kommunen vidtagit.

Socialnämnden skriver i sitt remissvar att alla som möter deras personal ska känna sig respekterade och få ett korrekt bemötande. Ansvarig enhetschef ska ha en personlig kontakt med den det berör, ge en återkoppling och framföra en ursäkt. Socialnämnden anger vidare att klagomål alltid skall dokumenteras och nämnden får en rapport varje månad över de händelser som har inträffat.

I det nu aktuella ärendet har enhetschefen bett en anhörig om ursäkt, enligt socialtjänstens egen dokumentation.

Övergripande arbetar socialnämnden med att ta fram ett kvalitetssystem enligt SOSFS 2006:11 och i detta ingår att arbeta med bemötandefrågor. Socialnämnden har nu beslutat att all personal inom socialförvaltningen ska erbjudas utbildning i bemötandefrågor/etik under 2009.

Länsstyrelsens bedömning

Enligt 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (SoL) skall socialnämnden verka för att människor som av psykiska, fysiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och få leva som andra.

I förvaltningslagen (1986:223) anges i 7 § att ett ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt.

Alla insatser inom socialtjänsten skall, enligt 3 kap. 3 § SoL, vara av god kvalitet. I föreskriften SOSFS 2006:11 förtydligas vad som avses med god kvalitet och Socialnämndens uppgift i detta sammanhang: nämnden skall inrätta ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete och detta skall bl.a. säkerställa att det finns system för hur fel och brister i verksamheten identifieras, dokumenteras, analyseras och åtgärdas samt hur vidtagna åtgärder följs upp.

I samband med länsstyrelsens tillsyn i Emmaboda hösten 2008 framkom att ett sådant aktivt kvalitetssystem saknas i Emmaboda kommun, vilket resulterade i att länsstyrelsen i sitt beslut uttalade allvarlig kritik mot Socialnämnden (dnr 701-11768-08). Nämnden uppger att man arbetar för att ta fram ett kvalitetssystem. Föreskriften har nu gällt ett antal år, varför länsstyrelsen ser allvarligt på att ett kvalitetssystem fortfarande inte fullt ut finns och är verksamt inom socialtjänsten i Emmaboda.

Det är mycket viktigt, enligt länsstyrelsens bedömning, att personer med psykiska funktionshinder behandlas respektfullt och att socialtjänstens personal har kunskap och insikt i vad ett psykiskt funktionshinder kan innebära för den enskilde och dennes närstående. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att en god relation etableras, enligt länsstyrelsens bedömning. I detta ärende har en av de berörda, en anhörig, själv ringt upp socialchefen och framfört klagomål, varefter enhetschefen har framfört sin ursäkt. Socialnämnden måste dock alltid beakta att inte alla brukare och anhöriga har kraften att ringa upp socialchefen och klaga på en personal som man kanske är beroende av.

Enligt länsstyrelsens bedömning är det en mycket viktig ledningsfråga att arbeta för ett gott bemötande och reagera snabbt och kraftfullt när så inte sker.

2.3 Utdrag ur AA:s anmälan till JO

Den 14 april 2009 meddelade Länsstyrelsen i Kalmar län beslut i ärende nr 701-12308-08, rubricerat som "Tillsynsärende angående brister i bemötandet". I beslutet uttalar länsstyrelsen allvarlig kritik dels för avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem inom socialtjänsten i Emmaboda kommun, dels för brister i bemötandet. Denna anmälan avser endast den andra punkten – de påstådda bristerna i bemötandet.

Ärendet har sin upprinnelse i en inflammerad arbetsmiljökonflikt på enhetschefen CCs arbetsplats med bakgrund i olika uppfattningar om hur arbetet ska bedrivas. Anmälan till länsstyrelsen har gjorts av en underställd medarbetare inom verksamheten, sedan hon inte fått gehör hos socialchefen för att CC skulle ha begått något fel eller uppträtt olämpligt. Medarbetaren har, såsom anges i länsstyrelsens beslut, dokumenterat "både vad hon själv hört och sådant brukare/anhöriga berättat för henne om vad de upplevt".

Anmälan avsåg tre "händelser". En av händelserna gällde påstått sekretessbrott. Den polisanmäldes av socialchefen i Emmaboda kommun efter påtryckningar från länsstyrelsen. Polisanmälan avskrevs. Ytterligare en händelse saknade uppgift om vem den avsåg och kunde därför inte utredas. Länsstyrelsens beslut grundar sig därför på en enda händelse, ett klagomål från en anhörig som framförts till socialchefen och som dokumenterats i kommunens klagomålsregister. Av dokumentationen framgår följande.

I samband med en förfrågan rörande bistånd har en klient inte fått det besked hon önskat och hennes mamma har ringt till socialchefen och klagat. CC kontaktade då modern. Under samtalet framkom att det skett en missuppfattning om det var CC

eller dottern som skulle ta nästa kontakt. CC hade utgått från att det var dottern som skulle ta kontakt.

I kommunens dokumentation av klagomålet anges följande: ”Min uppfattning var att de skulle kontakta mig som handläggare när de funderat klart på hur deras önskan var för framtiden. Ber om ursäkt för det inträffade tar på mig felet.” Länsstyrelsens beslut att utdela ”allvarlig kritik för brister i bemötandet” grundar sig enligt beslutsmotiveringen på denna anteckning nämligen att ”enhetschefen bett en anhörig om ursäkt, enligt socialtjänstens egen dokumentation”.

Det framstår enligt förbundets uppfattning som orimligt att ett missförstånd om vem som ska ta kontakt i ett ärende ska föranleda allvarlig kritik för brister i bemötandet. Inte på något stadium av länsstyrelsens utredning har CC beretts tillfälle att bemöta de allvarliga anklagelserna om brister i bemötandet.

Förbundet hemställer att JO granskar ärendet och belyser följande frågeställningar.

En myndighet ska enligt grundlagen iaktta saklighet och opartiskhet i sin förvaltning. En grundläggande rättssäkerhetsprincip är att ingen ska dömas ohörd. Anser JO att utredningen av anmälan mot CC uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet.

Är det lämpligt att en länsstyrelse i ett tillsynsärende på eget initiativ kontakter brukare som inte omfattas av anmälan för att fråga om en viss befattningshavare sköter sig?

Är länsstyrelsens uppfattning riktig att CC inte har någon rätt att få bemöta anklagelserna mot henne? Om så är fallet – anser JO att lagstiftningen bör ändras?

2.4 Länsstyrelsens yttrande till JO

Yttrande

Länsstyrelsen har enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för. Detta innebär att länsstyrelsen ska följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen, informera och ge råd till allmänheten samt i övrigt se till att socialnämnderna fullgör sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

I 1 kap. 3 § SoL anges att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och i 2 kap. 4 § SoL att kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den nämnd som kommunfullmäktige bestämmer, vanligen är detta socialnämnden.

Ovanstående innebär att länsstyrelsens tillsyn enligt socialtjänstlagen handlar om socialnämndens ansvar och uppgifter. Socialnämnden i sin tur ansvarar för verksamheten inom socialtjänsten i sin kommun, att lagar och författningar efterlevs och samtliga personalfrågor. Personalen arbetar på uppdrag av socialnämnden och ansvarar inför nämnden.

Allmänheten, vilket kan vara brukare och anhöriga eller någon annan person, kan vända sig till länsstyrelsen och få råd eller för att klaga på socialnämndens verksamhet. En anställd kan också vända sig till länsstyrelsen om man anser att verksamheten har brister. Länsstyrelsen kan själv ta initiativ till att genomföra tillsyn i en kommun och kan även besluta att öppna ett s.k. tillsynsärende efter klagomål till länsstyrelsen. Efter genomförd utredning och bedömning fattar länsstyrelsen beslut, t.ex. om kritik mot en kommun, i ett tillsynsärende. Länsstyrelsen är ingen domstol och beslut i tillsynsärenden är inga domar och kan heller inte överklagas. Länsstyrelsens föreläggande, med krav på åtgärder inom om en viss tid, kan däremot överklagas.

Socialtjänstlagen innehåller grundläggande värderingar och principer för socialnämndernas verksamhet, vilket anges i 1 kap. 1 § SoL, den s.k. portalparagrafen. I portalparagrafen slås fast att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet och att socialtjänstens arbete och utformning av insatser ska utgå från den enskildes behov och

livssituation. Socialnämnderna skall enligt 5 kap. 7 § SoL verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Psykiatrireformen (SOU 1992/93:73), som beslutades av riksdagen 1994 och genomfördes 1995, präglas av ett klient-, brukar- och familjeperspektiv, vilket innebär att det är de faktiska behoven hos brukaren som ska tillgodoses och reformen syftade också till att ge de psykiskt funktionshindrade en plats i samhället.

Socialtjänstens insatser skall, enligt 3 kap. 3 § SoL, vara av god kvalitet. Att brukare och anhöriga känner sig respekterade är en mycket viktig del av begreppet god kvalitet, enligt länsstyrelsens bedömning.

I beslut 2008-03-18 dnr 1898-2007 uttalar JO i sin bedömning att ett ärende som avser tillsyn enligt 13 kap. 2 § socialtjänstlagen inte innefattar myndighetsutövning mot någon enskild och därmed är inte 17 § förvaltningslagen om kommunikering tillämplig. JO skriver vidare att det inte finns någon författningsbestämmelse som ålägger en länsstyrelse att inleda en tillsynsutredning och en länsstyrelse har mot den bakgrunden en betydande frihet att bestämma om och hur en granskning ska utföras med anledning av anförda klagomål. Huruvida en tillsynsutredning ska inledas eller inte bygger därför ytterst på en bedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet, skriver JO.

Under utredningsfasen i ett tillsynsärende som rör socialtjänsten skickar länsstyrelsen vanligen en remiss till socialnämnden, som part i ärendet, i den kommun som utredningen berör (i detta ärende Emmaboda) och tar i övrigt de kontakter man bedömer krävs för att utreda ärendet. Socialnämnden avgör själv innehållet i sitt remissvar; vilka fakta och omständigheter som ska ingå i svaret till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i tillsynsärendet skickas också till den som är part, i detta ärende Socialnämnden i Emmaboda kommun. Ofta skickas även en kopia på beslutet för kännedom till anmälaren. Beslutet är en allmän handling som den som vill kan begära att få del av. Innan en allmän handling lämnas ut görs en sekretessprövning.

I det nu aktuella ärendet (dnr 701-12308-08) fick länsstyrelsen i november 2008 en anmälan från en anställd rörande tre händelser inom socialtjänstens verksamhet för personer med psykiska funktionshinder i Emmaboda kommun. Anmälan var även lämnad till socialchefen i april 2008, drygt sex månader tidigare. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att man skulle öppna ett tillsynsärende enligt 13 kap. 2 § SoL och skickade en remiss till socialnämnden i Emmaboda. Remissen innebar en anmodan att besvara fyra frågor (en fråga specifikt som rörde detta ärende och tre övergripande frågor ang. nämndens kvalitetsarbete) samt begäran om att skicka med den dokumentation som fanns.

I början på december månad 2008 genomförde länsstyrelsen en sedan tidigare planerad övergripande verksamhetstillsyn i Emmaboda kommun avseende socialtjänstens stöd till personer med psykiska funktionsnedsättningar (dnr 701-11768-08). I samband med den tillsynen samtalade länsstyrelsen även med brukare och där framkom synpunkter och klagomål på ledningens/enhetschefens sätt att bemöta brukare, vilket också omnämns i beslutet. Eftersom det fanns ett annat öppet ärende som rörde bemötandefrågor (det nu aktuella) valde länsstyrelsen att inte djupare gå in på bemötandefrågorna i beslutet avseende verksamhetstillsynen, utan valde att samla dessa i det nu aktuella ärendet.

I kommunens remissvar i det nu aktuella ärendet avseende medsänd dokumentation, framgår att en anhörig ringt socialchefen och framfört klagomål över att enhetschefen CC haft ett dåligt bemötande. Den anhörige hade frågat enhetschefen om en försäkring och fått ett otrevligt svar tillbaka om vem som bestämde osv. och att det inte fanns tid på flera veckor att göra en utredning. Enligt dokumentationen ringde enhetschefen 12 dagar senare upp den anhörige och ber om ursäkt för att hon missförstått vem som skulle ringa upp vem och för att den anhörige fått en felaktig information från en annan anställd angående en försäkring.

I samband med länsstyrelsens utredning av ärendet tog en person kontakt med länsstyrelsen per telefon för att berätta sådant personen själv upplevt som brister i

bemötandet. Länsstyrelsen tog därefter själv kontakt med ytterligare en person i Emmaboda, vilket av flera skäl bedömdes som adekvat i utredningsfasen. De personer som på detta sätt intervjuades var mycket angelägna om att deras identitet inte på något sätt fick röjas. Emmaboda är en liten kommun och målgruppen i detta sammanhang rör inte fler än cirka 25–30 personer, varför det kan vara tämligen enkelt att ”förstå” vem som avses, trots att personens namn inte anges. De intervjuade sa sig dock vilja berätta för att få en förändring till stånd, men det var mycket viktigt för dem att man använde deras berättelser med sådan försiktighet att identiteten inte röjdes.

I tillsynsärenden som rör klagomål om brister i bemötandet från personal som brukare är beroende av, är det en grannliga men viktig uppgift att utreda vad som hänt och samtidigt skydda uppgiftslämnarens identitet. Länsstyrelsen är i detta ärende av ovanstående skäl förhindrad att närmare gå in på om eller på vilket sätt de intervjuade berördes av den ursprungliga anmälan.

Detta tillsynsärende är inte en utredning mot någon enskild person utan tillsyn av socialnämndens verksamhet i Emmaboda kommun, varför enskilda anställda inte är part i ärendet. Länsstyrelsen har utifrån en anmälan ställt ett antal frågor till socialnämnden, begärt in befintlig dokumentation, intervjuat brukare samt därutöver fått motta synpunkter från brukare vid en tidigare verksamhetstillsyn. Utifrån detta fanns det sammantaget, enligt länsstyrelsens bedömning, fog för att uttala allvarlig kritik mot Socialnämnden i Emmaboda kommun både avseende avsaknad av ett fungerande kvalitetssystem och för brister i bemötandet. Enligt länsstyrelsens bedömning är det en synnerligen viktig kvalitetsaspekt att brukare och anhöriga till personer med psykiska funktionsnedsättningar upplever att de blir respektfullt och korrekt bemötta i sina kontakter med socialtjänsten samt tas på allvar när man framför klagomål på verksamheten.

2.5 Länsstyrelsens kompletterande remissvar

Bakgrund

JO har i skrivelse 2009-12-10 hemställt att Länsstyrelsen i Kalmar län ska komplettera tidigare insänt remissvar angående vad som avsågs när länsstyrelsen uttalade allvarlig kritik till socialnämnden i Emmaboda för brister i bemötandet i ärende med dnr 701-12308-08.

Kompletterande upplysningar

Vid verksamhetstillsyn i Emmaboda kommun i december 2008 (dnr 701-11768-08) framförde brukare inom den s.k. socialpsykiatri i Emmaboda kommun synpunkter på bemötandet från en ansvarig chef. Eftersom länsstyrelsen strax innan den tillsynen fått en skrivelse från en anställd i Emmaboda kommun och därmed hade ett öppet ärende rörande bemötandefrågor (701-12308-08), omnämndes brukarnas synpunkter endast helt kort i länsstyrelsens redovisning av verksamhetstillsynen, men utan att bedöma frågeställningen.

Avsikten var att frågor som rörde bemötande inom socialpsykiatri i Emmaboda, både på individ- och strukturnivå, skulle tas upp i det nu aktuella ärendet (701-12308-08).

Skälen till att länsstyrelsen valde att öppna ett specifikt ärende enbart för bemötandefrågan var att bemötandet är en väsentlig kvalitetsfråga inom det socialtjänstområde som arbetar för och med personer som har en psykisk funktionsnedsättning och att det fanns tecken på att detta var ett problemområde i Emmaboda. Länsstyrelsens ambition var att genom tillsynsärendet lyfta fram bemötandefrågan specifikt för att på så sätt belysa vikten av ett aktivt kvalitetsarbete enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (SoL) och SOSFS 2006:11 inom socialpsykiatri i Emmaboda kommun.

Under handläggningen av det nu aktuella ärendet kontaktades länsstyrelsen av en brukare och länsstyrelsen tog därefter på eget initiativ kontakt med ytterligare en brukare, vilka båda gav exempel på brister i bemötandet. Som exempel kan anges att

en grupp brukare blivit utskällda på ett möte. Se dokumentation som bifogades tidigare insänt remissvar.

Vid länsstyrelsens verksamhetstillsyn framkom att socialnämnden saknade mål för verksamheten socialpsykiatri och att man även saknade ett av socialnämnden antaget ledningssystem för kvalitet. Enligt Socialstyrelsens handbok till SOSFS 2006:11 "God kvalitet inom socialtjänsten" anges under 4 kap. 4 § att kvalitetssystemet skall säkerställa att det finns rutiner för att samla in och använda synpunkter och klagomål från enskilda samt från t.ex. myndigheter och organisationer för att förebygga fel och brister, utveckla verksamheten och identifiera nya och ej tillgodosedda behov. I handboken anges också att brukare och närstående är i en beroendeställning som gör att de ibland inte vågar eller vill ta upp synpunkter med den eller de som utför socialtjänstens insatser. Vidare anges att det är socialnämndens ansvar att verka för ett klimat där synpunkter och klagomål ses som en tillgång i förbättringsarbetet.

Socialnämnden i Emmaboda har efter länsstyrelsens tillsynsbeslut fattat beslut (2009-06-09) om vilka rutiner som gäller utifrån SOSFS 2006:11.

Den information länsstyrelsen fick del av, både vid verksamhetstillsynen i december 2008, genom anmälan till länsstyrelsen och i samtalen med brukare med anledning av anmälan, skulle kunna tyda på att bemötandefrågor var ett problemområde. Utifrån detta valde länsstyrelsen att i tillsynsärendet endast ta upp den skriftliga anmälan från en anställd. Skälet till detta var, som anges ovan, att frågan var mycket känslig för brukarna och länsstyrelsens ambition var att genom tillsynen påskynda kvalitetsutvecklingen i Emmaboda avseende bemötandefrågorna inom den s.k. socialpsykiatrin. Den allvarliga kritik som framfördes till socialnämnden i Emmaboda avseende brister i bemötandet, avsåg därmed det som benämns händelse nr 1 i socialnämndens yttrande till länsstyrelsen.

I ett beslut den 8 december 2010 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

3 Bedömning

Vid tiden för den aktuella anmälan till Länsstyrelsen i Kalmar län, november 2008, utövade länsstyrelserna tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarade för. Efter en ändring i 13 kap. 2 § socialtjänstlagen är det från den 1 januari 2010 Socialstyrelsen som utövar denna tillsyn över socialtjänsten i landets kommuner.

I ett beslut den 14 april 2009 uttalade länsstyrelsen allvarlig kritik mot socialtjänsten i Emmaboda kommun avseende bl.a. brister i bemötandet av enskilda. Länsstyrelsen har i sitt kompletterande yttrande till JO förtydligat att beslutet i denna del grundade sig på en av tre påstådda händelser (den första) som beskrevs i en anmälan till länsstyrelsen i november 2008.

Länsstyrelsernas tillsyn var som regel inriktad på socialnämndens verksamhet men kunde givetvis också beröra förvaltningens ledning liksom enskilda tjänstemäns agerande i olika konkreta situationer. Oavsett tillsynens inriktning måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda.

För att ett tillsynsärende ska utmynna i kritik måste det faktiska händelseförlopp som bildar underlag för beslutet vara klarlagt på ett betryggande sätt. Avser ärendet påståenden om en enskild befattningshavares tillkortakommanden, måste naturligtvis denne ges tillfälle att bemöta eller kommentera vad som anförts mot honom eller henne. Avslutas ärendet med kritik måste skälen för beslutet redovisas på ett så klart och tydligt sätt att den granskade myndigheten ges besked om hur de påtalade bristerna ska kunna avhjälpas och hur en upprepning ska kunna förhindras

– vilket ju ytterst är själva meningen med tillsynsverksamheten. Jag kan inte finna annat än att länsstyrelsen i det aktuella ärendet brustit i samtliga dessa avseenden.

Det är viktigt att en företrädare för socialtjänsten bemöter en enskild på ett korrekt sätt. Jag har givetvis inte någon erinran mot att länsstyrelsen ansåg att det fanns skäl att undersöka om det i det aktuella fallet hade förekommit några brister i bemötandet. En granskning av en anmälan om sådana brister förutsätter emellertid, som nyss påpekats, att de faktiska omständigheterna klarläggs.

I det aktuella tillsynsärendet anmodade länsstyrelsen socialnämnden att inkomma med beskrivning av vilka åtgärder nämnden vidtagit med anledning av anmälan om brister i bemötandet. Länsstyrelsens remisskrivelse innehöll således inte någon begäran om upplysningar eller utredning rörande ”händelse 1”, och inte heller efterfrågades nämndens syn på frågan om det verkligen hade förekommit brister i bemötandet av enskilda. I sitt remissvar berörde nämnden inte heller vad som inträffat på annat sätt än att man redogjorde för de åtgärder som vidtagits efter det att man i april 2008 fått rapport om den aktuella händelsen. Det för en granskning av saken nödvändiga underlaget har således saknats.

Bristerna i utredningen får en särskild dimension genom att den person som påstås ha gjort sig skyldig till respektlöst bemötande av enskilda över huvud inte tycks ha fått komma till tals. Då länsstyrelsens granskning av socialnämnden och dess förvaltning tog sikte på en viss befattningshavares beteende borde det ha framstått som självklart, att ett kritiskt uttalande förutsatte att denne först gett sin syn på saken. Länsstyrelsen synes på basis av anmälarens – en medarbetares – uppgifter och information som under hand inhämtats från utomstående ha utgått från att fel begåtts. Jag kan inte se att det av det tillgängliga materialet finns underlag för att dra en sådan slutsats. Länsstyrelsen synes för övrigt helt ha bortsett från att anmälningarna om felaktigt bemötande ytterst kunde ha sin grund i en intern personalkonflikt.

Hur länsstyrelsen i beslutet den 14 april 2009 mot denna bakgrund ansett sig kunna rikta kritik – dessutom ”allvarlig” sådan – mot nämnden och i realiteten naturligtvis särskilt mot den utpekade tjänstemannen framstår som obegripligt. Den bristfälliga utredningen avspeglas i beslutet, som saknar varje redovisning av händelseförloppet och de överväganden som bedömningen grundar sig på. Som en särskild plump i protokollet noterar jag, att länsstyrelsen på ett missvisande sätt velat underbygga sitt beslut med ett påståande om att den kritiserade enhetschefen skulle ha bett om ursäkt för sitt påstått felaktiga beteende.

Sammantaget är jag alltså starkt kritisk mot länsstyrelsens hantering av det aktuella tillsynsärendet vad gäller såväl brister i utredningen som utformningen av beslutet. Mot bakgrund av att länsstyrelsen inte längre har tillsyn över socialtjänsten finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken.