Handläggning och dokumentation

Handbok för socialtjänsten

Socialstyrelsen

Den 1 juli 2025 träder en ny socialtjänstlag och socialtjänstförordning i kraft. Det innebär att de lagrum som det hänvisas till i denna handbok inte stämmer överens med den nya lagen och förordningen.

Mycket av innehållet i handboken gäller dock fortfarande. Socialstyrelsen har gett ut ett meddelandeblad som beskriver vad som är nytt eller ändrat genom den nya socialtjänstlagen. https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/meddelandeblad/2025-4-9526.pdf

Vi arbetar med att revidera handböckerna med anledning av den nya lagen.

Det finns en jämförelsetabell som anger för varje paragraf i socialtjänstlagen (2001:453) vilken eller vilka bestämmelser i den föreslagna nya lagen som den helt eller delvis motsvaras av på sidan 1138 i proposition 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till al-ternativaformat@socialstyrelsen.se

ISBN	978-91-7555-574-4
Artikelnummer	2021-12-7658
Omslagsfoto	Jonathan Bergqvist/AHA Produktion
Publicerad	www.socialstyrelsen.se, december 2021

Förord

Att handlägga, men också dokumentera, ärenden och genomförande av beslut som rör enskilda är centrala uppgifter för socialtjänsten. Den här handboken syftar till att underlätta tillämpningen av det regelverk som gäller på området.

Sedan 2015 års upplaga av handboken publicerades har flera nya lagar och lagändringar trätt i kraft på området. Handboken har inte genomgått någon fullständig revidering utan främst uppdaterats utifrån det aktuella rättsläget, och bygger precis som tidigare i huvudsak på lagstiftning, förarbeten, JO-uttalanden, rättsfall samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Det går i många fall att hitta närmare beskrivning av Socialstyrelsens olika stöd för arbete med både handläggning och dokumentation på Socialstyrelsens webbplats, en del av dessa finns som lästips i boken.

Uppdateringen av handboken har genomförts av flera medarbetare på myndigheten. Handboken har slutligen sammanställts av juristerna Jesper Symreng och Cecilia Östergren. Mariana Näslund Blixt har varit ansvarig enhetschef.

Pär Ödman
Tf. avdelningschef
Rättsavdelningen

Innehåll

Förord 3
Läsanvisningar 24
Förkortningar 26
Aktuella lagar och förordningar 28
Förklaring av vissa begrepp 30
Del 1 Övergripande mål, regler och principer 33
Socialtjänstlagen 34
Portalparagrafen 34
Vägledande principer 34
Helhetssynen 34
Frivillighet och självbestämmande 35
Normalisering, kontinuitet, flexibilitet och närhet 35
Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 36
Möjlighet att leva som andra 36
Grundläggande principer 36
Krav på god kvalitet i SoL och LSS 38
Verksamhet som bedrivs med stöd av SoL 38
Verksamhet som bedrivs enligt LSS 38
Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete 39
Skyldighet att rapportera missförhållanden – lex Sarah 39
Personalens kompetens 40
Särskilda krav på kompetens hos vissa yrkesgrupper 41
Barnkonventionen och barnrättsperspektivet i svensk lagstiftning 42
Barnkonventionen 42
Barnets bästa och rätt att komma till tals i SoL och LVU 43
Barnets bästa 43
Barnets rätt att få relevant information och uttrycka sina åsikter i SoL och LVU 43
Barnets bästa och rätt att uttrycka sina åsikter i LSS 44
Bedömning av vad som är barnets bästa 45
Alla människors lika värde 47
Regeringsformen 47
Europakonventionen 47
Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 47
Diskrimineringslagen 48

Undantag från bestämmelserna om förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen 48
Evidensbaserad praktik (EBP) 50
Allmänna utgångspunkter 50
Kunskapsbaserat arbete 50
Vad är evidensbaserad praktik? 50
Bästa tillgängliga kunskap 51
Personens situation och kontextuella omständigheter 51
Personens erfarenheter och önskemål 51
Kunskapsguiden.se 52
E-hälsa inom socialtjänsten 52
Del 2 Kommunens ansvar och befogenheter 54
Kommunens ansvar enligt SoL och LSS m.m. 55
Kommunens yttersta ansvar enligt SoL 55
Gränsdragning mot LMA 55
Gränsdragningen mot hälso- och sjukvård 55
Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård 56
Egenvård 57
Gränsdragningen mot kriminalvård 57
Vårdvistelse 57
Kontraktsvård 57
Gränsdragningen mot andra ersättningssystem m.m. 58
Regionens och kommunens ansvar för tandvårdsstöd 58
Gränsdragningen mot bostadsmarknaden 59
Bosättningskommunens ansvar enligt LSS 59
Asylsökande m.fl. som inte är folkbokförda i Sverige 60
Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård 60
Egenvård 60
Gränsdragningen mellan hälso- och sjukvård och LSS 60
Egenvård 61
Kommunens möjligheter att överlåta uppgifter 62
Allmänna utgångspunkter 62
Kommunal avtalssamverkan 63
Avtalets utformning 63
Enskilda verksamheter 64
Tillståndspliktig verksamhet enligt SoL 64
Verksamhet i enskild regi enligt LSS 64
Överlämna utredningsuppgifter på annan 65
Ärenden som innefattar myndighetsutövning 65

Ärenden som inte innefattar myndighetsutövning 66
Möjligt att lämna viss utredning till uppdragstagare 66
Kommunens möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning .. 68
Allmänna utgångspunkter..... 68
Mer om likställighetsprincipen..... 68
Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre 68
Insatser till enskilda i form av "service"..... 70
Servicetjänster åt äldre enligt lagen om vissa kommunala befogenheter..... 70
Kommunens ansvar för vissa grupper i samhället 72
Barn och unga 72
Barn och unga som begår brott 72
Krav på överenskommelse med regionen..... 72
Äldre personer.....73
Personer med funktionsnedsättning 74
Krav på överenskommelse med regionen om samarbete 75
Personer med missbruks- och beroendeproblem.....75
Krav på överenskommelse med regionen om samarbete 76
Personer som vårdar eller stödjer närstående 77
Brottsoffer 78
Våldsutsatta kvinnor 78
Barn som utsatts för brott 78
Personer med försörjningsproblem 79
Socialnämndens ansvar för familjerättsliga frågor 79
Adoption..... 79
Personer som omfattas av LSS 80
Lagens personkrets 80
Något om kommunens ansvar för asylsökande och andra nyanlända m.fl. 82
Asylsökande.....82
Bistånd enligt LMA..... 82
Bistånd enligt SoL..... 82
Insatser enligt LSS..... 83
Tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige utan tillstånd 83
Personer med uppehållstillstånd 84
Kvotflyktingar..... 84
EU/EES-medborgare m.fl. 86
Skyddsbehövande EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt 86
Brittiska medborgare 87

Nordiska medborgare 88
Personer som är bosatta i Sverige men vistas utomlands 89
Stöd och skydd till barn som vistas utomlands 89
Del 3 Ansvarsfördelning mellan kommunerna 91
Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt SoL 92
Bosättningskommunens ansvar 92
Om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun 92
Om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun 92
Om den enskilde saknar stadigvarande bostad 93
Tillfällig vistelse i en annan kommun 93
Ändring av bosättningskommun 93
Vistelsekommunens ansvar 94
Akuta situationer 94
Personer som utsätts för våld eller andra övergrepp 94
Om det är oklart vilken kommun som är ansvarig 95
Skyldighet för vistelsekommun att i vissa fall bistå bosättningskommun 95
Vistelser upp till sex månader 95
Bistå med utredning och verkställa beslut 95
Ekonomisk ersättning mellan kommuner 96
Folkbokföringskommunens ansvar 96
Möjlighet att enligt SoL ansöka om bistånd i en annan kommun 97
Personer som kan ansöka 97
En ansökan ska prövas i två steg 97
Kommunen ska pröva som första instans 97
När våld eller andra övergrepp ligger bakom ansökan 98
Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt LSS 99
Bosättningskommunens ansvar 99
Ansvarig kommun vid tillfällig vistelse i annan kommun 99
Vistelsekommunens ansvar 99
Ansvar för den kommun som beslutat om boende i annan kommun 99
Särskilda skäl krävs 100
Underrättelseskyldighet 100
Skyldighet för vistelsekommun att i vissa fall bistå bosättningskommunen 100
Bistå med utredning och verkställa beslut 101
Ersättning mellan kommuner 101
Ansvarig kommun vid ärenden om assistansersättning 101
Placeringskommunens sammanhållna ansvar enligt SoL och LSS 102

Förhandsbesked enligt 16 § LSS ... 103
Ansökan vid flyttning till en annan kommun ... 103
Inflyttningskommunens ansvar ... 103
Ansökan om förhandsbesked när den enskilde redan bor i kommunen ... 103
Överflyttning av ärenden enligt SoL ... 105
Allmänna utgångspunkter ... 105
Individuell bedömning i varje enskilt fall ... 105
Den enskildes anknytning till en viss kommun ... 106
Den enskildes önskemål och hjälpbehovets varaktighet ... 106
Kommunens begäran ska vara skriftlig ... 107
Om kommunerna inte kan komma överens ... 107
Beslut av IVO ... 107
Del 4 Juridiska ramar för beslut i enskilda ärenden ... 109
Olika typer av beslut ... 110
Slutliga beslut ... 110
Beslut under handläggningen ... 111
Förvaltningsbesluts överklagbarhet ... 111
Information som lämnas kan vara ett överklagbart beslut ... 111
Verkställighetsbeslut ... 112
Exempel på när verkställighetsbeslut alltid får överklagas ... 113
Delegering av beslutanderätt ... 114
Allmänna utgångspunkter ... 114
Kompletterande beslutanderätt ... 114
Fullmakt att företräda nämnden ... 114
Kommunallagens regler om delegering ... 114
Vad och till vem nämnden kan delegera ... 115
Delegering av beslutanderätt till anställd i annan kommun ... 116
Anmälan av beslut som delegerats ... 116
Inskränkningar i rätten att delegera ... 116
Begränsningar i speciallagstiftning ... 117
Beslut enligt SoL ... 117
Beslut enligt SFB ... 117
Beslut enligt LVU ... 117
Beslut enligt LVM ... 118
Beslut enligt FB ... 118
Regler om jäv i kommunallagen ... 119
Syftet med bestämmelserna om jäv ... 119
Tillämpningsområde ... 119

Olika jävsgrunder 119
Verkan av jäv 120
Prövning av jävsfrågor 120
Tjänstefelansvar 122
Myndighetsutövning 122
Att åsidosätta ”vad som gäller för uppgiften” 123
Innehåll och utformning av beslut 125
Allmänna utgångspunkter 125
Krav på dokumentation av beslut 125
Klargörande motivering av beslut 125
Undantag från huvudregeln om beslutsmotivering 126
Beslut om insatser enligt SoL eller LSS 126
Om beslutet inte kan verkställas omedelbart 126
Beslutsmening och motivering 128
Beslutets detaljeringsgrad 128
Beslut med förbehåll 129
Tidsbegränsade beslut 129
Uppföljning av tidsbegränsade beslut 130
Beslut som fattas av nämnd eller utskott 130
Protokoll från nämndens sammanträde 130
Den som är part ska underrättas om beslutet 131
Former för nämndens underrättelse 132
Information om hur beslutet kan överklagas 132
Protokollförda beslut 133
Beslut som inte får överklagas 133
Ändring av gynnande beslut 134
Huvudregel med vissa undantag 134
När en myndighet får ändra ett beslut 134
När en myndighet ska ändra ett beslut 134
Rättelse av beslut 136
Rättelse av uppenbara felaktigheter i ett beslut 136
Rättelse av ett beslutsmeddelande 136
Beslut som överklagas 138
Allmänna utgångspunkter 138
Överklagande enligt förvaltningslagens förfarande – förvaltningsbesvär 138
Ett beslut ska överklagas skriftligt 138
Vem som kan överklaga beslut enligt FL 139
Barns rätt att överklaga beslut 139

Beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär 140
Beslut enligt SoL 140
Beslut enligt LVU 140
Beslut enligt LVM 140
Beslut enligt LSS 141
Nämndens hantering av ett överklagande 141
Ändring av beslutet 141
Prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid 141
Överklagandet ska skyndsamt skickas vidare till domstolen 143
Begäran om inhibition och interimistiska förordnanden 143
Laglighetsprövning 144
Verkställa beslut och domar 146
Verkställa beslut 146
Att verkställa ett domstolsavgörande 149
Att skjuta upp verkställigheten av ett beslut eller en dom 149
Inhibition och andra interimistiska beslut 150
Begäran om att beslut eller dom ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft 151
Ej verkställda beslut och domar 152
Ej verkställda beslut enligt SoL och LSS 152
Ansvarig för rapportering 152
Rapportering till kommunfullmäktige 152
Särskild avgift (sanktionsavgift) 153
Del 5 Gemensamma regler för dokumentation hos beslutande nämnder, kommunala och enskilda utförare samt SiS 155
Dokumentationens syfte 156
Den enskildes rättssäkerhet 156
Viktigt arbetsredskap för personalen 156
Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring m.m. 157
Individbaserad systematisk uppföljning 157
Lagreglerad dokumentationsskyldighet 159
Anteckningsskyldighet enligt förvaltningslagen 159
Bestämmelser om dokumentation i SoL och LSS 159
Handläggning av ärenden hos beslutande nämnder 159
Genomförande av insatser hos utförare 159
Respekt för den enskildes integritet 160
Den enskildes rätt till insyn i dokumentationen 160
Dokumentationens omfattning 161
Dokumentation under handläggning av ärenden 161

Dokumentation under genomförande av insatser 161
Förvaring av handlingar 161
Förvaring av handlingar i kommunala verksamheter 162
Förvaring av handlingar i enskilda verksamheter 162
Inre sekretess 162
Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation 164
Bakgrund 164
Informationsstruktur och enhetliga begrepp, termer och klassifikationer 164
Disposition och innehåll i SOSFS 2014:5 165
Författningens tillämpningsområde 166
Disposition av författningens innehåll 166
Reglering av personakter 168
Generella utgångspunkter 168
Elektroniska personakter 169
En eller flera personakter 169
Den beslutande nämndens ansvar för dokumentation under pågående insats 171
Personaktens struktur och innehåll 171
Grundläggande uppgifter om den enskilde 172
Journal och andra handlingar i personakten 173
Skapa möjlighet att enkelt följa och granska arbetsprocessen 173
Struktur för förvaring av inkommande och upprättade handlingar. 173
Struktur och innehåll i upprättade handlingar 174
Entydig och väl strukturerad dokumentation 174
Journalföring 176
Vidtagna åtgärder 177
Oskäligt dröjsmål 178
Kortfattade journalanteckningar 178
Telefonsamtal och elektroniska meddelanden 178
Medverkan av ställföreträdare, ombud eller biträde m.m. 178
Lex Sarah, polisanmälan och ej verkställda beslut och domar 179
Den enskildes integritet 180
Tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga uppgifter 180
Uppgifter om tredje person 181
Barnets bästa och rätt att vara delaktig 181
Barnets rätt till relevant information 182
Att dokumentera barnets eller den unges åsikter 182
Att ta hänsyn till barnets eller den unges åsikter 182

Att beakta barnets bästa ... 182
Felaktiga uppgifter i en personakt ... 183
Felaktiga uppgifter i allmänna handlingar ... 183
Rättelse med stöd av EU:s dataskyddsförordning (GDPR). ... 183
Journalförstöring inom hälso- och sjukvården ... 184
Bevarande och gallring av handlingar m.m ... 185
Reglering av myndigheternas arkiv ... 185
Gallring av allmänna handlingar ... 185
Rensning av akt ... 185
Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor ... 186
Personakter hos socialnämnden ... 186
Huvudregel för gallring av handlingar enligt SoL ... 186
Undantag från huvudregeln ... 187
Personakter i enskilda SoL-verksamheter ... 188
Huvudregel för gallring av handlingar enligt SoL ... 188
Avtal med socialnämnden ... 188
Personakter hos ansvarig nämnd för LSS ... 189
Huvudregel för gallring av handlingar enligt LSS ... 189
Undantag från huvudregeln ... 189
Personakter i enskilda LSS-verksamheter ... 189
Omhändertagande av personakt i enskild verksamhet ... 190
Förvaring av omhändertagna personakter ... 190
Verksamhetsövergångar och konkurser ... 190
Regler för behandling av personuppgifter ... 192
Dataskyddsförordningen m.m. ... 192
Tillämplig lagstiftning ... 192
Automatiserad och manuell behandling ... 193
Personuppgifter ... 193
Förutsättningar för personuppgiftsbehandling ... 193
Behandling av vissa kategorier av personuppgifter ... 194
Personuppgiftsansvar och personuppgiftsbiträde ... 195
Dataskyddsombud ... 195
Tillåten personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten ... 196
Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter samt uppgifter om lagöverträdelser ... 196
Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring m.m. ... 197
Säkerhet vid behandling av personuppgifter ... 198
Pseudonymisering och kryptering ... 199
Behörighetsstyrning och inre sekretess ... 199

Autentisering 200
Dokumentation och kontroll av åtkomst till uppgifter 200
Sökbegrepp 201
E-post 201
Något om registrerades rättigheter 201
Information till registrerade 201
Rätt till registerutdrag 202
Rättelse och radering av personuppgifter 202
Skadestånd 203
Överklagande 203
Skyddade personuppgifter 204
Sekretesskydd för adressuppgifter m.m. 204
Exempel på uppgifter som omfattas av 21 kap. 3 § OSL 205
Markering för särskild sekretessprövning 205
Åtkomst till sekretessmarkerade uppgifter 206
Skyddad folkbokföring 206
Socialnämnden får ansöka om skyddad folkbokföring för barn i vissa situationer 207
Fingerade personuppgifter 207
Hantering av skyddade personuppgifter hos socialnämnden 208
Del 6 Regler om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt m.m. 209
Allmänna utgångspunkter 210
Offentlighetsprincipen hos myndigheter 210
Tystnadsplikt i enskilda verksamheter 210
Den enskildes rätt till insyn 210
Allmän handling hos myndigheter 212
Begreppet allmän handling 212
Förvarad hos myndigheten 212
Inkommen handling 212
Upprättad handling 213
Uppgifter som antecknas fortlöpande i en journal m.m. 213
Beslut 214
Minnesanteckningar 214
Interna e-postmeddelanden 215
Offentlighets- och sekretesslagen 216
Innehåll och tillämpningsområde 216
Brott mot tystnadsplikt 216
Sekretess till skydd för enskilda 216
Sekretess kan ha olika styrka 217

Menprövning ... 218
Sekretessbrytande bestämmelser ... 218
Misstanke om vissa allvarliga brott ... 219
Nödrätten ... 220
Finns skyldighet att göra polisanmälan? ... 220
Samverkan mellan vissa myndigheter ... 221
Ytterligare möjligheter till informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism ... 221
Sekretess i förhållande till den enskilde ... 222
Partinsyn (10 kap. 3 § OSL) ... 222
Sekretesskydd vid anmälan i vissa fall ... 222
Samtycke från den enskilde ... 223
Sekretess mellan barn och föräldrar ... 223
När barnet blir äldre och nått en viss mognad ... 224
Hänsyn till barnets bästa ... 224
Hemlighålla barnets vistelseort vid LVU-placering ... 224
När vårdnadshavaren tillåter att handlingar lämnas till media ... 224
Sekretess och ställföreträdare för vuxna ... 224
Sekretess och anhörigas ställning ... 225
Sekretess för avlidna personer ... 225
Insyn i och utlämnande av allmänna handlingar hos myndigheter ... 227
Allmänna utgångspunkter ... 227
Utlämnande av handlingar i digital form ... 227
Stor arbetsbelastning hos utlämnande myndighet ... 228
Rutinbetonade åtgärder ... 228
Avgiftsuttag vid utlämnande av allmän handling ... 229
Att lämna ut en allmän handling ... 229
En begäran ska prövas skyndsamt ... 229
Prövningen ska göras av behörig tjänsteman ... 229
Muntligt avslag och skriftligt avslagsbeslut ... 230
Att lämna ut en uppgift ur en allmän handling ... 230
Vägledande rättsfall och JO-uttalanden i utlämnandeärenden ... 231
Förlängd partsinsyn m.m. ... 231
Handlingar som gäller avlidna personer ... 232
Vårdnadshavare och föräldrar som begär att få ta del av handlingar som rör deras barn ... 234
Anhöriga som begär att få ta del av handlingar som rör vuxna barn 237
Skyndsam prövning ... 237
Del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson ... 239

Allmänna utgångspunkter 240
Barns ställföreträdare i olika roller 240
Barnets vårdnadshavare 240
Rollen som barnets förmyndare 240
Socialnämndens skyldighet att väcka frågan om vårdnad m.m. 241
God man för barn enligt FB 241
God man för ensamkommande barn 241
Särskild företrädare för barn 242
Ställföreträdare för vuxna 242
Allmänna utgångspunkter 242
Rollen som god man 243
Rollen som förvaltare 244
Gemensamt för gode män och förvaltare 245
Andra former av ställföreträdarskap 245
Fullmakt 245
Framtidsfullmakt 246
Anhöriga som ställföreträdare 246
Rollen som ombud för den enskilde 248
Allmänna utgångspunkter 248
Ombudets behörighet 248
Ombudets lämplighet 248
Personer med nedsatt beslutsförmåga 250
Rollen som offentligt biträde 251
Offentligt biträde enligt LVU och LVM 251
Mål och ärenden enligt LVU 251
Mål och ärenden enligt LVM 251
Gemensamma bestämmelser för offentligt biträde 252
Rättshjälp 252
Rollen som stödperson 253
Allmänna utgångspunkter 253
Lagbestämmelser om vissa stödpersoner 254
Kontaktperson och särskilt kvalificerad kontaktperson enligt SoL 254
Särskilt kvalificerad kontaktperson enligt LVU 255
Stödpersoner enligt LSS 255
Personligt ombud 256
Stödpersoner vid psykiatrisk tvångsvård 256
Del 8 Handläggning av ärenden 258
Centrala begrepp i förvaltningsrätten 259
Ärendebegreppet 259

Begreppet part ... 259
Barns ställning vid handläggning av ärenden ... 260
Vårdnadshavares ställning vid handläggning av barnärenden ... 260
Anmälares ställning vid handläggning av ärenden ... 260
Nämndens ställning vid mål i förvaltningsdomstol ... 260
Handläggning av ett ärende ... 261
Utredning ... 261
Utredningar som gäller vuxna ... 262
Utredningar som gäller barn ... 262
Myndighetsutövning ... 262
Arbetsmoment som kännetecknar myndighetsutövning ... 263
Faktiskt handlande ... 263
Förvaltningsrättsliga regler och principer ... 265
Grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen ... 265
Legalitetsprincipen ... 265
Objektivitetsprincipen ... 266
Proportionalitetsprincipen ... 266
Service, tillgänglighet och samverkan ... 267
Andra allmänna förvaltningsrättsliga regler och principer ... 267
Offentlighetsprincipen ... 267
Likställighetsprincipen ... 268
Den enskildes rättigheter som part ... 269
Rätten till insyn i utredningsmaterialet ... 269
Vissa undantag från huvudregeln ... 270
Material som har "tillförts ärendet" ... 270
Insynsrätt efter avslutat ärende ... 271
Rätten att få lämna muntliga uppgifter ... 271
Rätten att få företräde inför nämnden ... 272
Ombud, biträde och stödperson ... 272
Språk, tolk och översättning ... 274
Allmänna utgångspunkter ... 274
Nationella minoriteter och minoritetsspråk ... 274
Medverkan av tolk vid behov ... 275
Myndigheten avgör om det finns behov av tolk ... 275
Översättning av handlingar ... 276
Tillgängliggörande av innehåll i handlingar ... 276
Val av tolk ... 276
Tolk för döva och talskadade ... 277
Rätten att använda nordiska språk ... 277

Den enskildes rätt till bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS 279
Rätten till bistånd enligt SoL 279
Att bedöma rätten till bistånd 279
Kommunens möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL 280
Kommunens möjligheter att tillhandahålla hemtjänst åt äldre genom förenklat beslutsfattande enligt 4 kap. 2 a § SoL 280
Rätten till insatser enligt LSS 280
Att bedöma rätten till insatser enligt LSS 281
Yttranden till domstol eller annan myndighet 282
Allmänna utgångspunkter 282
Barn och unga som begår brott 282
Den unges ålder 282
Om brottet är ringa 282
Socialnämndens utredningsskyldighet 283
Yttranden och upplysningar i mål som gäller vårdnad, boende eller umgänge 283
Kommunicering enligt 25 § FL 284
Del 9 Arbetsprocessen steg för steg hos den beslutande nämnden 285
Aktualisering av ärenden 286
Ansökan om insatser 286
Vilka kan ansöka om insatser enligt SoL? 286
Barns möjligheter att få hjälp 287
Vilka kan ansöka om insatser enligt LSS? 288
Vad kan man ansöka om? 288
Hur kan den enskilde ansöka om bistånd eller insatser? 289
Åtgärder för att rätta till brister i en framställning 290
Återkommande ansökan vid avslag 291
En allmän förfrågan 292
Anmälan 292
Uppmaning att anmäla 292
Vuxna som behöver hjälp 293
Anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL 293
Former för anmälan 294
Återkoppling till den som har gjort en anmälan 294
Anonyma anmälningar 295
Sekretesskydd för anmälare 296
Anmälningsskyldighet enligt 6 § LVM 297
Annat sätt 298
Begäran om yttrande från en annan myndighet 298

Polisingripanden med stöd av 12 a § polislagen 298
Beslut som leder till ett nytt ärende 298
Meddelanden från andra myndigheter 299
Meddelanden från andra än myndigheter 300
Egna iakttagelser 300
Vad ska dokumenteras? 301
Registrering av allmänna handlingar (diarieföring) 302
Grundläggande bestämmelser 302
Handlingar som hör till enskildas personakter 302
Registrering av vissa andra handlingar 304
Förhandsbedömning enligt SoL 305
Förhandsbedömning som gäller vuxna 305
Förhandsbedömning som gäller barn och unga 308
Omedelbar skyddsbedömning 309
Anmälningsmöte 309
Återkoppling till anmälare 309
Allmänna utgångspunkter för utredning hos den beslutande nämnden 312
Generella bestämmelser i förvaltningslagen 312
Långsam handläggning 312
Officialprincipen 315
Vikten av att informera den enskilde 316
Skyldighet att inleda en utredning enligt SoL 316
Skyldighet att inleda en utredning enligt LVM 318
Att inleda en utredning enligt LSS 318
Utredningstidens längd 318
Utredningar om barns behov av skydd eller stöd 319
Utredningar som gäller vårdnad, boende eller umgänge m.m. 319
Utredningar som ska slutföras vid flyttning till annan kommun 319
Planera och inhämta samtycke 320
Allmänna utgångspunkter 320
Planera utredningar som gäller ett barns behov av skydd eller stöd 320
Inhämta uppgifter 322
Utredningens innehåll och omfattning 322
Utredningar som förutsätter samtycke 323
Inhämta samtycke från den enskilde 323
Utredningar som får bedrivas utan samtycke 325
Utredningar som gäller barns behov av skydd eller stöd 325
LVM-utredningar 325

Att iaktta ett barnperspektiv i utredningsarbetet 326
Hembesök som ett led i utredningen 327
Syftet med hembesök 327
Att tänka på inför hembesök 327
Konsekvenser om den enskilde nekar hembesök 328
Oanmälda hembesök 328
Hembesök tillsammans med andra anhöriga 328
Fotografering, video- och ljudinspelningar 329
Spela in samtal på band 329
Videoinspelningar inom ramen för en utredning 330
Bedöma den enskildes behov 332
Allmänna utgångspunkter 332
Att mötas på olika villkor 332
Betydelsen av ett professionellt bemötande 332
Standardiserade bedömningsmetoder 334
Bedömningsinstrument 334
Manual 334
Metodguide för socialt arbete 335
Planera och samverka 336
Planeringens syfte och innehåll 336
Planering i samverkan med andra myndigheter 336
Författningsreglerade planer på individnivå 338
Samordnad individuell plan i SoL och HSL 338
Individuell plan enligt LSS 340
Habiliterings- och rehabiliteringsplan enligt HSL 341
Vårdplan vid placering i ett HVB eller ett familjehem 342
Genomförandeplan för barn och unga som placeras i HVB, stödboende eller familjehem 342
Vårdplanering vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård 343
Sammanställa beslutsunderlag 344
Från utredningsmaterial till beslutsunderlag 344
Den enskildes uppfattning om sina behov 346
Mål för insatser 346
Betydelsen av att formulera mätbara mål 347
Kommunikation av uppgifter enligt 25 § FL 348
Kommunikationsprincipen i förvaltningslagen 348
Kommunikation i socialtjänstens ärenden 349
Ansökan eller yttrande till annan myndighet som rör myndighetsutövning mot enskild 349

Alla som är part i ett ärende ska kommuniceras ... 350
Material som ska kommuniceras ... 350
När kommunikation inte behövs ... 351
Former för kommunikation ... 352
Tid för yttrande ... 353
Underlåtenhet att kommunicera ... 353
Kommunikation vid behov av tolkning och översättning m.m. ... 354
Parter som inte behärskar svenska ... 354
Parter med funktionsnedsättning avseende syn, hörsel eller tal ... 354
Barn i olika åldrar ... 354
Beslut som avslutar handläggningen av ärendet ... 355
Dokumentation av beslut ... 356
Underrättelse om innehållet i beslut och om hur ett beslut överklagas ... 357
Uppdrag till den som ska genomföra insatsen (utföraren) ... 361
Den enskildes önskemål om utförare ... 361
Uppdrag och andra uppgifter till utföraren ... 361
Med stöd av lag eller förordning ... 362
Genom samtycke från den enskilde ... 362
Efter menprövning enligt 26 kap. 1 § OSL ... 363
Med stöd av 10 kap. 2 § OSL ... 363
Syftet med 5 kap. 22 § SOSFS 2014:5 ... 364
Verkställa beslut ... 365
Beslut gäller omedelbart ... 365
Nämnden bör upprätta genomförandeplan i vissa fall ... 365
Polishandräckning vid verkställighet av beslut ... 366
Handräckning av Polismyndigheten i samband med åtgärder enligt LVU ... 366
Handräckning av Polismyndigheten i samband med åtgärder enligt LVM ... 367
Följa upp insatser ... 369
Allmänna utgångspunkter ... 369
Insatser för barn och unga i vissa fall ... 370
Barn och unga som är placerade för vård utanför hemmet ... 370
Barns situation efter avslutad utredning utan beslut om insats ... 371
Uppföljning av insatser för personer med missbruksproblem ... 372
Följa upp individuell plan enligt LSS ... 373
Klagomål och synpunkter ... 373
Om behoven hos den enskilde förändras ... 373
Dokumentationen vid avslut av insatser ... 374

Del 10 Arbetsprocessen steg för steg hos den som genomför insatsen...375
Allmänna utgångspunkter....376
Skyldigheten att dokumentera genomförandet av insatser enligt SoL376
Verksamheter som erbjuder råd och stöd....376
Familjehem och jourhem....376
Konsulentverksamheters dokumentationsskyldighet....377
Skyldigheten att dokumentera genomförandet av insatser enligt LSS 378
Personlig assistans....378
Ansvaret för att genomförandet av en beslutad insats dokumenteras....380
Allmänna utgångspunkter....380
Den beslutande nämndens ansvar för uppföljning....380
Huvudregel – dokumentera så nära den enskilde som möjligt....380
Vem som ska dokumentera avgörs lokalt....381
Ta emot uppdrag från den beslutande nämnden....382
Upprätta personakt hos utföraren....382
Uppdraget ska dokumenteras hos utföraren....382
Planera genomförandet av insatsen....384
Upprätta genomförandeplan....384
Syftet med en genomförandeplan....384
Den enskildes medverkan i arbetet med genomförandeplan....386
Genomförandeplaner som regleras i lag eller föreskrifter....386
Genomföra insatsen....389
Allmänna utgångspunkter....389
Minnesanteckningar....389
Arbetsanteckningar....389
Personalens rapportböcker....390
Den enskildes egna kontaktböcker....390
Journalföring i den enskildes personakt....390
Krav på fortlöpande dokumentation i journalen....390
Steget från arbetsanteckningar till journalanteckningar....391
Uppgifter som ska antecknas i journalen....391
Uppgifter ska dokumenteras fortlöpande utan oskäligt dröjsmål....392
Huvudregeln om kortfattade journalanteckningar....392
Medverkan av andra personer....393
Missförhållanden och polisanmälan....393
Om insatsen inte kan genomföras som planerat....393
Genomförande och regler om arbetsmiljö....393
Följa upp insatsen....395
Utförarens ansvar för egenkontroll....395

Om skillnaden mellan begreppen uppföljning och utvärdering 395
Dokumentation vid uppföljning av insatsen 396
Metoder för uppföljning 397
Den enskildes uppfattning 397
Utförarens bedömning av den enskildes situation 397
Avsluta insatsen 399
Skälen till att insatsen avslutas 399
Slutanteckning 399
Verksamheter som tillhandahåller råd och stöd utan något beslut 400
Information och rådgivning 400
Vissa öppna verksamheter 400
Tillåten personuppgiftsbehandling 401
Kommunala verksamheter 401
Enskilda verksamheter 401
Nödvändig behandling av personuppgifter enligt SoLPuL 401
Dokumentation utifrån avidentifierade uppgifter 401
Referenser 403
Betänkanden från riksdagens utskott m.m. 403
Propositioner 403
Statens offentliga utredningar (SOU) 404
Föreskrifter och allmänna råd 405
Socialstyrelsen 405
Övriga myndigheter 406
Socialstyrelsens handböcker för handläggning 406
Socialstyrelsens meddelandeblad 406
Övriga publikationer från Socialstyrelsen 407
Övrig litteratur 408
Bilaga Senaste versionen av SOSFS 2014:5 409

Läsanvisningar

I denna handbok redogörs för handläggning av ärenden och dokumentation av insatser som rör enskilda inom socialtjänsten. Handboken har disponerats i tio delar. Den innehåller många hänvisningar till material som tidigare publicerats av Socialstyrelsen och som ger ytterligare stöd på olika områden. Sådana publikationer redovisas under LÄS MER som återfinns på många olika ställen i texten. Texten innehåller också många hänvisningar till förarbeten, JO-beslut, rättsfall och vissa andra källor.

Del 1 handlar om övergripande mål och vägledande principer för verksamhet som bedrivs enligt SoL eller LSS, kraven på god kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete, barnkonventionen och barnrättsperspektivet i svensk lagstiftning. Denna del av handboken syftar till att ge en plattform på mer övergripande nivå och innehåller även beskrivning av begreppet evidensbaserad praktik (EBP).

Del 2 handlar om kommunens ansvar och befogenheter och beskriver bl.a. gränsdragningen mellan kommunen och andra huvudmän. En annan fråga som behandlas gäller kommunens möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning. I övrigt redogörs för kommunens ansvar för vissa grupper i samhället med utgångspunkt från bestämmelserna i 5 kap. SoL. Avslutningsvis redogörs kortfattat för vad som gäller ifråga om kommunens ansvar för insatser till asylsökande, EU/EES-medborgare och nordiska medborgare.

Del 3 handlar om ansvarsfördelningen mellan bosättningskommun och vistelsekommun enligt SoL och LSS. Vidare ges beskrivs tillämpning av reglerna om överflyttning av ärenden i 2 a kap. SoL och möjligheten att i vissa fall ansöka om insatser i en annan kommun.

Del 4 syftar till att beskriva vilka juridiska ramar som gäller för beslut i enskilda ärenden. Denna del av handboken innehåller bl.a. redogörelser i fråga om innehåll och utformning av beslut, förutsättningarna för ändring av gynnande beslut, nämndens hantering av beslut som överklagas med förvaltningsbesvär och vad som gäller ifråga om beslut och domar som inte verkställs omedelbart.

Del 5 har tyngdpunkten lagd vid innehållet i 4 kap. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation som har rubriken *Gemensamma regler för dokumentation hos beslutande nämnder, kommunala och enskilda utförare samt SiS*. Denna del innehåller beskrivning av bestämmelser om den enskildes integritet, personaktens struktur och innehåll, journalföring och dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig. Bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas av såväl beslutande nämnder, kommunala och enskilda verksamheter som genomför individuellt behovsprövade insatser och Statens institutionsstyrelse (SiS). I denna del redogörs också kortfattat möjligheten att behandla personuppgifter med utgångspunkt från bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning (GDPR), lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL) och den tillhörande förordningen (SoLPuF).

Del 6 handlar om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt och syftar till att ge förklara vad som gäller vid utlämnande av uppgifter och handlingar hos myndigheter och enskilda verksamheter.

Del 7 handlar om rollen som ställföreträdare för barn, god man eller förvaltare för vuxna, ombud, offentligt biträde eller stödperson och syftar till att ge beskriva vilka mandat och uppgifter som vilar på sådana personer.

Del 8 handlar om handläggning av ärenden ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv och syftar till att dels förklara innebörden i vissa centrala begrepp och ge förvaltningsrättsliga regler och principer. I denna del redovisas också rättigheter som den enskilde har i egenskap av part i ett ärende, vad som gäller ifråga tolkning och översättning. Avslutningsvis redovisas kriterier som gäller för rätten till bistånd enligt SoL respektive rätten till insatser enligt LSS och något om yttranden till domstol eller annan myndighet.

Del 9 har strukturerats efter ett flödesschema som gäller arbetsprocessen hos den beslutande nämnden och beskriver tillämpning av regelverket steg för steg. Stor vikt läggs vid skyldigheten att dokumentera uppgifter i anslutning till olika arbetsmoment med utgångspunkt från bestämmelserna i 5 kap. SOSFS 2014:5 som har rubriken *Särskilda bestämmelser om dokumentation hos den beslutande nämnden*.

Del 10 har på motsvarande sätt strukturerats efter ett flödesschema som gäller arbetsprocessen hos utförare, dvs. kommunala och enskilda verksamheter som genomför individuellt behovsprövade insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS. Innehållet i denna del fokuserar framförallt på bestämmelserna i 6 kap. SOSFS 2014:5 som har rubriken *Särskilda bestämmelser om dokumentation hos utföraren*. En central fråga som tas upp i detta kapitel är vad som bör framgå av en genomförandeplan.

Förkortningar

AR	allmänna råd
Bet.	betänkande från utskott i riksdagen
BrB	brottsbalken (1962:700)
FB	föräldrabalken (1949:381)
FL	förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta Nationerna
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)
HSL	hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
HSLF-FS	Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel och folkhälsa m.m.
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)
IVO	Inspektionen för vård- och omsorg
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
KL	kommunallagen (2017:725)
LMA	lagen (1994:1379) om mottagande av asylsökande m.fl.
LOB	lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
LPT	lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSU	lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård
LUL	lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
Not.	notis från Högsta förvaltningsdomstolen
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PDL	patientdatalagen (2008:355)
Prop.	proposition
Ref.	referat från Högsta förvaltningsdomstolen
RF	regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SiS	Statens institutionsstyrelse
SFS	Svensk författningssamling
SKR	Sveriges kommuner och regioner
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SoLPuL	Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
SoLPuF	Förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling (författningar från Socialstyrelsen ges numera ut i HSLF-FS)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UtlF	utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	utlänningslagen (2005:716)

Aktuella lagar och förordningar

Arbetsmiljölag (1977:1160)
Arkivlag (1990:782)
Avgiftsförordning (1992:191)
Brottsbalk (1962:700)
Delgivningslag (2010:1932)
Diskrimineringslag (2008:567)
Folkbokföringslag (1991:481)
Förordning (1992:289) om särskild personutredning i brottmål, m.m.
Förordning (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar
Förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar
Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
Förvaltningslag (2017:900)
Förvaltningsprocesslag (1971:291)
Föräldrabalk (1949:381)
Häkteslag (2010:611)
Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)
Jordabalk (1970:994)
Kommunallag (2017:725)
Lag (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid
Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
Lag (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare
Lag (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor
Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Lag (1991:483) om fingerade personuppgifter
Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
Lag (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster
Lag (1996:1620) om offentligt biträde
Lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård
Lag (1999:997) om särskild företrädare för barn
Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
Lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall

Lag (2008:962) om valfrihetssystem
Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter
Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
Lag (2017:310) om framtidsfullmakter
Lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård
Lag (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården
Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
Patientdatalag (2008:355)
Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Polislag (1984:387)
Regeringsform (1974:152)
Rättshjälpslag (1996:1619)
Skadeståndslag (1972:207)
Smittskyddslag (2004:168)
Socialförsäkringsbalk (2010:110)
Socialtjänstförordning (2001:937)
Socialtjänstlag (2001:453)
Språklag (2009:600)
Tandvårdslag (1985:125)
Tryckfrihetsförordning (1949:105)
Utlänningsförordning (2006:97)
Utlänningslag (2005:716)
Äktenskapsbalk (1987:230)

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det

fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
FN:s konvention om barns rättigheter
FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
Konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land av den 17 juni 1981

Förklaring av vissa begrepp

I den här handboken används följande begrepp med den betydelse som anges här.

Allmän handling	Handling som har upprättats hos eller kommit in till en myndighet och som förvaras hos myndigheten.
Barn	Personer under 18 år.
Behandlingsplan	Genomförandeplan som avser vård eller behandling i verksamhet som bedrivs av SiS enligt SoL, LVU eller LVM.
Beslutsunderlag	Skriftlig sammanställning av de uppgifter som bedöms ha betydelse för ett beslut.
Bosättningskommun	Kommun där den enskilde kan anses vara bosatt.
Delegera (socialtjänst)	Överflytta befogenhet att besluta från ett överordnat till ett underordnat organ.
Delgivning	Ett lagreglerat förfarande för underrättelse som innebär att en person anses ha tagit av en skriftlig handling från en myndighet, exempelvis ett beslut, på ett visst sätt. Delgivning kan ske på olika sätt, se delgivningslagen (2010:1932).
Dokumentera	Att skriva ner, fotografera, spela in med teknisk utrustning m.m.
Familjehem	Ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.
Folkbokföringskommun	Kommun där den enskilde är folkbokförd.
Förvaltningsbesvär	Form för överklagande där domstolen kan pröva såväl lagligheten som lämpligheten av beslutet och fatta ett annat beslut i stället.
Gallring	Att förstöra allmänna handlingar enligt särskilda föreskrifter eller efter en myndighets beslut.
Genomförande	Verkställighet av en beslutad insats.
Genomförandeplan	Plan som beskriver hur en beslutad insats ska genomföras för en enskild.

Handling	Framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.
Handläggning	Med handläggning avses alla åtgärder som vidtas från det att ett ärende öppnas till dess att det avslutas genom ett beslut.
Hemkommun	Den kommun där en person är stadigvarande bosatt och i regel är folkbokförd.
Insats	Individuellt behovsprövat stöd eller individuellt behovsprövad vård och behandling som beviljats enligt SoL, LVU, LVM samt insatser enligt 9 § LSS.
Journal	Den del av en personakt där anteckningar av betydelse för handläggning av ett ärende samt för genomförande och uppföljning av en insats görs i kronologisk ordning. *Kommentar*: Journalen ska inte förväxlas med den patientjournal som ska föras enligt patientdatalagen (2008:355).
Kommunikation	Innan ett ärende avgörs ska en part i ett ärende underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att yttra sig över det (25 § förvaltningslagen).
Laglighetsprövning	Form för överklagande där domstolen enligt kommunallagen kan pröva lagligheten av ett beslut.
Myndighetsutövning	En myndighets befogenhet att för enskild ensidigt bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.
Part	Den som saken angår, t.ex. sökande, klagande eller den som av annan anledning är föremål för en utredning hos nämnden.
Personakt	Akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten eller verksamhet som bedrivs med stöd av LSS. *Kommentar*: Personakten kan vara elektronisk eller fysisk eller både och. Den kan innehålla handlingar som har kommit in till eller upprättats inom socialtjänsten.
Placeringskommun	Den kommun som placerar någon i ett familjehem, ett hem för vård eller boende, ett särskilt boende för service och omvårdnad till äldre eller en bostad med särskild service för personer med funktionsnedsättning.

Utredning	All den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende hos nämnden.
Vistelsekommun	Den kommun där den enskilde vistas. Vistelsen kan vara tillfällig eller av stadigvarande karaktär.

Del 1 Övergripande mål, regler och principer

Socialtjänstlagen

Portalparagrafen

Socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är en målinriktad ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten med utgångspunkt från lokala förutsättningar och behov. I portalparagrafen (1 kap. 1 § SoL) anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.[1]

I denna inledande paragraf sägs att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund ska främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Vidare ska socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas rätt till självbestämmande och integritet.

De övergripande målen i portalparagrafen kompletteras med bestämmelser om mål och inriktning för arbetet med vissa grupper i samhället. Det gäller barn och unga (5 kap. 1–3 §§), äldre personer (5 kap. 4–6 §§), personer med funktionsnedsättning (5 kap. 7–8 a §§) personer med missbruksproblem (5 kap. 9–9 a §§), personer som vårdar eller stödjer närstående (5 kap. 10 §) och brottsoffer (5 kap. 11 §), läs mer under rubriken kommunens ansvar för vissa grupper i samhället i del 2.

Vägledande principer

I förarbetena till SoL redovisas vissa begrepp och principer som ska vara vägledande för individuellt inriktade insatser inom socialtjänsten. Det gäller helhetssyn, frivillighet och självbestämmande, normalisering, kontinuitet, flexibilitet och närhet.[2]

Helhetssynen

En vägledande princip är att verksamheten ska präglas av en helhetssyn i stället för symtomtänkande. Detta innebär bl.a. att en enskilds eller en grupps sociala situation och de problem som den enskilde eller gruppen har ska ses i förhållande till hela den sociala miljön. Inte bara familjen och närmiljön hör hit utan också den enskildes förhållanden i vidare mening. Det rör bl.a. frågor om möjlighet att få arbete och bostad och att undvika utslagning, segregation och fattigdom. Helhetssynen förutsätter ett samarbete över sektorsgränserna.[3]

[1] Se prop.1979/80: 1 del A s. 139.
[2] Prop. 1979:80:1 Del A s. 207 ff, bet. 2000/01:SoU18 s. 17.
[3] Bet. 2000/01: SoU18 s. 17.

Frivillighet och självbestämmande

Frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande inom socialtjänsten. Detta innebär att den enskilde själv bestämmer om han eller hon ska ta emot erbjudanden om en viss social tjänst. Det är den enskilde som gör valet dock inom ramen för befintliga resurser. Frivillighet och självbestämmande innebär inte att socialtjänsten ska vara kravlös. Till socialtjänstens uppgifter hör att på olika sätt försöka motivera den enskilde för en viss insats.[4]

Normalisering, kontinuitet, flexibilitet och närhet

Andra vägledande principer inom socialtjänsten är att stöd- och hjälpinsatser ska ”normaliseras” så att människor inte känner sig stämplade eller utpekade.[5] Av närhetsprincipen följer att insatser i hemmet går före vård utanför hemmet och att vården ska anordnas så nära hemmet som möjligt.[6]
Det får dock inte innebära att flexibiliteten går förlorad genom standardlösningar. Insatserna måste anpassas till den enskildes aktuella förutsättningar och behov, vilket betyder att socialtjänsten måste förfoga över ett brett register av handlingsalternativ när det gäller individuellt inriktade insatser.[7]
För den enskilde är det också viktigt att insatserna så långt möjligt genomförs av samma personal, vilket följer av den s.k. kontinuitetsprincipen.[8]

[4] Bet. 2000/01: SoU18 s.17.
[5] Prop. 1979/80:1 Del A s. 213.
[6] Prop. 1979/80:1 Del A s. 215.
[7] Bet 2000/01: SoU18 s.17.
[8] Se prop. 1979/80:1 del A s. 213–214.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Möjlighet att leva som andra

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, är jämfört med SoL konstruerad som en mer utpräglad rättighetslag. Den utgör ett komplement till SoL och annan lagstiftning och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt SoL eller andra lagar. Den verksamhet som bedrivs med stöd av LSS ska främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra, se 5 § LSS.

Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Grundläggande principer

De grundläggande principer som LSS bygger på finns omnämnda i lagens förarbeten och liknar de principer som finns i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. De bärande principerna är självbestämmande, integritet och inflytande, tillgänglighet, delaktighet, helhetssyn och kontinuitet.[9]

Självbestämmande, inflytande och integritet

Verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. (6 § första stycket LSS).

Behov och önskemål om stöd och service varierar från person till person och i livets olika skeden. Insatserna bör därför utformas såt att de svarar mot den enskildes aktuella situation. Den enskilde ska ha ett direkt inflytande, både i planeringen och utformningen av insatsen och i genomförandet av insatsen.[10]

Tillgänglighet

När kommunerna tog över ansvaret för omsorgerna ville man skapa möjligheter att utveckla de olika stödformerna på lokal nivå istället för som tidigare på regional eller nationell nivå. Grundtanken var att enskilda, oavsett var de bodde, skulle kunna tillförsäkras en god service och ett gott stöd genom den nya lagen. Närhetsprincipen, som kommer till uttryck i 7 § LSS, var således

[9] SOU 1991:46 samt prop. 1992/93:159, s. 171.
[10] Prop. 1992/93:159 s. 50.

en viktig ledstjärna i arbetet med att gå från centraliserade omsorger till stöd och service på lokal nivå.

Delaktighet

I såväl målparagrafen i 5 § LSS som i de nationella målen används uttrycket full delaktighet. Det betyder inte att det finns någon allmänt godtagbar gräns som samhället har satt upp för hur delaktig en person med funktionsnedsättning kan vara. Ingen annan än individen själv kan avgöra vad som är en rimlig nivå för hans eller hennes delaktighet och samhällsengagemang.[11]

Helhetssyn och kontinuitet

I begreppet helhetssyn innefattas att stödet planeras och ges med utgångspunkt i den enskildes samlade behov.

Begreppet kontinuitet innebär att insatserna är bestående och att tillvaron därmed blir överblickbar för den enskilde. Det är inte meningen att stödet som personen har ska upphöra eller förändras om inte behoven har ändrats och personen själv inte på något sätt har samtyckt till ett sådant beslut. Kontinuitet innebär också att den enskilde kan känna en tillit till att insatsen finns kvar och en säkerhet i att stödet inte plötsligt upphör eller förändras.[12]

Läs mer

- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Artikelnummer 2018-6-12.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.

[11] Davidsson, B. Handläggning av stöd och service till människor med funktionshinder – enligt LSS och SoL, 2007.
[12] Prop. 1992/93:159 s. 45.

Krav på god kvalitet i SoL och LSS

Verksamhet som bedrivs med stöd av SoL

Socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet. Det framgår av 3 kap. 3 § första stycket SoL. Vad som menas med god kvalitet utvecklas närmare i lagens förarbeten som refereras kortfattat i det följande.[13]

Vissa faktorer har enligt förarbetena till bestämmelserna i 3 kap. 3 § SoL stor betydelse för att verksamheten ska sägas ha god kvalitet. Socialtjänstens insatser ska bl.a. ges i enlighet med de mål och övriga bestämmelser som lagen anger, på ett sådant sätt att den enskildes behov av stöd och hjälp tillgodoses och syftet med insatsen eller verksamheten uppnås. Detta förutsätter personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Personalen ska bemöta dem som söker stöd och hjälp så att de känner sig trygga i mötet med socialtjänsten och med det stöd de får.

För att uppnå god kvalitet i socialtjänsten krävs också rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lättillgänglig vård och service. Andra faktorer är en väl fungerande arbetsledning och en lämplig sammansättning av ett arbetslag. En del av kvaliteten är också att socialtjänsten använder sig av ett genomtänkt arbetssätt. Det innebär även att verksamheten behöver följa upp och utvärdera olika insatser.

Som exempel på andra faktorer som påverkar vad som är god kvalitet anges i förarbetena hur man bemöter enskilda, en förtroendefull samverkan, respekten för den enskildes personliga integritet, personalens lyhördhet och inlevelseförmåga, att den enskilde har både insyn i och inflytande över de insatser som han eller hon får samt en objektiv och korrekt ärendehandläggning.

Det finns ytterligare förarbeten som behandlar god kvalitet på olika verksamhetsområden i socialtjänsten.[14]

Verksamhet som bedrivs enligt LSS

Verksamhet som bedrivs enligt LSS ska vara av god kvalitet. Det framgår av 6 § LSS. För vägledning kring begreppet god kvalitet hänvisas i detta fall till uttalanden i den proposition som låg till grund för bestämmelserna i 6 § LSS, där lagstiftaren även hänvisar till ovan redovisade förarbeten om kvalitet i socialtjänsten. Vad som framgår av förarbetena till 6 § LSS refereras kortfattat i det följande.[15]

Målet för verksamheten enligt LSS bör enligt förarbetena vara att människor med omfattande funktionshinder ska kunna skapa sig ett värdigt liv, så likt andra människors som möjligt och i gemenskap med andra människor.

---

[13] Prop. 1996/97:124 s. 52 f.

[14] T.ex. prop. 1997/98:113 s. 61-62, prop. 2004/05:123 s. 35, prop. 2009/10:116 s. 23 ff. och prop. 2012/13:10 s. 80 f. och 109.

[15] Prop. 2004/05:39 s. 17 f. och 24 f.

Insatserna ska vara utformade så att de stärker den enskildes möjlighet att leva ett självständigt och oberoende liv och delta aktivt i samhällslivet.

LSS anger en särskild kvalitetsnivå på insatserna; den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor genom de särskilda insatserna i LSS. Insatserna ska också vara varaktiga och samordnade, anpassas till mottagarens individuella behov och utformas så att de är lättillgängliga för de personer som behöver dem.

Det finns även andra kvalitetskrav i LSS som kan utläsas i lagtext och i förarbeten.[16]

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

Enligt 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS ska kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Socialstyrelsen har beslutat om föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) som gäller för hela socialtjänsten samt för hälso- och sjukvården och tandvården.

Det är socialnämnden eller motsvarande kommunala nämnd och den som bedriver enskild verksamhet enligt SoL eller LSS som har ansvaret för att inrätta ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Att ha ett sådant ledningssystem innebär att det finns en struktur för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på alla nivåer i kommunen eller inom den verksamhet som bedrivs i enskild regi.

Med kvalitet enligt SOSFS 2011:9 menas att en verksamhet uppfyller alla de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Med stöd av ledningssystemet ska socialtjänsten planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. I arbetet ingår att identifiera, beskriva och fastställa de processer, aktiviteter och rutiner i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.

Att ledningssystemet fungerar över tid säkerställs genom egenkontroll och utredning av avvikelser. Om det visar sig att processerna och rutinerna inte är ändamålsenliga för att säkra verksamhetens kvalitet ska de förbättras. Den som bedriver verksamhet bör därför upprätta en kvalitetsberättelse där det framgår hur man har arbetat med att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.[17]

Skyldighet att rapportera missförhållanden – lex Sarah

Lex Sarah är en del av det systematiska kvalitetsarbetet som enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 § SoL och 6 § LSS ska bedrivas inom alla verksamheter. Syftet är att komma till rätta med missförhållanden i den egna verksamheten och förhindra att sådana uppkommer igen.

[16] Se t.ex. prop. 1992/93:159 s. 49 f.

[17] Se allmänna råd till 7 kap. 1 § SOSFS 2011:9.

Var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse, SiS, ska enligt 14 kap. 2 § SoL medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet. I LSS finns motsvarande bestämmelse i 24 a §.

Enligt de så kallade lex Sarah-bestämmelserna i 14 kap. 3–7 §§ SoL och 24 a–f §§ LSS ska anställda m.fl. genast rapportera missförhållanden eller påtaglig risk för missförhållanden till den som bedriver verksamheten. Den som tagit emot rapporten ska utan dröjsmål utreda, dokumentera och avhjälpa eller undanröja det rapporterade missförhållandet eller risken för missförhållande. Om missförhållandet eller risken för missförhållande är allvarligt ska den som bedriver verksamheten, snarast anmäla det till Inspektionen för vård och omsorg, IVO.

Missförhållanden och påtaglig risk för missförhållanden som ska rapporteras kan vara antingen utförda handlingar eller handlingar som av försummelse eller av andra skäl inte har utförts. De handlingar som avses är sådana som innebär eller har inneburit ett hot mot eller har medfört konsekvenser för enskildas liv, säkerhet, fysisk eller psykisk hälsa.

Såväl brister i omsorg och bemötande som fysiska, psykiska eller ekonomiska övergrepp kan orsaka missförhållanden i en verksamhet.

Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som rapporteras ska utredas av den som bedriver verksamheten. Utredningens syfte är främst att klarlägga:

- Vad har hänt?
- Varför har det hänt?
- Vad kan göras så att det inte händer igen?

Läs mer

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om lex Sarah.
- Lex Sarah. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah. Artikelnummer 2014-1-24.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Artikelnummer 2012-6-53.
- Checklista till stöd för arbete med ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete https://kunskapsguiden.se/globalassets/globala-block/verksamhetsutveckling/checklista-ledningssystem-systematiskt-kvalitetsarbete.pdf

Personalens kompetens

Av 3 kap. 3 § SoL framgår vidare att det för utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.
För verksamhet som bedrivs enligt LSS ska det finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges, se 6 § LSS.

Särskilda krav på kompetens hos vissa yrkesgrupper

Socialstyrelsen har i fråga om personal inom vissa verksamhetsområden utfärdat allmänna råd som vägledning för tillämpningen av ovannämnda bestämmelser, se vidare nedan.

Utöver den generella bestämmelsen om personalens kompetens finns en bestämmelse i 3 kap. 3 a § andra stycket SoL med krav på lägsta utbildningsnivå för dem som utför vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. De uppgifter som berörs är

- bedömning av om utredning ska inledas,
- utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder, eller
- uppföljning av beslutade insatser.

Vilka krav på utbildning som gäller för utförande av sådana uppgifter framgår närmare av Socialstyrelsens föreskrifter i SOSFS 2017:79.

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2007:17) om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:48) om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2008:32) om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder.
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:47) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge.
- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.
- Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2017:79) om behörighet att utföra vissa arbetsuppgifter i socialtjänstens barn- och ungdomsvård.

Barnkonventionen och barnrättsperspektivet i svensk lagstiftning

Barnkonventionen

Syftet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är att stärka barnets rättigheter genom att tydliggöra att barn är rättighetsbärare. De rättigheter barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid har fastställts i olika internationella överenskommelser.

Sedan den 1 januari 2020 gäller artiklarna 1–42 i barnkonventionen som lag i Sverige.[18] Det innebär bl.a. ett förtydligande av att alla som tillämpar bestämmelser i svenska lagar ska tolka dessa i förhållande till barnkonventionen.[19] Sverige har dock som konventionsstat haft en skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.[20] Det har bland annat skett genom att svensk lagstiftning i vissa delar har omarbetats utifrån konventionens artiklar och genom att nya bestämmelser har förts in.[21]

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar, varav 41 är så kallade sakartiklar som slår fast vilka rättigheter varje barn ska ha. Fyra av artiklarna i barnkonventionen utgör så kallade grundprinciper. Dessa principer är:

- Förbud mot diskriminering (artikel 2)
- Barnets bästa (artikel 3)
- Barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6)
- Barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12)

Utöver grundprinciperna kan rättigheterna i barnkonventionen delas in i olika teman; rätt till skydd och stöd, rätt till familj, rätt till utveckling samt demokratiska rättigheter. Rättigheterna bildar en helhet där bestämmelserna förutsätter varandra och ska tolkas i ljuset av varandra. Grundprinciperna är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas.[22]
Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn.

[18] Se prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.
[19] Se prop. 2017/18:186 s. 1.
[20] Se artikel 4 barnkonventionen.
[21] Se prop. 2017/18:186 s. 63.
[22] Se SOU 2016:19 s. 97.

Barnets bästa och rätt att komma till tals i SoL och LVU

Barnets bästa

Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Det framgår av 1 kap. 2 § första stycket SoL. I barnkonventionens artikel 3 beskrivs det som att det i alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

När det gäller beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn så framgår det av andra stycket i samma paragraf att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande. När det gäller beslut enligt LVU, ska vad som är bäst för barnet respektive den unge vara avgörande (1 § sista stycket LVU). I de här delarna går bestämmelserna om barnets bästa i SoL och LVU längre än barnkonventionen genom att stadga att barnets bästa ska vara avgörande.

När det gäller SoL ska barnets bästa inte bara vara avgörande vid de formella beslut som fattas utan vid alla åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn. Det är enligt förarbetena en given förutsättning att principen om barnets bästa ska tillämpas inom de ramar som lagens övriga bestämmelser ger.[23]

FN:s barnrättskommitté har, i sin analys av principen om barnets bästa, angett att ordet ”åtgärd” avser inte bara beslut, utan också alla andra handlingar, uppföranden, förslag, tjänster, förfaranden och andra åtgärder. Samt att också overksamhet och underlåtenhet att agera är ”åtgärder”, till exempel när sociala myndigheter underlåter att agera för att skydda barn från vanvård eller övergrepp.[24]

Barnets rätt att få relevant information och uttrycka sina åsikter i SoL och LVU

Bestämmelserna om barnets bästa i SoL och LVU har i sin tur en nära koppling till bestämmelserna om barns rätt att få relevant information och komma till tals i SoL och LVU. I detta avseende gäller följande enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL, som har sin motsvarighet i 36 § första stycket LVU:

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Barns och ungas rätt till information är en viktig förutsättning för att de ska kunna komma till tals och bli delaktiga. Med relevant information avses

[23] Prop. 2012/13:10 sid 37.

[24] Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (CRC/C/GC/14) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, punkterna 17 och 18.

vederhäftig information som är av betydelse för den unge i ärendet eller målet.[25] Informationen ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad på ett sådant sätt att barnet eller den unge kan ta den till sig.[26] Informationen får inte vara till skada för barnet. Det kan ibland innebära att informationen ska begränsas beroende på vad som är bäst för det enskilda barnet eller den unge i förhållande till hans eller hennes ålder, mognad och tidigare erfarenheter. Samtidigt betonas i förarbetena att förutsättningen för att barnet ska kunna framföra sin åsikt är att barnet har fått den information som krävs för att kunna sätta sig in i frågan. Socialtjänsten har en viktig uppgift att ge barnet den informationen.[27]

I förarbetena betonas att reglerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra. Informationen från barnet kan på så sätt påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter Det finns inte heller någon nedre åldersgräns för när barn ska få komma tills tals och uttrycka sina åsikter.[28]

Barnets bästa och rätt att uttrycka sina åsikter i LSS

När åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas, se 6 a § LSS. I förarbetena till denna bestämmelse hänvisas bl.a. till artikel 3 i barnkonventionen och bestämmelsen om barnets bästa i SoL.[29]

En fråga som tas upp i förarbetena är hur bestämmelsen ska tillämpas när en ansökan om insats berör barnet men syftar till att stödja föräldrarna. Det kan exempelvis gälla föräldrars ansökan om att få avlösning i sitt vårdnadsansvar för ett barn med funktionsnedsättning, t.ex. i form av korttidsvistelse utanför det egna hemmet, se 9 § 6 LSS. I denna del erinrar regeringen om konsekvenserna av att LSS är en rättighetslag. När de krav som gäller för en insats är uppfyllda, ska ett beslut om en sådan insats meddelas. Det finns i den situationen inte någon grund för att avslå en ansökan om en insats med hänsyn till barnets bästa.

Om det framkommer omständigheter som ger anledning att ifrågasätta om en insats enligt LSS verkligen är förenlig med barnets bästa, framförallt när det gäller en ansökan om insats för en vuxen som berör ett barn, bör det däremot finnas möjlighet att se till barnets bästa på andra sätt än i beslutet om att bevilja insatsen, t.ex. i utformningen av utförandet av insatsen eller med annat stöd. Bestämmelsen om barnets bästa i LSS kommer således enligt regeringens mening att få störst betydelse vid andra åtgärder än beviljandet av insatser enligt 9 §, t.ex. vid utförandet av insatserna, vid planering och vid tillståndsgivning och tillsyn.[30]

Vad som gäller ifråga om barns rätt att få relevant information och komma till tals framgår av 8 § andra stycket LSS som lyder:

[25] Prop. 2006/07:129 s. 39.
[26] Prop. 2006/07:129 s. 38.
[27] Prop. 2012/13:10 s. 39.
[28] Prop. 2012/13:10 s. 37.
[29] Prop. 2009/10:176 s. 74.
[30] Prop. 2009/10:176 s. 32 f.

När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Vid tillämpningen av denna bestämmelse ska barnets bästa särskilt beaktas enligt 6 a § LSS.[31] Enligt regeringen kan det ibland innebära att information inte ska ges, eller att bara viss information ges, beroende på vad som är bäst för det enskilda barnet i förhållande till barnets ålder, mognad och tidigare kunskaper. Informationen och hur den ges ska anpassas till det enskilda barnets förutsättningar att ta den till sig.

Även när barnet ska ges möjlighet att framföra åsikter ska barnets bästa beaktas. Det kan innebära att det inte alltid är lämpligt att efterfråga barnets åsikt. Enligt artikel 12 i barnkonventionen ska det barn som är i stånd att bilda egna åsikter ges rätt att uttrycka dessa. Om barnet inte uppnått tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna ta ställning, måste vårdnadshavaren samtycka till att barnet framför sina åsikter. Det är således även vårdnadshavarens ansvar att bevaka att barnet inte ges möjlighet att uttrycka åsikter om det skulle vara olämpligt för just det barnet. Barnet är aldrig skyldigt att redogöra för sin inställning, utan ska bara ges möjlighet att framföra åsikter.[32]

Bedömning av vad som är barnets bästa

Principen om barnets bästa kan sägas bestå av tre delar;

- en materiell rättighet
- en grundläggande rättslig tolkningsprincip
- ett tillvägagångssätt.

Att det är en materiell rättighet innebär en rätt för barnet att få sitt bästa bedömt i beslut som gäller barnet. Att barnets bästa är en rättslig tolkningsprincip innebär att om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Att barnets bästa är ett tillvägagångssätt innebär att beslut som påverkar barn behöver föregås av en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Den som fattar beslutet behöver också motivera vad barnets bästa bedöms vara, hur prövningen har genomförts och hur barnets bästa har bedömts gentemot andra intressen.[33]

Vad som är barnets bästa definieras inte i vare sig barnkonventionen, SoL, LSS eller LVU. Vad som är barnets bästa får bedömas i varje enskild situation och för det individuella barnet. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Varje beslut som rör ett eller flera barn bör innehålla en motivering där det bl.a. bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa.[34]

---

[31] Prop. 2009/10:176 s. 74.
[32] Prop. 2009/10:176 s. 74.
[33] Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (CRC/C/GC/14) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, p. 6.
[34] Prop. 2017/18:186 s. 96.

Enligt förarbetena till SoL är bedömningen av barnets bästa i det aktuella sammanhanget en process i flera steg. Processen innebär att[35]

- vetenskap och beprövad erfarenhet beaktas
- underlag hämtas in från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet
- det som barnet själv ger uttryck för beaktas i enlighet med barnkonventionens artikel 12.

Vid utredningar som bedrivs med stöd av 11 kap. 1 och 2 §§ SoL, dvs. utredningar om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, får nämnden hämta in underlag från närstående och yrkespersoner utan samtycke från barnets vårdnadshavare. Så är inte fallet när det gäller utredningar som gäller insatser för barn och unga enligt LSS.

Det är upp till socialnämnden respektive domstolen att bedöma vad som är barnets bästa i det enskilda fallet. I förarbetena understryks betydelsen av att dokumentera både barnets berättelse och önskemål och de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa. Båda dessa delar utgör delar av beslutsunderlaget.[36]

Läs mer

- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-10.
- Bedöma barns mognad för delaktighet. Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt tandvården. Artikelnummer 2015-12-22.
- Att samtala med barn – Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården. Artikelnummer 2018-11-14.

[35] Prop. 2012/13:10 s. 36.
[36] Prop. 2012/13:10 s. 37.

Alla människors lika värde

Principen om alla människors lika värde kommer till uttryck både i svensk grundlag och i internationella konventioner. När det gäller socialtjänstens verksamhet finns dessutom ett uttryckligt förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). Här redogörs kortfattat för några grundläggande utgångspunkter som alltid måste iakttas inom socialtjänsten.

Regeringsformen

En grundläggande princip i den svenska rättsordningen är alla människors lika värde. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152), RF, där det sägs att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Detta är en markering av att det allmänna ska motverka diskriminering.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ofta benämnd Europakonventionen eller EKMR, innehåller ett stadgande om diskriminering. Enligt artikel 14 i konventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Uppräkningen av de s.k. diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande.[37] Artikeln omfattar alltså även sådana diskrimineringsgrunder som funktionsnedsättning, ålder och sexuell läggning utan att detta anges uttryckligen.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige.[38] I 2 kap. 19 § RF finns ett stadgande om att en lag eller en annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionens bestämmelser.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sedan 2009 är Sverige juridiskt bunden av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionens syfte är att stärka skyddet av de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Den fokuserar på icke-diskriminering och listar nödvändiga åtgärder

[37] Prop. 2002/03:65 s. 53.

[38] Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället för personer med funktionsnedsättning hör till de allmänna principerna i konventionen[39]. Det är centralt i all verksamhet för människor med funktionsnedsättningar. Stat, kommun och region har i praktiken ett gemensamt ansvar att följa konventionen.

Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen ska motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Vad som menas med diskriminering framgår närmare av 1 kap. 4 § och gäller bl.a. direkt diskriminering, indirekt diskriminering och bristande tillgänglighet. Vad som döljer sig bakom orden framgår uttryckligen av samma bestämmelse.

I 2 kap. 13 § finns bestämmelser om förbud mot diskriminering inom hälso- och sjukvården samt verksamhet inom socialtjänsten m.m. Vad som menas med verksamhet inom socialtjänsten utvecklas närmare i bestämmelsens förarbeten. Där anges inte bara SoL, LVU, LVM, och LSS utan även andra lagar som ansluter till arbete som utförs inom socialtjänsten. Vidare tydliggörs att begreppet verksamhet inom socialtjänsten inte bara täcker handläggning av ärenden utan även rent faktisk verksamhet som t.ex. uppsökande verksamhet, social hemhjälp, vård och behandling vid behandlingshem, servicehus och annan social service som ges av socialnämnden. Även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av sådan verksamhet omfattas.[40]

Undantag från bestämmelserna om förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen

Det finns vissa undantag från bestämmelsen om förbud mot diskriminering i 2 kap. 13 §.

Förbuden som gäller hälso- och sjukvård, annan medicinsk verksamhet eller verksamhet inom socialtjänsten hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Detta framgår av 2 kap. 13 a §.

Vad gäller undantaget i 2 kap. 13 a § sägs att utrymmet för avsteg från likabehandlingsprincipen är litet. Undantagsregeln ska i princip tolkas och tillämpas snävt. Några exempel på verksamheter där undantagsregeln är avsedd att kunna tillämpas är särskilda akutmottagningar för våldtagna kvinnor, boenden för kvinnor som utsatts för fysiskt eller psykiskt våld av män, skyddat boende och insatser som riktar sig till män som utsätts för våld i nära relationer samt särskilt utformade insatser som erbjuds hemlösa kvinnor eller män

[39] Se artikel 3 c.

[40] Se prop. 2007/08:95 s. 523.

med missbruksproblem. Prioriteringar inom vården eller socialtjänsten som görs utifrån den enskildes behov av vård eller stöd står inte i strid med diskrimineringsförbudet och aktualiserar inte heller tillämpning av undantaget i tredje stycket.[41]

Förbudet mot diskriminering i 2 kap. 13 § som har samband med ålder hindrar inte tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder, eller annan särbehandling på grund av ålder, om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Det framgår av 2 kap. 13 b §.[42]

[41] Prop. 2007/08:95 s. 524.

[42] Det finns mer information om dessa undantag i prop. 2011/12:159 s. 32 f.

Evidensbaserad praktik (EBP)

Allmänna utgångspunkter

Evidensbaserad praktik har kommit att bli ett samlingsbegrepp inom både hälso- och sjukvård och socialtjänst. Verksamhet som bedrivs enligt SoL, LVU, LVM och LSS styrs genom lagar som beslutats av riksdagen, förordningar som beslutats av regeringen samt föreskrifter och allmänna råd som utfärdats av Socialstyrelsen och andra myndigheter. Varken SoL eller dess förarbeten ställer något uttryckligt krav på att socialtjänstens verksamhet eller kvalitetsarbete ska baseras på kunskap. Men god kunskap måste anses vara en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva verksamheter av god kvalitet.[43]

Kunskapsbaserat arbete

Att bedriva verksamhet med kvalitet inbegriper att utforma insatser och verksamheter utifrån bästa tillgängliga kunskap som hämtas från forskning, från den enskilde och från praktiken (evidensbaserad praktik). Ambitionen är att varje individ ska få den insats som är mest lämpad för just honom eller henne. I en evidensbaserad praktik ingår också att kontinuerligt följa upp arbetet, både på individ- och verksamhetsnivå med syftet att hela tiden förbättra och utveckla arbetet.

Vad är evidensbaserad praktik?

Evidensbaserad praktik innebär en medveten och systematisk användning av flera kunskapskällor för val av insatser: den bästa tillgängliga kunskapen, personens erfarenheter och önskemål, personens situation och kontextuella omständigheter samt den professionelles expertis.

[43] Se SOU 2020:47 s. 525.

Hur informationen från de olika kunskapskällorna vägs samman påverkas av det nationella och lokala sammanhanget, till exempel vilken lagstiftning som finns på området.

Bästa tillgängliga kunskap

Val av insatser behöver grunda sig på ett så gediget och tillförlitligt underlag som möjligt. Bästa tillgängliga kunskap handlar om att beakta kunskap om nyttan av olika insatser. Att en metod beskrivs som evidensbaserad, det vill säga att högt ställda vetenskapliga krav på kunskap om dess effekter är uppfyllda, är endast en del av bästa tillgängliga kunskap. Eftersom det inte finns vetenskaplig kunskap om alla insatser som används i socialt arbete får man många gånger stödja sig på annan kunskap. Det kan till exempel vara kunskap om nyttan med insatser från den egna verksamheten i form av lokalt producerad kunskap från arbetet med individbaserad systematisk uppföljning. Oavsett om det finns stöd för en viss insats eller inte, är det inte självklart att den ska användas i det enskilda fallet. Det viktiga är att vara öppen med vilken kunskap som finns om insatserna och att följa upp resultatet för de enskilda individerna. De professionella kan själva generera systematisk kunskap genom att systematiskt följa upp hur det går för de enskilda individerna, läs mer under rubriken Individbaserad systematisk uppföljning i del 5.

Personens situation och kontextuella omständigheter

Individens situation i form av de behov som personen har behöver naturligtvis beaktas. Det är information som behöver relateras till de insatser som verksamheten har att erbjuda.

De kontextuella omständigheterna kan se olika ut i olika kommuner och beroende på sammanhang. Det finns därför en mängd olika hänsyn (t.ex. lagstiftning, lokala riktlinjer och tillgängliga resurser) att ta i en viss situation.

Personens erfarenheter och önskemål

Delaktighet är en hörnpelare i evidensbaserad praktik där personens önskemål ska väga tungt vid val av insats. Varje individ bidrar med sin egen kompetens och är expert på upplevelsen av sin egen hälsa och ohälsa och har den bästa kännedomen om sin egen kropp och sin egen situation. En person som upplever en insats som relevant är mer engagerad i behandlingen och det ökar sannolikheten för att insatsen blir till hjälp.

Läs mer

- Din skyldighet att informera och göra patienten delaktig. Handbok för vårdgivare, chefer och personal. Artikelnummer 2015-4-10.
- Att arbeta evidensbaserat. Ett stöd för praktiskt arbete. Artikelnummer 2020-10-6930.

Den professionelles expertis

Sammanvägningen av kunskapskällorna – som saknar inbördes rangordning – görs i dialog mellan den professionelle och brukaren. Beslutsgrunderna ska redovisas öppet. Denna transparens är en väsentlig del av en evidensbaserad praktik, bland annat eftersom det underlättar utvärdering, vilket bidrar till kunskapsbyggande. Den professionelle behöver alltså, tillsammans med klienten, bedöma om en viss insats kommer att fungera för just den här klienten. Denna bedömning beaktar bästa tillgängliga kunskap om de insatser och åtgärder som är aktuella i ljuset av individens situation, till exempel praktiska förutsättningar att delta i en insats och individens önskemål och erfarenheter.

Metodguiden

I Metodguiden samlas bedömningsmetoder och insatser som är aktuella för socialt arbete i Sverige. Att en metod finns med i Metodguiden innebär inte att Socialstyrelsen rekommenderar den metoden framför andra. Syftet med guiden är att ge objektiv och transparent information till verksamheter som vill bedriva en evidensbaserad praktik.

Läs mer

- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/

Kunskapsguiden.se

Kunskapsguiden.se är en webbplats som samlar kunskapsstödjande produkter från Socialstyrelsen, andra myndigheter och aktörer. Här hittar du som arbetar inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården faktatexter, aktuella publikationer, webbutbildningar, filmer och poddar som kan ge stöd och vägledning för dig och din verksamhet.

På Kunskapsguiden.se finns även den myndighetsgemensamma författningssamlingen Gemensam författningssamling avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. (HSLF-FS).

Läs mer

- www.kunskapsguiden.se

E-hälsa inom socialtjänsten

Begreppet innefattar i bred bemärkelse användning av informations- och kommunikationsteknologi med utgångspunkt i Världshälsoorganisationens hälsodefinition (”ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande”). E-hälsobegreppet omfattar i detta sammanhang all socialtjänst som bedrivs av staten, kommunerna eller i enskild verksamhet, hela hälso-

och sjukvården samt i tillämpliga delar tandvården.[44] Målsättningen med e-hälsa i Sverige är att individen ska vara i centrum, verksamheter ska få hjälp att utvecklas och vården och omsorgen ska vara jämlik, effektiv, tillgänglig och säker. Syftet är att underlätta för människor att uppnå en god och jämlik hälsa och välfärd samt utveckla och stärka egna resurser för ökad självständighet och delaktighet i samhällslivet.

Visionen för e-hälsa har tre prioriterade insatsområden:[45]

- Regelverk: de lagar och föreskrifter som är styrande för verksamheterna ska säkra den enskildes rättigheter och intressen.
- Enhetligare begreppsanvändning: koder, begrepp, termer och strukturer som används ska vara enhetliga för att möjliggöra det informationsutbyte som behövs för att säkerställa kvalitet och säkerhet.
- Tekniska standarder: tekniska standarder är en förutsättning för att system ska kunna dela information med andra system.

Med ökad digitalisering kan ändamålsenliga verksamhetsstöd bidra till att säkra en socialtjänst, hälso- och sjukvård och tandvård av god kvalitet. Digitaliseringen kan bidra till ökad jämlikhet bland annat genom verktyg som stödjer insatser anpassade efter individuella behov och förbättrar möjligheterna till uppföljning och analyser.

[44] Vision e-hälsa 2025 – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård.
[45] https://ehalsa2025.se/

Del 2 Kommunens ansvar och befogenheter

Kommunens ansvar enligt SoL och LSS m.m.

Kommunens yttersta ansvar enligt SoL

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.[46]

Kommunens huvuduppgift är att bistå med sådana hjälp- och stödinsatser som inte faller inom något annat samhällsorgans ansvarsområde. Kommunen kan dock vara skyldig att vidta tillfälliga åtgärder i väntan på att ansvarig huvudman kan ge den enskilde behövlig hjälp. Detsamma gäller när man inte vet vilken huvudman som har ansvaret i en viss situation.[47]

Alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. Alla personer som vistas i en kommun har därför rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt bestämmelserna i SoL och få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Det innebär enligt Justitieombudsmannen, JO, att en ansökan från en person som saknar hemvist i landet måste prövas av vistelsekommunen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.[48]

Gränsdragning mot LMA

Asylsökande omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och har då rätt till logi och bistånd från Migrationsverket. De kan då inte samtidigt få bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär.[49]

Gränsdragningen mot hälso- och sjukvård

Vilken typ av vård och behandling som ligger inom ramen för socialtjänstens ansvarsområde framgår närmare av förarbeten till SoL. Det gäller framför allt behandling för missbruk av alkohol, narkotika och liknande samt vård- och behandling av barn och unga.[50] Socialnämnden har även ansvar för att förebygga och motverka spelmissbruk.[51]

[46] Se 2 kap. 1 § första stycket SoL och bl.a. HFD 2018 ref. 39.
[47] Prop. 1979/80:1 Del A s. 524.
[48] JO 1994/95 s. 272.
[49] 1 § andra stycket lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
[50] Prop. 2000/01:80 s. 93.
[51] Se 3 kap. 7 § SoL se vidare prop. 2016/17:85 s. 23.

Den skiljelinje som måste dras är mot sådana insatser som är att hänföra till hälso- och sjukvård och som är sjukvårdshuvudmannens ansvar att tillgodose, vilket framgår av följande citat hämtat från SoL:s förarbeten:[52]

Det kan inte vara rimligt att t.ex. kostnader för psykoterapi, alternativ medicinsk behandling eller andra sjukvårdande insatser ska bekostas av socialtjänsten. Det är viktigt att markera att kommunernas yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver inte ska omfatta insatser som åligger annan huvudman. Att enskilda i vissa fall kan vara missnöjda med att de inte får den behandling de önskar inom hälso- och sjukvården får inte medföra att kommunerna tvingas ta över det ansvaret från landstingen.

Samtidigt måste vikten av att socialtjänsten och sjukvården utvecklar samverkan kring personer som har problem, vilka kräver insatser från båda huvudmännen, betonas.

För ytterligare vägledning på området redovisas några domar som belyser kommunens yttersta ansvar i akuta situationer.

RÅ 1992 ref. 57 Sjukvård i form av psykoterapi
På grund av resursbrist har sjukvård i form av psykoterapi kunnat beredas först efter viss tid. Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, ansåg inte att den sociala distriktsnämnden var skyldig att ge bistånd till vården eftersom det inte fanns ett omedelbart behov.

RÅ 2004 ref. 79. Psykoterapi – kunde avvakta erbjudande från landstinget
En person ansökte om bistånd till behandlingskostnader för psykoterapi hos en privat terapeut som inte var ansluten till Försäkringskassan. HFD ansåg att kommunen inte var skyldig att ge bistånd till betalning av psykoterapi i privat regi, eftersom sökandens tillstånd inte ansågs vara så akut att det inte gick att avvakta den behandling som landstinget kunde erbjuda.

Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård

Kommunerna ansvarar enligt 12 kap. 1 och 2 §§ och 14 kap. 1 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, för hälso- och sjukvård (dock inte läkarinsatser) i särskilt boende och dagverksamheter samt, i de fall kommunen har avtal med regionen, även för hemsjukvård i ordinärt boende (5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 7 § SoL).

Sådana överenskommelser om att överlåta hemsjukvård från regionen till kommunen får avse hälso- och sjukvård inklusive ansvar för sådana förbrukningsartiklar som avses i 8 kap. 9 § HSL men inte ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Av 16 kap. 1 § första, andra och tredje styckena HSL framgår bl.a. att regionen ska avsätta de läkarresurser som behövs i kommunerna i regionen för att enskilda ska kunna erbjudas god hälso- och sjukvård i ordinärt boende om en kommun ansvarar för vården. Regionen ska med kommunerna inom regionen sluta avtal om omfattningen av och formerna för läkarmedverkan. Om

[52] Prop. 2000/01:80 s. 93.

regionen inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet att tillhandahålla läkare har kommunen rätt att på egen hand anlita läkare och få ersättning för sina kostnader från regionen.

Egenvård

Egenvård är när legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra hälso- och sjukvårdsåtgärder i hemmet, antingen själv eller med hjälp av någon annan, till exempel en närstående.

Gränsdragningen mot kriminalvård

Frågor som gäller gränsdragningen mellan socialtjänsten och kriminalvården kan handla om personer som dömts för brott och som på vissa villkor ges möjlighet att få behandling i öppna former. Nedan beskrivs vårdvistelse och kontraktsvård.

Vårdvistelse

Vårdvistelse innebär att en person som är intagen och som har behov av vård eller behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel kan få vård eller behandling i hem som avses i 6 kap. 1 § SoL. Vården kan också gälla annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med den intagnes brottslighet, exempelvis våldsbenägenhet, spelberoende eller sexualbrottsrelaterat beteende.

Vårdvistelsens längd avgörs av den intagnes behandlingsbehov. Den intagne behöver inte ha avtjänat en viss tid av sitt straff för att beviljas vårdvistelse. Den intagne har vanligtvis genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att hen är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.

Om vårdvistelsen planeras att pågå efter den villkorliga frigivningen övergår kostnadsansvaret för vården eller behandlingen till den intagnes hemkommun.

Kontraktsvård

Kontraktsvård, eller det som i lagen heter skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan, innebär att den som dömts för brott får möjlighet att genomgå behandling istället för fängelse. 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 en för den tilltalade uppgjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten.[53] Förslag till behandlingsplan ska utreda och upprättas av Kriminalvården. 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.[54]

[53] Se 30 kap. 9 § andra stycket 3 BrB.

[54] Se 6 § förordningen (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.[55] Enligt JO ska Kriminalvårdens förslag till en behandlingsplan innehålla en s.k. ansvarsförbindelse från socialtjänsten där den åtar sig kostnadsansvaret för kontraktsvården från den tidpunkten.[56]

Gränsdragningen mot andra ersättningssystem m.m.

Kommunens ansvar för individuellt inriktade insatser till enskilda enligt SoL avgränsas genom bestämmelserna om rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § samma lag, som syftar till att tillförsäkra den enskilde en ”skälig levnadsnivå”. Vidare föreskrivs att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Kommunens ansvar omfattar dels försörjningsstöd, dels insatser som ryms inom ramen för uttrycket ”livsföringen i övrigt”. Vad som ryms inom ramen för ”livsföringen i övrigt” kommenteras på följande sätt i lagens förarbeten:[57]

Rätten till bistånd är inte knuten till några särskilt angivna insatser. När det föreligger sådana förhållanden som anges i lagrummet, ska den enskilde beredas ekonomisk eller annan hjälp som är anpassad efter hans behov. Förhållandena i varje särskilt fall får därvid bestämma insatsernas art och utformning.

Rätten till bistånd förutsätter att den enskilde ”inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.” I detta uttryck ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds exempelvis genom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Den som har ekonomiska tillgångar behöver först använda sig av dem innan rätten till ekonomiskt bistånd kan komma ifråga.[58] Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. I det ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.[59]

Regionens och kommunens ansvar för tandvårdsstöd

Uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård är två delar av det tandvårdsstöd som kan ges till personer som omfattas av LSS eller har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser. Uppsökande verksamhet innebär i det här sammanhanget att personerna i målgruppen ska erbjudas en

[55] Prop. 1986/87:106 s. 94.
[56] JO dnr 1270-2017.
[57] Prop. 1979/80:1 s. 525.
[58] Se prop. 2000/01:80 s. 94.
[59] 4 kap. 1 § andra stycket SoL.

avgiftsfri uppsökande munhälsobedömning. Det är regionen som har ansvar för både den uppsökande verksamheten och den nödvändiga tandvården.[60] I förarbeten till bestämmelserna förutsätts dock samverkan mellan regionen och kommunen för att nå målgrupperna med information om den uppsökande verksamheten och nödvändiga tandvården.[61] Tanken är att kommunen på ett naturligt sätt kommer i kontakt med flera av de personer som omfattas av dessa tandvårdsstöd.

Av 8 § tandvårdsförordningen framgår att behovet av munhygieninsatser, som en del av munhälsobedömningen, ska bedömas utifrån vad antingen den enskilde själv eller med stöd av någon som vårdar denne kan klara av att utföra. Den som vårdar den enskilde kan vara personal i en socialtjänst- eller LSS-verksamhet. Personal i sådana verksamheter som ger stöd till äldre i hemmet, dagverksamhet och på särskilt boende samt personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning bör utifrån allmänna råd ha kunskap om stöd och hjälp i samband med personlig hygien, inklusive munvård.[62]

Gränsdragningen mot bostadsmarknaden

SoL saknar bestämmelser som ger bostadslösa en allmän rätt att få en bostad av socialtjänsten. Det är således inte socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet utan den enskilde får själv söka bostad via bostadsförmedlingen eller ställa sig i kö för bostad på annat sätt.

Socialnämnden kan dock i vissa fall vara skyldig att tillhandahålla en bostad som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det framgår av flera mål som prövats av HFD. I rättspraxis har rätt till bistånd genom tillhandahållande eller ombesörjande av bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå ansetts föreligga när den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad. I rättsfallet RÅ 1990 ref. 119 konstaterade HFD att den hjälpsökande tillhörde en sådan utsatt grupp som kunde behöva särskild hjälp t.ex. för att anskaffa bostad.

HFD har dock sett det som godtagbart att boendestandarden i vissa fall är lägre än vad som anses skäligt på längre sikt. När en akut situation föreligger eller när ett lämpligt boende inte kan beredas den biståndssökande för en rimlig kostnad kan boende på härbärge godtas under en övergångsperiod.[63]

Bosättningskommunens ansvar enligt LSS

Enligt LSS är det den kommun där den enskilde är bosatt som ansvarar för insatser, se 16 § första stycket LSS. En person kan i regel anses bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd. Kan en person med funktionsnedsättning vid en bedömning utifrån folkbokföringslagens (1991:481) bestämmelser anses bosatt i en viss kommun är det den kommunen som ansvarar för insatser

[60] 8 § och 8 a § tandvårdslagen (1985:125).
[61] Prop. 1997/98:112 s. 29 och s. 75 f.
[62] Se Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2011:12) om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:2) om kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning.
[63] RÅ 1994 not. 574.

enligt LSS även om personen är folkbokförd i en annan kommun.[64] Ansvaret för insatser enligt 9 § 2–10 LSS omfattar dock inte dem som är bosatta i kommunen genom beslut av en annan kommun i vissa fall, se 16 § första stycket LSS.

Asylsökande m.fl. som inte är folkbokförda i Sverige

Den som vistas i Sverige utan att vara bosatt här, t.ex. asylsökande, har inte rätt till insatser enligt LSS. De kan inte heller få förhandsbesked om rätten till insatser eftersom bosättning krävs för att få insatser och förhandsbesked, se 16 § LSS. För att anses vara bosatt i Sverige måste den asylsökande först få uppehållstillstånd. Det betyder inte att asylsökande personer och andra personer som inte är folkbokförda i Sverige inte kan få det stöd och den hjälp som de behöver till följd av sina funktionsnedsättningar. Så länge de vistas i Sverige omfattas de också av kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL.

Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård

Enligt 12 kap. 1 § HSL ska varje kommun erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som bor i en bostad med särskild service enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL. I förarbetena till LSS framgår att insatsen bostad med särskild service också är sådana bostäder som avses i SoL. Kommunerna har därför ett hälso- och sjukvårdsansvar för personer som bor i en bostad med särskild service enligt LSS. Av förarbetena framgår också att kommunerna har motsvarande ansvar för personer som vistas i daglig verksamhet.[65] Ansvaret omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare.

Egenvård

Egenvård är när legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal har bedömt att en patient kan utföra hälso- och sjukvårdsåtgärder i hemmet, antingen själv eller med hjälp av till exempel en närstående eller en personlig assistent. I egenvård kan till exempel ingå att hantera medicin, förebygga diabetes, lägga om sår, hantera epilepsianfall, utföra sondmatning, sköta maskiner för andningsstöd liksom hjärt- och lungmaskin med mera. De flesta av dessa arbetsinsatser kräver att den personliga assistansen har särskild kunskap.[66]

Gränsdragningen mellan hälso- och sjukvård och LSS

När det gäller frågan om kommunens ansvar för LSS-insatser som gränsar till hälso- och sjukvård finns viss vägledning i rättsfallsreferatet HFD 2012 ref. 41. Där uttalar HFD följande: *LSS har till syfte att stärka rätten till vissa angivna insatser för personer som omfattas av lagens personkrets jämfört med vad de har rätt till enligt socialtjänstlagen (jfr prop. 1992/93:59 s. 50, 93 och*

[64] RÅ 1999 ref. 44.
[65] Prop.1992/93:159 s. 182.
[66] SOU 2020:1 s. 140.

170 f.). LSS kompletterar sålunda socialtjänstlagen (2001:453) och avser med ett undantag insatser av samma karaktär som denna (jfr 5 kap. 7 och 8 §§ SoL). Insatser som åvilar sjukvårdshuvudmännen ligger utanför socialtjänstlagens och därmed LSS tillämpningsområde, låt vara att kommunens yttersta ansvar gör att kommunen undantagsvis kan behöva gripa in i avvaktan på ansvarig huvudmans åtgärder (se t.ex. HFD 2011 not. 92). Detta medför enligt HFD:s mening att behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) principiellt inte kan beaktas vid bedömningen av om rätt föreligger till personlig assistans enligt LSS (jfr även 51 kap. 5 § socialförsäkringsbalken). Sådana behov kan sålunda inte räknas till de grundläggande behoven.

Egenvård

Vad som är egenvård beror på omständigheterna i varje enskilt fall. Den legitimerade hälso- och sjukvårdspersonal som gör bedömningen ska ta hänsyn till om personen behöver hjälp att utföra egenvården, till exempel av en personlig assistent. Om så är fallet ska bedömaren även ta ställning till om den personliga assistenten har tillräcklig kunskap för att kunna ge den hjälpen. Den som gör bedömningen ska informera patienten om vad egenvården innebär samt informera andra som ska hjälpa patienten med egenvården. Den som har gjort bedömningen ska även ansvara för att egenvården omprövas om förutsättningarna ändras samt följs upp regelbundet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Kommunens möjligheter att överlåta uppgifter

Allmänna utgångspunkter

Enligt 12 kap. 4 § andra stycket RF kan en förvaltningsuppgift överlämnas till juridiska personer eller till enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag. Av 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), KL, följer att fullmäktige i kommuner eller regioner får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd. Också i kommunallagens bestämmelse upprepas att om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.

Samma kommunalrättsliga principer som styr den kommunala verksamheten ska styra kommunernas och regionernas verksamhet genom privaträttsliga subjekt och kommunen får inte anlita exempelvis ett bolag för åtgärder de inte själva kan vidta.[67]

Kommunallagen reglerar även en möjlighet till kommunal avtalssamverkan som innebär att en kommun eller en region får ingå avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Genom ett sådant avtal får en kommun eller en region utföra uppgifter åt en annan kommun eller en annan region, utan att lokaliseringsprincipen hindrar det, se 9 kap. 37 § KL.

I SoL och LSS finns bestämmelser om möjligheter att överlåta uppgifter på enskild person. Med enskild person avses både fysiska och juridiska personer.[68] Kommunen får enligt 2 kap. 5 § SoL utöver kommunal avtalssamverkan sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas.

En region eller en kommun får enligt 17 § LSS, utöver kommunal avtalssamverkan, med bibehållet ansvar sluta avtal med enskild person om att tillhandahålla insatser enligt LSS.

I lagstiftningen görs alltså skillnad mellan uppgifter som innefattar myndighetsutövning och andra uppgifter. Genomförandet av insatser som beslutas med stöd av SoL och LSS är inte myndighetsutövning och kan därför genom avtal överlåtas till en annan kommun eller en enskild verksamhet. Ett sådant avtal kan gälla både köp av enstaka tjänster, t.ex. köp av en plats i ett hem för vård eller boende, och entreprenadverksamhet. Som exempel på entreprenadverksamhet kan nämnas hemtjänst som upphandlas av ett privat företag för att tillgodose behovet av hemtjänst i ett geografiskt distrikt.

[67] Se prop. 2016/17:171, s. 416. Se även prop. 2013/14:118 s. 25.
[68] Prop. 2017/18:151 s. 60 f.

I detta kapitel redovisas först vad som menas med kommunal avtalssamverkan. Därefter redovisas reglerna för enskild verksamhet och vad som gäller ifråga om krav på tillstånd och tillsyn beträffande sådan verksamhet. Sist redovisas JO:s ställningstaganden i fråga om nämndens möjligheter att överlåta utredningsuppgifter på någon annan.

Kommunal avtalssamverkan

I 9 kap. 37 § KL regleras kommunal avtalssamverkan. En kommun eller en region får enligt regeln ingå avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (avtalssamverkan). Genom ett sådant avtal får en kommun eller en region utföra uppgifter åt en annan kommun eller en annan region utan att lokaliseringsprincipen hindrar det.[69]

Avtalssamverkan kan användas för att tillgodose en kommuns eller en regions behov av att anlita en annan kommun eller en annan region för att utföra dess uppgifter på något specifikt område. Det kan exempelvis handla om utredning och beslutsfattande i olika ärenden som innefattar myndighetsutövning och som annars typiskt sett är delegerade till tjänstemän i den egna kommunen. Avtalssamverkan kan också användas som en samverkansform under en prövotid, för att undersöka om förutsättningarna finns för att institutionalisera samarbetet i t.ex. ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Samverkan kan även användas för att hantera kortsiktiga behov.[70]

Det står kommuner och regioner fritt att bedöma inom vilka områden och i vilken omfattning avtalssamverkan ska vara möjlig. Det finns dock praktiska begränsningar i att lämna ifrån sig kommunalt beslutsfattande, t.ex. utifrån de begränsningar som följer av 5 kap. 1 § KL (vad endast fullmäktige får besluta om) och 6 kap. 38 § KL (beslutanderätt som inte får delegeras) men också utifrån att samverkan endast kan avse sådant som faller inom den kommunala befogenheten. Det innebär att kommuner och regioner bara kan samverka sinsemellan om uppgifter de båda får utföra. Detta innebär att det på många områden finns hinder mot avtalssamverkan mellan kommun och region. Reglerna om avtalssamverkan innebär inte att ansvaret för uppgiften lämnas över till en annan kommun eller en annan region utan den kommun som genom avtalssamverkan överlåter utförande av en uppgift behåller det övergripande ansvaret för uppgiften.[71]

Avtalets utformning

Indirekt påverkas förfarandet vid ingåendet av samverkansavtal av bl.a. bestämmelserna om fördelningen av ansvar mellan de olika kommunala organen (se t.ex. 5 kap. 1–4 §§ KL), regleringen av styrelsens och nämndernas uppgifter (6 kap. 1–15 §§ KL) samt reglerna om delegering av ärenden (6 kap. 37–39 §§ och 7 kap. 5–7 §§ KL) och om anmälan av beslut (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL). Det finns dock ingen detaljreglering i kommunallagen som styr hur avtalet ska ingås eller utformas, då detta enligt regeringen skulle minska de avsedda fördelarna med regleringen som är att möjliggöra olika

[69] Prop. 2017/18:151 s. 27.
[70] Se prop. 2017/18:151 s. 27 f.
[71] Prop. 2017/18:151 s. 28 f.

samverkansavtal anpassat utifrån lokala förhållanden och skilda verksamheter. I propositionen framgår dock ett antal omständigheter som enligt regeringen bör framgå av kommunala samverkansavtal:

- avtalets parter,
- vilka uppgifter eller tjänster som avtalet omfattar,
- omfattning av eventuell extern delegering av beslutanderätt,
- avtalstiden och former för förlängning av denna,
- ordning för lösandet av tvister mellan parterna,
- ekonomiska villkor och former för redovisning m.m., samt
- villkoren för avtalets upphörande.

Parterna bör också överväga behovet av att informera berörda statliga myndigheter om samverkan för det fall det rör uppgifter som kan påverka statlig myndighetsutövning eller verksamhet.[72]

Enskilda verksamheter

I SoL och LSS finns som beskrivits bestämmelser om möjligheter att överlåta uppgifter på enskild person, vilket bl.a. avser juridiska personer. Enskilda verksamheter inom socialtjänsten kan bedrivas av bl.a. ett bolag, en förening eller en stiftelse.

Tillståndspliktig verksamhet enligt SoL

De enskilda verksamheter som kräver tillstånd av IVO anges i 7 kap. 1 § SoL. Enligt bestämmelsen får ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av:

1. stödboende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap,
2. boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra och tredje styckena eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
3. verksamhet i form av hem för viss annan heldygnsvård,
4. verksamhet i form av hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,
5. verksamhet som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn eller
6. hemtjänst.

Kommun och region som driver verksamhet enligt punkterna 1–4 och 6 behöver inte ansöka om tillstånd men är dock skyldig att anmäla sådan verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas, se 7 kap. 1 § andra stycket SoL.

Verksamhet i enskild regi enligt LSS

Det är inte tillåtet att yrkesmässigt bedriva verksamhet som avses i 9 § 2–10 LSS utan tillstånd från IVO, se 23 § LSS.

[72] Prop. 2017/18:151 s. 40.

Kommuner och regioner som bedriver verksamhet enligt LSS behöver inte ha tillstånd men ska anmäla sin verksamhet till IVO. Anmälan ska göras innan verksamheten påbörjas, se 23 § LSS.

Överlämna utredningsuppgifter på annan

En socialnämnd kan inte överlåta uppgifter som innebär myndighetsutövning till ett bolag eller till ett annat privaträttsligt subjekt. Däremot finns möjligheter till kommunal avtalssamverkan vilket beskrivs ovan. Kommunen har också möjlighet att anlita uppdragstagare som är fysiska personer som utför dessa uppgifter om de knyts till nämnden på ett sådant sätt att de anses delta i socialnämndens verksamhet. En sådan uppdragstagare står under nämndens arbetsledning och utför arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Grundläggande bestämmelser som de om sekretess, tjänstefelsansvar och tillsyn blir därmed tillämpliga beträffande det arbete som utförs. Det kan vara lämpligt att uppdraget regleras i ett skriftligt avtal för att klarlägga vad som gäller i fråga om uppdragstagarens anknytning till verksamheten.[73] En socialnämnd kan alltså exempelvis inte anlita en *konsulentverksamhet* för myndighetsutövande uppgifter, exempelvis att utreda ett barns behov. Däremot föreligger inget hinder för nämnden att uppdra åt en *viss namngiven person* inom konsulentverksamheten att utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning om hen knyts till nämnden på ett sådant sätt att hen kan anses delta i nämndens verksamhet.

Socialnämnden får sluta avtal med annan om att utföra uppgifter inom socialtjänsten som inte innefattar myndighetsutövning, se 2 kap. 5 § SoL. Möjligheten för en kommun att lämna utredningsuppdrag enligt 11 kap. 1 § SoL till privaträttsliga subjekt har utförligt behandlats av JO.[74] JO har skiljt på ärenden som innefattar myndighetsutövning och ärenden som inte innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden, vilket framgår i det följande.

Ärenden som innefattar myndighetsutövning

Handläggningen av ett ärende som hos socialnämnden innefattar myndighetsutövning består enligt JO av flera olika moment. Hit hör exempelvis åtgärder som att ta emot en anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning ska inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som ska handlägga ärendet, kontakta de enskilda som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, till förvaltningsrätten anmäla ett eventuellt behov av offentligt biträde, sammanställa utredningen, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för socialnämnden samt att fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

[73] Se JO 2001/02 s. 250 och JO:s beslut 2006-02-13 dnr 5080-2004.
[74] JO 2001/02 s. 250.

JO anser att bestämmelsen i RF (11 kap. 6 § tredje stycket)[75] avser hela handläggningen av ett ärende och att beredningen av och beslut i ärendet i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Enligt JO:s uppfattning är det därför inte möjligt för socialnämnden att t.ex. överlämna uppgiften att göra en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL på ett bolag eller stiftelse, då det saknas lagstöd för ett sådant överlämnande.

Det är enligt JO svårt att i praktiken avgränsa de olika momenten i en utredning från varandra. Det visar enligt JO på det nära samband som finns mellan en utredning och det ansvar som socialnämnden har för att den enskildes behov blir tillgodosett i olika hänseenden. Att lägga ut en utredning på entreprenad kan enligt JO därför redan av lämplighetsskäl vara mindre tillfredsställande.

I praktiken förekommer det att kommuner under handläggningen av ett ärende placerar barn och unga, ibland tillsammans med förälder, i ett hem för vård eller boende som erbjuder utredningsinsatser. Motivet kan vara att få en fördjupad bild av samspelet mellan barn och föräldrar, att få den unges svårigheter belysta genom observationer av särskilt utbildad personal eller liknande. En sådan placering kan inte anses stå i strid med JO:s uttalanden eftersom ansvaret för att komplettera och slutföra utredningen ligger kvar hos socialnämnden.

Ärenden som inte innefattar myndighetsutövning

Om nämnden enligt lag eller annan förordning är skyldig att yttra sig med anledning av en begäran från domstol eller en annan myndighet måste nämnden göra en utredning. En utredning i ett sådant ärende utgör inte myndighetsutövning hos socialnämnden. När det gäller att skilja mellan själva yttrandet och den utredning som ligger till grund för yttrandet gör sig samma hänsyn gällande som när det gäller ärenden som innefattar myndighetsutövning.[76] Ett sådant utredningsuppdrag kan därför inte överlämnas till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt. Det gäller även om nämnden i och för sig behåller huvudansvaret för att uppgiften utförs.

Möjligt att lämna viss utredning till uppdragstagare

Även om nämnden inte kan överlämna utredningsuppdrag till ett bolag eller annat privaträttsligt subjekt har nämnden möjlighet att träffa avtal med ett bolag om att ställa en viss person till nämndens förfogande. Enligt JO:s mening[77] är det i så fall lämpligt att den som ska utföra en utredning på uppdrag av socialnämnden får någon form av förordnande av socialnämnden.

Det finns alltså inte något som hindrar att nämnden anlitar uppdragstagare som är fysiska personer och som knyts till myndigheten på ett sådant sätt att de kan anses delta i myndighetens verksamhet. En sådan uppdragstagare förutsätts stå under myndighetens arbetsledning och utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd. Bestämmelserna i OSL, blir därmed direkt tillämpliga på uppdragstagaren. Vidare gäller FL:s regelsystem för hans eller

[75] Har ändrats genom lagen (2010:1408) om ändring i regeringsformen. Motsvarande paragraf finns i 12 kap. 4 § andra stycket RF.
[76] Se JO 2001/02 s. 250, dnr 2089-2000, 2617-2000.
[77] JO 2001/02 s. 250 f.

hennes arbete. Eftersom de handlingar som upprättas av uppdragstagaren anses ha tillkommit i myndighetens verksamhet blir de också allmänna handlingar. Även andra grundläggande regler, t.ex. bestämmelserna i brottsbalken, BrB, om tjänstefelsansvar och i skadeståndslagen om det allmännas skadeståndsansvar, blir direkt tillämpliga i förhållande till en sådan uppdragstagare eller någon som på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet.

Kommunens möjlighet att tillhandahålla insatser utan behovsprövning

Allmänna utgångspunkter

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 1 § KL själva ha hand om angelägenheter som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Enligt likställighetsprincipen som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KL ska kommuner och regioner behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner eller regioner att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund utan att ha stöd i speciallag. Exempel på sådana speciallagar är SoL och LSS. Båda lagarna innehåller kompetensutvidgande regler som också ålägger kommuner att under vissa förutsättningar tillhandahålla individuellt anpassade insatser till enskilda. När det gäller möjligheten att ta ut avgifter för insatser som ges med stöd av SoL har kommunen också möjlighet att anpassa avgiftsuttaget utifrån den enskildes betalningsförmåga. Likställighetsprincipen medför att det inte får förekomma någon ”dold” behovsbedömning som stänger ute kommunmedlemmar som söker sig till verksamheter som ska vara tillgängliga för alla utan något biståndsbeslut.

Mer om likställighetsprincipen

Beslut enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL ska föregås av en behovsprövning. Att tillhandahålla insatser med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ SoL utan föregående behovsbedömning strider mot bestämmelserna i 2 kap. 3 § KL. Det framgår också av flera rättsfall. I RÅ 1991 ref. 61 prövades om det ingick i den kommunala kompentensen att ge ekonomisk hjälp till barnfamiljer utan individuell behovsprövning. SoL bedömdes inte ge stöd för generella ekonomiska bidrag.

Det finns dock möjligheter för en kommun att tillhandahålla vissa insatser utan föregående behovsprövning enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 a § SoL. Se nedan under Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre.

Vad som gäller ifråga om dokumentation i verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna om dokumentationsskyldighet i SoL eller LSS behandlas närmare under rubriken Verksamheter som tillhandahåller råd och stöd utan något beslut i del 10.

Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre

Enligt 4 kap. 2 a § SoL kan kommunen erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan någon föregående behovsprövning. I hemtjänst kan såväl personlig omvårdnad som service ingå. Service kan exempelvis vara praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, till-

redning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan till exempel innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig, förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också vara ledsagning eller andra insatser som behövs för att bryta isolering eller insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet. Trygghetslarm är också en sådan insats som innefattas i begreppet hemtjänst. Även samtalsstöd och rådgivning bör kunna erbjudas med stöd av 4 kap. 2 a § SoL. Det är upp till kommunerna själva att avgöra vilka typer av hemtjänstinsatser som ska erbjudas äldre personer utan behovsprövning, och i vilken omfattning. Ett erbjudande om hemtjänstinsatser utan behovsprövning ska föregås av viss information till den äldre personen. Om den som handlägger ärendet bedömer att den äldre personen inte förmår tillgodogöra sig informationen ska en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avseende rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL göras. Vid förenklat beslutsfattande kommer utredningen i praktiken bara bestå i att konstatera att den äldre uppnått den ålder eller andra kriterier som kommunen angett i sina riktlinjer. Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att den äldre behöver mer omfattande insatser än de som erbjuds inom ramen för förenklat beslutsfattande, ska en utredning alltid göras och beslut om bistånd fattas enligt de förutsättningar som finns enligt 4 kap. 1 § SoL.[78]

Kommunen ska följa upp de insatser som erbjudits den äldre personen genom förenklat beslutsfattande med utgångspunkt i kommunens riktlinjer, insatsernas kvalitet enligt 3 kap. 3 § och värdegrunden i 5 kap. 4 §.[79]

Ett förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre innebär att beslutet bara behöver innehålla information om de insatser, enligt kommunens riktlinjer, t.ex. antal timmar hemtjänst, trygghetslarm eller matservice, som den enskilde önskar och som kommunen beviljar. Det blir sedan en fråga för den som beviljats hemtjänst att tillsammans med utföraren bestämma hur insatserna ska genomföras inom de angivna ramarna. Beslutet ska dokumenteras enligt 11 kap. 5 och 6 §§ SoL och därmed även i tillämpliga delar enligt SOSFS 2014:5.[80]

I SOSFS 2014:5 finns krav på dokumentation under handläggning av ärenden som gäller enskilda samt under genomförande och uppföljning av beslut om insatser som omfattas av 11 kap. 5 § SoL. Även om författningen inte har tagits fram med ärenden enligt 4 kap. 2 a § SoL i åtanke är den ändå i vissa delar tillämplig vid handläggning av sådana ärenden. Av definitionen i 2 kap. följer att med insats avses individuellt behovsprövat stöd eller individuellt behovsprövad vård och behandling. Det innebär att de krav på dokumentation som avser genomförande eller uppföljning av insatser inte omfattar hemtjänstinsatser som beviljats enligt 4 kap. 2 a § SoL.

Vissa bestämmelser i föreskrifterna aktualiseras inte i ärenden som handläggs enligt 4 kap. 2 a § SoL. Det gäller t.ex. om kravet på dokumentation gäller för ett moment som inte genomförs vid förenklat beslutsfattande. Ett

[78] Se prop. 2017/18:106 s. 18 och s. 32–33.
[79] 4 kap. 2 a § tredje stycket SoL.
[80] Se prop. 2017/18:106 s. 6.

sådant exempel är krav på dokumentation om överklagande och ändring, se 5 kap. 17 § SOSFS 2014:5.

Läs mer

- Ny bestämmelse om förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre. Meddelandeblad nr 3/2018. Artikelnummer 2018-6-37.

Insatser till enskilda i form av "service"

Kommunen kan erbjuda insatser till enskilda i form av service, se 3 kap. 1 § och 6 § SoL. En insats i form av service innebär att insatsen inte föregås av någon utredning eller biståndsbeslut. Genomförandet av insatsen ska då inte dokumenteras, jfr 11 kap. 5 § SoL.

Begreppet service definieras inte närmare i SoL. Begreppet har dock behandlats av Barnskyddsutredningen i betänkandet Lag om stöd och skydd för barn och unga s. 384 ff. Utredningen anförde bl.a. följande om begreppet: Service är inte individanpassat utan lika för alla, det vill säga följer ett givet program, och det bygger på att individer själva söker upp verksamheten, även om det kan ske efter en rekommendation.[81] Detta innebär att de insatser som kommunen kan erbjuda som service, dvs. utan individuell behovsprövning, ska vara allmänt inriktade och generellt utformade. Det är framförallt fråga om förebyggande, rådgivande och informerande insatser samt olika typer av öppna verksamheter som kan erbjudas utan föregående behovsbedömning och biståndsbeslut. Denna service är tillgänglig för alla och det är den enskilde som själv bedömer om han eller hon vill ta del av den service som kommunen erbjuder.

Serviceinsatser kan i sig vara riktade till enskilda individer. Men om den insats som erbjuds är anpassad till den enskildes behov och förutsätter någon form av prövning av det aktuella behovet är insatsen inte att anse som service. Då kan den endast beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL.[82]

Servicetjänster åt äldre enligt lagen om vissa kommunala befogenheter

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen, innehåller kompetensutvidgande regler som ger kommunerna ökade befogenheter att tillhandahålla servicetjänster utan någon individuell behovsbedömning till samtliga kommunmedlemmar som fyllt 68 år.

De servicetjänster som ges med stöd av befogenhetslagen utgör inte insatser enligt SoL, vilket bl.a. innebär att reglerna om handläggning och dokumentation i SoL inte blir tillämpliga. Det är däremot fråga om tjänster som enligt lag ska handhas av socialnämnd vilket exempelvis innebär att reglerna om socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 § OSL blir tillämpliga.[83]

[81] SOU 2009:68 s. 386.
[82] Jfr RÅ 1991 ref. 61.
[83] Se 1 kap. 4 § befogenhetslagen, 2 kap. 4 § SoL och 26 kap. 1 § andra stycket 3 OSL.

Med servicetjänster avses tjänster som syftar till att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. Lagen innebär endast en befogenhet att tillhandahålla servicetjänster, men den innebär ingen rättighet för äldre att få sådana insatser. Det står dock fortfarande fritt för den äldre att ansöka om insatser inom ramen för SoL. En biståndsansökan kan inte heller avslås med hänvisning till att den enskildes behov kan tillgodes genom den aktuella lagen.[84]

Kommunen ansvarar för kvalitet och uppföljning

Kommunen har ansvar för socialtjänstens insatser oavsett vem som utför dem. Ledningssystemet ska därför innefatta uppföljning och kontroll av både den egna verksamheten och av de insatser som genomförs av andra.

[84] Prop. 2005/06:115 s. 146 ff.

Kommunens ansvar för vissa grupper i samhället

Barn och unga

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Det framgår av bestämmelserna i 5 kap. 1 § SoL som innehåller en uppräkning av socialnämndens ansvar och skyldigheter mot barn och unga i olika avseenden. Till socialnämndens skyldigheter hör bl.a. att i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämnden ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd, se 5 kap. 1 a § SoL.

Barn och unga som begår brott

När det gäller barn som inte fyllt 15 år och som begår brott vilar hela ansvaret för att vidta åtgärder på socialtjänsten. För unga mellan 15–20 år delas ansvaret mellan socialtjänst, polis, åklagare och domstol samt i vissa fall Kriminalvården.[85]

Socialnämndens arbete med barn och unga som begår brott styrs till stor del av samma bestämmelser i SoL och LVU som nämndens arbete med barn och unga generellt. Men nämnden har också särskilda uppgifter i arbetet med unga lagöverträdare. Exempel på dessa uppgifter är:

- Närvara vid polisförhör.[86]
- Begära utredning enligt 31 § LUL.
- Skriva yttranden enligt 11 § LUL.
- Fråga barn och unga om kontakt med medlingsverksamheten.[87]
- Ge insatser eller vård i samband med straffvarning.[88]
- Verkställa ungdomsvård och ungdomstjänst.[89]
- Ge stöd i samband med ungdomsövervakning.[90]
- Vara delaktig i planering av sluten ungdomsvård.[91]

Krav på överenskommelse med regionen

Kommunen ska ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete i fråga om barn och unga som vårdas utanför det egna hemmet. Om det är

[85] Se 1 kap. 6 § samt 29, 30 och 32 kap. BrB, 5 kap. 1 § SoL, LVU och LUL.
[86] Se 7 § och 34 § andra stycket LUL.
[87] Se Socialstyrelsens allmänna råd (HSLF-FS 2019:30) om handläggning av unga lagöverträdare.
[88] Se 17 § första stycket LUL.
[89] Se 32 kap. 1 första stycket BrB och 5 kap. 1 b § SoL.
[90] Se 15 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning och prop. 2019/20:118 s. 59–61.
[91] Se 3 § och 22 § LSU samt 5 kap. 1 § 10 SoL.

möjligt bör organisationer som företräder dessa barn och unga eller deras närstående ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen, se 5 kap. 1 d § SoL.

Läs mer

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.
- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Socialstyrelsens allmänna råd (HSLF-FS 2019:30) om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare.
- Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6577.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende.
- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:55) om hem för vård eller boende.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:47) om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Ungdomsövervakning. Meddelandeblad nr 1/2021. Artikelnummer 2021-1-7184.

Äldre personer

Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Det framgår av 5 kap. 4 § andra stycket SoL. Enligt första stycket samma paragraf ska socialtjänstens omsorg om äldre inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund).

Socialnämndens skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd regleras genom bestämmelser i 5 kap. 5 § SoL. Enligt dessa bestämmelser ska socialnämnden verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Den äldre personen ska, så långt det är möjligt, kunna välja när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges.

Ytterligare bestämmelser om socialnämndens ansvar och uppgifter på äldreområdet finns i 5 kap. 6 § SoL. Där framgår i korthet att socialnämnden ska

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för äldre människor samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på detta område,
- planera sina insatser för äldre och
- verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråk där detta behövs i omvårdnaden om äldre personer.

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2012:3) om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre.
- Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial. Artikelnummer 2012-3-3.
- Ny bestämmelse om förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre. Meddelandeblad nr 3/2018. Artikelnummer 2018-6-37.
- Kommunens ansvar för enskilda vid omvandling av särskilda boenden för äldre till trygghetsbostäder. Meddelandeblad nr 17/2012. Artikelnummer 2012-12-39.
- Rätten att fortsätta bo tillsammans i ett äldreboende. Vägledning för tillämpning av socialtjänst- och hyreslagstiftningen. Artikelnummer 2013-9-16.
- Tvångs- och skyddsåtgärder inom vård och omsorg för vuxna. Meddelandeblad nr 12/2013. Artikelnummer 2013-12-34.
- Nationella riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom 2010 – stöd för styrning och ledning. Artikelnummer 2010-5-1.
- Brandsäker bostad för alla – Stärkt brandskydd för särskilt riskutsatta individer. Artikelnummer 2020-11-6956.

Personer med funktionsnedsättning

Socialnämnden ska 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. Av samma paragraf framgår att socialnämnden även ska medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt stöd.

När det gäller boende är socialnämnden skyldig att inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter som avses i 5 kap. 7 § första stycket SoL behöver ett sådant boende, se 5 kap. 7 § tredje stycket SoL. Där anges också en skyldighet för socialnämnden att i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden och att planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder i samverkan med regionen, andra samhällsorgan och organisationer, se 5 kap. 8 § SoL.

Till kommunens uppgifter hör också bland annat att informera om LSS och att verka för att personer som tillhör personkretsen enligt LSS får sina behov tillgodosedda.[92]

Krav på överenskommelse med regionen om samarbete

När det gäller personer med psykisk funktionsnedsättning ska kommunen ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete. Om det är möjligt bör organisationer som företräder dessa personer eller deras närstående ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen, se 5 kap. 8 a § SoL.

Läs mer

- Överenskommelser om samarbete. Meddelandeblad nr 1/2010. Artikelnummer 2010-5-23.
- Tvångs- och skyddsåtgärder inom vård och omsorg för vuxna. Meddelandeblad nr 12/2013. Artikelnummer 2013-12-34.
- Det är mitt hem. Vägledning om boende och boendestöd för personer med psykisk funktionsnedsättning. Artikelnummer 2010-12-26.
- Nationella riktlinjer för vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd. Artikelnummer 2018-9-6.
- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Artikelnummer 2018-6-12.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- På tröskeln. Daglig verksamhet med inriktning på arbete. Artikelnummer 2010-4-1.
- Brandsäker bostad för alla – Stärkt brandskydd för särskilt riskutsatta individer. Artikelnummer 2020-11-6956.

Personer med missbruks- och beroendeproblem

Socialnämnden ska enligt 3 kap. 7 § SoL arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Socialnämnden ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar. I detta ansvar ligger bl.a. att genom information till myndigheter, grupper och enskilda och genom uppsökande verksamhet sprida kunskap om skadeverkningar av missbruk och om de hjälpmöjligheter som finns.

Förutom ansvaret för förebyggande insatser har socialnämnden också ett särskilt ansvar för att missbrukare får erforderlig hjälp och vård för att komma ifrån missbruket. Vården av vuxna missbrukare bör så långt som

[92] Se 15 § LSS.

möjligt ges i frivilliga former. Detta förutsätter att socialtjänsten aktivt söker upp och motiverar enskilda missbrukare för insatser.[93]

Socialnämnden ska dessutom aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Det framgår av bestämmelserna i 5 kap. 9 § SoL. Där framgår också att nämnden är skyldig att i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs.

Krav på överenskommelse med regionen om samarbete

Kommunen ska enligt 5 kap. 9 a § SoL ingå en överenskommelse med regionen om ett samarbete i fråga om personer som missbrukar alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar. Om det är möjligt bör organisationer som företräder dessa personer eller deras närstående ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen.

I förarbetena till denna bestämmelse konstateras bl.a. att riskbruk, missbruk och beroende är tillstånd där orsaker och skadeverkningar kan vara såväl sociala, psykiska som somatiska. Eftersom problematiken ofta är sammansatt behöver insatser samordnas för att möta individens hela situation.

Som exempel på insatser anger regeringen motivationsarbete, återfallsprevention, specialiserade behandlingsinsatser och uppsökande arbete, som i vissa fall kombineras med övrigt socialt stöd och stöd till närstående. I förarbetena framhålls att både socialtjänsten och hälso- och sjukvården har viktiga uppgifter som ska värderas likvärdigt och samordnas i ett välfungerande vård- och stödsystem som utgår från individernas olika behov och önskemål.[94]

Skyldigheten att ingå överenskommelser syftar enligt regeringen till att identifiera de områden där det är nödvändigt med ett gemensamt ansvar för vård- och stödinsatser för människor som missbrukar beroendeframkallande medel. Överenskommelser behövs även för yrkesverksamma inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, särskilt i frågor där det kan uppstå konflikter.

För att överenskommelserna ska få verklig betydelse för medborgarna, för det praktiska arbetet i kommuner och regioner och för verksamheternas resurser och inriktning, krävs enligt regeringen överenskommelser som innehåller gemensamma mål, resursfördelning och övergripande samarbete kring vissa grupper. På så sätt kan förtroendevalda och andra beslutsfattare skapa långsiktiga strukturer för samverkan och ansvarsfördelning, vilket är till nytta både för medborgarna och för verksamheternas ekonomi.[95]

[93] Socialutskottets betänkande 1996/97:SoU18.
[94] Prop. 2012/13:77 s. 15.
[95] Prop. 2012/13:77 s. 18.

Läs mer

- Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende – Stöd för styrning och ledning Artikelnummer 2017-12-23.
- Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar vid spelmissbruk, Meddelandeblad nr 4/2017. Artikelnummer 2017-10-32.

Personer som vårdar eller stödjer närstående

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 10 § SoL erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionshinder. Denna bestämmelse omfattar socialtjänstens hela verksamhet. Det innebär att alla anställda inom såväl äldreomsorgen, omsorgen om personer med funktionsnedsättning som individ- och familjeomsorgen kan behöva uppmärksamma anhörigas situation och vid behov erbjuda stöd.

I förarbetena till bestämmelsen förs resonemang kring begreppen anhörig och närstående. Med närstående avses i det här sammanhanget den person som tar emot omsorg, vård och stöd. Den som ger insatser benämns anhörig eller annan person. Annan person är i detta sammanhang någon utanför familjekretsen, t.ex. en vän eller granne.[96]

Att erbjuda stöd innebär att kommunen bör utforma insatser som passar både den anhöriga och den närstående. Vissa anhöriga eller andra personer behöver främst hjälp med insatser till den närstående för att orka med eller få egen tid över för sig själv eller för andra familjemedlemmar. För andra kan behovet i stället handla om att få information och kunskaper för att både känna sig trygg i och utveckla sin roll som t.ex. anhörigvårdare eller anhörigstödjare. Insatser kan också handla om att den anhöriga m.fl. ensam eller tillsammans med den person han eller hon vårdar eller stödjer, kan få erbjudande att göra något som bryter vardagsmönstret, som ger vila, stimulans eller omväxling.[97]

[96] Prop. 2008/09:82 s. 12.
[97] Prop. 2008/09:82 s. 13.

Läs mer

- Stöd till anhöriga – vägledning till kommunerna för tillämpning av 5 kap. 10 § socialtjänstlagen. Artikelnummer 2016-7-3.
- Anhöriga som vårdar eller stödjer närstående äldre personer – Underlag till en nationell strategi. Artikelnummer 2020-11-7045.
- Anhöriga som vårdar eller stödjer någon de står nära – Underlag till en nationell strategi. Artikelnummer 2021-6-7464.
- Stöd till anhöriga i form av service eller behovsprövad insats – handläggning och dokumentation. Meddelandeblad april 2010. Artikelnummer 2010-4-32.
- Stöd till anhöriga ställer krav på strategi. Meddelandeblad november 2009. Artikelnummer 2009-11-32.
- Individens behov i centrum – Stöd för samtal med anhöriga. Stödmaterial för att arbeta med ett anhörigperspektiv inom ramen för IBIC. Artikelnummer 2021-2-7214.

Brottsoffer

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Det framgår av bestämmelserna i 5 kap. 11 § SoL. Bestämmelsen omfattar samtliga brottsoffer, oavsett ålder och kön. Där framgår också att socialnämnden har ett särskilt ansvar för kvinnor och barn i vissa situationer. Det gäller dels kvinnor (även kvinnor under 18 år[98]) som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående, dels barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående. Barn i sådana situationer är enligt 5 kap. 11 § fjärde stycket SoL offer för brott.

Män kan liksom pojkar vara offer för våld av närstående, och socialtjänstens ansvar omfattar även dem.[99]

Våldsutsatta kvinnor

Av lagtexten framgår att socialnämnden är skyldig att särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Barn som utsatts för brott

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta gäller oberoende av brottstyp. När det gäller barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående ska socialnämnden särskilt beakta att barnet är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

[98] Prop. 2006/07:38 s. 31.
[99] Prop. 2006/07:38 s. 10.

Läs mer

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.
- Våld. Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer. Artikelnummer 2016-6-37.

Personer med försörjningsproblem

Personer med försörjningsproblem är inte en grupp som omfattas av särskilda bestämmelser i 5 kap. SoL utan socialnämndens ansvar preciseras i detta fall av bestämmelserna om rätten till bistånd i 4 kapitlet SoL. I praktiken finns det dock personer som omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 1–11 §§ SoL som även har behov av ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.
- Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-5-7389.

Socialnämndens ansvar för familjerättsliga frågor

Föräldrabalken, FB, innehåller flera kapitel som styr socialnämndens handläggning av frågor på det familjerättsliga området. Det gäller socialnämndens skyldighet att utreda faderskap (1–3 kap. FB), att handlägga ärenden som gäller adoption (4 kap. FB) och att utreda frågor om vårdnad, boende och umgänge (6 kap. FB). Stöd till socialtjänsten i frågor som rör faderskapsutredningar, vårdnad, boende och umgänge ges av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, MFoF.

Adoption

Adoptioner kan delas in i nationella adoptioner och internationella adoptioner, adoption av okänt eller känt barn. De grundläggande bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. FB.

Vad som gäller ifråga om internationella adoptioner framgår närmare av bestämmelserna i 6 kap. 12–16 §§ SoL. Stöd och vägledning för socialtjänstens arbete med nationella adoptioner ges av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, MFoF.

Läs mer

- Nationell adoption. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6589.
- Modernare adoptionsregler. Meddelandeblad nr 4/2018. Artikelnummer 2018-9-17.

Personer som omfattas av LSS

Lagens personkrets

LSS syftar till att garantera personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar stöd som kan undanröja svårigheter i den dagliga livsföringen. Lagen gäller bara vissa personer med funktionsnedsättning. Den så kallade personkretsen, dvs. vilka grupper som omfattas av lagen, finns angiven i 1 § LSS. Enligt bestämmelsen är de personer som omfattas av LSS

1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder[100] efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom eller
3. personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

För att enskilda personer ska kunna få stöd enligt LSS måste de uppfylla kriterierna för att ingå i den personkrets som lagen omfattar. Det finns ingen fastställd manual för hur en sådan personkretsutredning ska gå till, men av beskrivningen av personkretsens olika grupper[101] framgår vilka krav som måste vara uppfyllda för att LSS-insatser ska kunna beviljas. För den tredje gruppen har lagstiftaren satt upp särskilda kriterier som måste vara uppfyllda. Dessa kriterier behöver dock inte prövas särskilt för de personer som ingår i de två första grupperna i personkretsen.

Prövningen av personkretstillhörigheten kan i vissa fall göras utan någon mer ingående utredning. I andra fall, om det är ett mer komplicerat ärende, behöver handläggaren samla in information för att kunna göra en bedömning av personkretstillhörighet. Om det är uppenbart att en person har ett omfattande stödbehov på grund av betydande svårigheter i den dagliga livsföringen orsakade av ett varaktigt funktionshinder behövs normalt ingen särskild utredning om personkretstillhörighet. Däremot bör en utredning göras om tveksamhet råder om stödbehovets omfattning eller om sambandet mellan stödbehov och funktionshinder. Kompletterande undersökningar kan i vissa fall vara nödvändiga innan slutlig ställning kan tas till personkretstillhörighet.[102] Om den enskilde önskar så kan handläggaren hjälpa till med att skaffa upp-

[100] I lagen används det äldre begreppet ”person med funktionshinder” vilket enligt Socialstyrelsens senare rekommendation motsvarar ”person med *funktionsnedsättning*”.
[101] Prop. 1992/93:159 s. 51–58, 167–170.
[102] Prop. 1992/93:159 s 51–58, 167–170.

lysningar och yttranden från andra myndigheter som är nödvändiga för utredningen.[103] För att kunna ta sådana kontakter behöver handläggaren ha den enskildes samtycke.

Om utredningen visar att den enskilde har behov som inte kan tillgodoses genom insatser enligt LSS därför att hen inte tillhör personkretsen kan den enskilde i vissa fall få sina behov tillgodosedda genom insatser enligt SoL. Den enskilde behöver då få information om att det finns möjlighet att också ansöka om insatser enligt SoL.[104]

Beslut om personkretstillhörighet fattas inte särskilt, utan ska vara en del av beslut om insatser.[105] Ett avslag på en ansökan om insats är ett överklagbart beslut.[106]

Läs mer

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2002:9) om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.
- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Artikelnummer 2018-6-12.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Underlätta för personer med autism i möten med socialtjänsten. Artikelnummer 2019-12-6480.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-78

[103] Jfr 8 § andra stycket FL.
[104] Jfr 5 kap. 8 § SoL.
[105] Prop. 1992/93:159. s. 170.
[106] Se 27 § LSS.

Något om kommunens ansvar för asylsökande och andra nyanlända m.fl.

Asylsökande

Bistånd enligt LMA

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av vuxna asylsökande, se 2 § första stycket LMA. Migrationsverket ansvarar för den asylsökandes logi och försörjning och betalar ut ekonomiskt stöd i form av dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA.[107] I Migrationsverkets ansvar för vuxna asylsökande ingår att bedöma om en asylsökande har särskilda behov och anpassa sitt mottagande utifrån det.[108]

När det gäller ensamkommande barn[109] så ansvarar kommunen för det praktiska mottagandet, dvs. boende, daglig omsorg, eventuellt särskilt stöd, god man och skolgång. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen, se 3 § andra stycket LMA.

Ensamkommande barns behov ska utredas utifrån samma regler som gäller för utredningar av andra barn som kan behöva socialtjänstinsatser. Det innebär att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när ett barn anvisats till kommunen. En omedelbar skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL ska också göras och utredningen ska bedrivas skyndsamt och slutföras inom fyra månader om det inte finns särskilda skäl, se 11 kap. 2 § SoL.[110]

När ett ensamkommande barn fyller 18 år eller registreras som 18 år övergår ansvaret från kommunen till Migrationsverket.

Rätten till bistånd enligt LMA för personer som inte bor på ett anläggningsboende upphör en månad från det att uppehållstillståndet beviljades, se 8 § tredje stycket LMA.

Bistånd enligt SoL

Av 1 § andra stycket LMA framgår att den som omfattas av LMA inte samtidigt kan få bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av *motsvarande karaktär*. Däremot kan bistånd enligt SoL aktualiseras för andra behov.[111] Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd även i

[107] Se 8-18 §§ LMA.
[108] Se prop. 1993/94:94 2. 26-27.
[109] Ett ensamkommande barn är en person under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skild från båda sina föräldrar eller från annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (1 b § LMA).
[110] Se prop. 2005/06:46 s. 41 och JO dnr 5565-2017.
[111] Jfr prop. 1993/94:94 s. 94.

andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 § SoL.[112] Bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL är frivilligt och socialnämndens beslut kan inte överklagas.

Barn som har ansökt om uppehållstillstånd och som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd omfattas inte av LMA och kan därför ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.[113]

En asylsökande kan alltid ansöka om bistånd enligt SoL och följaktligen få en individuell prövning samt ett överklagbart beslut. Efter en ansökan om bistånd från en enskild behöver socialnämnden därför göra en sedvanlig prövning enligt 4 kap. 1 § SoL av den enskildes behov.

I 2 a kap. SoL finns regler om ansvarsfördelningen mellan kommuner.[114]

Insatser enligt LSS

En kommuns ansvar att erbjuda insatser enligt LSS gäller enbart för dem som är bosatta i kommunen (16 § LSS). Den som är asylsökande anses inte vara bosatt i Sverige. Asylsökande har därför inte rätt till insatser enligt LSS och kan inte heller få förhandsbesked om rätten till insatser.

Läs mer

- Ensamkommande barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6588.
- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.
- Rättsliga förutsättningar för barn och unga med funktionsnedsättning i migration. Meddelandeblad nr 3/2020. Artikelnummer 2020-5-6758.

Tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige utan tillstånd

Med tredjelandsmedborgare menas en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz. Tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige utan tillstånd kan t.ex. vara personer som anländer hit utan att ansöka om asyl eller uppehållstillstånd eller personer som stannar kvar efter att de fått ett lagakraftvunnet beslut om utvisning eller avvisning.

Den som håller sig gömd i syfte att undandra sig verkställighet av ett beslut om utvisning/avvisning omfattas av personkretsen i LMA och har enligt en dom från HFD[115] inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 SoL. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nödbistånd med stöd av 4 kap. 3 § SoL, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 1 § kan komma i fråga. HFD nämner i domen kommunens yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kommunens möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL.

[112] Se HFD 2017 ref. 33.
[113] Se 1 a § första stycket LMA.
[114] Se också prop. 2010/11:49 s. 35 f.
[115] HFD 2017 ref. 33.

Personer med uppehållstillstånd

När en person har beviljats uppehållstillstånd i Sverige är huvudregeln att rätten till bistånd enligt LMA upphör och SoL blir tillämplig. Personer som vistas på en förläggning har emellertid rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA).

Arbetsförmedlingen kan anvisa nyanlända som har fyllt 20 år till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingen samordnar etableringsinsatserna.[116] Nyanlända kan också ha rätt till socialförsäkringsförmåner, etableringsersättning och studiestöd.[117]

Vid behov kan den enskilde beviljas kompletterande bistånd enligt SoL. Ansvarsfördelningen mellan kommuner regleras i 2 a kap. SoL. Den som är bosatt[118] i kommunen kan beviljas insatser enligt LSS.

Nyanlända som inte själva kan ordna sin bostad och som omfattas av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) kan få hjälp och stöd med att bosätta sig i en kommun. Den som anvisas till en kommun men inte utnyttjar anvisningen får ordna boende på egen hand.[119]

Kvotflyktingar

En kvotflykting är en person som har flytt från sitt land och som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. Det kallas vidarebosättning. Kvotflyktingar har före resan till Sverige fått uppehållstillstånd. Efter anvisning av Migrationsverket är anvisningskommunen skyldig att ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning.[120] En kvotflykting har i likhet med andra nyanlända möjlighet att få bistånd enligt SoL och kan ha rätt till insatser enligt LSS. När en kvotflykting har fått tillstånd att komma till Sverige anvisar Migrationsverket en kommun som ska ta emot kvotflyktingen. Det sker genom bosättningslagen. I Migrationsverkets beslut om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot personen för bosättning. Kommunens ansvar inträder som regel vid denna tidpunkt.[121]

Kvotflyktingar reser direkt till sina kommuner och deras inresa är därför beroende av att boende och mottagande på plats är ordnat. Den kommun som tar emot en kvotflykting får ett bosättningsunderlag som bygger på UNHCR:s

[116] Se lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

[117] Läs mer på Försäkringskassans webbplats https://www.forsakringskassan.se/privatpers/flytta-till-arbeta-studera-eller-nyanland-i-sverige (hämtad 2021-10-29) och på CSN:s webbplats https://www.csn.se/bidrag-och-lan/for-din-situation/utlandsk-medborgare/ny-i-sverige.html (hämtad 2021-10-29). Du kan läsa om ansvarsfördelningen mellan olika aktörer på SKR:s webbplats https://skr.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarsfordelningregelverk/nyanlanda.7168.html (hämtad 2021-10-29).

[118] Ledning när det gäller var en person ska anses vara bosatt kan hämtas från folkbokföringen, se prop. 1992/93:159 s. 185.

[119] Se prop. 2015/16:54 s. 19.

[120] 10 § förordningen 2016:39 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

[121] Se prop. 2015/16:54 s. 18 f.

skriftliga utredning om personen. Där finns uppgifter som är relevanta för bosättningen, exempelvis om personen är sjuk eller har särskilda behov.

Den kommun som en kvotflykting anvisas till har samma ansvar för den personen som för övriga som är bosatta i kommunen. LMA blir aldrig tillämplig när det gäller kvotflyktingar, eftersom de har uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige.

Kommunen har rätt till ersättning för mottagandet av kvotflyktingar.[122] Kommunen kan också ansöka om ersättning för vissa särskilda kostnader, till exempel kostnader för hämtning vid flygplatsen.[123] Kommunen ansvarar tillsammans med Arbetsförmedlingen och andra lokala aktörer för att stötta individen under den första tiden i Sverige.

[122] Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

[123] Se https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Sok-ersattning-for-personer-med-uppehallstillstand/Ersattning/Vissa-sarskilda-eller-extraordinara-kostnader.html (hämtad 2021-10-29).

EU/EES-medborgare m.fl.

För att en EU/EES-medborgare[124], och dennes familjemedlemmar, som inte har uppehållstillstånd i Sverige ska ha rätt att vistas i Sverige mer än tre månader krävs så kallad uppehållsrätt. Kriterierna för uppehållsrätt framgår av 3 a kap. 3 § UtlL. Uppehållsrätt grundas inte på något myndighetsbeslut utan inträder när de i lagen uppställda villkoren är uppfyllda.

Personer som har bedömts ha uppehållsrätt i Sverige har rätt till socialt bistånd och andra sociala förmåner på samma villkor som andra. Inom EU-rätten kallas detta för likabehandlingsprincipen.[125] Principen om likabehandling innebär också att socialtjänsten kan ställa samma krav på biståndssökande EU/EES-medborgare som på övriga befolkningen vad gäller t.ex. skyldigheten att efter förmåga bidra till sin egen försörjning, att vara arbetssökande osv. Vid en ansökan om bistånd behöver socialtjänsten i varje enskilt fall bedöma om en biståndssökande EU/EES-medborgare har uppehållsrätt eller inte och vilka biståndsinsatser som hen kan ha rätt till.

EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt och hemvist i Sverige, t.ex. personer som sökt sig till Sverige utan att ha realistiska möjligheter att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden, har endast rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation. Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall. Dock innebär rätten till bistånd för att avvärja en nödsituation i många fall att biståndet kan begränsas till enstaka bistånd för mat, logi eller reskostnader för att EU/EES-medborgaren ska kunna ta sig tillbaka till det land som han eller hon kommit ifrån.[126]

Skyddsbehövande EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt

Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Socialnämndens ansvar utpekas särskilt när det gäller skyddsbehövande som barn, våldsutsatta eller brottsutsatta personer, se 5 kap. 1 och 11 §§ SoL. Socialnämnden kan därför behöva erbjuda skydd och akuta insatser även till EU/EES-medborgare som vistas här utan uppehållsrätt. Det förekommer t.ex. att EU/EES-medborgare som lever i utsatthet kan vara offer för människohandel och exploatering eller våld i nära relationer och behöver stöd och skydd. Det kan gälla både vuxna och barn.[127]

Om socialtjänsten påträffar, eller på annat sätt får kännedom om att ett barn kan behöva stöd och skydd eller riskerar att fara illa, ska socialtjänsten inleda utredning enligt bestämmelsen i 11 kap. 1 § SoL. Socialnämnden ska

[124] En EES-medborgare är en medborgare i någon av de stater som omfattas av EES-avtalet, det vill säga antingen en unionsmedborgare eller en medborgare i Island, Liechtenstein eller Norge. I enlighet med avtalet om Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen omfattas även brittiska medborgare av EES-avtalets bestämmelser fram till och med den 31 december 2020 och räknas således som EES-medborgare.

[125] Artikel 18 i fördraget om Europeiska unionen.

[126] Jfr prop. 2010/2011:49 sid. 36 f.

[127] Se t.ex. Länsstyrelsen Stockholms län. Utsatta EU-medborgare i Sverige. Lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv. Rapport 2014:10. 2014.

också enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL genast göra en bedömning av om barnet är i behov av skydd.

Om förutsättningarna i 6 a § LVU är uppfyllda kan ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU bli aktuellt för barn och unga med hemvist i ett annat EU/EES-land. Socialnämnden behöver då bl.a. beakta Bryssel II-förordningen.[128]

Brittiska medborgare

EU:s regelverk är inte tillämpligt på brittiska medborgare efter den 31 december 2020. För att brittiska medborgare som dessförinnan bott i Sverige ska kunna bo kvar ska de uppfylla vissa krav och ansöka om uppehållsstatus hos Migrationsverket före den 30 september 2021.[129]

De som ansöker om uppehållsstatus ska få ett intyg om inlämnad ansökan av Migrationsverket.[130] De brittiska medborgare som beviljas uppehållsstatus enligt utträdesavtalet får ett kort som bevis på uppehållsstatus från Migrationsverket.[131] En brittisk medborgare med ett bevis på uppehållsstatus måste fortfarande visa att hen uppfyller de villkor som gäller för uppehållsrätt.[132] Det innebär att socialtjänsten vid handläggning av ärenden rörande brittiska medborgare måste göra en egen bedömning av uppehållsrätten, på samma sätt som för EU/EES-medborgare.

För de brittiska medborgare som inte kan få uppehållsrätt genom bestämmelser i utträdesavtalet som beskrivs ovan gäller samma regler som för andra tredjelandsmedborgare.

Läs mer

- Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-5-7389.
- Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare. Artikelnummer 2020-6-6815.
- Hur påverkas socialtjänstens handläggning av Brexit? Meddelandeblad nr 10/2020. Artikelnummer 2020-12-7131.
- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642.
- Barn i internationell människohandel och exploatering – vägledning för socialtjänsten. Artikelnummer 2018-10-1.
- Våld. Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Artikelnummer 2016-6-37.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.

[128] Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.
[129] Se 3 b kap. 2 § UtlF.
[130] Se 3 b kap. 2 § tredje stycket UtlF.
[131] Se 3 b kap. 3 och 4 §§ UtlF.
[132] Se prop. 2019/20:178 s. 37-38.

Nordiska medborgare

Danmark, Finland, Norge och Island är tillsammans med Sverige en del av Norden. De nordiska länderna har en överenskommelse om att de nordiska medborgarna har rätt att bo i vilket nordiskt land som helst utan att ansöka om uppehållstillstånd.

I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster finns bestämmelser som påverkar de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster.[133]

På liknande sätt som EU-rätten innehåller konventionen en regel om likabehandling (likställdhet) av nordiska medborgare. Regeln om likställdhet innebär att en medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen. Likställdheten enligt artikel 4 gäller för socialt bistånd och sociala tjänster.

[133] Konventionen gäller som lag i Sverige, lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

Personer som är bosatta i Sverige men vistas utomlands

Kommunen har det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Enligt rättspraxis upphör inte ansvaret för att en person tillfälligt vistas utomlands, om avsikten är att återvända till Sverige.[134]

RÅ 1987 ref. 174 Vistelsekommunens yttersta ansvar
Hemortskommun har ansetts ha ansvaret för bistånd till hjälpsökande även under den tid som den hjälpsökande vistas utomlands för behandling av sjukdom. HFD uttalade bl.a. att vistelsekommunens yttersta ansvar enligt får anses föreligga så länge den hjälpbehövande alltjämt är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han där har kvar sitt egentliga bo och hemvist.

Trots att en person som ansöker om ekonomiskt bistånd inte fysiskt vistas i kommunen, kvarstår alltså bosättningskommunens ansvar enligt 2 a kap. 3 § SoL. Det innebär att bosättningskommunen är skyldig att pröva ärendet och göra en sedvanlig individuell bedömning.

Läs mer

- Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-5-7389.

Stöd och skydd till barn som vistas utomlands

Socialnämnden kan i flera olika situationer ha ansvar att så långt det är möjligt agera till skydd för utsatta barn och unga som har hemvist i Sverige men som befinner sig utanför landets gränser. Det kan handla om barn och unga som förs ur landet av olika skäl, t.ex. vid tvångsgifte. Det kan också vara barn och unga som på egen hand avviker från LVU-vård och tar sig utanför landet.

Kommunen har, som konstaterats ovan, det yttersta ansvaret för dem som vistas i kommunen. Ansvaret gäller även vid tillfällig vistelse utomlands, om avsikten är att återvända till Sverige. Socialtjänstens närmare möjligheter att agera beror på omständigheterna i det enskilda fallet och vilket land som barnet vistas i.

[134] RÅ 1987 ref. 174 och RÅ 1995 ref. 70.

Läs mer

- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642.
- Barn i internationell människohandel och exploatering – vägledning för socialtjänsten. Artikelnummer 2018-10-1.
- Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter. Meddelandeblad november 2004, reviderat juli 2006. Artikelnummer 2006-1-10.

Del 3 Ansvarsfördelning mellan kommunerna

Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt SoL

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, se 2 kap. 1 § första stycket SoL. I 2 a kap. SoL finns bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommunerna för stöd och hjälp enligt lagen. Syftet är att undvika tvister och stärka den enskildes rättssäkerhet.

Bosättningskommunens ansvar

En och samma kommun ska så långt det är möjligt ha ett samlat ansvar för stöd och hjälp som den enskilde har behov av. Bosättningskommunen ska därför ansvara för stöd- och hjälpinsatser till den enskilde oavsett om han eller hon vistas i bosättningskommunen eller tillfälligt i en annan kommun. Bosättningskommunens ansvar innebär att utreda behovet av, besluta om, verkställa samt finansiera de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde behöver.[135]

Med bosättningskommun avses enligt 2 a kap. 3 § SoL den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, den sistnämnda kommunen, eller om den enskilde saknar stadigvarande bostad, den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning.

Om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun

Den kommun som den enskilde är stadigvarande bosatt i är i de flesta fall också den kommun där han eller hon är och borde vara folkbokförd enligt folkbokföringsreglerna, se bl.a. 6 och 7 §§ folkbokföringslagen. I de allra flesta fall är vistelsekommunen och bosättningskommunen en och samma kommun.[136]

Om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun

I vissa fall kan en enskild ha en starkare anknytning till en annan kommun än den kommun där han eller hon är stadigvarande bosatt. Det kan t.ex. gälla personer som flyttar ofta eller när uppgifterna i folkbokföringen av andra skäl inte är uppdaterade. För dessa personer ska bosättningskommunen anses vara den kommun till vilken den enskilde har starkast anknytning.[137]

[135] Prop. 2010/11:49 s. 38-39.
[136] Prop. 2010/11:49 s. 38-40, 85-86.
[137] Prop. 2010/11:49 s. 40, 86.

Var den enskilde har sitt sociala nätverk och vilken uppfattning den enskilde själv har om till vilken kommun han eller hon har sin starkaste anknytning bör enligt förarbetena vara av betydelse vid bedömningen av vilken kommun som är bosättningskommun.[138]

Om den enskilde saknar stadigvarande bostad

Om den enskilde saknar stadigvarande bostad ska den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning anses vara bosättningskommun. Det kan t.ex. gälla personer som är hemlösa eller som flyttar mellan tillfälliga boenden. De ska anses bosatta i den kommun till vilken de har starkast anknytning även om de inte är folkbokförda i den kommunen. Det kan även gälla för ett barn som bor växelvis hos vårdnadshavare som bor i olika kommuner. Ledning hämtas från praxis i anslutning till 12 § folkbokföringslagen.[139]

Tillfällig vistelse i en annan kommun

Bosättningskommunen ansvarar för det stöd och den hjälp enligt SoL som den enskilde behöver även om han eller hon tillfälligt vistas i en annan kommun. Det gäller oavsett vistelsens längd och kan t.ex. gälla en längre tids studier eller arbete på annan ort, en vistelse under några månader i sommarhuset, en kurs på annan ort eller ett teaterbesök med behov av ledsagning. Bosättningskommunens ansvar gäller även då behovet av bistånd endast föreligger i vistelsekommunen.

Bosättningskommunen ska ansvara för stöd och hjälp till den enskilde så länge han eller hon inte bosätter sig i den andra kommunen eller får starkare anknytning till en annan kommun.

Skulle det under en tillfällig vistelse uppkomma helt nya behov, t.ex. på grund av att den enskildes hälsa försämras eller av någon annan anledning, är det vistelsekommunens ansvar att besluta om nödvändiga insatser i den akuta situationen.[140]

Ändring av bosättningskommun

En vistelse i en annan kommun kan leda till att bosättningskommunen ändras. Det beror på vad den enskilde har för avsikter med sin vistelse i den andra kommunen.

Om han eller hon har för avsikt att återvända till bosättningskommunen och har kvar sin bostad där anser regeringen att bedömningen som regel inte bör ändras. Men vistelsekommunen ska anses vara bosättningskommun så snart den enskilde uppger att han eller hon inte har för avsikt att återvända till ursprungskommunen. Det är viktigt att kommunerna är lyhörda och respekterar den enskildes avsikt att inte återvända till den tidigare hemkommunen.[141]

[138] Prop. 2010/11:49 s. 39-40, 86.
[139] Prop. 2010/11:49 s. 40, 86.
[140] Prop. 2010/11:49 s. 45, 49, 85-86.
[141] Prop. 2010/11:49 s. 39.

Vistelsekommunens ansvar

Vistelsekommun är den kommun där den enskilde befinner sig när han eller hon ansöker om stöd och hjälp eller det på annat sätt framkommer att personen behöver stöd och hjälp från kommunen.[142]

Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer, se 2 a kap. 2 § SoL.

Akuta situationer

Akuta situationer tolkas såsom det utvecklats enligt praxis.[143] Begreppet avser framför allt situationer som uppstår oväntat och oförutsett, men även andra fall kan förekomma när en enskild inte kan vänta på insatser från en annan kommun eller en annan huvudman.

Vistelsekommunens ansvar i akuta situationer omfattar utredning, beslut, verkställighet och kostnader för de insatser som behövs omedelbart.

Vilka insatser som kan komma ifråga beror på hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om vård- och stödinsatser som behövs omedelbart men även insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bosättningskommun eller ta kontakt med en kommun som beslutat om boende för den enskilde i annan kommun. Det kan t.ex. vara hjälp att arrangera en hemresa, bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller ett tillfälligt boende för någon som utsatts för hot.

Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart är vistelsekommunen skyldig att bistå med sådana stöd- och hjälpinsatser som den akuta situationen kräver.[144]

Personer som utsätts för våld eller andra övergrepp

En person som utsätts för våld eller andra övergrepp måste ibland ge sig av snabbt och hinner inte få, eller behöver inte, socialtjänstens stöd för att ta sig bort från hemmet. Om den hotade på eget initiativ akut beger sig till en annan kommun och under vistelsen där söker stöd och hjälp gäller vistelsekommunens yttersta ansvar i den akuta situationen. Men bosättningskommunen har det huvudsakliga ansvaret för den enskilde även om han eller hon vistas i en annan kommun. Vistelsekommunen är dock alltid skyldig att svara för de insatser som den akuta situationen kräver, t.ex. skyddat boende och ekonomiskt bistånd, i avvaktan på att bosättningskommunen erbjuder behövliga insatser.

Det kan finnas anledning att ta särskild hänsyn till denna grupps speciella situation vid bedömningen av när en vistelsekommun övergår till att vara bosättningskommun. Därför kan den enskilde få vistas tillfälligt i en kommun under en längre tid utan att vistelsekommunen övergår till att bli bosättningskommun. Det gäller självfallet under förutsättning att den enskilde inte uppger sig vilja byta bosättningskommun permanent.[145]

---

[142] Prop. 2010/11:49 s. 32.
[143] Prop. 2010/11:49 s. 37.
[144] Prop. 2010/11:49 s. 36-37, 85.
[145] Prop. 2010/11:49 s. 42.

Om det är oklart vilken kommun som är ansvarig

Om det är oklart vilken kommun som är ansvarig för stöd- och hjälpinsatser till den enskilde enligt bestämmelserna i 2 a kap. SoL ska vistelsekommunen alltid ansvara för att den enskilde får allt det stöd och den hjälp som hen behöver. Det gäller i sådana fall inte enbart insatser som kan behövas i en akut situation utan även andra insatser.[146]

Av 2 a kap. 2 § SoL framgår att vistelsekommunens ansvar begränsas först när det står klart att en annan kommun har ansvar. Syftet är att den enskilde inte ska hamna mellan stolarna för att kommunerna förhandlar om vilken kommun som är ansvarig. Vistelsekommunen ska vara garanten för att det alltid finns en kommun som har ett ansvar när inte någon annan har det. Det innebär att den kommun som tar emot en ansökan om biståndsinsatser aldrig kan avvisa eller avsluta ett ärende utan att vara överens med en annan kommun om vem som bär det huvudsakliga ansvaret. Möjligheten för en kommun att sedermera begära överflyttning av ett ärende regleras i 2 a kap. 10 § SoL.[147]

Skyldighet för vistelsekommun att i vissa fall bistå bosättningskommun

För att underlätta för personer som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom behöver insatser för att under en kortare tid kunna vistas i en annan kommun än bosättningskommunen är vistelsekommunen skyldig att på begäran bistå bosättningskommunen med utredning och att verkställa beslut, se 2 a kap. 6 § SoL.

Vistelser upp till sex månader

Med kortare tid avses här semesterresor och andra kortare vistelser upp till sex månader.[148] Vistelsen ska vara föranledd av den enskildes önskemål och ske på den enskildes initiativ. Tillfälliga vistelser kan, som tidigare nämnts vara längre än sex månader, men i sådana fall kan bosättningskommunen inte begära att vistelsekommunen ska bistå med utredning och verkställighet. Det är då istället bosättningskommunen som själv får svara för detta.[149]

Bistå med utredning och verkställa beslut

Vistelsekommunen ska på begäran bistå med den utredning som bosättningskommunen behöver för att kunna pröva den enskildes behov av stöd och hjälp (2 a kap. 6 § 1 SoL). Den enskilde kan behöva helt eller delvis andra insatser i t.ex. sommarstugan än i sitt ordinarie boende. Insatser kan behöva anpassas till omgivningen och miljön där de ska utföras.

Vistelsekommunen ska också verkställa ett beslut om bosättningskommunen begär det, se 2 a kap. 6 § 2 SoL. I förarbetena framhålls vikten av att den

[146] Prop. 2010/11:49 s. 36.
[147] Prop. 2010/11:49 s. 32, 35–36, 89.
[148] Prop. 2010/11:49 s. 50-51, 87.
[149] Prop. 2010/11:49 s. 50–51, 87–88.

kommun som beslutar om insatser i en annan kommun under utredningen samverkar med den kommun som ska tillhandahålla insatserna. Vistelsekommunen kan välja att själv utföra insatsen eller genom avtal låta någon annan utföra den. Vistelsekommunen svarar för kvaliteten i insatsen som utförs och att verksamheten uppfyller de ytterligare krav som finns.[150]

Ekonomisk ersättning mellan kommuner

Bosättningskommunen ska ersätta vistelsekommunen för kostnader för att verkställa ett beslut som bosättningskommunen fattat, se 2 a kap. 7 § SoL. Sådan ersättning ska betalas enligt bosättningskommunens ersättningsnivå för motsvarande insats.

I de flesta fall bör den enskilde kunna ta med sig sitt beslut och den kostnad som det innebär för t.ex. hemtjänsten i bosättningskommunen till vistelsekommunen. Detta bör leda till mindre administration för båda kommunerna. Någon möjlighet att överklaga ersättningsbeslutet finns inte.

Den hjälp med utredningen som bosättningskommunen kan begära bedöms, enligt regeringen, inte bli så omfattande utan bör ses som en del i samverkan mellan kommuner. Någon ersättning för utredningen föreslås därför inte i förarbetena till 2 a kap. 7 § SoL.[151]

Folkbokföringskommunens ansvar

Den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiserats inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.

Det framgår av bestämmelserna i 2 a kap. 5 § SoL. Folkbokföringskommunens ansvar i dessa fall omfattar alla stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva.

Ibland uppstår situationer när flera kommuner verkar ha ansvar samtidigt. Om det ställer till problem får kommunerna lösa situationen genom överenskommelser eller en begäran om överflyttning.[152] Om en person som ska friges eller skrivas ut från en kriminalvårdsanstalt, ett sjukhus eller en annan sjukvårdsinrättning visar sig behöva ekonomiskt bistånd, bör folkbokföringskommunen inte vara skyldig att pröva annat stöd än det som kan behövas under en övergångsperiod, tills personen funnit sig tillrätta på den nya orten. Det kan naturligtvis vara den kommun där inrättningen eller anstalten ligger.

Beslut om stöd och hjälp som fattas inför avslutningen av vården kan ha verkan lång tid. Detta kan bl.a. gälla insatser som behövs i anslutning till att sluten psykiatrisk vård upphör. Ansvaret för folkbokföringskommunen upphör när insatserna genomförts eller ärendet överflyttats till annan kommun.

[150] Prop. 2010/11:49 s. 48–51, 87–88.
[151] Prop. 2010/11:49 s. 53, 55-56, 88.
[152] Prop. 2010/11:49 s. 47.

Den enskilde måste vara folkbokförd i landet för att 2 a kap. 5 § SoL ska kunna tillämpas. Om han eller hon inte är det prövas frågan om ansvarig kommun på grundval av reglerna om vistelsekommunens ansvar.[153]

Möjlighet att enligt SoL ansöka om bistånd i en annan kommun

Personer som kan ansöka

Personer som önskar flytta till en annan kommun får i vissa fall ansöka om insatser i den kommunen i förväg. Förutsättningarna för en sådan ansökan regleras genom bestämmelser i 2 a kap. 8 och 9 §§ SoL. Det gäller om den enskilde

1. till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- eller omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig i den andra kommunen utan att de insatser som han eller hon behöver lämnas, eller
2. på grund av våld eller andra övergrepp behöver flytta till en annan kommun men inte kan göra det utan att de insatser som han eller hon behöver lämnas.

En ansökan som görs med stöd av 8 § ska behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningskommunen. Det framgår av 2 a kap. 9 § SoL. Är den sökandes behov tillgodosedda i bosättningskommunen, får hänsyn till den omständigheten inte tas när ansökan prövas. Den enskildes bosättningskommun är skyldig att på begäran bistå med den utredning som den andra kommunen behöver för att kunna pröva ansökan.[154]

En ansökan ska prövas i två steg

När en enskild ansöker om insatser i en annan kommun med stöd av 2 a kap. 8 § SoL, ska socialnämnden pröva ansökan i två steg; först prövas om personen tillhör bestämmelsens personkrets och därefter, om så anses fallet, prövas behovet av insatser. Det framgår av en dom av HFD.[155]

Inflyttningskommunen ska vid sin prövning av personkretsfrågan väga in alla omständigheter som kan vara relevanta. När det är fråga om att bedöma behovet av vård och omsorg till följd av hög ålder kan hänsyn tas till omständigheter som påverkar det fysiska eller psykiska välmåendet, såsom otrygghet och ensamhet.

Kommunen ska pröva som första instans

HFD:s avgörande[156] gällde en äldre kvinna som ansökte om bistånd i form av särskilt boende i en närliggande kommun. Den tilltänkta kommunen avslog ansökan med motiveringen att kvinnan inte tillhörde personkretsen. Kvinnan överklagade beslutet till förvaltningsrätten som fann att hon tillhörde personkretsen och biföll dessutom hennes ansökan utifrån den utredning som fanns

[153] Prop. 1996/97:124 s. 191.
[154] Prop. 2010/11:49 s. 69-71 och 88-89.
[155] HFD 2014 ref. 5, HFD:s avgörande 2014-02-10 i mål nr 895-13.
[156] HFD 2014 ref. 5, HFD:s avgörande 2014-02-10 i mål nr 895-13.

i målet. Kammarrätten kom till samma slutsats. HFD ansåg att underinstanserna hade handlat felaktigt när de bifallit kvinnans ansökan. I stället för att bevilja kvinnans ansökan borde ärendet ha visats åter till nämnden för ny prövning för att ge socialnämnden möjlighet att som första instans pröva behovet av insatser, det vill säga det andra steget. Anledningen till detta är att första beslutsinstans ska ha möjlighet att göra den utredning och bedömning som behövs vid en fullständig prövning av ansökan.

När våld eller andra övergrepp ligger bakom ansökan

Om våld eller andra övergrepp ligger till grund för en ansökan får en bedömning av vilka insatser som behövs som vanligt göras i varje enskilt fall. Det kan t.ex. handla om hjälp med att ordna ett boende, ekonomiskt bistånd och insatser för eventuella barn. Om den enskilde inte kan ordna en bostad på egen hand bör han eller hon kunna ansöka om hjälp med bostad hos inflyttningskommunen. Om ärendet involverar barn måste barnets situation särskilt uppmärksammas och man måste ta hänsyn till barnets bästa.[157]

Hur socialtjänsten ska eller bör gå tillväga i sådana fall utvecklas närmare i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer. Vad som ska och bör utredas i ärenden som gäller våldsutsatta vuxna, den som är under 18 år och har utsatts för våld eller andra övergrepp av sin partner eller den som är under 18 år och har utsatts för hedersrelaterat våld framgår närmare av de allmänna råden i SOSFS 2014:4.

Läs mer

- Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun – nya bestämmelser den 1 maj 2011. Meddelandeblad nr 3/2011. Artikelnummer 2013-5-41.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer.
- Våld. Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Artikelnummer 2011-6-9.

[157] Prop. 2010/11:48 s. 70.

Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt LSS

Bosättningskommunens ansvar

Huvudregeln är att stöd- och serviceinsatser enligt LSS ska tillgodoses i och av den kommun där en person är bosatt, se 16 § första stycket LSS. Vid bedömning av var en person ska anses vara bosatt kan ledning hämtas från folkbokföringslagens bestämmelser.[158]

Ansvarig kommun vid tillfällig vistelse i annan kommun

Bosättningskommunen ska även ansvara för det stöd och den service enligt LSS som den enskilde kan behöva under en tillfällig vistelse i en annan kommun såvida det inte handlar om ett akut behov av stöd. Det gäller oavsett hur lång vistelsen är.

Bosättningskommunens ansvar gäller t.ex. i samband med en längre tids studier eller arbete på annan ort, men även i samband med en vistelse i sommarhuset, en kurs på annan ort eller ett teaterbesök med behov av ledsagning. Bosättningskommunen ska ansvara för stödet till den enskilde så länge han eller hon inte väljer att bosätta sig i en annan kommun.

Skulle det under en tillfällig vistelse uppkomma helt nya behov, t.ex. på grund av att den enskildes hälsa försämras eller av någon annan anledning, är det vistelsekommunens ansvar att besluta om nödvändiga insatser i den akuta situationen.[159]

Vistelsekommunens ansvar

Ett undantag från bosättningskommunens ansvar är när någon vistas i en kommun och behöver ett omedelbart stöd. Det är då vistelsekommunen som ska ansvara för det stöd enligt LSS som kan behövas i den akuta situationen, se 16 § fjärde stycket LSS.

Vistelsekommunen har, enligt 2 a kap. 2 § SoL, även ansvar för stöd och hjälp enligt SoL som kan behövas i en akut situation.[160]

Ansvar för den kommun som beslutat om boende i annan kommun

Ytterligare ett undantag från huvudregeln om bosättningskommunens ansvar för insatser enligt LSS regleras i 16 § första stycket, 16 c och 16 d §§ LSS. Undantaget gäller dem som är bosatta i en kommun genom ett beslut om boende för barn enligt 9 § 8 eller för vuxna enligt 9 § 9 LSS av en annan kommun och för flera typer av boendeinsatser enligt SoL. Ansvaret gäller för alla insatser enligt 9 § LSS utom för insatsen rådgivning och annat personligt

[158] Prop. 1992/93:159 s. 185.
[159] Prop. 2010/11:49 s. 58, 92.
[160] Prop. 2010/11:49 s. 58, 92.

stöd enligt 9 § 1 LSS, som regionen i regel ansvarar för, se 2 § LSS. Regionens ansvar för 9 § 1 LSS följer även fortsättningsvis huvudregeln om bosättningskommunens ansvar. Det innebär att den region inom vilken den enskilde faktiskt bor ska ansvara för rådgivning och annat personligt stöd. Eftersom det finns anledning att anta att den enskilde kommer att ha kontakt med hälso- och sjukvården i den regionen får regionen därmed ett samlat vårdansvar för den enskilde.

Om en person är bosatt i en kommun till följd av en annan kommuns beslut om boende, ska den kommun som beslutat om boendet behålla ansvaret för LSS-insatser. Detta sammanhållna ansvar inkluderar även insatser som blir aktuella först sedan den enskilde flyttat till den nya bosättningskommunen. Det innebär vidare att den nya bosättningskommunen inte ska pröva en ansökan om insatser från den enskilde, utan istället hänvisa hen till den kommun som fattat beslut om boendet.[161]

Kommunen behåller också ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i familjehem enligt 9 § 8 LSS eller bostad med särskild service eller annan särskilt anpassad bostad enligt 9 § 8 eller 9 LSS.[162]

Särskilda skäl krävs

Ett beslut om boende i en annan kommun får bara fattas om det finns särskilda skäl enligt 16 c § LSS. Som exempel på särskilda skäl kan nämnas situationer då personer som har en ovanlig diagnos eller komplicerade funktionsnedsättningar får tillgång till anpassade boendelösningar och särskild kompetens som det kan vara svårt att tillhandahålla i små kommuner. Det ger också möjlighet för kommuner att samverka om t.ex. gemensamma gruppbostäder för att kunna erbjuda fler boendealternativ. Målet bör vara att den enskilde efter en kortare eller längre tid ska flytta hem och att hemkommunen under tiden skapat ett stöd med god kvalitet på hemmaplan.

Underrättelseskyldighet

För att undvika att en kommun där en enskild är bosatt eller vistas inte känner till detta finns en underrättelseskyldighet för den placerande kommunen. Underrättelseskyldigheten regleras i 17 § första stycket LSS och innebär att den kommun som träffar avtal om en insats enligt 9 § 8 eller 9 § 9 LSS med en enskild utförare i en annan kommun ska underrätta den kommun där den enskilde utförarens verksamhet är belägen om detta avtal.[163]

Skyldighet för vistelsekommun att i vissa fall bistå bosättningskommunen

Vistelsekommunen är i vissa fall skyldig att på begäran av bosättningskommunen bistå med utredning och ansvara för att verkställa ett beslut, se 16 a § LSS. Det gäller när en person under en kortare tid vistas i en annan kommun och har behov av stöd och service. Med kortare tid avses i förarbetena semesterresor och andra kortare vistelser upp till sex månader. Vistelsen ska

[161] Prop. 2010/11:49 s. 60, 63–65, 91–92.
[162] Se 2 a kap. 4 § 1 och 5 SoL.
[163] Prop. 2009/10:176 s. 60–61, 76.

vara föranledd av den enskildes önskemål och ske på hans eller hennes initiativ. Tillfälliga vistelser kan vara längre än sex månader, men i sådana fall har inte vistelsekommunen någon skyldighet att bistå med utredning och verkställighet. Då är det istället bosättningskommunen som ansvarar för detta.[164]

Bistå med utredning och verkställa beslut

Vistelsekommunen ska på begäran bistå med den utredning som bosättningskommunen behöver för att kunna besluta i ärendet. Den enskilde kan eventuellt behöva helt eller delvis andra insatser i vistelsekommunen. Insatserna kan dessutom behöva anpassas till omgivningen och miljön där de ska utföras.

Vistelsekommunen ska också verkställa ett beslut om bosättningskommunen begär det. Regeringen har framhållit vikten av att den kommun som beslutar om insatser i en annan kommun under utredningen samverkar med den kommun som ska tillhandahålla insatserna.[165] Vistelsekommunen kan välja att själv utföra insatsen eller genom avtal enligt 17 § LSS låta någon annan utföra den. Vistelsekommunen svarar för kvaliteten i insatsen som utförs och för att verksamheten uppfyller de ytterligare krav som finns.[166]

Ersättning mellan kommuner

Bosättningskommunen ska ersätta vistelsekommunen för kostnader för att verkställa ett beslut som bosättningskommunen fattat (16 b § LSS). Sådan ersättning ska betalas enligt bosättningskommunens ersättningsnivå för motsvarande insats.

I de flesta fall bör den enskilde kunna ta med sig sitt beslut och den kostnad som det innebär för t.ex. ledsagning i bosättningskommunen till vistelsekommunen. Någon möjlighet att överklaga ersättningsbeslutet finns inte.[167]

Ansvarig kommun vid ärenden om assistansersättning

I 51 kap. 21 och 22 §§ socialförsäkringsbalken förtydligas dels vilken kommun som ska höras när någon ansöker om assistansersättning, dels vilken kommun som ska ersätta kostnaderna för de 20 första assistanstimmarna. Huvudregeln är att det är bosättningskommunen enligt 16 § LSS som avses i dessa fall, men om en annan kommun fattat beslut om boendet med stöd av 16 c § eller 16 d § är det den kommunen som fattat beslutet om boendet som avses.[168]

[164] Prop. 2010/11:49 s. 58, 92–93.
[165] Prop. 2010/11:49 s. 49–50.
[166] Prop. 2010/11:49 s. 58–59, 92–93.
[167] Prop. 2010/11:49 s. 59, 93.
[168] Prop. 2010/11:49 s. 66, 96.

Placeringskommunens sammanhållna ansvar enligt SoL och LSS

Det sammanhållna vårdansvaret regleras både i 2 a kap. 4 § SoL och i 16 c och d §§ LSS. Bestämmelserna i 2 a kap. 4 § SoL innebär att en kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en person som till följd av ett beslut av kommunen vistas i

1. familjehem enligt 6 kap. SoL eller 9 § 8 LSS,
2. hem för vård eller boende eller i stödboende enligt 6 kap. SoL,
3. boende för service och omvårdnad för äldre personer enligt SoL,
4. bostad med särskild service enligt SoL, eller
5. bostad med särskild service eller särskilt anpassad bostad enligt LSS.

Detsamma gäller enligt punkt 6 samma bestämmelse ”annat boende, om det inte är klarlagt vilken kommun som är den enskildes bosättningskommun”. Det gäller framför allt personer som är hemlösa men också andra personer vilkas bosättningskommun är oklar. Med annat boende menas främst härbärgen och liknande, men det kan också vara andra boendeformer, t.ex. ett eget boende som ordnas för en enskild.

Den kommun som har beslutat om ett boende enligt SoL i en annan kommun har även ansvar för de eventuella LSS-insatser till den enskilde som han eller hon kan komma att behöva. Det innebär att den kommun som med stöd av SoL eller LVU har placerat ett barn i t.ex. ett familjehem i en annan kommun även har ansvar för insatser enligt LSS om barnet behöver detta, t.ex. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år.

På motsvarande sätt har en kommun som fattat beslut om bostad med särskild service för vuxna enligt LSS i en annan kommun även ansvar för t.ex. ekonomiskt bistånd till den enskilde.

Den kommun som placerar i en annan kommun kan ha svårt att klara alla sina åtaganden utan hjälp från vistelsekommunen. I dessa fall förutsätts detta kunna regleras genom frivilliga överenskommelser kommunerna emellan.[169]

[169] Prop. 2010/11:49 s. 46, 73-76, 87.

Förhandsbesked enligt 16 § LSS

Ansökan vid flyttning till en annan kommun

Enligt 16 § andra stycket LSS har den enskilde, om han eller hon vill flytta från en kommun till en annan, rätt att i förväg få besked av inflyttningskommunen om han eller hon har rätt till insatser i den kommunen.

En ansökan om förhandsbesked från en person som tänker bosätta sig i kommunen ska behandlas på samma villkor som om den enskilde redan var bosatt där. Skälet till varför den enskilde vill flytta har ingen betydelse för beslutet. Avsikten att flytta till kommunen måste dock vara klar och bestämd. Den enskilde kan exempelvis inte kräva förhandsbesked av flera kommuner för samma tid.[170]

Inflyttningskommunens ansvar

Inflyttningskommunen ska utan dröjsmål planera och förbereda för att ta emot den enskilde med de insatser som förhandsbeskedet ger hen rätt till om hen bosätter sig i kommunen, se 16 § andra stycket LSS. Den enskilde måste dock enligt förarbetena acceptera att det kan ta viss tid för inflyttningskommunen att ordna t.ex. en gruppbostad.[171]

Förhandsbeskedets giltighetstid är begränsad till sex månader räknat från den dag när den eller de insatser som förhandsbeskedet omfattar blir tillgängliga för den enskilde, 16 § andra stycket LSS. Skyldigheten att faktiskt tillhandahålla insatser inträder först sedan den sökande flyttat till kommunen.[172]

HFD har ansett att en ansökan om förhandsbesked enligt 16 § LSS om gruppboende i annan kommun bör bifallas när sökanden haft en varaktig anknytning till den nya kommunen och uttryckt en klar och bestämd önskan att bosätta sig där. Att behovet av gruppboende var tillgodosett i en närbelägen kommun ansågs inte ha någon betydelse.[173]

Ansökan om förhandsbesked när den enskilde redan bor i kommunen

För att inte inskränka den enskildes rätt att själv bestämma var hen vill bosätta sig permanent finns en möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 16 § tredje stycket LSS ansöka om förhandsbesked i en kommun där den enskilde redan är bosatt. Det gäller under förutsättning att det är en annan kommun som har det ursprungliga ansvaret för redan beviljade LSS-insatser. I sådana fall har den kommun som beviljat insatserna kvar ansvaret till dess att den nya bosättningskommunen, efter att ha meddelat förhandsbesked, börjar verkställa insatser för den enskilde. Det räcker inte med att en ansökan om förhandsbesked har prövats utan den enskilde måste även ha möjlighet att välja om han eller hon vill nyttja de erbjudna insatserna.

---

[170] Prop. 1992/93:159 s. 185.
[171] Jfr prop. 1992/93:159 s. 185.
[172] Prop. 1992/93:159 s. 185.
[173] RÅ 2004 ref. 110.

Ett exempel när den enskilde kan utnyttja möjligheten till förhandsbesked kan vara om den kommun som beslutat om boende i en annan kommun efter en tid har byggt upp och erbjuder ett boende i den egna kommunen. Om den enskilde då inte önskar flytta åter till denna kommun kan han eller hon ansöka om förhandsbesked i bosättningskommunen. När förhandsbeskedet ges har den enskilde möjlighet att välja vilken kommun som fortsättningsvis ska vara bosättningskommun.[174]

Om vistelsekommunen påbörjar verkställighet av insatser enligt efter förhandsbesked så upphör den tidigare bosättningskommunens ansvar enligt 16 c–d §§ LSS. Det framgår av 16 e § LSS.

Läs mer

- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun – nya bestämmelser den 1 maj 2011. Meddelandeblad Nr 3/2011. Artikelnummer 2013-5-41.

[174] Prop. 2010/11:49 s. 71-72, 94–95.

Överflyttning av ärenden enligt SoL

I detta kapitel redovisas vad som gäller i fråga om möjligheten att överflytta ett ärende enligt SoL till en annan kommun. Bestämmelser om detta finns i 2 a kap. 10–12 §§ SoL. I LSS saknas motsvarande regler.[175]

I praktiken är det ovanligt att bestämmelserna om överflyttning av ärenden tillämpas i ärenden som gäller ekonomiskt bistånd eftersom verkställigheten av besluten i regel avslutas omedelbart.

Allmänna utgångspunkter

En kommun som anser att ett ärende ska flyttas över ska begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska då flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt, se 2 a kap. 10 § andra stycket SoL.

Uppgifter som behövs för att en kommun ska kunna ta över ett ärende enligt 2 a kap. 10 § eller 11 § SoL ska lämnas av den kommun som överlämnar ärendet, se 2 a kap. 12 § SoL.

Individuell bedömning i varje enskilt fall

Frågan om det är lämpligt att flytta över ett ärende får avgöras efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Det kan t.ex. vara fråga om att vårdnadshavaren till ett barn som är placerat i familjehem eller hem för vård eller boende i en annan kommun flyttar från placeringskommunen. I en sådan situation bör en överflyttning till vårdnadshavarens hemkommun vara naturlig, eftersom kontakterna med vårdnadshavaren ingår som en viktig del i vårdansvaret. Detta gäller inte om syftet med placeringen är ett annat än att barnet ska återvända hem. En överflyttning i motsatt riktning kan bli aktuell, t.ex. när ett barn i späd ålder långsiktigt placeras i familjehem eller i fråga om ungdomar som är på väg ut i eget boende i den kommun där familjehemmet är beläget.[176]

Även placeringsärenden som gäller vuxna personer bör i vissa fall kunna flyttas över till vistelsekommunen utan att denna kommun har samtyckt. Det kan gälla t.ex. långvariga vistelser i ett familjehem i en annan kommun eller att en person med funktionsnedsättning efter ett biståndsbeslut i hemkommunen vistas i en bostad med särskild service i en annan kommun. Efter en långvarig vistelse i den andra kommunen kan det framstå som orimligt att ansvaret för biståndsinsatser stannar kvar hos den gamla hemkommunen. Familjebildning eller utträde i förvärvslivet kan ha lett till en stark anknytning till den andra kommunen. Samtidigt kan tidigare band till den gamla hemkommunen ha tunnats ut eller upphört.[177]

[175] Prop. 2010/11:49 s. 96.
[176] Prop. 2002/03:53 s. 93.
[177] Prop. 2002/03 53 s. 93–94.

En överflyttning kan också vara aktuell när en kommun enligt 11 kap. 4 § SoL har slutfört sin utredning och fattat ett beslut i ärendet, men den som utredningen rör har bytt vistelsekommun under utredningstiden. Om vistelsen i den nya kommunen kan antas bli varaktig, kan det vara motiverat att flytta över ärendet.[178]

Den enskildes anknytning till en viss kommun

Vid bedömning av till vilken kommun den enskilde har starkast anknytning är det naturligt att hämta ledning från principerna i folkbokföringslagen och den rättspraxis som utvecklats. Det innebär normalt att berörd enskild anses ha starkast anknytning till den kommun där han eller hon är eller borde vara folkbokförd.[179]

Den enskildes önskemål och hjälpbehovets varaktighet

För att en överflyttning ska kunna göras krävs dessutom att det med hänsyn till den enskildes önskemål, varaktigheten av hjälpbehovet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Man måste göra en samlad bedömning av i vilken kommun den enskildes behov bäst kan tillgodoses. Den enskildes önskemål måste tillmätas stor betydelse.

Att flytta över ett ärende mot den enskildes vilja bör normalt inte förekomma, även om det inte är otänkbart att det kan förekomma fall där det finns anledning att frångå den enskildes vilja. I ett sådant fall bör det krävas en utförlig motivering till varför den enskildes vilja frångåtts. Den enskilde är dock inte part i ett ärende eller i ett mål om överflyttning. Den nämnd som ansöker om överflyttning har därför att utreda och redovisa den enskildes vilja. Något behov av att den enskilde hos IVO eller i domstol själv lämnar en redogörelse för sin uppfattning bör normalt sett inte föreligga.[180]

Det krävs även att det aktuella hjälpbehovet varar en viss tid för att överflyttning ska kunna ske, se 2 a kap. 10 § andra stycket SoL. Någon tidsgräns är inte möjlig att ange men det får inte vara fråga om behov av akut hjälp som kan förutses upphöra relativt snart. Typiskt sett bör det i ärenden som ska flyttas över vara fråga om mångåriga insatser.[181]

HFD har i ett mål som handlade om överflyttning av ärende enligt SoL bedömt om förutsättningarna i 2 a kap. 10 § SoL för överflyttning av ett ärende är uppfyllda.[182] HFD anförde sammanfattningsvis att för att överflyttning ska framstå som lämplig bör, utöver placeringstidens längd, även andra omständigheter tala för en överflyttning. HFD fäste bland annat vikt vid förarbetsuttalanden om att den enskildes önskemål ska tillmätas en mycket stor betydelse.[183]

[178] Prop. 2002/03:53 s. 94.
[179] Prop. 2002/03:53 s. 109 ff.
[180] Prop. 2002/03:53 s. 110.
[181] Prop. 2002/03:53 s. 110 och prop. 2010/11:49 s. 25.
[182] HFD 2013 ref. 46.
[183] Se prop. 2002/03:53 s. 110.

Kommunens begäran ska vara skriftlig

För att förenkla och påskynda överflyttningsprocessen ska en begäran om överflyttning av ett ärende vara skriftlig. Detta krav framgår av bestämmelserna i 2 a kap. 10 § tredje stycket SoL. Där framgår också att den andra kommunen ska meddela sin inställning skriftligen och utan dröjsmål. Utan dröjsmål innebär att frågan ska hanteras så snart som möjligt. Detta är särskilt viktigt när ärendet rör barn eller unga. Barnets bästa ska alltid beaktas.[184]

Om kommunerna inte kan komma överens

Om svaret dröjer eller kommunerna inte kan komma överens kan frågan avgöras av IVO.

Om berörda kommuner inte är överens får den kommun som begärt överflyttning ansöka om det hos IVO. En sådan ansökan får också göras av en kommun, som inte inom en månad har fått svar från en annan kommun på en begäran om överflyttning, se 2 a kap. 11 § första stycket SoL.

Ansökan om överflyttning av ärendet ska göras så snart som möjligt. IVO ska i sin tur fatta beslut i ärendet så snart som möjligt, dock senast inom tre månader. Om det finns särskilda skäl får beslutet fattas senare. Särskilda skäl kan t.ex. vara om det kommer fram nya omständigheter eller att det är svårt att få fram nödvändiga uppgifter.[185]

I propositionen[186] understryker regeringen vikten av att ensamkommande barn behandlas på samma sätt som andra barn som är i behov av stöd och hjälp. Överflyttning av ärenden som rör dessa barn ska därför göras utifrån samma principer som rör andra barn, dvs. ett ärende ska flyttas över om den som berörs har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till barnets önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Beslut av IVO

IVO:s beslut om överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 § SoL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, se 16 kap. 4 § första stycket 5 SoL. Första instans är förvaltningsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt, se 16 kap. 5 § SoL, och till HFD.

Det finns ingen bestämmelse om att ett sådant beslut ska verkställas omedelbart. Om kommunerna inte kommer överens om annat, innebär det att den gamla kommunen har kvar ansvaret till dess att beslutet har vunnit laga kraft.

[184] Prop. 2010/11:49 s. 68.
[185] Prop. 2010/11:49 s. 67–68, 89.
[186] Prop. 2010/11:49 s. 76–77.

Läs mer

- • Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun – nya bestämmelser den 1 maj 2011. Meddelandeblad nr 3/2011. Artikelnummer 2013-5-41.

Del 4 Juridiska ramar för beslut i enskilda ärenden

Olika typer av beslut

I samband med handläggning av ärenden som rör enskilda fattas flera olika typer av beslut. Ett sätt att beskriva besluten är dela upp dem i

- beslut under handläggningen,
- slutliga beslut och
- verkställighetsbeslut.[187]

Hur ett beslut ska hanteras beror på vilka verkningar det får för den enskilde. Dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS omfattar alla olika typer av beslut.

Bestämmelsen om motivering av beslut enligt 32 § FL förutsätter att beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Formellt gäller bestämmelsen för alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Många av de beslut som en myndighet fattar under förfarandet kan dock inte antas få sådana verkningar som avses i bestämmelsen.[188]

Det finns också skillnader när det gäller möjligheterna att överklaga olika typer av beslut. Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, 41 § FL. Det är vanligen främst det slutliga avgörandet, där myndigheten tar slutlig ställning eller i vart fall avslutar ärendet, som medför några faktiska verkningar och därmed blir överklagbart. Antalet avvisningar som sker med hänvisning till att ett beslut inte anses överklagbart är i domstolspraxis därför högre när det gäller beslut under inlednings-, berednings- eller verkställighetsstadierna.[189]

Slutliga beslut

När nämnden ska avsluta handläggningen av ett ärende ska det ske genom ett så kallat slutligt beslut. I de flesta fall innebär ett slutligt beslut att sakfrågan i ärendet avgörs, t.ex. att nämnden beslutar att bifalla eller avslå en ansökan om en insats, att ansöka om vård enligt LVM eller att avge ett yttrande till en annan myndighet.[190] Även beslut om avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§ SoL är exempel på slutliga beslut.

Nämnden kan också besluta att avsluta ett ärende utan att pröva själva sakfrågan. Om ett ärende inte kan tas upp till prövning, t.ex. på grund av att ärendet har uppkommit genom en person som inte har behörighet eller befogenhet att ansöka, kan ärendet komma att *avvisas*.[191] Frågan om att avvisa en ofullständig eller oklar framställning bör dock inte kunna aktualiseras förrän servicealternativet har uttömts och myndigheten försökt hjälpa den enskilde

[187] Jfr prop. 2016/17:180 s. 250.
[188] Prop. 2016/17:180 s. 321.
[189] Prop. 2016/17:180 s. 251.
[190] Jfr prop. 1996/97:124 s. 181.
[191] Jfr SOU 2010:29 s. 357.

att komma tillrätta med bristerna i framställningen i enlighet med 20 § första stycket FL.[192]

Om en ansökan återkallas, om den sökande har avlidit eller om saken på annat sätt förlorat aktualitet ska nämnden istället besluta att *avskriva* ärendet från vidare handläggning.[193]

Beslut under handläggningen

Under handläggning av ett ärende förekommer ibland beslut som är av betydelse för ärendets utgång, men som inte avgör ärendet slutligt. Beslut att kräva en komplettering från sökanden eller att begära in ett yttrande från en sakkunnig eller en annan myndighet är exempel på sådana beslut. Andra exempel är beslut att avslå en begäran från den sökande om företräde inför nämnden, beslut att avvisa ett ombud eller biträde, beslut att bordlägga ett ärende samt beslut i en jävsfråga.

Förvaltningsbesluts överklagbarhet

Om ett beslut kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt får det överklagas, se 41 § FL. Det kan även gälla hur ett beslut ska verkställas.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen omfattar alla beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det innebär att bl.a. beslut i jävsfrågor och beslut att avvisa ett ombud eller biträde liksom många andra beslut av förfarandekaraktär omfattas. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll, jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8.

Information som lämnas kan vara ett överklagbart beslut

Ett beslut kan vara överklagbart, trots att det saknar egentliga rättsverkningar. Detta om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som i normalfallet är frivilligt för adressaten att följa eller bortse från – blir alltså överklagbart om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.[194]

HFD har i en dom bedömt att en skrivelse från en socialförvaltning med uppmaning till en biståndstagare att inom viss tid sälja sin bil och annars riskera att inte beviljas bistånd har ansetts innefatta ett överklagbart beslut, se RÅ 2007 ref. 7. HFD anförde bl.a. följande:
Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Sålunda har bl.a. en av myndighet offentliggjord skrivelse, trots att den betecknats som information, i visst fall ansetts utgöra ett överklagbart beslut (se

[192] Prop. 2016/17:180 s. 135.
[193] Se SOU 2010:29 s. 357.
[194] Prop. 2016/17:180 s. 253.

RÅ 2004 ref. 8). Det saknar därför i och för sig betydelse om stadsdelsförvaltningens skrivelse betecknats som informationsbrev eller inte, även om den omständigheten att beteckningen beslut använts självfallet talar för att ett sådant föreligger.

Enligt HFD utgjorde ett meddelande av denna innebörd ett förvaltningsbeslut och får anses vara överklagbart enligt 16 kap. 3 § SoL, oavsett hur det betecknats. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett eventuellt beslut om vägrat ekonomiskt bistånd är i sådant fall otillräcklig för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd.[195]

Verkställighetsbeslut

Efter att nämnden har fattat ett slutligt beslut om t.ex. bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS ska beslutet verkställas. Beslut om verkställighet kan exempelvis gälla var ett beslut om bostad i en särskild boendeform ska verkställas eller var ett beslut om placering i ett behandlingshem ska verkställas.

Vägledande domar

HFD har prövat kommunala verkställighetsbesluts överklagbarhet enligt 1986 års FL i mål som avsåg flyttning mellan olika boenden. I ett mål som rörde ändring av verkställighet av en insats enligt 9 § 9 LSS i form av bostad med särskild service beslutade en kommun (hemkommunen) att säga upp avtalet med det boende där insatsen verkställdes. Det boendet var beläget i en annan kommun än den kommun som beslutat om insatsen. Istället erbjöds den enskilde att flytta till ett boende i hemkommunen. HFD konstaterade att rena verkställighetsbeslut i regel inte anses vara överklagbara. Men det här beslutet, som hade satts upp skriftligt, hade betydande praktiska verkningar för den enskilde. HFD ansåg därför att det var överklagbart.[196]

I ett liknande mål som rörde bistånd till särskilt boende enligt SoL kom HFD också fram till att beslutet var överklagbart eftersom det hade betydande faktiska verkningar för den enskilde.[197]

JO har uttalat att ett nytt placeringsbeslut gällande en äldre kvinna som har beviljats bistånd i form av särskilt boende har en så självständig verkan att det kan ifrågasättas om inte verkställighetsbeslutet borde ha varit möjligt att överklaga. I det aktuella ärendet hade en god man motsatt sig nämndens beslut att flytta en demenssjuk kvinna från ett särskilt boende i en grannkommun till hemkommunen. Den gode mannen hade också gjort en framställning till nämnden om att kvinnan skulle beviljas bistånd till det särskilda boendet i grannkommunen. Enligt JO ankom det på nämnden att ta ställning till framställningen genom ett formellt beslut. Om nämnden hade ansett att det var fråga om en renodlad verkställighetsfråga låg det nära till hands för nämnden att avvisa framställningen. Om däremot nämnden efter en prövning i sak hade kommit fram till att ansökan inte skulle bifallas skulle den ha avslagits. I båda fallen hade kvinnan haft möjlighet att överklaga beslutet till allmän

[195] Jfr även JO 2010/11 s. 403 där JO bedömde att information till en biståndstagare om skäligt rådrum för att sänka sin hyra utgjorde ett överklagbart förvaltningsbeslut.
[196] HFD 2012 ref. 59.
[197] HFD 2012 ref. 11.

förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär vilket innebär att domstolen kan ändra beslutet.[198]

Exempel på när verkställighetsbeslut alltid får överklagas

När en domstol har fattat beslut om beredande av vård enligt LVU ska nämnden enligt 11 § LVU därefter besluta om hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Ett sådant verkställighetsbeslut får överklagas med förvaltningsbesvär, se 41 § första stycket 1 LVU.

[198] JO beslut 2004-12-30, dnr 1838-2002.

Delegering av beslutanderätt

Allmänna utgångspunkter

De förtroendevalda har det yttersta ansvaret för den kommunala förvaltningen och är de som styr förvaltningen. Det innebär ett ansvar för de förtroendevalda från beredning av ärendet till beslut och för genomförande av beslutet. Delegering innebär att befogenheten att fatta beslut överlämnas. Det delegerade beslutet fattas sedan på nämndens vägnar. Det är således uppgifter som delegeras och inte ansvaret som sådant. Delegaten har emellertid det fulla ansvaret för handläggning och beslutsfattande i de ärenden som delegationen omfattar.[199]

Kompletterande beslutanderätt

Delegering ska skiljas från den så kallade kompletterande beslutande rätten som enligt t.ex. 6 § andra stycket LVU och 13 § andra stycket LVM ger ordföranden eller annan ledamot rätt att besluta om omedelbart omhändertagande, om inte nämndens beslut kan avvaktas. Beslut enligt dessa regler ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde. Den kompletterande beslutanderätten är angiven i lagen och är inte delegering på det sätt som beskrivs i 6 och 7 kap. KL.

Fullmakt att företräda nämnden

Att nämnden genom fullmakt kan ge ett ombud, exempelvis kommunjuristen, i uppdrag att företräda nämnden i en förhandling i förvaltningsrätten är inte i sig delegering. Beslutet att utse ombud är däremot ett beslut som kan delegeras.

Kommunallagens regler om delegering

Regler om delegering finns i 6 kap. 37–40 §§ och 7 kap. 5–8 §§ KL. I kommunallagen finns, till skillnad från i viss speciallagstiftning, inga bestämmelser som ger de anställda någon självständig beslutanderätt. Av praxis följer dock att de har rätt att fatta sådana beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art.[200]

En mycket stor del av vad de anställda gör i kommuner och regioner är s.k. faktiskt handlande. Detta är den typen av uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning, t.ex. när en lärare håller en lektion. Denna typ av uppgifter ankommer automatiskt på de anställda utan att nämnderna behöver fatta någon form av beslut. När det däremot handlar om ärendehandläggning, dvs. när de anställda ska utföra sådan handläggning som ska mynna ut i någon form av beslut, så måste detta delegeras till anställda om det inte rör ärenden av rent förberedande och verkställande karaktär. Kännetecknande

[199] Prop. 2016/17:171 s. 205.
[200] Prop. 2016/17:171 s. 207.

för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. För att något ska anses utgöra ren verkställighet får det alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Vid införandet av den tidigare gällande kommunallagen uttalade regeringen att om det finns klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut.[201] Var den exakta gränsen går mellan beslut som kräver delegering och sådana åtgärder som anses vara ren verkställighet är således inte självklart.[202]

Vad och till vem nämnden kan delegera

Nämnden har en stor frihet att besluta om delegering. En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, se 6 kap. 37 § KL. Nämnden får också uppdra åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, se 7 kap. 5 § KL. Om en nämnd med stöd av 7 kap. 5 § KL uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden enligt 7 kap. 6 § KL överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att fatta beslutet (vidaredelegation). Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överlämnas till enskild utan stöd i lag, se 12 kap. 4 § RF. Sådant stöd finns inte i KL.[203]

Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överlåts. Någon möjlighet att delegera till anställda och förtroendevalda tillsammans finns inte.[204] Möjlighet till delegation till två eller flera anställda tillsammans, finns inte heller.[205]

Delegering kan ske av hela ärendegrupper eller av ett enskilt ärende. Behov av att kunna delegera beslutanderätten enbart i ett visst ärende föreligger om t.ex. nämnden har tagit ställning i sak men där det krävs vissa formella kompletteringar innan slutligt beslut kan fattas.[206] Nämndens beslut om vilka ärenden som delegerats och till vem brukar förtecknas i en s.k. delegationsordning eller delegationsförteckning. I brådskande ärenden får nämnden uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar om ärendet är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, se 6 kap. 39 § KL.

[201] Se prop. 1990/91:117 s. 204.
[202] Se prop. 2016/17:171 s. 207.
[203] Se prop. 2016/17:171 s. 217.
[204] Prop. 2016/17:171 s. 206.
[205] Se 6 kap. 37 § och 7 kap. 5–7 §§ KL.
[206] Se prop. 1990/91:117 s. 203.

Delegering av beslutanderätt till anställd i annan kommun

Vid kommunal avtalssamverkan får kommuner och regioner komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden enligt 9 kap. 37 § andra stycket KL (*extern delegering*).

Vid extern delegering av beslutanderätt gäller bestämmelserna i kommunallagen om delegering, jäv, begränsningar av möjligheten till delegering, vidaredelegering, brukarmedverkan och anmälan av beslut.[207] Det är bara möjligt att delegera beslutanderätt externt till anställda i den andra kommunen eller regionen, inte till förtroendevalda eller till anställda i kommunala bolag.[208]

Anmälan av beslut som delegerats

Nämnden ska enligt 7 kap. 8 § KL besluta om i vilken utsträckning beslut som har delegerats ska anmälas till den. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Beslut i brådskande ärenden som delegerats enligt 6 kap. 39 § KL ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.[209]

Inskränkningar i rätten att delegera

Eftersom nämnden ska ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten finns det vissa inskränkningar i rätten att delegera i KL. Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.[210]

I avgörandet HFD 2016 ref. 74 har HFD bedömt att ett beslut om att hemlighålla den unges vistelseort (enligt 14 § andra stycket LVU) är ett sådant beslut som omfattas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § 3 KL. HFD bedömde samtidigt att rätten att fatta beslut enligt LVU att inte röja den unges vistelseort i brådskande fall kan delegeras till socialnämndens ordförande i enlighet med 6 kap. 39 § KL. Vad som är att anse som ett brådskande ärende får avgöras utifrån förhållandena i varje enskilt fall. Beslut om att, i samband med

[207] Se prop. 2017/18:151 s. 58–59.
[208] Se prop. 2017/18:151 s. 35.
[209] Se 6 kap. 40 §.
[210] 6 kap. 38 § KL.

ett omedelbart omhändertagande, inte röja den unges vistelseort får emellertid enligt HFD typiskt sett anses vara av så brådskande karaktär att nämndens avgörande inte kan avvaktas.[211]

Begränsningar i speciallagstiftning

I vissa avgöranden enligt SoL samt LVU och LVM får socialnämnden endast delegera beslutanderätten till en särskild avdelning som består av ledamöter och ersättare i socialnämnden (t.ex. ett utskott) och inte till tjänstemän.

Beslut enligt SoL

Vilka beslut enligt SoL som inte får delegeras till en enskild nämndledamot eller till en anställd framgår av 10 kap. 4 § SoL och gäller ärenden som avser

- medgivande för s.k. privatplaceringar av barn (6 kap. 6 §),
- beslut om familjehemsplacering för stadigvarande och vård och fostran (6 kap. 6 §),
- beslut om jourhem (6 kap. 6 §),
- övervägande om vården av ett barn fortfarande behövs och om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden (6 kap. 8 §),
- placering av ett barn över nationsgränserna (6 kap. 11 a–b §§),
- medgivande att ta emot barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det (6 kap. 12 §), och
- återkallelse av sådant medgivande (6 kap. 13 §).

Samma begränsning gäller i delegationsrätten av ärenden enligt SoL där samtycke om adoption vägras enligt 6 kap. 14 § och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.[212]

Beslut om att förbjuda eller begränsa möjligheten att i hemmet ta emot andras barn enligt 5 kap. 2 § får inte delegeras.[213]

Beslut enligt SFB

Nämndens begäran enligt 16 kap. 18 § och 18 kap. 19 § SFB angående utbetalning av barnbidrag eller underhållsstöd får inte delegeras.[214]

Beslut enligt LVU

För LVU gäller begränsning i delegationsrätten för beslut som avser

- ansökan om vård till förvaltningsrätt (4 §),
- omedelbart omhändertagande (6 §),
- omedelbart omhändertagande när svensk domstol inte är behörig (6 a §),
- hur vården ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden (11 § första och andra styckena),
- omprövning av behov av vård (13 §),

[211] HFD 2016 ref. 74.
[212] Se 10 kap. 4 § andra stycket SoL.
[213] Se 10 kap. 5 § andra stycket SoL.
[214] Se 10 kap. 5 andra stycket SoL.

- fortsatt behov av beslut om hur umgänge med förälder eller vårdnadshavare ska utövas eller beslut att inte röja barnets vistelseort för dem (14 § tredje stycket),
- upphörande av vård (21 §),
- förebyggande insatser (s.k. mellantvång) (22 §),
- ansökan om flyttningsförbud (24 §),
- omprövning av flyttningsförbud (26 §),
- tillfälligt flyttningsförbud (27 §),
- ansökan om utreseförbud (31 b §),
- tillfälligt utreseförbud för viss resa (31 d §),
- undantag från utreseförbud (31 i §), samt
- polishandräckning (43 §).

Beslut enligt LVM

För LVM gäller begränsningar i delegationsrätten för beslut som avser

- ansökan om vård (11 §) och
- omedelbart omhändertagande (13 §).

Beslut enligt FB

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får, när det gäller uppgifter som regleras i FB, avse endast vissa uppgifter. Vilka uppgifter det gäller framgår närmare av bestämmelserna i 10 kap. 5 § SoL och gäller bl.a. fader-, och moderskapsutredningar, utredningar om vårdnad, boende och umgänge samt avtal om underhållsbidrag.

Det gäller också uppgiften att med stöd av 6 kap. 13 a § FB i vissa fall besluta att åtgärd får vidtas när endast den ena av två vårdnadshavare samtyckt till en åtgärd till stöd för barnet utan den andra vårdnadshavarens samtycke, om det krävs med hänsyn till barnets bästa. Sådana beslut får dock inte delegeras till tjänstemän utan får endast uppdras åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden.

Regler om jäv i kommunallagen

Syftet med bestämmelserna om jäv

För att garantera att myndigheter handlägger ärenden objektivt och opartiskt finns det regler om jäv. Reglerna kan sägas utgöra ett komplement till RF:s bestämmelse om att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.

Tillämpningsområde

För kommunala nämnder gäller jävsreglerna i KL.[215] Dessa jävsregler är tillämpliga i alla ärenden oavsett om det gäller ett ärende enligt SoL eller enligt annan lagstiftning, exempelvis LSS. Regleringen i KL är uttömmande och avser all handläggning oavsett om det är fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskild eller inte. I begreppet handläggning ingår utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande. Även verkställighet kan innefattas, om det inte är fråga om rena expeditionsåtgärder.[216]

Såväl förtroendevalda som anställd personal omfattas av jävsreglerna, se 7 kap. 4 § KL.

Enligt 6 kap. 29 § KL ska man bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. I förarbeten till FL:s motsvarande bestämmelse anges att tänkbara exempel kan vara följande:

- ärenden av enbart informationskaraktär,
- andra rena serviceärenden eller
- sådana registreringsärenden och ärenden om löneutbetalning, som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden som medför att fråga kan uppkomma om partiskhet.

Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet.[217]

Utomstående, t.ex. sakkunniga eller konsulter, som inte deltar i själva handläggningen av ärendet omfattas inte av jävsreglerna. Detta utesluter inte att de analogt i en jävssituation kan komma att betraktas som olämpliga för uppdraget.

Olika jävsgrunder

Bestämmelser om de olika jävsgrunderna finns i 6 kap. 28 § KL. Det krävs inte att tjänstemannen rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv. Det är tillräckligt att det med ett objektivt

[215] För myndigheter gäller annars jävsreglerna 16 § FL.
[216] Prop. 2016/17:171 s. 373.
[217] Se prop. 2016/17:180 s. 303.

betraktelsesätt finns någon omständighet som rubbar förtroendet för tjänstemannen.[218] En förtroendevald eller anställd är jävig

1. om saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn, syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv),
2. om han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (ställföreträdarjäv),
3. om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. om han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken (ombudsjäv) eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet (s.k. delikatessjäv).

Verkan av jäv

Den som är jävig i ett ärende får inte delta i eller närvara i handläggningen av ett ärende och får inte heller fatta beslut i ärendet. Även om någon är jävig så får den personen ändå vidta sådana åtgärder som någon annan inte kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt, se 6 kap. 30 § första stycket KL. Hänsyn ska tas till såväl sakens beskaffenhet och åtgärdens natur som till kravet på snabbhet och effektivitet. Måste en förberedande åtgärd vidtas omedelbart eller kan den i vart fall inte utan avsevärd olägenhet skjutas upp, ska förekomsten av jäv inte hindra att åtgärden vidtas, om inte någon annan än den jävige kan ombesörja den inom samma tid.[219]

Ett beslut blir inte omedelbart ogiltigt i och med att en jävig person har deltagit i beslutet. En jävsfråga kan enbart överklagas i samband med att det beslut, varigenom myndigheten avgör ärendet, överklagas, 6 kap. 32 § KL. Med uttrycket ”beslut varigenom myndigheten avgör ärendet” menas nämndens slutliga beslut.

Prövning av jävsfrågor

Den som vet om eller antar att hen är jävig i ett ärende ska självmant tala om det, se 6 kap. 30 § andra stycket KL. Vanligen sker detta informellt och ärendet överlämnas till en annan handläggare eller beslutsfattare. Vem som helst, t.ex. parten, en annan anställd eller en ledamot av nämnden, kan påkalla prövning av ett jävsförhållande.

Prövningen av en fråga om jäv regleras i 6 kap. 30 § tredje stycket KL. I regel innebär ett konstaterat jäv att den jävige inte längre befattar sig med ärendet. Därmed behöver nämnden inte fatta ett formellt beslut i jävsfrågan.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i den personens ställe ska nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som

[218] JO dnr 4436-2014.
[219] Prop. 1993/94:188 s. 101.

jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte annars är beslutsför och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov, se 6 kap. 30 § tredje stycket KL.

Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet, se 6 kap. 32 § KL.

Skulle jäv föreligga vid ett sammanträde ska den jävige avlägsna sig ur rummet då ärendet tas upp till behandling. Notering om att så är fallet ska göras i beslutet.

JO 2015/16 s. 412
Fråga bl.a. om en tjänsteman bör delta i handläggningen av ett ärende om hen är s.k. vän på Facebook med någon av parterna i ett ärende. JO fann inte skäl att uttala någon kritik då det inte var visat att socialtjänstens handläggare var Facebookvän med mamman till två barn under den tid som hon handlade barnavårdsutredningar rörande barnen, utan först när handläggaren i ett senare skede gjorde en insats av begränsat slag. JO ansåg inte att detta utgjorde delikatessjäv.

JO tillade dock att det är en utgångspunkt att kraven på oberoende och opartiskhet ska uppfyllas med viss marginal. Barnärenden vid socialtjänsten innefattar myndighetsutövning mot enskilda av ingripande och känslig natur. Det är därför viktigt att socialtjänsten upprätthåller parternas förtroende och strävar efter att med god marginal uppfylla de krav som ställs på saklighet och opartiskhet. Det innebär att det kan vara olämpligt att en tjänsteman deltar i handläggningen av ett ärende när det finns omständigheter som kan påverka förtroendet för tjänstemannens opartiskhet, även om omständigheterna inte är av så kvalificerat slag att det är fråga om jäv. Enligt JO framstår det som olämpligt att den som är vän på Facebook eller liknande med någon av parterna i en pågående utredning deltar i handläggningen.

JO 2005/06 s. 272
JO har uttalat att en situation då jäv kan föreligga är när en befattningshavare vid nämnden har involverat sig i ett ärende långt utöver vad som kan krävas enligt gällande bestämmelser och då det kan ifrågasättas om engagemanget är av den arten att det finns anledning att ifrågasätta dennes opartiskhet.

JO 2002/03 s. 252
Fråga om det på grund av s.k. delikatessjäv förelegat hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson som tillförordnats enligt 6 kap. 15 § FB när berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen. JO uttalar att enbart det förhållandet att barnets mor arbetade vid den avdelning där tjänstemannen var avdelningschef inte behöver utgöra hinder för tjänstemannen att handlägga ärendet och fatta beslutet, under förutsättning att båda föräldrarna var överens om att kontaktpersonen skulle bytas ut. I ärendet hade barnets pappa dock överhuvudtaget inte hörts. Enligt JO borde därmed tjänstemannen inte ha handlagt frågan om entledigande.

JO 1981/82 s. 201
En suppleant hade deltagit i en socialnämnds beslut angående ett yttrande i en vårdnadsfråga. Suppleanten var vid tillfället sambo med en av de tjänstemän

som utfört den vårdnadsutredning som låg till grund för nämndens yttrande. JO uttalade i sitt beslut att den omständigheten att en nämndledamot är gift eller sammanbor med en vårdnadsutredare i allmänhet inte medför att jäv föreligger. JO uttalade dock att man möjligen kunde tänka sig – om motsättningar uppstått mellan vårdnadsutredaren och nämnden om hur utredningen bort bedrivas – att det skulle vara ägnat att rubba förtroendet till en nämndledamot, som är gift eller sammanbor med vårdnadsutredaren, om han deltar i nämndens beslut i vårdnadsfrågan. JO fann dock att situationen inte var sådan i det angivna fallet.

JO 1980/81 s. 268
Frågan gällde jäv för ledamöter i en socialnämnd. Klienten var medlem i ett politiskt parti och därigenom bekant med de ledamöter som tillhörde samma parti. Efter inbjudan besökte de hans hem för att få ett bättre underlag för kommande beslut. Den omständigheten att ledamöterna och klienten var medlemmar i samma politiska parti ansågs i sig inte vara jävsgrundande av JO. Frågan var istället om ledamöterna engagerat sig så i saken att jäv av den anledningen kunde anses föreligga. JO ansåg inte att detta var fallet i det aktuella ärendet.

Tjänstefelansvar

Bestämmelser om ansvar för tjänstefel finns i 20 kap. 1 § BrB. I dessa regleras att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, ska personen dömas till fängelse för grovt tjänstefel.

Reglerna om tjänstefel omfattar både tjänstemän och politiker i nämnder och styrelser som deltar i myndighetsutövning. Den som är ledamot av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige omfattas däremot inte av bestämmelserna om tjänstefelsansvar.

Av 20 kap. 1 § fjärde stycket BrB framgår att bestämmelserna om tjänstefelsansvar inte ska tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är centralt när det gäller att avgränsa området för tjänstefelsansvar. Med detta avses i allmänhet ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande till enskild”.[220] Myndighetsutövning grundar sig på lag eller annan författning. Som exempel på myndighetsutövning inom socialtjänsten kan nämnas beslut om bistånd enligt SoL, beslut om insatser enligt LSS, beslut om omedelbart omhändertagande, besöksförbud samt förbud mot att ta emot andras barn i hemmet.

Området för tjänstefelsansvar omfattar inte bara handlingar som självständigt utgör myndighetsutövning. Det omfattar också vissa andra handlingar som har ett nära samband med myndighetsutövning och som har betydelse

[220] Prop. 1971:30 s. 331, SOU 2020:47 s. 712.

för myndighetsutövningen. Som exempel på sådana handlingar kan nämnas försummelse vid handläggning, felaktiga kallelser eller underrättelser till parter, skador som vållas genom fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut samt felaktig vägledning, oriktiga upplysningar eller liknande, eller att någon slarvar bort eller förstör handlingar.[221] I ett lagstiftningsärende år 2003, då kretsen av anmälningsskyldiga i 14 kap. 1 § SoL utvidgades, uttalades att den som åsidosätter anmälningsskyldigheten kan riskera att göra sig skyldig till tjänstefel.[222]

Tjänstefelsansvaret kan omfatta både handlingar och underlåtenhet att vidta åtgärder i en viss situation när det föreligger skyldighet att göra något.[223] Högsta domstolen har bedömt att en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL från en enskild förskola eller från den som är verksam är något som sker vid myndighetsutövning.[224]

Att åsidosätta "vad som gäller för uppgiften"

Med ”vad som gäller för uppgiften” avses regler som mer konkret tar sikte på hur en viss uppgift ska handläggas, exempelvis förfaranderegleрna i FL eller en myndighets föreskrifter, som direkt angår myndighetsutövning.[225] Särskilda regler för handläggning finns i SoL, LVU, LVM och LSS. Där ingår också särskilda förutsättningar för vissa beslut. Det kan exempelvis gälla ett omedelbart omhändertagande enligt LVU eller LVM.

JO 1992/93 s. 319
En avdelningschef vid en socialförvaltning hade underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder i ett ärende hos förvaltningen trots upprepade anmälningar från både en privatperson och en distriktssköterska om att barnen for illa i den familj, vilken ärendet gällde. Vidare hade polisen sänt ett detaljerat skriftligt meddelande till socialförvaltningen om misstänkt misshandel av barnen utan att detta föranlett avdelningschefen att vidta åtgärder i ärendet. Handläggarna på förvaltningen vilka haft hand om utredningen hade vidare vid olika tillfällen vänt sig till avdelningschefen för samråd, varvid de fått stöd för att underlåta att vidta nödvändiga åtgärder. JO bedömde att avdelningschefen i sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften och beslutade att väcka åtal mot avdelningschefen enligt 20 kap. 1 § BrB.

Hovrätten i Göteborg 2010-12-20, mål nr 4761-09
I det aktuella målet hade en enhetschef inom socialtjänsten inte inlett utredning om tvångsvård och omedelbart omhändertagande av en man med tungt narkotikamissbruk, vilket ledde till att mannen senare avled. Mannen hade sökt hjälp för sina missbruksproblem och en rad allvarliga incidenter (bl.a. överdoseringar) hann inträffa innan enhetschefen beslutade om ett omedelbart omhändertagande. Hovrätten konstaterade att mannen hade ett tungt, accelererande

[221] Jfr prop. 1988/89:113 s. 23.
[222] Prop. 2002/03:53 s. 65.
[223] Se prop. 1988/89:113 s. 24.
[224] NJA 2014 s. 910.
[225] Prop. 1988/89:113 s. 24.

och destruktivt missbruk, vilket enhetschefen kände till. Mannen hade samtyckt till frivillig vård men efter flera återfall fanns det enligt hovrätten skäl att bereda honom tvångsvård. Enhetschefen hade därför åsidosatt sin uppgift genom att inte inleda en utredning enligt 7 § LVM. Enhetschefen dömdes för tjänstefel för oaktsamhet genom att dels inte inleda en LVM-utredning i tid, och dels inte vidta åtgärder för ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM.

Innehåll och utformning av beslut

Allmänna utgångspunkter

Krav på dokumentation av beslut

Enligt 31 § FL ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. De här reglerna i FL innebär inte att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges. När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen.

Utöver dessa bestämmelser finns också regler om dokumentation av beslut i SOSFS 2014:5.

Att ett beslut är tydligt utformat har stor betydelse för att den enskilde ska kunna förstå vilken rätt till hjälp han eller hon har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställigheten av beslutet. Det kan också leda till problem för en domstol som ska pröva ett överklagande av beslutet och till svårigheter vid tillsyn.[226]

Klargörande motivering av beslut

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska enligt huvudregeln i 32 § FL innehålla en klargörande motivering om det inte är uppenbart obehövligt. En klargörande motivering innebär att beslutet inte enbart bör innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Skälen bör också presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. Bestämmelsen innebär att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara. Men motiveringsskyldigheten gäller inte enbart myndighetens slutliga beslut eller interimistiska beslut under förfarandet som rör sakfrågan i ett ärende. Formellt gäller den för alla beslut under handläggningen som har faktiska verkningar för den enskilde. Många av de beslut som en myndighet fattar under förfarandet kan dock inte antas få sådana verkningar som avses i bestämmelsen. Det gäller t.ex. i fråga om myndighetens beslut att inhämta upplysningar från andra myndigheter, beslut med föreläggganden om kompletteringar i ärendet och kallelser till ett sammanträde och liknande. Uppgifter om vilka regler som en myndighet grundar beslutet på och de omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande ska redovisas i motiveringen.

[226] JO 2004/05 s. 291.

Undantag från huvudregeln om beslutsmotivering

Motiveringsskyldigheten begränsas på så sätt att den gäller om motiveringen inte är uppenbart obehövlig. Undantagsregeln ska tolkas snävt. För att uppenbarhetskravet ska vara uppfyllt måste det för myndigheten vid en objektiv bedömning i princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig. Så kan det många gånger vara vid beslut om avskrivning efter en återkallelse av en ansökan. Det kan också vara aktuellt att utelämna en motivering av ett beslut som helt tillgodoser den enskildes önskemål utifrån den enskildes egna uppgifter. Det finns också bestämmelser i 32 § FL om att en motivering helt eller delvis får utelämnas i vissa andra där särskilt angivna fall.

JO beslut 2012-11-16, dnr 6344-2011

En kvinna klagade hos JO på utformningen av ett beslut av Färdtjänstnämnden, där kvinnan delvis fick avslag på sin ansökan om resor med färdtjänst. Kvinnan ansåg att beslutet var bristfälligt motiverat. Beslutet hade motiverats med en hänvisning till lagtexten och tillägget att med väsentliga resor menas t.ex. arbetsresor och studieresor.

JO ansåg att formuleringen gav intryck av att vara en standardformulering som nämnden använde vid den här typen av beslut och ansåg inte att den uppfyllde kraven på motivering.

Beslut om insatser enligt SoL eller LSS

Innan nämnden fattar ett beslut om bistånd enligt SoL eller ett beslut om en insats enligt LSS ska nämnden göra en prövning av den enskildes rätt till bistånd eller insats. Denna prövning förutsätter att den enskilde eller hens legala ställföreträdare har gjort en ansökan.

Nämndens prövning ska avslutas genom ett slutligt beslut. Beslutet kan vara bifall eller avslag, helt eller delvis, på den enskildes ansökan eller begäran. Om den enskilde inte beviljas allt som omfattas av en ansökan ska nämnden fatta ett avslagsbeslut i de delar som inte beviljas.

Det är inte möjligt för nämnden att bevilja den enskilde en insats enligt SoL eller LSS som hen inte har ansökt om.[227] Om den enskilde t.ex. har ansökt om boende i en särskild boendeform ska nämnden först besluta om bifall eller avslag på ansökan. Om nämnden beslutar att ge avslag kan nämnden erbjuda den enskilde en annan insats t.ex. hemtjänst som den enskilde ges möjlighet att tacka ja till.

Om beslutet inte kan verkställas omedelbart

Enligt 16 kap. 3 § andra stycket SoL och 27 § fjärde stycket LSS ska ett beslut om bistånd respektive insats enligt LSS verkställas omedelbart. Avgörande för om nämnden ska bevilja den enskilde bistånd enligt SoL eller en insats enligt LSS är att den enskilde har ett reellt behov av insatsen vid beslutstillfället. En annan sak är att en viss fördröjning kan uppstå med att verkställa ett beslut, men dröjsmålet måste då vara relaterat till den enskildes individuella behov.[228]

[227] Se JO beslut 16 december 2009, dnr 4248-2008.
[228] JO 1993/94 s. 314.

Det är inte förenligt med gällande lagstiftning att avslå en ansökan om bistånd enligt SoL när det finns förutsättningar för att meddela ett positivt beslut, med hänvisning till att nämnden bedömer att ett gynnande beslut inte kan verkställas inom skälig tid. Ett avslag på en ansökan om bistånd enligt SoL kan endast meddelas om den enskilde inte har något behov av det bistånd som han eller hon har ansökt om eller om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Det saknas andra grunder för att meddela avslag.[229]

Ett avslag på en ansökan om en insats enligt LSS kan endast meddelas om den enskilde inte ingår i den personkrets som lagen omfattar, inte har något behov av insatsen eller om behovet redan är tillgodosett.

JO 2012-09-13, dnr 2559-2011
En kvinna ansökte om ekonomiskt bistånd och beviljades bistånd med ett lägre belopp än vad hon hade ansökt om. Hon fick dock inte något avslag på den del som hon inte beviljats. JO konstaterade att frågan om huruvida ett beslut om bistånd skulle anses ha gått den enskilde emot ska bedömas med utgångspunkt från vad den enskilde hade ansökt om och hur han eller hon har utformat sin ansökan. Hänsyn ska också tas till hur sökanden kan tänkas uppfatta beslutet. JO fann att nämnden borde ha meddelat ett beslut om att delvis avslå ansökan. Vidare borde en överklagandehänvisning ha bifogats beslutet. Genom att inte göra detta brast beslutet i tydlighet vilket föranledde JO att kritisera nämnden för handläggningen.

JO 2013-01-24, dnr 5680-2011
En kvinna ansökte genom sin dotter om särskilt boende i början av juni 2011. När ansökan gjordes bedömdes kvinnans behov av vård och omsorg inte kunna motivera bistånd till särskilt boende. Vid denna tidpunkt fattade nämnden inte något beslut i ärendet. Beslutet togs först den 2 november 2011 efter hårda påtryckningar från en sjukhusavdelning där kvinnan var inlagd på grund av försämrat hälsotillstånd. Vid vårdplanering i mitten av oktober 2011 framstod det som om kvinnans behov av vård och omsorg bäst skulle kunna bedömas i hemmet. Beslutet dröjde därför till den 2 november då kvinnan hade permission från sjukhuset. Vid denna tidpunkt beviljades kvinnan bistånd i form av särskilt boende. JO konstaterade att nämnden inte hade vidtagit någon utredningsåtgärd under tiden från det att ansökan gjordes i början av juni 2011 till den 2 november 2011. Om en biståndsbedömare anser att en ansökan inte kan beviljas bör det enligt JO: ”givetvis meddelas ett avslagsbeslut som den enskilde kan överklaga till allmän förvaltningsdomstol”.

JO 2014-04-07, dnr 1633-2012
En man som var aktuell för ekonomiskt bistånd hade i ett brev till sin handläggare den 11 juli 2011 tagit upp frågan om att familjen var trångbodd. Vid samtal med handläggaren informerades mannen om hur han skulle gå tillväga i sitt bostadssökande med hänsyn till att han hade ett förstahandskontrakt och kunde vända sig direkt till hyresvärden för bostadsbyte. Mannen återkom till bostadsfrågan i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd i december månad samma år. Vid denna tidpunkt registrerades mannens önskemål som en ansökan om större bostad i en aktanteckning utan att nämnden fattade ett formellt

[229] Prop. 2005/06:115 s. 129 f.

beslut. I stället fick mannen ett informationsbrev om det egna ansvaret att hos hyresvärden söka större bostad. Den 1 februari 2012 begärde mannens ombud per brev att nämnden skulle meddela ett formellt beslut rörande mannens önskemål om en större bostad. Handläggaren besvarade brevet den 18 juni och meddelade återigen att kommunen inte tillhandahåller bostäder och att mannen för den skull skulle vända sig till sitt bostadsföretag i ärendet. JO konstaterade att brevet den 18 juni gav vid handen att ett beslut inte hade fattats och inte heller skulle fattas. Handläggarens ställningstagande skulle enligt JO ha kommit till uttryck i ett formellt beslut, vilket innebär att nämnden hade brustit i handläggningen av ärendet.

Beslutsmening och motivering

För att det inte ska råda någon tvekan om vad nämnden har beslutat i ett ärende om bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS är det viktigt att det av beslutsmeningen framgår vad ansökan eller begäran gäller, om beslutet innebär bifall eller avslag på ansökan eller begäran, vad som beviljas, enligt vilket lagrum beslutet fattas och om beslutet innehåller några förbehåll. Om den enskilde inte beviljas allt som hen har ansökt om ska nämnden fatta ett beslut om avslag ifråga om det som inte beviljas.[230]

Det finns inga krav på att nämndens beslut ska innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållanden och utförliga juridiska resonemang. Det är dock viktigt att beslutsmotiveringen utformas så att den enskilde kan bedöma sina möjligheter att få ändring av ett beslut om avslag i förvaltningsrätten. Motiveringen måste innehålla det som avgjort det enskilda ärendet och inte en generell formulering som överlämnar till den enskilde att tolka vad som avses. Det är t.ex. inte tillräckligt att avslå en ansökan om bistånd med motiveringen att ”behovet kan tillgodoses på annat sätt” utan det måste framgå vad som avses med ”på annat sätt” i det enskilda ärendet.

Beslutets detaljeringsgrad

En fråga som ibland tas upp till diskussion är hur detaljerat ett beslut ska vara. Det finns inga bestämmelser i lag som uttryckligen reglerar detta. Hur detaljerat ett beslut ska vara varierar mellan olika typer av beslut. HFD har i ett flertal avgöranden angående insatser enligt LSS uttalat att det normalt inte finns anledning för domstolen att vid bifall till ett överklagande gå närmare in på utformningen av den avsedda insatsen utan att detta bör överlåtas till kommunen att bestämma. HFD har också uttalat att det inte finns anledning att inta annan ståndpunkt i mål enligt SoL.[231]

Ett beslut om hemtjänst kan vara formulerat så att det ger ett visst utrymme för anpassning om den enskildes behov varierar mellan olika dagar. Det är viktigt att ett beslut om hemtjänst utformas så att det står klart för den enskilde vilken hjälp han eller hon har beviljats och till vilken del ansökan har avslagits.

Om hemtjänstinsatsen genomförs av enskild verksamhet måste nämnden vara uppmärksam på att myndighetsutövning inte får överlämnas till enskild verksamhet.

---

[230] Se JO dnr 2559-2011.

[231] Se HFD 2013 ref. 39.

Beslut med förbehåll

Ett beslut kan innehålla ett förbehåll som gör den fortsatta giltigheten av beslutet beroende av en omprövning från nämnden.[232] I samband med att nämnden fattar ett beslut kan nämnden även ha anledning att ta ställning till frågan om beslutet ska förses med någon form av förbehåll.

Ett beslut om bistånd kan t.ex. innehålla ett villkor om att beslutet kan återkallas när den enskilde inte längre har behov av insatsen. I lagstiftningen uppställs inte några särskilda krav på hur ett sådant s.k. återkallelseförbehåll ska se ut. Det är dock viktigt att förbehållen utformas med eftertanke och så långt som möjligt anger under vilka precisa förutsättningar en omprövning kan komma ifråga. Inte minst talar den enskildes behov av trygghet för att ett förbehåll utformas så att det kan förstås av den enskilde. Därmed ges den enskilde bättre planeringsförutsättningar än om det är fråga om ett allmänt och opreciserat förbehåll.

Tidsbegränsade beslut

En form av förbehåll avser tidsbegränsning av beslut, dvs. en redovisning av datum för när ett beslut börjar gälla, datum för när det upphör att gälla eller redovisning av den tidsperiod under vilket beslutet gäller.

Ett tidsbegränsat beslut kan även innehålla ett förbehåll om att beslutet kan komma att omprövas om det sker väsentliga förändringar i de förhållanden som legat till grund för beslutet. Huruvida det har förelegat förutsättningar för en socialnämnd att helt eller delvis ändra ett beslut innan tidsfristen har löpt ut är en fråga som den enskilde kan få prövad av domstol. Det innebär att nämnden ska fatta ett nytt beslut som också anger att beslutet i fråga innefattar en ändring av ett tidigare beslut.[233]

Det kan finnas argument både för och emot en tidsbegränsning av beslut. Det kan vara lämpligt att tidsbegränsa beslut om sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tiden, medan det är mindre lämpligt med tidsbegränsning för andra former av insatser. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas beslut om särskilt anpassad bostad för en vuxen person med funktionsnedsättning, för vilken det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid. En ordning där beslut om insatser enligt LSS regelmässigt tidsbegränsas har ifrågasatts av JO. JO har också anfört att om nämnden anser att det är nödvändigt att tidsbegränsa ett beslut om rätt till en insats enligt LSS, så är det viktigt att beslutets giltighetstid anges tydligt. På så sätt ges den enskilde förutsättningar att komma in med en ny ansökan om fortsatt insats i god tid innan beslutet löper ut.[234] Insatser enligt LSS ska dessutom vara varaktiga och samordnade.[235]

[232] Om villkor i beslut se Strömberg, Lundell (2018) s. 75.
[233] JO 2010-02-05, dnr 6507-2008.
[234] JO 2003/04 s. 324, JO 2019/20 s. 583, dnr 1696-2018.
[235] Se 7 § andra stycket LSS.

Uppföljning av tidsbegränsade beslut

Om ett beslut tidsbegränsas har nämnden ansvar för en uppföljning av insatsen och att det fattas ett nytt beslut i god tid innan det tidigare beslutet upphör att gälla. Det är inte godtagbart att den enskilde får besked om fortsatta insatser långt efter att beslutet har upphört att gälla och inte heller att insatsen fortsätter utan giltigt beslut.[236]

Insatser enligt LSS ska enligt 8 § LSS bara ges efter en begäran från den enskilde. Vid ett tidsbegränsat beslut krävs därför att den enskilde begär insatsen på nytt innan nämnden fattar beslut om att insatsen ska fortsätta.[237] Samma sak gäller när ett tidsbegränsat SoL-beslut har löpt ut.

Om beslutet tidsbegränsas mot den enskildes vilja eller insatsen beviljas under en kortare tid än den enskilde vill ska beslutet betraktas som ett delvis avslag.[238] Det gäller t.ex. om den enskilde ansöker om att få vistas på ett behandlingshem under sex månader och nämnden beslutar att begränsa insatsen till fyra månader. För ett sådant beslut gäller FL:s regler om kommunicering, motivering av beslut, underrättelse om beslut och information om hur man överklagar beslutet.

Beslut som fattas av nämnd eller utskott

När ett beslut har fattats av en nämnd i plenum består själva beslutet av protokollet från nämndens sammanträde. I fråga om innehåll och utformning gäller samma regler för beslut som fattas av en nämnd i plenum som för beslut fattade av en politiker eller en tjänsteman genom delegation. För nämnden gäller dessutom vad som är föreskrivet om nämnder i KL. Det framgår av 10 kap. 1 § SoL.

Protokoll från nämndens sammanträde

Vad som gäller för protokoll, justering och tillkännagivande av justering framgår närmare av 5 kap. 65–67 och 69 §§ KL och 8 kap. 12 § KL.[239]

Vid nämndens sammanträden ska protokoll föras på ordförandens ansvar, se 5 kap. 65 § KL. I 5 kap. 66–68 §§ KL regleras vilka krav som ställs på ett protokoll. Det ska framgå vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort. För varje ärende ska det av protokollet framgå vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka, i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och resultaten av dem, vilka beslut som har fattats, vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

JO har i förhållande till den tidigare gällande kommunallagen (1991:900) uttalat att det utöver kraven i KL också bör framgå av protokollet om beslutet får överklagas genom förvaltningsbesvär.[240] Protokollet ska justeras senast 14

[236] JO 2003/04 s. 324.
[237] JO 2003/04 s. 324.
[238] JO 2003/04 s. 324.
[239] Se 6 kap. 35 KL.
[240] JO 1993/94 s. 409.

dagar efter sammanträdet, se 5 kap. 69 § KL. Det är först när protokollet justerats som ett fattat beslut blir verkställbart. I vissa ärenden inom socialtjänsten fattas därför beslut om omedelbar justering, vilket då sker i direkt anslutning till sammanträdet med nämnden eller utskottet.[241]

Den som är part ska underrättas om beslutet

En myndighet är enligt 33 § FL första stycket skyldig att så snart som möjligt underrätta den som är part i ett ärende om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelsen ska ske på nämndens eget initiativ, dvs. oberoende av om den enskilde begär det eller inte.[242] Den som är part i ett ärende ska få en individuell underrättelse om beslutet. Det är viktigt att nämnden är observant på om det finns flera parter i ärendet.[243] En underrättelse enligt 33 § ska lämnas utan kostnad för parten.[244]

JO beslut 2013-09-04, dnr 3167-2012

En pojke som fyllt 15 år hade tillsammans med sin mamma ansökt om insatser enligt LSS. Frågan gällde nämndens skyldighet att underrätta pojkens mamma om beslutet med utgångspunkt från förarbetena till LSS.[245] Där anges 15 år som den åldersgräns vid vilken en underårig person kan anses vara tillräckligt mogen för att hans viljeyttring ska ha självständig betydelse. En femtonåring som själv förstår vad saken gäller och kan uttrycka en vilja kan inte beredas särskilda insatser enligt lagen enbart på vårdnadshavarens eller annan ställföreträdares begäran. Vårdnadshavaren har dock enligt 6 kap. 11 § FB rätt och skyldighet att i viss utsträckning bestämma i angelägenheter som rör barnets personliga angelägenheter. En begäran av ett barn som har fyllt 15 år att t.ex. flytta till en bostad med särskild service för barn och ungdomar kan därför inte bifallas mot vårdnadshavarens vilja. Om ett barn som är över 15 år uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning till en fråga angående insatser enligt LSS kan insats ges på begäran av bl.a. vårdnadshavare.

Enligt JO föreföll det som om nämnden i detta fall godtagit att sonen och hans mamma ansökt gemensamt om insatser. Nämnden borde därför redan på den grunden ha underrättat mamman om nämndens beslut. Även om sonen hade ansökt om insatsen på egen hand borde hon som vårdnadshavare ha blivit underrättad om nämndens beslut.

Skyldigheten att underrätta en part om det fullständiga innehållet i ett beslut gäller inte om det är uppenbart obehövligt. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Det måste i princip framstå som klart för myndigheten att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet.[246] Underrättelseskyldigheten omfattar formellt alla slags beslut som myndigheten fattar under handläggningen av ett ärende.

[241] Se Bohlin, s. 272.
[242] Prop. 2016/17:180 s. 323.
[243] Jfr JO 2004/05 s. 202.
[244] Se JO 1998/99 s. 480.
[245] Prop. 1992/93:159 s. 173.
[246] Prop. 2016/17:180 s. 324.

Av 11 kap. 8 § SoL följer att reglerna i FL om bl.a. underrättelse även gäller i fråga om ansökan eller yttrande till annan myndighet i mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos den myndigheten.

Former för nämndens underrättelse

Nämnden bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning, se 33 § tredje stycket FL.

Enligt 11 kap. 12 § SoL får delgivning dock inte ske med tillämpning av 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932), dvs. delgivning genom att handlingen lämnas till någon annan i den enskildes hushåll eller till hyresvärd m.m. (surrogatdelgivning) eller delgivning genom kungörelse (kungörelsedelgivning). När nämnden bestämmer formen för underrättelse gäller bestämmelsen om snabb och enkel handläggning i 9 § FL eftersom underrättelsen är en del av handläggningen.

En annan fråga som nämnden behöver ta ställning till är om det behövs bevis för att underrättelsen nått parten. Om det är ett beslut som går den enskilde emot behövs ett bevis för att det bl.a. ska vara möjligt att beräkna överklagandetiden, jfr 44 § FL. Ett sätt att säkerställa möjlighet att beräkna överklagandetid är att skicka underrättelsen av beslutet och informationen om hur överklagande går till med rekommenderat brev med mottagningsbevis. Förvaltningslagen innehåller inte någon uppräkning av olika varianter av försändelser eftersom det finns en risk att en sådan uppräkning låser tillämpningen till de varianter som för närvarande är kända och således överblickbara. Lagtexten är utformad så att den gör det möjligt att använda även elektroniska kommunikationsmetoder.[247]

Om beslutet fattats av en nämnd eller ett utskott ska KL:s regler om protokoll, protokollsjustering och tillkännagivande av justeringen på anslagstavlan tillämpas parallellt med reglerna om underrättelseskyldighet i FL.[248]

Information om hur beslutet kan överklagas

Om parten får överklaga beslutet ska underrättelsen om beslutet också innehålla information om hur det går till att överklaga, se 33 § andra stycket FL. Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i frågan om ingivande och överklagandetid. Det är viktigt att informationen utformas så att missförstånd inte uppkommer om t.ex. vart ett överklagande ska skickas eller när tiden för överklagandet går ut, jfr 43–44 §§ FL. Enligt bestämmelsens förarbeten ska underrättelse om hur man överklagar lämnas även i situationer när det för den beslutande myndigheten framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten.[249]

[247] Prop. 2016/17:180 s. 208.
[248] Hellners & Malmqvist (2010) s. 265.
[249] Prop. 2016/17:180 s. 324.

Protokollförda beslut

Om beslutet är fattat av nämnden eller ett utskott och dokumenterat i ett protokoll är det viktigt att det till beslutet fogas information om hur det kan överklagas. Dessa uppgifter kan tas in i protokollet.[250]

Är beslutet fattat av nämnden eller ett utskott och dokumenterat i ett protokoll ska den enskilde också underrättas om vilka avvikande meningar som har anmälts mot beslutet, se 33 § andra stycket FL.

Beslut som inte får överklagas

Det finns ingen skyldighet i lag för nämnden att informera om att ett beslut inte får överklagas. Det kan dock finnas ärenden där det ändå kan vara praktiskt att göra det. Det gäller särskilt om det i en författning finns förbud mot att ett visst beslut får överklagas. Av 41 § första stycket LVU framgår vilka av nämndens beslut som får överklagas och av andra stycket samma paragraf framgår att andra beslut av nämnden enligt LVU inte får överklagas.

[250] JO 1993/94 s. 409.

Ändring av gynnande beslut

Huvudregel med vissa undantag

Huvudregeln är att gynnande förvaltningsbeslut inte kan ändras till den enskildes nackdel eller återkallas.[251] Det innebär att en enskild, som t.ex. har beviljats bistånd enligt SoL eller en insats enligt LSS, ska kunna förlita sig på att beslutet inte ändras. Den enskilde har ett behov av att känna trygghet och kontinuitet för att kunna planera sin situation.

Från huvudregeln att gynnande beslut inte kan ändras eller återkallas finns vissa undantag som förts in i FL.

När en myndighet får ändra ett beslut

En myndighet får enligt 37 § FL ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock bara ändras till den enskildes nackdel om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Återkallelseförbehåll kan förutom i de föreskrifter som beslutet grundas på också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätts i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.[252] Det är *inte* längre möjligt för en myndighet att utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande beslut i en för den enskilde negativ riktning med hänvisning till en allmän princip om ”väsentligt ändrade förhållanden”. Detta gäller även beslut som har meddelats före det att FL började gälla.[253]

När en myndighet ska ändra ett beslut

Enligt 38 § FL ska en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och

[251] Strömberg, Lundell (2018) s. 79.
[252] Prop. 2016/17:180 s. 329.
[253] Se HFD 2021 ref. 12.

2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Ändring av gynnande beslut ska särskiljas från rättelse av ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende (s.k. förbiseendefel) enligt 36 § FL. En sådan uppenbar felaktighet får rättas oberoende av om det rör sig om ett gynnande beslut, se 36 § FL. Läs mer om det här under rubriken Rättelse av beslut. När det gäller ändring i samband med överklagande hänvisas till kapitlet Beslut som överklagas.

JO beslut 2005-11-10, dnr 2426-2005
JO har riktat allvarlig kritik mot en socialnämnd som har sagt upp ett avtal med en annan kommun utan att först fatta ett formellt beslut om att insatsen (bostad med särskild service enligt LSS) skulle upphöra. Om nämnden ansåg att den inte längre hade något ansvar för att tillhandahålla insatsen skulle nämnden enligt JO ha fattat ett formellt beslut i saken. Ett sådant beslut skulle den enskilde ha kunnat överklaga till förvaltningsrätten. JO erinrade också om att de rättsliga förutsättningarna för att återkalla ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut är begränsade. Eftersom socialnämnden inte har fattat något beslut om att insatsen skulle upphöra har ansvaret för att tillhandahålla insatsen fortfarande åvilat kommunen. I det aktuella ärendet hade kommunen också sagt upp ett avtal med en enskild verksamhet utan att först fatta ett formellt beslut om att insatsen (daglig verksamhet enligt LSS) skulle upphöra. Enligt JO har socialnämnden därmed åsidosatt den enskildes rätt att få vara delaktig i planeringen av insatserna för honom genom att nämnden sagt upp ett avtal utan att först ha diskuterat saken med den enskilde. Nämnden hade inte förvissat sig om att den andra kommunen skulle svara för insatsen. Att nämnden på detta sätt låter verkställigheten av en insats upphöra till men för den enskilde är givetvis allvarligt. Ett sådant agerande kan aktualisera frågan om någon befattningshavare i nämnden eller vid nämndens förvaltning kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Nämnden återupptog dock verkställigheten av insatsen. JO fann därför inte skäl att gå vidare i saken.

Rättelse av beslut

Rättelse av uppenbara felaktigheter i ett beslut

Enligt 36 § FL får en myndighet som meddelat ett beslut rätta en uppenbar felaktighet till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende. Denna bestämmelse ska enligt 11 kap. 8 § SoL tillämpas i alla ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Möjligheten att rätta s.k. förbiseendefel enligt 36 § FL gäller både fel som gjorts av myndigheten själv och fel som orsakats av någon annan. Som exempel på förbiseendefel kan nämnas felaktiga summeringar, stavfel på namn eller att en del av texten i ett beslut har fallit bort på grund av ett tekniskt problem. Däremot ger bestämmelsen inte myndigheten rätt att ändra i ett beslut på grund av brister i en utredning eller en felaktig bedömning. Tidigare praxis från 1986 års FL kan ge viss vägledning.[254]

För att en rättelse enligt 36 § FL ska kunna göras krävs att beslutet är meddelat, vilket innebär att det ska vara expedierat eller på annat sätt ha fått sin slutliga form. Det finns inga bestämmelser i lagstiftningen som reglerar om ett beslut kan ändras före den tidpunkten. Om beslutet inte är meddelat anses enligt äldre praxis att myndigheten kan rätta alla slags fel i ett beslut.[255]

Om beslutet är dokumenterat i ett protokoll bör rättelsen göras på protokollet och undertecknas av de som justerat protokollet.[256] I de flesta fall är det också lämpligt att myndigheten ordnar så att den får tillbaka det eller de exemplar av det felaktiga beslutet som har expedierats och att nya, rättade beslut expedieras.[257]

Rättelse av ett beslutsmeddelande

Den som är part i ett ärende kan underrättas om innehållet i nämndens beslut genom en handling som inte utgör beslutet i sig. Den handlingen, ofta benämnd beslutsmeddelande, måste självklart överensstämma med innehållet i beslutet. Om ett beslut har rättats måste även beslutsmeddelandet rättas, vilket kan göras med stöd av 36 § FL.

Om beslutsmeddelandet är felaktigt eller ofullständigt bör en rättelse företrädesvis göras genom att nämnden skickar en skrivelse till den enskilde, i vilken felaktigheten eller ofullständigheten påpekas och tillrättaläggs. Vidare bör en rättelse göras på det felaktiga eller ofullständiga beslutsmeddelandet, som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsmeddelandet.[258]

---

[254] Prop. 2016/17:180 s. 328.
[255] Se Hellners & Malmqvist (2010) s. 338 och prop. 2016/17:180 s. 225.
[256] JO 2002/03 s. 397.
[257] Hellners & Malmqvist (2010) s. 341–342.
[258] JO 1997/98 s. 406.

JO 2002/03 s. 218
JO har uttalat att när en part som fått avslag på en ansökan om bistånd enligt SoL återkommer med en begäran om att myndigheten åter ska pröva saken, har myndigheten en skyldighet att ta ställning till ansökan genom ett nytt beslut. Detta gäller oavsett om myndigheten tycker att det tidigare beslutet ska ändras eller inte. Beslutet ska utformas så att det klart framgår vad det avser och om den enskildes framställning avslagits eller inte. Beslut som fattas efter omprövning ska utformas som beslut angående bistånd i allmänhet. Beslutet ska självfallet dokumenteras i akten.

JO 2004/05 s. 282
JO har uttalat att omprövningsskyldighet kan utlösas bl.a. av att den enskilde överklagar ett beslut eller på annat sätt fäster myndighetens uppmärksamhet på något förhållande som får beslutet att framstå som uppenbart oriktigt. En omständighet kan vara ”ny” på det sättet att myndigheten får kännedom om den först efter beslutet. En senare inkommen skrivelse kan innehålla sådana klargöranden eller kompletteringar att en omprövning ska ske. JO uttalar vidare att uttrycket ”uppenbart oriktigt” även täcker fall då beslutet var riktigt vid tillkomsten men senare omständigheter får beslutet att framstå som olämpligt eller felaktigt.

Beslut som överklagas

Allmänna utgångspunkter

Ett grundläggande mål i förvaltningsverksamheten är att de beslut som fattas ska vara sakligt och rättsligt riktiga.

Kommunala beslut som rör enskilda kan överklagas antingen genom att överklaga det till allmän förvaltningsdomstol genom bestämmelserna i FL eller genom bestämmelserna i KL (s.k. laglighetsprövning). Bestämmelserna om förvaltningsbesvär finns i 40–46 §§ FL och i specialförfattningar som t.ex. SoL, LVU, LVM och LSS. Laglighetsprövning regleras i 13 kap. KL.

Överklagande enligt förvaltningslagens förfarande – förvaltningsbesvär

När ett beslut överklagas enligt FL så kan domstolen pröva såväl beslutets laglighet som beslutets lämplighet (s.k. förvaltningsbesvär). Domstolen kan ändra beslutet och sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Nämnden måste verkställa det nya beslutet. Domstolen kan också upphäva beslutet och återförvisa ärendet till nämnden för ny prövning.

Beslut enligt SoL, LVU, LVM och LSS överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Första instans är förvaltningsrätten. Om det är särskilt föreskrivet krävs det prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva ett överklagande av förvaltningsrättens beslut, se 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Det gäller beslut enligt SoL, se 16 kap. 5 § SoL och beslut enligt LSS, se 27 § andra stycket LSS. Det gäller inte socialnämndens beslut enligt LVU och LVM. Vid överklagande till HFD krävs det alltid prövningstillstånd.[259] Ett beslut som angår någon, och som har gått henne eller honom emot helt eller delvis, får överklagas genom förvaltningsbesvär, se 42 § FL. Beslutet är överklagbart om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, se 41 § FL.

Ett beslut ska överklagas skriftligt

Bestämmelser om hur beslut överklagas med förvaltningsbesvär finns i FL och FPL. Ett beslut ska överklagas skriftligt, se 43 § FL och 3 § FPL. I överklagandet ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Därutöver krävs bl.a. enligt 3–4 §§ FPL att överklagandet innehåller uppgifter om klagandens personnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer, samt uppgift om vilket beslut det är som överklagas, yrkanden och de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandena.

[259] Med prövningstillstånd menas ett särskilt tillstånd som måste lämnas innan den högre instansen (kammarrätten och HFD) tar upp ett mål till prövning. Bestämmelser om när prövningstillstånd hos kammarrätt meddelas finns i 34 a § FPL och bestämmelser om prövningstillstånd i HFD finns i 35–36 §§ FPL.

Om den enskilde behöver hjälp med att överklaga är den beslutsfattande myndigheten skyldig att hjälpa till med detta i den utsträckning som följer av 6 § FL. Den enskilde kan exempelvis behöva närmare anvisningar om hur hen ska gå till väga för att överklaga. Serviceskyldigheten omfattar dock inte rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda.[260]

Överklagandet ska skickas till den beslutande nämnden. Beslutet överklagas till förvaltningsrätten men överklagandet ska skickas till den nämnd som har fattat beslutet. Det beror på att det är nämnden som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Överklagandet ska ha kommit in till nämnden inom tre veckor från den dag som den klagande fick del av beslutet, se 44 § FL och 6 a § FPL. Om den enskilde felaktigt har sänt överklagandet till domstolen så kommer domstolen att skicka överklagandet till nämnden med besked om när överklagandet kommit in så att nämnden kan göra en rättidsprövning.

Det är i regel slutliga beslut som överklagas. Det finns dock exempel på verkställighetsbeslut som ansetts vara så fristående att de bör hanteras som ett slutligt beslut, läs mer under rubriken Verkställighetsbeslut.

Vem som kan överklaga beslut enligt FL

I 42 § FL regleras vem som har rätt att överklaga ett beslut. Av bestämmelsen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Ett sådant beslut kan endast överklagas av den enskilde själv eller av ett ombud med fullmakt. Frågor om klagandens behörighet avgörs emellertid av domstolen. Beslutsmyndigheten kan enbart avvisa ett överklagande på grund av att överklagandet har kommit in för sent, se 45–47 §§ FL.

Barns rätt att överklaga beslut

Ett barn är part i mål och ärenden enligt såväl SoL som LVU. Om barnet har fyllt 15 år har hen rätt att själv föra sin talan enligt SoL och LVU och kan själv överklaga ett beslut, se 11 kap. 10 § andra stycket SoL och 36 § andra stycket LVU. Om nämnden har beslutat i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 15 år kan beslutet överklagas av såväl barnet som av barnets vårdnadshavare.[261]

Den som fyllt 15 år kan själv ansöka om insatser enligt LSS. Om någon är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne, se 8 § LSS.

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 obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till, se 33 § FL. Om ett barn får överklaga ett beslut ska därför både barnet och vårdnadshavarna underrättas om hur det går till att överklaga.

[260] Prop. 2016/17:180 s. 291.
[261] JO 2010/11 s. 333 och 1998/99 s. 235.

Beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär

Vilka beslut som den enskilde kan överklaga genom förvaltningsbesvär framgår av respektive lag, se 16 kap. 3 § SoL, 41 och 42 §§ LVU, 44 § LVM samt 27 § LSS.

Beslut enligt SoL

Socialnämndens beslut får enligt 16 kap. 3 § SoL överklagas när det gäller

- ansökan om insatser i en annan kommun enligt 2 a kap. 8 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning av möjligheten att i hemmet ta emot andras barn enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran enligt 6 kap. 6 §,
- medgivande för internationell adoption enligt 6 kap. 12 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
- samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap. 14 §, eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

Beslut enligt LVU

Socialnämndens beslut får enligt 41 § LVU överklagas när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat ifråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat ifråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat ifråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,
4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,
6. beslutat ifråga om fortsatt flyttningsförbud,
7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård,
8. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud, eller
9. beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

Beslut enligt LVM

Beslut av SiS får enligt 44 § LVM överklagas om beslutet

1. gäller överflyttning eller avslag på begäran om utskrivning enligt 25 §,
2. innebär inskränkningar i särskilt fall av rätten för den som vistas i hemmet att enligt 33 a § föra telefonsamtal eller ta emot besök,
3. gäller vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 §, eller
4. gäller förstörande eller försäljning av egendom enligt 36 §.

Beslut enligt LSS

Vilka beslut som får överklagas med förvaltningsbesvär framgår av 27 § LSS. De beslut som fattas av nämnden och som får överklagas är

1. insatser för en enskild enligt 9 §,
2. utbetalning till någon annan enligt 11 §,
3. återbetalning enligt 12 §,
4. förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra stycket och
5. indragning eller nedsättning av ekonomiskt stöd enligt 9 c § andra stycket.

Nämndens hantering av ett överklagande

Det är viktigt att dokumentera när ett överklagande har kommit in eftersom nämnden enligt 45 § FL ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Ändring av beslutet

Enligt 39 § FL får ett beslut som har överklagats ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Enligt 38 § FL ska en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen, se 46 § första stycket FL.

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, se 46 § andra stycket FL. Både beslut som ändrats delvis och beslut som ändrats helt i enlighet med den enskildes önskemål ska överlämnas till överinstansen enligt 46 § andra stycket FL.[262]

Prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid

Varken i SoL, LVU, LVM eller LSS finns särskilda regler om tidsfrister för överklaganden. Det blir därför reglerna om tidsfrist för överklagande i FL som gäller. Enligt 44 § FL gäller att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

[262] Se prop. 2016/17:180 s. 336.

Vid beräkning av tidsfrister gäller lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Av den lagen följer att om tid ska räknas efter vecka så är slutdagen samma veckodag som den veckodag som tidräkningen utgår från. Det innebär att om den enskilde har tagit del av beslutet en måndag så är sista dagen som överklagandet ska ha kommit in till nämnden den måndag som infaller tre veckor senare. Ett överklagande av ett beslut som en enskild har tagit del av måndagen den 18 januari 2021 ska alltså ha kommit in till beslutsmyndigheten senast måndagen den 8 februari 2021.

Enligt 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid följer också att om den tid när överklagandet senast ska ha kommit in till nämnden infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, så har överklagandet kommit in i tid även om det kommer in vardagen efter den dagen. Det innebär att om den enskilde exempelvis har tagit del av beslutet fredagen den 12 mars 2021 så ska överklagandet senast ha kommit in till nämnden tisdagen den 6 april 2021. Att det blir så beror på att fredagen som infaller tre veckor efter den 12 mars 2021 är en allmän helgdag och den 6 april 2021 är den första vardagen efter den allmänna helgdagen.

Nämnden ska enbart pröva om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning i sak, t.ex. om det är ett beslut som överhuvudtaget går att överklaga, prövas av den högre instansen och inte av den nämnd som har fattat beslutet, se 47 § första stycket FL. Om den som överklagar har skickat överklagandet direkt till den instans som ska pröva överklagandet ska denna vidarebefordra överklagandet till den beslutande myndigheten och samtidigt ange vilken dag överklagandet kom in till den högre instansen, se 47 § andra stycket FL.

Om överklagandet har kommit in för sent

Om överklagandet har kommit in för sent ska det avvisas av beslutsmyndigheten, se 45 § första stycket FL. Regeln om avvisning gäller inte om förseningen beror på att myndigheten har lämnat ett felaktigt besked om hur man överklagar eller om överklagandet skickats direkt till den domstol som ska pröva beslutet i rätt tid, se 45 § andra stycket FL.

Beslutet om att överklagandet avvisats ska dokumenteras och skickas till den enskilde tillsammans med en hänvisning om hur beslutet kan överklagas. Ett avvisningsbeslut får överklagas enligt 41 § FL eftersom det beslutet har verkningar som motiverar att det kan överklagas.[263]

Nämnden får inte avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent, se 47 § FL. Har överklagandet t.ex. gjorts av en person som inte har behörighet eller befogenhet att överklaga eller om beslutet inte kan anses ha gått den enskilde emot, ska handlingarna ändå omedelbart skickas till förvaltningsrätten. Saknas det t.ex. ett bestämt yrkande i överklagandet är det domstolens sak att fatta beslut om åtgärd.

[263] Se prop. 2016/17:180 s. 259.

Överklagandet ska skyndsamt skickas vidare till domstolen

Om överklagandet inte avvisas som för sent inkommet ska det skickas till förvaltningsrätten tillsammans med kopior av nämndens handlingar i ärendet, se 46 § FL. Nämnden kan också avge ett yttrande till förvaltningsrätten. Nämndens yttrande kan vara mer eller mindre omfattande – ibland bara ett par rader där nämnden konstaterar att nämnden inte har något ytterligare att anföra. I yttrandet kan nämnden informera domstolen om huruvida beslutet har ändrats eller inte.

I FL finns det ingen precisering av inom vilken tid beslutsmyndigheten ska överlämna handlingarna till den högre instansen, men det ligger i sakens natur att det ska ske utan dröjsmål. Det allmänna kravet i 9 § FL på skyndsamhet gäller även här. Att överklagandet ska överlämnas skyndsamt innebär att myndigheten så snart det kan ske, sedan rättidsprövningen har gjorts, ska överlämna handlingarna till överinstansen.[264]

JO beslut 2013-01-03, dnr 5531-2011

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot en kommun för handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd enligt SoL. Mannen anförde bl.a. att när han hade överklagat ett beslut om ekonomiskt bistånd till förvaltningsrätten hade socialsekreteraren inte skickat med sjukintyg och andra väsentliga handlingar till domstolen.

Utredningen i ärendet visade att förvaltningen hade valt att inte skicka med ett sjukintyg till förvaltningsrätten. Myndigheten hade motiverat detta med att det beslut som mannen överklagat hade fattats på andra grunder. Till förvaltningsrätten skickades endast ”det relevanta beslutsunderlaget”.

JO ansåg att lagtextens formulering ”… övriga handlingar i ärendet…” inte gav utrymme för tolkningen att den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet kan välja att endast överlämna ett urval av de handlingar som finns i ärendet till överprövande myndighet. JO konstaterade att det omnämnda sjukintyget inkom till förvaltningen, och tillfördes därmed ärendet, innan besluten fattades. Förvaltningen borde därför ha bifogat även sjukintyget när överklagandet överlämnades till förvaltningsrätten.

Begäran om inhibition och interimistiska förordnanden

Inhibition innebär att verkställigheten av ett överklagat beslut skjuts upp tills vidare. För den som beslutet har gått emot kan det vara av stor betydelse att beslutet inte träder i kraft förrän saken slutgiltigt prövats av domstol.

Ett beslut om att skjuta upp verkställigheten av ett beslut (inhibition) eller om beslut som rör saken i övrigt innan domstolen har avgjort målet (interimistiska förordnanden) kan begäras av parterna eller förordnas av domstolen på eget initiativ, se 28 § FPL. En begäran om inhibition eller om interimistiskt förordnande görs vanligtvis redan i samband med att beslutet överklagas. Om klaganden begär inhibition eller interimistiskt förordnande i överklagandeskriften gällde redan före 2017 års förvaltningslag att överklagandet och

[264] Prop. 2016/17:180 s. 336.

relevant material från akten omgående måste sändas till överinstansen eftersom det i avsaknad av undantagsbestämmelser endast är den högre instansen som kan pröva frågor om inhibition och interimistiska förordnanden.[265]

Laglighetsprövning

Förutsättningen för att ett beslut ska kunna överklagas genom laglighetsprövning enligt KL är att det inte kan överklagas med förvaltningsbesvär enligt någon annan lag eller författning. Ett överklagande enligt bestämmelserna i KL och enligt bestämmelserna i FL utesluter med andra ord varandra, se 13 kap. 3 § KL.

Besluten överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Första instans är förvaltningsrätten. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt och till HFD, se 13 kap. 12 § KL respektive 35 § FPL.[266]

Vid laglighetsprövning görs en prövning som enbart avser lagligheten i det överklagade beslutet, vilket innebär en mer begränsad prövning än vid förvaltningsbesvär. Om domstolen finner att beslutet är olagligt kan den enbart upphäva beslutet men inte sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe, se 13 kap. 8 § tredje stycket KL.

Beslut som ska upphävas

Ett överklagat beslut ska enligt 13 kap. 8 § KL upphävas i följande fall: om beslutet inte har kommit till på lagligt sätt, om beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen, om det organ som fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller om beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Bestämmelser om hur beslut överklagas med laglighetsprövning finns i 13 kap. 4 och 5 §§ KL.

Överklagandet ska skickas direkt till förvaltningsrätten

När någon begär laglighetsprövning ska hen skicka handlingarna direkt till förvaltningsrätten. Om handlingarna felaktigt skickas till nämnden, ska de omgående skickas till förvaltningsrätten. Nämnden ska inte göra någon rättidsprövning.

Beslut som kan överklagas med laglighetsprövning

Vilka beslut som kan överklagas med laglighetsprövning regleras i 13 kap. 2 § KL. Det är bl.a. beslut av en nämnd om det inte är av rent förberedande eller rent verkställande karaktär. Av 13 kap. 3 § KL framgår att bestämmelserna om laglighetsprövning inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Det innebär att beslut som nämnden fattat, och där det inte av SoL, LVU, LVM och LSS framgår att de kan överklagas med förvaltningsbesvär, kan överklagas genom laglighetsprövning. Som exempel på sådana beslut kan nämnas beslut om bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL och beslut om avgift för bostad, fritidsverksamhet och

[265] Jfr Hellners & Malmqvist (2010) S. 351.

[266] Med prövningstillstånd menas ett särskilt tillstånd som måste lämnas innan den högre instansen (kammarrätt och HFD) tar upp ett mål till prövning. Bestämmelser om när prövningstillstånd hos kammarrätt meddelas etc. finns i 34 a § FPL och bestämmelser om prövningstillstånd i HFD finns i 35–36 §§ FPL.

kulturella aktiviteter enligt 19 § LSS. Även beslut om förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre enligt 4 kap. 2 a § SoL bör kunna överklagas genom laglighetsprövning.[267]

Personer som får överklaga

Varje medlem av en kommun eller en region har rätt att överklaga ett beslut av kommunen eller regionen, se 13 kap. 1 § KL. Medlem i en kommun är enligt 1 kap. 5 § KL den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen, eller ska betala kommunalskatt där. Medlem är också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen inte ska folkbokföras där.

Rätten för kommunmedlem att överklaga ett beslut gäller oavsett om han eller hon direkt berörs av beslutet eller inte. Lagligheten av en gemensam nämnds eller ett kommunalförbunds beslut får överklagas av varje medlem i de samverkande kommunerna och regionerna eller förbundsmedlemmarna, se 13 kap. 1 § andra respektive tredje stycket KL.

[267] Prop. 2017/18:106 s. 18.

Verkställa beslut och domar

Verkställa beslut

Efter att nämnden har fattat ett slutligt beslut om t.ex. bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS beslutar nämnden hur beslutet ska verkställas. SoL ger kommunerna en frihet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och förutsättningar.[268]

Det kan handla om beslut om att bevilja bistånd till särskild boendeform som ska verkställas eller var ett beslut om placering i ett behandlingshem ska verkställas. Domstolens beslut om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § FB ska också verkställas av socialnämnden genom att utse en viss person att medverka vid umgänget. Det ankommer alltså på socialnämnden att utse den person som ska medverka vid umgänget. Dessa beslut är i regel inte möjliga att överklaga.

RÅ 2007 ref. 62 I
Vård- och omsorgsnämnden hade beviljat den enskilde korttidsvistelse sex icke specificerade dygn per månad. En ny ansökan om korttidsvistelse torsdag till måndag var tredje vecka avslogs. HFD konstaterade inledningsvis att frågan i målet gällde omfattningen av den prövning som domstolen ska göra i mål om särskilda insatser enligt LSS. Ett ställningstagande till detaljerna vad gäller utformningen av en viss insats torde oftast vara att betrakta som beslut om verkställighetsåtgärder. Rena verkställighetsbeslut anses inte vara överklagbara. se Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970 s. 582. Vad domstolen har att ta ställning till är om den enskilde genom den erbjudna insatsen tillförsäkras goda levnadsvillkor.

RÅ 2007 ref. 62 II
I målet var ostridigt att den enskilde hade rätt till korttidsvistelse. Frågan i målet rörde istället i vilken form insatsen skulle ges, i form av lägervistelse på ett visst utpekat läger och under visst antal helger eller om behovet kunde tillgodoses på kommunens korttidsboende. HFD gjorde bedömningen att den enskildes behov av rekreation och miljöombyte kunde tillgodoses på ett korttidsboende. Någon rätt för den enskilde att kräva ett visst utpekat boende följer inte av LSS. Valet av boende får i princip hänföras till verkställigheten. HFD fann att den av kommunen medgivna insatsen var tillräcklig för att tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor.

Från denna huvudregel finns några undantag. Ett sådant undantag är när en domstol har fattat beslut om beredande av vård enligt LVU. Enligt 11 § LVU är det nämnden som därefter beslutar om hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Ett sådant verkställighetsbeslut kan överklagas med förvaltningsbesvär, se 41 § 1 LVU.

Ett annat undantag är om verkställighetsbeslutet, med hänsyn till omständigheterna i ärendet, innefattar ett mer självständigt avgörande, om det förutsätter

[268] HFD 2012 ref. 11, HFD:s dom 2012-02-29, mål nr 2316-11.

en självständig prövning av moment som inte tidigare prövats eller om tidigare beslut under förfarandet får omprövas. Är ett verkställighetsbeslut utrustat med en självständig effekt kan det inte uteslutas att det bör kunna överklagas.[269]

Det finns inte någon generell lagregel som anger när ett beslut ska verkställas. Däremot innehåller specialförfattningar i vissa fall bestämmelser som reglerar när ett beslut ska verkställas. Sådana bestämmelser finns i SoL, LVU, LVM och LSS.

Om det saknas särskilda bestämmelser om när ett beslut ska verkställas är den viktigaste frågan om beslutet har vunnit laga kraft eller inte. Förenklat kan sägas att gynnande beslut ska verkställas omedelbart medan beslut med negativ innebörd för den enskilde (t.ex. avslag på en ansökan om att ett tidsbegränsat beslut om en insats som pågår ska förlängas) inte ska verkställas förrän de har vunnit laga kraft.

Beslut som inte får överklagas vinner omedelbart laga kraft och får verkställas omedelbart efter tillkännagivandet.

Vad som gäller ifråga om sanktioner när ett beslut inte verkställs omedelbart utvecklas under rubriken Ej verkställda beslut och domar.

Den tidsgräns om tre månader som gäller för bestämmelsen om rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut har ingenting att göra med tidpunkten för när beslut ska verkställas, jfr 16 kap. 6 f § SoL. Det innebär att en kommun inte har tre månader på sig att verkställa ett beslut, utan beslutet ska verkställas omedelbart.

Beslut som gäller omedelbart enligt SoL

Beslut som enligt 16 kap. 3 § första stycket SoL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol gäller omedelbart. Det framgår av andra stycket samma bestämmelse. En förvaltningsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Beslut som gäller omedelbart enligt LVU och LVM

Enligt 40 § LVU gäller beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser och om tillfälligt flyttningsförbud omedelbart.
Andra beslut av socialnämnden enligt LVU gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat. Om nämnden beslutar att ett visst beslut inte ska gälla omedelbart uttrycks det vanligen ”Beslutet gäller inte förrän det vunnit laga kraft”. Ett sådant beslut får inte verkställas förrän överklagandetiden har gått ut. Om ett sådant beslut skulle överklagas får det inte verkställas förrän den eller de högre instanserna sagt sitt. LVU innehåller även en annan regel som innebär att ett visst beslut inte får verkställas.

Enligt 9 § andra stycket LVU får ett beslut om omedelbart omhändertagande inte verkställas om den unge är häktad. Så länge den unge är häktad tar häktningsbeslutet över beslutet om omhändertagande.[270] Däremot kan LVU-vård inledas om den unge är intagen på sjukhus.[271]

Av 43 § LVM framgår att socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM gäller omedelbart.

[269] Se JO 2005/06 s. 182.
[270] Prop. 1989/90:28 s. 112.
[271] Se JO 1987/88 s. 152.

Beslut som gäller omedelbart enligt LSS

I 27 § LSS anges vilka beslut av nämnden som gäller omedelbart. Det gäller bl.a. beslut om insatser enligt 9 §, utbetalning till någon annan enligt 11 §, återbetalning enligt 12 § och förhandsbesked om rätt till insatser enligt 16 § andra eller tredje stycket LSS.

Verkställighet genom expediering eller fristående beslut

Om en enskild har ansökt om bistånd enligt SoL eller begärt insatser enligt LSS och nämnden har fattat ett beslut om avslag, ”verkställs” beslutet genom att det delges den sökande (expediering). Beslut om yttranden, anmälan eller framställning till annan myndighet verkställs också genom själva expedieringen.

När det gäller beslut om bifall till en ansökan om bistånd enligt SoL eller en begäran om insatser enligt LSS är det innehållet i beslutet som avgör hur det verkställs. Gäller beslutet ekonomiskt bistånd görs utbetalningen i enlighet med beslutet. Gäller beslutet en insats som ska verkställas av någon annan än handläggaren, t.ex. hemtjänst i ordinärt boende, särskilt boende för äldre eller behandlingsinsatser för en person med missbruksproblem krävs andra förberedelser för verkställighet.

I de allra flesta fall fattas inga särskilda fristående beslut om verkställigheten av ett beslut. Nämndens ställningstaganden till detaljerna för hur ett visst beslut ska verkställas brukar ses som en naturlig fortsättning på huvudbeslutet.[272]

Ett exempel på när ett fristående beslut fattas är när socialnämnden fattar ett formellt beslut enligt 11 § första stycket LVU. När förvaltningsrätten har beslutat om LVU-vård ska socialnämnden enligt 11 § första stycket LVU bestämma hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under tiden.

Vad ska dokumenteras?

Av dokumentationen ska det framgå när ett beslut av nämnden eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol har verkställts.[273]

Enligt 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS ska även ”faktiska omständigheter och händelser av betydelse” dokumenteras. Hur mycket som behöver antecknas i samband med att beslutet verkställs beror på innehållet i beslutet. I vissa fall kan det räcka med en kort anteckning om att ekonomiskt bistånd har betalats ut. I andra fall behöver också andra omständigheter kring beslutets verkställighet antecknas, t.ex. vem som har förordnats som kontaktperson, vilken hemtjänstgrupp som har fått ansvaret för insatser till den enskilde eller i vilket familjehem en person placeras.

Om beslutet inte kan verkställas

Det ska också framgå av dokumentationen om det finns skäl och i så fall vilka, som har medfört att ett beslut av nämnden inte har verkställts. Som exempel kan nämnas att den enskilde ångrar sig och avstår från en beslutad insats eller att ett beslut inte kan verkställas på grund av sjukdom eller dödsfall. Om den enskilde erbjuds att få ett beslut om t.ex. särskilt boende verkställt

[272] Se Ragnemalm (1970) s. 582 ff.
[273] Se 5 kap. 20 § SOSFS 2014:5.

vid en viss enhet och tackar nej till erbjudandet ska det framgå av dokumentationen.

Om det inte går att verkställa ett beslut omedelbart, t.ex. ett beslut om särskilt boende, är det viktigt att handläggaren håller fortsatt kontakt med den enskilde för att bevaka den enskildes situation till dess att beslutet verkställs. En sådan situation kan innebära att det uppkommer ett nytt ärende genom en ansökan om tillfälliga insatser i väntan på att det ursprungliga beslutet kan verkställas.

Att verkställa ett domstolsavgörande

Förvaltningsbesvär innebär att domstolen kan pröva såväl beslutets laglighet som beslutets lämplighet. Vad som ska göras i den fortsatta handläggningen framgår av domstolens avgörande. Domstolens prövning kan leda till en dom som innebär att nämndens beslut står fast eller ändras, helt eller delvis. När domstolen har ändrat nämndens beslut måste nämnden verkställa domstolsavgörandet. Domstolen kan också upphäva nämndens beslut utan att ersätta det med ett nytt beslut. I dessa fall kan målet återförvisas till nämnden för förnyad handläggning. Nämnden är då skyldig att skyndsamt utreda och fatta beslut i ärendet.[274] En domstol kan också i sitt avgörande bestämma att myndigheten ska göra vissa ställningstaganden utan att göra en fullständig ny prövning.[275] Domstolen kan överlämna till nämnden att fortsätta handläggningen i viss del, exempelvis av den närmare utformningen av en viss insats.[276]

Att ett beslut gäller omedelbart innebär att det ska verkställas i omedelbar anslutning till att det meddelas, dvs. trots att det ännu inte har vunnit laga kraft. Detta gäller också domar som avser sådana beslut.

Att skjuta upp verkställigheten av ett beslut eller en dom

Det finns två sätt att skjuta upp verkställigheten av ett beslut eller en dom. Det ena sättet innebär att en domstol beslutar om inhibition, dvs. att verkställighet av ett överklagat beslut eller en dom skjuts upp.

Det andra sättet innebär att domstolen beslutar att verkställigheten av ett beslut eller en dom ska skjutas upp tills målet är slutligen avgjort, det vill säga att det vunnit laga kraft. Ett beslut om inhibition eller att skjuta upp verkställigheten av ett beslut eller en dom kan begäras av parterna eller förordnas av domstolen på eget initiativ (ex officio).

Om det inte finns något beslut om inhibition eller förordnande om att domstolens beslut ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft, ska det överklagade beslutet verkställas omedelbart.[277] Verkställigheten får inte fördröjas på så sätt att den enskilde drabbas av väntan på att nästa instans beslutar i inhibitionsfrågan. En nämnd kan inte slentrianmässigt skjuta upp verkställighet

[274] JO 1998/99 s. 313.
[275] Se HFD 2015 ref. 39.
[276] Se exempelvis Kammarrätten i Göteborgs dom den 2017-09-18 i mål 945-17.
[277] JO beslut 2009-09-28, dnr 4828-2008.

av domar genom att ansöka om inhibition.[278] Vad som gäller ifråga om sanktioner när en dom inte verkställs omedelbart utvecklas närmare under rubriken Ej verkställda beslut och domar längre fram i denna del av handboken.

Inhibition och andra interimistiska beslut

I det följande beskrivs i korthet vad som gäller ifråga om inhibition och andra interimistiska[279] beslut. Har nämnden fattat ett beslut som träder i kraft omedelbart och beslutet överklagas till domstol, kan domstolen besluta om inhibition och i övrigt besluta rörande saken (interimistiskt förordnande). Det följer av bestämmelserna i 28 § FPL. Frågan om inhibition och andra interimistiska beslut kan tas upp antingen på klagandens begäran eller på domstolens eget initiativ (ex officio).[280] Som även nämnts ingår i serviceskyldigheten enligt FL att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan ta tillvara sina intressen.

En begäran om inhibition görs vanligtvis redan i samband med att beslutet överklagas. På motsvarande sätt kan en domstol besluta om inhibition när nämnden överklagar en dom till en högre instans.

Enligt 28 § FPL har domstolen också möjlighet att fatta andra interimistiska beslut i avvaktan på att domstolen fattar ett slutligt avgörande i frågan t.ex. beslut om omedelbar verkställighet utan avvaktan på laga kraft. Det förekommer också yrkanden om interimistiska förordnanden i samband med överklaganden där en myndighet har avslagit en begäran om en förmån. Då behöver interimistiskt förordnande tillgripas om förmånen ska lämnas under den tid som huvudfrågan handläggs hos domstolen.[281]

JO 1997/98 s. 324
JO har riktat kritik mot en socialnämnd som väntat två veckor efter att förvaltningsrättens dom i ett mål om bistånd meddelats innan de begärde inhibition. En begäran om inhibition ska framställas i direkt anslutning till den dom varigenom biståndet har beviljats.

JO 1997/98 s. 321
JO har uttalat att det i vissa fall kan få godtas att en socialnämnd i avvaktan på domstolens beslut avseende inhibition under en kortare tid avvaktar med verkställigheten. JO betonar dock att enbart den omständigheten att en socialnämnd ansökt om inhibition inte automatiskt befriar nämnden från att vidta de åtgärder som har föreskrivits i den överklagade domen. Om det av en dom exempelvis framgår att en biståndssökande befinner sig i en akut nödsituation och omedelbar hjälp är påkallad kan en socialnämnd vara skyldig att efterkomma domen även om inhibition sökts.

[278] Jfr JO dnr 3327-1994.
[279] Ett interimistiskt beslut är ett tillfälligt beslut som gäller tills att ett slutligt avgörande har skett eller att det ersatts av ett annat interimistiskt beslut.
[280] Se von Essen (2017) Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, sjunde upplagan s. 285 ff.
[281] Se von Essen (2017) Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, sjunde upplagan s. 271.

Begäran om att beslut eller dom ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft

Klaganden, den enskilde eller nämnden kan också begära att ett beslut eller en dom ska verkställas först sedan beslutet eller domen har vunnit laga kraft. Det innebär att domstolens beslut inte ska verkställas förrän överklagandetiden har gått ut eller målet har avgjorts av högsta instans.

En begäran om att ett beslut eller en dom ska verkställas först sedan beslutet eller domen har vunnit laga kraft görs vanligtvis redan i samband med att beslutet eller domen överklagas men det kan t.ex. också göras när nämnden yttrar sig till domstolen i samband med överklagandet. Domstolen kan också på eget initiativ (ex officio) förordna att beslutet ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft, se 16 kap. 3 § SoL och 27 § LSS.

Ej verkställda beslut och domar

I detta kapitel redovisas i korthet vad som gäller ifråga om beslut och domar som inte verkställs omedelbart.

Ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

Socialnämnden ska rapportera alla gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och insatser enligt 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet till IVO och kommunens revisorer.[282] Rapporteringsskyldigheten gäller både nya beslut om bistånd som inte har verkställts och beslut som inte har verkställts på nytt inom tre månader efter att verkställigheten har avbrutits.

För varje beslut ska socialnämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av insats beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Rapporteringen ska ske en gång per kvartal. Ett ej verkställt beslut ska rapporteras varje kvartal så länge det inte har verkställts.[283]

När ett tidigare rapporterat, ej verkställt beslut senare verkställs ska socialnämnden anmäla detta till IVO och revisorerna. Socialnämnden ska då ange datum för verkställigheten. Detsamma gäller beslut som verkställs på nytt efter att ärendet har rapporterats till IVO och revisorerna med anledning av att verkställigheten har avbrutits.

Ansvarig för rapportering

Rapporteringsskyldigheten ska fullgöras av den eller de nämnder som svarar för utredning och beslut i ärenden enligt SoL respektive LSS. Det är alltid den beslutande nämnden som har ansvar för att den enskilde verkligen får det bistånd eller den insats som har beviljats, oavsett vem – den beslutande nämnden själv, en annan nämnd eller en enskild verksamhet – som verkställer det beslutade biståndet. Med detta ansvar följer en skyldighet att dokumentera att beslutet har verkställts.[284]

Rapportering till kommunfullmäktige

Socialnämnden ska lämna en statistikrapport till kommunfullmäktige över hur många gynnande beslut enligt 4 kap. 1 § SoL respektive 9 § LSS som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet, vilka typer av bistånd som besluten gäller samt hur lång tid som vid rapporteringstillfället har förflutit från dagen för respektive beslut. Socialnämndens rapporteringsskyldighet till fullmäktige gäller även för beslut som inte verkställs på nytt inom tre månader[285] från den dag då verkställigheten avbrutits. Det är viktigt att den statistikrapport som socialnämnden lämnar till kommunfullmäktige

[282] 16 kap. 6 f och g §§ SoL, 28 f och g §§ LSS.
[283] Se prop. 2005/06:115 s. 181.
[284] Jfr prop. 2005/06:115 s. 118.
[285] 16 kap. 6 f § andra stycket SoL.

utformas på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter om enskilda inte lämnas ut.

Särskild avgift (sanktionsavgift)

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt beslut av nämnden, ska åläggas att betala en särskild avgift (sanktionsavgift). Detsamma gäller om kommunen inte inom skälig tid på nytt tillhandahåller biståndet efter det att verkställigheten avbrutits, se 16 kap. 6 a § första stycket SoL och 28 a första stycket LSS.

En sanktionsavgift får bara dömas ut om IVO:s ansökan har delgetts kommunen inom två år från tidpunkten för det gynnande beslutet om bistånd eller inom två år från det att verkställigheten av det gynnande beslutet avbrutits.

Verkställighet av beslut inom ramen för ett valfrihetssystem

Den enskilde kan enligt 16 kap. 3 § tredje stycket SoL begära att verkställandet av ett beslut om bistånd senareläggs om verkställandet sker inom ett valfrihetssystem enligt LOV. I sådana fall ska kommunen inte åläggas någon särskild avgift, se 16 kap. 6 a § tredje stycket SoL.

Avsikten med bestämmelsen är att göra det möjligt för socialnämnden att tillmötesgå sökandens uttryckliga önskemål utan risk för att påföras särskild avgift. Socialnämndens rapporteringsskyldighet enligt 16 kap. 6 f § SoL påverkas dock inte av bestämmelsen.

Bedömning av skälig tid

Vid bedömning av vad som kan anses vara skälig tid kan det enligt förarbetena till bestämmelserna om särskild avgift finnas sådana särskilda omständigheter som kan utgöra grund för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften i ett enskilt fall.[286] I propositionen anför regeringen att den föreslagna tiden om tre månader från dagen för beslutet till socialnämndens rapporteringsskyldighet inträder, inte innebär att det är denna tid som nämnden skäligen har på sig att verkställa ett beslut.[287]

Bestämmelserna om sanktionsavgift för gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte har verkställts inom skälig tid stämmer i allt väsentligt överens med de regler som gäller för sanktionsavgifter i fråga om ej verkställda domar.

Någon generell tidsfrist för vad som kan anses vara skälig tid har inte angetts. Det innebär att frågan om hur lång tid socialnämnden bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Om den enskilde tackar nej

Den enskildes möjlighet att tacka nej till ett erbjudande om insats som beslutats av nämnden ställer krav på att nämnden dokumenterar åtgärder som vidtagits för att verkställa beslutet. Det framgår av en dom från Kammarrätten i Sundsvall.[288]

---

[286] Prop. 2005/06:115 s. 124 och s. 127.
[287] Prop. 2005/06:115 s. 124.
[288] Kammarrätten i Sundsvall 2013-09-30, mål nr 854-13.

I RÅ 2009 ref. 21 slog HFD fast, att särskild avgift enligt LSS inte ska utgå då den enskilde förklarat sig endast godta ett visst boende som kommunen inte har kunnat tillhandahålla. I det aktuella fallet stod det klart att den enskilde ville ha ett visst angivet boende och inte var beredd att acceptera andra alternativ som kommunen kunde erbjuda. HFD konstaterade att kommunen i ett sådant fall inte har någon möjlighet att verkställa den beslutade insatsen. Med beaktande av att reglerna om särskild avgift inte har något annat syfte än att skydda de enskilda och stärka deras ställning gentemot kommunen, ansåg HFD att det saknades grund för att ålägga kommunen särskild avgift.

Det är förvaltningsrätten som efter ansökan från IVO prövar frågan om särskild avgift. Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten och då krävs prövningstillstånd.

När förvaltningsrätten fastställer avgiften ska den särskilt beakta hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Den fastställda avgiften kan vara lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Sanktionsavgiften kan enbart sättas ner eller efterges helt om synnerliga skäl föreligger. I propositionen redovisas ett par exempel på sådana skäl. Ett sådant skäl kan vara om den enskilde, innan tidpunkten för skälig tid har överskridits, har fått ett godtagbart erbjudande om en bostad som han eller hon har tackat nej till. Ett annat exempel kan vara om kommunen trots stora ansträngningar inte har lyckats ordna en kontaktperson inom skälig tid.[289]

Granskningsmöjligheter för revisorer

De kommunala revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild annat än i särskilt angivna fall som anges i KL. Bestämmelsen i 12 kap. 3 § KL innebär att de kommunala revisorernas granskning även får omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot en enskild, när granskningen gäller hur socialnämnden verkställer egna gynnande beslut enligt SoL och LSS.

[289] Prop. 2005/06:115 s.127.

Del 5 Gemensamma regler för dokumentation hos beslutande nämnder, kommunala och enskilda utförare samt SiS.

Dokumentationens syfte

För att socialtjänsten ska kunna förbättras och utvecklas och för att det ska gå att systematiskt undersöka om arbetet bedrivs på föreskrivet sätt är det en grundläggande förutsättning att verksamheten dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.[290] Att insatser som ges med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS dokumenteras och följs upp på ett tillfredsställande sätt är också en förutsättning för att systematiskt kunna undersöka om de leder till resultat som innebär förbättringar för den enskilde och för verksamheten. Det innebär att dokumentationen ska tillgodose flera syften.

Den enskildes rättssäkerhet

Av primärt intresse för den enskilde är att få en korrekt handläggning av ärendet och i förekommande fall en insats av god kvalitet.[291] Allt som har kommit fram i en utredning om den enskilde och som har avgörande betydelse för en myndighets ställningstagande i ärendet ska dokumenteras.[292]

Brister i dokumentationen kan medföra att beslut fattas på ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Dokumentationen och den enskildes rätt till insyn i ärenden som rör myndighetsutövning stärker den enskildes skydd mot felaktig eller bristande myndighetsutövning.[293]

Dokumentationen är dessutom nödvändig för intern kontroll och statlig tillsyn liksom vid överprövning av beslut i förvaltningsdomstolarna. Den underlättar också en individuell uppföljning av om den enskilde får den insats som han eller hon är berättigad till enligt beslutet samt att insatsen ges i enlighet med fastställda kvalitetskriterier och normer.[294]

Viktigt arbetsredskap för personalen

Dokumentationen ska kunna användas av socialtjänstens personal som ett arbetsinstrument för den individuella planeringen, för handläggningen av ärendet, för genomförandet och för uppföljning av ärendehandläggningen och insatsen.[295] Den behövs också för att den enskilde ska kunna få kontinuitet vad gäller beslutade och överenskomna insatser.[296]

Dokumentationen är också viktig för personalens egen skull. Det individuella tjänstemannaansvaret medför att det är den enskilde tjänstemannen som är ansvarig för innehållet i de anteckningar som hen gör om varje enskild

[290] Prop. 1996/97:124 s. 149 och prop. 2004/05:39 s. 27.
[291] Prop. 1996/97:124 s. 182.
[292] Prop. 2004/05:39 s. 19 och prop. 1979/80:1 s. 401 f.
[293] Prop. 2004/05:39 s. 19.
[294] Prop. 2004/05:39 s. 19.
[295] Prop. 1996/97:124 s. 182 och prop. 2004/05:39 s. 53.
[296] Prop. 2004/05:39 s. 19.

person. Det är därför viktigt även för personalens rättsliga ställning och ansvar att dokumentera uppgifter som rör det enskilda ärendet och ärendets handläggning.[297]

Dokumentationen under genomförandet av en insats behövs också för att personalen ska kunna visa att arbetet har utförts, på vilket sätt och med vilket resultat för den enskilde.

Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring m.m.

Dokumentationen spelar också en viktig roll på en mer övergripande nivå. Den möjliggör huvudmannens egen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av verksamheten och har betydelse för statens möjligheter att följa hur verksamheten utvecklas i förhållande till nationella mål, behov etc. Den har också betydelse för forskning och metodutveckling inom socialtjänstområdet.[298] Den behövs även för att få goda kunskaper om insatsers resultat för enskilda individer och grupper av individer.

Individbaserad systematisk uppföljning

Individbaserad systematisk uppföljning innebär att en verksamhet fortlöpande beskriver och mäter enskilda klienters situation och behov, insatser och resultat. En förutsättning för sådana mätningar är att dokumentationen kan sammanställas och användas för uppföljning på gruppnivå. Individbaserad systematisk uppföljning handlar om att dokumentera arbetet med enskilda klienter för att kunna följa upp hur det går för klienterna och för att kunna sammanställa och använda uppgifterna som underlag för att utveckla och förbättra verksamheten. Genom att systematiskt följa upp klienters situation, insatser och resultat blir verksamhetens erfarenheter beprövad kunskap, vilket är en av de viktiga kunskapskällorna i en evidensbaserad praktik.

Individbaserad systematisk uppföljning kan beskriva vad som sker i verksamheten och visa på förändringar hos enskilda klienter eller grupper av klienter men den kan inte förklara orsakerna till förändringar hos enskilda klienter. Däremot kan uppmätta förändringar ses som indikationer på att en viss typ av insats eller vissa kombinationer av insatser har bidragit till en förbättring eller försämring för de berörda klienterna. Individbaserad systematisk uppföljning ger alltså inte generaliserbar kunskap om effekter av en insats. Slutsatser om insatsers effekter kräver vetenskapliga utvärderingar, så kallade effektstudier, där man kan kontrollera om andra faktorer än insatsen har påverkat resultatet.

[297] Prop. 2004/05:39 s. 19.
[298] Se prop. 2004/05:39 s. 19.

Läs mer

- Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel. Artikelnummer 2014-6-25.
- Systematisk uppföljning. Stödmaterial. Artikelnummer 2016-5-24.
- Användarstöd för systematisk uppföljning med stöd av BBIC-variabler. Artikelnummer 2019-5-11.
- Individens behov i centrum – Ett stöd för att använda ICF och strukturerad dokumentation i socialtjänsten. Artikelnummer 2021-2-7203.
- Kunskapsguiden: https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbets-metoder-och-perspektiv/systematisk-uppfoljning/

Lagreglerad dokumentationsskyldighet

Anteckningsskyldighet enligt förvaltningslagen

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt en genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Det innebär att en myndighet är skyldig att dokumentera uppgifter som den får muntligt eller genom egna iakttagelser.

En förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att dokumentera en uppgift är att uppgiften kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det innebär att dokumentationsskyldigheten inte bara gäller slutliga beslut.

Bestämmelser om dokumentation i SoL och LSS

Handläggning 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. Det framgår av bestämmelserna i 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS.

Av förarbetena till bestämmelserna om dokumentation i SoL följer att dokumentationsskyldigheten även omfattar de bedömningar som legat till grund för åtgärderna.[299]

Handläggning av ärenden hos beslutande nämnder

Skyldigheten att dokumentera handläggningen av ärenden som rör enskilda gäller alla ärenden, dvs. även ärenden som inte avser myndighetsutövning mot en enskild.[300] Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende väcks till dess att det avslutas genom ett beslut.[301]

Som exempel på ärenden som inte är myndighetsutövning hos nämnden kan nämnas yttranden till domstolar och andra myndigheter. I sådana fall är det inte fråga om myndighetsutövning hos socialnämnden eftersom det är domstolen eller myndigheten i fråga som fattar det slutliga beslutet.

Genomförande av insatser hos utförare

När det gäller genomförandet av insatser är dokumentationsskyldigheten enligt SoL begränsad till att gälla beslut om stödinsatser, vård och behandling.

[299] Prop. 1996/97:124 s. 182.
[300] Prop. 1996/97:124 s. 151.
[301] Se prop. 2016/17:180 s. 24. Se även prop. 1996/97:124 s. 181.

Verksamheter som rådgivning och information samt vissa öppna verksamheter omfattas inte av dokumentationsskyldigheten.[302] Vad som menas med ”vissa öppna verksamheter” utvecklas inte närmare i lagens förarbeten.

Vad gäller genomförande av insatser enligt LSS omfattas alla insatser som beslutas enligt 9 § LSS av dokumentationsskyldighet enligt 21 a § LSS. Dokumentationsskyldigheten omfattar även personlig assistans som beviljats med stöd av 51 kap. socialförsäkringsbalken utom i de fall då assistansmottagaren själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter.[303]

Bestämmelserna om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL gäller i tillämpliga delar även enskild verksamhet som står under tillsyn av IVO. Det framgår av 7 kap. 3 § SoL. Av 23 c § LSS framgår att bestämmelserna om dokumentation i 21 a § LSS i tillämpliga delar även gäller enskild verksamhet.

Respekt för den enskildes integritet

Dokumentationen inom socialtjänsten ska enligt 11 kap. 6 § SoL och 21 b § LSS utformas med respekt för den enskildes integritet. Dessa bestämmelser gäller enligt 7 kap. 3 § SoL och 23 c § LSS i tillämpliga delar även enskild verksamhet.

I lagens förarbeten betonas vikten av att dokumentationen är både objektiv och saklig. Utgångspunkten är att uppgifterna ska vila på ett korrekt underlag och inte får vara av nedsättande karaktär.[304] Samtidigt sägs att det ibland kan vara nödvändigt att dokumentera värderingar om den enskilde, t.ex. om det har betydelse för att säkerställa att personalen har en god arbetsmiljö. Ett krav för att värderande omdömen ska få förekomma bör vara att de har sakligt underlag och är av verklig betydelse för saken.[305]

Saklighet och opartiskhet följer även av RF, FL och KL och är därför en självklarhet vid all dokumentation. JO har uttalat att objektivitetsprincipen gäller vid genomförande av utredning enligt 11 kap. 1 § SoL och att kraven inte bara gäller hur en sak faktiskt har handlagts utan även hur myndighetens handlande har uppfattats.[306]

Av 4 kap. 1 § SOSFS 2014:5 följer att dokumentationen bara ska innehålla uppgifter som är tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. Det innebär bl.a. att såväl den enskildes resurser som utvecklingsområden dokumenteras utifrån vad som har kommit fram i utredningen.

Den enskildes rätt till insyn i dokumentationen

Den enskilde bör enligt 11 kap. 6 § SoL och 21 b § LSS hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas. Dessa bestämmelser gäller i tillämpliga delar även enskild verksamhet, vilket framgår av 7 kap. 3 § SoL respektive 23 c § LSS.

---

[302] Prop. 1996/97:124 s. 152.
[303] Se prop. 2004/05:39 s. 28.
[304] Prop. 1996/97:124 s. 153, prop. 2004/05:39 s. 54.
[305] Prop. 2004/05:39 s. 33.
[306] Se JO dnr 1258-2017 och 4454-2019.

Bestämmelserna utgör en markering av rätten till insyn och ska ses mot bakgrund av den kritik som riktats mot socialtjänsten för att enskilda har varit ovetande om anteckningar som förts om dem.

Det är viktigt, inte minst för förtroendet i relationen, att den enskilde verkligen får insyn i de anteckningar som görs om honom eller henne. Det gäller särskilt när det kan råda delade meningar om riktigheten i det som antecknas. Av dokumentationen ska det därför klart framgå i vilka avseenden den enskilde har en avvikande uppfattning om vad som sagts eller noterats.[307] Det innebär dock inte att den enskilde ska kunna styra hur dokumentationen ska utformas.[308]

Den enskildes rätt att ta del av en handling i offentlig verksamhet regleras av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. För enskild verksamhet som inte omfattas av bestämmelserna i TF och OSL gäller i stället bestämmelserna i 7 kap. 4 § SoL och 23 e § LSS. Enligt dessa bestämmelser ska en handling i en personakt, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av bestämmelserna om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS.

Dokumentationens omfattning

En utgångspunkt för att avgöra hur omfattande dokumentationen behöver vara är att ny personal ska kunna utföra sina arbetsuppgifter med ledning av de uppgifter som tidigare har dokumenterats.[309]

Dokumentation under handläggning av ärenden

Dokumentationen under handläggningen av ett ärende styrs av vilka frågor som ska utredas. Vad som behöver dokumenteras i samband med handläggningen av en ansökan om bistånd enligt SoL eller en begäran om insatser enligt LSS beror på vilken insats det gäller. All dokumentation ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller, se 4 kap. 1 § § SOSFS 2014:5. Alla ärenden behöver av naturliga skäl inte utredas och dokumenteras lika utförligt.[310]

Dokumentation under genomförande av insatser

Behovet av dokumentation under genomförandet av en beslutad insats varierar beroende på insatsens karaktär och vilken person det gäller. Läs mer under rubriken Journalföring.

Förvaring av handlingar

Av 11 kap. 5 § andra stycket SoL och 21 a § andra stycket LSS framgår att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Att dessa bestämmelser också gäller enskilda

[307] Prop. 1996/97:124 s. 154.
[308] Se prop. 1979/80:1 Del A s. 563 och prop. 2004/05:39 s. 35.
[309] Jfr JO beslut den 4 mars 1993, dnr 2139-1992.
[310] Jfr 9 och 23 §§ FL.

verksamheter framgår av 7 kap. 3 § SoL respektive 23 c § LSS. På vilket sätt handlingar som rör enskildas personliga förhållanden bör förvaras framgår inte direkt av SoL eller LSS.

Förvaring av handlingar i kommunala verksamheter

När det gäller verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner finns bestämmelser om förvaring i arkivlagen (1990:782). En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF, se 3 § arkivlagen. Det betyder att arkivlagens bestämmelser inte bara gäller handlingar som har arkiverats i samband med att ett ärende har avslutats utan också journalanteckningar och andra handlingar i pågående ärenden och insatser.

Myndigheter som omfattas av bestämmelserna i arkivlagen ska skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Det framgår av bestämmelserna i 6 § 3 arkivlagen. Hur detta ska gå till rent praktiskt inom socialtjänsten bestäms av kommunfullmäktige som enligt 16 § arkivlagen får meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Kraven på säker förvaring av fysiska handlingar (pappershandlingar) tillgodoses i allmänhet genom att handlingarna förvaras i låsbara enheter som skyddar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Förvaring av handlingar i enskilda verksamheter

För enskilda verksamheter saknas detaljerade bestämmelser i SoL och LSS om förvaring av handlingar. Det innebär att frågan om hur sådana handlingar ska förvaras fram till dess att gallring ska ske för att vara skyddade mot förstörelse, skada, tillgrepp eller obehörig åtkomst har lämnats till den som bedriver verksamheten. Angående informationssäkerhet i stort, se avsnitt om regler för behandling av personuppgifter i del 5.

Inre sekretess

Dokumentationen i socialtjänsten i allmänhet är av mer integritetskänslig karaktär än information i många andra sammanhang. Uppgifter om enskilda som dokumenteras behöver därför hanteras på ett ändamålsenligt och säkert sätt.[311] Den stränga sekretessen inom socialtjänsten ställer höga krav på en säker förvaring av handlingar. Det är också viktigt med hänsyn till den s.k. inre sekretessen.

Vad som menas med inre sekretess redovisas bl.a. i betänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99).[312] Där konstateras bl.a. att det i allmänhet ansetts vara självklart att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas mellan befattningshavare hos en och samma myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning eller för verksamhetens bedrivande i övrigt. I vilken utsträckning hemliga uppgifter därutöver kan röjas inom en myndighet eller en verksamhetsgren har närmast ansetts vara en etisk fråga. Det har förutsatts att möjligheten att utbyta uppgifter inom en

[311] Se SOU 2014:23 s 685.
[312] SOU 2003:99 s. 260 ff.

myndighet eller verksamhetsgren utnyttjas med omdöme. Det är denna form av begränsning som brukar betecknas som den inre sekretessen.

Enligt 11 kap. 5 § andra stycket SoL och 21 a § LSS ska handlingar som rör enskildas personliga förhållanden förvaras så att inte obehöriga får tillgång till dem. Det inkluderar inte endast allmänheten utan även personal som inte har med uppgifterna att göra i och för sitt arbete. I förarbetena till bestämmelsen i SoL sägs att bestämmelsen ska ses som ett viktigt komplement till reglerna om sekretess. Det sägs särskilt att bestämmelsen syftar till att skydda handlingar med sekretesskyddade uppgifter från dem ”som inte har legitim anledning att ta del av handlingen i sin tjänsteutövning”.[313]

Det har i utredningssammanhang understrukits att betydelsen av att uppgifter om enskilda som dokumenteras i socialtjänsten hanteras på ett ändamålsenligt och säkert sätt samt att dokumentationen i allmänhet är av mer integritetskänslig karaktär än information i många andra sammanhang.[314]

Grundläggande förutsättningar för en ändamålsenlig informationshantering är enligt utredningen bl.a. att uppgifter finns tillgängliga när de behövs för att utreda fatta beslut eller genomföra insatser för enskilda. En annan förutsättning är att de uppgifter som dokumenteras om enskilda förvaras och hanteras på ett sådant sätt att behoven av integritetsskydd tillvaratas. Det handlar exempelvis om att se till att obehöriga inte kan komma åt uppgifter om enskilda, att uppgifter inte sprids utanför verksamheten, att de informationssystem som används i verksamheten är utformade på ett sådant sätt att integritetsskyddet tillgodoses, att en användares behörighet till uppgifter anpassas och begränsas till de behov som användaren har samt att åtkomsten till uppgifterna loggas och kontrolleras m.m.

I betänkandet används begreppet *inre sekretess* vid överväganden om hur känsliga uppgifter om t.ex. enskildas personliga förhållanden bör hanteras inom en verksamhet för att motverka intrång i den personliga integriteten.

[313] Prop. 1979/80:1 del A s. 563.
[314] Se SOU 2014:23 s. 685 ff.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation

Bakgrund

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS trädde i kraft den 1 januari 2015.[315] Därefter har smärre förändringar i föreskriften skett genom ändringsförfattningar. Som bilaga till denna handbok finns författningen i konsoliderad form – hela författningen med alla ändringar införda. Detta kapitel i handboken innehåller många hänvisningar till olika paragrafer. De allra flesta gäller bestämmelserna i SOSFS 2014:5. För att inte tynga läsningen har författningens beteckning, dvs. SOSFS 2014:5, utelämnats i dessa fall. I övrigt ges fullständiga hänvisningar till bestämmelser i lag och andra författningar.

Informationsstruktur och enhetliga begrepp, termer och klassifikationer

Socialstyrelsen ska skapa och tillhandahålla enhetliga begrepp, termer och klassifikationer, samt en ändamålsenlig informationsstruktur inom vård och omsorg.[316] Med vård och omsorg avses ”åtgärder och insatser till enskilda personer gällande socialtjänst, stöd och service till funktionshindrade samt hälso- och sjukvård enligt gällande lagar”.[317]

Socialstyrelsen förvaltar nationell informationsstruktur (NI) och nationellt fackspråk (NF) som är verktyg för att strukturera information för elektronisk hantering. Verktygen kan ge förutsättningar för en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation inom vård och omsorg.

NI används för att identifiera, beskriva och hantera information inom vård och omsorg. Informationen kan beskrivas i form av process-, begrepps- och informationsmodeller. Det nationella fackspråket ger förutsättningar för att dokumentation som skapas runt en individ kan uttryckas och tolkas på ett entydigt sätt. Det nationella fackspråket är en gemensam språklig resurs för vård och omsorg som består av tre delar:

- nationellt överenskomna begrepp och termer som är publicerade i Socialstyrelsens termbank,
- nationellt fastställda hälsorelaterade klassifikationer och
- begreppssystemet Snomed CT.[318]

[315] Vid samma tidpunkt upphörde Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2006:5) om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS att gälla.
[316] 4 § 8–9 förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
[317] Socialstyrelsens termbank, se vidare https://termbank.socialstyrelsen.se/.
[318] Snomed CT används inom hälso- och sjukvården.

När det nationella fackspråket används i en nationellt strukturerad dokumentation bidrar det till att informationen kan återanvändas för olika syften.

Socialstyrelsens arbete med begrepp, termer och klassifikationer, samt en ändamålsenlig informationsstruktur har en nära koppling till Vision e-hälsa 2025 och syftar till att bidra till en effektiv informationsförsörjning inom vård och omsorg. Socialstyrelsen har även ansvar för den fortsatta utvecklingen av regler för en verksamhetsnära tillämpning av strukturen och fackspråket.

När det gäller dokumentation inom socialtjänsten är målet att få till stånd en större enhetlighet och en mer ändamålsenlig struktur för att den ska kunna användas för exempelvis uppföljning, styrning och förbättringsarbete.[319]

I författningen SOSFS 2014:5 har strävan varit att stimulera en utveckling mot ökad användning av nationell informationsstruktur och nationellt fackspråk, som stödjer en ökad strukturerad informationshantering samt minskar dokumentation med fritext. En sådan utveckling bedöms dels underlätta och effektivisera det dagliga arbetet, dels skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig och strukturerad dokumentation inom hela socialtjänsten.

Läs mer

- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/e-halsa/
- Verksamhetsbeskrivning av socialtjänsten 2014 - generell nivå. Artikelnummer 2015-5-9.
- Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Artikelnummer 2021-3-7283.
- Hur kan ICF användas? – En manual för användning av Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Artikelnummer 2016-2-2.
- Klassifikation av socialtjänstens insatser och aktiviteter (KSI). Artikelnummer 2015-1-6.

Disposition och innehåll i SOSFS 2014:5

Författningen innehåller både föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifterna är bindande regler för den som ska tillämpa författningen och är markerade med ett paragraftecken. De allmänna råden innehåller rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas och utesluter inte andra sätt att uppnå de mål som avses i författningen.[320] Vad som är allmänna råd framgår av text under rubriken *Allmänna råd.*

I författningen finns även så kallade hänvisningsparagrafer till bestämmelser om barnets bästa och rätt att vara delaktig i SoL, LVU, LSS samt FB.

[319] Det framgår av 2013 års överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) om stöd till en evidensbaserad praktik (EBP) för god kvalitet inom socialtjänsten.
[320] Jfr 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Författningens tillämpningsområde

Föreskrifterna ska tillämpas vid dokumentation under handläggning av ärenden som gäller enskilda samt under genomförande och uppföljning av beslut om insatser i verksamhet som omfattas av

1. 11 kap. 5 § respektive 7 kap. 3 § första stycket SoL eller
2. 21 a § respektive 23 a § första stycket LSS.

Det framgår av bestämmelserna i 1 kap. 1 § första stycket SOSFS 2014:5. Av andra stycket samma paragraf framgår att föreskrifterna också ska tillämpas i samband med förhandsbedömning och omedelbar skyddsbedömning enligt SoL.

Av 1 kap. 2–5 §§ framgår sammanfattningsvis att föreskrifterna i tillämpliga delar ska tillämpas av

- kommuner och regioner,
- enskilda verksamheter och
- SiS.

Författningen handlar alltså om vad som ska dokumenteras, den reglerar inte vad som ska göras under handläggning av ärenden eller genomförande av beslut om insatser. Den gäller i tillämpliga delar. Vid exempelvis dokumentation av ett uppdrag, ett beslut eller vid utredningar som bedrivs med stöd av 4 kap. 2 a § SoL så dokumenteras endast de uppgifter som har aktualiserats i handläggningen.

En assistansberättigad ska i vissa fall betraktas som uppdragsgivare och jämställas med den beslutande nämnden vid tillämpning av 6 kap. Det gäller när en assistansberättigad beviljats assistansersättning genom ett beslut av Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken eller av kommunen har beviljats ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. [321]

Disposition av författningens innehåll

Författningen är indelad i åtta kapitel av vilka 1–4 kap. och 8 kap. innehåller bestämmelser som riktar sig till alla verksamheter som omfattas av författningens tillämpningsområde.

Kapitel 5 riktar sig enbart till beslutande nämnder i kommunerna, dvs. nämnder med ansvar för handläggning av ärenden som rör enskilda samt uppföljning av beslutade insatser. I detta kapitel finns också bestämmelser om dokumentation i samband med förhandsbedömning och omedelbar skyddsbedömning enligt SoL.

Kapitel 6 riktar sig till kommunalt och enskilt bedrivna verksamheter som genomför individuellt behovsprövade och beslutade insatser och kallas i detta kapitel genomgående ”utförare”.

Bestämmelserna i 6 kap. gäller alltså inte verksamheter som är tillgängliga utan att den enskildes behov av stöd och hjälp har bedömts och prövats enligt bestämmelserna om bistånd i 4 kap. 1 § SoL. Anledningen till detta är att så-

[321] Jfr prop. 2004/05:39 s. 28.

dana verksamheter inte omfattas av bestämmelserna om dokumentationsskyldighet i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL och därför inte heller omfattas av SOSFS 2014:5, läs mer under rubriken Verksamheter som tillhandahåller råd och stöd utan något beslut i del 10.

Kapitel 7 riktar sig till SiS.

Kapitel 8 innehåller endast en undantagsbestämmelse. Enligt denna bestämmelse kan Socialstyrelsen medge undantag för en viss verksamhet från en eller flera av bestämmelserna i 4–7 kap., om det finns särskilda skäl.

Vad som utmärker kapitlen 5–7 är att bestämmelserna knyter an till huvudmännens arbetsprocesser, dvs.

- den beslutande nämndens ansvar för att handlägga ärenden, verkställa och följa upp beslut om insatser (5 kap.),
- utförarnas ansvar för att genomföra och själva följa upp insatser som de åtagit sig att genomföra på uppdrag av den beslutande nämnden (6 kap.) samt
- det ansvar som åvilar SiS när det gäller beslut om särskilda befogenheter enligt LVU och LVM samt genomförande och uppföljning av insatser enligt uppdrag från placerande nämnd.

I denna del av handboken ligger fokus på de gemensamma bestämmelserna i 4 kap. Vad som ska eller bör dokumenteras i anslutning till olika moment i arbetsprocessen hos berörda huvudmän behandlas inte i denna del av handboken utan i del 9 och del 10 under den återkommande rubriken Vad ska dokumenteras?

"Av dokumentationen ska det framgå…"

I författningen används både uttrycket ”av dokumentationen ska det framgå” och ”av journalen ska det framgå”. Om det föreskrivs att vissa uppgifter ska framgå av dokumentationen är det inte givet var i personakten uppgifterna ska dokumenteras. Kravet på dokumentation tillgodoses i sådana fall om uppgifterna i sin helhet antecknas i journalen eller framgår av en separat handling som tillförs personakten. När en handling tillförs personakten ska denna åtgärd även antecknas i journalen enligt vad som framgår av 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

"Av journalen ska det framgå…"

Om det föreskrivs att vissa uppgifter ska framgå av journalen ställs det krav på journalanteckningar som gör det möjligt att enkelt och överskådligt kunna följa olika förlopp, t.ex. nämndens handläggning av ett ärende från ansökan till beslut, nämndens uppföljning av en beslutad insats eller genomförandet av en beslutad insats hos en utförare.

Utgångspunkten är alltså att journalen ska spegla ”beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse”, se 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS.

Författningen ger dock inte någon uttömmande beskrivning av uppgifter som ska dokumenteras i journalen utan överlåter i övrigt till den som ska tillämpa författningen att avgöra detta från fall till fall.

Att vissa uppgifter ska dokumenteras i journalen utesluter inte heller att en journalanteckning kan innehålla hänvisningar till en eller flera separata handlingar, t.ex. ifyllda formulär som använts inom ramen för standardiserade bedömningsmetoder, genomförandeplaner eller minnesanteckningar från möten som gällt samverkan i det enskilda fallet.

Uppgifter som redan finns dokumenterade på annat sätt i akten

De krav som ställs på dokumentation i olika avseenden innebär i regel att uppgifter som redan finns dokumenterade på ett eller annat sätt i den enskildes personakt inte behöver dokumenteras i detalj ytterligare en gång.

Reglering av personakter

Med personakt avses enligt 2 kap. 1 § en ”akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten eller verksamhet som bedrivs med stöd av LSS”. Vad som generellt sett gäller ifråga om personakter som regleras i SOSFS 2014:5 redovisas kortfattat i det följande.

Generella utgångspunkter

Handlingar som avser personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats ska enligt 4 kap. 2 § hållas samman i personakter.

En personakt i en verksamhet ska enligt huvudregeln i 4 kap. 3 § avse endast en person. Från denna huvudregel gäller vissa undantag för personakter hos socialnämnden. En sådan personakt får enligt andra stycket samma bestämmelse avse flera personer i en familj om det gäller

1. ansökan om ekonomiskt bistånd för två eller flera personer i ett hushåll,
2. utredning och bedömning av ett tänkbart familjehem,
3. gemensam ansökan om medgivande för internationell adoption enligt 6 kap. 12 § SoL, eller
4. gemensam ansökan om medgivande att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL.

Huvudregeln om att en personakt ska avse endast en person, dvs. att varje person som är aktuell för utredning eller insats inom verksamheten ska ha sin egen akt, är motiverad av främst praktiska skäl. Att en akt i vissa fall är gemensam för flera personer innebär inte att var och en har rätt att ta del av innehållet i hela akten. Den enskildes rätt till insyn gäller endast uppgifter som rör honom eller henne. Om den enskilde begär att få ta del av akten är det nödvändigt att varje gång pröva om det finns uppgifter i akten som den enskilde inte har rätt att ta del av.

Misstanke om våld eller andra övergrepp

Om det finns misstanke om att det förekommer våld eller andra övergrepp i en familj som har en gemensam personakt hos nämnden, bör akten delas så att uppgifter om var och en i familjen dokumenteras i skilda akter. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till bestämmelserna i 4 kap. 3 §.

Elektroniska personakter

Frågan om en personakt ska vara elektronisk, fysisk (pappersakt) eller både och regleras inte genom några föreskrifter eller allmänna råd från Socialstyrelsen utan är en fråga som varje huvudman själv får ta ställning till. I praktiken är det vanligt att elektroniska personakter är kopplade till pappersakter. I sådana fall är det viktigt att den elektroniska delen av akten innehåller tydliga hänvisningar till handlingar som finns i pappersakten för att det ska vara möjligt att överblicka innehållet i hela personakten.

En eller flera personakter

Frågan om uppgifter som gäller handläggning av ärenden och genomförande av beslutade insatser kan dokumenteras i en och samma personakt eller om uppgifterna måste dokumenteras i skilda personakter, styrs genom reglerna om sekretess i OSL och tystnadsplikt i SoL och LSS.

Insatser som genomförs av den beslutande nämnden

Om det är samma nämnd som ansvarar för både handläggningen av ett ärende och genomförandet av en beslutad insats kan uppgifter om den enskilde dokumenteras i en och samma personakt. Det finns då inga sekretessgränser i OSL. Den s.k. inre sekretessen gör det ändå viktigt att noga överväga vilka uppgifter som bör vara tillgängliga för både handläggaren och den personal som ska genomföra insatsen. Se avsnitt om personuppgiftsbehandling.

Vad som ska gälla ifråga om utförarens insyn i handlingar som upprättats av eller tillförts personakten av handläggaren får bestämmas genom tilldelning av behörighet. Detsamma gäller handläggarens insyn i handlingar som utföraren har upprättat eller tillfört personakten.

Insatser som genomförs av andra nämnder än den beslutande

Om det är en eller flera andra nämnder än den beslutande nämnden som ansvarar för genomförandet av insatser som beviljats den enskilde råder det sekretess mellan såväl den beslutande nämnden och den eller de nämnder som genomför insatsen eller insatserna, som mellan de olika nämnder som genomför beviljade insatser.[322] Det innebär att den eller de nämnder som genomför en insats måste upprätta en egen personakt.

Insatser som genomförs av yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter

Yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter ska dokumentera genomförandet av insatsen i en personakt. Om det är en eller flera yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter som ansvarar för genomförandet av insatser råder sekretess mellan såväl den beslutande nämnden och den enskilda verksamheten, som mellan olika yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter. Dessa olika verksamheter behöver därför upprätta egna personakter.

[322] För en utförligare beskrivning av självständiga verksamhetsgrenar se SOU 2014:23 s. 578.

Om insatser genomförs både av en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och av en annan nämnd råder det även sekretess mellan dessa. Det innebär att den som är ansvarig för den enskilda verksamheten måste upprätta en egen personakt.

Insatser som genomförs av familjehem och kontaktpersoner

Enskilda familjehem är uppdragstagare hos den beslutande nämnden. Detsamma gäller kontaktpersoner som avses 3 kap. 6 b § SoL eller 9 § 4 LSS. Deras insatser betraktas inte som yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och de omfattas därför inte av någon dokumentationsskyldighet.

Ansvaret för dokumentation under pågående insats ligger i dessa fall kvar hos den beslutande nämnden. Det innebär att uppgifter som kommer till nämndens kännedom vid uppföljning eller på annat sätt ska dokumenteras i journalen om innehållet i uppgifterna har betydelse för insatsens genomförande.

Insatser som utförs av personliga assistenter som är anställda av den enskilde

I förarbeten till 21 a § LSS anfördes att krav på dokumentation inte skulle gälla i de fall då den enskilde själv agerar arbetsgivare till sina personliga assistenter eftersom det i sådana fall inte kan anses vara fråga om enskild verksamhet. Vidare påtalades att den enskilde ändå har ansvar för att dokumentera i den omfattning som krävs för att kunna fullgöra arbetsgivaransvar och exempelvis kunna lämna de uppgifter som Försäkringskassan behöver för att kunna bedöma rätten till assistansersättning enligt 51 kap. SFB.[323]

En assistansberättigad som har beviljats assistansersättning eller ekonomiskt stöd för skäliga kostnader för personlig assistans ska vid tillämpning av 6 kap. SOSFS 2014:5 betraktas som uppdragsgivare och jämställas med den beslutande nämnden.[324]

Olika verksamheter hos samma huvudman eller samma enskilda verksamhet

Att uppgifter om den enskilde under vissa förutsättningar kan dokumenteras i en och samma personakt hos en nämnd, en enskild verksamhet eller hos SIS innebär inte att uppgifter om den enskilde behöver dokumenteras i en och samma del av journalen eller i övrigt i samma delar av personakten. Frågan om vilka delar av personakten som ska vara tillgänglig för olika yrkesgrupper hos en och samma huvudman får som tidigare sagts avgöras genom tilldelning av behörighet att utföra vissa uppgifter.

Om den enskilde är eller har varit aktuell för utredning eller insats i skilda delar av nämndens verksamhet återspeglas detta i regel i akten genom att journalanteckningar som t.ex. gäller ekonomiskt bistånd hålls isär från journalanteckningar som gäller genomförande av insatser för missbruks- och beroendeproblem. Samma sak gäller inkomna och upprättade handlingar inom olika delar av en verksamhet som lyder under en och samma nämnd, enskild verksamhet eller SiS.

---

[323] Se prop. 2004/05:39 s. 28.

[324] 1 kap. 4 § andra stycket SOSFS 2014:5.

Den beslutande nämndens ansvar för dokumentation under pågående insats

Att ansvaret för själva genomförandet av en insats ligger hos någon annan än handläggaren, t.ex. en annan enhet som tillhör den beslutande nämnden, en annan nämnd eller en enskild verksamhet, innebär inte att den akt som upprättats under handläggningen av ärendet kan stängas. Den beslutande nämnden har kvar sitt ansvar för att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut.[325] Det innebär att journalen måste hållas öppen för dokumentation av uppgifter så länge insatsen pågår. Det gäller både uppgifter som kommer fram i anslutning till nämndens egen uppföljning och uppgifter som kommer nämnden tillhanda på annat sätt. Det kan exempelvis gälla synpunkter som framförs av närstående till den enskilde eller handlingar som skickas till nämnden från utföraren.

Personaktens struktur och innehåll

En personakt ska upprättas för den person som antingen har ansökt om en insats eller av annan orsak är aktuell för utredning eller genomförande av en individuellt behovsprövad insats. I 4 kap. 3 § finns det vissa undantag från huvudregeln om att en personakt endast ska avse endast en person. Om handläggningen gäller en vuxen person ska innehållet i personakten fokusera på hans eller hennes förhållanden.

Om handläggning gäller ett barn ska barnet ha sin egen personakt. Barnets föräldrar ska i detta fall inte ha någon egen akt såvida de inte själva är aktuella för handläggning av ett ärende eller genomförande av en insats som beslutats för dem. I så fall ska varje förälder som är föremål för utredning eller insats ha sin egen personakt.

JO 2011/12, dnr 523-2010

I det aktuella ärendet hade omsorgsnämnden inlett utredning beträffande modern (S) och hennes barn av två olika skäl. Det ena ärendet gällde en anmälan från den förskola där dottern gick. Det andra ärendet gällde en ansökan från S om bistånd till en tillfällig bostad. Utredningen visade att all dokumentation i ärendena rörande sonen T och S till en början skedde i T:s akt. Senare under handläggningen fördes de anteckningar som enbart rörde S över till hennes akt och raderades därmed i T:s akt. Om anteckningarna innehöll uppgifter om både modern och sonen lät man uppgifterna rörande T stå kvar i hans akt.

Av den skrivelse som legat till grund för JO:s initiativ framgick att det var ”tidsskäl” som var anledningen till att handläggaren inte redan från början tog ställning till var uppgifterna skulle dokumenteras och anteckningarna ”låstes därför inte utan sågs som ett ofärdigt arbetsmaterial”.

Enligt JO var det inte acceptabelt att dokumentationen i ärendena sammanblandades och att det som förekom i moderns biståndsärende under en tid dokumenterades i ett av barnens akter. JO var också kritisk till att uppgifter som var införda i sonen T:s akt raderades i samband med att de fördes över till S:s akt. En journalanteckning anses upprättad när den skrivits in i en journal och

[325] Se prop. 2005/06:115 s. 118 och prop. 2007/08:43 s. 13.

räknas därför som en allmän handling som inte får ändras hur som helst. Det förhållandet att anteckningen inte har ”låsts” ändrar enligt JO inte den bedömningen.

Grundläggande uppgifter om den enskilde

En personakt ska utöver namn, personnummer och andra kontaktuppgifter till den enskilde innehålla vissa andra uppgifter. Vilka uppgifter det gäller framgår av 4 kap. 4 §. Där framgår också att sådana uppgifter ska hållas uppdaterade. Hur ofta beror på vilken verksamhet det gäller och får bedömas av den som bedriver verksamheten.

I vissa verksamheter kan det finnas behov att utöver dessa uppgifter även dokumentera andra grundläggande uppgifter om den enskilde. Det är fullt möjligt att göra det vid behov. Ett sådant exempel kan vara att verksamheten, för att kunna beakta barnperspektivet, behöver dokumentera om den som är föremål för utredning eller genomförande av en insats har barn.

Personakt för ett barn

En personakt för ett barn ska även innehålla uppgifter om vem som är barnets vårdnadshavare eller särskilt förordnad vårdnadshavare. En sådan personakt ska också innehålla uppgifter om förälder som har rätt till umgänge med barnet utan att vara barnets vårdnadshavare.

Kravet på uppgifter gäller i samtliga dessa fall namn, personnummer och kontaktuppgifter.

I de fall ett barn har en god man som förordnats enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska en sådan akt innehålla namn och kontaktuppgifter till den gode mannen.

Vissa uppgifter som gäller både barn och vuxna

Om den enskilde saknar svenskt personnummer, ska personakten i stället innehålla födelsedata, samordningsnummer eller andra uppgifter som gör det möjligt att dokumentera uppgifter om den enskilde utan risk för att han eller hon förväxlas med någon annan person.

En personakt ska enligt 4 kap. 5 § – utöver vad som framgår av 4 kap. 4 § – också innehålla uppdaterade uppgifter om

1. behov av tolk och i så fall vilket språk,
2. behov av kommunikationsstöd,
3. förordnande av god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken med uppgifter om vem som har förordnats, för vilket eller vilka uppdrag samt kontaktuppgifter, och
4. huruvida den enskilde har skyddade personuppgifter genom sekretessmarkering i folkbokföringen enligt 22 kap. 1 § OSL eller beslut om kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen.

Med kommunikationsstöd menas enligt 2 kap. 1 § ”hjälpmedel eller personligt stöd som används för att underlätta kommunikation med personer som har kognitiva svårigheter, koncentrationssvårigheter eller tal-, språk- eller andra kommunikationssvårigheter.”

Journal och andra handlingar i personakten

Personakten ska innehålla en journal och upprättade samt inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende, genomförande eller uppföljning av insatser, se 4 kap. 6 §. Med journal avses enligt 2 kap. 1 § ”den del av en personakt där anteckningar av betydelse för handläggning av ett ärende samt för genomförande och uppföljning av en insats görs i kronologisk ordning”.

Skapa möjlighet att enkelt följa och granska arbetsprocessen

Journalanteckningar och andra handlingar som hör till den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser. Detta framgår av bestämmelserna i 4 kap. 7 §.

För att kunna uppfylla de krav som ställs i 4 kap. 7 § måste inkommande och upprättade handlingar som tillförs en personakt kunna spåras på ett enkelt sätt. Det förutsätter att det finns en tydlig och omedelbar koppling mellan journalanteckningar som förs fortlöpande och separata handlingar som tillförs personakten. Att en inkommen eller upprättad handling har tillförts den enskildes personakt ska framgå av en journalanteckning som upprättas utan oskäligt dröjsmål.

För att underlätta möjligheten att enkelt följa och granska arbetsprocessen förutsätts vidare att separata handlingar förvaras på ett ändamålsenligt sätt. I denna del kan vägledning hämtas från Socialstyrelsens allmänna råd till 4 kap. 7 §, se nästa avsnitt.

Hur man rent tekniskt löser frågor om spårbarhet och förvaring av handlingar i digitala personakter är en fråga som får bedömas och avgöras av den som bedriver verksamheten.

Struktur för förvaring av inkommande och upprättade handlingar

Handlingarna bör också hållas ordnade på ett sätt som underlättar skyldigheten att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till 4 kap. 7 §. Där framgår också hur handlingar kan ordnas för att tillgodose de krav som ställs i 4 kap. 7 §:

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos en beslutande nämnd kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att

- aktualisera ärenden,
- förhandsbedöma enligt SoL,
- utreda och bedöma behov,
- besluta,

- verkställa beslut,
- följa upp insatser, och
- avsluta insatser.

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos en utförare kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att

- ta emot uppdrag,
- planera genomförandet av insatser,
- genomföra insatser,
- följa upp insatser, och
- avsluta insatser.

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos SiS kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att

- ta emot uppdrag och skriva in enskilda hos myndigheten,
- planera genomförandet av insatser,
- genomföra insatser,
- besluta om särskilda befogenheter enligt LVU eller LVM,
- följa upp insatser, och
- avsluta insatser.

Struktur och innehåll i upprättade handlingar

Journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska enligt Socialstyrelsens föreskrifter i 4 kap. 8 § vara väl strukturerade och tydligt utformade. Begrepp som används i dokumentationen ska så långt som möjligt vara entydiga.

Av de upprättade handlingarna ska det enligt andra stycket samma bestämmelse framgå vad som är faktiska omständigheter och händelser av betydelse och vad som är bedömningar. En dokumenterad händelse av betydelse ska även innehålla uppgifter om när händelsen har inträffat.

Av varje upprättad handling ska det framgå varifrån uppgifterna kommer, vem (namn, befattning eller titel) som har upprättat den och när det gjordes (år, månad, dag). Det framgår av 4 kap. 8 § tredje stycket.

Som exempel på olika källor kan förutom den enskilde själv nämnas telefonsamtal med sakkunniga, experter eller anhöriga men också egna observationer vid ett hembesök eller vid ett möte med den enskilde. Av varje upprättad handling ska det alltså framgå hur man fick reda på något av betydelse för handläggningen av ett ärende eller genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats.

Entydig och väl strukturerad dokumentation

Begrepp som används i dokumentationen ska enligt 4 kap. 8 § så långt som möjligt vara entydiga. För att skapa förutsättningar för en entydig och väl strukturerad dokumentation bör den som bedriver verksamhet så långt möj-

ligt använda sig av verksamhetsanpassade kodverk, klassifikationer, blanketter och standardiserade mallar för dokumentation. Det framgår av allmänna råd till 4 kap. 8 §. För att dokumentationen så långt som möjligt ska vara entydig bör den som bedriver verksamhet enligt de allmänna råden i tillämpliga delar använda

- Socialstyrelsens termbank,
- Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa” (ICF), och
- Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, barn och ungdomsversion” (ICF-CY).[326]

De motiv som ligger till grund för Socialstyrelsens allmänna råd i 4 kap. 8 § är att dokumentationen ska tillgodose flera olika ändamål. En entydig och väl strukturerad dokumentation bedöms underlätta såväl arbetet med uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av verksamheten som arbetet med att söka och sammanställa uppgifter för officiell statistik och öppna jämförelser.

Socialstyrelsens termbank

Terminologiarbete behövs när det råder olika uppfattningar om ett begrepps innebörd. Med hjälp av tydliga definitioner undviks onödiga missförstånd och diskussioner. Genom en enhetlig metod och process för terminologiarbete är Socialstyrelsens mål att nationellt överenskomna termer och definitioner ska användas i det praktiska vård- och omsorgsarbetet, i den officiella statistiken samt i forskning och utveckling. Gemensamma definitioner av begrepp är en grundförutsättning för att kunna jämföra olika verksamheters kvalitet, effektivitet och kostnader.

Socialstyrelsens termbank innehåller begrepp som har analyserats enligt terminologilärans metoder och principer i samarbete mellan terminolog och sakkunniga. Begreppen har sedan förankrats hos kommuner, regioner, myndigheter och andra organisationer. När begreppen är publicerade rekommenderas de för användning inom fackområdet vård och omsorg.

ICF – innehåll och användning

ICF tillhör en ”familj” av klassifikationer, som utvecklats av Världshälsoorganisationen (WHO) för att tillämpas på olika aspekter av hälsa. ICF syftar sammanfattningsvis till att

- ge en vetenskaplig grund för att förstå och studera hälsa och hälsorelaterade tillstånd, deras konsekvenser och bestämningsfaktorer,
- skapa ett gemensamt språk för att beskriva hälsa och hälsorelaterade tillstånd i syfte att förbättra kommunikation mellan olika användare, t.ex. hälso- och sjukvårdspersonal, forskare, politiker och människor med funktionsnedsättning,
- möjliggöra jämförelser av data mellan länder, mellan olika delar av hälso- och sjukvården, service- och tjänsteverksamheter samt över tid samt

[326] ICF-CY har inte uppdaterats av WHO men ICF täcker sedan 2017 alla åldrar.

- skapa ett systematiskt kodschema för hälsoinformationssystem.

Dessa syften hänger inbördes samman eftersom behov och användning av ICF kräver konstruktion av ett meningsfullt och praktiskt system, som kan utnyttjas av olika användare för hälsopolitik, kvalitetssäkring och utvärdering av resultat inom olika kulturer.

Läs mer

- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/e-halsa/
- https://termbank.socialstyrelsen.se/
- Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Artikelnummer 2021-3-7283.
- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/e-halsa/klassificering-och-koder/ksi/

Individens behov i centrum – ett exempel på användning av ICF

Individens behov i centrum, IBIC, är ett stöd för handläggare och utförare som arbetar med personer i behov av stöd i den dagliga livsföringen utifrån SoL eller LSS, oavsett ålder eller funktionsnedsättning. IBIC ger stöd för att med ett gemensamt synsätt och språk beskriva och dokumentera uppgifter om individens, resurser, behov, mål och resultat.

Det gemensamma synsättet och språket utgår från WHO:s Internationella klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, ICF. Information som dokumenteras och struktureras kan då överföras mellan olika aktörer på ett säkert och entydigt sätt. Det övergripande målet är att personer som behöver stöd i sin dagliga livsföring får stöd och hjälp av god kvalitet utifrån sina individuella behov.

Strukturerad dokumentation med ett gemensamt språk innebär att verksamheterna får bättre underlag för verksamhetsuppföljning och kvalitetsutveckling. Ur ett nationellt perspektiv är entydiga, enhetliga och jämförbara data en förutsättning för att kunna få ett tillförlitligt statistiskt underlag som stöd i att styra utvecklingen.

Läs mer

- https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/individens-behov-i-centrum-ibic/

Journalföring

Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende och vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Det framgår av bestämmelserna i 4 kap. 9 § första stycket.

Denna huvudregel syftar till att underlätta för läsaren att överblicka tidigare vidtagna åtgärder, vilka handlingar som har kommit in till eller upprättats av utföraren och vilka händelser av betydelse för insatsens genomförande som har inträffat över tid. Det är därmed möjligt att upprätta kompletterande handlingar som mer detaljerat och nyanserat beskriver den enskildes situation och utveckling eller synpunkter som förts fram till utföraren av utomstående.

Detsamma gäller enligt 4 kap. 9 § andra stycket faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Av journalen ska det framgå när

1. åtgärder enligt första stycket har vidtagits och av vem,
2. faktiska omständigheter eller händelser av betydelse har inträffat, och
3. en handling av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet av en insats har kommit in till eller upprättats av den som bedriver verksamhet.

JO har i flera sammanhang framhållit betydelsen av en ändamålsenlig dokumentation och journalföring. I ett beslut[327] erinrar JO om

- att en tillfredsställande dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör ska kunna följa ärendets handläggning,
- att dokumentationen ska säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom,
- att dokumentationen ska trygga nämndens underlag för olika beslut samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

I det aktuella ärendet hade bl.a. samtal som förts vid olika möten hos förvaltningen inte dokumenteras. Det framgick inte heller vilka överväganden som gjorts kring den enskildes assistanstimmar.

I ett annat ärende framkom att ”arbetsanteckningar” först efter flera månader eller inte alls förts in i journalen. JO erinrade om att skyldigheten att utan oskäligt dröjsmål tillföra journalen alla de uppgifter som kan vara av betydelse i ärendet.[328] JO har även uttryckt att dokumentationen ska vara sådan att det vid varje tid är möjligt att av akten utläsa vad som kommit fram i ärendet och vilka faktiska åtgärder som har vidtagits.[329]

Vidtagna åtgärder

Det finns inte någon uttömmande beskrivning av åtgärder som ska dokumenteras enligt 4 kap. 9 §. Att åtgärder som vidtas i anslutning till vissa arbetsmoment ska dokumenteras framgår dock av andra föreskrifter i författningen. Det kan exempelvis handla om att sammankalla personer till ett möte, göra ett hembesök eller larma ambulans i en akut situation inom äldreomsorgen.

Med ”åtgärd” avses enligt Socialstyrelsens termbank ”handling som är inriktad på visst resultat”.

[327] Se JO beslut 2013-10-25, dnr 3577-2012, 3619-2012 och 3620-2012.
[328] JO beslut 2013-04-12, dnr 2241-2012.
[329] JO beslut 2013-08-22, dnr 6633-2012.

Oskäligt dröjsmål

Vad som menas med oskäligt dröjsmål framgår varken av lag, förordning eller av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation. Användningen av begreppet ”oskäligt” ska ses som uttryck för att dokumentation är en integrerad del av det dagliga arbetet och inte en uppgift som kan skjutas på till lediga stunder framåt i tiden. Frågan om hur länge man kan vänta när det gäller handläggning av ärenden har behandlats av JO som i ovan redovisade ärenden använder uttrycket ”snarast möjligt”.

Kortfattade journalanteckningar

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd till föreskrifterna i 4 kap. 9 § bör journalanteckningar vara kortfattade och innehålla tydliga hänvisningar till andra handlingar i personakten som ger ytterligare information.

Socialstyrelsens allmänna råd i denna del ska ses mot bakgrund av betydelsen av att på ett enkelt och överskådligt sätt kunna följa vad som hänt över tid under handläggningen av ett ärende respektive genomförandet och uppföljningen av en insats. Det handlar om att skapa förutsättningar för överblick och insyn i dokumentationen för såväl den enskilde själv, behörig personal inom verksamheten och den statliga tillsynsmyndigheten IVO.

När det gäller journalanteckningar som görs i anslutning till möten, telefonsamtal och elektroniska meddelanden respektive inkommande och upprättade handlingar ges följande rekommendationer:

Möten

Journalanteckningar som görs i samband med ett möte med den enskilde eller ett möte med flera personer bör begränsas till uppgifter om vilka personer som deltagit vid mötet, vilka frågor som i huvudsak behandlats och vad mötet resulterat i.

Telefonsamtal och elektroniska meddelanden

Journalanteckningar som görs i samband med telefonsamtal och elektroniska meddelanden bör begränsas till uppgifter om vem som har tagit kontakt, i vilket syfte och vad som i huvudsak har kommit fram.

Inkomna och upprättade handlingar

Journalanteckningar som gäller handlingar som har kommit in till eller upprättats av den som bedriver verksamheten bör begränsas till uppgifter om vilken typ av handling det gäller, innehållet i korthet och var handlingen i sin helhet finns tillgänglig i personakten.

Medverkan av ställföreträdare, ombud eller biträde m.m.

SOSFS 2014:5 innehåller ytterligare några bestämmelser om uppgifter som ska eller bör antecknas i journalen. Enligt 4 kap. 10 § ska det framgå av journalen om

1. ställföreträdare, ombud eller biträde har medverkat vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats, och

2. tolk eller kommunikationsstöd har använts vid kontakter med den enskilde.

Med kommunikationsstöd avses enligt 2 kap. 1 § hjälpmedel eller personligt stöd som används för att underlätta kommunikation med personer som har kognitiva svårigheter, koncentrationssvårigheter eller tal-, språk- eller andra kommunikationssvårigheter.

Vilka personer som kan medverka i rollen som ställföreträdare, ombud eller biträde redovisas närmare i del 7.

Lex Sarah, polisanmälan och ej verkställda beslut och domar

Enligt 4 kap. 11 § ska det även framgå av journalen om

1. den enskilde berörs av ett missförhållande som har rapporterats enligt 14 kap. 3 § SoL eller 24 b § LSS till den som bedriver verksamhet,
2. den som bedriver verksamhet har gjort en anmälan som berör den enskilde enligt 14 kap. 7 § SoL eller 24 f § LSS, eller
3. den som bedriver verksamhet har gjort en polisanmälan som berör den enskilde.

Om den som bedriver verksamhet har fått kännedom om att ett barn kan ha varit utsatt för ett brott enligt 3, 4 eller 6 kap. BrB eller ett brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, men har avstått från att göra en polisanmälan, bör skälen till detta framgå av journalen. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till bestämmelserna i 4 kap. 11 §.[330]

Enligt 4 kap. 11 § 1 ska det framgå av journalen om den enskilde berörs av ett missförhållande. Det innebär att denna uppgift ska antecknas i journalen men innebär inte att själva lex Sarah-utredningen ska tillföras den enskildes personakt. Dokumentation som gäller ett så kallat lex Sarah-ärende hålls åtskild från enskildas personakter.[331] För ytterligare vägledning kring handläggning och dokumentation i sådana ärenden hänvisas till handboken om lex Sarah.

Läs mer

- Lex Sarah. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah. Artikelnummer 2013-4-9.
- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.

[330] I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om socialnämndens handläggning som gäller barn och unga anges bl.a. att om det finns en misstanke om brott mot ett barn enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor, bör en polisanmälan skyndsamt göras, såvida det inte strider mot barnets bästa. Se också JO beslut 25 april 2019, dnr 3217-2017.

[331] Jfr JO 2000/01 s. 522.

Den enskildes integritet

När det gäller kravet på att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet ger förarbetena till 52 § i 1980 års socialtjänstlag, som var en föregångare till 11 kap. 6 § i nuvarande socialtjänstlag, viss vägledning. I dessa äldre förarbeten[332] sägs följande: *Anteckningar som görs skall bygga på respekt för den enskildes integritet. Härmed förstås bl.a. att den enskilde ska behandlas med aktning. Utgångspunkten är således att uppgifterna i dokumentationen ska vila på ett korrekt underlag och inte vara av nedsättande eller kränkande karaktär. Återhållsamhet bör iakttas när det gäller uppgifter om den enskildes privatliv, om inte uppgifterna är nödvändiga för bedömningen i ärendet.*

Tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga uppgifter

Handlingar som upprättas och gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. Det framgår av 4 kap. 1 §.

En viktig princip för att skyldigheten att dokumentera ska kunna tjäna sitt syfte är att dokumentationen innehåller tillräcklig, väsentlig och korrekt information.[333] Vad detta innebär kan variera starkt mellan olika verksamheter och ärendetyper. Endast de uppgifter som har betydelse med hänsyn till verksamhetens art och det enskilda fallet behöver dokumenteras.[334] Mindre insatser kan dokumenteras mer summariskt.[335]

Det är därför viktigt att reflektera över i vilket syfte en handling upprättas så att innehållet begränsas till vad som är relevant i sammanhanget. Utgångspunkten för dokumentationen är att uppgifterna ska bygga på ett korrekt underlag.[336] Ibland kan det vara svårt att avgöra om en uppgift är korrekt. Om uppgiften är relevant i sammanhanget ska den ändå dokumenteras. Det är dock viktigt att det framgår var uppgiften kommer ifrån.

JO 2013/14 s. 399 (dnr 4907-2012)

JO har kritiserat en socialsekreterare för att ha tagit med känsliga uppgifter från en tidigare utredning i en utredning om ekonomiskt bistånd. I utredningen hade socialsekreteraren tagit med uppgifter om att kvinnan, som hade ansökt om ekonomiskt bistånd, hade blivit utsatt för våldtäkt i 12-årsåldern samt att hon hade använt droger som tonåring. Detta hade gjorts utan att kvinnan hade blivit informerad om att dessa uppgifter skulle tas med. Kvinnan kontaktade förvaltningen och kritiserade dem för att uppgiften om våldtäkt hade tagits med. Förvaltningen ändrade då utredningen och tog bort uppgiften.

JO har ansett att socialsekreteraren har brustit i omdöme genom att ta med uppgifterna, eftersom de har saknat relevans för prövningen av den aktuella ansökan om ekonomiskt bistånd.

[332] Prop. 1996/97:124 s. 182.
[333] Prop. 1996/97:124 s. 152 och prop. 2004/05:39 s. 31.
[334] Prop. 1996/97:124 s. 153 och prop. 2004/05:39 s. 31 f.
[335] Prop. 1996/97:124 s. 153.
[336] Prop. 1996/97:124 s. 153.

Uppgifter om tredje person

Uppgifter om tredje person bör undvikas så långt det är möjligt. Att helt avstå från att anteckna sådana uppgifter skulle dock vara att gå för långt. En god vård och behandling kan förutsätta att den enskildes situation ses i sitt sammanhang, vilket gör det nästan ofrånkomligt att även beröra anhöriga till den enskilde. En betydande återhållsamhet bör dock iakttas när det gäller uppgifter om andra personer än den som är aktuell i ärendet.[337]

JO 1984/85 s. 198

JO har riktat kritik mot en socialnämnd för att den tagit in ovidkommande uppgifter i en utredning. Uppgifterna avsåg en person som inte var part i ärendet. JO konstaterade att det hade saknats varje grund för att till utredningen föra uppgifter om personen ifråga. Genom att dokumentera uppgifter som innefattade allvarliga beskyllningar mot personen ifråga ansåg JO att utredarna på ett i hög grad anmärkningsvärt sätt åsidosatt kravet på saklighet. JO menade att åtgärden framstod som än mer allvarlig mot den bakgrunden att den som inte är part saknar rätt att ta del av utredningen och därmed också möjligheten att bemöta de uppgifter som lämnats om honom eller henne.

Barnets bästa och rätt att vara delaktig

När det gäller den del av författningen som handlar om dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig hänvisas inledningsvis till bestämmelser om barnets bästa och rätt att vara delaktig i SoL, LVU, LSS och FB. Bestämmelserna i SOSFS 2014:5 ska tillämpas såväl vid handläggning av ärenden och uppföljning av insatser hos beslutande nämnd som vid genomförande och uppföljning av en insats hos utförare och SiS.

I förarbetena till bestämmelserna om barnets bästa och rätt att komma till tals i SoL och LVU betonas särskilt att reglerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals ska tolkas i förhållande till varandra. Informationen från barnet kan på så sätt påverka både bedömningen av barnets bästa och hur barnet ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter. Vidare markeras vikten av att kommunerna, förutom barnets berättelse och önskemål, dokumenterar de analyser som ligger till grund för bedömningen av barnets bästa och att uppgifterna och analysen finns med som en del i beslutsunderlaget. Enligt regeringen underlättar detta också uppföljningen av hur bestämmelsen om barnets bästa tillämpas i praktiken.[338]

Ytterligare vägledning kring vad som är barnets bästa ges i del 1 under rubriken Barnets bästa och rätt att komma till tals i SoL och LVU.
Vad som ska framgå av dokumentationen i anslutning till att den som bedriver verksamhet har iakttagit de skyldigheter som anges i lagstiftningen redovisas närmare här.

[337] Prop. 1996/97:124 s. 153, prop. 2004/05:39 s. 34.
[338] Prop. 2012/13:10 s. 37.

Barnets rätt till relevant information

Av dokumentationen vid handläggning av ärenden som rör barn och unga ska det enligt 4 kap. 15 § framgå

1. vilken information som har lämnats barnet eller den unge enligt de bestämmelser som anges i 13 §,
2. när och på vilket sätt informationen har lämnats, och
3. namn och befattning eller titel på den som har lämnat informationen.

Detsamma gäller enligt andra stycket samma bestämmelse vid genomförande och uppföljning av insatser till barn och unga.

Att dokumentera barnets eller den unges åsikter

Av dokumentationen ska det enligt 4 kap. 16 § framgå vilka åsikter som barnet eller den unge har fört fram enligt de bestämmelser som anges i 13 § till den som bedriver verksamhet.

Om barnet eller den unge inte har fört fram sina åsikter i frågor som gäller honom eller henne, ska det framgå hur den som bedriver socialtjänst har gått tillväga för att så långt möjligt klarlägga barnets eller den unges inställning på annat sätt enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL eller 36 § första stycket lagen LVU. Det framgår av 4 kap. 16 § andra stycket.

Att ta hänsyn till barnets eller den unges åsikter

Av dokumentationen ska det enligt 4 kap. 17 § också framgå hur den som bedriver verksamhet har tagit hänsyn till barnets eller den unges åsikter i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad enligt de bestämmelser som anges i 14 §.

Att beakta barnets bästa

Av dokumentationen ska det enligt 4 kap. 18 § framgå hur barnets bästa har beaktats enligt de bestämmelser som anges i 12 §.

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.
- Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Placerade barn och unga. Artikelnummer 2020-3-6640.
- Barn som anhöriga. Konsekvenser och behov när föräldrar har allvarliga svårigheter eller avlider. Artikelnummer 2013-6-6.
- Bedöma barns mognad för delaktighet. Artikelnummer 2015-12-22.

Felaktiga uppgifter i en personakt

Felaktiga uppgifter i allmänna handlingar

En handling som upprättats i en verksamhet som bedrivs i kommunal regi eller av SiS är en allmän handling och får inte ändras hur som helst. En journalanteckning anses upprättad så snart den skrivits in i journalen.

En allmän handling som innehåller felaktig text får rättas genom att den felaktiga texten stryks över utan att den därigenom görs oläslig. Av den rättade handlingen ska det framgå varifrån uppgifterna kommer, vem (namn, befattning eller titel) som har upprättat den och när det gjordes (år, månad, dag) eftersom de uppgifterna ska framgå av varje upprättad handling, se 4 kap. 8 § tredje stycket SOSFS 2014:5.

JO 2011/12 s. 433

JO har i ett ärende som gällde felaktig journalföring gjort vissa förtydliganden ifråga om möjligheten att rätta en allmän handling, vilket framgår av nedanstående citat hämtat från s. 436: En handling som har upprättats inom socialtjänsten är en allmän handling, se 2 kap. 3 och 7 §§ TF. Till begreppet allmän handling är kopplat viktiga rättsverkningar, som avser allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet. En sådan handling kan därför inte utan vidare ändras. En journalanteckning anses upprättad när den skrivits in i en journal. Det förhållandet att anteckningen inte har ”lästs” ändrar inte den bedömningen. I sammanhanget vill jag tillägga att tidigare gällde att om en uppgift i en journalanteckning var felaktig och behövde ändras fick detta inte ske genom att den felaktiga uppgiften gjordes oläsbar efter rättelsen, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 304. Genom tillkomsten av personuppgiftslagen (1998:204), PuL och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten finns det numera bestämmelser som gör det möjligt att i vissa fall rätta, blockera eller utplåna personuppgifter i en akt hos socialnämnden. Vidare finns det bl.a. i 10 § arkivlagen och 12 kap. 1 och 2 §§ SoL bestämmelser om gallring av allmänna handlingar. Jag vill även erinra om bestämmelsen i 11 kap. 6 § SoL. Enligt den bestämmelsen ska, om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig, detta antecknas.

Rättelse med stöd av EU:s dataskyddsförordning (GDPR).

I EU:s dataskyddsförordning (GDPR) finns det bestämmelser som innebär att den som är personuppgiftsansvarig i vissa fall är skyldig att på begäran av den registrerade rätta, komplettera eller radera personuppgifter. PuL är numera upphävd. Förutsättningarna för rättelse enligt GDPR beskrivs närmare under rubriken Regler för behandling av personuppgifter.

Journalförstöring inom hälso- och sjukvården

För patientjournaler som upprättas inom hälso- och sjukvården finns ett särskilt regelverk för journalförstöring som inte har någon motsvarighet ifråga om personakter inom socialtjänsten. En patientjournal inom hälso- och sjukvården får under vissa förutsättningar förstöras helt eller delvis efter ansökan, se 8 kap. 4 § patientdatalagen (2008:355).

Det är endast patienten eller någon som omnämns i en patientjournal som kan ansöka om att hela eller delar av den ska förstöras. En ansökan om journalförstöring ska ställas till Inspektionen för vård och omsorg.

Bevarande och gallring av handlingar m.m.

Reglering av myndigheternas arkiv

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Det framgår av 3 § första stycket arkivlagen.

Myndigheternas arkiv ska enligt 3 § tredje stycket samma lag bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Myndigheter som omfattas av bestämmelserna i arkivlagen ska skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Det framgår av bestämmelserna i 6 § 3 arkivlagen. Hur detta ska gå till rent praktiskt inom socialtjänsten och i verksamheter som bedrivs med stöd av LSS bestäms av kommunfullmäktige som enligt 16 § arkivlagen får meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. Kraven på säker förvaring av fysiska handlingar tillgodoses i allmänhet genom att handlingarna förvaras i låsbara enheter som skyddar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst.

Gallring av allmänna handlingar

Gallring innebär att förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar. Allmänna handlingar får gallras enligt 10 § första stycket arkivlagen. I andra stycket sägs att vid gallring ska dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser. Det framgår av 10 § tredje stycket arkivlagen. För verksamhet som bedrivs i kommunal regi enligt SoL finns sådana i 12 kap. 1–2 §§ SoL. För verksamhet som bedrivs i kommunal regi enligt LSS finns motsvarande bestämmelser i 21 c–d §§ LSS.

Rensning av akt

Att förstöra handlingar som inte ska arkiveras kallas rensning och är en åtgärd som vidtas oberoende av gallringsregler. De minnesanteckningar, utkast och andra motsvarande handlingar som arkiveras blir allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § TF.

Riksarkivet har tidigare utfärdat allmänna råd[339] med rekommendationer om bl.a. rensning av personakter inom socialtjänsten. Råden har upphört att gälla men kan ändå ge viss vägledning på området. Enligt dessa tidigare rekommendationer bör en akt i första hand rensas från

- anteckningar och meddelanden av endast tillfällig betydelse,
- utkast, kladdar och liknande arbetspapper, vilkas betydelse upphört i och med slutlig skrivelse, promemoria, tjänsteutlåtande etc.,
- avskrifter, dubbletter och kopior som finns i flera exemplar,
- avskrifter, kopior och dubbletter som inte behövs för att man rätt ska kunna förstå akten, samt
- trycksaker som inte har någon betydelse för ärendet.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor är en samverkansgrupp mellan Riksarkivet och SKR. Samrådsgruppen har bl.a. utarbetat råd om bevarande och gallring inom en rad kommunala områden.

För ytterligare vägledning hänvisas till publikationen Gallringsråd nr 5. Bevara eller gallra? Råd för den kommunala socialtjänsten m.m. och till samrådsgruppens hemsida, se http://www.samradsgruppen.se/.

Personakter hos socialnämnden

Huvudregel för gallring av handlingar enligt SoL

Enligt huvudregeln i 12 kap. 1 § första stycket SoL ska anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna får dock inte gallras så länge uppgifter om samma person finns kvar i en sådan sammanställning av personuppgifter, som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL, hos nämnden. Uppgifter i en sådan sammanställning ska enligt 12 kap. 1 § andra stycket SoL gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. I praktiken innebär detta att en uppgift i ett register som avser t.ex. placering av en vuxen i ett hem för vård eller boende, inte ska gallras förrän fem år efter det att placeringen har upphört. Gallring som sker med stöd av ovan redovisade bestämmelser ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde. Detta framgår av 12 kap. 1 § tredje stycket SoL.

Enligt Riksarkivets numera upphävda allmänna råd fanns följande rekommendationer. I de fall handlingar om en och samma person finns i mer än en akt inom samma myndighet och samma verksamhetsgren bör gallringen av dessa samordnas så att den verkställs fem år efter senaste anteckningen i den senast aktuella akten. Om socialtjänsten är organiserad i flera nämnder är det viktigt att varje nämnd räknar gallringstiden utifrån kontakten med den egna nämnden.[340]

[339] Se RA-FS 2002:3.
[340] Se RA-FS 2002:3 s. 12.

Handlingar som inte ger upphov till något ärende

Till handlingar som kan gallras hör också rapporter och anmälningar som inte tillhör ett ärende och inte ger upphov till något ärende. Dessa handlingar omfattas inte av reglerna om gallring i 12 kap. 1 § SoL. Det ankommer på kommunfullmäktige att besluta om regler för förvaring och gallring av sådana handlingar, se 16 § arkivlagen.

Det är vanligt att sådana handlingar sätts in i en pärm i kronologisk ordning och att handlingarna i pärmen gallras efter en av kommunfullmäktige fastställd tidsperiod. Läs mer om förhandsbedömning enligt SoL i del 9.

Undantag från huvudregeln

Av främst rättssäkerhetsskäl men också för att vissa personer ska ha möjlighet att ta reda på sitt biologiska och sociala ursprung får vissa handlingar inte gallras med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 1 § SoL. Vilka undantag som gäller framgår av 12 kap. 2 § SoL.

Det gäller handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap eller föräldraskap, utredning om adoption, att en underårig har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, i ett familjehem, stödboende eller i ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet.

Vidare gäller att avtal om vårdnad, boende och umgänge som godkänts av socialnämnden inte får gallras förrän barnet har fyllt 18 år.

Handlingar som ska bevaras för forskningens behov

Ytterligare ett undantag från gallringsplikten gäller handlingar som ska bevaras med hänsyn till forskningens behov. Det gäller dels handlingar i ett representativt urval av kommuner, dels handlingar beträffande ett representativt urval av personer i övriga kommuner. I 7 kap. 2 § socialtjänstförordningen, SoF, anges vilka kommuner som omfattas av undantaget. Det gäller kommunerna i Östergötlands, Gotlands och Västernorrlands län samt Göteborgs kommun. Övriga kommuner ska bevara handlingar som avser personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad.

Gallring av handlingar i gemensamma personakter

I Riksarkivets numera upphävda allmänna råd[341] angavs följande: *Handlingar i ett ärende som rör fler än en person, t.ex. en ansökan om ekonomiskt bistånd som gäller en hel familj, ska ses som en odelbar enhet. Om en gemensamt förd personakt innehåller handlingar i ärenden om en person som är född något av ovanstående datum, ska dessa handlingar bevaras. Övriga handlingar i en sådan akt ska gallras enligt huvudregeln, dvs. senast fem år efter sista anteckningen i akten.*

Gemensamt förda personakter måste alltså senast vid gallringstillfället delas upp i ärenden med handlingar som ska bevaras respektive ärenden med handlingar som ska gallras. En eventuell registerledares (akt-, dossiéledares) födelsedatum får inte vara avgörande för om handlingarna i akten ska gallras eller bevaras.

[341] Se RA-FS 2002:3.

Personakter i enskilda SoL-verksamheter

Huvudregel för gallring av handlingar enligt SoL

Dokumentation i enskild verksamhet som står under tillsyn av IVO omfattas inte av bestämmelserna om gallringsskyldighet i 12 kap. 1 § SoL. För bevarande och gallring av sådana handlingar finns i stället bestämmelser i 7 kap. 3 § SoL, som innebär att de ska gallras två år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. I likhet med vad som gäller för personakter inom socialnämndens verksamhet ska uppgifterna dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats i enlighet med vad som gäller för uppgifter i en sammanställning enligt SoLPuL. För uppgifter i en sådan sammanställning (register) inom enskild verksamhet gäller att de ska gallras två år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringsskyldigheten inträdde, se 7 kap. 3 § tredje stycket SoL.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras, att gallringsfristen för anteckningar och andra uppgifter i personakter inom enskilda verksamheter är kortare än gallringsfristen för personakter inom socialnämndens verksamhet.

Avtal med socialnämnden

Den socialnämnd som beslutat om en insats som genomförs i en enskild verksamhet får enligt 7 kap. 3 § fjärde stycket SoL träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringskyldigheten inträder. Enligt bestämmelsens förarbeten innebär ett sådant överlämnande av handlingar inte ett obehörigt röjande av uppgifter enligt den tystnadsplikt som gäller enligt 15 kap. 1 § SoL.[342]

Handlingar som avser placerade barn

Från denna möjlighet att träffa avtal föreskrivs vissa undantag i 7 kap. 3 a § SoL. Det gäller handlingar som avser barn som har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, stödboende eller i sådant boende som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL.

I dessa fall är den enskilda verksamheten skyldig att överlämna handlingarna för bevarande till den socialnämnd som beslutat om insatsen, när gallringsskyldigheten enligt 7 kap. 3 § första stycket SoL inträder.

Handlingar som ska bevaras för forskningens behov

Vidare gäller enligt 7 kap. 3 a § andra stycket SoL att vissa handlingar – med hänsyn till forskningens behov – ska överlämnas till den socialnämnd som beslutat om insatsen ifråga när gallringsskyldigheten inträder. Det ska ske enligt samma regler som gäller för socialnämndens egen verksamhet.

[342] Prop. 2006/07:129 s. 91-92.

Personakter hos ansvarig nämnd för LSS

Huvudregel för gallring av handlingar enligt LSS

I 21 c § första stycket LSS anges en gallringsplikt beträffande personakter som i sak motsvarar bestämmelserna i 12 kap. 1 § SoL, dvs. att anteckningar och andra uppgifter i en personakt ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna ska dock inte gallras så länge uppgifter om en och samma person inte har gallrats i enlighet med vad som gäller för uppgifter i en sammanställning enligt SoLPuL.

Enligt 21 c § andra stycket ska uppgifter i en sådan sammanställning gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. En uppgift i en sammanställning om en bestående åtgärd, t.ex. insats i form av bostad med särskild service, ska således inte gallras förrän fem år efter det att insatsen upphört. Först då ska personakten gallras förutsatt att fem år har gått från sista anteckningen i personakten.

Undantag från huvudregeln

I likhet med vad som gäller enligt SoL är vissa handlingar undantagna från gallringsplikten, se 21 d § första stycket. Det gäller handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med att en insats lämnats i form av boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet.

I LSS görs också undantag från gallringsplikten med hänsyn till forskningens behov, se 21 d § andra stycket. Undantaget gäller dels handlingar i ett representativt urval av kommuner och regioner, dels handlingar beträffande ett representativt urval av personer i övriga kommuner och regioner. I 12 § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade anges samma urvalskriterier som i 7 kap. 2 § SoF, se vad som tidigare sagts i avsnittet om gallringsplikten i SoL.

Personakter i enskilda LSS-verksamheter

Bestämmelserna om gallring i 21 c § LSS gäller inte enskild verksamhet. För sådana verksamheter finns i stället bestämmelser i 23 c § LSS, som i sak motsvarar vad som tidigare sagts om gallring av handlingar i, och avtal med, enskilda verksamheter som genomför insatser med stöd av SoL.

Skyldigheten att överlämna vissa handlingar till den beslutande nämnden när gallringsskyldigheten inträder gäller dels handlingar som ska bevaras av hänsyn till forskningens behov, dels handlingar som avser barn som placerats eller tagits emot i en bostad med särskild service för barn som behöver bo utanför föräldrahemmet, se 23 d § LSS.

Omhändertagande av personakt i enskild verksamhet

I 7 kap. 5 § SoL och 23 f § LSS finns bestämmelser som gäller omhändertagande av personakt i enskild verksamhet. Dessa bestämmelser innebär i korthet att IVO i vissa fall får besluta att en personakt ska tas omhand. Det gäller

- om verksamheten upphör,
- om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att handhas enligt gällande regler, eller
- om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

En omhändertagen personakt ska återlämnas om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande på ovan angivna grunder. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av IVO efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten.

Förvaring av omhändertagna personakter

Omhändertagna personakter ska förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna har tagits om hand. Personakter ska bevaras i minst två år från det att de kom in till myndigheten. Denna myndighet har samma skyldighet att lämna ut uppgifter ur akten som den som varit ansvarig för akten innan den togs om hand, se 7 kap. 5 § tredje stycket SoL och 23 f § tredje stycket LSS.

Polismyndigheten ska i vissa fall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt. Bestämmelser om detta finns i 16 kap. 4 a § SoL respektive 27 a § LSS.

Verksamhetsövergångar och konkurser

En fråga som kan uppkomma är om en verksamhet kan ta över personakter från en annan verksamhet i samband med byte av huvudman. Det kan t.ex. handla om att kommunen inte är beredd att teckna ett nytt entreprenadavtal utan väljer att i stället bedriva verksamheten i egen regi utan att något avtalats om överlämnande av handlingar, att ett företag förlorar en upphandling och att det nya företaget vill ta över personakter eller liknande.

I sådana situationer ska det företag som tidigare bedrivit verksamheten ha kvar personakterna under två år eftersom IVO kan ha anledning att göra tillsyn och därför behöver ha tillgång till dokumentation som förts i verksamheten. För att tillgodose behovet av information i det nya företaget får man i sådana fall kopiera relevanta uppgifter rörande de som får insatser som lämnas till det nya företaget efter samtycke från den enskilde.

Som huvudregel[343] gäller att den nämnd som beslutat om en insats som genomförs i en enskild verksamhet får träffa avtal med den som bedriver verk-

[343] Särskilda regler för överlämnande av personakter som avser barn i vissa fall finns i 7 kap. 3 a § SoL och 23 d § LSS.

samheten om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder, se 7 kap. 3 § fjärde stycket socialtjänstlagen och 23 c § fjärde stycket LSS.

Om en enskilt bedriven verksamhet läggs ner eller går i konkurs kan IVO besluta om att personakter i verksamheten tas om hand enligt bestämmelserna i 7 kap. 5 § SoL eller 23 f § LSS.

Regler för behandling av personuppgifter

I detta kapitel redogörs kortfattat för vad som gäller i fråga om behandling av personuppgifter för kommunala och enskilda verksamheter inom socialtjänsten. Informationen i detta avsnitt är inte uttömmande. För ytterligare vägledning på området hänvisas till Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, som ska bidra till att behandling av personuppgifter inte leder till otillbörliga intrång i enskilda individers personliga integritet. På IMY:s webbplats www.imy.se finns information, vägledning och nyheter som berör personuppgiftsbehandling.

Dataskyddsförordningen m.m.

Tillämplig lagstiftning

I EU:s dataskyddsförordning[344] (härefter kallad för dataskyddsförordningen) finns de grundläggande reglerna för personuppgiftsbehandling. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att skydda enskildas personliga integritet genom att begränsa och ge enskilda inflytande över hanteringen av deras personuppgifter.

Dataskyddsförordningen är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Dataskyddsförordningen gäller i princip vid all behandling av personuppgifter men ger i vissa särskilt utpekade avseenden utrymme för nationella bestämmelser av olika slag. Sådana bestämmelser finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Lagen innehåller endast generella bestämmelser och är därför subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar som rör personuppgiftsbehandling. Det innebär att om en annan författning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen så gäller istället den bestämmelsen, se 2 § dataskyddslagen.

För behandling av personuppgifter inom socialtjänstens verksamhetsområde finns kompletterande nationella bestämmelser i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL, och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuF. Särskilda bestämmelser inom området finns även bland annat i 12 kap. SoL och i 21 a–d §§ LSS.

Dataskyddsförordningen är inte tillämplig inom socialtjänsten när det gäller behandling av personuppgifter som innebär verkställighet av påföljder,

[344] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

t.ex. vid tvångsvård av missbrukare, ungdomsvård eller sluten ungdomsvård. För behandling avseende sådana uppgifter tillämpas istället brottsdatalagen (2018:1177), jfr artikel 2.2 d dataskyddsförordningen och 3 § 3 SoLPuL.

Automatiserad och manuell behandling

Med behandling av personuppgifter avses alla åtgärder som går att göra med personuppgifterna. Det kan röra sig om t.ex. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, radering, bearbetning eller ändring, se artikel 4 dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg. Den gäller även för manuell behandling av personuppgifter om de ingår i eller kommer att ingå i ett register, se artikel 2 och 4 dataskyddsförordningen.

Personuppgifter

Vad som är en personuppgift definieras i artikel 4 i dataskyddsförordningen. I princip är personuppgifter enligt dataskyddsförordningen all information som enskilt eller i kombination med annan information kan kopplas till en levande person.[345] Det kan vara uppgifter om vad en person heter, var den bor, hur den mår eller hur den ser ut (ett foto). Det kan också röra sig om uppgifter som identifierar en person, exempelvis ett personnummer, ärendenummer eller en IP-adress.

Förutsättningar för personuppgiftsbehandling

En förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas är att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Det innebär att behandlingen är laglig endast om och i den mån åtminstone ett av de sex villkoren i artikeln är uppfyllt. Uppräkningen i artikeln är uttömmande. Flera av villkoren är överlappande och flera kan vara tillämpliga avseende samma behandling.[346]

Den rättsliga grunden för myndigheters personuppgiftsbehandling är vanligtvis någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e, dvs. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. När behandlingen sker med stöd av någon av dessa grunder måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen, antingen fastställt i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt, se artikel 6.3 dataskyddsförordningen. Ett sådant stöd i svensk rätt kan finnas i t.ex. en lag eller en förordning, eller framgå av en myndighets instruktion eller i ett regleringsbrev. För socialtjänstens behandling av personuppgifter finns ett sådant nationellt stöd i t.ex. SoLPuL och SolPuF.

Om det finns en rättslig grund som tillåter personuppgiftsbehandlingen måste personuppgiftsansvariga också beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om laglighet, korrekthet och öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, lagringsminimering, korrekthet samt integritet och konfidentialitet.

I artikeln anges att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Lagligheten syftar framför allt på att behandlingen ska ha stöd

[345] Enligt dataskyddsförordningens skäl 27 så gäller inte förordningen för personuppgifter som avser avlidna personer.
[346] Proposition 2017/18:171 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning, s. 79.

i en rättslig grund, jfr artikel 6 dataskyddsförordningen. Att behandlingen ska vara korrekt innebär bl.a. att den ska vara rättvis och stå i rimlig proportion till den nytta som personuppgiftsbehandlingen innebär. Öppenhet handlar om att informera om hur och varför myndigheten behandlar uppgifterna, samt vilka rättigheter den registrerade har och hur man går tillväga för att åberopa dessa rättigheter.

Personuppgiftsbehandling får vidare endast ske för särskilt angivna, uttryckliga och berättigade ändamål, och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det måste alltså redan från början vara tydligt för vilket ändamål personuppgifterna samlas in och behandlas. På så vis kan intresset av att behandla uppgifterna balanseras mot det intrång i den personliga integriteten som behandlingen kan innebära.

Personuppgifter som behandlas ska även vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet (s.k. uppgiftsminimering). Personuppgiftsansvariga ska aldrig behandla fler personuppgifter än vad som behövs och de personuppgifter som behandlas ska vara tydligt kopplade till ändamålet. Det är alltså inte tillåtet att samla in personuppgifter för obestämda framtida behov för att de kan vara bra att ha. I det dagliga arbetet kan det förekomma olika situationer där uppgiftsminimering kan bli aktuell. Det kan till exempel bli aktuellt att ha i åtanke när någon ska flytta in i en särskild boendeform och personalen intervjuar någon för att nedteckna en levnadsberättelse. Då kan det förekomma att den som intervjuar får information om en mängd olika personer. Dessa uppgifter om andra personer är kanske inte nödvändiga att dokumentera i levnadsberättelsen för att kunna genomföra beslutet om bistånd till särskild boendeform. I 4 kap. 1 § SOSFS 2014:5 anges också att handlingar som upprättas och som gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. Under en utredning ska följaktligen sådant dokumenteras som är tillräckligt, väsentligt och ändamålsenligt utifrån det som ska utredas. Exempelvis är det inte alltid förenligt med bestämmelserna om personuppgiftsbehandling och dokumentation att dokumentera utförliga uppgifter om ekonomi i en utredning som handlar om behov av föräldrastöd.

Utgångspunkten är vidare att personuppgifter endast får sparas så länge som de behövs för ändamålet med behandlingen. Det innebär att personuppgifter som inte längre behövs för ändamålet ska raderas eller avidentifieras (s.k. lagringsminimering). Personuppgiftsansvariga är även skyldiga att skydda personuppgifterna och säkerställa att behandlingen sker på ett säkert sätt, t.ex. genom att obehöriga inte får tillgång till dem och se till så att de inte förloras eller förstörs.

Behandling av vissa kategorier av personuppgifter

För vissa typer av personuppgifter måste, utöver kraven i artiklarna 5 och 6, särskilda krav vara uppfyllda för att behandling ska få ske.

I dataskyddsförordningen finns ett generellt förbud mot att behandla särskilda kategorier av uppgifter, t.ex. uppgifter om hälsa, s.k. känsliga personuppgifter. För att få behandla sådana personuppgifter måste det finnas något tillämpligt undantag mot förbudet. Behandlingen måste också i vissa angivna

fall ha stöd i unionsrätten eller nationell rätt. Behandling av känsliga personuppgifter är exempelvis tillåten om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med social omsorg, jfr artikel 9 dataskyddsförordningen och 3 kap. 5 § första stycket 5 dataskyddslagen.

Behandling av uppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott får behandlas av socialtjänsten genom artikel 10 dataskyddsförordningen, 3 kap. 8–9 §§ dataskyddslagen och 7 § första stycket SoLPuL.

Person- eller samordningsnummer för identifiering får användas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet för behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl, se artikel 87 dataskyddsförordningen och 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

Personuppgiftsansvar och personuppgiftsbiträde

Den som behandlar personuppgifter är antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer för vilka ändamål uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till. Ett personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för en personuppgiftsansvarigs räkning, se artikel 4 dataskyddsförordningen. Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar för att all behandling av personuppgifter sker i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser i dataskyddsförordningen, se artikel 24 dataskyddsförordningen. Personuppgiftsansvarig är i regel den myndighet eller det företag som behandlar personuppgifter och alltså inte någon chef eller annan anställd.

Vem som är personuppgiftsansvarig kan också anges i särskilda författningar. I SoLPuF har det angetts vilka som är personuppgiftsansvariga för de olika verksamheterna inom socialtjänsten. En kommunal myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som myndigheten utför. Om behandlingen görs gemensamt för flera myndigheter inom kommunen är varje myndighet personuppgiftsansvarig för den behandling som utförs hos den myndigheten, se 11 § SoLPuF. En juridisk eller fysisk person som ansvarar för privat verksamhet är personuppgiftsansvarig för den behandling som görs i verksamheten, se 17 § SoLPuF.

Dataskyddsombud

Personuppgiftsansvariga måste i vissa fall utse dataskyddsombud, ofta kallad DSO. Dataskyddsombudets roll är bland annat att informera om och ge råd till den som är personuppgiftsansvarig och anställda om de skyldigheter som finns utifrån dataskyddsförordningen samt att övervaka så att dataskyddsförordningen följs inom organisationen. I artikel 37 dataskyddsförordningen framgår i vilka fall som ett dataskyddsombud måste utses.

Tillåten personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten

I SoLPuL finns regler som anger när personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten.[347] Bestämmelserna i lagen utgör alltså kompletteringar till dataskyddsförordningen, och dataskyddslagens bestämmelser tillämpas om inte annat följer av SoLPuL och SoLPuF, se 4 § SoLPuL.

Enligt 6 § SoLPuL får socialtjänsten behandla personuppgifter bara om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. I SoLPuF begränsas det övergripande ändamålet i 6 § SoLPuF genom preciseringar av ändamål som tillåter personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten för kommunala, statliga och privata aktörer, jfr 11 § SoLPuL. Syftet med sådana bestämmelser är att ange ramen för vilken behandling som är tillåten.[348] Exempel på tillåtna ändamål för en kommunal myndighet är handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i SoL, se 12 § SoLPuF. Vid handläggning av ärenden enligt SoL gäller bland annat enligt 11 kap. 2 § första stycket SoL att en utredning inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. I en privat verksamhet får personuppgifter behandlas för dokumentation av sådan vård, behandling eller omsorg av enskilda som ges inom verksamheten samt för administrationen av verksamheten, se 18 § SolPuF.

I SoLPuF finns alltså berättigade ändamål redan angivna för vissa verksamheter inom socialtjänsten. För övrig verksamhet, dvs. sådan som inte omfattas av SoLPuL och SoLPuF måste det däremot särskilt avgöras om ett ändamål är berättigat och om det finns en tillämplig rättslig grund för behandlingen. Där kan verksamhetens dataskyddsombud ge vägledning om behov av det uppstår.

Person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter samt uppgifter om lagöverträdelser

Socialtjänsten får inom sin verksamhet behandla person- och samordningsnummer, känsliga personuppgifter samt uppgifter om lagöverträdelser om uppgifterna har lämnats i ett ärende *eller* är nödvändiga för verksamheten, se 7 § första stycket 1–3 SoLPuL.[349]

Känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden får enligt lagen däremot inte tas in i s.k. *sammanställningar*, se 7 a § första stycket SoLPuL. Förutom personakter så görs inom socialtjänsten även olika typer av sammanställningar av uppgifter om klienterna. Sammanställningar utgör personregister i mer inskränkt bemärkelse och är upprättade

[347] Med socialtjänst avses sådan verksamhet som anges i 2 § SoLPuL. Av 3 § SoLPuL framgår att lagen inte tillämpas vid personuppgiftsbehandling hos domstolar, för forsknings- och statistikändamål eller behandling som omfattas av brottsdatalagen.

[348] Jfr artikel 5.1 b och 6.1 e dataskyddsförordningen.

[349] Se även artikel 9.1 och 9.2 h i dataskyddsförordningen.

för att underlätta administrationen, t.ex. sammanställningar över vidtagna åtgärder som innebär myndighetsutövning samt beslutet åtgärden grundar sig på.[350]

Med ömtåliga personliga förhållanden avses förutom vad som utgör känsliga personuppgifter även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma i socialtjänsten och vars behandling kan anses kränkande för den personliga integriteten, exempelvis uppgifter om försörjningsförmåga eller familjeförhållanden.[351] I likhet med många av de uppgifter och handlingar som behandlas av socialnämnden innehåller anmälningar regelmässigt känsliga och i övrigt ömtåliga personuppgifter. Uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden får antecknas i ett s.k. sammanställningsregister för vissa övergripande ändamål. Sådana sammanställningar förutsätts enligt förarbetena till bestämmelsen om sammanställningsförbud vara av tillfällig art. Det anges också i förarbetena att det är viktigt att ett sådant sammanställningsregister endast blir tillgängligt för ett begränsat antal personer.[352]

I lagen följer sedan en rad undantag från det generella förbudet att föra s.k. sammanställningsregister. Undantagen är avsedda att vara uttömmande.[353] Undantag gäller för

- uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på,
- uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring,
- tillsynsverksamhet som bedrivs av Inspektionen för vård och omsorg,
- administration som bedrivs av Statens institutionsstyrelse centralt, och
- verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.

Uppgifter som avslöjar medlemskap i fackförening får dock aldrig tas in (7 a § tredje stycket SoLPuL).

En kommunal myndighet får vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen, inte behandla andra känsliga personuppgifter än uppgifter som rör hälsa, se 12 § andra stycket SoLPuF. Bestämmelsen utgör därmed en inskränkning i förhållande till den allmänna bestämmelsen om behandling av känsliga personuppgifter i 7 § SoLPuL.

Uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring m.m.

Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras, se 3 kap. 3 § första och tredje stycket SoL. Det finns också ett särskilt krav på att socialnämnden ska se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga, se 3 kap. 3 a § första stycket SoL.

[350] Se proposition 2002/03:36 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, s. 19.
[351] Se prop. 2002/03:36 s. 18.
[352] Se prop. 2000/01:80 s. 161–162.
[353] 7 a § andra stycket SoLPuL. Prop. 2002/03:36 s. 28.

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras, se 6 § SoLPuL och 12 § 10 SoLPuF. Det är även tillåtet att sammanställa känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring om det är nödvändigt för verksamheten, se 7 § och 7 a § 2 SoLPuL. Privat verksamhet får behandla personuppgifter för dokumentation av sådan vård, behandling eller omsorg av enskilda som ges inom verksamheten samt administration av verksamheten, se 18 § SoLPuF.

Säkerhet vid behandling av personuppgifter

I 1 kap. 1 § SoL och i 6 § LSS finns bestämmelser om att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Samtidigt finns det inom socialtjänsten en mängd uppgifter om en mängd personer registrerade i verksamhetssystemen. Vid arbete som rör säkerhet för personuppgifter inom socialtjänsten är det en utgångspunkt att personuppgifterna är känsliga och att de som huvudregel omfattas av sekretess.

Som en grundläggande princip gäller enligt artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Det kan t.ex. handla om skydd mot obehörig eller otillåten behandling, mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse. Till tekniska åtgärder räknas exempelvis brandväggar, kryptering, säkerhetskopiering och antivirusskydd, men även fysiska skydd för utrustning där personuppgifter behandlas. Organisatoriska åtgärder handlar t.ex. om interna rutiner och riktlinjer om hur verksamheten organiseras så att så få personer som möjligt har tillgång till de behandlande uppgifterna och att det är tydligt vem som får besluta att inleda en personuppgiftsbehandling.

Vid val av skyddsåtgärder ska bl.a. behandlingens art, känslighet av personuppgifter, ändamålet, sammanhanget och omfattningen av behandlingen beaktas. Vidare ska även eventuella risker bedömas, och kostnader och tekniska möjligheter beaktas, se bl.a. artiklarna 24-25, 32 och 35 dataskyddsförordningen.

I artikel 32 finns grundläggande krav och förutsättningar för säkerhet i samband med behandling av personuppgifter. Där framgår bl.a. att personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna. De åtgärder som ska vidtas ska, när det är lämpligt, inbegripa

- pseudonymisering och kryptering av personuppgifter,
- förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och behandlingstjänsterna,

- förmågan att återställa tillförlitligheten och tillgången till personuppgifter i rimlig tid vid en fysisk och teknisk incident och
- ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Här nedan följer en kort beskrivning av olika typer av skyddsåtgärder som kan vara aktuella att använda för att säkerställa lämplig säkerhet för personuppgifterna.

Pseudonymisering och kryptering

Pseudonymisering och kryptering är säkerhetsåtgärder som tillgodoser principen om uppgiftsminimering enligt artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen eftersom sådana åtgärder innebär att den personuppgiftsansvarige inte behandlar fler direkt identifierande personuppgifter än vad som är nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Krav på kryptering och pseudonymisering uppfyller också villkoren i principen om integritet och konfidentialitet enligt artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen som anger att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna med användning av lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. Kryptering och pseudonymisering utgör sådana åtgärder som nämns i artikel 32 i dataskyddsförordningen och som ska vidtas i den mån det är lämpligt.[354]

Behörighetsstyrning och inre sekretess

Det är inte enbart tekniska åtgärder som ska vidtas för att säkerställa säkerheten utan även organisatoriska åtgärder. En sådan åtgärd är behörighetsstyrning. Behörighetsstyrning kan uttryckas som arbete med att avgöra hur stor tillgång till uppgifter i ett verksamhetssystem som en person med en viss funktion eller roll får och är fundamentalt för att se till att ingen obehörig åtkomst sker inom en organisation. Bestämmelser om sekretess utgör en utgångspunkt för vilka uppgifter som någon får ta del av. Enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för en 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. JO har uttryckt att det förhållandet att en enskild är aktuell hos en kommuns socialtjänst typiskt sett är en uppgift som skyddas av sekretess.[355]

Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. I förarbetena till denna bestämmelse om sekretess inom en myndighet förklaras att om det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser är det fråga om olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening[356]. Det innebär att

[354] Prop. 2017/18:171 s. 139 f.
[355] JO beslut 2013-01-10, dnr 5352-2011.
[356] Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag, s. 359.

anställda inom en verksamhetsgren inte får ta del av uppgifter inom en annan verksamhetsgren utan föregående sekretessprövning.

Enligt artikel 32.2 dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige i samband med bedömning av lämplig säkerhetsnivå bland annat ta särskild hänsyn till risker i synnerhet från bland annat obehörig åtkomst till personuppgifter. I OSL finns ingen direkt regel om "inre sekretess" inom en myndighet om verksamheterna är att betrakta som inom samma myndighet. Men den s.k. inre sekretessen innebär att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att inte obehöriga får tillgång till dem (11 kap. 5 § andra stycket SoL respektive 21 a § LSS). Den här regeln kan ställa krav på vilka som ska vara behöriga att kunna ta del av handlingarna i t.ex. verksamhetssystemet.

Av förarbetena till SoLPuL framgår att regeringen utgår ifrån att den personuppgiftsansvarige utformar de tekniska systemen så att endast behöriga personer kan göra sökningar, samt att det finns behörighetskontrollsystem. Den enskilde handläggarens sökmöjligheter bör kunna begränsas mycket kraftigt. Den personkrets som arbetar med uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, forskning och framställning av statistik bör kunna begränsas till vad som är ytterst nödvändigt.[357]

Autentisering

Att autentisera innebär att kontrollera identitet vid kommunikation mellan två system. Ett begrepp som används i det sammanhanget är säker roll- och behörighetsidentifikation. Med det avses i de flesta fall en stark autentisering där inloggningen även kopplas till en roll. I tillsynsbeslut har stark autentisering beskrivits som att åtkomst till uppgifterna föregås av en autentisering med två faktorer[358]. Det finns också exempel på beskrivningar i beslut att om känsliga eller integritetskänsliga personuppgifter får lämnas ut över öppet nät, till exempel internet, så ska användarnas identitet säkerställas med en teknisk funktion som ger en stark autentisering. I beslutet beskrivs att önskvärda egenskaper hos starka autentiseringslösningar innefattar att användare ska kunna förlora kontrollen över en faktor utan att säkerheten för skyddsobjektet helt går förlorad samt att det ska gå att upptäcka och vidta åtgärder om det händer.[359]

Dokumentation och kontroll av åtkomst till uppgifter

För att kunna kontrollera åtkomsten av olika uppgifter behöver det finnas behandlingshistorik. När historik över personuppgiftsbehandling förs är en grundläggande utgångspunkt att det behöver finnas möjligheter att utreda vem som har gjort vad med vilka uppgifter och när.

Det finns beskrivet i tillsynsbeslut att det är viktigt att genomföra logguppföljning för att på förekommen anledning eller genom stickprover kontrollera om det sker obehöriga slagningar. För att obehörig åtkomst ska upptäckas

[357] Prop. 2000/01:80 s. 147.
[358] Se t.ex. Datainspektionens beslut 2015-07-03, dnr 643-2015.
[359] Se Datainspektionens beslut 2015-07-03 dnr 643-2015 och 2016-02-17 dnr 1805-2015.

och för att logguppföljningar ska få en preventiv effekt behövs rutiner för logguppföljningar och tydlig information bör ges till personalen.[360]

Sökbegrepp

I många registerförfattningar finns sökbegränsningar eftersom det annars skulle vara möjligt att skapa mycket integritetskänsliga sammanställningar med exempelvis personer som har vissa egenskaper.[361] Bestämmelser om sökbegrepp kan därför ses dels som uttryck för dataskyddsförordningens princip om uppgiftsminimering, dels som skyddsåtgärder enligt dataskyddsförordningen.

Vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1–9 SoLPuF får en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar, se 15 § SoLPuF. Det är således inte tillåtet att använda t.ex. adress, kön, civilstånd, medborgarskap eller typ av åtgärd som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter i ett ärendehanteringssystem.

I en enskild verksamhet får endast uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer användas som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar, se 20 § SoLPuF.

E-post

Det kan inträffa att enskilda vill skicka e-post direkt till en handläggare inom socialtjänsten. Integritetsskyddsmyndigheten informerar på sin webbplats om säkerhet för personuppgifter i e-post.[362]

Något om registrerades rättigheter

Den som registreras har flera rättigheter enligt dataskyddsförordningen (se artiklarna 12–23 och 34). Dessa rättigheter innebär i korthet att de registrerade ska få information om när och hur deras personuppgifter behandlas samt ha kontroll över sina egna uppgifter. Vissa undantag av rättigheterna framgår direkt av artiklarna, men det finns även andra begränsningar som behöver beaktas i 5 kap. dataskyddslagen, samt 6 § tredje stycket SoLPuL, jfr artikel 23 dataskyddsförordningen.

Här beskrivs ett urval av sådana rättigheter som kan vara relevanta för socialtjänsten.

Information till registrerade

Enligt artikel 13 och 14 i dataskyddsförordningen ska personuppgiftsansvariga lämna information om personuppgiftsbehandlingen till registrerade. Artikel 13 reglerar vilken information som ska ges när personuppgifter samlas in från den registrerade och artikel 14 reglerar vilken information som ska

[360] Datainspektionens beslut 2016-02-17, dnr 1805-2015.
[361] Prop. 2017/18:171 s. 139.
[362] Integritetsskyddsmyndigheten. Säkerhet för personuppgifter i e-post. Se https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/informationssakerhet/sakerhet-for/ (hämtad 2021-10-29).

lämnas när personuppgifter som behandlas inte har erhållits från den registrerade. Informationen ska bl.a. innehålla

- identitet och kontaktuppgifter för den personuppgiftsansvarige,
- kontaktuppgifter för dataskyddsombudet om sådant finns,
- ändamålen med den behandling för vilken personuppgifterna är avsedda samt den rättsliga grunden för behandlingen,
- mottagarna eller de kategorier av mottagare som ska ta del av personuppgifterna,
- information som rör överföring till tredje land,
- information om rätten att av den personuppgiftsansvarige begära tillgång till och rättelse eller radering av personuppgifter, begränsning av och invändning mot behandling, samt rätten till dataportabilitet och
- information om rätten att inge klagomål till en tillsynsmyndighet.

I artikel 12 anges hur informationen ska lämnas. Där anges bland annat att personuppgiftsansvariga ska vidta lämpliga åtgärder för att tillhandahålla all information som avses i artiklarna 13 och 14. Informationen ska lämnas i en koncis, klar och tydlig, begriplig och lätt tillgänglig form med användning av ett klart och tydligt språk, i synnerhet för information som är särskilt riktad till barn. Informationen ska tillhandahållas skriftligt, eller i någon annan form och om det är lämpligt kan den tillhandahållas i elektronisk form. Vanliga sätt att informera är att ha information om personuppgiftsbehandling på en webbplats och att infoga information i e-postsignaturer.

I artiklarna anges också vissa undantag för när informationen inte behöver lämnas.

Rätt till registerutdrag

Den registrerade har enligt artikel 15 rätt till ett så kallat registerutdrag. Det handlar om en rätt att av personuppgiftsansvarig få bekräftelse på om personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till personuppgifterna. Informationen ska bland annat utvisa ändamålen med behandlingen, de kategorier av personuppgifter som behandlingen gäller och till vem personuppgifterna eventuellt lämnas ut. Den registrerade ska kostnadsfritt få en kopia av de personuppgifter som behandlas. För eventuella ytterligare kopior som den registrerade begär, får den personuppgiftsansvarige ta ut en rimlig avgift, se artikel 12.5 dataskyddsförordningen.

Rättelse och radering av personuppgifter

Enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att av den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade. Med beaktande av ändamålet med behandlingen ska den registrerade ha rätt att komplettera ofullständiga personuppgifter, bl.a. genom att tillhandahålla ett kompletterande utlåtande.

I artikel 17 regleras rätten till radering, det som brukar beskrivas som rätten att bli bortglömd. Den registrerade har rätt att utan onödigt dröjsmål få sina personuppgifter raderade av den personuppgiftsansvarige bland annat om personuppgifterna behandlats på olagligt sätt. I artikeln finns dock flera

undantag från rätten att bli raderad som måste beaktas. Rätten gäller exempelvis inte i den utsträckning som behandlingen är nödvändig för exempelvis uppfylla en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning hos den personuppgiftsansvarige. Det finns särskilda regler som rör gallring av uppgifter i personakt i 12 kap. 1 och 2 §§ SoL samt i 7 kap. 3 och 3 a §§ SoL respektive 21 c och d §§ samt 23 c och d §§ LSS. Läs mer om rättelse i personakt under rubriken Felaktiga uppgifter i en personakt.

Skadestånd

Registrerade kan ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för vissa skador som uppkommit till följd av överträdelser av regler i dataskyddsförordningen, se artikel 82 dataskyddsförordningen. Rätten till ersättning gäller också vid överträdelser av bestämmelser i dataskyddslagen och andra föreskrifter som kompletterar dataskyddsförordningen, se 7 kap. 1 § dataskyddslagen.

Överklagande

Enligt dataskyddslagen får en personuppgiftsansvarigs beslut angående artiklarna 12.5 och 15–21 i dataskyddsförordningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, se 7 kap. 2 § dataskyddslagen. Det innebär att sådant som rätt till registerutdrag, rättelse och radering m.m. får överklagas. Hur ett överklagande går till och hur ett överklagande ska handläggas av en myndighet framgår av 40–46 §§ förvaltningslagen (2017:900). Närmare beskrivningar om överklagande finns i del 4 Överklagande av beslut.

Läs mer

- Säker personuppgiftsbehandling i socialtjänsten, rättsläge och utgångspunkter. Artikelnummer 2019-2-6.
- IMY:s webbplats: www.imy.se

Skyddade personuppgifter

Personer som är förföljda och utsatta för hot eller våld kan få sina adress- och personuppgifter skyddade genom olika bestämmelser i lagstiftningen. Skyddade personuppgifter är ett samlingsbegrepp för åtgärderna sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter.

I detta kapitel redogörs kortfattat för vad som gäller i fråga om möjligheterna att få sekretesskydd med stöd av 21 kap. 3 § och 3 a § OSL och skyddade personuppgifter. Beroende på arten av hot finns tre grader för skydd av personuppgifter. Alla tre formerna kan kombineras med andra åtgärder, t.ex. namnbyte. För ytterligare information hänvisas till Socialstyrelsens meddelandeblad[363] och till Skatteverkets vägledning[364].

Sekretesskydd för adressuppgifter m.m.

Bestämmelserna i 21 kap. 3 § och 3 a § OSL syftar till att ge ett sekretesskydd gällande en förföljd person och gäller inom hela den offentliga förvaltningen.

Sekretess gäller enligt 3 § för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, *om det av särskild anledning kan antas* att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller enligt 3 a § i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, *om det inte står klart att* uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Uppgift om enskilds namn och personnummer, som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna, kan omfattas av socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Av 7 kap. 3 § OSL följer att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet ska den bestämmelsen som sekretessbelägger uppgiften ha företräde, om inte annat anges i OSL.

[363] Skyddade personuppgifter – Ökat skydd för hotade och förföljda personer. Meddelandeblad Nr 1/2019. Artikelnummer 2019-1-11.

[364] Se Skatteverkets vägledning för hantering av skyddade personuppgifter i svensk förvaltning som finns på Skatteverkets webbplats www.skatteverket.se.

Exempel på uppgifter som omfattas av 21 kap. 3 § OSL

Som exempel på uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas nämns i lagens förarbeten uppgifter om den enskildes permanenta eller tillfälliga bostadsadress, t.ex. uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell. Även del av en adressuppgift eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att ta reda på var den enskilde bor omfattas av bestämmelsen. När det gäller uppgifter om hemtelefonnummer, privata mobilnummer eller privata e-postadresser kan sådana uppgifter, under förutsättning att den enskilde har ett hemligt abonnemang, i normalfallet inte ge någon ledning om var den enskilde bor eller uppehåller sig. En sådan uppgift kan dock användas för att hota och trakassera personen i frågan. Även hemtelefonnummer och annan liknande uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde bör därför kunna hemlighållas med stöd av 21 kap. 3 § OSL. I särskilda fall kan även uppgifter om den enskildes arbetsplats och telefonnumret till arbetsplatsen omfattas av bestämmelsen.[365]

JO beslut 2013-11-27, dnr 4172-2012

En kvinna som hade skyddade personuppgifter anmälde till JO att en tjänsteman vid socialtjänsten hade lämnat ut uppgifter om henne till den man som var far till hennes barn. Anledningen till att hon hade skyddade personuppgifter var att mannen hade hotat henne. När hon ansökte om kontaktfamilj för dottern hade utredningen kommunicerats med fadern som därigenom fått en uppgift om kvinnans arbetsplats. JO konstaterade att nämnden i just det här fallet varit skyldig att kommunicera utredningen med fadern, eftersom han var vårdnadshavare och därmed part i ärendet. Uppgiften om kvinnans arbetsplats borde dock inte ha lämnats ut till honom eftersom kvinnan hade skyddade personuppgifter. Att så skedde berodde på ett misstag och JO riktade i detta fall allvarlig kritik mot nämndens agerande.

Markering för särskild sekretessprövning

Markering för särskild sekretessprövning är den minst ingripande formen av skydd av personuppgifter. Denna form av skydd innebär att Skatteverket har möjlighet att införa en s.k. sekretessmarkering för en enskilds personuppgifter i folkbokföringen, se 5 kap. 5 § OSL. Den signalerar att det ska göras en noggrann prövning innan uppgiften lämnas ut. Det är vanligt att det är namn, personnummer eller adress som man vill skydda med en sekretessmarkering.

Den som vill ha sekretessmarkering begär detta hos Skatteverket. Det finns inte några formella krav för att få skyddsåtgärden. I praktiken behöver enskilda motivera varför en sekretessmarkering behövs. Någon form av handling eller intyg som stöder att det finns ett aktuellt och konkret hot behöver i regel också lämnas in som underlag för bedömningen. Det kan t.ex. vara en utredning eller ett utlåtande från Polismyndigheten eller socialtjänsten. Sekretessmarkeringen gäller oftast i två år och kan förlängas.[366]

[365] Se prop. 2005/06:161 s. 50 f.

[366] Jfr prop. 2017/18:145 s. 31 samt www.skatteverket.se.

Socialnämnden är skyldig att på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om sekretessmarkering i folkbokföringen, 17 a § folkbokföringslagen.

Åtkomst till sekretessmarkerade uppgifter

När det gäller sekretessmarkerade uppgifter är det viktigt att vara mycket försiktig så att ingen obehörig kommer åt uppgifterna. Skatteverkets vägledning framhåller att risken för att skyddade personuppgifter lämnas ut, av misstag eller medvetet, ökar med antalet handläggare som kan ta del av uppgifterna. Detta gäller vid såväl direktåtkomst på bildskärm som uttag av uppgifter på papper. Översyn av arbetsuppgifterna, till exempel koncentration av de arbetsuppgifter som kräver tillgång till skyddade personuppgifter, bör därför övervägas.[367]

Skyddad folkbokföring

Skyddad folkbokföring ger ett starkare skydd än sekretessmarkering. När en person beviljas skyddad folkbokföring är adressen inte registrerad i folkbokföringsdatabasen, utan personen får en boxadress till Skatteverket. Det framgår dock inte av boxadressen att Skatteverket är mottagare.[368] Den som har skyddad folkbokföring får vara folkbokförd i den gamla kommunen trots att hen har flyttat därifrån, eller i en annan kommun. Skyddad folkbokföring medges för en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd, se 16 § folkbokföringslagen.

Skyddad folkbokföring kan kombineras med andra skyddsåtgärder som exempelvis kontaktförbud om det bedöms lämpligt utifrån den enskildes specifika situation. Vid bedömningen av om en person kan medges skyddad folkbokföring ska hänsyn tas till den enskildes förmåga att leva med de krav som åtgärden medför för honom eller henne. En person som inte är beredd att anpassa sig till det som krävs, eller som saknar förmåga, kan inte medges skyddsåtgärden. Det är också nödvändigt att beakta förutsättningarna för familjemedlemmar och andra i den enskildes närhet att respektera de inskränkningar som skyddet innebär. När det gäller barn är det med hänsyn till barnets ålder och mognad, nödvändigt att beakta barnets inställning till åtgärden liksom barnets förmåga att leva med skyddad folkbokföring.[369]

Skyddad folkbokföring ges som huvudregel tills vidare, men det finns möjlighet för Skatteverket att begränsa åtgärden till viss tid. Om den som medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att det inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att den skyddade folkbokföringen ska upphöra att gälla. För barn gäller särskilda regler för upphörandet, se 17 § folkbokföringslagen.

För att Skatteverket bl.a. ska kunna bedöma om den skyddade folkföringen kan förväntas tillgodose behovet av skydd hos en enskild behövs information

[367] Skatteverkets vägledning för hantering av skyddade personuppgifter i svensk förvaltning.
[368] Prop. 2017/18:145 s. 51.
[369] Prop. 2017/18:145 s. 53–55.

från socialtjänsten. Därför finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i 12 kap. 10 § tredje stycket 2 SoL. Informationsutbyte kan även ske på eget initiativ av socialtjänsten.[370]

Socialnämnden får ansöka om skyddad folkbokföring för barn i vissa situationer

I 30 § tredje stycket folkbokföringslagen anges att socialnämnden får göra en ansökan om skyddad folkbokföring om barnet vårdas med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt 2 § LVU och syftet med ansökningen är att skydda barnet

1. mot båda vårdnadshavarna eller, om barnet endast har en vårdnadshavare, mot vårdnadshavaren,
2. mot den ena vårdnadshavaren när den andre vårdnadshavaren inte vill eller förmår skydda barnet, eller
3. mot en annan person än vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna inte vill eller förmår skydda barnet.

Det framhålls i förarbetena att det är angeläget att socialnämnden gör en noga avvägd bedömning av behovet av skydd samt att en ansökan om skyddad folkbokföring inte görs slentrianmässigt. Som regel kommer det att vara de omständigheter som ligger till grund för beslutet om vård enligt 2 § LVU som också är aktuella vid prövningen av skyddad folkbokföring. Det behöver dock inte nödvändigtvis vara så att behovet av skyddad folkbokföring föreligger enbart på grund av att förutsättningarna enligt 2 § LVU är uppfyllda.[371] Nämnden har också möjlighet att fatta beslut om att hemlighålla barnets vistelseort enligt 14 § LVU om behovet finns.

Fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är den starkaste och mest ingripande formen av skyddade personuppgifter och betyder att personen använder andra personuppgifter än de verkliga. Reglerna om fingerade personuppgifter finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Av 1 § i den lagen framgår att en person kan medges att använda fingerade uppgifter om han eller hon riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Om en person kan få ett tillräckligt skydd av sina personuppgifter genom skyddad folkbokföring kan medgivande att använda fingerade personuppgifter inte lämnas.

Det är den enskilde som ansöker om att få fingerade personuppgifter hos Polismyndigheten. Myndigheter är skyldiga att lämna upplysning om en person i ett ärende om fingerade uppgifter på begäran av Polismyndigheten. Polismyndigheten har ansvar att bistå en person med fingerade personuppgifter vid kontakter med andra myndigheter samt i övrigt lämna den hjälp som

[370] Prop. 2017/18:145 s. 66–68.
[371] Prop. 2017/18:145 s. 61–63.

krävs, om den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt (5 och 7 §§ lagen om fingerade personuppgifter).

Hantering av skyddade personuppgifter hos socialnämnden

Sekretess gäller enligt 22 kap. 2 § OSL i ärenden om skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen och i ärende enligt lagen om fingerade personuppgifter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Om en myndighet t.ex. socialnämnden får en uppgift som är sekretessbelagd i 2 § från en myndighet som handlägger ärenden som avses där, blir sekretessen i 2 § även tillämplig på uppgiften hos socialnämnden utöver den sekretess som gäller enligt 26 kap. 1 § OSL, se 22 kap. 3 § OSL.

En personakt ska innehålla uppdaterade uppgifter huruvida den enskilde har skyddade personuppgifter, se 4 kap. 5 § SOSFS 2014:5.

Del 6 Regler om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt m.m.

Allmänna utgångspunkter

Offentlighetsprincipen hos myndigheter

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt möjligt ska bedrivas i öppna former och under insyn av allmänhet och massmedia. En förutsättning för sådan insyn är i princip fri tillgång till de handlingar som finns hos myndigheterna.

Grunden i den svenska lagstiftningen är också att allmänna handlingar ska vara offentliga. Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar.

I verksamhet som bedrivs av kommunen enligt SoL, LVU, LVM och LSS hanteras en mängd uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Detsamma gäller verksamhet som bedrivs av SiS. Dessa uppgifter skyddas av regler om sekretess i OSL, se vidare nästa kapitel. Reglerna om sekretess innebär en inskränkning av offentlighetsprincipen.

Tystnadsplikt i enskilda verksamheter

Reglerna om offentlighet i TF och sekretess i OSL gäller endast offentlig verksamhet. För enskild verksamhet finns det särskilda bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 och 2 §§ SoL respektive 29 § LSS.

Tystnadsplikten innebär att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, som avser insatser enligt SoL eller LSS, inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Vid tolkningen av detta obehörighetsrekvisit har det ansetts naturligt att söka ledning i OSL:s bestämmelser.[372]

Den enskildes rätt till insyn

En enskild har rätt att ta del av en handling i en personakt som gäller honom eller henne hos den som bedriver enskild verksamhet och som står under tillsyn av IVO, se 7 kap. 4 § SoL och 23 e § LSS.

Om den enskilde begär att få ta del av en handling som hör till hans eller hennes personakt ska handlingen så snart som möjligt tillhandahållas den enskilde för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om det inte strider mot bestämmelserna om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL respektive 29 § LSS. Om handlingen innehåller uppgifter om någon annan kan sådana uppgifter inte lämnas ut till den enskilde utan sekretessprövning.

Frågor om utlämnande av en handling i enskild verksamhet prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av

[372] Jfr prop. 2005/06:161 s. 63, 82 och 93.

den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till IVO för prövning.[373]

[373] 7 kap. 4 § SoL och 23 e § LSS.

Allmän handling hos myndigheter

Begreppet allmän handling

Ett centralt begrepp när det gäller offentlighet och sekretess är begreppet allmän handling. En handling är en framställning i skrift eller bild, men också en upptagning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta med tekniskt hjälpmedel, se 2 kap. 3 § TF. Begreppet handling omfattar alltså inte bara ett skriftligt dokument på papper, utan även t.ex. en bandinspelning, en videoupptagning eller elektronisk upptagning.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En allmän handling kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. Att en handling är allmän behöver därför inte betyda att den är offentlig dvs. tillgänglig för allmänheten.

Förvarad hos myndigheten

För att en handling ska vara allmän krävs att den förvaras hos myndigheten.[374] En handling anses förvarad hos myndigheten även om den tillfälligt finns utanför myndigheten, t.ex. vid ett hembesök eller om en tjänsteman tagit hem den för att arbeta med den.

Med vissa undantag gäller att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, se 2 kap. 6 § andra stycket TF.[375]

Inkommen handling

En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig tjänsteman till handa, se 2 kap. 9 § TF. Det sistnämnda kan vara aktuellt om en tjänsteman har tagit emot en handling utanför myndighetens lokaler. Då krävs det att tjänstemannen är behörig, vilket är fallet om tjänstemannen handlägger sådana ärenden som handlingen avser. Ett exempel på detta kan vara att en tjänsteman får en handling vid ett hembesök eller vid ett möte utanför myndigheten.

En handling som inte är adresserad till myndigheten direkt utan till en namngiven person hos myndigheten är att anse som allmän om den gäller myndighetens verksamhet, se 2 kap. 4 § TF.

För upptagningar som är tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel (t.ex. en inspelning) gäller särskilda regler i 2 kap. 6 och 9 §§ TF. Ett e-postmeddelande som kommer till en tjänsteman anses inkommet så snart det finns tillgängligt för läsning. Det har ingen betydelse om tjänstemannen

[374] Se 2 kap. 6–8 §§ TF.

[375] Sekretess gäller dock i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning av personuppgifter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, 40 kap. 5 § OSL.

har öppnat och läst det eller inte. Ett faxmeddelande blir allmän handling när meddelandet har skrivits ut.[376]

Upprättad handling

En handling anses upprättad hos myndigheten, när den har expedierats, se 2 kap. 10 § TF. Om en myndighet skickar handlingen (expedierar) till någon utanför myndigheten, t.ex. en enskild person, ett företag eller en annan myndighet, anses den upprättad och blir därmed allmän handling.

Även en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hör till har slutbehandlats hos myndigheten. För att ett ärende ska anses som slutbehandlat krävs inte att det har avgjorts med ett beslut, utan det räcker med att myndigheten har avslutat handläggningen av ärendet.

Uppgifter som antecknas fortlöpande i en journal m.m.

Diarier, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing, se 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF. Även om nedanstående referat från HFD gäller en patientjournal, belyser den frågor som även är relevanta för socialtjänsten. Beskrivningen av kammarrättsavgörandet nedan är ett exempel på hur en domstol ser på frågan om och när så kallade vardagsanteckningar anses upprättade.

HFD 2013 ref. 33

En man begärde hos Karolinska Universitetssjukhuset att få ta del av osignerade journalanteckningar avseende hälso- och sjukvården av hans hustru. Hans begäran avslogs med motiveringen att en osignerad journalanteckning i journalsystemet utgör en arbetsversion till den slutgiltiga journalanteckningen som signeras av ansvarig journalförare.

Målet gällde frågan om löpande anteckningar som görs i en patientjournal kan förekomma i ”arbetsversion”. I domen konstaterar HFD att de delar av en patientjournal som är avsedda för löpande anteckningar rörande vården av en patient omfattas av specialregeln i TF[377], avseende sådana handlingar som anses upprättade när de färdigställts för anteckning eller införing.

HFD fann således att signeringen av en journalanteckning inte kan tilmätas någon betydelse för bedömningen av när anteckningen ska anses utgöra en del av den allmänna handlingen i TF:s mening.

Kammarrätten i Sundsvall 2009-02-24, mål nr 2702-08

En man begärde att få ta del av vardagsanteckningar i original avseende hans dotter som var bosatt i en bostad med särskild service enligt LSS. De rutiner för vardagsanteckningar som tillämpades i verksamheten innebar enligt social-

376 Jfr RÅ 1980 2:52

377 Numera 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF.

nämnden att de betecknas och används som arbetsmaterial för verksamhetspersonal med syfte att ge och få information om den enskilde för att personalen ska kunna följa upp de åtgärder som vidtagits.

Vardagsanteckningarna förvarades i en separat pärm för varje brukare och fanns i personalens kontor, för att de skulle vara lätt tillgängliga för personalen i sitt arbete. De rutiner som tillämpades i verksamheten innebar att sammanfattningar av vardagsanteckningar av betydelse för insatsen sammanställdes minst två gånger per år av kontaktpersonalen. När chefen för verksamheten utifrån kontaktpersonalens sammanställning skrivit in viktigare händelser i journalen förstördes vardagsanteckningarna. I det aktuella ärendet hade vardagsanteckningarna sammanställts var tredje månad av kontaktpersonalen. Mannen hade erbjudits och tagit del av dessa sammanställningar.

Kammarrätten konstaterade att de aktuella vardagsanteckningarna förts på ett sätt som närmast är att jämställa med journalföring och att de först efter så lång tid som tre månader sammanställts i annan form. Kammarrätten ansåg med hänsyn till dessa omständigheter att de skulle ses som journalanteckningar och att mannen efter sedvanlig sekretessprövning därför borde ha fått ta del av uppgifterna i vardagsanteckningarna.

Beslut

Ett beslut som ska avkunnas eller expedieras och protokoll eller annan handling som hör till ett sådant beslut, anses upprättat när beslutet har avkunnats eller expedierats, se 2 kap. 10 § andra stycket 2 TF.

Andra myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättade när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, se 2 kap. 10 § andra stycket 2 TF.

Minnesanteckningar

En minnesanteckning enligt 2 kap. 12 § TF ska inte anses som en allmän handling om den inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses i TF t.ex. promemorior, rättsutredningar och andra handlingar, som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning. Om anteckningarna tillför ärendet sakuppgifter är de i den delen inte att anse som minnesanteckningar utan då gäller samma regler som för en upprättad handling.[378]

Kammarrätten i Göteborg 2014-01-13, mål nr 7050-13

En man begärde att få ut handlingar och arbetsmaterial i ett ärende om timersättning för personlig assistans. Socialnämnden avslog hans begäran delvis genom att inte lämna ut underlag i form av minnesanteckningar och annat arbetsmaterial.

I kammarrätten begärde mannen att få ta del av de handlingar som inte lämnats ut. Att det skulle röra sig om minnesanteckningar var enligt hans uppfattning tveksamt eftersom materialet borde innehålla beräkningar och andra uppgifter om vilka kostnader som beaktats i ärendet. Om handlingarna var att

[378] Se 2 kap. 12 § första stycket TF.

betrakta som minnesanteckningar borde de enligt mannens uppfattning ha arkiverats så att allmänheten kan se hur beräkningarna gått till.

Kammarrätten avslog mannens begäran. Domstolen konstaterade att de aktuella handlingarna inte tillfört sakuppgifter i ärendet och de ansågs därmed vara sådana minnesanteckningar som avses i TF[379]. Eftersom minnesanteckningarna inte hade tagits om hand för arkivering utgjorde de inte allmänna handlingar och skulle därför inte lämnas ut.

JO 2013-12-17, dnr 3483-2011

En socialnämnd, som hade videofilmat ett barn och dess föräldrar inom ramen för en vårdnadsutredning, hade redan från början beslutat att filmerna skulle förstöras när samspelsbedömningen var färdig. Enligt JO hänförde sig inspelningarna till ett ärende och tillförde sakuppgifter. Det kunde därför inte vara fråga om minnesanteckningar i TF:s mening. Enligt JO skulle filmerna ha blivit allmänna handlingar om de hade expedierats eller när ärendet var slutbehandlat hos myndigheten. Det var därför fel av myndigheten att redan på förhand besluta att materialet skulle förstöras.

Interna e-postmeddelanden

HFD har i ett mål prövat om interna e-postmeddelanden hos Kungliga Tekniska högskolan kan anses vara allmänna handlingar.[380]

HFD avslog överklagandet med följande motivering:

För att en handling ska anses vara färdigställd enligt 2 kap. 7 § första stycket TF krävs inte något formellt förfarande (prop. 1975/76:160 s. 143). Däremot krävs, till skillnad från det som gäller för det slag av handlingar som regleras i paragrafens andra stycke första punkten, att någon åtgärd vidtas som visar att handlingen är färdigställd. Lagtexten anger justering som exempel på en sådan åtgärd. I rättspraxis har omhändertagande av handlingar och spridande av handlingar för kännedom ansetts utgöra sådana åtgärder som innebär att handlingarna är färdigställda (se RÅ 1998 ref. 30 och RÅ 1998 ref. 52).

Enligt HFD:s mening kan enbart det förhållandet att ett e-postmeddelande skickats mellan tjänstemän inom en myndighet inte anses utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket TF. Såvitt framgår har inte heller i övrigt någon sådan åtgärd vidtagits. Mot denna bakgrund är de begärda e-postmeddelandena inte att anse som allmänna handlingar.

[379] Numera 2 kap. 12 § TF.
[380] HFD 2013 ref. 86.

Offentlighets- och sekretesslagen

Innehåll och tillämpningsområde

OSL innehåller både bestämmelser om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas tjänst, se 1 kap. 1 § OSL.

Att det råder sekretess för en viss uppgift innebär att uppgiften varken får avslöjas muntligt eller att en handling där uppgiften finns får lämnas ut. Sekretessen gäller för alla anställda vid en myndighet, men också för uppdragstagare, förtroendevalda och andra likställda, se 2 kap. 1 § OSL.

Sekretessen gäller mot allmänheten och i princip mot andra myndigheter. I sekretessammanhang ses varje kommunal nämnd med underlydande förvaltning som en myndighet. Det betyder att uppgifter som förekommer inom en nämnd inte kan lämnas till en annan nämnd utan hänsyn tagen till bestämmelserna i OSL.[381]

Sekretess gäller också gentemot andra verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet, när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Läs mer om vad som gäller i fråga om inre sekretess i del 5.

Brott mot tystnadsplikt

OSL innehåller inte några sanktionsbestämmelser. Den som röjer en uppgift som hen är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Brott mot tystnadsplikt ligger under allmänt åtal. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt intresse som skyddas av rättsordningen. En handling som någon gör i nöd är straffri om den är försvarbar i förhållande till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt, se 24 kap. 4 § BrB. Det innebär att det i vissa fall kan vara straffritt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter, trots att varken en menprövning eller en sekretessbrytande bestämmelse tillämpats. Men det förutsätter att det föreligger fara för någons liv eller hälsa. I sista hand är det JO som granskar myndigheternas agerande och domstol som prövar om det faktiskt var fråga om nöd och om utlämnandet därmed är fritt från straff.

Sekretess till skydd för enskilda

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det framgår av bestämmelserna om socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 § OSL.

Bestämmelserna om socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 § OSL gäller även hos förvaltningsdomstolar som handlägger mål om t.ex. LVU.[382] Av

[381] SOU 2003:99 s. 239.

[382] 43 kap. 1 § OSL, HFD 2013-09-23, mål 4401-13.

43 kap. 8 § första stycket OSL framgår dock att en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende. Vad som menas med begreppet ”personliga förhållanden” framgår inte av lagstiftningen. Någon analys av begreppets innebörd gjordes inte heller när det infördes i 2 kap. 2 § första stycket 6 TF.[383] Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Någon tvekan om att uttrycket avser så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd råder inte.[384] Även uppgift om enskilds namn anses omfattas av begreppet.[385]

Till uppgifter om personliga förhållanden brukar räknas namn, personnummer, adress, telefonnummer, ålder, familjesituation, hälsotillstånd, missbruk, funktionsnedsättning, anställning och ekonomisk situation.

Sekretess kan ha olika styrka

Det finns olika nivåer av sekretess. Den strängaste formen av sekretess innehåller inget skaderekvisit, vilket brukar benämnas absolut sekretess. Det innebär att uppgiften ska hållas hemlig och att det inte ska göras någon menprövning om fråga uppkommer om uppgiften kan lämnas ut.

Den näst strängaste formen, omvänt skaderekvisit, innebär att sekretess råder för uppgiften om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Den mildaste formen av sekretess, rakt skaderekvisit, innebär att sekretess råder för uppgiften om det kan antas att uppgiftens röjande medför men för den som uppgiften rör eller någon närstående till denne.

- I socialtjänsten gäller omvänt skaderekvisit, se 26 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om sluten ungdomsvård.
- I hälso- och sjukvården gäller samma starka sekretess som inom socialtjänsten, dvs. omvänt skaderekvisit. Det framgår av bestämmelserna i 25 kap. 1§ OSL.
- När det gäller utbildningsverksamhet m.m. finns bestämmelser om sekretess i 23 kap. OSL som har olika styrka beroende på vilken verksamhet det gäller. För den som arbetar inom förskolan och viss annan pedagogisk verksamhet gäller omvänt skaderekvisit (23 kap. 1 § OSL). Detsamma gäller den elevhälsa som anges i 23 kap. 2 § OSL.
- Hos Försäkringskassan gäller rakt skaderekvisit. Det framgår av bestämmelserna i 28 kap. 1–3 §§ OSL. Detsamma gäller polisen när myndigheten utför vissa uppgifter utanför den rent brottsbekämpande verksamheten(se 35 kap. 20 § OSL).
- För kommunal familjerådgivning (26 kap. 3 § OSL) och personal i telefonväxel (40 kap. 4 § OSL) råder absolut sekretess.

[383] Prop. 1975/76:160 s. 109.
[384] Prop. 1979/80:2 Del A s. 84.
[385] Se HFD:s avgörande RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 44.

JO 1999/2000 s. 272
JO har ifrågasatt det lämpliga i att socialförvaltningens familjerättssocionomer arbetar såväl inom den av kommunen bedrivna familjerådgivningen som inom den individinriktade socialtjänsten i övrigt. JO har ifrågasatt detta i och med att de uppgifter som familjerättssocionomerna får kännedom om under rådgivningssamtalen kan påverka deras handlande som socialsekreterare. Vidare har JO ifrågasatt förfarandet av sekretessrättsliga skäl då familjerådgivningen är omgärdad av särskilt stränga sekretessregler, som innebär en i princip fullständig tystnadsplikt i fråga om uppgifter som lämnats i förtroende.

Menprövning

Begreppen skada och men förekommer båda i OSL. Med skada avses vanligen ekonomisk skada. Begreppet men har i lagen en mycket vid betydelse och tar framför allt sikte på de olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om uppgifterna lämnas ut.[386] Med men avses sådant som att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa känner till en för någon ömtålig uppgift kan i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men.

Utgångspunkten för bedömningen ska vara den enskilde personens egen upplevelse. Vid en prövning av om uppgifterna ska lämnas ut måste tjänstemannen som gör prövningen sätta sig in i den enskildes situation och försöka förstå hur han eller hon skulle uppleva det om uppgifterna om honom eller henne förs vidare till en eller flera andra personer eller myndigheter.

Socialtjänstsekretessens utformning och den innebörd som lagts i begreppet men medför att möjligheterna att lämna ut uppgifter efter en menprövning är mycket begränsade. I princip kan uppgifter inte lämnas ut utan den enskildes samtycke om de inte är helt harmlösa.[387] Om det inte kan uteslutas att den enskilde skulle tycka att det var obehagligt om andra fick kännedom om uppgifter som berör honom och hans situation kan uppgifterna som regel inte lämnas ut.[388]

Sekretessbrytande bestämmelser

Frågan om när det är tillåtet att bryta sekretessen inom socialtjänsten regleras närmare i OSL. Den sekretess som gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden inom socialtjänsten kan exempelvis brytas i följande fall:

- om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL), t.ex.
  - anmälan om missförhållanden (14 kap. 1 § SoL och 24 a § LSS),
  - anmälan enligt 6 § LVM,
  - uppgifter om utbetald ekonomisk hjälp (12 kap. 7 § SoL),
  - uppgiftslämnande i de fall när en nämnd fullgör uppgifter inom socialtjänsten och utifrån en begäran lämnar uppgifter om att en person är

[386] Prop. 1979/80:2 Del A s. 83.
[387] Se t.ex. SOU 2000:114 s. 96.
[388] Se RÅ 1981 2:34 II samt RÅ 1983 2:58.

aktuell i ett ärende till en annan sådan nämnd i samma kommun (12 kap. 7 § SoL),
- underrättelse enligt 3 § lagen (2008:206) om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen,
- underrättelse till Skatteverket om oriktig eller ofullständig folkbokföring enligt 32 c § folkbokföringslagen eller
- en anmälan till överförmyndaren som gäller god man eller förvaltare enligt 5 kap. 3 § SoF,

- vid misstanke om vissa allvarliga brott (10 kap. 23 § OSL),
- vid samtycke från den enskilde (12 kap. 2 § OSL),
- om en menprövning leder fram till att en handling eller uppgift kan lämnas ut (26 kap. 1 § OSL), eller
- om uppgiftslämnandet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet t.ex. ta kontakt med personer utanför socialtjänsten vid en vårdnadsutredning, vid yttranden till domstol eller annan myndighet (10 kap. 2 § OSL).

Utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL ska tillämpas restriktivt och med stor försiktighet. Bestämmelsen får inte användas som stöd för att höja myndighetens effektivitet eller för att hjälpa andra myndigheter i deras verksamhet.[389]

Misstanke om vissa allvarliga brott

Vissa myndigheter, bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten, har mer begränsade möjligheter än andra myndigheter att utan hinder av sekretess lämna uppgifter som angår misstanke om brott till de brottsutredande myndigheterna.

Sekretessen hindrar dock inte dessa myndigheter från att lämna uppgifter som angår misstanke om brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år, eller misstanke om försök till brott, för vilket det inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Detta framgår av 10 kap. 23 § OSL.

Enligt samma paragraf har dessa myndigheter också möjlighet att utan hinder av sekretess lämna uppgift till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brott i ytterligare ett fall. Det gäller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

Någon allmän skyldighet för nämnden att underrätta polis eller åklagare angående misstankar om allvarliga brott föreligger dock inte enligt 10 kap. 23 § OSL. Nämnden har således möjlighet att bedöma vad som är lämpligast i varje enskilt fall.

Underlåtenhet att anmäla allvarliga brott

Det föreligger en allmän skyldighet enligt 23 kap. 6 § BrB att göra en anmälan för vissa allvarliga brott som är ”å färde”. Annars kan man dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Det kan t.ex. gälla om en tjänsteman får reda

[389] Prop. 1979/80:2 s. 465 och s. 494.

på att någon som har varit i kontakt med socialtjänsten planerar ett väpnat rån eller hotar att slå ihjäl eller allvarligt misshandla någon. I sådana fall viker tystnadsplikten för anmälningsskyldigheten, se 10 kap. 28 § första stycket OSL.

Nödrätten

Utöver vad som ovan anförts kan det också vara nödvändigt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter för att avvärja fara för liv, hälsa eller värdefull egendom. I en sådan nödsituation är det straffritt att bryta sekretessen. Det följer av bestämmelser om den s.k. nödrätten i 24 kap. 4 § BrB.

Finns skyldighet att göra polisanmälan?

Nämnden ställs ibland inför frågan om hur man ska gå tillväga när brott eller misstanke om brott av olika slag kommer till nämndens kännedom. Det kan gälla brott som riktar sig direkt mot nämnden eller brott som riktar sig mot enskilda personer som får stöd och hjälp i verksamheten. Det kan också gälla brott som riktar sig mot barn och andra brott som begås utanför nämndens verksamhet. Frågan om det är möjligt att lämna polisanmälan i olika situationer löses i regel utifrån reglerna om sekretessbrytande bestämmelser i OSL, se nedan. Lagstadgad skyldighet för kommunen att göra en polisanmälan om brott finns i bidragsbrottslagen (2007:612).[390]

Brott som riktar sig mot nämnden eller tjänsteman

Av 10 kap. 2 § OSL framgår att nämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet, se 12 kap. 10 § SoL som bl.a. hänvisar till 10 kap. 2 § OSL. Exempel på sådana brott är våld mot tjänsteman, förstörelse av egendom tillhörande nämnden, bedrägeri som riktar sig mot nämnden[391] och hot som riktar sig mot nämnden eller mot anställd hos nämnden. Om en enskild tjänsteman utsätts för brott kan han eller hon anmäla detta i egenskap av målsägande.

Brott som berör barn och ungdomar under 18 år

Reglerna om sekretess hindrar inte att nämnden lämnar uppgift om misstanke om brott till åklagarmyndighet eller polismyndighet om det misstänkta brottet riktar sig mot någon som inte har fyllt 18 år. Det framgår av bestämmelserna i 10 kap. 21 § OSL. Det gäller inte vilka brott som helst utan endast brott som räknas upp i 3, 4 och 6 kap. BrB (t.ex. misshandelsbrott, sexualbrott, olaga frihetsberövande, olaga tvång och människohandel) och brott som avses i lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor. Om det finns en misstanke om något av dessa brott begåtts mot ett barn bör en polisanmälan skyndsamt göras, såvida det inte strider mot barnets bästa. Om det är oklart huruvida en polisanmälan ska göras, bör polis eller åklagare konsulteras.[392]

Reglerna om sekretess i 26 kap. 1 § OSL hindrar inte heller att uppgift som angår misstanke om langning av narkotika, dopningsmedel eller ”icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker” till någon

[390] Se 6 § bidragsbrottslagen.
[391] JO 1993/94 s. 465.
[392] SOSFS 2014:6.

som inte fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet. Det framgår av bestämmelserna i 10 kap. 22 § OSL.

Socialtjänstsekretessen hindrar inte heller att uppgift som behövs för ett omedelbart ingripande av polis lämnas till polismyndighet när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling. Samma sak gäller om den unge påträffas när han eller hon begår brott. Detta framgår av bestämmelserna i 10 kap. 20 § OSL.

Ovan angivna bestämmelser i OSL medför inte en anmälningsskyldighet för myndigheten, endast en möjlighet att göra polisanmälan.

Nämnden måste alltså själv göra en bedömning av om en polisanmälan är förenlig med barnets bästa.

Samverkan mellan vissa myndigheter

OSL innehåller också bestämmelser som i vissa fall möjliggör samverkan mellan myndigheter på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens område.

Enligt 26 kap. 9 § OSL hindrar sekretessen enligt 26 kap. 1 § inte att uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd och denne inte har fyllt 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV. Detsamma gäller uppgift om en gravid kvinna eller närstående till henne, om uppgiften behöver lämnas för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Ytterligare möjligheter till informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism

Den 1 augusti 2020 genomfördes ändringar i OSL i syfte att stärka arbetet med att bekämpa terrorism. Förändringarna ska möjliggöra effektivare samverkan mot terrorism genom att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten ska kunna utbyta information med varandra på ett mer ändamålsenligt sätt. De sekretessbrytande bestämmelserna finns i 10 kap. 18 a–b §§ och 10 kap. 22 a § OSL.

Läs mer

- Ytterligare möjligheter till informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism. Meddelandeblad nr 7/2020. Artikelnummer 2020-12-7116.

Sekretess i förhållande till den enskilde

Eftersom sekretessreglerna syftar till att skydda den enskilde gäller sekretessen i princip inte mot den enskilde själv, se 12 kap. 1 § OSL. Det finns dock några undantag som kan vara tillämpliga inom socialtjänsten.

Partinsyn (10 kap. 3 § OSL)

I 10 kap. 3 § OSL regleras förhållandet mellan offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser och rätt till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden. Huvudregeln är att sekretess inte hindrar att den som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handlingar eller annat material i målet eller ärendet.

En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysningar om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretesskydd vid anmälan i vissa fall

Inom socialtjänsten gäller sekretess i förhållande till den enskilde för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs, se 26 kap. 5 § OSL. Det är därmed möjligt att hemlighålla både anmälarens identitet och anmälans innehåll.

Som framgår av lagtexten ska det vara fråga om våld eller allvarligt men för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Det räcker inte med att anmälaren tycker att det är obehagligt. Skyddet för anmälare gäller enbart för en enskild person och inte för anmälan av en myndighet eller en offentlig funktionär i tjänsten.[393]

JO beslut 6 november 2012, dnr 4151-2011

I det aktuella ärendet hade en kvinna kontaktat socialtjänsten per telefon och gjort en anmälan som bl.a. rörde hennes bror och hennes mor. Kvinnan bad att få vara anonym men under samtalet kom det fram vilken relation hon hade till de berörda. Kvinnan uppgav i sin JO-anmälan att hon under samtalet fått beskedet att hon skulle få vara anonym. Men när förvaltningen kontaktade modern fick modern veta vem som gjort anmälan. Av JO:s utredning framgick att uppgiften om att kvinnan ville vara anonym inte hade vidarebefordrats till den handläggare som ringde upp modern. JO påtalade att detta inte var tillfredsställande men tydliggjorde också att det inte är anmälaren som avgör om sekretess ska gälla utan att det är socialtjänsten som ska göra en sekretessprövning enligt 26 kap. 5 § OSL.

[393] Lenberg m.fl. (2014), 26:5 och JO 1984/85 s. 272.

I beslutet påtalar JO att uppgifter som inkommer vid en anmälan i princip ska dokumenteras och att möjligheterna att undanhålla det som dokumenterats för den som är berörd av uppgifterna är begränsade. Den som lämnar uppgifter till socialtjänsten kan därför inte utlovas anonymitet utan får räkna med att uppgifterna kan komma att lämnas ut.

Samtycke från den enskilde

Som framgår ovan gäller sekretessen i princip inte mot den enskilde själv. Den enskilde har därmed möjlighet att samtycka till att sekretessen helt eller delvis efterges, se 12 kap. 2 § första stycket OSL.

Det finns inga krav i lagstiftningen på hur ett sådant samtycke ska vara utformat. Det kan vara muntligt eller skriftligt. JO har i ett ärende uttalat att ett muntligt samtycke ska dokumenteras.[394] Den enskildes samtycke kan vara partiellt, dvs. antingen avse enbart vissa uppgifter eller enbart gälla utlämnande av uppgifter till en viss person. Ett samtycke kan lämnas i förväg men kan i så fall återkallas när som helst.[395] Enligt 12 kap. 2 § andra stycket OSL får den som samtycker till att en uppgift som är sekretessbelagd till skydd för honom eller henne som villkor kräva att myndigheten ställer upp ett förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

JO 1990/91 s. 366

JO har uttalat att ett samtycke från den enskilde till att efterge sekretess enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen (nu 12 kap. 2 § OSL) inte behöver vara uttryckligt. Det behöver inte heller vara skriftligt. JO anser dock att man inom socialtjänsten i de fall man anser att samtycke krävs bör införskaffa uttryckligt och skriftligt samtycke eftersom det kan bli fråga om att lämna ut uppgifter av mer känslig natur. Samtycket kan formuleras av en tjänsteman på socialförvaltningen, men det bör undertecknas av den enskilde själv. Vid utformningen av ett skriftligt samtycke bör man vara noggrann så att samtycket t.ex. inte blir mer omfattande än vad den enskilde avsett. Medgivandet bör riktas till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän.

Sekretess mellan barn och föräldrar

Vårdnadshavaren har enligt 6 kap. 11 § FB rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Av samma bestämmelse framgår att vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

För att vårdnadshavaren ska kunna fullgöra sitt ansvar enligt FB måste han eller hon få del av viss information om sitt barn från t.ex. skola, hälsovård och socialtjänst. Vårdnadshavare har därför som regel rätt att ta del av även sekretessbelagda uppgifter som rör deras barn.

[394] JO 2003/04 s. 289.
[395] Lenberg m.fl. (2014), 12:2.

När barnet blir äldre och nått en viss mognad

Rätten för vårdnadshavaren att ta del av uppgifter om barnet tunnas ut i takt med att barnet blir äldre och bestämmanderätten flyttas över till barnet. När barnet har nått en viss mognad och utveckling i övrigt anses föräldrarna därför inte längre kunna ta del av personliga förhållanden som rör barnet t.ex. vad barnet har berättat för en läkare eller en socialsekreterare. Någon åldersgräns finns inte angiven, eftersom hänsyn måste tas till barnets mognad och utveckling i övrigt, något som inte enbart kan bedömas med ledning av barnets ålder.

Hänsyn till barnets bästa

Det kan dock finnas vissa undantagsfall då det av hänsyn till barnets bästa kan vara befogat att inte lämna ut vissa uppgifter till föräldrarna även om det är fråga om ganska små barn dvs. barn som inte har nått en sådan mognad att de fått ett integritetsskydd mot föräldrarna.

I OSL finns därför en regel i 12 kap. 3 § OSL som innebär att sekretess för uppgift till skydd för en underårig gäller även i förhållande till vårdnadshavaren, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Denna undantagsregel avser i första hand fall där barn och vårdnadshavare står i motsatsförhållande till varandra och där det oavsett barnets ålder är till skada för barnet att uppgifterna lämnas till vårdnadshavaren.

Hemlighålla barnets vistelseort vid LVU-placering

Det finns även en särskild bestämmelse som direkt riktar sig mot föräldrars insyn. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får socialnämnden besluta att hemlighålla barnets vistelseort för föräldrar eller vårdnadshavare, se 14 § LVU.

När vårdnadshavaren tillåter att handlingar lämnas till media

Det förekommer att vårdnadshavare lämnar fullmakt till företrädare för media att ta del av handlingar angående ett ärende som rör barn. Det är viktigt att nämnden är uppmärksam på om barnet har uppnått sådan ålder och mognad att hen själv, eller tillsammans med vårdnadshavaren, ska samtycka till utlämnandet.

Sekretess och ställföreträdare för vuxna

En god man eller förvaltare har ingen ”automatisk” rätt att få ta del av sekretesskyddade uppgifter om sin huvudman. Det beror på att det inte finns några särskilda sekretessbrytande bestämmelser i OSL som möjliggör ett utlämnande av sådana uppgifter till god man eller förvaltare.

När det gäller vuxna som har god man eller förvaltare måste nämnden eller den enskilde utföraren därför göra en prövning av om den gode mannen eller förvaltaren ska få ta del av uppgifter som omfattas av sekretess respektive tystnadsplikt.

Enligt HFD får en förvaltare i egenskap av företrädare för en huvudman som varken kan begära ut handlingar eller häva sekretessen, anses ha rätt att ta del av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för huvudmannen. Som förutsättning gäller att uppgifterna rör ställföreträdarskapet och att de behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag.[396] Kammarrätten i Stockholm kom i en dom fram till att dokumentation från ett servicehus rörande en demenssjuk kvinna kunde lämnas ut till kvinnans gode man. Enligt kammarrätten hade den gode mannen ett berättigat intresse att få ta del av uppgifter som behövdes för att han skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. De begärda uppgifterna hade betydelse för ett överklagande av en dom rörande stöd till kvinnan, och uppgifterna kunde enligt kammarrätten lämnas ut utan att kvinnan eller någon henne närstående led men.[397]

Sekretess och anhörigas ställning

Anhöriga till vuxna personer har ingen ”automatisk” rätt att få ta del av sekretesskyddade uppgifter om t.ex. make, maka, sambo, en förälder eller ett vuxet barn.

Frågan om någon anhörig eller någon annan ska få ta del av sekretessbelagda uppgifter kan tas upp med den enskilde i samband med utredning och beslut om insatser enligt SoL eller LSS.

Frågan kan också tas upp när ett beslut om insatser böjar genomföras. Några exempel på när insatser börjar genomföras är när den enskilde flyttar in i ett särskilt boende för äldre eller en bostad med särskild service eller när den enskilde får hemtjänst för första gången. Om insatsen pågår under lång tid kan den enskildes ställningstagande behöva följas upp så det fortfarande är aktuellt.

Sekretess för avlidna personer

I förarbetena till den gamla sekretesslagen uttalades att det vid den tidpunkten torde förhålla sig så att det för bedömning av en sekretessfråga i princip saknade betydelse att den vars personliga förhållanden berördes i en allmän handling hade avlidit. Med hänsyn till att den avlidnes rätt skyddas genom regler i BrB och TF om förtal av avliden borde det inte vara uteslutet att sekretesskyddet gällde också till förmån för den avlidne själv. Avsikten var inte att den nya sekretesslagen skulle innebära någon ändring i de förhållanden som dittills hade gällt.[398]

I RÅ 2007 ref. 16 prövades frågan om modern till en avliden son skulle få tillgång till kopior av hans journaler som förts inom en utredningsenhet och en psykosocial enhet tillhörande stadsdelsförvaltningen. Stadsdelsförvaltningen ansåg att ett utlämnande av sonens journaler skulle kränka hans frid eftersom han uttryckligen sagt att han inte ville att uppgifter om honom skulle lämnas ut till modern. Modern fick därför avslag på sin begäran.

---

[396] HFD:s avgörande 2020-11-11 i mål 1846-20. Se också RÅ 1999 ref. 38, prop. 1988/89:67 s. 39 och JO 1981/82 s. 239.

[397] Kammarrätten i Stockholm 2009-12-22 , mål nr 6928-09.

[398] Prop. 1979/80:2 Del A s. 84 f.

HFD fann att det skulle kränka den frid som borde tillkomma sonen om de handlingar som innehåller uppgifter som han själv lämnat om sin bakgrund och om vad han ansåg vara orsaken till sin sjukdom, lämnades ut till modern. I denna del avslogs moderns begäran. Övriga begärda handlingar borde enligt HFD:s mening kunna lämnas ut.

Insyn i och utlämnande av allmänna handlingar hos myndigheter

Allmänna utgångspunkter

Vad som gäller ifråga om utlämnande av allmänna handlingar framgår närmare av bestämmelser i 2 kap. 15 och 16 §§ TF, som har följande lydelse:

15 § *Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.*

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

16 § *Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av en karta, ritning eller bild eller av en upptagning som avses i 3 § och som inte är en upptagning för automatiserad behandling, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället.*

En begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Utlämnande av handlingar i digital form

Av en dom från Kammarrätten i Jönköping framgår att bestämmelserna om utlämnande[399] inte innebär någon skyldighet att på begäran lämna ut allmänna handlingar i digital form.[400] Kammarrätten konstaterade att en allmän handling som får lämnas ut enligt 2 kap. 15 § TF ska lämnas ut på stället. Det här resonemanget förs också av Kammarrätten i Göteborg i ett avgörande från 2018.[401] Den som önskar ta del av en sådan handling har enligt 2 kap. 16 § TF rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen.

När det gällde en upptagning för automatiserad behandling anförde Kammarrätten att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som

[399] Då 2 kap. 12-13 §§ TF, numera 2 kap. 15-16 §§ TF.
[400] Kammarrätten i Jönköping 2012-08-09, mål nr 2491-12.
[401] Kammarrätten i Göteborg 2018-09-07, mål nr 2670-18.

följer av lag lämna ut en sådan i annan form än utskrift. Kammarrätten konstaterade att kvinnan hade getts möjlighet att ta del av handlingarna genom kopior mot fastställd avgift och avvisade därför överklagandet.

Stor arbetsbelastning hos utlämnande myndighet

JO har riktat kritik mot socialnämnden i en kommun för handläggningen av en begäran om utlämnande av körjournaler.[402] En man, NN, begärde den 18 september 2012 att få ta del av körjournaler som avsåg honom själv från januari 2011 och framåt. Mannen informerades om att han bara kunde få ta del av körjournaler avseende de senaste sex månaderna eftersom det annars skulle medföra en alltför stor arbetsinsats. Mannen fick inte något formellt avslagsbeslut och begärde inte heller något sådant.

JO konstaterade vid sin granskning av ärendet, att det inte finns någon bestämmelse i TF som ger en myndighet möjlighet att neka att lämna ut handlingar med hänvisning till att det skulle medföra en stor arbetsbelastning att efterkomma en begäran i dess helhet.

I stället för att ge NN beskedet att han endast kunde få ta del av körjournalerna avseende de senaste sex månaderna borde myndigheten ha informerat honom om att han skulle få de begärda handlingarna, såvitt de inte innehöll sekretesskyddade uppgifter, men att handläggningen kunde komma att ta längre tid än som normalt anses acceptabelt vid handläggning av utlämnandeframställningar. Saken hanterades emellertid inte så utan framställningen avslogs delvis. I den situationen skulle NN ha informerats om möjligheten att få myndighetens prövning för att få ett formellt överklagbart beslut.

Rutinbetonade åtgärder

Av 2 kap. 6 § andra stycket TF framgår att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Med rutinbetonade åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Bedömningen av om en åtgärd är rutinbetonad får göras med hänsyn till såväl den allmänna tekniska utvecklingen som den tekniska kompetensen och den tekniska utvecklingen hos myndigheten i fråga.[403]

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad databehandling som kräver en arbetsinsats på 4-6 timmar går utöver vad som kan anses utgöra en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader.[404] Kammarrätten i Stockholm har i ett visst fall kommit fram till att en begäran om utlämnande av sammanställning av sjukfrånvaro och andel timanställda vid äldreboenden i en kommun inte kunde göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder eftersom sammanställningen bedömdes ta 10–12 timmar i anspråk.[405]

---

[402] JO 2013-11-26, dnr 4445-2012.
[403] Prop. 2001/02:70 s. 37.
[404] HFD 2015 ref. 25.
[405] Kammarrätten i Stockholm 2020-08-21, mål nr 4733-20.

Avgiftsuttag vid utlämnande av allmän handling

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt, på stället och *utan avgift*. Den som begär det har även rätt att *mot en fastställd avgift* få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 15 § TF).

Statliga myndigheters avgiftsuttag regleras i avgiftsförordningen (1992:191). På det kommunala området saknas motsvarande regler. Varje kommun behöver därför själv fastställa de avgifter som tas ut. Riktmärket för kommunala myndigheter vid avgiftssättning är att avgifterna ska fastställas inom ramen för den s.k. självkostnadsprincipen. En del kommuner beslutar att avgiftsförordningen ska tillämpas. Avgiftsförordningen reglerar dock bara avgiftsuttag för papperskopior. För att kunna ta ut en avgift för exempelvis elektroniska handlingar behöver kommunen enligt JO fatta ett särskilt beslut om detta.[406]

Att lämna ut en allmän handling

Begäran att få ta del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. En begäran kan göras muntligt eller skriftligt. Den som vill se handlingen har i princip rätt att vara anonym och behöver som regel inte heller ange för vilket ändamål han eller hon vill ta del av handlingen. För sekretessprövningen kan det dock ibland vara nödvändigt att fråga den sökande om identitet och om syftet med begäran. Det får dock inte ske rutinmässigt.

En begäran ska prövas skyndsamt

Det är den myndighet som har fått in en begäran om att få del av en allmän handling som har att pröva den. Prövningen ska ske skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta är att besked i en fråga om utlämnande bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.[407] Om handlingen kan lämnas ut ska utlämnandet ske genast eller så snart det är möjligt.

Prövningen ska göras av behörig tjänsteman

Det är den som enligt arbetsordning eller ett särskilt beslut svarar för vården av handlingen som i första hand ska pröva om handlingen ska lämnas ut, se 6 kap. 3 § OSL. Om en handling har en hemligstämpel är det endast en påminnelse om att en sekretessprövning ska ske innan handlingen kan lämnas ut.

Tjänstemannen ska ta ställning till om det är en allmän handling och om det finns något sekretesshinder för att lämna ut handlingen. Skälet för att inte lämna ut en allmän handling kan enbart vara att innehållet i handlingen är skyddat enligt någon bestämmelse i OSL. Motivet kan aldrig vara att den som lämnat in en handling inte vill det eller att tjänstemannen själv tycker att det är olämpligt att någon får läsa handlingen.

---

[406] JO:s beslut 2016-04-1, dnr 1149-2015.

[407] Se t.ex. JO:s beslut 2009-10-16, dnr 4490-2008, JO beslut 2013-12-05 , dnr 2563-2013 respektive dnr 4299-2013 och JO beslut 2014-01-15, dnr 6621-2012.

Muntligt avslag och skriftligt avslagsbeslut

Om tjänstemannen gör bedömningen att handlingen inte kan lämnas ut ska den sökande få ett besked om detta. I samband med att tjänstemannen meddelar detta muntliga avslag ska han upplysa sökanden om att han eller hon kan begära att myndigheten ska pröva saken och att det krävs ett skriftligt beslut för att sökanden ska kunna överklaga, se 6 kap. 3 § OSL.

Det är tjänstemannen som ska se till att en sådan begäran kommer till rätt instans inom myndigheten. Det kan också vara så att sekretess råder enbart för vissa delar av handlingen. De andra delarna ska i så fall lämnas ut. Den sökande har rätt till ett skriftligt avslagsbeslut för de delar som inte lämnas ut.

Att lämna ut en uppgift ur en allmän handling

Enligt 6 kap. 4 § OSL ska en myndighet på begäran av en enskild lämna ut uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I sådana fall avgör myndigheten själv på vilket sätt begäran ska besvaras. Den enskilde kan inte ställa krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller ifråga om en begäran att få ta del av en allmän handling. Ett beslut om avslag som en myndighet har tagit enligt 6 kap. 4 § går inte att överklaga.[408]

Om myndigheten väljer att inte lämna ut uppgiften bör myndigheten informera den enskilde om möjligheteten att begära ut själva handlingen, eftersom ett sådant beslut går att överklaga. Om det är regelsystemet för utlämnande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämnande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Vid oklarheter behöver myndigheten ta reda på vad som avses. Om frågan inte går att utreda ska en begäran presumeras innefatta ett önskemål om att få ta del av allmän handling.[409]

[408] JO beslut 2009-11-24, dnr 4376-2008.

[409] JO 1992/93 s. 601, JO 2009-02-13 dnr 529-2008, JO 2018-04-27, dnr 242-2018.

Vägledande rättsfall och JO-uttalanden i utlämnandeärenden

I detta kapitel redovisas dels domar från HFD och några kammarrätter, dels beslut och uttalanden av JO som syftar till att underlätta bedömningen av i vilka situationer allmänna handlingar ska lämnas ut.

Förlängd partsinsyn m.m.

HFD beslut 2014-06-30, mål nr 1014-14

En far begärde hos kammarrätten att få ut samtliga handlingar jämte dagboksblad i ett antal mål som avgjorts i kammarrätten under perioden 2002-2009. Målen hade på olika sätt anknytning till beslut enligt LVU avseende faderns två söner, födda 1990 och 1993. I merparten av målen hade fadern haft ställning som part.

Kammarrätten lämnade ut samtliga handlingar i två mål och ett antal handlingar i de övriga målen. Fadern upprepade därefter sin begäran att få ta del av samtliga handlingar i målen. Kammarrätten avslog denna begäran. Som skäl angavs i huvudsak att en stor del av handlingarna i de aktuella akterna innehöll uppgifter om personliga förhållanden avseende faderns numera vuxna söner och deras mor – uppgifter som skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Det förhållandet att fadern varit part i en del av målen, som avslutats för flera år sedan, ansågs inte medföra någon sekretessbrytande rätt till partsinsyn för fadern avseende de handlingar som inte hade lämnats ut till honom.

Fadern överklagade kammarrättens beslut till HFD och hävdade att partsinsyn alltjämt förelåg. HFD uttalade följande i frågan om partsinsyn:

Bestämmelserna om partsinsyn tar primärt sikte på pågående ärenden, men att en rätt till partsinsyn även kan finnas sedan ett ärende avslutats, om den enskilde har beaktansvärda motiv för sin begäran (RÅ 1995 ref. 28 och RÅ 2001 ref. 27). Sådana motiv har bl.a. ansetts föreligga när den enskilde haft behov av det begärda materialet för att kunna ta tillvara sin rätt i en pågående process som haft samband med det avslutade ärendet.

I det aktuella fallet hade fadern som skäl anfört att vägrad fortsatt partsinsyn skulle förta hans möjligheter att söka effektiva rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen eller att ansöka om resning. Det hade dock inte åberopats att en konkret process i något av dessa avseenden hade anhängiggjorts eller planerades att anhängiggöras i någon rättsinstans. HFD ansåg därför att det som hade framkommit inte utgjorde sådana beaktansvärda motiv som skulle kunna motivera förlängd partsinsyn.

Kammarrätten i Göteborg 2013-10-10, mål nr 3381-13

En dom från kammarrätten i Göteborg kan anses ha vissa beröringspunkter med HFD:s dom och ger viss vägledning på familjerättens område. En kvinna begärde hos stadsarkivet att få ut hela sin barnavårdsakt men fick delvis avslag med hänvisning till socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Avslagsbeslutet

gällde de delar av dokumentationen som innehöll uppgifter om andras personliga förhållanden.

Kvinnan överklagade beslutet och anförde att hon hade blivit bortadopterad som liten och nu ville läsa sin barnavårdsakt. Hennes biologiska mor var död och det kändes viktigt för henne att få den information som fanns. Kammarrätten konstaterade att det material som kvinnan nekats att ta del av bestod av handskrivna anteckningar som hade förts av socialnämnden i faderskapsutredningen, benämnda åldersbetyg, med olika personuppgifter om män som varit aktuella i utredningen. Där fanns även förfrågningar från kommunen till olika pastorsämbeten om de aktuella männen samt svaren från församlingarna. Det material som kvinnan ville ta del av rörde till viss del förhållanden som hade betydelse för att hon skulle kunna få vetskap om vem som var hennes biologiske far.

Kammarrätten fann att hon med stöd av 26 kap. 8 § OSL hade rätt att få del av de handlingar som benämndes åldersbetyg. Även de anteckningar som fanns om namn- och adressuppgifter till de möjliga fäderna skulle lämnas ut till henne. Övriga anteckningar i akten, som rörde enskilda personers förhållanden, omfattades enligt kammarrätten av sekretess och skulle därför inte lämnas ut till kvinnan.

Handlingar som gäller avlidna personer

Kammarrätten i Stockholm 2013-05-08, mål nr 1968-13
En kvinna begärde att få ta del av all dokumentation om sin avlidne bror hos en socialnämnd. Nämnden beslutade att avslå hennes begäran eftersom handlingarna innehöll uppgifter om broderns personliga förhållanden.

Kvinnan överklagade beslutet och anförde bl.a. att hennes bror avlidit hastigt och oväntat i ett serviceboende. Dödsfallet väckte många frågor och hon beslutade därför att inhämta all information som fanns hos olika vårdgivare för att eventuellt få svar på sina frågor. Hon hade haft daglig kontakt med sin bror och även följt med på läkarbesök och andra svåra möten. Hon ansåg därför att brodern inte hade haft någon önskan om att hålla de närmast anhöriga på avstånd eller utanför sina förehavanden.

Kammarrätten fann, med hänsyn till att det dokumenterats att systern med broderns godkännande haft god insikt i hans hälsotillstånd och övriga förhållanden, att ett utlämnande inte kunde anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne. Kammarrätten biföll därför kvinnans överklagande.

Kammarrätten i Stockholm 2013-06-11, mål nr 847-13
En man ville att ett behandlingshem skulle lämna ut journalanteckningar avseende hans avlidne son och begärde att dessa skulle lämnas ut av Socialstyrelsen. Socialstyrelsen bedömde att journalanteckningarna uteslutande bestod av integritetskänsliga uppgifter och att även ett delvis utlämnande kunde kränka den avlidne sonens frid. Socialstyrelsen avslog därför mannens begäran. Kammarrätten ansåg i detta fall att stora delar av journalanteckningarna inte var av sådan karaktär att det fanns hinder mot att lämna ut dem till den avlidnes far. Mot bakgrund av att fadern hade deltagit vid möten på behandlingshemmet un-

der den tid som sonen vistats där, att han hade blivit informerad om behandlingsutvecklingen och vården och att han hade fått ta del av slutrapporten från behandlingshemmet kunde det enligt kammarrätten antas att fadern redan kände till en del av innehållet i journalen.

Kammarrätten drog slutsatsen att Socialstyrelsen inte hade gjort en sådan noggrann prövning av frågan om uppgifterna kunde lämnas ut som förutsätts i TF och OSL. Målet återförvisades därför till IVO som tagit över Socialstyrelsens uppgifter i detta avseende från och med den 1 juni 2013.

Kammarrätten i Göteborg 2014-05-08, mål nr 1384-14
En kvinna begärde att få ta del av sin avlidne sons personakt från socialtjänsten. Hon fick avslag från stadsdelsnämnden då skriftligt samtycke från sonen saknades. Kvinnan menade att ett tyst så kallat presumerat samtycke förelåg då hon haft en aktiv roll i sonens kontakter med myndigheter och vid flera tillfällen varit närvarande då känslig information lämnats ut avseende honom. Hon hade dessutom fått del av sonens sjukhusjournaler utan invändningar.

Med hänsyn till den starka sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten ansåg kammarrätten att det bör ställas mycket höga krav på bevisningen för att ett s.k. presumerat samtycke ska kunna godtas. Vad som framkommit i målet – att kvinnan i några fall tagit aktiv del i sonens kontakter med myndigheter och fått ta del av viss känslig information avseende honom – var enligt kammarrättens mening inte tillräckligt för att anse att det fanns ett presumerat samtycke. Kammarrätten konstaterade emellertid att det efterfrågade materialet innehöll uppgifter som uppenbarligen inte omfattas av sekretess, bl.a. neutral information om handläggningsåtgärder hos socialtjänsten och uppgifter som kvinnan själv hade lämnat. Mot denna bakgrund fann kammarrätten att stadsdelsnämnden inte hade gjort någon detaljerad prövning av vilka uppgifter som kunde lämnas ut och återförvisade därför målet till stadsdelsnämnden för förnyad prövning.

Kammarrätten i Göteborg 2014-01-08, mål nr 6565-13
En journalist begärde att få ta del av kommunens utredning av en händelse då en äldre kvinna under ett hembesök av kommunala biståndshandläggare hoppade från sin balkong. Journalisten begärde också att få ta del av journalanteckningar som inte röjde uppgifter om hälsa. Om uppgifterna inte kunde lämnas ut begärde han att maskeringen skulle göras med svart remsa.

Av kammarrättens dom framgår att kommunen hade lämnat ut sin utredning i maskerat skick. Journalisten ansåg att maskeringarna var för omfattande med hänsyn till gällande praxis och felaktigt utförd eftersom det inte gick att utläsa hur mycket text som maskerats. Kommunen hade inte lämnat ut övriga begärda handlingar. Bland de maskerade uppgifterna fanns bl.a. handläggares namn, myndighetskontakter och orsak till aktualisering. De uppräknade uppgifterna var endast exempel på uppgifter som enligt journalisten inte kunde omfattas av sekretess.

När det gäller uppgifter om personal hänvisas i domen till 39 kap. 3 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den

enskilde eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgifterna röjs. Enligt förarbetena till denna bestämmelse[410] måste det i det enskilda fallet finnas ett visst fog för att den anställde är i behov av sekretesskydd. Massmedial uppmärksamhet har inte ansetts tillräckligt för att skaderekvisitet ska vara uppfyllt.[411]

Vidare konstaterades att det finns ett förstärkt sekretesskydd för anställda inom socialtjänsten i 10 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, men att den regeln inte innefattar anställdas namn. Personalens namn kan inte heller sekretessbeläggas med stöd av 26 kap. 1 § OSL. Den regel som kan komma ifråga är i stället 39 kap. 3 § OSL men någon sådan prövning hade inte gjorts. Enligt kammarrätten ankom det på kommunen att som första instans göra en sådan prövning.

När det gäller sekretess till skydd för den enskilde eller närstående fann Kammarrätten att det bland de av kommunen sekretessbelagda uppgifterna fanns ett flertal uppgifter som borde kunna lämnas ut ”utan att den avlidnes frid blir kränkt, eller att någon närstående till den avlidne, någon annan enskild eller närstående till dessa lider men”. Kammarrätten konstaterade att kommunen hade gjort en viss sekretessprövning men inte en så noggrann sekretessprövning som krävs enligt 2 kap. 12 § TF. Enligt kammarrätten ankom det på kommunen som första instans att göra en sådan noggrann prövning.

Vårdnadshavare och föräldrar som begär att få ta del av handlingar som rör deras barn

Kammarrätten i Stockholm, 2018-12-04, mål nr 8521-18
En förälder som inte var vårdnadshavare hade fått fullmakt från vårdnadshavaren att få all information om sina barn från skola, fritids, läkare och övriga instanser som har med barnen att göra. Kammarrätten bedömde att fullmakten ansågs omfatta även information från den aktuella enheten inom socialtjänsten men konstaterade också att vårdnadshavaren endast kunde lämna fullmakt att efterge sekretess som vårdnadshavaren själv förfogade över.

Kammarrätten i Stockholm 2014-06-17, mål nr 1602-14
Individ- och familjenämnden beslutade i samband med kommunicering av en utredning om umgängesbegränsning att inte lämna ut vissa i utredningen maskerade uppgifter till NN. Nämnden motiverade beslutet med att det skulle vara till men för NN:s dotter om uppgifterna lämnades ut.

NN överklagade beslutet och yrkade att sekretessen gentemot honom gällande hans dotter skulle tas bort. Till stöd för sin talan anförde NN i huvudsak följande. Han var ensam vårdnadshavare och ville få ut all dokumentation gällande sin dotter. Då nämnden tagit bort vissa delar var det enligt hans uppfattning omöjligt att få en klar bild över vad som hände med hans dotter när hon nu t.ex. fått utökat umgänge med sin mamma. Han ansåg att nämnden fattat ett

[410] Prop. 1979/80:2 Del A s. 188.
[411] Se RÅ 2010 ref. 20.

beslut utan saklig grund och att det därför var av stor vikt för honom att få ta del av dokumentationen. Av handlingarna i målet framgick att nämnden vidhöll sin inställning och bl.a. anfört att 12 kap. 3 § första punkten OSL utgjorde hinder mot att lämna ut uppgifterna till NN.

Kammarrätten avslog överklagandet och anförde bl.a. följande:

Av förarbetena till 12 kap. 3 § OSL framgår bl.a. följande. Vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det är alltså vårdnadshavaren som normalt sett utövar den unges befogenheter när det gäller rätten att ta del av och förfoga över uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för barnet. (Prop. 1979/80:2 Del A s. 330 och prop., 2008/09:150 s. 370).

Vid prövningen av om en uppgift som gäller en underårigs personliga förhållanden ska lämnas ut till vårdnadshavaren eller inte är det viktigt att klargöra om det är vårdnadshavaren eller den unge själv som disponerar över sekretessen. Svaret blir beroende av den unges mognad och utveckling i det enskilda fallet. Vid denna prövning kommer den unges ålder ofta att kunna var vägledande. Skäl finns också att väga in de aktuella uppgifternas innehåll och den typ av ärende som det är fråga om. Bara om det är vårdnadshavaren som disponerar över sekretessen gäller den svagare sekretessen enligt 12 kap. 3 § OSL. (Se Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1998/99 s. 470).

[NN:s] dotter är 12,5 år gammal. Enligt kammarrättens mening får hon anses ha uppnått en sådan mognad och utveckling som medför att hon själv disponerar över den sekretess som gäller till skydd för henne för uppgifter i den aktuella utredningen. Sekretessen för de efterfrågade uppgifterna ska således prövas enligt 26 kap. 1 § OSL.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller ett så kallat omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess. Enligt kammarrättens mening står det inte klart att de uppgifter som nämnden sekretessbelagt kan röjas för NN utan att enskild lider men. Överklagandet ska därför avslås.

Kammarrätten i Stockholm 2013-12-20, mål nr 7305-13

En man som var vårdnadshavare för två barn födda 2005 och 2006 fick avslag på sin begäran om att få ut adressuppgifter för barnen. Både barnen och deras mamma hade sekretessmarkerade adressuppgifter. Skatteverket hade dessutom beslutat om kvarskrivning för dem med stöd av 16–17 §§ folkbokföringslagen

Den aktuella sekretessmarkeringen hade beslutats med anledning av ett knivöverfall i juni 2012. Mannen hade aldrig misstänkts för att ha haft någon del i överfallet och förundersökningen hade lagts ner. Barnens mamma hade gjort gällande att om mannen fick del av adressuppgifterna, skulle han kunna avslöja hennes och barnens vistelseort för den person som enligt henne utfört knivöverfallet. Någon utredning till stöd för den risken eller andra risker hade inte lagts fram.

Kammarrätten ansåg att barnen och deras mamma löpte en reell risk att skadas allvarligt fysiskt och/eller psykiskt om deras adressuppgifter skulle offentliggöras. Även om mannen inte stod bakom den hotbild som barnen och deras mamma levde under hade det i målet framkommit uppgifter som tydde på att det fanns en risk att deras adress skulle röjas om han fick tillgång till uppgifterna. Kammarrätten avslog överklagandet och anförde avslutningsvis följande:

Det råder ingen tvekan om att den som är vårdnadshavare för ett barn i skolåldern i och för sig behöver känna till var barnet bor och går i skolan för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt FB att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Frågan är därför om det förhållandet att N.N.(….) är vårdnadshavare för barnen ifråga ska anses medföra att sekretess inte gäller mot honom. Även om hotbilden mot barnen och deras mor inte direkt föranleds av NN:s handlade innebär dock ett utlämnande av adressuppgifterna att det finns särskild anledning att anta de skulle riskera betydande men.

Kammarrätten i Jönköping 2014-06-27, mål nr 1268-14

I det aktuella målet hade föräldrarna träffat en överenskommelse om att deras dotter skulle bo växelvis hos sin mamma och pappa och att vårdnaden skulle vara gemensam. Föräldrarnas överenskommelse hade fastställts genom en dom av tingsrätten.

Modern hade utan faderns vetskap och medgivande flyttat till en annan kommun tillsammans med dottern. Fadern hade genom socialtjänsten i utflyttningskommunen fått kännedom om att det fanns starka indikationer på att dottern for illa hos modern. Han vände sig därför till socialförvaltningen i inflyttningskommunen med en begäran om att få adressuppgifter utlämnade utan något förbehåll. Hans begäran avslogs med hänvisning till att dottern hade skyddade adressuppgifter.

Kammarrätten konstaterade att socialförvaltningens beslut hade flera brister. Förvaltningen hade som enda grund för sitt beslut anfört att dottern hade skyddade adressuppgifter enligt Skatteverket, s.k. sekretessmarkering och anförde:

En sekretessmarkering är endast en faktisk åtgärd som saknar självständig rättsverkan (se bl.a. Justitieombudsmannens beslut den 30 november 2009, dnr 3620-2008) och befriar inte socialförvaltningen från att göra en så fullständig och noggrann sekretessprövning som förutsätts i TF och OSL. Någon sådan prövning har inte gjorts i beslutet.

Socialförvaltningen hade i sitt beslut inte heller angett vilken sekretessbestämmelse som den tillämpat på de uppgifter som lämnats ut med förbehåll. Av utredningen framgick inte heller vad förbehållet innebar och på vilket sätt och i vilken utsträckning det inskränkte N:N:s rätt att utnyttja uppgifterna. Kammarrätten fann med hänsyn till angivna brister att socialförvaltningens beslut skulle undanröjas och visade målet åter för ny handläggning och nytt beslut av förvaltningen.

Kammarrätten i Sundsvall 2013-11-11, mål nr 1132-13

En kvinna, NN, hade hos socialnämnden begärt att få ta del av handlingar som rörde hennes underåriga barn. Socialnämnden avslog hennes begäran och anförde i huvudsak följande. Materialet var mycket omfattande och NN hade vid upprepade tillfällen fått innehållet i handlingarna förklarade för sig muntligen. Hon hade också fått skriftliga kopior som hon, enligt uppgift till sina socialsekreterare, ”tappat bort.” Vidare hade hon spridit handlingarna till obehöriga och låtit sina barn ta del av innehållet, vilket hade varit till men för dem. Nämnden ansåg att barnen även i fortsättningen skulle komma att lida betydande men om

handlingarna lämnades ut till NN. Enligt nämnden borde det därför finnas hinder enligt 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL att låta henne få del av handlingarna.

Kammarrätten konstaterade att det av utredningen framgick att NN redan fått del av innehållet i de handlingar som var aktuella i målet genom både muntliga redogörelser och skriftliga kopior. Socialnämnden hade därmed gjort bedömningen att det inte fanns några hinder enligt bestämmelserna i OSL eller på annan grund att låta NN få del av uppgifterna. Vad socialnämnden anfört i det överklagade beslutet utgjorde enligt Kammarrättens bedömning inte skäl för att med stöd av 12 kap. 3 § OSL eller på annan grund avslå NN:s förnyade begäran. Handlingarna skulle därför återigen lämnas ut till NN.

Anhöriga som begär att få ta del av handlingar som rör vuxna barn

JO beslut 2013-12-13, dnr 846-2012

En 19-årig kvinna anmälde till JO att en handläggare vid socialtjänsten hade lämnat ut hennes telefonnummer till hennes mamma, trots att hon inte vill ha någon kontakt med sin mamma.

Av socialtjänstens yttrande till JO framgick att kvinnan hade flyttat hemifrån och därefter under flera månader flyttat runt hos kompisar och andra bekanta. Efter ett tag fick hon en plats i ett stödboende men blev uppsagd därifrån på grund av att hon inte följde boendets regler. Det hade stått klart att kvinnan inte mådde bra och att hon inte skötte sin hälsa. Under placeringstiden hade kvinnan regelbunden kontakt med sin mamma. Efter att kvinnan flyttat ut från boendet blev socialtjänsten kontaktad av hennes mamma som var mycket uppriven. Hon var mycket orolig efter att inte kunnat få kontakt med sin dotter på två veckor. Utredaren kontaktade stödboendet och fick då veta att kvinnan varit i kontakt med dem några dagar tidigare. Hon hade berättat att hon bodde i ett tält, att det var mycket kallt, att hon saknade pengar till mat och mådde dåligt. Stödboendet hade förmedlat ett telefonnummer som kvinnan lämnat till dem och som utredaren lämnade vidare till mamman.

JO konstaterade att utredaren hade tvekat innan hon lämnade ut telefonnumret till mamman eftersom hon visste hur relationen var mellan mor och dotter. Enligt JO stod det därför inte klart att uppgiften kunde lämnas ut utan att kvinnan skulle lida men. För detta riktade JO kritik mot utredaren. Enligt JO hade det lämpliga varit att i stället kontakta kvinnan och fråga om hon samtyckte till att telefonnumret lämnades till mamman, alternativt fråga om utredaren kunde förmedla någon annan information.

Skyndsam prövning

JO 1986/87 s. 229

JO har kritiserat en intagningsnämnd för den långa tid som förflutit från det att en framställan gjorts om att få ut en allmän handling till dess att nämnden expedierade sitt beslut med anledning av framställningen. I enlighet med kravet på skyndsam handläggning i TF har det ansetts att beslut i ärenden av detta slag ska meddelas genast eller inom några få dagar. Om myndigheten behöver

vända sig till ett utomstående organ med juridisk sakkunskap för att avgöra om en allmän handling ska lämnas ut ska myndigheten se till att omgående få dessa råd. I annat fall kan myndigheten inte sägas uppfylla kravet på skyndsam handläggning. JO har i samma ärende uttalat att det kan bli nödvändigt för myndigheten att hålla extra sammanträden om beslutsfattandet i denna typ av ärenden inte har delegerats från nämnden till någon tjänsteman.

JO beslut 4 september 1992, dnr 529-1992
JO har uttalat att om myndigheten fått en förfrågan från allmänheten om att få ta del av allmän handling och handlingen kan antas omfattas av sekretess, har myndigheten rätt till skäligt rådrum för en sekretessprövning. En längre handläggningstid kan vidare godtas om det rör sig om en större mängd handlingar som ska kopieras eller om efterforskningar måste göras för att samla ihop de begärda handlingarna. Kravet på skyndsamhet ska inte tolkas så strängt att myndigheten tvingas åsidosätta all annan verksamhet.

Del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson

Allmänna utgångspunkter

Vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser i verksamheter som bedrivs enligt SoL, LVM, LVU och LSS måste det vara klart om den enskilde själv för sin talan eller om det är någon annan som företräder personen; en ställföreträdare. En ställföreträdare kan vidta åtgärder för den andra personen. Detta ska skiljas från någon som har till uppgift att stödja en person för att han eller hon själv ska kunna ta tillvara sina rättigheter.

I denna del av handboken redovisas vad som gäller för barn och vuxna i fråga om vem som enligt lag kan och ska företräda respektive stödja en person att ta tillvara sina rättigheter.

Ett barn som fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL, LVU och LSS (11 kap. 10 § första stycket SoL, 36 § LVU och 8 § LSS).

Barns ställföreträdare i olika roller

Barnets vårdnadshavare

Den som har vårdnaden om ett barn är vårdnadshavare och har rätt och skyldighet att bestämma om barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Det framgår av bestämmelserna i 6 kap. 2 § andra stycket FB.

Begreppet vårdnad sammanblandas ibland med ordet vård, och orden används ofta i dagligt tal som synonymer. När det i lagen talas om vårdnad menas en vårdnadshavares rättsliga ansvar för sitt barn. Ofta motsvarar den rättsliga vårdnaden också den faktiska vården och omsorgen, dvs. vårdnadshavaren sköter själv om barnet och bor tillsammans med det.

Vårdnaden om ett barn består tills barnet fyller 18 år. Ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar (gemensam vårdnad) eller av en av sina föräldrar (ensam vårdnad) alternativt en eller två andra personer som utsetts av domstol till särskilt förordnade vårdnadshavare, se 6 kap. 7–9 §§ FB.

Rollen som barnets förmyndare

FB skiljer mellan två ställföreträdarfunktioner för barn: vårdnad och förmynderskap. Förmyndaren ska förvalta barnets tillgångar och företräda det i angelägenheter som rör tillgångarna till dess att barnet fyller 18 år. Barn företräds i de flesta fall av sina föräldrar som är vårdnadshavare och förmyndare för barnet tills det fyller 18 år. Vanligtvis är föräldrarna eller den som är barnets vårdnadshavare också dess förmyndare. En förälders ställning som förmyndare följer utan särskilt beslut av att föräldern är vårdnadshavare för barnet, se 10 kap. 2 § FB. En omyndig vårdnadshavare kan dock inte vara förmyndare för sitt barn, se 10 kap. 1 § FB.

En vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter är dock inte oinskränkt. I vissa fall finns be-

stämmelser i lag om att barnet har rätt att själv bestämma, t.ex. om arbetsavtal, se 6 kap. 12 § FB. Generellt gäller att en vårdnadshavare mot bakgrund av barnets ålder och utveckling ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål, se 6 kap. 11 § FB.

Socialnämndens skyldighet att väcka frågan om vårdnad m.m.

Om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn, ska nämnden göra en framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör. Detsamma gäller om nämnden bedömer att ett barn är i behov av målsägandebiträde, se 5 kap. 2 § första stycket SoF.

Av andra stycket samma bestämmelse framgår att framställningen ska göras av socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. SoL ansvarar för att tillgodose barnets behov av stöd och hjälp.

Socialnämnden är enligt 5 kap. 3 § SoF dessutom skyldig att i vissa fall göra en anmälan till överförmyndaren. Det gäller om nämnden finner

1. att god man eller förvaltare enligt FB bör förordnas för någon,
2. att någon inte längre bör ha förvaltare, eller
3. att förhållandena talar för att en förälder inte kommer att förvalta sitt barns egendom på ett betryggande sätt.

God man för barn enligt FB

Ett barn kan i vissa situationer få en god man förordnad enligt FB, se 11 kap. 1 och 2 §§ FB. Det är främst i tre situationer som det kan bli aktuellt. Det gäller

- om en förmyndare på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan utöva förmyndarskapet,
- om förmyndaren eller förmyndarens make eller sambo och barnet har del i ett oskiftat dödsbo,
- om barnet ska företa en rättshandling eller vara part i en rättegång och inte kan företrädas av förmyndaren.

God man för ensamkommande barn

För barn som kommer ensamma till Sverige ska i vissa fall en god man förordnas enligt lagen om god man för ensamkommande barn.[412] Det gäller barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Ansökan om god man får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självmant ta upp frågan. En god man ska förordnas så snart det är möjligt. Överförmyndaren ska förordna en god man som har att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för

[412] Lag om god man för ensamkommande barn.

barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Om det finns skäl för godmanskapet att upphöra, t.ex. om en annan företrädare för barnet utses eller om barnet varaktigt lämnar Sverige, ska överförmyndaren besluta om upphörande av godmanskapet. Det gäller om barnet är under 18 år. När barnet fyller 18 år upphör godmanskapet utan särskilt beslut.[413]

Särskild företrädare för barn

Om ett barn har utsatts för ett brott som kan ge fängelse ska en särskild företrädare för barnet utses i vissa fall enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. Det gäller om en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet eller det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta tillvara barnet rätt. Den särskilda företrädaren ska i vårdnadshavarens ställe ta tillvara barnets rätt under förundersökningen och i rättegången.

Läs mer

- Ensamkommande barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6588.
- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.

Ställföreträdare för vuxna

Allmänna utgångspunkter

Vid handläggning av ärenden som gäller vuxna är det den enskilde som företräder sig själv såvida det inte finns någon annan person som har uppdrag att företräda den enskilde. I detta kapitel redovisas vad som gäller ifråga om god man, förvaltare och andra former av ställföreträdarskap för vuxna personer.

Rollen som maka/make i ett äktenskap

Kan den ena maken på grund av sjukdom eller bortavaro inte själv sköta sina angelägenheter har den andra maken vissa befogenheter. Om det saknas medel för familjens underhåll får den andra maken i behövlig omfattning lyfta den sjuka eller bortavarande makens inkomst och avkastning av dennes egendom. Det framgår av bestämmelserna i 6 kap. 4 § äktenskapsbalken som också gör det tillåtet för den andre maken att kvittera ut banktillgodohavanden och andra penningmedel.

Bestämmelsen vilar på principen att medel till underhållet fortlöpande måste finnas tillgängliga. Maken till den person som inte själv kan sköta sina angelägenheter får ett slags ställningsfullmakt att själv lyfta pengar.

[413] 5 § lagen om god man för ensamkommande barn.

Bestämmelsen ger dock inte någon generell rätt att företräda maken. Rätten att agera är starkt begränsad och torde kunna tillämpas främst i akuta och ofta oväntade situationer.

Ansökan om god man eller förvaltare

Ansökan om förordnande av god man enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB får göras av den enskilde själv om han eller hon har fyllt 16 år samt av hans eller hennes make eller sambo och närmaste släktingar. Det framgår av 11 kap. 15 § FB. Av samma bestämmelse framgår att ansökan också kan göras av en framtidsfullmaktshavare och av överförmyndaren. När det gäller anordnande av förvaltarskap får ansökan göras även av en god man.

Socialnämnden ska anmäla till överförmyndaren om den finner att god man eller förvaltare bör förordnas för någon som inte själv kan bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, se 5 kap. 3 § SoF och 15 § 6 LSS.

Föreslår den enskilde en viss person som god man eller förvaltare, ska den personen förordnas av tingsrätten, om han eller hon är lämplig och vill åta sig uppdraget, se 11 kap. 12 § FB.

Rollen som god man

God man kan förordnas för en myndig person (huvudmannen) som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Det är tingsrätten som beslutar att den enskilde ska ha en god man och om vad som ska ingå i den gode mannens uppdrag. Beslut om godmanskap får inte meddelas utan samtycke av huvudmannen om inte hans eller hennes tillstånd är sådant att samtycke inte kan inhämtas, se 11 kap. 4 § FB. Om den enskilde inte kan lämna sitt samtycke ska detta styrkas med t.ex. ett läkarintyg.

Den gode mannens uppdrag

Att bevaka någons rätt innebär att den gode mannen hjälper personen att utöva sin rättsliga handlingsförmåga. En uppgift kan vara att se till att personen får det stöd och de insatser från samhället som han eller hon behöver genom att t.ex. ansöka om insatser enligt LSS eller bistånd enligt SoL.[414]

Att förvalta egendom innebär bl.a. att sköta den enskildes ekonomi.

Att sörja för person innebär att den gode mannen bevakar huvudmannens personliga intressen och ser till att den enskildes medel används till dennes nytta.[415]

Den enskilde behåller sin rättshandlingsförmåga

En person som har god man behåller sin rättshandlingsförmåga. Den gode mannen får bara företräda den enskilde inom ramen för sitt förordnande och om den gode mannen har den enskildes samtycke till att företa något. Den

[414] Se exempelvis också JO dnr 8665-2019.
[415] Prop. 1987/88:124 s. 139 f.

gode mannen är ett biträde till den enskilde i den eller de delar som uppdraget omfattar dvs. att bevaka den enskildes rätt, att förvalta den enskildes egendom eller att sörja för den enskildes person.

Det är den gode mannen som ska säkerställa huvudmannens samtycke innan rättshandlingen vidtas för den enskildes räkning.[416] En rättshandling som företas blir inte bindande för huvudmannen om den gode mannen inte har inhämtat samtycke när det kunnat ske. Rättshandlingen blir emellertid ändå bindande om huvudmannen på grund av sitt tillstånd varit ur stånd att ge uttryck för sin mening eller denna av annan orsak inte har kunnat inhämtas, se 11 kap. 5 § första stycket FB. Den gode mannen behöver dock inte huvudmannens samtycke för de rättshandlingar som avser den dagliga hushållningen som t.ex. inköp av livsmedel och kläder, betalning av hyra, vårdkostnader, skatter och telefon m.m. om inte huvudmannen gett uttryck för något annat, 11 kap. 5 § andra stycket FB.

Rollen som förvaltare

Förvaltare kan förordnas för en myndig person (huvudmannen) som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande är ur stånd att vårda sig eller sin egendom. Förvaltarskap får inte anordnas om det är tillräckligt med godmanskap eller hjälp i någon annan mindre ingripande form, se 11 kap. 7 § första stycket FB.

Förvaltarens uppdrag

I förvaltarens uppdrag kan det ingå samma uppgifter som för den gode mannen, dvs. att bevaka den enskildes rätt, förvalta egendom eller sörja för den enskildes person.

Det är tingsrätten som beslutar att den enskilde ska ha förvaltare och om vad som ska ingå i förvaltarens uppdrag. Förvaltaruppdraget ska anpassas till den enskildes behov i varje enskilt fall, se 11 kap. 7 § andra stycket FB. Uppgiften att närmare avgränsa uppdraget kan delegeras av rätten till överförmyndaren. Rätten kan i efterhand anpassa förvaltarskapet till ändrade förhållanden. Om rätten inte har sagt något annat gäller ingen särskild begränsning av förvaltarskapet. Det betyder att den enskilde då anses sakna rättslig handlingsförmåga utom i vissa undantagsfall.

En förvaltare är ställföreträdare för den enskilde

Till skillnad mot vad som gäller för en god man har en förvaltare inom ramen för sitt uppdrag ensam rådighet över den enskildes egendom och företräder ensam denne i alla angelägenheter som omfattas av uppdraget. Med förvaltarens samtycke får dock den enskilde själv företa rättshandlingar i angelägenheter som omfattas av förvaltaruppdraget.

Förvaltaren är ställföreträdare för den enskilde i de delar som uppdraget omfattar. Förvaltaren ska vid utövandet av sitt uppdrag ta reda på den enskildes inställning om det är möjligt, se 12 kap. 7 § FB. Men förvaltaren är, till skillnad från en god man, inte beroende av den enskildes samtycke för att kunna agera ställföreträdare för den enskilde. Förvaltaren är därmed behörig att ensam ingå avtal och andra rättshandlingar för huvudmannens räkning. En

[416] Jfr JO dnr 8665-2019.

god man eller en förvaltare får inte företräda den enskilde i frågor av utpräglat personlig karaktär 12 kap. 2 § tredje stycket FB, som till exempel att ingå äktenskap, bekräfta faderskap, upprätta testamente eller liknande frågor.

Gemensamt för gode män och förvaltare

Gode män och förvaltare ska alltid handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde, se 12 kap. 3 § FB. I viktiga frågor ska den enskilde samt den enskildes make eller sambo höras, se 12 kap. 7 § FB. Den enskilde ska höras om det är lämpligt.

Gode män och förvaltare står under överförmyndarens tillsyn och ska varje år lämna en redovisning om uppdraget till överförmyndaren. Gode mannen eller förvaltaren kan bli skadeståndsskyldig gentemot tredje man och huvudmannen. Om en god man eller en förvaltare har misskött sitt uppdrag kan han eller hon bli entledigad från sitt uppdrag.

Om huvudmannen har nedsatt beslutsförmåga

En god man eller förvaltare kan i regel ansöka om insatser för sin huvudmans räkning när huvudmannen har nedsatt beslutsförmåga. När det gäller ärenden som handläggs enligt SoL eller LSS kan det emellertid vara fråga om personliga ställningstaganden t.ex. val av bostadsform eller ansökan om kontaktperson. Vad som gäller i denna och liknande situationer har belysts i en hovrättsdom där domstolen gjort följande uttalanden: *Medicinska vård- och behandlingsåtgärder är av en så personlig art att en självständig beslutanderätt inte kan anses föreligga ens för en förvaltare, i vart fall inte om den enskilde motsätter sig vården. Enligt förarbeten till lagstiftningen om förvaltarskap bör den enskilde själv i allmänhet bestämma i frågor som rör hans boende, liksom innehållet i erbjuden vård. Det kan inte komma på fråga att utan stöd i lag tvinga någon att anordna sitt boende på ett visst sätt eller underkasta sig vårdåtgärder. I förevarande fall är avsikten med förvaltarskapet enbart att, mot BS uttalade vilja, åstadkomma en ansökan om vårdboende i kommunal regi. Det är inte förenligt med gällande rätt att tillgodose hennes behov genom att använda institutet förvaltarskap på detta sätt.*[417]

Att ge insatser mot en vuxens persons vilja eller att använda tvångsåtgärder kräver stöd av lag. Det innebär att en god man eller förvaltare inte kan samtycka till att insatser ges mot den enskildes vilja eller tillåter användning av tvångsåtgärder.[418]

Andra former av ställföreträdarskap

Fullmakt

En enskild kan upprätta en fullmakt där hen (fullmaktsgivaren) utser en person (fullmaktstagaren) som ska företräda honom eller henne i frågor som rör stödet och omsorgen. Fullmaktsgivarens vilja ska alltid respekteras oavsett vad fullmaktshavaren har för inställning till den aktuella frågeställningen.

[417] Hovrätten över Skåne och Blekinge (ÖÄ 1368-07/2007-07-17).
[418] Jfr 2 kap 12 § RF och SOU 2004:112 s. 452 och s. 728–733.

Den som är ombud för någon annan i ett ärende vid en myndighet (t.ex. kommunens socialnämnd) omfattas av bestämmelserna om ombud och fullmakt i förvaltningslagen, se 14–15 §§ FL.

Framtidsfullmakt

En vanlig fullmakts giltighet kan ifrågasättas om fullmaktsgivaren efter att fullmakten utfärdats drabbats av nedsatt beslutsförmåga. Det är oklart vilken verkan en vanlig fullmakt har när fullmaktsgivaren blir beslutsoförmögen. Det är bl.a. av det skälet som möjligheten att skriva en framtidsfullmakt införts.[419]

En vuxen person som har förmåga att ha hand om sina angelägenheter har också möjlighet att utse någon annan som kan ha hand om personens personliga och ekonomiska angelägenheter om han eller hon senare i livet inte själv kan det genom att upprätta en framtidsfullmakt. Hur det går till och vilka formkrav som gäller framgår av lagen (2017:310) om framtidsfullmakter. Framtidsfullmakter utgör ett alternativ till ordningen med god man och förvaltare och ett komplement till vanliga fullmakter. Framtidsfullmakten blir giltig när den enskilde blir beslutsoförmögen. Det är fullmaktshavaren som avgör när detta inträffar. Det ska därutöver finnas möjlighet att få frågan prövad av domstol. I begreppet personliga angelägenheter ingår frågor om socialtjänst, till exempel boende, hemtjänst eller kontaktperson. Dit hör också att hjälpa fullmaktsgivaren i sina kontakter med hälso- och sjukvården och den sociala omsorgsverksamheten. Vård- och behandlingsåtgärder inom hälso- och sjukvården ingår inte i begreppet personliga angelägenheter.

Anhöriga som ställföreträdare

Eftersom inte alla kan antas förbereda sig för framtiden genom att upprätta framtidsfullmakter, har kompletterande regler om företrädarskap genom anhöriga införts.[420] De nya reglerna gäller för personer som på grund av sjukdom eller liknande inte längre kan ta hand om sina ekonomiska angelägenheter. Anhöriga ska kunna vara behöriga att ta hand om ekonomiska angelägenheter om den enskilde inte längre har förmåga att göra det själv.

Anhörigas behörighet kan också gälla vid tillfällig beslutsoförmåga, till skillnad från en framtidsfullmakt. Behörigheten för anhöriga ska omfatta rättshandlingar som har anknytning till den enskildes dagliga livsföring. I första hand avses vardagliga betalningar hänförliga till bostaden, tjänster av olika slag och inköp av mat och kläder.

I likhet med reglerna om framtidsfullmakter är det den anhöriga som ska bedöma om behörigheten gäller. Det finns dock ett krav på att oförmågan ska vara uppenbar, vilket innebär att det inte får råda någon tveksamhet kring detta. Bestämmelserna bygger på att de anhörige har god kontakt och kunskap om den enskilde för att kunna bedöma när hen inte längre har förutsättningar att klara sina ekonomiska angelägenheter.[421]

[419] Jfr prop. 2016/17:30 s. 77, Framtidsfullmakter – en ny form av ställföreträdarskap för vuxna.
[420] Se 17 kap. 1 § FB.
[421] Se prop. 2016/17:30 s. 94 ff.

Den enskildes make eller sambo, barn, barnbarn, föräldrar, syskon eller syskonbarn ska i den turordningen kunna vara behörig att företräda den enskilde.[422]

[422] Se 17 kap. 2 § FB.

Rollen som ombud för den enskilde

Allmänna utgångspunkter

Med ombud enligt FL avses den som har fullmakt att helt eller delvis föra talan för uppdragsgivarens, den enskildes, räkning. Åtgärder som ombudet vidtar enligt fullmakt är bindande för uppdragsgivaren. Ombudet är behörigt att företräda uppdragsgivaren i hans eller hennes frånvaro. Den som anlitar ombud kan ändå behöva medverka personligen om myndigheten begär det, se 14 § FL. Personlig medverkan kan enligt förarbetena ibland vara nödvändig av utredningsskäl, t.ex. i sådana fall då enbart den enskilde själv har den information som behöver tillföras ärendet.[423] När den enskilde har ett ombud bör skriftväxling ske med ombudet.[424] En fullmakt kan vara skriftlig eller muntlig. En muntlig fullmakt kan aktualiseras exempelvis om någon följer med den enskilde för att bistå vid ett möte med en handläggare hos myndigheten.[425] Det är den enskilde själv som avgör om fullmakten ska vara skriftlig eller muntlig.[426]

Ombudets behörighet

Den myndighet som ombudet agerar gentemot får begära att ombudet ska styrka sin behörighet genom en skriftlig eller muntlig fullmakt. En sådan fullmakt ska innehålla uppgift om ombudets namn och uppdragets omfattning. Om ombudet får sätta någon annan i sitt ställe, ska även detta framgå av fullmakten, se 15 § FL. Myndigheten behöver inte ange något skäl för en sådan begäran. Möjligheten kan behöva utnyttjas t.ex. för att säkerställa ombudets behörighet i ett ärende som är av stor betydelse för den enskilde. Andra tänkbara situationer kan vara att ombudets behörighet med fog kan ifrågasättas eller att behörigheten är oklar på något annat sätt, t.ex. när det gäller omfattningen och i fråga om eventuella begränsningar.[427] Om ett ombud inte följer en begäran om att styrka sin behörighet genom en fullmakt, får myndigheten besluta ett föreläggande riktat till ombudet eller parten om samma sak, se 15 § andra stycket FL. Av föreläggandet ska det framgå att ombudet behöver styrka sin behörighet för att kunna företräda den enskilde och att ombudets framställning annars inte kommer tas upp till prövning, se 15 § tredje stycket FL.

Ombudets lämplighet

Ombudet ska vara lämpligt för sitt uppdrag, se 14 § FL. I övrigt finns inte några principiella begränsningar hänförliga till ett ombuds kvalifikationer, exempelvis att ombudet måste ha juridisk utbildning. En part har i princip rätt att fritt välja vem som ska vara hans eller hennes ombud. Det är således

[423] Prop. 2016/17:180 s. 300.
[424] Se JO 1991/92 s. 305.
[425] Prop. 2016/17:180 s. 301.
[426] Prop. 2016/17:180 s. 301.
[427] Prop. 2016/17:180 s. 300 f.

fullt möjligt att som ombud anlita en bekant eller nära släkting.[428] Det är endast fysiska personer som kan vara ombud för den enskilde, inte juridiska personer.[429] Den beslutande nämnden kan med stöd av 14 § andra stycket FL pröva ett ombuds lämplighet. Om ett ombud bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att ombudet inte längre får medverka i ärendet. Det allmänna lämplighetskravet i 14 § första stycket FL gör det möjligt för en myndighet att redan när ett ärende inleds avvisa ett ombud som tidigare visat sig olämplig för uppdraget, även om detta inte har kommit till uttryck i det aktuella ärendet.[430] Beslut om att avvisa ett ombud eller biträde är ett exempel på ett sådant beslut av förfarandekaraktär som får överklagas enligt 41 § FL.[431]

JO har tidigare uttalat att det i ärenden som handläggs enligt FL endast i undantagsfall torde bli fråga om att avvisa någon som ombud eller biträde. Det är inte tillåtet att avvisa någon som ombud eller biträde enbart på grund av släktförhållande till den företrädde.[432]

JO 2013/14 s. 459, dnr 2802-2012

I en anmälan till JO hade framförts kritik mot individ- och familjenämnden. Klagomålen gällde att socialkontoret dels upprepade gånger under våren 2012 nekat NN att ha med sig sitt juridiska ombud vid möten med socialnämnden, dels vägrat att lämna ett skriftligt och överklagbart beslut om avvisning av ombudet.

Av utredningen framgick att NN avsett att låta YY företräda henne som ombud under socialtjänstens utredning rörande sin dotter. Förvaltningen uppfattade också saken på det sättet. Dotterns andra vårdnadshavare lämnade på fråga från förvaltningen inte sitt samtyckte till att YY deltog vid möten under utredningen.

Enligt JO hade det inte framkommit att förvaltningen i formell mening vägrat YY att vara ombud för NN i ärendet. Det hade således inte varit aktuellt med något beslut om att avvisa YY. Däremot framgick av utredningen i ärendet att förvaltningen med hänvisning till den andre vårdnadshavarens inställning till YY:s medverkan och till att YY inte var ett ”juridiskt ombud”, ansåg sig ha skäl att vägra YY insyn i sekretessbelagda uppgifter rörande dottern. Utredningsförfarandet lades upp i enlighet med den bedömningen.

JO konstaterade att YY i sin roll som NN:s ombud haft rätt till insyn i sådana uppgifter som NN för egen del kunnat ta del av. I sådana situationer finns det enligt JO inte något utrymme för att ge den andre vårdnadshavaren inflytande över frågan om ett ombuds rätt till insyn. Vilka juridiska kunskaper ett ombud har saknar i sig betydelse. Mot denna bakgrund konstaterade JO att förvaltningen hanterat frågan om YY:s roll som ombud från fel utgångspunkt.

[428] JO 2013/14 s. 459 (dnr 6448-2011) som bl.a. innehåller en hänvisning till JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 417.
[429] Prop. 2016/17:180 s. 300.
[430] Prop. 2016/17:180 s. 300.
[431] Se prop. 2016/17:180 s. 332.
[432] JO 1992/93 s. 417.

Personer med nedsatt beslutsförmåga

Vill den enskilde att en fullmakt ska gälla även om den enskilde får en nedsatt beslutsförmåga kan en framtidsfullmakt användas. Framtidsfullmakten blir giltig när den enskilde blir beslutsoförmögen (se rubriken Framtidsfullmakter).

Rollen som offentligt biträde

Ett biträde är en person som biträder, det vill säga hjälper, den enskilde utan att ha fullmakt att företräda honom eller henne. Biträdet har därför inte rätt att vidta några rättsliga åtgärder för den enskilde, t.ex. begära omprövning eller överklaga ett beslut. Kommunicering eller annan skriftväxling ska inte heller ske med biträdet utan med den enskilde.

Offentligt biträde enligt LVU och LVM

I ärenden som gäller bl.a. tvångsåtgärder har den enskilde rätt till offentligt biträde, se 39 § LVU och 42 § LVM.

Mål och ärenden enligt LVU

Enligt 39 § LVU ska offentligt biträde i vissa fall förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det gäller i mål och ärenden angående

- beredande av vård enligt 2 § eller 3 § LVU,
- omedelbart omhändertagande enligt 6 § eller 6 a § LVU,
- fortsatt omhändertagande enligt 9 a §,
- upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §,
- upphörande av vård enligt 21 § LVU,
- flyttningsförbud enligt 24 § LVU och
- upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § LVU.

Mål och ärenden enligt LVM

När det gäller LVM ska offentligt biträde förordnas i mål angående beredande av vård enligt LVM eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, se 42 § LVM.

I samband med att ett beslut om omedelbart omhändertagande underställs rätten ska socialnämnden enligt 16 § LVM, om det är möjligt, låta den omhändertagne få del av handlingarna i ärendet samt underrätta honom eller henne om sin rätt att

1. yttra sig skriftligt till rätten inom en viss angiven tid,
2. begära muntlig förhandling vid rätten och
3. av rätten få offentligt biträde.

Enligt andra stycket samma paragraf är socialnämnden också skyldig att upplysa den enskilde om att rätten kan komma att avgöra målet även om det inte lämnas något yttrande.

Gemensamma bestämmelser för offentligt biträde

Vissa gemensamma bestämmelser för offentligt biträde har tagits in i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Enligt huvudregeln i 2 § förordnas offentligt biträde av den domstol eller den myndighet som handlägger målet eller ärendet.

I ärenden hos socialnämnd ska offentligt biträde förordnas av förvaltningsrätten.[433] Socialnämnden har en skyldighet att anmäla behovet av offentligt biträde om någon ansökan inte har gjorts.[434] Även i övrigt har den domstol eller den myndighet som handlägger ärendet en skyldighet att beakta om offentligt biträde behöver förordnas även om ansökan inte har gjorts.

Rättshjälp

Bestämmelser om rättshjälp och rådgivning finns i rättshjälpslagen (1996:1619). Genom dessa bestämmelser kan den enskilde få bidrag av staten för biträdes- och utredningskostnader i en rättslig fråga. Rättshjälp beviljas i regel inte i ärenden hos socialnämnd. Något regelmässigt behov av rättshjälp har inte ansetts föreligga med hänsyn till de regler som gäller för socialnämndens serviceskyldighet enligt FL. Rättshjälp har dock beviljats i ett fåtal biståndsärenden.[435] Möjligheterna att få rättshjälp i samband med förvaltningsdomstolarnas prövning av överklagade biståndsbeslut är också mycket begränsade.

Rättshjälp får inte beviljas i ärenden där hjälp genom offentligt biträde kan komma i fråga, se 7 § andra stycket, rättshjälpslagen.

[433] Se t.ex. 39 § fjärde stycket LVU.
[434] Se JO 1999/2000 s. 264.
[435] Se HFD 1992-01-09, dnr 4019-1989, och RÅ 1985 2:20.

Rollen som stödperson

Allmänna utgångspunkter

JO har uttalat att det kan vara av stort värde för den enskilde att ha sällskap av någon anhörig eller en vän vid ett sammanträde inför en nämnd.[436] FL lägger inte några hinder i vägen för detta. Däremot kan sekretesskäl mana till försiktighet och begränsa den information som kan lämnas inför en stödperson. Sekretesskäl motiverar dock inte att stödpersonen helt förbjuds att närvara.

JO 2010/11 s. 328, dnr 5683-2008

Det aktuella ärendet gällde rätten för en stödperson som var journalist att närvara vid möten på socialförvaltningen. I beslutet tydliggör JO såväl stödpersonens roll och uppgifter som förvaltningens möjligheter att hindra närvaro av en stödperson i vissa fall, och anför bl.a. följande:

En stödperson har således som enda uppgift att ge den enskilde personligt stöd. Utgångspunkten är att den enskilde själv väljer någon som han eller hon känner förtroende för som stödperson. En stödperson kan givetvis inte avvisas enbart på grund av att han eller hon tillhör en viss yrkeskategori eller liknande. Däremot ska självfallet en stödperson som stör ordningen, eller som på goda grunder kan antas komma att störa ordningen, avvisas från eller nekas tillträde till mötet.

Jag vill i sammanhanget även framhålla att den enskildes intresse av att ha med sig en stödperson som regel måste anses väga tyngre än tjänstemännens intresse av att inte behöva känna obehag på grund av stödpersonens närvaro. Det beslut av JO (JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 320) som nämnden har åberopat i sitt remissvar ska för övrigt inte tolkas så vidsträckt som nämnden har gett uttryck för. Förutsatt att det står klart att en utomstående person följer med som stöd för den enskilde kan förvaltningen alltså, enligt min mening, inte neka stödpersonen att närvara med hänvisning enbart till tjänstemännens personliga integritet.

Om den enskilde uppger att en viss person följer med som stöd, bör det normalt kunna förutsättas att så är fallet utan någon ytterligare utredning. Skulle det av någon anledning finnas skäl att ifrågasätta syftet med den utomstående personens närvaro bör det emellertid stå förvaltningen fritt att utreda saken närmare. Vid ett samtal mellan den enskilde och hans eller hennes handläggare är det angeläget att det står klart på vilken grund andra närvarande personer deltar. Detta kan bl.a. påverka de bedömningar som behöver göras när det gäller sekretessen till skydd för andra än den enskilde själv och i vad mån eventuella förbehåll ska uppställas mot vidarespridning av lämnade uppgifter.

I förevarande fall har reportern, sedan det konstaterats att hon inte skulle företräda klienten i juridisk mening, uppgett att hon var stödperson för kvinnan. Eftersom reportern samtidigt uppgav att hon skulle komma till mötet i egenskap av journalist hade förvaltningen, enligt min mening, fog för att närmare utreda

[436] JO 1992/93 s. 417.

det egentliga syftet med hennes närvaro.[437] Med hänsyn till den oklarhet som rådde i fråga om reporterns roll vid mötet hade JO förståelse för att förvaltningen gjort bedömningen att journalisten inte kunde betraktas som en stödperson. Någon annan grund för att tillåta journalisten att närvara vid mötet hade enligt JO inte funnits som också noterade att förvaltningen i stället erbjudit journalisten en intervju angående det aktuella ärendet. Mot denna bakgrund ansåg JO sammanfattningsvis inte att det fanns anledning att kritisera förvaltningen.

Lagbestämmelser om vissa stödpersoner

Bestämmelser om stödpersoner finns i olika lagar och visar att de kan ha olika uppgifter och bakgrund. Några av stödpersonerna, personliga assistenter och personliga ombud, är anställda och det ställs krav på formell kompetens för uppdraget. Andra stödpersoner, som kontaktperson enligt SoL och LSS, är lekmän utan några krav på särskild yrkeskompetens. Däremot ställs det krav på personlig lämplighet och ett stort intresse och engagemang för andra människor.

Gemensamt för dessa stödpersoner är att de inte med dessa uppdrag som grund kan fungera som ombud i juridisk mening för den enskilde och föra hans eller hennes talan. Däremot kan den enskilde genom fullmakt utse samma person till sitt ombud. Dessa stödpersoner har inte heller rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter som gäller den enskilde utan hans eller hennes samtycke.

Kontaktperson och särskilt kvalificerad kontaktperson enligt SoL

Socialnämnden kan enligt 3 kap. 6 b § första stycket SoL utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Kontaktpersonens väsentligaste uppgift ska vara att fungera som ett personligt stöd och hjälpa till på olika sätt. Som exempel på situationer kan nämnas en vårdnadshavare som behöver hjälp i vårdnaden eller en person med missbruksproblem som behöver personligt stöd.[438] Kontaktpersonen ska inte ta över vad den enskilde kan göra själv utan i stället försöka aktivera honom eller henne.

Kontaktpersoner och kontaktfamiljer är oftast lekmän som rekryteras av socialtjänsten för detta uppdrag som kan vara av mer eller mindre omfattande karaktär.

Enligt 3 kap. 6 b § andra stycket SoL får nämnden i vissa fall utse en särskilt kvalificerad kontaktperson. Det gäller om en person som inte har fyllt 21 år har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en

[437] JO 2010/11 s. 332-333.
[438] Prop. 1979/80:1 Del A s. 227 f.

risk för missbruk av beroendeframkallande medel, för brottslig verksamhet eller för något annat socialt nedbrytande beteende. För barn som inte fyllt 15 år krävs att barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Särskilt kvalificerad kontaktperson enligt LVU

Vård enligt LVU kan beslutas av olika skäl bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, se 3 § första stycket LVU.

Socialnämnden kan under vissa förutsättningar besluta om förebyggande insatser, t.ex. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, se 22 § LVU. Det gäller om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.

Beslutet kan kombineras med ett beslut om att den unge ska delta i behandling i öppna former i socialtjänsten. Socialnämnden kan alltså utse en kontaktperson enligt LVU oberoende av den unges samtycke. Beslutet ger kontaktpersonen ett särskilt ansvar för att följa hur den unges levnadssätt utvecklas och att bygga upp motivation hos den unge att bearbeta sin situation. Kontaktpersonen ska främst fungera som ett personligt stöd och hjälp, vilket innefattar att aktivt och engagerat ingripa i krissituationer. Till kontaktperson bör socialnämnden kunna utse en tjänsteman hos nämnden eller någon annan lämplig person.[439]

Stödpersoner enligt LSS

Enligt LSS kan den enskilde beviljas två insatser som kan anses vara stödpersoner i den mening som avses i detta avsnitt; personlig assistent, se 9 § 2 LSS och kontaktperson, se 9 § 4 LSS.

Personlig assistans

Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer (personlig assistent) åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä på och av sig, att kommunicera med andra eller som behöver annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Hjälp med andning eller med måltider i form av sondmatning ska anses som sådant stöd, oavsett hjälpens karaktär.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till personlig assistans för andra personliga behov om de inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar

[439] Prop. 1984/85:171 s. 25.

rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider, se 9 a § andra stycket LSS. Personer som har fyllt 65 år har rätt att behålla sin personliga assistans men har inte rätt att få en ny ansökan om personlig assistans beviljad eller få insatsen utökad, se 9 b § LSS. I 51 kap. socialförsäkringsbalken finns särskilda regler om ersättning av allmänna medel för kostnader för personlig assistans.

Biträde av kontaktperson

Biträde av kontaktperson enligt LSS är ett icke-professionellt stöd som kan beviljas den som uppfyller kraven för att få insatser enligt LSS. En kontaktperson ska kunna ge råd till den enskilde i situationer som inte är av komplicerad natur. En viktig uppgift är att hjälpa till att bryta den enskildes isolering genom samvaro och hjälp till fritidsverksamhet. Vidare kan en kontaktperson ge råd till eller vara förespråkare för den funktionshindrade i olika situationer som inte är av så komplicerad natur att t.ex. god man eller juridisk expertis bör anlitas.[440]

Personligt ombud

Kommunerna har möjlighet, men inte någon skyldighet, att inom ramen för socialtjänsten ha verksamhet med personligt ombud.[441] Personligt ombud kan komma ifråga för vissa personer med psykisk funktionsnedsättning.

Som exempel på arbetsuppgifter för det personliga ombudet kan nämnas att delta i samordningen av de insatser som genomförs för den enskilde och hjälpa hen i de kontakter med olika organ och myndigheter som hen behöver hjälp med. Det personliga ombudet kan också medverka när en individuell plan upprättas för de åtgärder som personen behöver.

Det personliga ombudet kan vidare ha till uppgift att se till att den enskilde får del av den service och vård som han har rätt till. Det personliga ombudet är inte ställföreträdare för den enskilde och är därför inte jämförbar med förmyndare, god man eller förvaltare.[442]

Stödpersoner vid psykiatrisk tvångsvård

LPT ger möjlighet att utse stödperson för en patient som vårdas enligt lagen. En stödperson utses av patientnämnden, dvs. en sådan nämnd som avses i lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

Stödpersonen ska bistå patienten i personliga frågor så länge han eller hon ges tvångsvård enligt lagen och, om patienten och stödpersonen samtycker till det, även under fyra veckor efter det att tvångsvården har upphört, se 30 § tredje stycket LPT. Stödet kan avse åtgärder i anslutning till rättslig prövning av tvångsvården och kunskap om den hjälp som socialtjänsten kan ge.

Om en patient vill att stödpersonens uppdrag ska övergå till ett uppdrag som sådan kontaktperson som avses i 3 kap. 6 b § SoL när tvångsvården upp-

[440] Prop. 1992/93:159 s. 75 f.
[441] Se meddelandeblad om Statsbidrag till kommuner som har inrättat verksamhet med personligt ombud till vissa personer med psykisk funktionsnedsättning, artikelnummer 2020-6-6849, och förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar.
[442] Prop. 1993/94:218 s. 33.

hört och stödpersonen samtyckt till det, ska patientnämnden underrätta socialnämnden i den kommun där patienten är folkbokförd om patientens önskemål, se 31 a § LPT.

Bestämmelserna om stödperson i 30 och 31 a §§ LPT gäller i tillämpliga delar även vid rättspsykiatrisk vård som ges på en sjukvårdsinrättning, dock med vissa inskränkningar i rätten att besöka patienten på vårdinrättningen, se 26 § tredje stycket LRV.

Del 8 Handläggning av ärenden

Centrala begrepp i förvaltningsrätten

Inledningsvis redovisas innebörden i några centrala begrepp i förvaltningsrätten som är viktiga att ha klara för sig vid handläggning av ärenden enligt SoL, LVU, LVM och LSS.

Ärendebegreppet

Begreppet ärende används med olika betydelser. Begreppet definieras inte i FL men av förarbeten framgår att det avser myndigheternas beslutande verksamhet.[443] Ett sätt att uttrycka det är det som är föremål för åtgärder hos en myndighet i avsikt att leda fram till ett beslut.[444] Det kan t.ex. gälla ett ärende om bistånd enligt SoL eller ett yttrande till en domstol. I denna betydelse kan en och samma person ha flera ärenden aktuella samtidigt hos nämnden. I denna handbok används begreppet ärende i den här betydelsen om inte annat framgår.

I administrativa sammanhang och i de bestämmelser som reglerar överflyttning av ärende i 2 a kap. 10–12 §§ SoL används begreppet för att beteckna samtliga ärenden och pågående insatser som rör en viss person hos nämnden även om en pågående insats inte är ett ärende enligt FL. Enligt termbanken är ett ärende en avgränsad fråga som handläggs av en nämnd och som det ska fattas beslut i.

Begreppet part

Begreppet part förekommer på flera ställen i FL, t.ex. i 10, 16, 25 och 33 §§. Någon definition av begreppet finns dock inte i FL. Av förarbetena till 1971 års förvaltningslag[445] framgår att de kategorier av personer som skulle ha rätt till aktinsyn liksom rätt att genom myndighetens försorg bli underrättade om utredningsmaterialet m.m. skulle betecknas som ”sökande, klagande eller annan part”.

Med *sökande* avsågs en person som hos myndigheten gjort en ansökan eller annan framställning som i något hänseende rörde hans offentligrättsliga ställning.

Som *klagande* skulle räknas inte bara sökande som har överklagat ett beslut utan också annan som har rätt att överklaga beslutet. Med benämningen annan part skulle avses person som intog ställning som var jämförbar med sökandens eller klagandens.[446]

I förvaltningslagen används uttrycket part som samlande beteckning för det som tidigare angavs som sökande, klagande eller annan part.

---

[443] Prop. 1971:30 s. 331 ff.
[444] För fler resonemang om begreppet ärende se 2016/17:180 s. 24.
[445] Prop. 1971:30 s. 442.
[446] Prop. 1971:30 s. 442.

Barns ställning vid handläggning av ärenden

Ett barn är oftast – oavsett ålder – part i ett ärende som rör honom eller henne. Barnet är dock inte processbehörigt, dvs. kan inte själv föra sin talan förrän det har fyllt 15 år. Att ett barn som har fyllt 15 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL och LVU framgår uttryckligen av lagstiftningen, se 11 kap. 10 § andra stycket SoL respektive 36 § andra stycket LVU.

Insatser enligt LSS ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det. Om den enskilde är under 15 år, eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan, kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne, se 8 § LSS.

Vårdnadshavares ställning vid handläggning av barnärenden

Av föräldrabalken framgår att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.[447] Om barnet har två vårdnadshavare gäller denna rätt och skyldighet dem tillsammans.[448]

Vårdnadshavaren kan även ha en självständig partsställning i förhållande till barnet. Så är exempelvis fallet i mål eller ärenden enligt LVU där både föräldrar och barn är att anse som parter, eftersom åtgärd enligt den lagen avser såväl föräldrarna som barnet.[449] Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet är båda föräldrarna parter i ett ärende som rör barnet, även om de inte bor tillsammans.

En förälder som inte är vårdnadshavare är i regel inte heller part i ett ärende om insatser till ett barn enligt t.ex. SoL eller LSS. En förälder som inte är vårdnadshavare kan dock vara part i t.ex. domstolsärenden som gäller vårdnad, boende och umgänge.

Anmälares ställning vid handläggning av ärenden

En anmälare, dvs. en person som har gjort en anmälan till nämnden, får normalt inte ställning som part endast på grund av att han eller hon har gjort en anmälan. Det gäller oavsett om han eller hon har en lagreglerad anmälningsskyldighet eller inte.

Nämndens ställning vid mål i förvaltningsdomstol

Nämnden har rätt att överklaga en domstols beslut eller en dom som går nämnden emot. Nämnden blir då part i målet. Det gäller t.ex. om nämnden överklagar en dom från förvaltningsrätten i ett ärende om bistånd enligt SoL eller om nämnden överklagar en kammarrätts beslut att avslå nämndens ansökan om prövningstillstånd. Det är viktigt att den som yttrar sig eller överklagar på nämndens vägnar också får besluta om det. Det framgår av nämndens delegationsordning om någon annan än nämnden får göra det.

---

[447] 6 kap. 11 § FB.
[448] Se 6 kap. 13 § första stycket FB.
[449] Se prop. 1979/80:1 del A s. 514.

Handläggning av ett ärende

Med handläggning avses alla åtgärder som vidtas från det att ett ärende öppnas till dess att det avslutas genom ett beslut.[450] Grundläggande regler om hur en myndighet ska handlägga ärenden finns i FL.

Enligt 9 § FL ska alla ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska som huvudregel vara skriftlig.[451] Myndigheten ska vid handläggningen i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter (8 § FL). Myndigheten ska enligt 11 § språklagen (2009:600) uttrycka sig vårdat, enkelt och begripligt. Även på andra sätt ska myndigheten se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, se 6 § FL.

FL:s bestämmelser om handläggning kompletteras i sin tur med bestämmelser om handläggning i SoL, LSS, LVU och LVM.

Utredning

Med utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende.[452] Det kan t.ex. gälla ett ärende om bistånd enligt SoL eller att avge ett yttrande till en domstol.

Myndigheten ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, se 23 § första stycket FL. Bestämmelsen ger enligt förarbetena uttryck för den s.k. officialprincipen och den EU-rättsliga s.k. omsorgsprincipen. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild.[453]

När det gäller hur långt myndighetens egen utredningsskyldighet sträcker sig kan enligt förarbetena ledning sökas från den praxis som finns om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande bestämmelse, dvs. 8 § första stycket FPL.[454]

En enskild part som inleder ett ärende ska enligt 23 § andra stycket FL medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Kravet på den enskilde gäller bara sådana ärenden som har inletts av parten själv och inte ärenden som en myndighet har inlett på eget initiativ.[455] Parten är inte tvungen att bidra med utredning som t.ex. är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbets-

[450] Se prop. 2016/17:180 s. 24.
[451] Prop. 2016/17:180 s. 75 f.
[452] Prop.1979/80:1 Del A s. 397 f.
[453] Prop. 2016/17:180 s. 308.
[454] Prop. 2016/17:180 s. 308.
[455] Prop. 2016/17:180 s. 150.

börda. Bestämmelsen innebär inte heller något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel.[456]

Om det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten rättar till bristerna, se 23§ tredje stycket FL. Syftet är att ärendet ska bli tillräckligt utrett (och därigenom leda till ett materiellt riktigt beslut). Bestämmelsen omfattar alla slags ärenden som den enskilde inleder. Även när det gäller denna bestämmelse kan ledning sökas från den praxis som finns om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens motsvarande bestämmelse, dvs. 8 § andra stycket FPL.[457]

Utredningar som gäller vuxna

En utredning enligt 11 kap. 1 § SoL får som huvudregel inte inledas mot någon vuxen persons vilja, om utredningen avser henne eller honom själv. Från denna huvudregel finns några få undantag. Kan det föreligga ett vårdbehov som behöver tillgodoses med stöd av bestämmelser i LVM eller LVU får utredningen bedrivas mot den enskildes vilja. Detsamma gäller när nämnden på begäran av annan myndighet eller domstol är skyldig att yttra sig.

Utredningar som gäller barn

När det gäller barn har nämnden ett större ansvar. Finns det tecken som tyder på att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska utredningen genomföras oberoende av barnets eller vårdnadshavarens samtycke. Utredningen ska också bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte heller göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet, se 11 kap. 2 § SoL.

Själva utredningen är aldrig en pågående insats från nämndens sida. Nämnden kan inte med hänvisning till att en utredning pågår låta bli att vidta nödvändiga åtgärder. Om den enskilde behöver någon insats under utredningstiden ska frågan utredas och avgöras genom ett särskilt beslut.

Myndighetsutövning

Det som kännetecknar myndighetsutövning mot enskild är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Begreppet myndighetsutövning är inte definierat i FL, men i den äldre förvaltningslagen (1971:290) beskrevs detta som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”.[458]

Myndighetsutövning kan förekomma både i form av betungande beslut och gynnande beslut. Avslag på en ansökan, förbud eller föreläggande är exempel på betungande beslut. Bifall på en ansökan eller tillstånd att bedriva en viss verksamhet är exempel på gynnande beslut. Det som är speciellt är att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till myndigheten.

---

[456] Prop. 2016/17:180 s. 309.
[457] Prop. 2016/17:180 s. 309.
[458] Prop. 1971:30 s. 285 och s. 331.

Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av föreskrifter på området får avgörande betydelse för honom eller henne. När det gäller betungande beslut kan i vissa fall tvångsmedel av något slag användas mot den enskilde om han eller hon inte rättar sig efter beslutet.

För att det ska vara myndighetsutövning krävs även att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Beslutet behöver däremot inte vara ett avgörande i sak för att vara bindande. Även beslut om avskrivning eller avvisning kan vara myndighetsutövning.

Ärenden som uteslutande avser att lämna upplysningar, råd eller andra ej bindande besked är inte myndighetsutövning. Det är inte heller fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande eller gör en ansökan hos en annan myndighet.

Myndighetsutövning får inte överlåtas till enskild verksamhet utan lagstöd, läs mer under rubriken Kommunens möjligheter att överlåta uppgifter i del 2.

Arbetsmoment som kännetecknar myndighetsutövning

Vilka arbetsmoment som innefattas i begreppet myndighetsutövning inom socialtjänsten har belysts av JO i ett ärende som gällt socialnämndens möjligheter att anlita privaträttsliga subjekt som utredare inom verksamheten.[459] Det gäller exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan, i förekommande fall besluta om att en utredning ska inledas, underrätta den enskilde om att en utredning har inletts, utse en handläggare, överlämna eventuella handlingar till den som ska handlägga ärendet, kontakta de enskilda personer som berörs av utredningen, inhämta uppgifter från myndigheter och enskilda personer, dokumentera de uppgifter som inhämtas och olika åtgärder under utredningsarbetet, till förvaltningsrätten anmäla ett eventuellt behov av offentligt biträde, sammanställa utredningen, delge utredningen med en part, upplysa den enskilde om rätten till företräde inför socialnämnden, föredra ärendet för socialnämnden samt att fatta beslut och underrätta den enskilde om beslutet.

Faktiskt handlande

FL skiljer mellan handläggning av ärenden och övrig förvaltningsverksamhet. Begreppen handläggning och i vissa fall myndighetsutövning kan något förenklat användas om nämndens beslutande verksamhet (se ovan). Övrig verksamhet som nämnden svarar för kallas för faktiskt handlande.[460] Till detta hör arbetet med att genomföra olika beslut, t.ex. att betala ut pengar till någon som har beviljats ekonomiskt bistånd, att följa ett omhändertaget barn till

[459] JO 2001/02 s. 250 ff.
[460] Prop. 2016/17:180 s. 286.

ett familjehem, att utföra hemtjänstinsatser till en äldre person eller att ge behandling till en person med missbruksproblem. Som andra exempel på faktiskt handlande kan nämnas att besvara frågor från allmänheten samt att ge råd och vägledning.

Nämnden får teckna avtal om att det faktiska handlandet utförs av någon annan, t.ex. en annan kommun, ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Läs mer under rubriken Kommunens möjligheter att överlåta uppgifter i del 2.

Förvaltningsrättsliga regler och principer

Grunden för den offentliga förvaltningen finns i grundlagarna. I 1 kap. 1 § RF anges att all offentlig makt utövas under lagarna. Den offentliga makten ska enligt 1 kap. 2 § RF utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Gemensamt för all statlig och kommunal förvaltning är den normstyrning som innebär att riksdagen stiftar lagar, regeringen utfärdar förordningar och myndigheter – t.ex. Socialstyrelsen – utfärdar föreskrifter. Förvaltningsmyndigheter kan också ge ut allmänna råd. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.

I detta kapitel redogörs kortfattat för grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen och andra allmänna förvaltningsrättsliga regler och principer som är viktiga att iaktta i verksamhet som bedrivs av myndigheter.

Grunderna för god förvaltning enligt förvaltningslagen

I förvaltningslagen (2017:900) har tre grundläggande principer för god förvaltning lagts till. Det är principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Principerna gäller för all verksamhet hos myndigheter, dvs. för såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande.[461]

Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, se 5 § första stycket FL. Principen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses kännetecknа en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen. Legalitetsprincipen är också grundlagsfäst genom den i 1 kap. 1 § RF intagna bestämmelsen om att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. [462]

Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver.[463]

[461] Prop. 2016/17:180 s. 58.
[462] Prop. 2016/17:180 s. 57.
[463] Prop. 2016/17:180 s. 58.

Bestämmelsen i förvaltningslagen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.[464] Exempel på sådant författningsstöd kan vara bestämmelser i lag och i speciallagstiftning, regeringens förordningar samt föreskrifter från myndigheter.

Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt, se 5 § andra stycket FL.[465]

Bestämmelser som syftar till att garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i såväl grundlag som vanlig lag. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Bestämmelserna om förbud för offentliganställda att inneha vissa bisysslor i 7–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och om straffansvar för tjänstefel och mutbrott i 10 kap. 5 a–5 e §§ och 20 kap. 1 § BrB syftar också till att säkerställa att objektivitetsprincipen beaktas inom den offentliga förvaltningen.

Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Det betyder att en myndighet inte får låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter t.ex. en sökandes härstamning eller politiska åskådning.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär, något förenklat, att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. Proportionalitetsprincipen är central inom det EU-rättsliga systemet och principen genomsyrar även Europakonventionen, som gäller som svensk lag. Bestämmelser som innebär krav på en rimlig balans eller proportionalitet mellan fördelarna för det allmänna och de nackdelar som en viss åtgärd innebär för den enskilde finns också i annan svensk lagstiftning, t.ex. i lagar som reglerar tvångsanvändning på socialrättens område, bl.a. i 20 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Principen är även sedan länge förankrad i samtliga förvaltningsområden genom rättspraxis.[466]

I förvaltningslagen uttrycks principen på följande sätt. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda

[464] Prop. 2016/17:180 s. 59.
[465] Prop. 2016/17:180 s. 59.
[466] Prop. 2016/17:180 s. 60–61.

resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot, se 5 § tredje stycket FL.

Service, tillgänglighet och samverkan

FL:s bestämmelser i 6–7 §§ FL om myndigheternas serviceskyldighet och tillgänglighet gäller både handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet. Enligt dessa bestämmelser ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kontakter kan tas. Myndigheten ska också vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

När en myndighet ska bedöma den enskildes behov av hjälp i ett visst fall bör den bl.a. ta hänsyn till vilka resurser som den enskilde har till sitt förfogande eller rimligen kan förväntas skaffa sig. Det innebär att myndigheten exempelvis kan behöva beakta ett barns ålder och mognad eller om någon har särskilda behov till följd av en funktionsnedsättning.[467]

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter, se 8 § FL. Den här generella bestämmelsen gäller alla myndigheter och kan exempelvis avse att bistå med sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten. Om en enskild har vänt sig till fel myndighet kan det ibland krävas viss samverkan för att se till att frågan vidarebefordras till och tas om hand av rätt myndigheten för besvarande eller annan lämplig åtgärd.[468]

Andra allmänna förvaltningsrättsliga regler och principer

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet så långt möjligt ska bedrivas i öppna former och under insyn av allmänhet och massmedia. Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare, ”till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”, rätt att ta del av allmänna handlingar.

[467] Se prop. 2016/17:180 s. 67.
[468] Se prop. 2016/17:180 s. 293.

En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan höras, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En allmän handling är en handling som upprättas hos eller kommer in till myndigheten och som förvaras hos myndigheten (se del 6).

Utländska medborgare har enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF samma rätt att ta del av allmänna handlingar om inte något annat bestäms i TF eller i någon annan lag.

Likställighetsprincipen

Den s.k. likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL innebär att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det finns i huvudsak tre olika grunder för medlemskap i en kommun, se 1 kap. 5 § KL. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, den som äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Det är inte tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. För att en kommun ska kunna behandla sina medlemmar olika krävs att beslut om detta grundar sig på rationella skäl eller sakliga överväganden.

Särskilda befogenheter i speciallagstiftning

En kommun kan också i speciallagstiftning ha fått befogenheter att under vissa förutsättningar behandla människor olika fastän de befinner sig i en likartad situation.

Ett sådant exempel är den lagstiftning som finns på socialtjänstens område; SoL, LVU, LVM och LSS. Enligt SoL ska kommunen fatta beslut om bistånd efter en individuell behovsprövning där hänsyn tas till den enskildes behov och förutsättningar. Det ger kommunen möjlighet att besluta om olika insatser för människor som befinner sig i likartade situationer. Samma sak gäller vid prövning av rätten till insatser enligt LSS.

Den enskildes rättigheter som part

För att ge enskilda möjlighet att ta tillvara sina rättigheter som part måste det alltid klargöras vem eller vilka personer som är part i ett ärende. Underlåtenhet av en myndighet att behandla någon som part, trots att det i ärendet framgår att personen bör tillerkännas en sådan ställning, är enligt JO ett grovt förfarandefel.[469]

Någon definition av begreppet part finns inte i förvaltningslagen. Den som ansökt om en åtgärd och den som har rätt att överklaga ett beslut är part i ärendet. Men även andra personer kan vara parter, i vissa fall regleras vem som är part i speciallagstiftning, exempelvis 36 § LVU och 11 kap. 10 § SoL.

Som part i ett ärende som handläggs inom socialtjänsten har den enskilde vissa rättigheter. Det gäller bl.a. rätten att anlita ombud eller biträde (se del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson) och rätten att överklaga vissa beslut (se del 4 Juridiska ramar för beslut i enskilda ärenden).

I detta kapitel redovisas kortfattat vad som gäller ifråga om den enskildes rätt till insyn i utredningsmaterialet, rätten att lämna uppgifter muntligt och rätten till företräde inför nämnden.

Rätten till insyn i utredningsmaterialet

En grundläggande princip är att parter i mål och ärenden ska kunna ta del av allt utredningsmaterial som är underlag för ett beslut hos en domstol eller en myndighet. Denna princip syftar till att den som är part ska få möjlighet att ta tillvara sin rätt och sina intressen.

Enligt SoL gäller rätten till insyn även när nämnden gör en ansökan eller avger ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos den andra myndigheten, se 11 kap. 8 § tredje stycket SoL.

Rätten till insyn i allt utredningsmaterial ger den som är part i ett ärende hos nämnden möjlighet att bemöta och komplettera uppgifter och att kontrollera hur nämnden handlägger ärendet. Den enskilde kan t.ex. se om nämnden lämnar honom eller henne möjlighet att yttra sig över allt som är av betydelse för avgörandet.

Rätten till insyn gör det även möjligt för parten att se om nämnden handlägger ärendet tillräckligt snabbt och effektivt.

Av 10 § FL framgår att den enskilde har rätt att ta del av allt material som tillförts ett ärende (partsinsyn). Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Dessutom omfattar insynen även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess.[470] Paragrafen förutsätter att det är parten som är aktiv och begär att få ta del av materialet.

[469] JO 1989/90 s. 229.
[470] Prop. 2016/17:180 s. 80.

Partsinsynen innebär också en rätt för parten att få ta del av det material som har tillförts ett ärende oavsett om handlingarna är allmänna eller inte.[471]

Vissa undantag från huvudregeln

Av OSL framgår att sekretess som regel inte hindrar att parter i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handlingar och annat material i ärendet. Enbart om det med hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, ska parten nekas att få ta del av materialet, se 10 kap. 3 § OSL.

Detta undantag förutsätter att det finns en bestämmelse i OSL eller i någon annan lag som gör att uppgiften är hemlig. Om något material inte kan lämnas ut med hänvisning till bestämmelserna i 10 kap. 3 § OSL är myndigheten skyldig att på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller. Det ska ske i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och om det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Undantag inom äldre och funktionshindersomsorg

Bestämmelsen om partsinsyn i FL inskränks av bestämmelser i 11 kap. 8 § andra stycket SoL. En sökande, klagande eller annan part har inte rätt att ta del av uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre enligt 5 kap. 5 § andra och tredje styckena SoL eller bostäder med särskild service för människor med funktionshinder enligt 5 kap. 7 § tredje stycket SoL eller om någon annan liknade social tjänst. Någon motsvarande regel finns inte i LSS men får anses följa av OSL.

Material som har "tillförts ärendet"

Rätten till insyn gäller sådant material som har tillförts ärendet, dvs. allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial. Partsinsynen tar inte enbart sikte på handlingar utan gäller också exempelvis muntliga uppgifter och iakttagelser. Det material som partsinsynen gäller brukar sammanföras i en akt och begreppet aktinsyn används därför ibland synonymt med partsinsyn. Den praktiska hanteringen avgör dock inte om materialet ska anses ingå i ärendet eller inte. Ytterst ligger det i myndighetens hand att avgöra i vilken utsträckning sådana handlingar som minnesanteckningar och föredragningspromemorior har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet.[472]

Kraven på dokumentation av uppgifter som finns i 27 § FL och 11 kap. 5 § SoL syftar bl.a. till att minska risken för att allt relevant material inte tillförs ärendet. Ordet ”tillföra” innebär inte att varje handling som faktiskt finns i den till ärendet hörande akten ska anses tillförd ärendet. En part kan således inte göra anspråk på att allt som förvaras i akten utan vidare ska lämnas över till honom eller henne. Myndigheten kan förklara att visst material inte har tillförts ärendet i den mening som avses i 16 § FL.

[471] Prop. 2016/17:180 s. 80.
[472] Se prop. 2016/17:180 s. 80.

Insynsrätt efter avslutat ärende

Partsinsynen gäller under hela handläggningstiden och under vissa förutsättningar även efter ärendets avslutande.[473] Enligt rättspraxis och allmänna rättsgrundsatser kan det för den som har beaktansvärda skäl finnas en rätt till partsinsyn även sedan ett ärende har avslutats.[474] Det kan vara en sökande som fått avslag på sin framställning eller någon som drabbats av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras.[475]

Rätten att få lämna muntliga uppgifter

Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur lämnandet av uppgifter ska ske (24 § FL). I förarbeten till FL uttalas i sammanhanget bl.a. följande. Möjligheten att lämna muntliga uppgifter gäller i alla slags ärenden där någon enskild är part och begränsas inte som tidigare till att enbart gälla ärenden som avser myndighetsutövning. Avsikten är att den enskilde ska kunna välja muntlig i stället för skriftlig form då han eller hon förser myndigheten med beslutsunderlag.[476]

Den enskildes möjlighet att muntligen kommunicera med myndigheterna kommer även till uttryck i bestämmelserna om service och tillgänglighet som gäller oavsett om det är fråga om ärendehandläggning eller inte. Om uppgiftslämnandet framstår som obehövligt kan myndigheten dock besluta att uppgifterna inte får lämnas muntligt. Ett tänkbart exempel är att informationen redan är känd för myndigheten.[477] Det är inte heller meningen att den enskilde mera generellt ska kunna kräva en muntlig förhandling av det slag som används i förfarandet hos de allmänna förvaltningsdomstolarna eller att den enskilde ska kunna begära att få lämna uppgifterna vid ett personligt möte med den som handlägger det aktuella ärendet.[478]

Myndigheten bestämmer hur det muntliga uppgiftslämnandet ska ske. Kravet på att en part ska ha fått lämna uppgifter muntligt kan t.ex. uppfyllas genom ett telefonsamtal som dokumenteras genom en tjänsteanteckning som tillförs akten i ärendet. Ett annat alternativ kan vara att den enskilde samtycker till att myndigheten spelar in samtalet. Myndigheten kan också begränsa tillfället för uppgiftslämnandet genom att bestämma en viss tid för t.ex. ett telefonsamtal eller möte, då uppgifterna får lämnas. Om uppgifterna är omfattande eller komplicerade kan myndigheten begära att den enskilde på lämpligt sätt kompletterar myndighetens dokumentation av det muntliga uppgiftslämnandet genom att själv ge in ett skriftligt underlag. En inledande muntlig kontakt kan i sådana fall underlätta för både den enskilde och myndigheten att avgöra vilket underlag som behövs för att myndigheten ska kunna fatta ett materiellt riktigt beslut i ärendet.[479]

---

[473] Se prop. 2016/17:180 s. 79.
[474] Hellners & Malmqvist (2010) s. 183.
[475] Prop. 2016/17:180 s. 295.
[476] Prop. 2016/17:180 s. 152.
[477] Prop. 2016/17:180 s. 309 f.
[478] Prop. 2016/17:180 s. 152.
[479] Prop. 2016/17:180 s. 310.

I ett ärende som gäller insatser enligt 9 § LSS har den enskilde rätt att muntligen vid besök lämna uppgifter inför nämnden, om det inte finns särskilda skäl mot det. Den enskilde ska underrättas om denna rätt, se 8 a § LSS.

JO 2001/02 s. 294
JO har kritiserat en socialnämnd för att inte ha tillmötesgått en begäran om besökstid från en biståndssökande. Nämnden ansåg inte att en besökstid var motiverad med hänsyn till att den enskilde hade inkomster över norm och därför inte kunde få sin ansökan beviljad. JO anförde däremot att de nämnda omständigheterna inte var sådana att de inskränker parters rätt att lämna uppgifter muntligt. Bestämmelsen om muntlig handläggning är enligt JO viktig för den enskildes rättssäkerhet. Vid ett besök skulle sökanden kunnat ta upp även andra omständigheter än rent ekonomiska. JO pekade särskilt på att socialtjänsten ska bedrivas utifrån en helhetssyn på den enskildes totala sociala situation.

Rätten att få företräde inför nämnden

Enligt 11 kap. 9 § SoL och 8 a § LSS har den person som socialnämnden är skyldig att kommunicera utredningsmaterialet med enligt 25 § FL rätt att få företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara att den enskildes uppgifter i ett visst ärende är uppenbart ogrundade. Nämnden får enligt förarbetena till bestämmelsen inte avvisa en person som har rätt till företräde enbart av den anledningen att nämnden bedömer att inställelsen saknar betydelse.[480]

Rätten till företräde enligt SoL gäller både i ärenden som avser myndighetsutövning och i ärenden om ansökan eller yttrande till annan myndighet, se 11 kap. 8 § tredje stycket SoL. Nämnden betyder antingen nämnden i sin helhet, ett utskott eller den person som på delegation har rätt att besluta på nämndens vägnar. Rätten att få företräde inför nämnden är alltså rätten att få företräde inför den som ska besluta i det enskilda ärendet.[481]Att den enskilde har lämnat ett skriftligt eller muntligt yttrande i samband med kommuniceringen hindrar inte att hen också får träffa den som ska fatta beslut i ärendet. Vid företräde inför nämnden har den enskilde rätt att ha med sig ett ombud eller biträde.[482] Den enskilde kan också ha med sig en stödperson.

Ombud, biträde och stödperson

Utgångspunkten när det gäller handläggning av ett ärende inom socialtjänsten är att den enskilde med myndighetens hjälp i de flesta ärenden ska klara av att ta tillvara sina rättigheter på egen hand. Av olika skäl kan dock den enskilde vilja eller behöva använda sig av t.ex. en anhörig, en vän, en god man eller en advokat som sitt ombud, sitt biträde eller stödperson.

JO har i ett beslut uttalat bland annat att en medföljande person som stöd kan få den enskilde att hantera situationen på ett bättre sätt vilket kan leda till

[480] Se prop. 1979/80:1 del A s. 567.
[481] Prop. 1979/80:1 del A s. 407.
[482] Jfr JO dnr 1759-2011.

att mötet blir mer konstruktivt och att utredningen kan genomföras mer effektivt. Det bör därför vara myndighetens ansvar att göra vad den kan för att tillmötesgå en enskilds önskemål om att ha med sig en person som stöd.[483]

JO har i ett annat beslut behandlat frågan om en väns närvaro vid ett möte när vännen inte var ombud för den enskilde. JO klargjorde att vännen i och för sig inte utan vidare kunde följa med om det skulle diskuteras frågor som omfattas av sekretess och som den enskilde själv inte förfogar över, men konstaterade att det inte i det här fallet fanns skäl att inte låta vännen vara med under mötet. JO förde också resonemang kring att den ansvariga handläggaren alltid bör klargöra vilken roll den medföljande personen har, exempelvis om personen är ombud eller inte, när en enskild vill ha med sig någon vid ett möte på socialförvaltningen.[484]

I förarbeten till införande i SoL av bestämmelser rörande barns rätt att komma till tals uttalades att socialtjänsten inte har rätt att neka barn eller ungdomar att ha med sig någon i samband med förhandsbedömningar, utredningar eller andra insatser.[485]

En utgångspunkt är att den enskilde fritt väljer sitt ombud eller biträde.[486] Den som för talan i ett ärende får anlita ett ombud eller biträde som är lämpligt för uppdraget, se 14 § FL. Rätten att anlita ett ombud eller ett biträde innebär emellertid inte att den som är part i ett ärende överhuvudtaget inte behöver stå i kontakt med myndigheten personligen. Om socialnämnden anser att personlig medverkan av parten behövs, kan nämnden begära detta, läs mer i del 7.

[483] Se JO dnr 6857-2016.
[484] Se JO dnr 4986-2017.
[485] Se prop. 2012/13:10 s. 42.
[486] JO:1 1992/93 s. 417, dnr 923-1991.

Språk, tolk och översättning

Allmänna utgångspunkter

I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Lagen innehåller även bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang.

Svenska är enligt 4 § huvudspråk i Sverige. I 10 § första stycket språklagen finns bestämmelser om att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Huvudregeln är alltså att förvaltningsärenden ska handläggas på svenska.

Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt vilket framgår av bestämmelserna i 11 § språklagen.

Personer som inte behärskar svenska eller har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala har rätt till tolk i sina kontakter med socialtjänsten, se 13 § FL. Personer som tillhör en nationell minoritet kan ha rätt att använda sitt minoritetsspråk vid kontakter med myndigheten.

Nationella minoriteter och minoritetsspråk

De nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska (7 § språklagen). I lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) finns bland annat:

- allmänna bestämmelser om samtliga minoriteter,
- bestämmelser om förvaltningsområden för finska, meänkieli och samiska,
- bestämmelser om rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos myndigheter samt
- bestämmelser om hur man ska följa upp att lagen efterlevs.

Kommunen ska informera de nationella minoriteterna om deras rättigheter och det allmännas ansvar enligt minoritetslagen. Inom ett förvaltningsområde för finska, meänkieli eller samiska har förvaltningsmyndigheterna skyldigheter att kommunicera på respektive minoritetsspråk, se 8 § minoritetslagen. Även utanför förvaltningsområdena har den enskilde rätt att använda finska, meänkieli och samiska i sina kontakter med förvaltningsmyndigheten i den mån ärendet kan handläggas av personal som behärskar minoritetsspråket, se 9 § minoritetslagen. Det krävs inte att språkkunnig personal finns anställd vid samma myndighet, bara att sådan personal utan svårigheter kan anlitas för

begärd service. Alla förvaltningsmyndigheter ska verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, meänkieli respektive samiska där detta behövs i enskildas kontakter med myndigheten, se 11 § minoritetslagen. Kommunen ska enligt 5 kap. 6 § tredje stycket SoL verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska där detta behövs i omvårdnaden om äldre människor.

Läs mer

- Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Meddelandeblad nr 7/2018. Artikelnummer 2018-12-60.
- https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/nationella-minoriteter/

Medverkan av tolk vid behov

Det grundläggande syftet med regleringen om tolk är att säkerställa att den person som ärendet gäller och som berörs av ärendets utgång ska kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd, och att relevant material ska kunna beaktas vid prövningen, oavsett om materialet tillförs av den enskilde själv eller av någon annan.[487]

En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala, se 13 § FL. Bestämmelsen hindrar inte att socialtjänsten även i annat syfte använder sig av tolk utan kostnad för den enskilde, om myndigheten anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat.[488] Reglerna avser handläggning av ärenden som gäller en enskild hos en myndighet, dvs. inte bara sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Däremot omfattar regeln inte s.k. faktiskt handlande, jfr 1 § FL. Läs mer om faktiskt handlande under rubriken Centrala begrepp i förvaltningsrätten.

Myndigheten avgör om det finns behov av tolk

Det är myndigheten som i det enskilda fallet ska göra en bedömning av om det finns ett behov av tolk. Behovskriteriet ger utrymme för myndigheterna att i vissa fall avstå från tolkning eller översättning. Ett tänkbart exempel kan vara ärenden av mindre vikt för den enskilde där kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt.[489] Bestämmelsen i 13 § FL hindrar inte att myndigheterna även i annat syfte använder sig av tolk utan kostnad för den enskilde, om de anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat.[490]

[487] Prop. 2016/17:180 s. 84.
[488] Prop. 2016/17:180 s. 299.
[489] Prop. 2016/17:180 s. 299.
[490] Prop. 2016/17:180 s. 299.

Om myndigheten anser att en tolk ska anlitas är det myndigheten som utser en lämplig person för uppdraget och betalar kostnaden för tolken. Det har sedan länge ansetts klart att myndigheten bör anlita tolk vid behov i ärenden som rör ingripanden mot någon enskild, t.ex. en utredning om barn som far illa eller ett tvångsingripande.[491]

Översättning av handlingar

Bestämmelsen om tolk i 13 § FL gäller inte bara muntlig tolkning vid besök hos socialförvaltningen, vid hembesök hos den enskilde, vid parts företräde inför nämnden eller motsvarande. Den gäller även för annan översättning, t.ex. när handlingar på ett främmande språk kommer in till nämnden eller när nämnden skriftligen ska meddela sig med någon som inte förstår svenska. Det finns dock inte någon lagstadgad skyldighet att översätta alla inkommande och utgående skrivelser till ett främmande språk. Man får göra en bedömning av materialet i varje enskilt fall, där man tar hänsyn till kostnaden för översättning i förhållande till ärendets vikt för den som materialet rör.[492] JO har tidigare uttalat att större krav bör ställas i ärenden som rör ingripanden mot någon enskild, t.ex. en utredning om barn som far illa eller ett tvångsingripande.[493]

En handling som kommer in till en myndighet får inte avvisas enbart av det skälet att den inte är avfattad på svenska.[494] Handlingen ska anses inkommen den dag då den anlände i sitt ursprungliga skick (jfr 22 § FL). Detta är av särskild vikt då det rör sig om en skrivelse med överklagande eller om någon handling som ska inkomma till myndigheten inom en viss tid.

Tillgängliggörande av innehåll i handlingar

För personer som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala ska innehållet i handlingar göras tillgängligt.[495] Bestämmelsen innebär att myndigheter ska underlätta för enskilda med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att göra innehållet i handlingar tillgängligt genom att använda punktskrift eller talsyntes.

Val av tolk

FL innehåller inga regler om vilka kvalifikationer den som anlitas som tolk vid en myndighet ska ha. Det finns uttalanden i förarbeten till tidigare förvaltningslagar som berör kvalifikationer. Myndigheten ska se till att tolken är tillräckligt kvalificerad och i övrigt lämplig för uppgiften.[496] Det är alltså myndigheten som ska bedöma om en person är lämplig för uppdraget som tolk i det enskilda fallet. Vid denna bedömning bör man ta stor hänsyn till ärendets innehåll och ärendets betydelse för den enskilde och det allmänna. Om det är ett ärende av större vikt är en av Kammarkollegiet auktoriserad tolk eller översättare oftast att föredra framför en icke auktoriserad. I vissa situationer kräver

[491] Jfr prop. 1971:30 s. 378 och JO 1968 s. 279.
[492] Se prop. 2016/17:180 s. 84-85 och s. 299.
[493] Jfr prop. 1971:30 s. 378 och JO 1968 s. 279.
[494] Jfr prop. 1971:30 s. 348.
[495] 13 § andra stycket FL.
[496] Se prop. 1985/86:80 s. 28.

valet av tolk särskild omsorg. Politiska eller religiösa mot-sättningar inom en etnisk grupp kan medföra att en viss person är olämplig för uppdraget som tolk. Tolkens neutralitet ska inte i något fall kunna ifrågasättas.[497]

Tolkens uppgift

Tolkens uppgift är att på ett korrekt sätt förmedla innehållet i ett samtal, inte att framföra sin egen uppfattning om vad den enskilde klienten förmedlar. Det kan vara svårt för släktingar och vänner att inse tolkens roll, och det kan därför vara direkt olämpligt att anlita dem som tolkar. Det ligger i sakens natur att barn och ungdomar inte bör användas som tolkar. Dels medför en sådan roll en olycklig ansvarsförskjutning i familje-, släkt- eller vänkretsen, dels är deras språk inte så utvecklat att de kan tolka nyanser eller det fackspråk som tjänstemannen använder.

För tolk och översättare som anlitas gäller lagstadgad tystnadsplikt enligt lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare. För anställda vid myndigheter gäller OSL.

Tolk för döva och talskadade

Tolktjänsten för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade regleras i 8 kap. 7 § första stycket 3 HSL.

Tolkning för personer som har hörsel- eller talskador är i hög grad beroende på individens behov. Det finns därför flera olika tolkmetoder. Den enskilde vet i de flesta fall vilken typ av tolkning han eller hon har behov av. Former som finns är teckenspråkstolkning, tolkning för vuxendöva, tolkning för dövblinda och tolkning för talskadade.

Rätten att använda nordiska språk

Sedan 1981 finns en konvention mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige som reglerar nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i ett annat nordiskt land.[498] De språk som konventionen omfattar är finska, danska, isländska, norska och svenska men inte t.ex. samiska eller färöiska.

Av konventionen följer att de nordiska länderna ska verka för att nordiska medborgare ska kunna använda danska, finska, isländska, norska och svenska vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ i ett annat nordiskt land. Dessa myndigheter och organ ska såvitt möjligt sörja för behövlig tolk- och översättningshjälp. Bestämmelsen gäller också för hälso- och sjukvårdsmyndigheter. Av ordalydelsen framgår att bestämmelsen inte är absolut bindande men att de nordiska länderna får träffa avtal om längre gående förpliktelser.

Enligt artikel 5 i den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster får en nordisk medborgare en absolut rätt att vid skriftlig kontakt med en myndighet i ett annat nordiskt land använda danska, finska, isländska, norska eller svenska. Den konventionen gäller som lag i Sverige.[499]

---

[497] Se prop. 1985/86:80 s. 28, jfr 50 § tredje stycket FPL.

[498] Konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land av den 17 juni 1981.

[499] Se 1 § lagen om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

Med myndighet avses här en sådan kommunal, regional eller statlig myndighet som har rätt att fatta beslut om den förmån som det rör sig om. Myndigheten ska i dessa fall svara för den tolk- och översättningshjälp som behövs, vilket är ett mer långtgående krav än motsvarande bestämmelse i språkkonventionen.

Den enskildes rätt till bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS

Rätten till bistånd enligt SoL

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 (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § första stycket SoL. Rätten till försörjningsstöd är kopplad till möjligheter att stå till arbetsmarknadens förfogande, se 4 kap. 1 § andra stycket SoL.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv, se 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL.

Rätten till bistånd är inte knuten till att den enskilde är bosatt i kommunen. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det framgår av 2 kap. 1 § SoL. Där framgår också att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, läs mer under rubriken Kommunens yttersta ansvar enligt SoL i del 2.

För att den enskilde ska kunna få stöd och hjälp enligt SoL räcker det alltså med att hen vistas i en svensk kommun när hjälpbehovet inträder. Vilken kommun som har ansvaret för stöd och hjälp i det enskilda fallet framgår närmare av bestämmelserna i 2 a kap. SoL, läs mer under rubriken Ansvarsfördelning mellan kommunerna enligt SoL i del 3.

Rätten till bistånd är inte heller knuten till vissa särskilt angivna situationer eller insatser. Enligt förarbetena till 1980 års socialtjänstlag skulle det knappast vara förenligt med en helhetssyn att låta rätten till bistånd vara beroende av t.ex. sjukdom, ålder eller bristande arbetsförmåga. Det skulle vidare möta betydande svårigheter att utforma lagstiftningen så att den kom att avse alla de situationer där det bör finnas rätt till bistånd.[500] Att rätten till bistånd inte är knuten till några särskilt angivna insatser innebär att insatsernas art och utformning får bestämmas av förhållandena i det enskilda fallet.[501]

Att bedöma rätten till bistånd

Oavsett vad ärendet gäller – bistånd till försörjningen eller till livsföringen i övrigt – är det viktigt att fokusera på den enskildes behov och inte på socialtjänstens insatser. Arbetet med att bedöma rätten till bistånd handlar i korthet om att söka svar på följande frågor:

- Hur ser den enskildes behov och önskemål ut?
- Behöver den enskilde få behovet tillgodosett för att uppnå en skälig levnadsnivå?

[500] Prop. 1979/80:1 Del A s. 183.
[501] Prop. 1979/80:1 Del A s. 525.

- Kan den enskilde själv tillgodose behovet eller kan det tillgodoses på annat sätt?
- Hur ska biståndet utformas för att tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå?

Kommunens möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL

Enligt 4 kap. 2 § SoL gäller att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det. En socialnämnd kan dock inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL. När nämnden får en ansökan om bistånd ska nämnden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL.[502] Det ger den enskilde möjligheten att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut enligt det förfarande som gäller enligt FL.

Kommunens möjligheter att tillhandahålla hemtjänst åt äldre genom förenklat beslutsfattande enligt 4 kap. 2 a § SoL

Enligt 4 kap. 2 a § SoL kan kommunen erbjuda hemtjänstinsatser till äldre personer utan någon föregående behovsprövning. Det är upp till kommunerna själva att avgöra vilka typer av hemtjänstinsatser, och i vilken omfattning dessa ska erbjudas äldre personer utan behovsprövning. Vid förenklat beslutsfattande kommer utredningen i praktiken bara bestå i att konstatera att den äldre uppnått den ålder eller andra kriterier som kommunen angett i sina riktlinjer.

Om den äldre själv vill eller om kommunen bedömer att den äldre behöver mer omfattande insatser än de som erbjuds inom ramen för förenklat beslutsfattande, ska en utredning och behovsprövning alltid göras och bistånd i form av hemtjänst beviljas med stöd av 4 kap. 1 § SoL. Läs mer under rubriken Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre i del 2.

Rätten till insatser enligt LSS

En kommuns ansvar enligt LSS gäller enligt huvudregeln i 16 § första stycket LSS gentemot dem som är bosatta i kommunen och som tillhör lagens personkrets.

Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv, se 7 § andra stycket LSS.

[502] JO 2003/04 s. 236.

Vid bedömningen av om den enskilde har behov av insatsen i sin livsföring måste man göra jämförelser med den livsföring som kan anses normal för personer i samma ålder.[503] Vidare gäller att insatserna ska utformas enligt närhetsprincipen, dvs. så att de är lätt tillgängliga för de människor som behöver dem.[504] Som motiv för att insatserna ska vara varaktiga och samordnade anges att den enskilde måste kunna lita på att insatser ges så länge behov föreligger. Kontinuiteten ska garanteras.[505]

Att bedöma rätten till insatser enligt LSS

Arbetet med att bedöma rätten till insatser enligt LSS handlar i korthet om att söka svar på följande frågor, se 7 § LSS:

- Ingår personen i den personkrets som beskrivs i LSS?
- Har personen (eller personens familj) behov av insatsen?
- Tillgodoses behovet (faktiskt) på annat sätt?

[503] Prop. 1992/93:159 s. 172.
[504] Prop. 1992/93:159 s. 172.
[505] Prop. 1992/93:159 s. 172.

Yttranden till domstol eller annan myndighet

Allmänna utgångspunkter

Socialnämnden är i vissa fall skyldig att avge yttranden till domstol eller annan myndighet. Det gäller bl.a. barn och unga som begår brott, yttranden i körkortsärenden och mål som gäller vårdnad, boende, umgänge eller adoption.

Socialnämndens handläggning av sådana ärenden är inte att betrakta som myndighetsutövning hos nämnden eftersom beslut i frågan ska fattas av den domstol eller myndighet som har begärt nämndens yttrande.[506]

Om socialnämnden enligt lag eller annan författning är skyldig att yttra sig, efter en begäran från domstol eller annan myndighet, är detta uppenbarligen en uppgift som nämnden själv ska svara för. När det gäller att skilja mellan själva yttrandet och den utredning som ligger till grund för det gör sig nämligen samma hänsyn gällande som vid ärenden som innefattar myndighetsutövning. JO anser därför att det inte finns några förutsättningar att lämna över utredningen till ett privaträttsligt subjekt.[507]

Barn och unga som begår brott

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, finns bestämmelser om åklagares skyldighet att hämta in yttranden från socialnämnden. Åklagaren ska, innan han eller hon fattar beslut i åtalsfrågan, hämta in ett yttrande från socialnämnden om den som är skäligen misstänkt för att ha begått ett brott innan han eller hon fyllt arton år, om den unge har erkänt brottet eller det finns skälig misstanke att den unge begått brottet, se 11 § LUL.

Den unges ålder

Det är den unges ålder när brottet begås som är avgörande för om åklagaren ska begära ett yttrande. Även om den unge har fyllt 18 år kan åklagaren begära ett yttrande om brottet begicks innan den unge fyllt 18 år.

Om brottet är ringa

Ett yttrande behöver dock inte hämtas in om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt, se 11 § första stycket LUL. Med obehövligt menas t.ex. fall där det är uppenbart att påföljden stannar vid böter. Åklagaren ska begära yttrande senast i samband med att den unge delges brottsmisstanke, se 11 § andra stycket LUL.

---

[506] Se JO 2001/02 s. 250.
[507] Se JO 2001/02 s. 250.

Socialnämndens utredningsskyldighet

När en åklagare eller rätten begär ett yttrande från socialnämnden är nämnden skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Detta gäller oavsett den unges eller vårdnadshavarens inställning till att en utredning görs.[508]

Socialnämnden måste dock besvara åklagarens begäran om yttrande även om nämnden inte får kontakt med den unge eller vårdnadshavaren, eller om någon av dem inte vill medverka i utredningen.

Läs mer

- Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6577.

Yttranden och upplysningar i mål som gäller vårdnad, boende eller umgänge

Domstolen ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillräckligt utredda, se 6 kap. 19 § första stycket FB. Bestämmelserna gäller både när föräldrarna är oeniga och när de är överens. Det innebär att domstolen är skyldig att ge socialnämnden tillfälle att lämna upplysningar innan den avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge.

Har socialnämnden upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna dessa till domstolen, se 6 kap. 19 § andra stycket FB. Sekretess hindrar således inte att uppgifterna lämnas till domstolen enligt bestämmelserna i 10 kap. 28 § OSL. Den som har gjort utredningen ska även lämna förslag till beslut såvida det inte är olämpligt, se 6 kap. 19 § fjärde stycket FB. Eftersom socialnämnden har lagreglerade uppgifter när det gäller att lämna upplysningar till domstolen i familjemål är det angeläget att stor försiktighet iakttas när uppgifter lämnas vid sidan av de bestämmelserna. Grundlagens krav på saklighet och opartiskhet måste alltid iakttas.[509]

Möjligheten att lämna upplysningar är avsedd som ett skydd för barnet och avsikten är att socialnämnden ska reagera om den har uppgifter som innebär att föräldrarnas överenskommelser inte framstår som förenliga med barnets bästa.

Domstolen avgör om det är tillräckligt att socialnämnden får tillfälle att lämna upplysningar eller om ytterligare utredning är nödvändig. Om så är fallet får domstolen uppdra åt socialnämnden eller åt något annat organ att utse någon att verkställa en utredning, se 6 kap. 19 § tredje stycket FB. Vårdnads-, boende- och umgängesutredningar ska inte inhämtas slentrianmässigt. Sådana utredningar bör göras endast när det fordras ytterligare uppgifter och endast när det är nödvändigt för att tvisten ska kunna avgöras.[510]

[508] Prop. 1979/80:1 s. 399.
[509] Jfr JO-beslut 2020-04-28, dnr 4302-2019.
[510] Prop. 1997/98:7 s. 91 och s. 123.

Kommunicering enligt 25 § FL

En vårdnadsutredning är visserligen inte ett yttrande från socialnämnden men JO har likväl uttalat att den som är part vid allmän domstol i ett mål om vårdnad eller umgänge berörs så nära av en vårdnads- eller umgängesutredning att han eller hon bör ha rätt att få ta del av och yttra sig över utredningen innan den lämnas till domstolen. JO har tidigare uttalat att en sådan utredning alltid bör kommuniceras med parterna, oberoende av om den innehåller något ställningstagande i sakfrågan eller ej.[511]

Läs mer

- Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt. Artikelnummer 2012-4-8.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds webbplats www.mfof.se

[511] JO 1994/95 s. 363 (se även JO 1989/90 s. 229). Se även Vårdnad, boende och umgänge, art nr 2012-4-8 s. 253, se också 11 kap. 8 § SoL.

Del 9 Arbetsprocessen steg för steg hos den beslutande nämnden

Aktualisering av ärenden

Ett ärende hos nämnden kan aktualiseras på i princip tre olika sätt: genom ansökan eller begäran, genom anmälan eller på annat sätt.

För att undvika missförstånd bör det framgå av dokumentationen att nämnden har kontrollerat med uppgiftslämnaren att muntliga uppgifter har uppfattats korrekt.[512]

En ansökan om bistånd enligt SoL eller en begäran om insatser enligt LSS innebär en skyldighet för nämnden att öppna ett ärende. Även om det från början står klart att den enskildes ansökan eller begäran inte kan beviljas ska ärendet avslutas genom ett beslut.[513]

Detsamma gäller vid en ansökan om insatser i en annan kommun enligt 2 a kap. 8 § SoL. Det gäller också vid en ansökan om förhandsbesked enligt 16 § LSS som görs inför flyttning till en annan kommun. Förhandsbesked ska i vissa fall också meddelas på ansökan av en person som redan är bosatt i kommunen, se 16 § tredje stycket LSS.

Ett ärende ska också öppnas när någon ansöker om att i sitt hem få ta emot ett visst barn för stadigvarande vård och fostran enligt 6 kap. 6 § SoL, s.k. privatplacering. Det gäller också när någon ansöker om nämndens medgivande för att kunna adoptera ett barn från utlandet, se 6 kap. 12 § SoL.

Ett ärende behöver alltid öppnas när andra myndigheter, till vilka nämnden har en skyldighet att yttra sig, begär nämndens yttrande.[514]

Att nämnden får kännedom om någonting genom en anmälan eller på annat sätt innebär däremot inte självklart att nämnden ska öppna ett ärende. Frågan om nämnden ska inleda en utredning eller inte måste avgöras från fall till fall vid en s.k. förhandsbedömning, läs mer under rubriken Förhandsbedömning enligt SoL.

Handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras och ska hållas samman i personakter.[515] När ett ärende ska öppnas och det inte finns en personakt sedan tidigare innebär det därför att en sådan måste öppnas.

Ansökan om insatser

Vilka kan ansöka om insatser enligt SoL?

Den enskilde kan själv lägga fram sin sak eller välja att använda sig av ett ombud eller ett biträde, se 14 och 19 §§ FL. Med ombud menas en person som har fullmakt från den enskilde att helt eller delvis föra hans eller hennes talan. Med biträde menas en person som biträder en person utan att föra hans eller hennes talan. Vad som gäller för ombud och biträde utvecklas närmare i del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson.[516]

[512] Se allmänna råd till 5 kap. 1 § SOSFS 2014:5.
[513] JO beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009.
[514] Jfr prop. 1979/80:1 s. 399.
[515] 11 kap. 5 § SoL och 4 kap. 2 § SOSFS 2014:5.
[516] Se också prop. 2016/17:180 s. 86 ff.

Barns möjligheter att få hjälp

Även barn kan ansöka om stöd och hjälp hos nämnden. Enligt 11 kap. 10 § andra stycket SoL har ett barn som har fyllt 15 år rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt SoL. Barn som fyllt 15 år kan alltså själva ansöka om bistånd utan att vårdnadshavaren företräder dem. En ansökan om bistånd från ett barn som fyllt 15 år ska alltid prövas i sak oavsett vårdnadshavarens inställning. Nämnden får inte avfärda barnets ansökan med hänvisning till att vårdnadshavaren måste ställa sig bakom denna. Hänsyn till vårdnadshavarens inställning får i stället tas när man fattar beslut i ärendet.

Om ett barn som är yngre än 15 år själv vänder sig till nämnden med en ansökan om stöd eller hjälp i någon form leder ansökan inte automatiskt till en utredning, men informationen kan ändå ge socialnämnden anledning att inleda en utredning av barnets situation.

Barns möjligheter att i vissa fall få tillgång till insatser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har under senare år tydliggjorts i lagstiftningen. För barn som har fyllt 15 år får nämnden besluta om öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det, se 3 kap. 6 a § andra stycket SoL.

RÅ 1983 2:18
En socialnämnd har inte ansetts ha befogenhet att på ansökan av ett femtonårigt barn men mot vårdnadshavarens vilja ge barnet bistånd i form av vistelse i familjehem.

JO 1989/1990 s. 219
JO har uttalat att det ligger i socialtjänstens ansvar att ge det stöd som den enskilde behöver. Finns det inga andra möjligheter måste därför en socialnämnd kunna ingripa med ekonomisk hjälp även till unga vilkas försörjning åvilar vårdnadshavaren. Det är dock viktigt att understryka att sådan hjälp aldrig kan ges slentrianmässigt till ungdomar som lämnar föräldrahemmet innan de kan försörja sig själva.

Har barnet två vårdnadshavare ska dessa enligt huvudregeln i 6 kap. 13 § FB utöva sina rättigheter och skyldigheter mot barnet tillsammans. Idag får socialnämnden enligt 6 kap. 13 a § FB besluta att vissa åtgärder får vidtas utan den andra vårdnadshavarens samtycke. Det gäller

1. psykiatrisk eller psykologisk utredning eller behandling som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen,
2. behandling i öppna former som ges med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen,
3. utseende av en kontaktperson eller en familj som avses i 3 kap. 6 b § första stycket socialtjänstlagen eller
4. en insats enligt 9 § 4, 5 eller 6 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Läs mer

- Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Barnets möjligheter att få hälso- och sjukvård samt sociala insatser när vårdnadshavarna inte är överens. Meddelandeblad nr 10/2012. Artikelnummer 2012-10-25.

Vilka kan ansöka om insatser enligt LSS?

Insatser enligt LSS ska ges den enskilde endast om han eller hon begär det. Om den enskilde är under 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatser för honom eller henne. När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (8 § LSS).

En 15-åring som själv förstår vad saken gäller och kan uttrycka en vilja kan inte beredas särskilda insatser enligt LSS enbart på vårdnadshavarens eller annan legal ställföreträdares begäran.[517]

I vårdnadsbegreppet enligt FB ligger att, beträffande den som är under 18 år, vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att i viss utsträckning bestämma i barnets angelägenheter. En begäran av en person mellan 15 och 18 år att t.ex. få flytta till en bostad med särskild service för barn och ungdomar kan därför inte bifallas mot vårdnadshavarens vilja. Skulle detta i något fall innebära fara för den unges utveckling kan dock frågan om LVU är tillämplig uppkomma.[518]

Vad kan man ansöka om?

När det gäller rätten till bistånd finns det inga begränsningar i 4 kap. 1 § SoL om vad den enskilde kan ansöka om. Det är den enskildes behov som avgör om bistånd ska beviljas och hur det i så fall ska utformas. En ansökan om bistånd behöver därför inte vara noggrant preciserad för att frågan ska utredas och avgöras genom ett beslut.

För den som inte närmare känner till vad socialtjänsten kan erbjuda i olika situationer kan det vara svårt att precisera en ansökan. Om en ansökan är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket. FL. Det framgår av 20 § första stycket FL.

Vilka insatser som kan beviljas med stöd av LSS framgår uttryckligen av 9 § LSS. En ansökan om stöd och service av en person som tillhör lagens personkrets bör i första hand prövas enligt LSS, eftersom detta i allmänhet får antas vara till fördel för den enskilde. I andra hand kan ansökan prövas enligt SoL.[519] LSS innebär ingen inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan

[517] Prop. 1992/93:159 s. 173.
[518] Prop. 1992/93:159 s. 173.
[519] Prop. 1992/93:159 s. 171.

ha enligt någon annan lag, se 4 § LSS. Om den enskilde hellre önskar få sin ansökan prövad enligt SoL, ska denna önskan därför respekteras.[520]

Hur kan den enskilde ansöka om bistånd eller insatser?

Av förvaltningslagen följer att en framställning om att få bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Vidare ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövligt.[521] I vilka fall det kan anses uppenbart obehövligt att lämna uppgifter om de sakförhållanden som den enskilde grundar sin begäran på får avgöras från fall till fall. En tänkbar situation är enligt förarbetena när myndigheten inte behöver ha kännedom om sakförhållandena för att kunna pröva framställningen.[522] Förvaltningslagen ställer inga krav på att en framställning ska ha en viss form. Den kan alltså göras såväl skriftligen som muntligen. Bestämmelsen i 19 § FL ger också utrymme för användning av digitala tjänster för att inleda ett ärende.[523]

En ansökan om att få bistånd enligt SoL eller insatser enligt LSS kan vara skriftlig och komma in till nämnden på olika sätt, exempelvis genom brev, e-post eller via ett SMS. Det kan också hända att den sker muntligt exempelvis vid ett personligt sammanträffande eller genom ett telefonsamtal.

Varken FL, SoL eller LSS innehåller någon bestämmelse som anger att en ansökan ska vara underskriven av den enskilde. I 21 § FL anges att en handling ska bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs. Det är därmed nämnden själv som i varje fall får ta ställning till om det behövs en bekräftelse på att handlingen kommer från den enskilde. En sådan bekräftelse kan enligt FL:s förarbeten lämnas på olika sätt, t.ex. genom att den enskilde använder e-legitimation eller egenhändigt undertecknar handlingen. Det viktiga är att de tveksamheter om avsändarens identitet som finns kan elimineras på ett tillförlitligt sätt. Mot bakgrund av de uppgifter som redan finns tillgängliga i ärendet kan en kontakt per telefon eller e-post ofta ge tillräcklig eller rent av mer tillförlitlig information i identitetsfrågan än just ett egenhändigt undertecknande. [524]

Det förekommer att nämnden ställer krav på att en ansökan om t.ex. ekonomiskt bistånd ska vara skriftlig. Förvaltningslagen ställer alltså inte upp något krav på att en ansökan ska ha en viss form. Den kan alltså göras såväl skriftligen som muntligen.[525] Men att en enskild kan ha rätt att inleda ett ärende hos en myndighet genom en muntlig framställning innebär inte en ovillkorlig rätt att komplettera framställningen genom muntligen lämnade uppgifter. Den enskilde kan alltså behöva följa myndighetens anvisningar om

[520] Se HFD 2013 ref. 45.
[521] Se 19 § FL.
[522] Prop. 2016/17:180 s. 305.
[523] Prop. 2016/17:180 s. 305.
[524] Prop. 2016/17:180 s. 137–138.
[525] Se exempelvis JO dnr 8665-2019.

att komplettera ansökan skriftligen.[526] Om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket FL.[527]

JO beslut 2013-11-11, dnr 6644-2012

I en anmälan till JO framförde A. B., som var god man för L.A., klagomål som gällde socialförvaltningens rutiner vid ansökan om försörjningsstöd. Av den skrivelse som förvaltningen skickat till honom framgick att L.A:s ansökan behövde kompletteras med särskilt angivna handlingar innan en tid för nybesök kunde bokas. Om handlingarna inte kommit inom fjorton dagar skulle ansökan kunna komma att avslås. Det framgick inte av skrivelsen vilken relevans de begärda handlingarna hade för nämndens prövning av L.A:s ansökan om försörjningsstöd och flera handlingar torde ha varit helt obehövliga.

I beslutet konstaterar JO bl.a. följande. Lagstiftningen ställer inte något formkrav på en ansökan om bistånd, utan en ansökan kan göras både skriftligt och muntligt. Varje ärende där en enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När en socialförvaltning har som rutin att boka in ett personligt besök som ett led i handläggningen av en s.k. nyansökan om försörjningsstöd måste tid för besök erbjudas skyndsamt för att handläggningen inte ska fördröjas.

Vid prövning av en ansökan om försörjningsstöd har socialnämnden att ta ställning till i första hand om den enskilde är i behov av stöd och hjälp och om behovet kan tillgodoses på annat sätt än genom bistånd. För att kunna göra en sådan prövning måste socialnämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild över den enskildes ekonomiska situation. Eftersom socialtjänstens verksamhet bygger på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet ska alla insatser utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. Vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas och hur uppgifterna ska inhämtas bör därför bestämmas i samråd mellan handläggaren och den sökande. Det är givetvis endast uppgifter som är relevanta i det enskilda ärendet som ska begäras in.

JO ansåg att informationen i blanketten var utformad på ett väl kategoriskt sätt. Att utan någon reservation i blanketten ange att något besök inte kommer att kunna bokas innan alla handlingar har kommit in till förvaltningen var enligt JO därför inte tillfredsställande.

Åtgärder för att rätta till brister i en framställning

Om en framställning är ofullständig eller oklar ska, som nämnts, en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet, se 20 § första stycket FL. Om myndigheten bedömer att det finns brister i en framställning från en enskild ska myndigheten alltså i första hand försöka att genom råd och upplysningar hjälpa den enskilde att klarlägga sin ansökan eller begäran i den utsträckning som följer av myndighetens serviceskyldighet.[528]

[526] Se 20 § FL och prop. 2016/17:180 s. 132–133.
[527] Se 20 § FL.
[528] Se prop. 2016/17:180 s. 306.

En myndighet får, enligt 20 § andra stycket FL, besluta att förelägga den enskilde att avhjälpa en brist som finns kvar, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak. I föreläggandet ska det anges att följden av att det inte följs kan bli att framställningen inte tas upp till prövning. Ett sådant beslut kan bara meddelas om en brist i en framställning är av sådant kvalificerat slag att den – trots åtgärder från myndighetens sida för att hjälpa den enskilde till rätta – innebär att myndigheten kan tvingas avvisa framställningen om bristen inte åtgärdas. Det kan exempelvis handla om fall då sökanden inte har betalat föreskriven ansökningsavgift. Bestämmelsen hindrar inte att myndigheten även i andra fall beslutar att förelägga den enskilde att vidta specifika åtgärder i ett ärende, t.ex. att förtydliga de åberopade grunderna i en ansökan eller att yttra sig över handlingar som har kommunicerats. Detta sker dock inte med stöd av bestämmelserna i denna paragraf utan enligt bestämmelserna om utredningsansvaret i 23 § FL.[529]

Återkommande ansökan vid avslag

Ibland uppkommer frågor om hur en ansökan ska handläggas när den enskilde fått avslag på en ansökan, överklagat beslutet och kommer in med en ansökan igen som rör samma sak. Även om den enskilde nyligen har fått avslag på sin ansökan är han eller hon oförhindrad att ansöka om samma sak på nytt. Det är en grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet att ett beslut om avslag på en ansökan i regel inte hindrar en ny prövning av samma sak.[530] I en situation där den enskilde ansöker om samma sak på nytt är nämnden skyldig att ta ställning till den enskildes framställning genom ett nytt beslut som ska dokumenteras. Denna skyldighet gäller oavsett om nämnden anser att det tidigare beslutet ska ändras eller inte.[531]

Det finns en princip som innebär att när en domstol har prövat en viss sak så kan samma sak inte bli föremål för ny prövning, s.k. *res judicata*. Inom förvaltningsprocessen är emellertid utgångspunkten att inget hindrar en myndighet från att pröva samma sak flera gånger trots tidigare prövningar av myndigheten eller en domstol. Det finns dock undantag från denna huvudregel.[532] Med *negativ rättskraft* avses också att ett tidigare domstolsavgörande förhindrar att samma sak prövas på nytt. HFD har kommit fram till att en förvaltningsdomstols avgörande i mål om ekonomiskt bistånd där den enskilde nekats visst stöd, inte utgör hinder mot att socialnämnden prövar samma sak på nytt.[533]

När det gäller beslut som har överklagats men som ännu inte har avgjorts av domstol gäller reglerna i 38–39 §§ FL som anger att en myndighet enbart får ändra ett överklagat beslut om den anser att

1. beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och

[529] Prop. 2016/17:180 s. 306.
[530] Jfr exempelvis RÅ 2005 ref. 16.
[531] Se JO 2002/03 s. 218.
[532] HFD 2019 ref. 61, se även Strömberg, Lundell (2018) s. 78 och RÅ 2005 ref. 16.
[533] Se HFD 2019 ref. 61.

2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. En ytterligare förutsättning är att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.[534]

En allmän förfrågan

Det är inte ovanligt att någon per telefon eller vid ett personligt besök vill veta vilka regler som gäller för att exempelvis få ekonomiskt bistånd eller hemtjänst. JO har tidigare uttryckt att om det inte är helt klart att den enskilde endast önskar upplysningar ska hans begäran uppfattas som en framställan om bistånd och avgöras i ett beslut.[535]

En allmän förfrågan är inte någon ansökan eller begäran om insatser. I en sådan situation kan det vara viktigt att tydligt informera den enskilde om att hen alltid har rätt att göra en ansökan om insatser och om hur man gör en sådan ansökan. Oavsett om det finns lokala riktlinjer för de aktuella insatserna eller inte kan det också vara viktigt att informera den enskilde om att man alltid har rätt till en individuell behovsprövning. Handläggaren kan behöva förvissa sig om att den information som ges inte uppfattas som ett beslut att avvisa ärendet eller som ett beslut om avslag.

JO 1997/98 s. 347
JO har uttalat att om det inte är helt klart att den enskilde endast önskar upplysningar ska hans begäran uppfattas som en framställan om bistånd och avgöras i ett beslut. Är en tjänsteman osäker på vad den enskilde menar i t.ex. ett samtal med tjänstemannen eller i en skrivelse till myndigheten, bör denne försöka undanröja osäkerheten genom en direkt fråga till den enskilde. I det aktuella ärendet hade frågan om viss hjälp till en bilreparation diskuterats vid flera telefonsamtal mellan den enskilde och tjänstemannen. Av detta borde socialförvaltningen kunnat dra den slutsatsen att den enskilde önskade bistånd.

Anmälan

En anmälan om att en person kan behöva socialnämndens stöd kan komma från såväl enskilda personer som från myndigheter, yrkesverksamheter och andra organisationer. När det gäller en myndighet kan anmälan komma antingen från myndigheten som sådan eller från en person som är anställd vid myndigheten.

I 14 kap. 1 § SoL och 6 § LVM finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för vissa myndigheter och yrkesverksamma när det gäller barn respektive personer med missbruksproblem. Dessa bestämmelser behandlas kortfattat i det följande. Men först några ord om vad som gäller för allmänheten och andra som inte omfattas av bestämmelserna i 14 kap. 1 § SoL eller 6 § LVM.

Uppmaning att anmäla

Var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla detta till socialnämnden. Det framgår av 14 kap. 1 c § SoL. Nämnden

[534] 38 § FL.
[535] JO 1987/88 s. 151 och JO 1997/98 s. 347.

har samma skyldighet att ta emot anmälningar från privatpersoner och andra som inte omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § första stycket SoL.

Vuxna som behöver hjälp

När det gäller vuxna personer som kan behöva stöd och hjälp finns det inte någon motsvarande uppmaning till allmänheten. En anmälan som görs av en privatperson eller organisation får dock inte avfärdas av nämnden. Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Om anmälan gäller en person med missbruksproblem är socialnämnden skyldig att aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket, se 5 kap. 9 § SoL.

En anmälan från en privatperson eller organisation kan också gälla andra vuxna, t.ex. äldre och personer med funktionsnedsättning, som av olika skäl bedöms ha svårt att klara tillvaron på egen hand. Ofta är det nära anhöriga eller grannar som vill uppmärksamma nämnden på att den enskilde behöver hjälp men inte själv har förmåga att ansöka om nämndens insatser eller kontakta sjukvården för att få vård. Oavsett vem som gör anmälan är nämnden skyldig att i samband med en s.k. förhandsbedömning ta ställning till de uppgifter som lämnas av anmälaren. Vad som behöver göras beror på vad som kommer fram vid nämndens förhandsbedömning, läs mer under rubriken Förhandsbedömning enligt SoL.

Anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL

När det gäller barn är vissa myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det gäller

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2, och
4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

Myndigheter och yrkesverksamma som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § första stycket är också skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Denna uppgiftsskyldighet framgår av bestämmelserna i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL.

För personer som är verksamma inom familjerådgivning gäller en mer begränsad anmälningsskyldighet som förutsätter att de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. I sådana fall är de skyldiga att genast anmäla detta till socialnämnden, se 14 kap. 1 § andra stycket SoL.

Information om anmälan på kommunens webbplats

I socialnämndens uppgift att informera om socialtjänsten i kommunen ingår att på olika sätt sprida kunskap om vilket stöd socialtjänsten kan erbjuda. Socialnämnden bör se till att det finns lättillgänglig och lättförståelig information på kommunens webbplats om hur en anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 eller 1 c §§ SoL kan göras under alla tidpunkter på dygnet. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

Former för anmälan

Det finns inte några regler om hur en anmälan ska göras. Oavsett om den görs muntligt, skriftligt eller anonymt ska den tas emot av socialnämnden. I likhet med vad som gäller för en ansökan finns det inte heller någon bestämmelse som anger att en anmälan eller annan handling ska vara underskriven. En handling ska dock bekräftas av avsändaren om myndigheten anser att det behövs, se 21 § FL.

JO har ansett att en anmälan som rör barn angående anmälningsskyldiga bör göras skriftligt med hänsyn till de ingripande åtgärder av socialnämnden som den kan medföra. Om anmälan görs muntligt har JO ansett att den bör bekräftas skriftligt i efterhand.[536] Man kan dock inte begära av allmänheten att en anmälan till nämnden ska göras skriftligt eftersom det saknas formkrav för hur anmälan ska göras. Om en anmälan görs anonymt, bör dock nämnden be anmälaren att återkomma vid ett senare angivet tillfälle för att svara på kompletterande frågor vid behov (SOSFS 2014:6).

Nämnden bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga kontrollera med anmälaren att muntliga uppgifter som har antecknats av nämnden uppfattats korrekt.

En skriftlig eller muntlig anmälan innebär inte alltid att nämnden måste öppna ett ärende och inleda en utredning. Den frågan får avgöras från fall till fall vid en s.k. förhandsbedömning, läs mer under rubriken Förhandsbedömning enligt SoL.

Återkoppling till den som har gjort en anmälan

Den som har gjort en anmälan till socialnämnden kan vara intresserad av att få veta hur det går. Om anmälan gäller ett barn och har gjorts av någon som omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL eller av bestämmelsen i 14 kap. 1 c § SoL bör socialnämnden informera den som har gjort anmälan om att anmälan har tagits emot och av vem. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

Den som omfattas av bestämmelserna om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL har en starkare ställning än den som omfattas av bestämmelserna i 14 kap. 1 c § SoL. När det gäller anmälningsskyldiga får nämnden informera den som gjort anmälan om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Det framgår av bestämmelserna i 14 kap. 1 b § SoL. Där framgår också

[536] Se JO 1996/97 s. 268 och JO beslut 2002-10-30, dnr 1746-2000.

att sådan information ska lämnas på begäran till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. Nämnden bör informera anmälaren om möjligheten till återkoppling enligt 14 kap. 1 b § SoL.[537]

Anonyma anmälningar

Ur handläggningssynpunkt skiljer sig inte en anonym anmälan från andra anmälningar på annat sätt än genom att man inte vet vem som har gjort anmälan. En anonym anmälan kan göras både skriftligt och muntligt. Det är samma krav på nämnden att dokumentera muntliga uppgifter som lämnas av en anonym anmälare. Det enda som inte kan anges i anteckningarna är anmälarens namn.

Om anmälaren inte har uppgett sitt namn ska socialnämnden i princip inte efterforska eller dra slutsatser om vem som har gjort en anmälan. Enligt JO kan det emellertid inte helt uteslutas att det kan finnas fall där en sådan efterforskning rimligen måste få ske.[538] Det förutsätter emellertid att förhållandena som beskrivs i den anonyma anmälan är av sådant slag att det närmast är fråga om en nödsituation. Enligt JO är det endast i sådana mycket speciella fall som en efterforskning bör kunna försvaras, t.ex. om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att tillgodose ett barns omedelbara behov av skydd.

Om en anmälan görs anonymt och gäller ett barn bör nämnden be anmälaren att återkomma vid ett senare tillfälle för att svara på kompletterande frågor vid behov.[539]

JO 1978/79 s. 178

JO har uttalat att en anmälare som vill vara anonym inte bör pressas att upp ge sitt namn. I och med att namnet blir känt föreligger nämligen begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn för den som ärendet rör. Detta förhållande kan leda till att anmälningar från allmänheten inte görs i önskvärd omfattning. Även om man helst ser att anmälaren uppger sin identitet och öppet svarar för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra. Också en anonym anmälan måste vinna beaktande, om den inte framstår som uppenbart ogrundad.

JO 2010/11 s. 318

En kvinna ringde till en stadsdelsförvaltning och gjorde en anonym anmälan angående ett barn som hon befarade for illa. Anmälan innehöll även en uppgift om att barnets mor N.N. letade efter någon som kunde skjuta fadern till barnet. Enhetschefen vid stadsdelsförvaltningen tog via myndighetens nummerpresentatör fram det telefonnummer varifrån anmälan förmodades vara gjord och kontaktade därefter anmälaren för att bl.a. ställa vissa kompletterande frågor.

Enligt JO hade det inte framkommit att förvaltningen ansett att de uppgifter som lämnats i den anonyma anmälan, såvitt gällde det aktuella barnet, var så alarmerande att någon akut åtgärd från socialtjänstens sida till skydd för barnet

[537] Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.
[538] JO 2010/11 s. 318.
[539] Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.

var erforderlig, dvs. en nödsituation. Enhetschefen verkade inte heller ha kontaktat kvinnan som gjorde den anonyma anmälan för att få uppgifter om barnet. Utredningen gav i stället vid handen att enhetschefen ringt till kvinnan för att ta reda på vilken kunskap hon hade om N.N. och om uppgifterna om att ett planerat mord var trovärdiga. JO konstaterade att efterforskningen i första hand skett för att bedöma om en polisanmälan skulle göras.

Mot denna bakgrund hänvisade JO till bestämmelsen i 23 kap. 6 § BrB. Enligt den bestämmelsen föreligger en allmän skyldighet att under angivna förhållanden göra en anmälan för vissa allvarliga brott som är ”å färde”. Det kan t.ex. gälla om en tjänsteman får reda på att någon som har varit i kontakt med socialtjänsten planerar att beröva annan livet eller allvarligt misshandla någon. I sådana fall viker tystnadsplikten för anmälningsskyldigheten, se 10 kap. 28 § första stycket OSL.

JO ansåg sammanfattningsvis att stadsdelsnämnden hade kunnat underrätta polisen utan att dessförinnan ha kontaktat den anonyma anmälaren och skulle därvid också ha kunnat informera polisen om telefonnumret till den anonyma anmälaren. Det hade därefter ankommit på polis eller åklagare att ta ställning till om den anonyma anmälaren skulle kontaktas och hur detta i så fall skulle ske. Enligt JO var det således olämpligt att enhetschefen kontaktat den anonyma anmälaren för att ställa frågor till henne med anledning av den brottsmisstanke som förelåg. JO framhöll avslutningsvis vikten av att en socialnämnd själv inte börjar utreda brottsmisstankar eftersom de brottsutredande myndigheternas utredning därigenom kan fördröjas och försvåras.

Sekretesskydd för anmälare

Grundprincipen är att den som ärendet rör ska få ta del av alla handlingar som ligger till grund för ett beslut, se 25 § FL samt 10 kap. 3 § OSL. Undantag från denna princip får göras enbart om det finns stöd för detta i lag.

I 26 kap. 5 § OSL finns särskilda bestämmelser om skydd för anmälare. Om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs, får socialnämnden besluta att inte lämna ut anmälarens identitet.

Möjligheten till sekretesskydd för anmälare gäller enbart om en enskild person har gjort anmälan. Om anmälan har gjorts av en myndighet, en nämndledamot eller av personal som har en lagreglerad anmälningsplikt finns det inget lagstöd för att hemlighålla vilken myndighet som gjort anmälan eller namnet på den som gjort anmälan.[540]

Det förekommer att enskilda personer som gör en muntlig anmälan till socialnämnden kräver att få vara anonyma i förhållande till den som anmälan gäller trots att de till socialnämnden har uppgivit sitt namn. När anmälarens namn är känt för socialnämnden måste det dokumenteras enligt bestämmelserna i 11 kap. 5 § SoL och 5 kap. 1 § SOSFS 2014:5. Socialnämnden kan därför inte tillmötesgå den enskildes önskemål utan att bestämmelserna om sekretesskydd för anmälare i 26 kap. 5 § OSL är tillämpliga.

[540] JO 1984/1985 s. 272 och JO beslut 1992-03-24, dnr 897-1992.

Socialnämnden har en obligatorisk skyldighet att på eget initiativ pröva frågan om sekretesskydd oavsett om anmälaren har begärt det eller inte.[541]

Hur stark rädsla för repressalier som anmälaren känner för att beslut ska fattas om att skydda anmälarens identitet, kan inte beskrivas generellt. I varje enskilt fall måste en avvägning göras mellan å ena sidan de farhågor som anmälaren har och den kännedom som nämnden har om den anmälde eller dennes närstående och deras relationer till anmälaren. Är det endast fråga om ”allmänt obehag” för anmälaren kan dennes namn inte sekretessbeläggas för den person som anmälan gäller.[542]

Det är inte enbart uppgifter om anmälarens identitet som kan sekretessbeläggas utan också andra uppgifter i anmälan som skulle kunna avslöja anmälarens identitet.[543]

Om den enskilde begär att få del av uppgifter om vem som har gjort anmälan är nämnden skyldig att ta ställning till frågan om namnet eller andra uppgifter som kan avslöja anmälarens identitet kan lämnas ut.

Läs mer

- Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Anmäla oro för barn. Stöd till anmälningsskyldiga och andra anmälare. Artikelnummer 2014-6-5.

Anmälningsskyldighet enligt 6 § LVM

Enligt 6 § första stycket LVM är myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag.

Vad som gäller för myndigheter inom hälso- och sjukvården framgår av 6 § andra stycket LVM. Där föreskrivs det att en läkare genast ska göra anmälan till socialnämnden om han eller hon i sin verksamhet kommer i kontakt med någon som kan antas vara i behov av omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM eller vård enligt denna lag och läkaren bedömer att den enskilde inte kan beredas tillfredsställande vård och behandling genom läkarens egen försorg eller i övrigt inom hälso- och sjukvården.

När anmälningsskyldigheten i 6 § LVM skärptes genom att ordet genast fördes in i lagtexten hänvisade lagstiftaren bl.a. till att socialnämnden är beroende av ett gott samarbete med andra myndigheter som kommer i kontakt med personer med missbruksproblem. Betydelsen av ett gott samarbete för socialnämndens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt kunna leva upp till sitt ansvar för att personer med behov av vård får tillgång till rätt insatser underströks med tillägget att det i särskilt hög grad gäller i fråga om personer

[541] JO beslut 1991-11-25 dnr 3664-1990 och JO 1983/84 s. 247.
[542] RÅ 1982 2:45 och RÅ 1987 not. 692.
[543] JO beslut 2005-05-27, dnr 3670-2003.

med så allvarliga missbruksproblem att vård enligt LVM kan komma ifråga.[544]

Annat sätt

Ett ärende kan också uppkomma på annat sätt än genom en ansökan, en begäran eller en anmälan. Ett ärende kan exempelvis uppkomma genom en förfrågan, en begäran om ett yttrande eller ett meddelande från en annan myndighet, information via media eller genom nämndens egna iakttagelser.

I vissa fall uppkommer ett ärende automatiskt. Det gäller t.ex. vid begäran om yttrande från en annan myndighet till vilken nämnden har skyldighet att yttra sig, när nämnden blir underrättad om att polisen har gjort ett ingripande med stöd av 12 a § polislagen och i de fall nämndens eget beslut leder till ett nytt ärende. I övriga fall ska det göras en förhandsbedömning.

Begäran om yttrande från en annan myndighet

Ett ärende uppkommer alltid hos socialnämnden när andra myndigheter, till vilka nämnden har en skyldighet att yttra sig, begär nämndens yttrande. I sådana situationer behöver nämnden genomföra en utredning oavsett vilken inställning den enskilde har.[545] En åklagarmyndighet kan begära nämndens yttrande i utredningar som gäller unga lagöverträdare. En domstol kan t.ex. begära nämndens yttrande i frågor som gäller ungdomsvård eller i frågor som gäller adoption, vårdnad, boende eller umgänge.

Polisingripanden med stöd av 12 a § polislagen

I 12 a § polislagen finns en bestämmelse som ger polisen befogenhet att gripa in för att säkerställa att ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM kan komma till stånd. Bestämmelsen innebär att en polisman under vissa förutsättningar får ta hand om en person som kan förväntas bli omhändertagen enligt LVM och överlämna denne till sjukhus för medicinsk bedömning.

I förarbetena[546] till denna bestämmelse understryks att socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM måste fattas skyndsamt och i princip i direkt anslutning till polisens omhändertagande enligt polislagen. Det får inte uppstå en situation som innebär att en person som är i behov av omedelbara insatser inte får dessa, enbart på grund av att polisens omhändertagande inte i tid följs upp av socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM. En förutsättning är naturligtvis att LVM enligt socialnämndens bedömning är tillämplig. Regeringen förutsätter att socialnämnden och polisen gemensamt kommer överens om rutiner för hur man ska hantera dessa ärenden.

Beslut som leder till ett nytt ärende

Nämndens beslut kan i vissa fall leda till ett nytt ärende. Det gäller t.ex. när nämnden med stöd av bestämmelser i SoL fattar beslut om avgiftsbelagda insatser till äldre och personer med funktionsnedsättning. Då uppkommer ett

[544] Prop. 2004/05:123 s. 33.
[545] Jfr prop. 1979/80:1 s. 399.
[546] Prop. 2004/05:123 s. 28.

ärende som rör avgifter. Reglerna om avgifter för hemtjänst, dagverksamhet och boende i särskilda boendeformer för äldre respektive bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning finns i 8 kap. 2–9 §§ SoL. Dessa regler utgör grunden för en av kommunfullmäktige fastställd taxa som sedan tillämpas vid beslut i ett enskilt ärende. När ett nytt ärende uppkommer genom ett annat beslut behöver nämnden beakta förvaltningslagens handläggningsregler och de särskilda överklaganderegler som gäller för beslutet.[547]

Meddelanden från andra myndigheter

Bestämmelserna i 11 kap. 1 § SoL om socialnämndens skyldighet att utan dröjsmål inleda en utredning aktualiseras inte enbart utifrån sådan verksamhet som regleras i SoL utan även sådant som regleras i annan lagstiftning.

Vårdplanering vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård

I lagen (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård, LoSUS, finns bestämmelser som anger två situationer när den behandlande läkaren ska ta kontakt med socialtjänsten och den öppna hälso- och sjukvården.

Om den behandlande läkaren, när en patient skrivs in i den slutna vården, bedömer att patienten kan komma att behöva insatser från socialtjänsten, den kommunalt finansierade hälso- och sjukvården eller den regionfinansierade öppna vården efter det att patienten har skrivits ut, ska den slutna vården underrätta de berörda enheterna om denna bedömning genom ett inskrivningsmeddelande, se 2 kap. 1 § LoSUS.

När en berörd enhet har fått ett inskrivningsmeddelande, ska enheten börja sin planering av de insatser som är nödvändiga för att patienten på ett tryggt och säkert sätt ska kunna lämna den slutna vården och efter utskrivningen få sina behov av socialtjänst eller hälso- och sjukvård tillgodosedda, se 2 kap. 6 § LoSUS. Vidare ska en samordnad individuell planering genomföras av representanter för de enheter som ansvarar för insatserna om patienten efter utskrivningen behöver insatser från både region och kommun i form av hälso- och sjukvård eller socialtjänst, se 4 kap. 1 § LoSUS.

Polisens underrättelseskyldighet

Enligt 6 andra stycket § polislagen är polisen skyldig att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Information från polisen kan bl.a. handla om berusade personer som har omhändertagits (s.k. LOB-rapporter), våld i nära relation, desorienterade personer som påträffats utan att kunna ta sig hem på egen hand eller andra förhållanden som enligt polisen bör uppmärksammas inom socialtjänsten. Denna typ av information från polisen innebär inte någon absolut skyldighet för nämnden att inleda en utredning. Denna fråga avgörs vid nämndens förhandsbedömning av de uppgifter som nämnden förfogar över i det enskilda fallet.[548]

[547] Se t.ex. 16 kap. 3 § SoL.
[548] Prop. 1983/84:111 s. 57-58.

Meddelanden från andra än myndigheter

Meddelanden kan även komma till nämnden från andra än myndigheter. Det kan exempelvis vara hyresvärdar som informerar nämnden om personer som uppträtt störande i sin bostad eller riskerar avhysning på grund av obetalda hyror. I 12 kap. 44 § första stycket 1 jordabalken, JB, (hyreslagen) finns bestämmelser om hyresvärds skyldighet att lämna meddelande om uppsägning till socialnämnden i den kommun där lägenheten är belägen. Det är viktigt att socialtjänsten hanterar problem med hyresskulder i ett tidigt skede när barn berörs och inte väntar in en vräkningssituation för att agera. Avsikten med hyresvärdens meddelandeskyldighet till socialnämnden är att tidigt ge socialtjänsten möjlighet att undersöka om det finns ett behov av socialtjänstens insatser.[549]

Egna iakttagelser

Ett ärende kan också uppkomma genom iakttagelser som görs inom nämndens egen verksamhet. Det kan t.ex. gälla rapporter från socialjouren, fältarbetare och hemtjänstpersonal men också iakttagelser som görs inom ramen för nämndens myndighetsutövning.[550]

Läs mer

- Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar. Artikelnummer 2017-11-11.

[549] JO beslut 2003-12-05, dnr 4502-2002.
[550] Jfr prop. 2012/13:10 s. 47.

Vad ska dokumenteras?

Dokumentation av en ansökan, begäran eller anmälan ska innehålla uppgifter om

1. vad saken gäller,
2. vem eller vilka som uppgifterna avser,
3. vem som har lämnat uppgifterna såvida de inte har lämnats anonymt,
4. när och hur uppgifterna har lämnats till nämnden, och
5. namn och befattning eller titel på den som har tagit emot uppgifterna.

Av dokumentationen ska det också framgå vilka andra uppgifter av betydelse för saken som har lämnats till nämnden.

Uppgifter som har kommit till nämndens kännedom på annat sätt än genom en ansökan, begäran eller anmälan och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden enligt 11 kap. 1 § SoL ska dokumenteras enligt första och andra styckena.
(5 kap. 1 §, SOSFS 2014:5)

Allmänna råd
För att undvika missförstånd bör det framgå av dokumentationen att nämnden har kontrollerat med uppgiftslämnaren att muntliga uppgifter har uppfattats korrekt.

Registrering av allmänna handlingar (diarieföring)

Grundläggande bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. Allmänna handlingar ska enligt 5 kap. 1 § OSL registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Ett register över handlingar som har diarieförts enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § OSL ska innehålla vissa uppgifter om varje handling. Enligt 5 kap. 2 § OSL ska det av ett sådant register framgå

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen,
3. i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och
4. i korthet vad handlingen rör.

Uppgifter som avses i punkterna 3 och 4 ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas tillgängligt för allmänheten.

Handlingar som hör till enskildas personakter

Den skyldighet som slås fast i 5 kap. 1 § OSL gäller dock inte utan undantag. Om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras enligt 1 §, se 5 kap. 3 § OSL. Ett sådant undantag gäller enligt 2 § OSF socialnämnder och nämnder som svarar för verksamhet enligt LSS när det gäller handlingar som hör till enskildas personakter.

Det betyder att frågan om registrering av handlingar hänger samman med förekomsten av personakter inom socialtjänsten. I korthet gäller följande:

Om det redan finns en personakt behöver handlingen i regel inte registreras utan kan i stället fogas till denna.

Om det inte finns någon personakt sedan tidigare och handlingen är av sådant slag att det omedelbart uppkommer ett ärende som ska utredas behöver handlingen inte heller registreras utan kan i stället fogas till den personakt som läggs upp i samband med ärendets uppkomst.

JO 2004/05 s. 391
En socialnämnds registrering av anmälningar i en s.k. aktualiseringsmodul ansågs inte uppfylla registreringsskyldigheten i ett ärende från JO. Av ärendet framgick att kommunen ifråga aktualiserade anmälningar i en modul i digitalt verksamhetssystem för att sedan, när beslut fattats i förhandsbedömningen om en utredning ska inledas eller inte, registrera handlingarna i kronologisk ordning i en pärm som är diarieförd eller tillföra personakt. JO ansåg att modulen ifråga inte kunde anses utgöra ett diarium då den rent faktiskt var något annat och upprättat i ett annat syfte än för diarieföring och hanteringen av registret inte heller följde sedvanliga gallringsregler. Frågan om hur systemet förhöll sig till bestämmelserna i bl.a. SoLPuL tas inte upp i ärendet, utan frågan som JO behandlade rörde ”inkomststämpling” och diarieföring i allmänhet av en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen om att ett barn far illa.
JO uttalade att det ligger i sakens natur att registrering av en allmän handling ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För en handling som ges in till myndigheten på ett annat sätt är det önskvärt att diarieföring sker fortlöpande. Under alla omständigheter ska registrering som huvudregel ske senast påföljande arbetsdag.

Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutar att inleda en utredning läggs en personakt upp. Anmälan kan också tillföras en redan existerande personakt. I dessa fall framgår det av undantaget i 5 § sekretessförordningen (1980:657), (nu OSF), att anmälan inte behöver diarieföras. Om beslutet efter en förhandsbedömning blir att någon utredning inte ska inledas tillförs anmälan antingen en existerande personakt eller sätts in i en pärm för handlingar som inte har föranlett något ärende hos nämnden. Om anmälan tillförs en personakt föreligger som tidigare nämnts ingen registreringsskyldighet. Om anmälan sätts in i en pärm ska anmälan registreras om sekretess föreligger för den.

Anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL omfattas nästan alltid av sekretess. En handling som kommer in till myndigheten ska, som ovan nämnts, i princip registreras senast påföljande arbetsdag. Eftersom en förhandsbedömning förutsätts ske med viss skyndsamhet torde det ofta inte behöva uppstå några problem från registreringssynpunkt då anmälan inom någon dag antingen tillförs en personakt eller registreras och sätts i pärmen för handlingar som inte har föranlett något ärende. Det kan dock inte uteslutas att en förhandsbedömning ibland tar ytterligare tid i anspråk. Frågan uppkommer då hur anmälan ska hanteras när man inte hinner göra förhandsbedömningen under den korta tid som står till buds innan skyldigheten att registrera handlingen inträder. Det får inte förekomma att en sådan anmälan ”svävar fritt” inom förvaltningen under en längre period. Om sekretess föreligger för uppgifterna i anmälan och anmälan inte hör till enskilds personakt ska den registreras utan dröjsmål oavsett om förhandsbedömningen sedermera leder till att en utredning inleds eller inte.

Om uppgifterna i anmälan faller under sekretess ska anmälan registreras utan dröjsmål oavsett om förhandsbedömningen sedermera leder till att en

utredning inleds eller inte. I vissa fall måste alltså en handling registreras redan innan man gör förhandsbedömningen. Det beror på hur lång tid det tar innan nämnden tar ställning till om den ska inleda en utredning eller inte (läs mer under rubriken Förhandsbedömning enligt SoL).

Registrering av vissa andra handlingar

Utöver handlingar som hör till enskildas personakter finns det också andra handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter. Till skillnad från handlingar som hör till personakter så finns inte något undantag från kravet på registrering för dessa handlingar, läs mer i del 6 Regler om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt. Kravet på registrering enligt OSL gäller handlingar som rör ett ärende som är självständigt från det grundläggande ärendet t.ex. ett individuellt tillsynsärende som granskas av IVO eller JO, en lex Sarah-anmälan enligt 14 kap. 7 § SoL eller 24 f § LSS eller en begäran om utlämnande av en handling eller uppgift ur en handling enligt 2 kap. TF och OSL. I sådana fall ska handlingen i fråga inte ingå i personakten utan i stället registreras i enlighet med 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. Detsamma gäller för inkomna lex Sarah-rapporter enligt 14 kap. 3 § SoL eller 24 b § LSS samt tillhörande utredning och eventuell anmälan till IVO.[551]

[551] Jfr JO 2000/01, s. 522 och kammarrätten i Stockholm mål nr 2378-12.

Förhandsbedömning enligt SoL

Att nämnden får kännedom om någonting genom en anmälan eller på annat sätt innebär inte alltid att ett ärende uppkommer. Frågan om nämnden ska inleda en utredning får avgöras från fall till fall vid en s.k. *förhandsbedömning*. Nämnden behöver dock alltid inleda en utredning när andra myndigheter, till vilka nämnden har en skyldighet att yttra sig, begär nämndens yttrande. I dessa fall ska nämnden utan dröjsmål inleda en utredning även om den enskilde inte vill medverka i utredningen.[552] När det kommer in en ansökan ska nämnden alltid öppna ett ärende. I övriga fall är det inte lika självklart att nämnden ska inleda en utredning. Om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller inte bör vidta några åtgärder ska nämnden inte inleda någon utredning.[553] Nämndens beslut att inleda en utredning kan inte överklagas.

Enskilda som av olika skäl kommer i kontakt med socialtjänsten utan att själva ha ansökt om bistånd enligt SoL kan ha en problematisk situation som skulle kunna förändras genom insatser från socialnämnden. Det kan då handla om att vid samtal med den enskilde informera om rätten till bistånd enligt SoL, föreslå lämpliga insatser och försöka motivera den enskilde till att ta emot dessa. [554]

Den bestämmelse som reglerar socialnämndens skyldighet att inleda en utredning, 11 kap. 1 § SoL, har inte någon motsvarighet i LSS. Vad som här sägs om förhandsbedömning gäller alltså endast utredningar som regleras i SoL. Nämndens handlingsutrymme under en förhandsbedömning kan skilja sig åt i ärenden som rör barn jämfört med ärenden som rör vuxna.

Förhandsbedömning som gäller vuxna

En förhandsbedömning är inte en mindre utredning utan en bedömning av om nämnden ska inleda en utredning eller inte.[555] Bedömningen innebär att nämnden bildar sig en uppfattning om den enskildes situation och inställning till att ta emot hjälp med utgångspunkt från de sakförhållanden som genom anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom. Vid bedömningen får nämnden också beakta tidigare kännedom om den enskilde eller familjen, t.ex. uppgifter som finns i personakt eller tidigare inkomna anmälningar hos nämnden. JO har uttalat att bedömningar som gäller frågan om de sakförhållanden som har påkallat utredning kan leda till någon åtgärd av nämnden bör ta sikte på innehållet i anmälan och nämndens kännedom om den eller de som anmälan rör.[556]

Under förhandsbedömningen får nämnden endast ta kontakt med den enskilde eftersom det anses som en utredningsåtgärd att hämta in uppgifter från

[552] Prop. 1979/80:1 Del A s. 399.
[553] Prop. 1979/80:1 Del A s. 562.
[554] Jfr JO 1998/99 s. 224.
[555] JO 1995/96 s. 312.
[556] JO 1995/96 s. 312.

andra.[557] Att hembesök bör ses som en utredningsåtgärd framgår av förarbetena till den ursprungliga SoL.[558] I dessa förarbeten anförs också bl.a. följande. Det åligger socialnämnden att inom ramen för sitt yttersta ansvar som nämnden har vara aktiv i alla de situationer där man har anledning att tro att någon inom nämndens ansvarsområde far illa och är i behov av stöd och hjälp. Även ett hembesök eller en individuellt inriktad uppsökande åtgärd bör ses som en inledd utredning. Detta får främst betydelse för dokumentationsskyldigheten. Frågan blir närmast att avgränsa vilken omfattning den inledda utredningen ska få utan att den enskilde själv har gett sitt godkännande. Socialutredningens beskrivning i detta hänseende är väl avvägt.[559] I förarbetena nämns också vad som beskrivits av socialutredningen[560] nämligen att när det gäller den uppsökande verksamheten ska nämnden vända sig till den saken rör, upplysa om vad som blivit känt och föreslå stöd- och hjälpinsatser. Endast i samförstånd med den enskilde bör utredning inledas.[561]

JO 1995/96 s. 312
JO har uttalat att om nämndens bistånd påkallas av någon annan än den hjälpbehövande personligen bör den första åtgärden vara att kontakta den hjälpbehövande. Avvisar han ett erbjudande om hjälp kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas av nämnden. Vidtas utredningsåtgärder, t.ex. kontakt med någon annan än den hjälpbehövande, kan det innebära att en utredning inletts. I sådant fall kan beslutet att inte inleda någon utredning inte anses korrekt. En annan sak är att nämnden efter de åtgärder som vidtagits inte funnit skäl att fortsätta utredningen.

JO 2001/2002 s. 222
JO har uttalat att socialnämnden inte handlat formellt fel när nämnden underlät att ge fortsatt bistånd till en psykiskt funktionshindrad man. Mannen i fråga hade i princip rätt till bistånd enligt 6 § SoL (nu 4 kap. 1 § SoL), eftersom han inte kunde bidra till sin egen försörjning genom arbete. Han vägrade dock att söka bistånd och tillbakavisade nämndens erbjudande. Enligt JO borde nämnden ha gjort en formell anmälan till överförmyndaren enligt 42 § andra stycket socialtjänstförordningen (nu 5 kap. 3 § 1 SoF).

När det gäller vuxna personer begränsas förhandsbedömningen till frågan om de uppgifter som har kommit nämnden tillhanda kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Med detta avses åtgärder som följer av SoL:s bestämmelser men också av föreskrifter i vissa andra lagar. Är nämnden skyldig att vidta en åtgärd så innebär det att nämnden är skyldig att inleda utredning. I förarbeten till bestämmelsen påminns i sammanhanget särskilt om regeln om kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Blir det känt att någon kan vara i behov av stöd eller hjälp är alltså nämnden skyldig att utreda hur behovet ska kunna avhjälpas.[562] HFD

[557] JO 1995/96 s. 312. Jfr prop. 1979/80:1 s. 399-400.
[558] Prop. 1979/80:1 s. 400.
[559] Se prop. 1979/80:1 s. 400.
[560] Se Socialutredningens slutbetänkande SOU 1977:40.
[561] Se prop. 1979/80:1 s. 399.
[562] Prop. 1979/80:1 Del A s. 562, se även JO:s beslut den 31 oktober 2018 dnr 1683-2017.

har dock ansett att det inte kan begäras att en utredning ska påbörjas om den enskilde avvisar erbjuden kontakt för att utreda ett eventuellt hjälpbehov, om omständigheterna inte är sådana att nämnden oberoende av den enskildes vilja är skyldig att handla.[563]

Om uppgifterna gäller vuxna som kan behöva insatser enligt SoL kan nämnden i regel inte vidta några åtgärder om den enskilde inte är intresserad och inte vill ansöka om insatser. Då kan nämnden heller inte inleda någon utredning. Om nämnden har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård med stöd av LVM är nämnden däremot skyldig att inleda en utredning enligt 7 § LVM.

Det ligger i sakens natur att en förhandsbedömning inte får dra ut på tiden eftersom en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas utan dröjsmål. När det gäller barn och unga finns en tidsgräns för när en förhandsbedömning ska vara avslutad, se nedan.

Individuellt inriktad uppsökande åtgärd i förhandsbedömningen

Om socialnämnden genom en anmälan eller på annat sätt får kännedom om att en vuxen person far illa och kan behöva nämndens stöd eller hjälp kan det uppstå frågor om hur nämnden ska gå tillväga för att komma i kontakt med den enskilde för att ta reda på om denne är intresserad av att ansöka om insatser. I den uppsökande verksamheten ingår att upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp.[564] Frågan om risker för konflikt mellan uppsökande verksamhet och den personliga integriteten diskuteras redan i propositionen till den äldre SoL. Trots information och erbjudanden av samhällets stöd, får man räkna med att det kommer att finnas hjälpbehövande människor som inte önskar ha kontakt med socialtjänsten. Då måste hänsyn till den personliga integriteten få en avgörande betydelse. I sammanhanget framhålls dock även att hänsyn till den personliga integriteten inte får hindra socialtjänsten från att hjälpa människor som befinner sig i nöd.[565]

IVO har i ett principiellt beslut som rörde socialnämnds ansvar för att aktivt söka upp missbrukare bedömt att om nämnden genom anmälan eller på annat sätt får kännedom om att någon har ett missbruk måste nämnden på olika sätt försöka få kontakt med den person det gäller. Det kan röra sig om allt från att skriva brev och ringa till att söka upp personen där det kan antas att hen befinner sig. Utformningen av kontaktförsöken får bero på omständigheterna i den enskilda situationen. Oavsett vilken kontaktväg som övervägs måste genomförandet ske med stor hänsyn till den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. IVO bedömde vidare att frågan om en uppsökande åtgärd kan genomföras inom ramen för en förhandsbedömning eller om den innebär en utredningsåtgärd som kräver att en utredning inleds, får nämnden ta ställning till utifrån vad syftet är med kontakten och vad den resulterar i.[566]

---

[563] RÅ 2004 not. 107.

[564] Se 3 kap. 4 § SoL.

[565] Prop. 1979/80:1 Del A s. 170.

[566] IVO beslut 2019-05-13, dnr 8.5-19847/2018-9, se https://www.ivo.se/publicerat-material/principiella-beslut/tillsynsbeslut-lss-och-sol/nyanserad-bedomning-av-socialnamnds-ansvar-for-att-aktivt-soka-upp-missbrukare/ (hämtad 2021-10-29).

Förhandsbedömning som gäller barn och unga

För anmälningar som gäller barn och unga finns särskilda regler som begränsar tiden för socialnämndens förhandsbedömning. Om det inte finns synnerliga skäl ska beslut att inleda eller inte inleda utredning fattas *inom* fjorton dagar efter det att en anmälan har kommit in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser. Det framgår av bestämmelserna i 11 kap. 1 a § andra stycket SoL. Det är allvaret i situationen som avgör hur snabbt socialnämnden måste fatta beslut om utredning. I normalfallet bör det ta kortare tid än fjorton dagar och i vissa fall bör beslut fattas omgående. Om en förhandsbedömning drar ut på tiden mer än nödvändigt kan det få allvarliga konsekvenser för det enskilda barnet då han eller hon kan vara i behov av omedelbart skydd och stöd.[567]

Om det finns synnerliga skäl får tiden för förhandsbedömning förlängas. Organisatoriska skäl, arbetsanhopning eller bristande resurser för hantering av anmälningar är inte skäl till förlängd tid.[568]

I förarbetena anges att anmälan i normalfallet bör ge tillräcklig information som grund för beslut om utredning ska inledas eller inte.[569] Innan ett beslut om att inte inleda en utredning tas bör uppgifter som finns i förekommande personakt beaktas. Även tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden bör beaktas, om det är möjligt, se allmänna råd till 11 kap. 1 a § andra stycket SoL i SOSFS 2014:6. Socialtjänsten får även ta vissa kontakter under förhandsbedömningen. Om innehållet i anmälan behöver förtydligas kan socialtjänsten under förhandsbedömningen ta förnyad kontakt med anmälaren. Det är också möjligt att kontakta den eller de personer som anmälan rör.[570] Nämnden kan då exempelvis informera barnets vårdnadshavare om innehållet i anmälan och ge möjlighet att bemöta uppgifterna. Om några uppgifter hämtas in från utomstående personer har däremot enligt JO en utredning inletts.[571] Finns det skäl att ha upprepade kontakter med familjen kan det i sig vara ett skäl för att inleda utredning.[572]

Rätten för barn att komma till tals gäller vid alla åtgärder som rör barnet och aktualiseras därför redan under förhandsbedömningen. Samtidigt är det först när en utredning pågår som socialtjänsten har uttryckligt lagstöd för att barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.[573] JO har dock ansett att den här regeln inte hindrar att socialtjänsten under förhandsbedömningen pratar med barn vars ålder och mognad innebär att de själva kan bestämma om sin medverkan, oavsett vårdnadshavarens samtycke.[574] I det aktuella fallet var barnen knappt 15 år respektive 12 år gamla. JO ansåg utifrån barnens ålder att det var rimligt att

[567] Se prop. 2012/13:10 s. 59.
[568] Prop. 2012/13:10 s. 60.
[569] Prop. 2012/13:10 s. 59.
[570] Se prop. 2012/13:10 s. 59 och JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s. 353.
[571] JO:s ämbetsberättelser 1995/96 s. 312 och 1999/2000 s. 238 samt JO:s beslut den 3 oktober 2011, dnr 1909-2010.
[572] Prop. 2012/13:10 s. 59.
[573] 11 kap. 10 § första och tredje stycket SoL.
[574] JO:s ämbetsberättelse 2016/17, s. 519.

utgå från att de själva kunde bestämma om de skulle prata med socialtjänsten eller inte.

Det finns också andra bestämmelser som socialnämnden måste eller bör iaktta i samband med en anmälan. Det gäller bestämmelserna om omedelbar skyddsbedömning, anmälningsmöte och återkoppling till anmälare som redovisas kortfattat i det följande.

Var uppgifter som gäller dessa arbetsmoment ska dokumenteras beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Omedelbar skyddsbedömning

När en anmälan rör *barn* eller *unga* ska socialnämnden enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. Att en sådan bedömning ska dokumenteras framgår av samma bestämmelse i lagen. Av förarbetena till bestämmelserna om omedelbar skyddsbedömning framgår att skyddsbehovet ska bedömas samma dag som anmälan kommer in till socialnämnden eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent på dagen.[575]

Vad ska dokumenteras?

Dokumentationen av en omedelbar skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL ska innehålla uppgifter om

1. vilken bedömning som har gjorts av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd,
2. vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning,
3. när bedömningen har gjorts, och
4. namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen.

(5 kap. 4 §, SOSFS 2014:5)

Anmälningsmöte

Socialnämnden bör enligt 14 kap. 1 a § SoL erbjuda *barnet*, vårdnadshavaren och den som gjort anmälan ett möte om det med hänsyn till barnets bästa är lämpligt. Ett sådant möte kallas anmälningsmöte och avser enbart anmälare som omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL, inte den som gör en anmälan med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 1 c § SoL.

Återkoppling till anmälare

Socialnämnden får enligt 14 kap. 1 b § SoL informera den som gjort en anmälan som gäller *barn* om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med

[575] Prop. 2012/13:10 s. 60.

hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. I likhet med vad som gäller för anmälningsmöte gäller bestämmelserna om återkoppling endast anmälare som omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL.

Vad ska dokumenteras?

Beslut att inleda utredning

Om förhandsbedömningen leder till ett beslut att inleda en utredning ska detta dokumenteras i journalen. Även datum för beslutet samt namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet ska dokumenteras.

Om beslutet att inleda en utredning gäller ett barn, ska dokumentationen också innehålla uppgifter om när och på vilket sätt barnets vårdnadshavare och barnet har underrättats om att nämnden har inlett en utredning. Vidare ska det framgå om och i så fall när och på vilket sätt barnet har underrättats.
(5 kap. 3 § SOSFS 2014:5)

Beslut att inte inleda utredning

Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska detta dokumenteras med uppgifter om

1. att en utredning inte inleds,
2. skälen för nämndens beslut,
3. beslutsdatum, och
4. namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet.

Om förhandsbedömningen gäller ett barn, och barnet inte själv har kommit till tals, ska anledningen till detta dokumenteras.
(5 kap. 2 § SOSFS 2014:5)

Om nämnden beslutar att inte inleda en utredning är det inte givet var beslutet ska dokumenteras utan en fråga som nämnden själv får ta ställning till. Om den enskilde redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning antingen dokumenteras i personakten *eller* antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handlingen som låg till grund för nämndens förhandsbedömning. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till bestämmelserna i 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

Om handlingen tillförs en personakt där samtliga ärenden och insatser är avslutade sedan tidigare förlängs gallringsfristen för redan befintliga handlingar i akten, se Del 5, kapitlet Bevarande och gallring av handlingar m.m.

Om handlingen inte tillförs en personakt, t.ex. därför att den enskilde inte har en sådan sedan tidigare, och den innehåller uppgifter som faller under sekretess måste den diarieföras. Om nämnden beslutar att inte inleda en utredning bör beslutet antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handlingen som låg till grund för nämndens förhandsbedömning. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till bestämmelserna i 5 kap. 2 §

SOSFS 2014:5. En sådan handling ska diarieföras. Samtidigt får nämnden inte bryta mot regeln i 7 a § SoLPuL som innehåller ett förbud mot att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden i s.k. sammanställningsregister.[576] I praktiken har registreringen därför ofta skett genom att handlingarna diarieförs i kronologisk ordning i en eller flera pärmar.[577]

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.
- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- LVM. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-6-7446.
- Stöd för socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar. Artikelnummer 2017-11-11.

[576] Förbudet omfattar manuella såväl som digitala sammanställningar, se prop. 2002/03:36, s. 19 f.. I 7 a § andra stycket SoLPuL finns uppräknat ett antal undantag från förbudet. Inget av undantagen ger nämnden möjlighet att sammanställa register över handlingar som inte lett till någon utredning och inte tillhör något pågående ärende. Uppräkningen av undantag är avsedd att vara uttömmande, se prop. 2002/03, s. 28.
[577] Jfr JO:s beslut den 18 december 1998, dnr 1998-3500 och prop. 2012/13:10 s. 57.

Allmänna utgångspunkter för utredning hos den beslutande nämnden

Generella bestämmelser i förvaltningslagen

Ett ärende ska enligt 9 § första stycket FL handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen, som avser alla slags ärenden, syftar till att ge uttryck för det okomplicerade, förhållandevis snabba och kostnadseffektiva förfarandet – inbegripet själva beslutsfattandet – inom förvaltningen. Samtidigt markeras att effektivitetssynpunkter inte får vara ensamt avgörande utan att de alltid måste balanseras mot den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet. Kravet på kostnadseffektivitet ska förstås i vid bemärkelse och avser kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde.[578]

Långsam handläggning

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs samtidigt regelmässigt också att ärendena avgörs utan oskälig fördröjning. Därför har det i förvaltningslagen införts regler för att motverka långsam handläggning av ärenden.[579] I förarbetena anför regeringen:

Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning (se t.ex. JO:s beslut 2010-06-03 i ärende 4184-2009). Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan, som framhållits i den nuvarande lagens förarbeten, skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde och i vissa fall även få till följd att den enskilde drabbas av ekonomisk förlust (bet. KU 1985/86:21 s. 9–10). Om längre förseningar blir vanligt förekommande i verksamheten kan handläggningen i förlängningen även undergräva allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen i stort.

Underrättelse om försenad handläggning

I förvaltningslagen (2017:900) har det införts en skyldighet för myndigheterna att underrätta en part om det är så att myndigheten bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat i ärenden som har inletts av

[578] Prop. 2016/17:180 s. 294.
[579] Se prop. 2016/17:180 s. 106 ff.

en enskild part, se 11 § FL. En sådan underrättelse ska innehålla anledningen till förseningen. I motiven till bestämmelsen[580] uttalas bland annat följande om tillämpningen:

Underrättelseskyldigheten enligt bestämmelsen gäller bara om ett avgörande bedöms bli väsentligt försenat. Vid denna bedömning kan den tid som myndigheten i förekommande fall har angivit som normaltid för en viss ärendetyp tjäna som en utgångspunkt. Myndigheten får dock ta hänsyn även till omständigheterna i det konkreta fallet. Vad som utgör en väsentlig försening kan i ett visst fall behöva bedömas i relation till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. Avsikten är att en kortare tids försening av avgörandet normalt inte ska innebära att myndigheten är skyldig att lämna en underrättelse till parten om förseningen.

Om handläggningen försenats ska myndigheten förklara varför för den enskilde. Bestämmelsen ställer inte upp något krav på utförlig information om myndighetens verksamhet eller de omständigheter som har lett till att ärendet försenats. Hur utförlig förklaringen ska behöva vara ska ses i ljuset av syftet med bestämmelsen som främst är att bidra till att enskilda slipper onödig irritation över att myndighetens avgörande dröjer och även ges behövlig information för att i rimlig utsträckning kunna planlägga sina förehavanden i avvaktan på beslutet. Underrättelsen kan lämnas både skriftligen och muntligen.[581]

Beslut om att avgöra ärendet

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, se 12 § FL. Handläggning sker i första instans om ärendet inleds hos en förvaltningsmyndighet genom en ansökan, anmälan eller annan liknande framställning.[582]

Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett sådant beslut får begäras vid ett tillfälle under ärendets handläggning och överklagas till den domstol som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet av ärendet.

Det är bara enskilda parter med ställning som sökande, klagande eller liknande som har rätt att begära att ärendet ska avgöras enligt bestämmelsen. Frågan om när ett ärende har inletts får bedömas med utgångspunkt från den tidpunkt när den enskilde har formaliserat sin framställning på ett sådant sätt att myndigheten måste fatta ett beslut som avses få faktiska verkningar för den enskilde. Tidsgränsen på sex månader ska inte uppfattas som en reglering om rekommenderad tidsåtgång för ärendehandläggningen. Bestämmelsen anger endast en gräns för när det nya förfarandet tidigast ska kunna användas.[583]

[580] Prop. 2016/17:180 s. 296.
[581] Prop. 2016/17:180 s. 296.
[582] Se prop. 2016/17:180 s. 297.
[583] Se prop. 2016/17:180 s. 297.

JO-beslut om långsam handläggning i socialtjänsten

Vad som är att anse som en lång tid kan variera och är beroende av vad ärendet handlar om.

JO har i olika sammanhang tidigare kritiserat socialtjänsten för långsam handläggning. Det har exempelvis handlat om barnavårdsutredningar som gällt tre syskon och som har pågått 8–10 månader[584] och en inledd barnavårdsutredning där inga åtgärder vidtogs förrän efter tre månader.[585] I detta fall berodde det på att socialsekreteraren hade glömt bort anmälan.

I ärenden som gäller ansökan om ekonomiskt bistånd kan det vara viktigt för den enskilde att snabbt få besked om ansökan beviljas eller inte. En handläggningstid på 15 dagar från det att ansökan inkom till nämnden och till beslut var väl lång bedömde JO i ett beslut. JO påpekande även att om nämnden avslår en ansökan om bistånd bör den skicka beslutet till den enskilde samma dag eller senast dagen efter att nämnden fattade beslutet.[586] I ett annat ärende ansåg JO att om en socialnämnd har som rutin att boka in ett personligt besök vid handläggning av en så kallad nyansökan av försörjningsstöd måste nämnden kunna erbjuda tid för besök skyndsamt för att inte fördröja handläggningen. En väntetid på drygt sju veckor var inte acceptabel.[587]

Vid granskning av ett ärende som gällde personlig assistans enligt LSS fann JO allvarliga brister i flera hänseenden.[588] I det aktuella ärendet hade ansökan gjorts den 25 januari 2011. Den 25 maj gav ombudet in en kompletterande ADL-bedömning. Trots ett flertal påtryckningar per telefon vidtog stadsdelsförvaltningen inga utredningsåtgärder i ärendet förrän i april 2012, dvs. ett år och tre månader efter tidpunkten för ansökan. I slutet av maj skickade ombudet ett e-brev till förvaltningen och bad om information om ärendets handläggning. Något svar erhölls inte. I slutet av juli skickade ombudet ytterligare ett brev till förvaltningen och begärde en redogörelse för vilka utredningsåtgärder som förvaltningen hade vidtagit i ärendet. Först då hörde förvaltningen av sig för att boka in ett personligt möte med den sökande. Beslut i ärendet meddelades den 24 september 2012, dvs. ett år och tio månader från det att ansökan kom in till förvaltningen. Nämnden kritiserades också för att utan samtycke ha inhämtat uppgifter från den sökandes dagliga verksamhet och för att ha brustit i skyldigheten att kommunicera vissa uppgifter.

Det finns också exempel på principiellt viktiga JO-beslut som gäller ansvarsfördelningen mellan myndigheter, bl.a. nedanstående beslut som gäller personlig assistans enligt LSS.

JO beslut 2014-04-24, dnr 5076-2012

En kvinna hade i september 2011 ansökt om personlig assistans enligt LSS hos vård- och omsorgsnämnden. I detta fall dröjde det ca tre månader innan nämnden inledde en utredning. När utredningen inleddes anmälde nämnden till Försäkringskassan att kvinnan kunde antas ha rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Vid ett hembesök hos kvinnan i februari 2012,

[584] JO beslut 2013-05-29, dnr 1546-2012.
[585] JO beslut 2013-08-28, dnr 2924-2013.
[586] JO:s beslut den 12 april 2012, dnr 3994-2011.
[587] JO:s beslut den 12 april 2012, dnr 4031-2011.
[588] JO beslut 2014-05-08, dnr 5569-2012.

där även en handläggare från Försäkringskassan deltog, kom man överens om att nämnden skulle avvakta med sin utredning tills kassan fattat sitt beslut. Därefter vidtog nämnden inga aktiva utredningsåtgärder eftersom man väntade på att Försäkringskassans utredning skulle bli klar och beslut fattas av kassan. Nämnden återupptog sin utredning i början av juli 2012 sedan Försäkringskassan hade avslagit ansökan om assistansersättning. Den 3 oktober 2012, drygt tolv månader efter att ansökan om personlig assistans kom in, beslutade också nämnden att avslå ansökan.

Enligt JO är det tveksamt om det över huvud taget är möjligt att komma överens om att kommunens utredning ska ”vila” i avvaktan på Försäkringskassans utredning och bedömning. Om så sker är det under alla omständigheter viktigt att den enskilde blir informerad om eventuella konsekvenser av detta. Att det träffas en sådan överenskommelse innebär inte heller att kommunen kan vara helt passiv under den tid som kassans utredning pågår. Fram till dess att Försäkringskassan har fattat beslut och börjat betala ut statlig assistansersättning har kommunen ansvar för att finansiera och tillgodose behovet av assistans.

Nämnden fick kritik för att handläggningstiden, bl.a. till följd av den passivitet som präglade handläggningen hos nämnden under den tid Försäkringskassans utredning pågick, blev avsevärt mycket längre än vad som får betraktas som godtagbart i ett ärende av detta slag. Nämnden kritiserades också för att överenskommelsen om ”vilandeförklaring” inte hade dokumenterats.

Officialprincipen

Förvaltningsmyndigheter har sedan gammalt ansetts ha ett ansvar för att ett ärende blir tillräckligt utrett.[589] Denna princip, som i rättsvetenskaplig litteratur brukar kallas officialprincipen, innebär att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt material kommer in.

Numera finns en regel i förvaltningslagen som ställer krav på att myndigheter ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, se 23 § första stycket FL.[590] Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Exempelvis behöver en myndighet i praktiken inte vara lika aktiv om ärendet avser en enskilds begäran om att få en förmån av det allmänna, som i ett ärende som avser myndighetens ingripande mot någon enskild.[591]

En enskild part som inleder ett ärende ska aktivt bidra till utredningen så långt som det är praktiskt möjligt, se 23 § andra stycket FL. Parten är t.ex. inte tvungen att bidra med utredning som är orimligt kostsam eller som förutsätter en orimlig arbetsbörda. Bestämmelsen innebär inte heller något tvång för parter att ge in utredning som talar till deras nackdel.[592]

---

[589] För förvaltningsdomstolarna regleras motsvarande i 8 § FPL.

[590] Regeln avser utöver officialprincipen även ge uttryck för den EU-rättsliga s.k. omsorgsprincipen. Förenklat tar omsorgsprincipen sikte på EU-institutionernas skyldighet att i sin ärendehandläggning göra utredningar och omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet (se utredningens betänkande, SOU 2010:29 s. 78–79 och 91–93 och prop. 2016/17:180 s.149).

[591] Prop. 2016/17:180 s. 308.

[592] Prop. 2016/17:180 s. 308 f.

Vid behov ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen, se 23 § tredje stycket FL. Bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin framställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna.[593]

Vikten av att informera den enskilde

För den enskilde kan till synes enkla utredningar väcka många frågor. Det är viktigt att den enskilde så snart som möjligt informeras om att nämnden har inlett en utredning oberoende av vad saken gäller. När det gäller utredningar som gäller barns behov av skydd eller stöd finns särskilda bestämmelser i 11 kap. 2 § tredje stycket SoL. Den som berörs av en sådan utredning ska, om inte särskilda skäl talar mot det, genast underrättas om att en utredning har inletts. När det gäller utredningar som gäller vuxna som själva inte har ansökt om insatser enligt SoL, t.ex. LVM-utredningar och utredningar som gäller yttranden till domstol eller annan myndighet, framgår det av förarbeten att den enskilde ska underrättas om utredningen så snart den inleds.[594] Oavsett vilken typ av utredning det gäller behöver den enskilde få information om vad en utredning innebär och vilka regler som styr utredningsarbetet. Det är viktigt att handläggaren klargör syftet med utredningen och vikten av att den enskilde lämnar korrekta och tillräckliga uppgifter i samband med utredningen.

Det är också viktigt att den enskilde informeras om nämndens dokumentationsskyldighet och möjligheter att registrera och databehandla uppgifter som rör den enskilde. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne, se 11 kap. 6 § SoL. I Dataskyddsförordningen finns bestämmelser om vilken information som ska lämnas till den enskilde om personuppgifter. Läs mer under rubriken Regler för behandling av personuppgifter i del 5.

Alla myndigheter ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen, se 6 § FL. Myndigheten kan då behöva beakta t.ex. ålder och mognad när den har med barn och unga att göra eller om någon har särskilda behov till följd av en funktionsnedsättning.[595]

Skyldighet att inleda en utredning enligt SoL

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, se 11 kap. 1 § första stycket SoL. Med utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för nämnden att fatta beslut i ett ärende hos nämnden.[596]

---

[593] Prop. 2016/17:180 s. 309.
[594] Prop. 1979/80:1 s. 399.
[595] Prop. 2016/17:180 s. 67.
[596] Prop. 1979/80: 1 Del A s. 562.

”Utan dröjsmål” kan ha olika innebörd beroende på vad saken gäller. Några bestämda tidsgränser anges varken i SoL eller i dess förarbeten. För ytterligare vägledning i denna fråga hänvisas till avsnittet under rubriken Förhandsbedömning enligt SoL.

Bestämmelsen i 11 kap. 1 § SoL gäller alla utredningar, även utredningar som avser barns behov av skydd eller stöd. Hur en sådan utredning ska bedrivas regleras i 11 kap. 2 § SoL.[597]

Själva utredningen är aldrig en pågående insats från nämndens sida. Nämnden kan inte med hänvisning till att en utredning pågår låta bli att vidta nödvändiga åtgärder. Om den enskilde behöver någon insats under utredningstiden ska frågan utredas och avgöras genom ett särskilt beslut. Utredningsskyldigheten påverkas dock inte av att olika stödjande åtgärder vidtas under en pågående utredning. Utredningen ska ändå slutföras inom rimlig tid och leda fram till ett beslut av nämnden.[598]

I vissa fall är det självklart att nämnden ska inleda en utredning. Det gäller inte bara när någon ansöker om bistånd enligt SoL eller begär insatser enligt LSS utan också i vissa andra situationer (se kapitlet Aktualisering av ärenden).

I andra fall måste nämnden först ta ställning till om det som har kommit till nämndens kännedom kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Om denna förhandsbedömning leder till ett beslut att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska detta dokumenteras enligt bestämmelserna i 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5.

Ett beslut att inleda en utredning kan inte överklagas genom förvaltningsbesvär, jfr 16 kap. 3 § SoL.

JO 2002/03 s. 273

JO har framhållit att socialnämnden behöver fatta ett formellt beslut om att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. I det aktuella ärendet hade nämnden vidtagit flera utredningsåtgärder utan att inleda en utredning, vilket medförde att dokumentation enligt 11 kap. 5 § SoL saknades.

JO 2003/04 s. 207

JO har understrukit vikten av att ett beslut om en formell utredning fattas då detta leder till en fastare struktur rörande utredningsarbetet. Om nämnden inleder en utredning blir reglerna om bl.a. dokumentation, kommunikation och företräde inför nämnden direkt tillämpliga. Det är av stor vikt ur rättssäkerhetssynpunkt att dessa viktiga regler inte indirekt åsidosätts genom en ”formlös” handläggning.

[597] Angående utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL se Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga samt den kompletterande handboken Utreda barn och unga. Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen.

[598] JO 1978/79 s. 144.

Skyldighet att inleda en utredning enligt LVM

Socialnämnden ska inleda utredning när den genom anmälan enligt 6 § LVM eller på något annat sätt har fått kännedom om att det kan finnas skäl att bereda någon tvångsvård, se 7 § LVM.

Annat sätt kan t.ex. vara att en anhörig kontaktar nämnden med oro för sin närståendes missbruk och dess konsekvenser. Nämndens prövning av om utredning ska inledas måste därför inriktas på huruvida det kan föreligga skäl för tvångsvård. Om det vid en första bedömning inte kan anses finnas förutsättningar för tvångsvård enligt 4 § LVM får inte utredning inledas mot den enskildes vilja. Med det avses dock inte att det ska stå klart för nämnden att förutsättningar finns för tvångsvård. För nämndens utredningsskyldighet enligt 7 § LVM är det tillräckligt att det kan finnas skäl för tvångsvård för att en utredning ska påbörjas, dvs. att det kan antas att förutsättningarna är uppfyllda.

Mål och ärenden enligt LVM ska handläggas skyndsamt, se 37 § LVM.

Att inleda en utredning enligt LSS

Det finns inga särskilda bestämmelser i LSS om hur en utredning ska inledas. Det innebär att utredningar enligt LSS styrs av bestämmelserna i 9 § FL.

Utredningstidens längd

SoL anger enbart att en utredning ska inledas men inte att den ska avslutas eller genomföras på ett visst sätt eller inom viss tid. Av 9 § FL framgår dock att en utredning ska genomföras så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Att en utredning ska genomföras skyndsamt får alltså inte medföra att kraven på objektivitet, opartiskhet och allsidighet eftersätts.

Vad som menas med ”så snabbt som möjligt” kan inte anges generellt utan måste bli en bedömning i varje enskilt ärende. I akuta nödsituationer kan det innebära att ett beslut om insats behöver fattas samma dag som ärendet aktualiseras. ”Så snabbt som möjligt” kan i andra ärenden innebära att det tar flera veckor innan ett beslut kan fattas beroende på ärendets komplexitet eller att nödvändiga upplysningar från utomstående dröjer. Läs mer ovan under rubriken Långsam handläggning.

En utredning får inte bedrivas för dess egen skull. En redan inledd utredning bör avslutas när det blir klarlagt att någon åtgärd inte behövs i det enskilda fallet.[599] Om den enskilde under utredningens gång uppger att han eller hon vill ta tillbaka sin ansökan, inte längre är intresserad av någon insats eller inte vill medverka i utredningen ska ärendet avslutas.

Om en utredning har avbrutits på grund av att den enskilde inte längre vill få sin ansökan eller begäran om insats prövad av nämnden, ska det framgå av dokumentationen när nämnden har beslutat att avskriva ärendet, se 5 kap. 13 § SOSFS 2014:5.

[599] Prop. 1979/80:1 Del A s. 562.

Utredningar om barns behov av skydd eller stöd

När det gäller en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd finns det bestämmelser i 11 kap. 2 § SoL om hur lång tid utredningen får ta. En sådan utredning ska genomföras skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. Bestämmelserna om utredningstidens längd i utredningar om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd gäller oavsett om ett ärende aktualiseras genom en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, på nämndens eget initiativ eller efter en ansökan från föräldrar.[600]

Utredningar som gäller vårdnad, boende eller umgänge m.m.

Har en domstol gett socialnämnden i uppdrag att utse någon att verkställa en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning får domstolen bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd, se 6 kap. 19 § FB. En motsvarande rätt finns för åklagare att bestämma inom vilken tid socialnämnden ska komma in med ett yttrande i utredningar som gäller unga lagöverträdare, se 12 § LUL. Detsamma gäller yttranden till tingsrätten om adoption.

Utredningar som ska slutföras vid flyttning till annan kommun

I 11 kap. 4 § SoL finns bestämmelser om socialnämndens skyldighet att i vissa fall slutföra påbörjade utredningar även om den enskilde under utredningstiden flyttar till en annan kommun. Det gäller dels utredningar om barns skydd eller stöd, dels utredningar om vård av personer med missbruksproblem.

Enligt huvudregeln är den nämnd som inlett utredningen i dessa fall skyldig att slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet trots de praktiska svårigheter som flyttningen kan medföra. Den nya vistelsekommunen är dock skyldig att på begäran bistå den ansvariga socialnämnden i utredningsarbetet för att ett korrekt beslut i ärendet ska kunna fattas. Om nämnden i den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen övergår dock ansvaret till den nya nämnden.

Vad ska dokumenteras?

Att inleda en utredning är första steget i handläggningen av ett ärende som aktualiseras genom en ansökan, en begäran om ett yttrande eller på annat sätt och är exempel på en åtgärd. Av 4 kap. 9 § första stycket SOSFS 2014:5 framgår det att åtgärder ska dokumenteras i journalen.

Vilka uppgifter som ska dokumenteras i anslutning till att nämnden efter förhandsbedömning beslutar att inleda en utredning framgår av bestämmelserna i 5 kap. 3 § SOSFS 2014:5.

[600] Prop. 1996/97:124 s. 110 och 180.

Planera och inhämta samtycke

Allmänna utgångspunkter

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne.[601] När det gäller insatser enligt LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.[602] Det betyder att varje utredning ska genomsyras av respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och att utredningsarbetet så långt möjligt ska planeras och genomföras tillsammans med den enskilde. Detta gäller även om den förestående utredningen får genomföras utan samtycke av den enskilde.

En utredning av god kvalitet förutsätter god planering av handläggaren. Det gäller att tidigt bilda sig en uppfattning om vilket underlag som behövs för att nämnden ska kunna fatta ett korrekt beslut i ärendet. Till planeringsarbetet hör bl.a. att överväga lämpliga former för samtal med den enskilde, att vid behov anskaffa lämplig tolk, att överväga vilken information om den enskildes förhållanden som kan behövas, att överväga behovet av expertmedverkan, samråd med andra myndigheter och utomstående personer samt att tidsplanera arbetet så att kravet på kommunikation enligt 25 § FL kan tillgodoses.

Planera utredningar som gäller ett barns behov av skydd eller stöd

Som tidigare redovisats gäller särskilda bestämmelser för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Socialnämnden bör i sådana fall inleda utredningen med att planera hur den är tänkt att bedrivas. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga. Där framgår också vad planeringen bör omfatta och att den bör göras i nära samråd med barnet utifrån dess ålder och mognad samt med barnets vårdnadshavare.

[601] 3 kap. 5 § SoL.
[602] 6 § LSS.

Vad ska dokumenteras?

- Vad som ska klargöras i utredningen,
- hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter,
- när och hur samtal och möten ska äga rum med barnet enskilt, tillsammans med vårdnadshavaren eller med någon annan,
- när och hur enskilda eller gemensamma samtal ska äga rum med vårdnadshavaren,
- hur ett behov av tolk eller kommunikationsstöd ska tillgodoses,
- om standardiserade bedömningsmetoder ska användas som en del i utredningen och i så fall vilken eller vilka,
- vilka referenspersoner och sakkunniga som behöver kontaktas samt syftet med kontakterna,
- när utredningen beräknas vara slutförd, och
- hur barnet och vårdnadshavaren har varit delaktiga i planeringen av utredningen.

Allmänna råd som återfinns i 5 kap. efter 6 § SOSFS 2014:5.

Vad som bör dokumenteras vid planering av en utredning som gäller en vuxen person regleras inte närmare i SOSFS 2014:5 utan beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om en utredning bedöms kräva omfattande utredningsinsatser och pågå under en längre tid finns det inget som hindrar att nämnden hämtar vägledning i ovanstående rekommendationer.

Inhämta uppgifter

Utredningens innehåll och omfattning

Det är viktigt att utredningen avgränsas med utgångspunkt från de frågeställningar som ska besvaras utan att styra utredningen mot ett visst resultat. Arbetet med att samla in, analysera och väga samman olika uppgifter syftar till att skapa ett allsidigt, relevant och tillförlitligt underlag för nämndens beslut.

För att kunna bedöma den enskildes behov och göra en korrekt helhetsbedömning i ett ärende kan handläggaren behöva samla in uppgifter om den enskilde på många olika sätt. Hur omfattande informationsinsamlingen behöver bli styrs av ärendets komplexitet.

JO har i ett ärende som rörde försörjningsstöd uttalat att vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas och hur uppgifterna ska tas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den sökande. Uppgifter ska i första hand komma från den enskilde själv. Det är givetvis endast uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in.[603]

Den vanligaste informationskällan är personliga samtal med i första hand den enskilde. Även anhöriga och representanter för andra myndigheter (t.ex. skola, hälso- och sjukvård och arbetsmarknadsmyndigheter) kan bidra med viktig information. Vidare kan observationer vid hembesök eller i annan miljö där den enskilde vistas, t.ex. i ett korttidsboende, ge värdefull information liksom utdrag ur register och genomgång av handlingar i akten.

Ibland krävs dessutom särskilda yttranden från experter inom andra yrkesområden. När man ska hämta in sådana yttranden är det viktigt att definiera och formulera vad man behöver experthjälp med. Det gäller alltså att göra en tydlig beställning som utgår från syftet med utredningen och i vilka avseenden nämndens kompetens behöver kompletteras. I vissa fall finns särskild reglering av socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter från andra myndigheter.[604]

För att få ta kontakt med utomstående, t.ex. anhöriga och andra myndigheter, i utredningar som gäller insatser enligt SoL eller LSS krävs den enskildes samtycke till att kontakter tas. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, behov av vård enligt LVM samt vid utredningar som följer av att nämnden är skyldig att avge yttrande till en annan myndighet får socialnämnden dock ta kontakter med utomstående utan den enskildes samtycke.[605]

Oberoende av vilken typ av ärende det gäller är det viktigt att journalen återspeglar hela handläggningen av ärendet. Vilka uppgifter som ska eller bör framgå av journalen behandlas närmare i 4 kap. 9–11 §§ SOSFS 2014:5, läs mer under rubriken Journalföring i del 5.

---

[603] JO dnr 1561-2014.
[604] Se 11 kap. 11– 11 b §§ SoL och förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen.
[605] Se prop. 1979/80:1 Del A s. 399.

JO:s beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014
JO riktade i ett beslut kritik mot en kommun för utformningen av vissa frågeformulär och blanketter som rörde en utredning enligt SoL. En man tog kontakt med socialtjänsten för att ansöka om försörjningsstöd och blev då uppmanad att fylla i ett standardiserat formulär. Formuläret innehöll bl.a. frågor om sökanden hade varit utsatt för psykisk misshandel eller sexuella övergrepp och om hans husdjur hade blivit misshandlat. Socialtjänsten ville också ha hans tillåtelse att begära handlingar från bland annat psykolog och läkare.

JO framhåller att utredningen inte får bli mer omfattande än vad som är nödvändigt och att om den biståndssökande inte vill att socialtjänsten ska kontrollera vissa uppgifter kan han eller hon välja att inte fullfölja sin ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns. Om det inte finns någon indikation på psykisk ohälsa är det olämpligt att i ett inledande skede av handläggningen ställa ingående frågor till den sökande om detta.

JO ansåg det anmärkningsvärt att det utredningsformulär som förvaltningen använde vid den sökandes inledande kontakt innehöll frågor av mycket känslig natur och flera frågor som framstår som irrelevanta för biståndsbedömningen. Det gjordes ingen bedömning om det var motiverat att ställa samtliga frågor till den sökande och det framgick inte om det var frivilligt att svara på frågorna.

Utredningar som förutsätter samtycke

Det ligger i sakens natur att uppgifter till utredningar som förutsätter samtycke i första hand lämnas av den enskilde själv.[606] Den enskilde måste också vara beredd att kunna styrka sina uppgifter genom att visa upp vissa handlingar vid exempelvis en ansökan om ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis gälla hyreskontrakt, arbetsgivarintyg eller läkarintyg, som styrker faktiska omständigheter eller behovet av insatser. Det kan också gälla handlingar som finns hos en annan myndighet. Det är emellertid så att det är den enskilde som avgör vilka uppgifter som hen vill lämna till socialtjänsten och socialtjänsten kan inte ställa vilka krav som helst på att den enskilde ska styrka sina förhållanden.[607] Det är också viktigt att socialtjänsten inte begär in uppgifter som inte behövs för att bedöma rätten till en insats.[608]

I stället för att begära av den enskilde att hen ska kontakta myndigheten för att få fram vissa uppgifter kan nämnden erbjuda sig att själv inhämta dessa uppgifter med den enskildes samtycke. Ett sådant arbetssätt kan underlätta för den enskilde att ha kontakt med nämnden samtidigt som det ställer krav på nämnden att innan beslut kommunicera uppgifterna med den enskilde enligt 25 § FL.

Inhämta samtycke från den enskilde

För att nämnden ska kunna vidta olika åtgärder under utredningens gång krävs i regel ett samtycke från den enskilde. Undantag från denna regel kan vid be-

[606] Prop. 1979/80:1 Del A s. 400.
[607] Jfr HFD 2011 ref. 49.
[608] Jfr JO dnr 2816-2011.

hov göras vid bl.a. utredningar som gäller barns behov av skydd eller stöd enligt 11 kap. 2 § SoL, vid utredningar som gäller vård och behandling enligt LVM och vid utredningar då ett yttrande ska lämnas till annan myndighet.

Det är viktigt att samtycket är preciserat så att det inte uppstår några oklarheter kring vad den enskilde har samtyckt till. Även om den enskilde har lämnat samtycke bör man vara särskilt försiktig när man hämtar in uppgifter från enskilda.[609]

Det finns inte något formkrav för hur samtycket ska utformas. Det innebär att ett samtycke från den enskilde om att nämnden får bryta sekretessen och i vilken omfattning kan lämnas skriftligt eller muntligt.

De uppgifter som socialnämnden behöver för att kunna behandla en ansökan om bistånd ska i första hand inhämtas från den enskilde själv.[610] I många fall visar det sig dock att uppgifter behöver inhämtas från utomstående, vilket betyder att socialnämnden måste ta upp frågan om samtycke med den enskilde. Ett sådant samtycke behövs för att nämnden ska kunna ange orsaken till att uppgifter behöver inhämtas, dvs. att den enskilde är aktuell för utredning inom socialtjänsten. Redan den omständigheten är en uppgift som är sekretessreglerad.

Om den enskilde lämnar samtycke till att nämnden kontaktar utomstående ska den enskildes samtycke dokumenteras enligt bestämmelserna i 5 kap. och 5–6 §§ SOSFS 2014:5.

Ett förtryckt medgivande som ger socialtjänsten rätt att hämta in uppgifter från flera olika myndigheter och organisationer i betydligt större utsträckning än vad som normalt behövs för att kunna utreda en biståndsansökan är enligt JO olämpligt.[611] Att låta den enskilde underteckna en handling som ger handläggaren rätt att efter egen bedömning fritt ta ett antal utredningskontakter ansågs alltså olämpligt. Vilka utredningsåtgärder som förvaltningen behöver ta och hur uppgifterna ska inhämtas bör enligt JO i stället bestämmas i samråd mellan handläggaren och sökanden.

JO 1997/98 s. 328

JO har kritiserat en socialnämnd som använt blanketter för att hämta in den enskildes samtycke till att ta utredningskontakter. JO menade att samtycket då lätt kan bli mer omfattande än nödvändigt – utan att den enskilde kanske vågar protestera. JO uttalade att frågan om vilka utredningskontakter som socialnämnden behöver ta och hur uppgifterna ska hämtas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och sökanden. Ett annat handlingssätt får anses strida mot grunderna för SoL och de principer som gäller för socialtjänstens verksamhet. Dessa överenskomna kontakter bör dokumenteras på lämpligt sätt. JO påpekade även att det är olämpligt att begära barns namnteckning på blanketten.

[609] Prop. 1979/80:1 Del A s. 400.
[610] JO beslut 2013-11-19, dnr 1099-2013.
[611] JO beslut 2013-05-02, dnr 4815-2012.

Vad ska dokumenteras?

Om den enskilde har lämnat samtycke till att nämnden får kontakta andra myndigheter eller personer, ska den enskildes samtycke dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå

1. vilka andra myndigheter som får kontaktas och i vilket syfte,
2. om närstående får kontaktas och i vilket syfte,
3. vilka sakkunniga och referenspersoner som får kontaktas och i vilket syfte, och
4. när samtycket har lämnats.

Om den enskilde återkallar hela eller delar av sitt samtycke ska detta dokumenteras så att det tydligt framgår att samtycket inte längre gäller eller har ändrats.
(5 kap. 5 § SOSFS 2014:5)

Utredningar som får bedrivas utan samtycke

Även om en utredning får genomföras utan den enskildes samtycke så behöver handläggaren alltid sträva efter att skapa bästa möjliga samarbete med den enskilde och andra personer som berörs av utredningen.

Något samtycke till att utredningen går vidare eller till att vissa utredningskontakter tas krävs emellertid inte.[612]

Om en utredning genomförs oavsett den enskildes inställning och den enskilde inte lämnar de uppgifter som nämnden efterfrågar måste utredningen ändå fortsätta tills nämnden kan fatta ett sakligt korrekt beslut.

Utredningar som gäller barns behov av skydd eller stöd

Utredningar som gäller skydd eller stöd för barn får bedrivas utan stöd av samtycke. Enligt huvudregeln får en sådan utredning inte pågå längre än högst fyra månader. För sådana utredningar finns särskilda bestämmelser i 11 kap. 2 § SoL.

Myndigheter och yrkesverksamma som omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § första stycket SoL är enligt tredje stycket samma paragraf skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd eller skydd.

LVM-utredningar

Enligt 6 § LVM är myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård enligt denna lag.[613] Dessa myndigheter är också skyldiga att lämna socialnämnden alla

[612] Prop. 1979/80:1 Del A s. 399.
[613] Inom hälso- och sjukvården gäller denna skyldighet endast läkare.

uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning om tvångsvård, se 7 § andra stycket LVM.

En LVM-utredning kan också behöva inledas om nämnden har fått allvarlig information på annat sätt, t.ex. från anhöriga.

Om nämnden avbryter en LVM-utredning för att det finns förutsättningar att ge den enskilde insatser utan stöd av tvång och det därmed istället blir en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL, förändras förutsättningarna för nämndens utredningsarbete. Att en LVM-utredning avslutas och att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inleds är åtgärder som ska journalföras enligt 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

Vad ska dokumenteras?

När en utredning får bedrivas utan samtycke ska det framgå av dokumentationen i vilka avseenden den enskilde inte har samtyckt till att nämnden tar de kontakter som behövs.
Om nämnden av någon anledning avbryter en sådan utredning ska anledningen framgå av dokumentationen.
(5 kap. 6 § SOSFS 2014:5)

Att iaktta ett barnperspektiv i utredningsarbetet

I utredningar som gäller barns behov av insatser eller frågor om vårdnad, boende och umgänge står barnets behov i centrum. Att iaktta ett barnperspektiv i sådana utredningar innebär i korthet att man sätter sig in i och försöker förstå barnets eller den unges situation. Just förståelsen är central och en förutsättning för att kunna vidta åtgärder för barnets bästa. För att skapa denna förståelse för barnet och dess situation är det ofta också relevant att ta in barnets eget perspektiv, i synnerhet genom att möta och samtala med barnet. Barnet ska ges möjlighet till delaktighet[614]. Det är ändå ytterst alltid den vuxna som måste fatta beslut och ta ansvar för detta utifrån samlade kunskaper och erfarenheter.[615]

Utredningar som gäller ekonomiskt bistånd, insatser till vuxna personer med missbruksproblem samt fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar har traditionellt sett ett tydligt vuxenperspektiv. Om det finns barn med i bilden ska också deras intressen beaktas under utredningen. Ett stärkt barnperspektiv inom socialtjänsten innebär att även barnens situation bör uppmärksammas när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt eller annat bistånd till familjen.[616]

Det kan handla om att uppmärksamma om barn, vars föräldrar uppbär försörjningsstöd, kan göra sådant som de flesta barn kan göra, t.ex. delta i fritidsaktiviteter.[617]

[614] Se exempelvis 11 kap. 10 § SoL.
[615] SOU 1997:116 s. 137 f.
[616] Prop. 1996/97:124 s. 100.
[617] Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

Det kan också handla om att uppmärksamma situationen för ett barn till en förälder med funktionsnedsättning, så att stödet till den enskilde även utformas med hänsyn tagen till hens föräldraroll.

I alla utredningar som rör vuxna personer är det därför viktigt att klarlägga om det finns barn med i bilden och i så fall hur barnet berörs. Om barnet berörs behöver man bedöma på vilket sätt barnet kan göras delaktigt. Att iaktta ett barnperspektiv i en utredning som rör en vuxen person innebär emellertid inte att nämnden utreder barnets förhållanden inom ramen för den vuxnes utredning. Om det skulle komma fram uppgifter som tyder på att barnet far illa eller annars behöver insatser från socialtjänsten så behöver det göras en bedömning om det finns skäl att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avseende barnet.

Läs mer

- Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga.
- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Att samtala med barn. Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården. Artikelnummer 2018-11-14.
- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642.

Hembesök som ett led i utredningen

Syftet med hembesök

JO har uttryckt att socialnämnden i vissa ärenden kan ha ett befogat intresse av att få göra besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om hjälpbehov och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd.[618] Det kan till exempel vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande verkligen bor på en uppgiven adress eller om han eller hon är sambo. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning som stöder de uppgifter han eller hon har lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i de faktiska förhållandena kan vara att tjänstemän gör iakttagelser i samband med ett hembesök.[619]

Att tänka på inför hembesök

JO har i flera beslut uttalat sig i samband med hembesök som utredningsåtgärd i socialtjänsten. JO uttalar bl.a. följande: Hembesök är ett utredningsmedel som inte får användas utan vidare och måste användas med stor försiktighet.[620] All socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors

[618] JO 2019-01-01, dnr 4233-2017.
[619] JO 2015-03-19, dnr 7045-2013.
[620] JO 2019-01-01, dnr 4233-2017.

integritet, se 1 kap. 1 § tredje stycket SoL. Det innebär bland annat att socialnämnden måste väga de intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Ett hembesök får således inte vara påtvingat utan måste göras med den enskildes samtycke. Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår honom eller henne att godta en sådan begäran.[621]

JO har i ett annat beslut ansett att förvaltningen borde ha tagit kontakt med den enskilde innan hembesöket skulle äga rum, till exempel per telefon. Vid en sådan kontakt skulle till exempel behovet av tolk kunnat ha tagits upp. JO ansåg även att hembesöket var en sådan åtgärd som borde ha dokumenterats.[622]

Konsekvenser om den enskilde nekar hembesök

Socialnämnden måste enligt JO 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. Det innebär att om nämnden ser en risk för att ansökan kan komma att avslås om inte den enskilde medverkar till ett hembesök på grund av att utredningsmaterialet är otillräckligt ska nämnden upplysa honom eller henne om detta.[623]

Oanmälda hembesök

Med hänsyn till de grundläggande principerna för socialtjänstens arbete om självbestämmande och integritet är utrymmet för att genomföra oanmälda hembesök mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation. Som huvudregel ska socialnämnden alltså 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 utan tvekan utgör.[624]

Den enskilde ska enligt JO inte överraskas med en fråga om hembesök som är avsett att genomföras t.ex. i direkt anslutning till ett möte, utan frågan om hembesök ska tas upp i tid så att den enskilde ges en riktig möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera besöket.[625]

Hembesök tillsammans med andra anhöriga

JO har i ett beslut ansett det olämpligt att genomföra ett oanmält hembesök hos en förälder tillsammans med den andra föräldern och en annan anhörig. Ett hembesök som görs för att klarlägga ett barns situation och om det finns skäl för ett ingripande innehåller enligt JO ett sådant inslag av myndighetsutövning att det

[621] JO 2015-03-19, dnr 7045-2013.
[622] JO 2017-06-09, dnr 6502-2015.
[623] JO 2019-01-09, dnr 4233-2017, jfr JO 2011/12 s. 377.
[624] JO 2019-01-09, dnr 4233-2017, jfr JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009.
[625] Jfr JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011, JO 2017-06-09, dnr 6502-2015, JO 2019-01-09, dnr 4233-2017.

som regel är olämpligt att andra än myndighetens representanter deltar i besöket. JO menade på att handläggarna i fallet hamnade i en situation där den ena föräldern uppenbarligen uppfattade det som att handläggarna medverkade till stöd för den andra föräldern.[626]

Fotografering, video- och ljudinspelningar

Handlingar som kommer in till eller upprättas av den beslutande nämnden under handläggningen av ett ärende är allmänna handlingar som omfattas av särskilda bestämmelser, läs mer i del 6. Med handling menas i 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Det innebär att ett fotografi, en videoinspelning eller inspelning av ett samtal på band ska ses som en handling.

Om teknik används för att spela in material under handläggningen av ett ärende är det viktigt att vara medveten om att det inspelade materialet även kan komma att betraktas som en allmän handling.

Spela in samtal på band

JO har i ett beslut gjort vissa uttalanden i frågor som gäller socialnämndens möjligheter att förbjuda klienterna att spela in samtal med handläggare på band eller att fotografera i socialtjänstens lokaler:

JO beslut 2008-06-30, dnr 1418-2007

I det aktuella ärendet hade en stadsdelsnämnd satt upp anslag i väntrummet om att klienter inte fick ”spela in samtal och ta upp ljudupptagningar med sina handläggare”. Bakgrunden till stadsdelsnämndens beslut var en incident där en klient hade filmat inne i socialtjänstens lokaler, bl.a. i väntrummet. Detta hade väckt reaktioner hos andra klienter som befann sig i lokalerna och som inte ville vara med på bild.

JO konstaterade att väntrummet på en socialförvaltning inte är en allmän plats. Förvaltningen har därför rätt att i en betydande utsträckning avgöra vad som ska gälla för att en enskild person ska få tillträde till och vistas i väntrummet. Det finns inte någon författningsbestämmelse som ger allmänheten rätt att filma, fotografera eller göra ljudupptagningar i väntrummet. Enligt JO kan det därför inte resas någon invändning mot att förvaltningen av hänsyn till enskilda personers integritet har velat begränsa möjligheterna att t.ex. filma i förvaltningens allmänna utrymmen. Det finns inte heller någon författningsbestämmelse som ger den enskilde rätt att göra en ljudupptagning av samtal som den enskilde har med en tjänsteman vid förvaltningen. Å andra sidan finns det inte någon rättslig grund för myndigheten att utfärda ett generellt förbud för enskilda att spela in sådana samtal. Enligt JO torde det i de flesta fall kunna förutsättas att den enskilde har ett legitimt skäl för att få dokumentera ett samtal. Enligt JO:s mening bör utgångspunkten därför vara att ljudupptagning ska tillå-

[626] JO 2015-05-15, dnr 4076-2013, JO 2000/01 s. 285, dnr 3870-1997 och JO 2004/05 s. 213, dnr 786-2003.

tas, men att den enskilde efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet kan nekas att få göra en sådan upptagning. Vad gäller bildupptagning anser JO att utgångspunkten bör vara den omvända, dvs. en tjänsteman bör alltid, av hänsyn till sin integritet, ha rätt att motsätta sig att bli filmad under ett samtal.

Videoinspelningar inom ramen för en utredning

JO har också belyst möjliga konsekvenser av videoinspelningar som görs inom ramen för en utredning:

JO beslut 2013-12-17, dnr 3483-2011

I det aktuella ärendet hade en socialnämnd videofilmat ett barn och dess föräldrar inom ramen för en vårdnadsutredning och redan från början beslutat att filmerna skulle förstöras när samspelsbedömningen var färdig. Barnets pappa hade redan under utredningens gång haft synpunkter på att materialet skulle förstöras. Av nämndens yttrande till JO framkom att man bedömt att videoupptagningarna var minnesanteckningar som inte var allmänna handlingar enligt TF.

JO konstaterar att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten inom ramen för en vårdnadsutredning filmar samspelet mellan föräldrar och barn. JO hänvisar till att en handlings rättsliga status ofta är svårbedömd och att det ytterst är en fråga för domstolen att bedöma om den är allmän och offentlig. Enligt JO var det fel av myndigheten att redan på förhand besluta att materialet skulle förstöras. Resultatet av samspelsbedömningen skulle redovisas och bli en del av vårdnadsutredningen. Inspelningarna hänförde sig alltså till ett ärende som inte var slutbehandlat hos myndigheten och därför var handlingarna ännu inte allmänna. I den utredning som senare lämnades in till tingsrätten i vårdnadsmålet stöddes utredarnas förslag på samspelsbedömnigen. Det videoinspelade materialet har således tillfört ärendet sakuppgift vilket innebär att det inte kan vara fråga om minnesanteckningar. Handlingarna var i stället sådana som skulle ha blivit allmänna om de skulle ha expedierats eller när ärendet var slutbehandlat av nämnden. Det finns inte någon bestämmelse i TF om att myndigheter är skyldiga att bevara material som innefattar sakuppgifter till dess att ärendet har avgjorts. Men det är inte förenligt med de grundläggande principerna på området att förstöra sådant material (JO 2010/11 s. 628).

JO beslut 2013-04-29, dnr 4034-11

JO har riktat allvarlig kritik mot en tjänsteman som hade fotograferat en familjs bostad vid ett hembesök, trots att den boende hade motsatt sig det. I det aktuella ärendet hade socialnämnden fått flera anmälningar från skolan och hyresvärden rörande barnens situation. Anmälningarna gällde bristande omvårdnad och hygien. Barnens mamma ville först inte släppa in handläggarna och tackade också nej till att ta emot erbjudet stöd och hjälp.

Vid tidpunkten för hembesöket var förhållandena i hemmet sådana att barnets situation och mammans förmåga att tillgodose deras behov måste utredas. Hemmet var en sådan sanitär olägenhet att barnen inte kunde få stanna kvar, eftersom det fanns en påtaglig risk för att deras hälsa skulle skadas. Handläg-

garna ville dokumentera förhållandena i hemmet men mamman och äldsta dottern nekade fotografering av rädsla för att bilderna skulle komma ut på internet. Handläggarna valde ändå att dokumentera med mobiltelefonens kamera.

Enligt JO låg det i sakens natur att dokumentationen av förhållandena i mammans bostad var känslig. Eftersom iakttagelserna låg till grund för ett beslut att omhänderta barnen var det emellertid ofrånkomligt att tjänstemännens uppfattning om förhållandena i bostaden dokumenterades.

I beslutet konstateras att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att dokumentera iakttagelserna med fotografier. De allmänna bestämmelserna om socialnämndens skyldighet att dokumentera faktiska omständigheter av betydelse kunde enligt JO:s mening inte heller anses ge socialtjänsten en sådan rätt. Det innebar att tjänstemännen även i detta skede hade att respektera mammans självbestämmanderätt och integritet.

Bedöma den enskildes behov

Allmänna utgångspunkter

Att bedöma behov är en av de viktigaste uppgifterna vid handläggning av ärenden men också en viktig uppgift vid uppföljning av individuellt behovsprövade insatser. Även om den enskildes behov är grundligt utredda innan nämnden fattar beslut i ett ärende kan situationen förändras. Vid uppföljning av en beslutad insats är det därför viktigt att vara uppmärksam på om den enskildes behov förändras över tid och om den enskilde får sina behov tillgodosedda genom den beslutade insatsen.

Att mötas på olika villkor

Enskilda som kommer i kontakt med myndigheter med ansvar för handläggning av ärenden som gäller insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS befinner sig ofta i en svår livssituation. Många kan inte klara sig utan insatser från samhället och har inte möjlighet att söka stöd och hjälp på annat håll. Att i en svår livssituation vända sig till den beslutande nämnden och med bibehållen personlig integritet hävda sina behov kan för många upplevas som mycket svårt.

Att ha rollen som sökande innebär att vara utsatt oavsett vem man är som person. Den som behöver stöd eller hjälp befinner sig ofta i ett starkt beroendeförhållande. Definitionen av problemet, förslag på tänkbara lösningar och vem som beslutar om insatsen är ofta en fråga om makt i relationen mellan myndigheten och den enskilde. Som professionell är det viktigt att vara medveten om att maktförhållandet är ojämnt mellan den som ansöker om bistånd eller insatser enligt LSS och den som har möjlighet att föreslå, bevilja eller avslå en ansökan.

Socialnämndens skyldighet att i vissa fall inleda en utredning utan den enskildes samtycke understryker ytterligare myndighetens maktbefogenheter. I sådana situationer är det särskilt viktigt att den som bedömer behovet reflekterar över hur rätten till självbestämmande och integritet kan respekteras även om den enskilde måste finna sig i att socialnämnden vidtar åtgärder mot hans eller hennes vilja.

Betydelsen av ett professionellt bemötande

Det är väsentligt att socialtjänsten visar lyhördhet och inlevelseförmåga i den enskildes förhållanden.[627] Det kan handla om att den enskilde upplever att den som bedömer behovet lyssnar och svarar på frågor, tar den enskilde på allvar, tror på hen samt ger möjligheter för den enskilde att ställa frågor och ha en dialog. Ett professionellt bemötande kännetecknas av förmåga att visa respekt, ödmjukhet och empati samt att kunna skapa och upprätthålla en förtroendefull relation med den enskilde Det handlar också om förmåga att vara tydlig, saklig och att kunna uttrycka sig – muntligt och skriftligt – så att den enskilde kan förstå. Hit räknas också förmåga att vara medveten om och kunna reflektera över sina egna värderingar.

[627] Prop. 1996/97:124 s. 52.

Att kritiskt granska det egna arbetet och värdera andra påståenden och förslag hör till förutsättningarna för ett professionellt bemötande. Som professionell måste man också kunna bedöma när det egna yrkeskunnandet inte är tillräckligt och när någon annan instans bör kontaktas.

I ett professionellt bemötande ingår även förmågan att kunna bemöta människor i kris och att kunna hantera motstridiga intressen och konflikter samt att inte skuldbelägga någon. Det kan finnas anhöriga som är drivande och krävande där det ställs krav på handläggaren att urskilja vad som är den enskildes behov och önskemål och vad som är de anhörigas önskemål utan att kränka någon av de berörda.

Även om den enskilde befinner sig i en beroendeställning är det viktigt att också vara medveten om att mötet mellan den enskilde och handläggaren handlar om ett möte mellan två experter. Den enskilde är expert på sin egen situation och handläggaren är expert inom sitt yrkesområde.

Som handläggare måste man därför utgå från hur den enskilde själv upplever sina behov. Det är viktigt att vara lyhörd och visa tillit så att den enskilde inte känner sig ifrågasatt.[628]

För att kunna sätta den enskildes behov i centrum är det viktigt att hen ges goda förutsättningar att själv få beskriva sin situation och sitt behov av stöd och hjälp. Användning av standardiserade bedömningsmetoder kan underlätta. När det gäller personer med nedsatt beslutsförmåga kan dessa behöva stöd att uttrycka sin vilja och man kan behöva anpassa utredningsarbetet till den enskildes förutsättningar. Det kan exempelvis handla om att använda bildstöd eller alternativ och kompletterande kommunikation (AKK). Det kan också handla om att vara lyhörd för gester och mimik som på ett eller annat sätt ger uttryck för den enskildes egna önskemål. Det ställer också krav på att den beslutande nämnden undanröjer eventuella hinder för direkt kommunikation med den enskilde. Vid samtal med barn kan man också behöva tänka på att anpassa språk och miljö efter barnets ålder och mognad.

Det är viktigt att inte bara låta ombud eller annan legal företrädare komma till tals utan också att låta den enskilde själv komma till tals efter förmåga.

Det kan också finnas behov av att vidga perspektivet och exempelvis vid behov hämta in yttranden från sakkunniga och experter. För att själv kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes behov behöver handläggaren analysera insamlade uppgifter och väga samman dem med utgångspunkt från sin professionella expertis.

[628] Jfr exemplen i SOU 1998:48.

Läs mer

- https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/stodja-vuxna-personers-vilja/
- https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/aldre/stodja-aldre-personers-vilja/

Standardiserade bedömningsmetoder

Att använda en standardiserad bedömningsmetod innebär att bedöma en situation, funktion eller behov med hjälp av ett vetenskapligt prövat bedömningsinstrument (t.ex. en checklista eller ett index) och en manual som beskriver hur instrumentet ska användas.

Vid användning av standardiserade bedömningsmetoder efter en ansökan från en enskild är det viktigt att ha i åtanke att den enskilde kanske inte vill ha alla sina behov tillgodosedda. Vilka behov som ska utredas efter en ansökan om bistånd behöver därför bestämmas i samråd med den enskilde. En utredning ska inte göras mer omfattande än vad ärendet gäller.

Bedömningsinstrument

Ett bedömningsinstrument är ett formulär med fastställda frågor. Dessa bygger på forskning och beprövad erfarenhet som visat vilka områden som är viktiga för det som ska bedömas, t.ex. risk- och skyddsfaktorer för barns utveckling. Informationen kan samlas in genom exempelvis självskattning, intervjuer, observationer eller sökningar i akter och register.

De vanligaste instrumenten är strukturerade intervjuer och formulär som den enskilde själv får fylla i, t.ex. självskattning. De instrument som används under utredningsfasen täcker i allmänhet flera livsområden. Målgruppen för instrumentet kan exempelvis vara barn, personer med missbruksproblem eller äldre med behov av vård och omsorg. Frågorna i instrumentet kan gälla boende, ekonomi, familjerelationer, skol- eller arbetssituation, sociala kontakter, fysisk och psykisk hälsa, missbruk m.m.

Manual

En manual innehåller beskrivningar av den standardiserade bedömningsmetodens syfte, målgrupp, teori, användningssätt, utbildning och eventuella kostnader. Där finns också visningar om hur frågor och svarsalternativ bör användas samt hur resultat kan tolkas. Vidare innehåller manualen information om hur bedömningsinstrumentet har utvecklats och prövats vetenskapligt. Slutligen kan manualen innehålla uppgifter om huruvida bedömningsinstrumentet är anpassat och prövat för svenska förhållanden. Manualen är ett sätt att säkerställa att bedömningsinstrumentet används som det är tänkt.

Undersökningar har visat att användning av standardiserade bedömningsmetoder leder till mer enhetliga bedömningar, bättre struktur i informationsinsamlingen och en ökad tydlighet för den enskilde. Men det finns också nackdelar och risker som måste uppmärksammas. Bedömningsinstrument

kan aldrig ersätta personliga samtal utan bör ses som viktiga komplement för en allsidig bedömning.[629]

Metodguide för socialt arbete

I metodguiden samlar Socialstyrelsen bedömningsmetoder och insatser som är aktuella för socialt arbete i Sverige. Syftet med guiden är att ge objektiv och transparent information till verksamheter som vill bedriva en evidensbaserad praktik. Metodguiden ger grundläggande information om målgrupp, syfte och användning. Syftet är att ge objektiv och transparent information om vem metoderna är tänkta för, hur de ska genomföras samt om kvalitet och effekter.

Att en metod finns med i Metodguiden innebär inte att Socialstyrelsen rekommenderar den framför andra.

Läs mer

- Om standardiserade bedömningsmetoder. Artikelnummer 2012-12-9.
- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/

[629] Systematisk uppföljning inom socialtjänsten (2004) s. 7.

Planera och samverka

Planeringens syfte och innehåll

Verksamhet enligt SoL ska enligt 1 kap. 1 § tredje stycket SoL bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Av 3 kap. 5 § SoL framgår att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Verksamhet enligt LSS ska enligt 6 § bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Där föreskrivs också att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

Det arbete som bedrivs inom socialtjänsten handlar till stor del om att tillsammans med den enskilde identifiera behov, formulera mål, överväga olika handlingsalternativ och välja väg. För att uppnå bästa möjliga resultat är det viktigt att planera både på kort och på lång sikt. Planeringen syftar till att tydliggöra mål och medel genom att ge svar på frågor om vad som ska göras, vem som ska göra vad, när och hur.

Planering i samverkan med andra myndigheter

Människor som kommer i kontakt med socialtjänsten har ofta sammansatta problem, som kräver insatser från flera myndigheter. Att socialtjänsten samverkar med andra myndigheter och andra verksamhetsområden inom den egna myndigheten är i många fall en förutsättning för att kunna bedriva arbetet tillfredsställande och för att den enskilde ska kunna få den hjälp och det stöd som han eller hon behöver. I sådana situationer är det viktigt att olika insatser planeras i samverkan mellan berörda myndigheter.

En utvecklad samverkan, både på en övergripande nivå och i enskilda ärenden, är ur många aspekter en förutsättning för att socialtjänsten ska kunna lösa sina åligganden och uppgifter på ett tillfredsställande sätt.[630]

I SoL ställs det idag uttryckliga krav på kommunen att ingå överenskommelser om samarbete med regionen. Det gäller dels i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning som avses i 5 kap. 8 a § SoL, dels ifråga om personer som missbrukar alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopningsmedel eller spel om pengar som avses i 5 kap. 9 a § SoL. Av lagtexten framgår också att organisationer som företräder dessa personer eller deras närstående bör ges möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i överenskommelsen om det är möjligt.

Sekretess och tystnadsplikt kan hindra samverkan

Reglerna om sekretess och tystnadsplikt kan vara ett hinder för samverkan mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar inom en och

[630] Prop. 1996/97:124 s. 57.

samma myndighet. Det går att lösa sekretessfrågan genom att den enskilde på olika sätt samtycker till att information får lämnas mellan myndigheter.[631] När det gäller bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS får samverkan aldrig ske över huvudet på den som är berörd. Att inhämta samtycke är ett minimikrav; ofta är det naturligt att den enskilde själv deltar i de möten som handlar om honom eller henne.

Den enskilde kan samtycka helt eller delvis till att uppgifter lämnas ut för att möjliggöra samverkan i olika situationer, se 12 kap. 2 § OSL. Samtycket kan lämnas muntligt eller skriftligt och kan när som helst återkallas. Det är viktigt att den enskilde är införstådd med vilka uppgifter som behöver lämnas ut till de personer som ska vara med och diskutera hans eller hennes situation innan den enskilde lämnar sitt samtycke.

Vad den enskilde faktiskt har samtyckt till är en omständighet som ska dokumenteras enligt bestämmelserna i 5 kap. 5 § SOSFS 2014:5.

Samrådsgrupper

Socialtjänstens samarbete med andra myndigheter sker ibland i samrådsgrupper, i vilka tjänstemän från olika myndigheter ingår. Att flera myndigheter samverkar i samrådsgrupper eller på annat sätt påverkar inte den sekretess som råder mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.[632] I en samrådsgrupp företräder varje tjänsteman sin myndighet eller sin verksamhetsgren. Det innebär att varje representant för en myndighet eller verksamhetsgren måste ha inhämtat samtycke från den enskilde till att uppgifter lämnas ut.

Vill den enskilde själv vara närvarande vid ett möte i en samrådsgrupp är det viktigt att han eller hon får denna möjlighet. Att den enskilde närvarar vid mötet innebär i sig inte att man kan tala fritt om hans eller hennes situation. För detta krävs ett samtycke från den enskilde.

Det finns inga hinder för att samråda och diskutera ett ärende om uppgifterna är avidentifierade. I ett sådant sammanhang får den enskilde inte nämnas vid namn. Uppgifter om t.ex. ålder, yrke och specifika funktionsnedsättningar som kan bidra till att den enskilde kan identifieras får inte heller komma fram.

Läs mer

- Överenskommelser om samarbete. Meddelandeblad Nr 1/2010. Artikelnummer 2010-5-23.
- Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer. Artikelnummer 2013-8-1.

[631] Prop. 1996/97:124 s. 58.
[632] JO 1987/88 s. 148.

Författningsreglerade planer på individnivå

Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns det på flera områden en lagstadgad skyldighet att upprätta särskilda planer för enskilda individer. Skyldigheten att upprätta och utforma planer är reglerad i olika lagar, förordningar och föreskrifter. Rekommendationer om planer finns även i allmänna råd som beslutats av Socialstyrelsen.

Vilken eller vilka planer som ska upprättas styrs bl.a. av den enskildes behov av insatser från olika delar av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Om den enskilde får insatser från flera olika verksamheter kan det finnas krav på att flera planer ska upprättas. Om den enskilde behöver insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten finns det även krav på samordnade planer. I vissa fall ligger ansvaret för att upprätta en sådan på en av aktörerna. I andra fall kan aktörerna ha ett delat ansvar. Mångfalden av olika planer kan göra det svårt att överblicka vad som gäller.

Mot denna bakgrund ges i det följande några exempel på lagreglerade planer i SoL, LSS och HSL som i många fall ställer krav på samverkan mellan flera olika verksamheter.

Samordnad individuell plan i SoL och HSL

I 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § § HSL finns särskilda bestämmelser om individuell plan, som i många sammanhang brukar kallas för samordnad individuell plan eller SIP. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa ett samarbete mellan huvudmännen så att den enskildes samlade behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses.[633]

I bestämmelserna anges att en individuell plan ska upprättas när den enskilde har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården, förutsatt att kommunen eller regionen bedömer att planen behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda.

Det räcker att en av huvudmännen gör den bedömningen för att skyldigheten ska inträda.[634]

Med socialtjänstinsatser avses i dessa paragrafer insatser enligt SoL eller någon annan lag som reglerar sociala insatser från kommunen, såsom LSS, LVU eller LVM. Bestämmelserna ska dock inte tillämpas när det huvudsakliga skälet till kontakten med socialtjänsten är att man vill åstadkomma en prövning av behov av tvångsvård. Begreppet hälso- och sjukvård har här samma betydelse som i HSL i övrigt. Således omfattas även behov av rehabilitering, habilitering och hjälpmedel.[635]

Som nämnts ovan ska en plan endast upprättas om det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. Detta innebär att en behovsbedömning ska göras i varje enskilt fall i syfte att ta ställning till om en individuell plan ska upprättas eller inte.[636] Bedömningen ska bl.a. göras utifrån det som

[633] Prop. 2008/09:193 s. 19.
[634] Prop. 2008/09:193 s. 30.
[635] Prop. 2008/09:193 s. 30.
[636] Prop. 2008/09:193 s. 21 och 30.

framkommer i kontakten med den enskilde och övriga uppgifter om dennes hälsotillstånd och sociala situation.

Den enskildes och de närståendes uppfattning bör tillmätas stor betydelse.[637]

I förarbetena beskrivs flera situationer då det i regel kan antas finnas behov av att en individuell plan upprättas. En sådan tydlig situation är när insatser från andra huvudmän är nödvändiga för att den myndighet eller huvudman som gör bedömningen av planeringsbehovet ska kunna fullgöra sitt ansvar.[638] För vissa personer bör regionen och kommunen utgå från att det finns behov av en individuell plan. Det gäller personer med omfattande behov, t.ex. personer med en kombination av psykisk sjukdom och missbruksproblem, personer med allvarliga psykiska sjukdomar och funktionsnedsättning, ungdomar med omfattande psykosociala behov och dementa personer med behov av somatiska insatser.[639] Även äldreomsorgen nämns som ett område där bestämmelserna kan få stor betydelse.[640]

I 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL anges att upprättande av en individuell plan kräver samtycke från den enskilde. Av det följer att individuell plan inte får upprättas mot den enskildes vilja.[641] De aktuella bestämmelserna har inte heller någon sekretessbrytande verkan, vilket innebär att den enskilde ska ge sitt medgivande till att uppgifter lämnas från den ena huvudmannen till den andra.[642] Planeringsskyldigheten innebär således inte att möjliggöra för huvudmännen att utbyta information sinsemellan, utan att bestämmelserna i OSL beaktas.[643]

Av bestämmelserna i SoL och HSL framgår vidare att arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål och att den om möjligt ska upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig detta.

Att arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål, innebär i normalfallet att den första kontakten mellan region och kommun ska tas inom några dagar från det att ett behov har identifierats. Tiden måste dock anpassas till behoven hos den enskilde. Ibland kan det vara nödvändigt med en omedelbar planeringsinsats från kommun och region.[644]

Planens innehåll

Av planen ska det framgå

- vilka insatser som behövs,
- vilka insatser respektive huvudman ska svara för,
- vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
- vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

[637] Prop. 2008/09:193 s. 30.
[638] Prop. 2008/09:193 s. 21.
[639] Prop. 2008/09:193 s. 30.
[640] Prop. 2008/09:193 s. 20.
[641] Prop. 2008/09:193 s. 25.
[642] Prop. 2008/09:193 s. 25 och 30.
[643] Prop. 2008/09:193 s. 25.
[644] Prop. 2008/09:193 s. 31.

Den samordnade individuella planen i förhållande till andra planer.

Det finns bestämmelser om planer även i andra lagar, förordningar och föreskrifter. Det förekommer också planering på frivillig väg utan att det finns någon föreskriven skyldighet. Planen gäller generellt för alla som har behov av sådan. Om det redan finns en plan enligt någon annan bestämmelse eller på frivillig grund, är det tillräckligt med den planen så länge samtliga föreskrivna krav är uppfyllda.[645]

Individuell plan enligt LSS

I 10 § LSS föreskrivs att när en insats enligt LSS beviljats ska den enskilde erbjudas att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med henne eller honom. Vidare följer av bestämmelsen att den som redan har beviljats en insats när som helst ska kunna begära en individuell plan. Så kan t.ex. vara fallet om den enskilde inledningsvis har tackat nej till erbjudandet om en plan, eller om insatsen beviljats innan bestämmelsen om kommunens eller regionens skyldighet att erbjuda en individuell plan trädde i kraft.[646]

Skyldigheten att upprätta en plan inträder således när den enskilde beviljats en LSS-insats och när han eller hon begärt en sådan plan.

Syftet med en individuell plan är bl.a. att ge den enskilde inflytande och överblick över de olika åtgärder och insatser som rör honom eller henne.[647] Planen är till för att klargöra den enskildes behov av insatser samt underlätta samordningen mellan de olika huvudmän som den enskilde får stöd av.[648]

Planen ska ange både de beslutade och planerade insatserna inom kommunens ansvarsområde. Även åtgärder som vidtas inom andra kompetens- och verksamhetsområden ska redovisas. Om t.ex. skolan upprättar ett åtgärdsprogram för en elev eller om hälso- och sjukvården upprättar en behandlingsplan är det viktigt att denna ingår i den individuella planen enligt LSS.[649] Den som har beviljats en insats ska när som helst kunna begära att en plan upprättas, om det inte redan har skett.[650] När planen väl är upprättad ska den omprövas fortlöpande och minst en gång om året. För att underlätta samordningen av insatserna har regionen och kommunen även en skyldighet att underrätta varandra om upprättade planer, se 10 § LSS.[651]

Enligt 14 § LSS har kommunen ett särskilt ansvar för att samordna insatser som tas upp i planen. Samordningsansvaret gäller alla insatser till den enskilde, även sådana som lämnas av andra myndigheter. Samordningsansvaret innebär att kommunen ska verka för att insatserna samordnas på ett för den enskilde så fördelaktigt sätt som möjligt. Det innebär att kommunen aktivt bör verka för att få kunskap om andra organs åtgärder som ska redovisas i planen.[652]

---

[645] Prop. 2008/09:193 s. 26.
[646] Prop. 2009/10:176 s. 63.
[647] Prop. 1999/2000:79 s. 126.
[648] Prop. 1992/93:159 s. 182.
[649] Prop. 1999/2000:79 s. 126.
[650] 10 § LSS.
[651] Prop. 1992/93:159 s. 182.
[652] Prop. 1992/93:159 s. 183.

Att planer ska upprättas och verkställas i samråd med den enskilde innebär att planer inte får upprättas utan den enskildes samtycke.

Därutöver ska bestämmelserna i OSL beaktas innan information om den enskilde lämnas mellan olika myndigheter.[653]

Läs mer

- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Artikelnummer 2018-6-12.

Habiliterings- och rehabiliteringsplan enligt HSL

Regionen ska enligt 8 kap. 7 § HSL bl.a. erbjuda dem som är bosatta inom regionen habilitering och rehabilitering samt hjälpmedel till personer med funktionsnedsättning. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå. Ansvaret för planen åligger sjukvårdshuvudmännen.[654]

Frågan om hur en sådan plan ska utformas har behandlats av JO.[655] I sitt beslut anger JO att det i planeringen ingår en skyldighet att upprätta en skriftlig handling i vilken de planerade åtgärderna av olika slag ska finnas noterade. Vidare anger JO att planen ska dokumenteras på ett sådant sätt att den enskilde kan erhålla en kopia av sin plan. Enligt JO är det inte tillräckligt att endast föra in relevanta uppgifter i patientjournal hos respektive journalföringsskyldig.

Syftet med den reglerade planeringsskyldigheten är att få fram en samordning av de olika rehabiliterings- och habiliteringsinsatser som den enskilde kan behöva.[656] Av planen bör syftet och målen med insatserna framgå.[657] Vidare framgår från förarbetena att planen bör utgå från den enskildes egna mål, behov och intressen. Den bör omfatta olika behov som kan tillgodoses genom insatser från flera kompetensområden och genom flera verksamheter. Då insatserna ges genom flera verksamheter bör det inom var och en av verksamheterna upprättas en plan över olika åtgärder, som med den enskildes medgivande kan utväxlas mellan de verksamheter som ger habilitering eller rehabilitering. Under förutsättning att den enskilde begär det, bör en plan också kunna överlämnas till kommunen som bas för kommunens sociala, psykologiska och pedagogiska stödåtgärder. Planen bör vara så utformad att den ger möjlighet till uppföljning, utvärdering och förändringar”.[658]

[653] Prop. 1992/93:159 s. 183.
[654] Prop. 1992/93:159 s. 202.
[655] JO 2003/04 s. 298.
[656] Prop. 1992/93:159 s. 202.
[657] Prop. 1999/2000:79 s. 126.
[658] Prop. 1992/93:159 s. 121.

Den individuella planeringen ska ske i samråd med den enskilde.[659] Det innebär att en plan inte får upprättas utan den enskildes samtycke och att bestämmelserna i OSL ska beaktas innan information om den enskilde lämnas mellan olika myndigheter.

Vårdplan vid placering i ett HVB eller ett familjehem

När någon behöver vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan). Det framgår av 11 kap. 3 § första stycket SoL som gäller både barn och vuxna. Av tredje stycket samma bestämmelse framgår att en sådan plan även ska uppta åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för.

Innehållet i en sådan plan regleras närmare i 5 kap. 1 a § första stycket socialtjänstförordningen (SoF). Enligt denna bestämmelse ska vårdplanen, om det inte möter särskilda hinder, beskriva

1. de särskilda insatser som behövs,
2. det sätt på vilket den unges umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående ska ordnas,
3. målet med vården, och
4. den vårdbehövandes, och ifråga om barn, även hans eller hennes vårdnadshavares syn på den planerade vården.

Läs mer

- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.

Genomförandeplan för barn och unga som placeras i HVB, stödboende eller familjehem

En genomförandeplan ska enligt 11 kap. 3 andra stycket SoL upprättas vid vård i HVB, stödboende och familjehem. Genomförandeplanen ska upprättas av den nämnd som har beslutat om placeringen, och inte av den nämnd eller enskilda utförare som ska verkställa den aktuella placeringen.[660]

Genomförandeplanen bör upprättas i samband med att barnet eller den unge placeras. Planen bör också upprättas, följas upp och revideras i nära samarbete med den som ska ge vården till barnet eller den unge.[661]

Genomförandeplanen ska beskriva hur insatserna ska genomföras och konkretisera innehållet i vårdplanen.[662] Vårdplanen fokuserar på *vad* som behöver göras medan genomförandeplanen beskriver *hur* det ska gå till.

Syftet med genomförandeplanen är att bidra till att vården planeras, bedrivs målinriktat och följs upp. En genomförandeplan tydliggör ansvar och roller mellan den som ger vården, vårdnadshavaren, socialtjänsten och eventuellt

[659] Prop. 1992/93:159 s. 202.
[660] Jfr prop. 2006/07:129 s. 48 f.
[661] AR till 7 kap. 2 § SOSFS 2012:11.
[662] Jfr prop. 2006/07:129 s. 48 f.

andra verksamheter. Uppföljningen av olika insatser underlättas av att det finns en plan som underlag för samtal om hur målen för vården ska uppnås.[663]

Det framgår av Socialstyrelsens föreskrifter att socialnämnden ska verka för att såväl barnet eller den unge som vårdnadshavaren deltar i arbetet med att upprätta, följa upp och vid behov revidera genomförandeplanen.[664]

Vad genomförandeplanen ska innehålla regleras närmare i 5 kap. 1 a § andra stycket SoF och 7 kap. 3 § SOSFS 2012:11. Mer information om genomförandeplanen finns också i Socialstyrelsens handbok om placerade barn och unga.

Läs mer

- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.

Vårdplanering vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård

Vid den samordnade individuella planeringen som sker enligt lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård ska enheterna upprätta en individuell plan i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. 4 § tredje och fjärde styckena hälso- och sjukvårdslagen och 2 kap. 7 § andra och tredje styckena socialtjänstlagen. Planen får upprättas om patienten samtycker till det. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.[665] Läs mer om vårdplanering under Aktualisering.

Vad ska dokumenteras?

För att kunna tillgodose den enskildes behov av stöd och hjälp från samhällets sida behöver den beslutande nämnden i många fall samverka med andra myndigheter. Kontakter som tas med andra myndigheter och utomstående personer i detta syfte är exempel på åtgärder som ska dokumenteras enligt bestämmelserna i 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

När nämnden har upprättat en författningsreglerad plan för insatser till den enskilde, ska detta framgå av dokumentationen. Det framgår av bestämmelserna i 5 kap. 9 § samma författning.

[663] Jfr prop. 2006/07:129 s. 49.
[664] 7 kap. 2 § SOSFS 2012:11.
[665] 2 kap. 4 § lagen om utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.

Sammanställa beslutsunderlag

Från utredningsmaterial till beslutsunderlag

Inför nämndens beslut i ett ärende ska faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för nämndens beslut sammanställas till ett beslutsunderlag. Det framgår av 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5. Bestämmelsen är generellt utformad och gäller alla slag av ärenden.

Frågan om vad ett beslutsunderlag ska innehålla i detalj eller hur omfattande det behöver vara kan inte besvaras generellt. Vad som är tillräcklig och väsentlig information varierar mellan olika verksamheter, ärendetyper och komplexiteten i det enskilda ärendet. Ofta är det nödvändigt att sovra bland de uppgifter som finns i personakten så att beslutsunderlaget koncentreras till de uppgifter som är av direkt betydelse för nämndens beslut. JO har riktat allvarlig kritik mot en socialnämnd för att utredningar som gällt ansökan om vård enligt LVU innehållit onödigt detaljerad information om moderns vård vid olika inrättningar inom psykiatrin.[666]

Andra myndigheter kan i viss mån styra vilka uppgifter som ska ingå i beslutsunderlaget genom anvisningar eller riktlinjer till nämnden. Det kan t.ex. ske när en domstol med stöd av 6 kap. 19 § FB begär utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Även åklagarmyndigheten kan, med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, ange riktlinjer för vad nämndens yttrande ska innehålla, se 11 § LUL.

[666] JO 2010/11 s. 578.

Vad ska dokumenteras?

Inför nämndens beslut i ett ärende ska faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för nämndens beslut sammanställas till ett beslutsunderlag. Av beslutsunderlaget ska det framgå

1. vad ärendet gäller,
2. vem eller vilka personer ärendet avser, och
3. vilka överväganden som ligger till grund för nämndens förslag till beslut.

Ett beslutsunderlag som gäller ett omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU eller LVM, ska också innehålla uppgifter om målet eller målen för den insats som föreslås.

Allmänna råd
Beslutsunderlaget bör i regel dokumenteras i en handling som är åtskild från journalen.
5 kap. 9 § SOSFS 2014:5

Bestämmelserna i 5 kap 9 § SOSFS 2014:5 kan betraktas som ”en minsta gemensam nämnare” för vad som ska framgå av ett beslutsunderlag. Beslutsunderlaget bör i regel dokumenteras i en handling som är åtskild från journalen. I ärenden av mindre komplicerad natur kan det finnas skäl att göra undantag från denna regel. I sådana fall kan det vara tillräckligt att redovisa grunderna för beslutet i en journalanteckning.

De allmänna bestämmelserna i 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5 om vad ett beslutsunderlag ska innehålla kompletteras med vad som ska finnas med i beslutsunderlag som gäller insatser enligt SoL respektive LSS.

Vad ska dokumenteras?

Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt SoL ska, utöver vad som anges i 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5, även innehålla uppgifter om

1. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
2. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
3. hur utredningen har genomförts,
4. den bedömning som har gjorts av den enskildes förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt,
5. vilka andra insatser som har övervägts tillsammans med den enskilde, och
6. målet eller målen för den insats som föreslås.

(5 kap. 10 § SOSFS 2014:5)

Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt LSS ska, utöver vad som anges i 5 kap. 9 § SOSFS 2014:5, även innehålla uppgifter om

1. personkretstillhörighet enligt 1 § LSS,
2. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
3. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
4. den bedömning som har gjorts av om den enskildes behov tillgodoses på annat sätt, och
5. målet eller målen för den insats som föreslås.

(5 kap. 11 § SOSFS 2014:5)

Den enskildes uppfattning om sina behov

Att den enskildes uppfattning om sina behov ska redovisas i beslutsunderlaget markerar vikten av att respektera den enskildes rätt till delaktighet och inflytande över insatser som ges med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Mål för insatser

De övergripande målen i SoL och LSS är alltför allmänt hållna för att kunna användas som mål för genomförande och uppföljning av individuellt behovsprövade insatser. De måste därför brytas ner till konkreta mål som klart och tydligt anger vad som är önskvärt att uppnå med den insats som har beviljats den enskilde.

En insats kan ha flera mål. Det är viktigt att målen är realistiska och svarar mot den enskildes behov och förutsättningar både på kort och på lång sikt. Ibland måste planeringen ske stegvis i korta etapper. Det gäller t.ex. inom äldreomsorgen där sjukdom och andra omständigheter snabbt kan kräva nya lösningar. I andra situationer kan det vara viktigt att ange konkreta etappmål för en förändring på lång sikt. Det kan t.ex. gälla socialtjänstens insatser för

personer med långvariga missbruksproblem, där målet om ett drogfritt liv kan ligga långt fram i tiden.

Betydelsen av att formulera mätbara mål

Oavsett vilken verksamhet det gäller är det utifrån den enskildes självbestämmanderätt viktigt att målen formuleras tillsammans med den enskilde och i termer som gör att målen kan följas upp.

Målet behöver specificeras så att det blir konkret och att undvika tankar på mål som ”allt eller inget”. Antingen når man målet eller inte. Det är därför viktigt att tänka på att även små framsteg är framsteg och att framsteg även kan bli större än förväntat.

När målet har fått ett konkret uttryck behöver det omvandlas till ett önskat utfall som kan kvantifieras och mätas. Vaga och abstrakta formuleringar ställer till problem när det gäller att hitta sätt att mäta målbeteende. Mål som t.ex. ”få ökad självinsikt”, ”bli bättre på att” eller ”hitta sig själv” ges ett mer konkret uttryck om man frågar: Vad ska öka eller vad ska minska? Det leder tankarna till konkreta, kvantifierbara och mätbara målbeteenden. Man kan uppmuntra den enskilde att beskriva vad målet innebär konkret: Vad ska ha hänt, när ska det ha hänt, hur ska det vara när målet är uppnått och hur länge ska något pågå? Det ger svar som det går bedöma måluppfyllelsen för.

Läs mer

- Med målet i sikte. Målinriktad och systematisk utvärdering av insatser för enskilda personer (MOS). Artikelnummer 2012-9-3.
- Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel. Artikelnummer 2014-6-25.

Kommunikation av uppgifter enligt 25 § FL

Kommunikationsprincipen i förvaltningslagen

Kravet på kommunicering i 25 § FL innebär att en myndighet inte får fatta ett beslut i ett ärende utan att underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet. Den som är part i ärendet ska också få möjlighet att yttra sig över uppgifterna innan myndigheten fattar sitt beslut.

Skyldigheten att kommunicera – kommunikationsprincipen – gäller, om det inte är uppenbart obehövligt,

- alla ärenden där någon är part, och
- alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende.

Det innebär att beslutsunderlaget ska kommuniceras med den som är part innan nämnden fattar ett beslut. I förhållande till 1986 års FL innebär det en utvidgning eftersom kommunicering vid ärendehandläggning numer inte är begränsad till myndighetsutövning.[667] Kommunicering ska även ske inför beslut under handläggningen, inte bara vid slutliga beslut.

Kommunikationsprincipen syftar till att stärka den enskildes rättssäkerhet. Grundtanken är att ”ingen ska dömas ohörd”.[668] Reglerna om myndigheternas kommunikationsplikt utgör en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättsskydd. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och andra förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. För allmänhetens förtroende för myndigheterna är det av vikt att den enskilde inte får känslan av att han eller hon hålls utanför handläggningen av ärenden, som angår hen, och att hens egna synpunkter däri betraktas som ovidkommande.[669]

Skyldigheten att kommunicera sker i två steg. Innan en myndighet fattar ett beslut ska den

- underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet, och
- ge parten möjlighet att yttra sig över materialet inom en bestämd tid.

Beslut får inte fattas förrän svarsfristen verkligen löpt ut.[670]

Den enskilde får på detta sätt kännedom om alla de omständigheter som nämnden grundar sitt beslut på och tillfälle att komplettera och kontrollera utredningsmaterialet. Den enskilde har därmed också större möjligheter att ta

[667] Prop. 2016/17:180 s. 56.
[668] Se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 154.
[669] Se JO 2001/02 s. 347.
[670] JO 2019-01-22, dnr 5391-2017.

tillvara sin rätt. Nämnden får i sin tur möjlighet att kontrollera att utredningsmaterialet innehåller korrekta och fullständiga uppgifter.

Material som anses ha betydelse för ett beslut handlar om sådana omständigheter eller uppgifter i materialet som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan handla om t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet. Material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende omfattas inte av kravet på kommunikation.[671]

Längden på svarsfristen får avgöras utifrån bl.a. ärendetyp och materialets omfattning och komplexitet. Parten ska dock få skäligt rådrum för sina överväganden.[672]

Kommunikation i socialtjänstens ärenden

Ansökan eller yttrande till annan myndighet som rör myndighetsutövning mot enskild

Av 11 kap. 8 § SoL tredje stycket framgår att skyldigheten att kommunicera även gäller i ärenden som avser en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett ärende eller mål som rör myndighetsutövning mot enskild vid den senare myndigheten. Exempel på sådana ärenden är ansökan till förvaltningsrätten om vård enligt LVU eller LVM samt yttranden till åklagare eller domstol när det gäller unga lagöverträdare. I ett sådant ärende ska nämnden låta den enskilde ta del av utredningsmaterialet och få möjlighet att yttra sig över det innan nämnden avgör ärendet.[673]

När det gäller yttranden till åklagare har JO framfört att det på grund av tidsbrist kanske inte alltid är möjligt att kommunicera de uppgifter som ligger till grund för yttrandet innan det skickas till åklagaren. I dessa fall bör yttrandet skickas till den unge och dennes vårdnadshavare samtidigt som det lämnas till åklagaren.[674]

En vårdnads-, boende- eller umgängesutredning är ett underlag för domstolens myndighetsutövning gentemot den enskilde. JO har uttalat att den som är part i ett sådant mål berörs så nära av utredningen att hen bör ha rätt att få ta del av den och ges tillfälle att yttra sig över utredningen innan den lämnas in till domstolen. En vårdnads-, boende- eller umgängesutredning ska därför enligt JO alltid kommuniceras med parterna innan den ges in till domstolen. En förutsättning för att kommuniceringen ska fylla någon funktion är naturligtvis att utredarna tar del av parternas synpunkter. Det är heller inte tillräckligt att dessa endast biläggs utredningen när den skickas till domstolen. [675]

---

[671] Prop. 2016/17:180 s. 159.

[672] Prop. 2016/17:180 s. 311.

[673] Syftet med bestämmelsen i 11 kap. 8 § första stycket SoL är att reglera vilka bestämmelser i FL som ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild och där besluten överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning av kommunala beslut, se HFD 2019 ref. 63 och prop. 1979/80:1 del A s. 564 ff.

[674] Se JO 2005/06 s. 227.

[675] Se JO beslut den 27 november 2017, dnr 6539-2017, 4 december 2019, dnr. 6539-2017. JO den 29 april 2019, dnr 5172-2016, och den 19 juni 2019, dnr 566-2019.

Alla som är part i ett ärende ska kommuniceras

Kravet på kommunicering gäller i förhållande till den som är part i ett ärende, dvs. den som har ansökt om bistånd enligt SoL, begärt insatser enligt LSS eller av annan orsak är föremål för en utredning hos nämnden. I ärenden som rör barn kan flera personer ha ställning som part, se vidare del 8, Handläggning av ärenden. I sådana fall gäller kravet på kommunicering samtliga parter.[676]

Material som ska kommuniceras

Reglerna i 25 § FL innebär att utredningsmaterial som har betydelse för beslut i ett ärende ska kommuniceras med parten innan nämnden fattar ett beslut.

Att allt material som har betydelse för nämndens beslut, dvs. som påverkar myndighetens ställningstagande, ska kommuniceras innebär att kravet på kommunikation inte bara avser handlingar. Det kan även röra sig om exempelvis föremål. I sådana fall kan kommunikationsskyldigheten uppfyllas genom att parten ges möjlighet att personligen undersöka föremålet.[677] Muntliga[678] uppgifter som nämnden tar emot eller egna iakttagelser som nämndens tjänstemän gör ska dokumenteras och tillföras ärendet, se 27 § FL samt 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS.[679]

Skyldigheten att kommunicera gäller underlaget för beslutet och omfattar inte nämndens förslag till beslut.[680] Det finns dock inget hinder för att även nämndens bedömning och förslag till beslut kommuniceras, eftersom FL bara anger minimikrav för vad som ska kommuniceras.

Om det efter att ett ärende har kommunicerats med parten tillkommer nya uppgifter från någon annan än den som ärendet rör, och uppgifterna är av betydelse för ett ärendes utgång, ska parten även få möjlighet att ta del av dessa uppgifter och yttra sig över dem. Detta kan ha särskild betydelse i ärenden där det finns flera parter, t.ex. ärenden som rör barn.[681]

Om det vid ett nämndsammanträde – där den enskilde inte är närvarande – kommer fram nya uppgifter, från t.ex. handläggaren, måste nämnden ta ställning till om de nya uppgifterna ska kommuniceras eller inte. Om de nya uppgifterna kan ha betydelse för ärendets avgörande ska parten få möjlighet att ta del av dem och yttra sig över dem före avgörandet. I sådana fall får ärendet bordläggas. Om de nya uppgifterna däremot inte har någon avgörande betydelse behöver de inte kommuniceras.

Av 25 § tredje stycket FL framgår att underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Enligt denna bestämmelse får en handling eller annat material inte lämnas ut till den som är part ”i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs”. Sekretess hindrar dock aldrig en part i ett ärende tar del av ett beslut i ärendet, se 10 kap. 3 § OSL. I de få fall sekretessen har företräde framför den enskildes rätt till insyn ska

[676] JO 1989/90 s. 229.
[677] Prop. 2016/17:189 s. 169
[678] JO 1989/90 s. 229.
[679] JO 1992/93 s. 489.
[680] Prop. 2016/17:180 s. 158.
[681] JO 1998/99 s. 214.

det material som omfattas av sekretessen inte kommuniceras. Om något material inte ska kommuniceras med hänvisning till 10 kap. 3 § OSL, är nämnden skyldig att på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller. Det ska enligt samma bestämmelse ske i den utsträckning det behövs för att hen ska kunna ta tillvara sin rätt och om det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

När kommunikation inte behövs

Om det är uppenbart obehövligt behöver kommunicering inte ske, se 25 § första stycket FL. Kommunikation kan även avstås om ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre insats efter överklagande, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Undantaget tar sikte på att undvika onödig kommunikation. Material som helt saknar relevans för ett beslut i ett ärende omfattas således inte av kravet på kommunikation. Bestämmelsen ska tolkas snävt. Om nämnden är tveksam till om kommunikation ska ske eller inte, ska kommunicering ske.[682]

Tänkbara exempel där kommunikation av material är uppenbart obehövlig skulle kunna vara om

- beslutet inte går part emot, dvs. om den enskilde får precis vad hen har ansökt om eller begärt och det inte finns någon motpart,
- uppgiften saknar betydelse, t.ex. om en annan person har lämnat en uppgift som man redan känner till eller som inte behövs för beslutsfattandet,
- förfarandebeslut eller åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär, t.ex. beslut om anstånd, byte av handläggare, utredningsåtgärder eller hantering av bristfälliga framställningar, eller
- det är uppenbart obehövligt att kommunicera, t.ex. uppgifter som parten själv lämnat.[683]

Av 25 § FL första stycket 2 och 3 framgår att en myndighet även kan avstå från kommunikation om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller om ett väsentligt allmänt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Av förarbetena framgår att undantagsbestämmelserna även kan tillämpas på brådskande interimistiska beslut som annars riskerar att bli avsevärt svårare att genomföra eller där något allmänt eller enskilt intresse kräver att besluten meddelas omedelbart. Det ska typiskt sett handla om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna genomföras vid en senare tidpunkt, men då med påtagligt minskad eller utebliven effekt. Det går inte att hänvisa till myndighetens arbetsbörda eller resursplanering för att låta bli att kommunicera.[684]

Om alla uppgifter i utredningen har lämnats av den enskilde behöver ingen kommunicering ske innan nämnden fattar beslut i ärendet. Det kan ändå fin-

[682] Prop. 2016/17:180 s. 161.
[683] Se prop. 2016/17:180 s. 160 f.
[684] Se prop. 2016/17:180 s. 311 f.

nas skäl att vid t.ex. omfattande utredningar kommunicera utredningsmaterialet med den enskilde för att försäkra sig om att de uppgifter som han eller hon har lämnat är korrekt uppfattade.

Former för kommunikation

Det är myndigheten som bestämmer hur en underrättelse inför ett beslut ska ske, se 25 § andra stycket FL. Vilket sätt som är lämpligast beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det räcker inte med att parten får ett meddelande om sin rätt att ta del av materialet.[685] Underrättelse får även ske genom delgivning, se 25 § andra stycket FL.

När nämnden väljer form för kommunicering ska den beakta bestämmelsen om att handläggningen ska ske snabbt och enkelt utan att rättssäkerheten eftersätts, se 9 § FL. Kommunikation ska ske utan kostnad för parten. Nämnden kan också behöva beakta behovet av att kunna redovisa att kommunicering har skett. Regeringen har bedömt att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag. Det är också material som ska skickas över och det behöver inte vara i pappersform.[686] Vid digital hantering är det viktigt att tänka på att säkerheten för informationen upprätthålls. Läs mer om informationssäkerhet i del 5.

Det finns inte någon bestämmelse som närmare reglerar på vilket sätt t.ex. ett beslut ska skickas till en enskild. Det är upp till myndigheten att göra en bedömning i det enskilda fallet av hur det bör ske, t.ex. om handlingarna kan skickas med vanlig post eller om det, med hänsyn till exempel handlingarnas innehåll, är lämpligare att skicka handlingarna med rekommenderat brev.[687] Nämnden behöver ha aktuella kontaktuppgifter till parterna. Nämnden har en skyldighet att försöka ta reda på partens adress och dokumentera vilka försök som har gjorts att nå parten.[688]

Det är inget som hindrar att underrättelsen om materialet är skriftlig medan parten yttrar sig muntligt. Kommunicering kan även ske muntligt och då främst när utredningsmaterialet är begränsat eller när det bara är någon enstaka uppgift som behöver kommuniceras.

Det står parten fritt att avgöra om han eller hon vill yttra sig över materialet eller inte. Det är därför lämpligt att nämnden i samband med kommuniceringen meddelar parten att ärendet kan komma att avgöras även om parten inte hör av sig inom den utsatta tiden.[689]

Om en part har ett ombud bör kommunicering normalt ske med ombudet, om fullmakten ger denne rätt att ta del av handlingar. I ett sådant fall fullgörs alltså skyldigheten att kommunicera trots att parten inte får del av materialet själv.[690]

Det finns inget som hindrar att handlingarna också lämnas till parten eller att hen kommuniceras på annat sätt om det anses lämpligt.

---

[685] Prop. 1971:30 s. 465.
[686] Jfr prop. 2017/18:126 s. 20.
[687] Se JO 2019-06-28, dnr 5857-2018.
[688] Jfr JO 1998/99 s. 216.
[689] Prop. 1971:30 s. 468.
[690] JO 1991/92 s. 305.

Tid för yttrande

Vid kommunikation ska den enskilde inom en bestämd tid ges tillfälle att yttra sig över materialet. Om kommunicering sker skriftligt behöver parten få tillräckligt med tid för att ta del av materialet och yttra sig över det. Tidsfristen för den enskildes yttrande måste kunna variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Ärendets art, materialets omfattning och vad parten har tagit del av på annat sätt är avgörande faktorer för hur många dagar parten behöver för att kunna sätta sig in i materialet och formulera sina synpunkter.[691] Nämnden kan också behöva ta hänsyn till om det är traditionell semestertid eller en långhelg som infaller under tidsfristen.[692] I förarbeten till den ursprungliga FL anges fem dagar som en minimitid oberoende av ärendets art. JO har uttalat att om det är ett omfattande material eller om den enskilde behöver hjälp av ett ombud eller biträde kan tiden behöva vara betydligt längre.[693]

Kommunikationsskyldigheten gäller även i utredningar som följer på ett omedelbart omhändertagande enligt LVU eller LVM, för vilka särskilda tidsfrister gäller enligt 8 § LVU respektive 18 § LVM.

Det är viktigt att nämnden inte fattar beslut i ett ärende samma dag som en angiven tidsfrist löper ut. Om alla parter i ett ärende har yttrat sig före utgången av tidsfristen och det av omständigheterna framgår att de inte har för avsikt att komplettera sina yttranden eller har förklarat att de inte avser att yttra sig, finns det inget hinder för nämnden att fatta beslut före den utsatta tidpunkten.[694]

Underlåtenhet att kommunicera

Ett beslut i ett ärende som har avgjorts utan att skyldigheten att kommunicera har fullgjorts anses inte ha kommit till i laga ordning. Om ett beslut överklagas, och det kommer fram att ärendet inte har kommunicerats, kan följden bli att beslutet upphävs och att ärendet återförvisas till nämnden för ny behandling.[695] Om den enskilde inte har kunnat nås för kommunicering, t.ex. på grund av att nämnden inte har känt till den enskildes adress, har JO uttalat att det av handlingarna i akten bör framgå vilka åtgärder som vidtagits från nämndens sida för att försöka nå den enskilde.[696]

[691] Jfr t.ex. JO:s beslut den 24 september 2009, dnr 2853-2008 och JO:s beslut den 11 december 2018, dnr 5216-2017.
[692] JO:s beslut 1990-06-14, dnr 2078-1989.
[693] Se t.ex. JO:s beslut den 24 september 2009, dnr 2853-2008 och JO 2001/02 s. 167.
[694] Se JO 2001/02 s. 347.
[695] RÅ 1975 ref. 37, RÅ 1976 ref. 199 och RÅ 1992 ref. 20.
[696] JO 1998/99 s. 216.

Kommunikation vid behov av tolkning och översättning m.m.

Parter som inte behärskar svenska

Om parten inte behärskar svenska ska nämnden använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.[697]

Omfattningen av, komplexiteten i och innehållet i utredningen får i viss mån avgöra om det material som ska kommuniceras ska översättas i sin helhet eller om det räcker med en sammanfattande översättning. Ett annat alternativ är att muntligt gå igenom materialet med en tolk. Läs mer om tolk och översättning i del 8.

Parter med funktionsnedsättning avseende syn, hörsel eller tal

Om en part har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala ska nämnden använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt om det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt. [698]

Nämnden behöver överväga hur skyldigheten att kommunicera kan fullgöras på bästa sätt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Är det en person med synskada kan stilstorleken på texten i materialet vara avgörande för hans eller hennes möjlighet att ta del av det. För den som inte kan läsa alls kan muntlig kommunicering av utredningsmaterialet vara en förutsättning för hens möjlighet att ta tillvara sin rätt. Att få ta del av utredningsmaterialet är en fråga om tillgänglighet. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är tillgänglighet en allmän princip som fördjupas under en särskild rättighetsartikel, artikel 9. Mer information om hur information kan göras tillgänglig finns hos Myndigheten för delaktighet.

Barn i olika åldrar

När det gäller kommunicering av utredningsmaterial som avser ett barn omfattar skyldigheten i första hand barnets vårdnadshavare. Kommunicering ska också ske med barnet självt om det är 15 år och äldre, då det har en egen talerätt.[699] Det kan också finnas skäl att kommunicera materialet helt eller delvis med ett yngre barn. Hur kommunicering med ett barn praktiskt ska gå till måste avgöras i det enskilda fallet med hänsyn till bl.a. barnets ålder och mognad samt ärendets art.

[697] Se 13 § FL.
[698] Se 13 § FL.
[699] JO 2018-06-15, dnr 1366-2017.

Beslut som avslutar handläggningen av ärendet

När nämnden ska avsluta handläggningen av ett ärende ska det ske genom ett beslut, ett s.k. slutligt beslut. I de flesta fall innebär ett slutligt beslut att sakfrågan i ärendet avgörs, t.ex. att nämnden beslutar att bifalla eller avslå en ansökan om en insats, att ansöka om vård enligt LVM eller att avge ett yttrande.

Nämnden kan också besluta att avsluta ett ärende utan att pröva själva sakfrågan. Om ett ärende inte kan tas upp till prövning, t.ex. på grund av att ärendet har uppkommit genom en person som inte har behörighet eller befogenhet att ansöka, ska nämnden avvisa ärendet.[700]

Om en utredning har avbrutits på grund av att den enskilde inte längre vill få sin ansökan eller begäran om insats prövad av nämnden, ska det framgå av dokumentationen när nämnden har beslutat att avskriva ärendet. Det finns inga regler i SoL eller LSS som anger när ett beslut ska fattas bortsett från vad som indirekt följer av bestämmelserna i 11 kap. 2 § SoL. De reglerna innebär att en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader om det inte finns särskilda skäl att förlänga utredningen för viss tid. Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Det är av stor vikt för den enskildes situation och rättssäkerhet att handläggningen av ett ärende inte pågår hur länge som helst utan att det avgörs genom ett beslut. Möjligheten för den enskilde att överklaga ett avslagsbeslut förutsätter att den enskilde fått ett beslut. Ett beslut får alltid överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot, se 42 § FL. Om en part får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till, se 33 § FL.

JO har i olika sammanhang uttalat sig om nämndens skyldighet att fatta formella beslut i väntan på kompletterande underlag från den enskilde:

JO 2002/03 s. 218

En socialnämnd hade lämnat en muntlig upplysning till en person som ansökt om bistånd till en naprapatbehandling. Upplysningen gällde att personen kunde påbörja behandlingen och mot uppvisande av kvitto få ersättning från nämnden. Nämnden ansåg att upplysningen skulle betraktas som ett förhandsbesked och att ärendet inte uppkommit hos nämnden innan den enskilde lämnat in kvitto avseende behandlingen. JO har riktat kritik mot nämnden för detta förfarande och uttalat att genom begäran om bistånd har ett ärende inletts som borde ha föranlett ett formellt beslut oavsett om den enskilde kunde uppvisa kvitto eller inte. Då den enskilde har gjort en framställan om bistånd ska ett formellt beslut fattas även om beslutets materiella innehåll givetvis kan vara beroende av om ansökan kompletterats i ett visst hänseende.

[700] Strömberg, Lundell (2018) s. 128.

JO 1992/93 s. 310
JO har uttalat att en socialnämnd inte kan grunda ett beslut om att skjuta upp ett biståndsärende på ett besked från Försäkringskassan som inte är slutligt och säkert. Det aktuella ärendet handlade om bistånd till psykoterapi. Då förvaltningen fick besked om att den sökande skulle komma att få retroaktiv sjukpenning och således kunde betala sin psykoterapi själv drogs ärendet tillbaka. Ärendet togs inte upp på nytt förrän fem månader senare. Det förhållandet att nämnden trodde att den enskilde skulle få ett betydande belopp från Försäkringskassan borde enligt JO inte ha lett till att beslut inte meddelades så snart som möjligt.

Dokumentation av beslut

Kravet att det för varje beslut ska finnas en handling i vilken dokumentationen sker, innebär inte att socialnämnden måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Kravet kan tillgodoses genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form. I kravet på dokumentation ligger att den ska ske på ett sätt som är bestående för framtiden.[701] Att handlingen ska visa vad beslutet innehåller innebär att beslutets innebörd ska framgå av dokumentationen. I förarbetena till bestämmelsen om dokumentation av beslut i FL anges att kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsfattande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna som ska dokumenteras alltid måste anges. När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen. På samma sätt bör man enligt förarbetena se på automatiserade beslut.[702]

Av dokumentationen ska det framgå vem som har fattat ett beslut. JO har uttalat att en part har ett berättigat intresse att få veta vem som har beslutat i hans eller hennes ärende. Den ansvarige beslutsfattaren får inte heller vara anonym. Att en beslutsfattare inte får vara anonym innebär också att någon annan inte får anges i den verkliga beslutsfattarens ställe. I det aktuella ärendet hade ordföranden i nämnden, för att skydda personalen, vid ett flertal tillfällen angett ordföranden i nämnden som beslutsfattare i beslut om bistånd, trots att hen inte har fattat de aktuella besluten.[703]

[701] Prop. 2016/17:180 s. 320.
[702] Prop. 2016/17:180 s. 185.
[703] JO dnr 8000-2016.

Vad ska dokumenteras?

Dokumentation av ett skriftligt beslut

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

(31 § FL)

Dokumentationen av ett skriftligt beslut ska, utöver de uppgifter som anges i 31 § förvaltningslagen (2017:900), även innehålla uppgifter om vilket lagrum och vilka skäl som ligger till grund för beslutet samt uppgift om beslutsfattarens befattning eller titel.
(5 kap. 14 § SOSFS 2014:5)

Dokumentation av ett muntligt beslut

Dokumentationen av ett muntligt beslut ska innehålla uppgifter om

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem (namn samt befattning eller titel) eller vilka (vilken nämnd) som har fattat beslutet,
4. vilket lagrum som ligger till grund för beslutet, och
5. vilka skäl som ligger till grund för beslutet.

(5 kap. 14 § SOSFS 2014:5

Rättelse eller ändring av beslut

Om ett beslut har rättats enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900) eller ändrats enligt 37 eller 38 §§ samma lag, ska rättelsen eller ändringen dokumenteras med uppgift om vem som har gjort den och när.

Underrättelse om innehållet i beslut och om hur ett beslut överklagas

I propositionen till FL görs en del förtydliganden som rör underrättelser i handläggningen. När nämnden meddelar ett beslut i ett ärende ska den som är part så snart som möjligt underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Kravet på underrättelse gäller i alla ärenden och alla beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövligt.[704] Utrymmet för undantag är snävt. En underrättelse får bara underlåtas om det framstår som självklart för var och

[704] Se prop. 2016/17:180 s. 324.

en att en underrättelse inte har någon som helst funktion att fylla.[705] Underrättelsen ska ske på nämndens eget initiativ, dvs. oberoende av om den enskilde begär det eller inte. Att underrättelsen ska ske så snart det är möjligt följer av det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § FL. Det är naturligtvis särskilt angeläget att parten får del av underrättelsen om beslutet så snart som möjligt om det är fråga om ett beslut som är direkt verkställbart eller om överklagandetiden börjar löpa från dagen för beslutet.[706]

Det är viktigt att nämnden är observant på att det kan finnas flera parter i ärendet, vilket främst är aktuellt om beslutet rör barn.[707] Om det finns mer än en part ska var och en få en individuell underrättelse om beslutet. En underrättelse enligt 33 § FL ska lämnas utan kostnad för parten.[708]

Att parten ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet innebär normalt att hela beslutet skickas till parten i ärendet. Det är inte tillräckligt att underrätta parten i sammandrag om innebörden av beslutet.[709]

Nämnden bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse bör som huvudregel lämnas i skriftlig form. När en underrättelse lämnas muntligt kan det nämligen lätt uppkomma svårigheter att uppfylla kravet att beslutet i dess helhet ska komma till partens kännedom. En muntlig underrättelse bör därför lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och besluten är enkla att motivera och förstå.[710] En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.[711]

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även 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.[712] Bestämmelsen syftar till att säkerställa att parten får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och överklaga beslutet. En underrättelse om hur man överklagar ska lämnas även i situationer när det för nämnden framstår som osäkert om beslutet får överklagas av parten. Detta beror på att det är överinstansen som exklusivt prövar frågan om överklagbarhet. Varje tvekan i frågan bör leda till att information om hur man överklagar lämnas.

Om parten har rätt att överklaga beslutet och det finns avvikande meningar till beslutet som har antecknats enligt 30 § FL eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning, ska nämnden samtidigt som den lämnar underrättelse om hur överklagar man upplysa parten om de avvikande meningarna. Skyldigheten att lämna upplysningar om en reservation som antecknats gäller alltså bara i de fall parten har rätt att överklaga beslutet. Detta hindrar dock inte nämnden att även i andra fall lämnar sådana upplysningar.[713]

Om någon som inte är part begär att få del av ett beslut som hen har rätt

[705] Se prop. 2016/17:180 s. 206, jfr även JO 1998/99 s. 216.
[706] Prop. 2016/17:180 s. 206-207.
[707] Se JO 2004/05 s. 202.
[708] Jfr JO 1998/99 s. 480.
[709] Prop. 2016/17:180 s. 323.
[710] Prop. 2016/17:180 s. 208.
[711] Se 33 § tredje stycket FL.
[712] 33 § andra stycket FL.
[713] Prop. 2016/17:180 s. 324.

att överklaga, ska även hen underrättas om innehållet i beslutet och hur ett överklagande går till.[714] Myndigheten är då endast skyldig att underrätta någon i de fall den enskilde gett sig till känna och begärt att få ta del av beslutet.[715]

[714] Se 34 § FL.
[715] Se prop. 2016/17:180 s. 206.

Vad ska dokumenteras?

Om nämnden har underrättat den enskilde muntligt om innehållet i ett beslut eller om hur ett beslut som går honom eller henne emot kan överklagas, ska uppgifter om när och på vilket sätt den enskilde har underrättats framgå av dokumentationen.
En bestämmelse om att en underrättelse alltid ska göras skriftligt om parten begär det finns i 33 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).
(5 kap. 16 § SOSFS 2014:5)

Av dokumentationen ska det framgå om

1. ett beslut har överklagats,
2. nämnden har ändrat beslutet enligt 38 § förvaltningslagen (2017:900), och
3. nämnden har skickat ett överklagande vidare till förvaltningsdomstol.

Av dokumentationen ska det också framgå när en förvaltningsdomstol har avgjort målet och när avgörandet har vunnit laga kraft.
(5 kap. 17 § SOSFS 2014:5)

Om nämnden helt eller delvis har återkallat ett beslut om insats enligt SoL eller LSS, ska det av dokumentationen framgå

1. när beslutet om insats har återkallats helt eller delvis,
2. vilka skäl som ligger till grund för beslutet om återkallelse, och
3. namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet om återkallelse.

(5 kap. 18 § SOSFS 2014:5)

Beslut som gäller insatser enligt SoL eller LSS

Dokumentationen av ett beslut som gäller en insats enligt SoL eller en insats enligt LSS ska, utöver vad som anges i 14 §, även innehålla uppgifter om

1. vad den enskildes ansökan eller begäran avser,
2. vilka insatser som har beviljats respektive avslagits helt eller delvis, och
3. huruvida beslutet är tidsbegränsat eller förenat med något annat
4. förbehåll.

(5 kap. 15 § SOSFS 2014:5)

Uppdrag till den som ska genomföra insatsen (utföraren)

Den enskildes önskemål om utförare

I vissa kommuner finns det idag ett stort utbud av enskilda verksamheter som åtar sig att genomföra beslutade insatser. Det gäller särskilt inom äldreomsorgen där enskilda som beviljats hemtjänst har möjlighet att vända sig till olika företag. Inom individ- och familjeomsorgen har den enskilde i allmänhet mer begränsade möjligheter att välja fritt mellan olika utförare.

Oberoende av vilken insats det är fråga om ska den beslutande nämnden tillämpa bestämmelserna om den enskildes rätt till självbestämmande och integritet i SoL och LSS. Det innebär att frågan om vem som ska utföra insatsen är en fråga som ska avgöras med hänsyn tagen till den enskildes önskemål.

Vad ska dokumenteras?

Av dokumentationen ska det framgå vilka önskemål om utförare som den enskilde har fört fram. Det ska också framgå vilken utförare som ska genomföra insatsen.

Allmänna råd

Av dokumentationen bör det också framgå om och i så fall vilka åtgärder som i det enskilda fallet har vidtagits av nämnden för att hitta en utförare som svarar mot den enskildes behov och önskemål.
(5 kap. 19 § SOSFS 2014:5)

Uppdrag och andra uppgifter till utföraren

Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet, se 1 kap. 1 § tredje stycket SoL, 6 § LSS. Vidare gäller att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne, se 3 kap. 5 § SoL. I 6 § LSS anges att den enskilde i största möjliga utsträckning ska ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Hur ett uppdrag ska utformas inom givna ekonomiska och andra ramar är därför en fråga som är viktig att ta upp med den enskilde. Ett sådant förhållningssätt bidrar sannolikt till att skapa förtroende för nämndens verksamhet och valet av utförare i det enskilda fallet.

När det är klarlagt av vem och i vissa fall var insatsen ska genomföras behöver handläggaren eller någon annan representant för den beslutande nämnden svara för att uppgifter lämnas till den eller de som ska genomföra insatsen. Vilka uppgifter som kan lämnas till utföraren måste handläggaren ta

ställning till i det enskilda fallet med utgångspunkt från bestämmelserna i OSL. Vid handläggarens bedömning av vilka uppgifter som kan lämnas till den som ska genomföra insatsen kan ledning hämtas i följande:

- Finns det någon författning (lag eller förordning) som anger att vissa uppgifter ska lämnas till utföraren (10 kap. 28 § OSL)?
- Kan uppgifterna lämnas med stöd av den enskildes samtycke enligt 12 kap. 2 § första stycket OSL?
- Kan uppgifterna lämnas efter menprövning enligt 26 kap. 1 § OSL?
- Kan uppgifterna lämnas med stöd av 10 kap. 2 § OSL?

Med stöd av lag eller förordning

Om socialnämnden ansöker om inskrivning i ett hem för vård eller boende eller i ett stödboende ska nämnden foga sin utredning i ärendet till ansökan. Det framgår av 3 kap. 12 § SoF. Om det finns ett beslut om omhändertagande eller om vård enligt LVU eller LVM ska en kopia eller annan underrättelse om det verkställbara beslutet fogas till ansökan (3 kap. 13 § SoF).

Genom samtycke från den enskilde

Enligt huvudregeln i OSL gäller inte sekretess i förhållande till den enskilde själv. Det innebär att den enskilde kan samtycka till att sekretessen helt eller delvis efterges, se 12 kap. 2 § första stycket OSL. Samtycket kan vara muntligt eller skriftligt.

Uppgifter om tredje person omfattas dock av sekretesskydd oberoende av den enskildes samtycke.

JO 1990/91 s. 366

JO har uttalat att ett samtycke från den enskilde till att efterge sekretess enligt 14 kap. 4 § SekrL (nu 12 kap. 2 § första stycket OSL) inte behöver vara uttryckligt. Det behöver inte heller vara skriftligt. JO anser dock att man inom socialtjänsten bör införskaffa uttryckligt och skriftligt samtycke då man anser att samtycke krävs eftersom det kan bli fråga om att lämna ut uppgifter av mer känslig natur. Samtycket kan formuleras av en tjänsteman på socialförvaltningen, men det bör undertecknas av den enskilde själv. Vid utformningen av ett skriftligt samtycke bör man vara noggrann så att samtycket inte blir mer omfattande än vad den enskilde avsett. Medgivandet bör riktas till myndigheten som sådan och inte till en enskild tjänsteman.

Ett samtycke kan vara mer eller mindre omfattande. Det kan avse vissa uppgifter eller undanta vissa uppgifter. Om det gäller information till enskilda personer kan den enskilde kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som begränsar mottagarens rätt att utnyttja uppgifterna (12 kap. 2 § andra stycket OSL).

Med stöd av samtycke från den enskilde kan därmed sekretesskyddade uppgifter lämnas från den beslutande nämnden till den som ska genomföra insatsen. I fråga om insatser som ges med stöd av SoL eller LSS är det i de flesta fall troligen inte något problem att få ett sådant samtycke från den enskilde, om han eller hon informeras om att uppgifterna behöver lämnas för

att han eller hon ska kunna få den beviljade insatsen utförd på ett ändamålsenligt och säkert sätt. Läs mer nedan under rubriken Med stöd av 10 kap. 2 § OSL.

Efter menprövning enligt 26 kap. 1 § OSL

Handläggaren kan efter att ha gjort en menprövning enligt 26 kap. 1 § OSL lämna uppgifter till den som ska genomföra insatsen om prövningen leder fram till att uppgifter kan lämnas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men (s.k. omvänt skaderekvisit). Det ställer krav på att handläggaren måste vara övertygad om att den enskilde inte upplever det som ett men, se även del 6.

Med stöd av 10 kap. 2 § OSL

Enligt 10 kap. 2 § OSL utgör sekretess inte hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Paragrafen är tillämplig där någon av de övriga undantagsreglerna inte gäller. Enligt uttalanden i förarbeten ska bestämmelsen tillämpas restriktivt och med stor försiktighet. Bestämmelsen får inte användas som stöd för att höja myndighetens effektivitet eller för att hjälpa andra myndigheter i deras verksamhet.

Vad ska dokumenteras?

Nämndens uppdrag till en utförare ska dokumenteras och innehålla uppgifter om den enskildes namn, personnummer och andra kontaktuppgifter samt uppgifter som anges i 4 kap. 4 § andra stycket och 4 kap. 5 §.

Dokumentationen av nämndens uppdrag ska också innehålla uppgifter om

1. vilken bedömning som nämnden har gjort av den enskildes behov,
2. vad som ingår i uppdraget,
3. vilket eller vilka mål som gäller för insatsen,
4. former för uppföljning i det enskilda fallet,
5. vilken information som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS ska återföras till nämnden i samband med att insatsen avslutas, och
6. namn och kontaktuppgifter till ansvarig handläggare hos nämnden.

Av dokumentationen ska det framgå när uppdraget, efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, har lämnats till utföraren.
(5 kap. 22 § SOSFS 2014:5)

Syftet med 5 kap. 22 § SOSFS 2014:5

Syftet med bestämmelsen är att det ska bli så tydligt som möjligt vad utföraren ska göra och varför. Överföring av information från den beslutande nämnden till den som ska utföra uppdraget innebär också att den enskilde inte behöver upprepa information som hen redan tidigare har lämnat.

Även om det är någon annan än den beslutande nämnden som svarar för genomförandet av en insats har den beslutande nämnden fortfarande ansvar för att den enskilde får den beviljade insatsen och att insatsen är av god kvalitet.[716] Den beslutande nämnden behöver alltså följa upp insatsen vilket talar för att nämndens former för uppföljning i det enskilda fallet framgår av uppdraget. Det kan handla om hur ofta uppföljning ska ske och på vilket sätt. Nämnden kan utöver detta också behöva vidta andra uppföljningsåtgärder, t.ex. följa upp utförarens verksamhet med utgångspunkt från avtal som slutits i samband med upphandling.

Syftet med den femte punkten är bl.a. att överväga vilken information som behöver återföras för att nämnden ska kunna kvalitetsutveckla socialtjänsten. I samband med att insatsen avslutas kan det vara lämpligt att lämna över information från utföraren till nämnden om när insatsen har avslutats och varför. Vidare kan utförarens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts vara information som kan vara lämplig att lämna över. Här avses inte frågan om personaktens överlämnade i samband med att gallringsfristen inträder.

[716] Prop. 2005/06:115 s. 118, prop. 2007/08:43 s. 13, prop. 2009/10:131 s. 27 och 34 och prop. 2012/13:10 s. 93.

Verkställa beslut

Beslut gäller omedelbart

Beslut som gäller insatser enligt SoL eller LSS gäller omedelbart.[717] Detsamma gäller beslut enligt LVU och LVM som inte ska fattas av förvaltningsdomstol utan av socialnämnden. Om den enskilde är missnöjd med nämndens beslut kan hen överklaga beslutet till förvaltningsdomstol.

För ytterligare vägledning i frågor som gäller verkställighet och ändrad verkställighet av beslut hänvisas till del 4 Juridiska ramar för beslut i enskilda ärenden. Här redovisas dels vad som ska dokumenteras i anslutning till att ett beslut verkställs, dels vad som ska dokumenteras om ett beslut överklagas.

Vad ska dokumenteras?

Av dokumentationen ska det framgå när ett beslut av nämnden eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol har verkställts.
(5 kap. 20 § SOSFS 2014:5)

Beslut som överklagas
Av dokumentationen ska det framgå om

1. ett beslut har överklagats,
2. nämnden har ändrat beslutet enligt 38 § förvaltningslagen (2017:900), och
3. nämnden har skickat ett överklagande vidare till förvaltningsdomstol.

Av dokumentationen ska det också framgå när en förvaltningsdomstol har avgjort målet och när avgörandet har vunnit laga kraft.
(5 kap. 17 § SOSFS 2014:5)

Nämnden bör upprätta genomförandeplan i vissa fall

När beslutet har verkställts övergår handläggningen av ärendet till en insats som i många fall ska genomföras av någon annan än den beslutande nämnden. Vad som ska dokumenteras i anslutning till olika arbetsmoment hos den som genomför insatsen behandlas närmare i del 10. Där redovisas bl.a. utförarens ansvar för att upprätta en genomförandeplan som beskriver hur insatsen ska genomföras. I vissa fall är det lämpligare att ansvaret för att upprätta en sådan plan ligger hos den beslutande nämnden i stället för hos utföraren. Vid

[717] 16 kap. 3 § SoL, 27 § LSS.

beslut om insatser i form av kontaktperson, kontaktfamilj eller särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL samt vid beslut om insats enligt 9 § 4 LSS i form av kontaktperson bör uppgifter om hur insatsen ska genomföras dokumenteras i en genomförandeplan som upprättas av nämnden i samråd med den enskilde och uppdragstagaren. Detsamma bör gälla när en beslutad insats enligt SoL eller LSS ska genomföras av en uppdragstagare som förordnas av nämnden, t.ex. en ledsagare eller en anhörigvårdare. Det framgår av allmänna råd som återfinns i 5 kap. efter 22 §.

Vilka uppgifter som bör dokumenteras i en genomförandeplan framgår närmare av de allmänna råden om att planera insatsens genomförande och dokumentera enligt 11 kap. 5 § SoL eller 21 a § LSS som återfinns i 6 kap. efter 2 §. Även om de riktar sig till verksamheter som genomför beslutade insatser (utförare) bör de även kunna användas som vägledning i arbetet med att upprätta genomförandeplaner hos den beslutande nämnden.

För genomförandeplaner som gäller barn och unga som får vård utanför det egna hemmet finns särskilda bestämmelser om innehållet i 11 kap. 3 § andra och tredje stycket SoL och 5 kap. 1 a § andra stycket SoF.

Polishandräckning vid verkställighet av beslut

Socialnämnden har i vissa fall möjlighet att begära handräckning av Polismyndigheten för att genomföra beslut enligt LVU och LVM. JO har uttalat att nämnden ansvarar för den unge även när handräckning begärts och har kvar det övergripande ansvaret för att åtgärderna genomförs på ett lämpligt sätt. Socialtjänsten bör därför enligt JO normalt medverka vid t.ex. polishämtningen.[718]

Handräckning av Polismyndigheten i samband med åtgärder enligt LVU

I 43 § andra stycket LVU anges under vilka förutsättningar handräckning får begäras av Polismyndigheten och Kriminalvården. En handräckningsbegäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) respektive 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver användas.

De situationer när Polismyndigheten på begäran av socialnämnden ska lämna biträde, är

1. för att genomföra läkarundersökning enligt 32 § LVU, och
2. för att genomföra beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Socialnämnden kan även begära handräckning i andra fall där det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis röra sig om situationer där det finns en överhängande risk för att den unge skadar sig själv så att man inte kan av-

[718] Se JO 1999/00 s. 270, jfr också JO 1989/90 s. 248.

vakta med att verkställigheten löses på annat sätt. Det är den begärande myndigheten, dvs. socialnämnden, som ska pröva om det finns förutsättningar för att begära hjälp. Begäran om hjälp kan t.ex. göras om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att befara att den unge eller dennes vårdnadshavare kommer att sätta sig till motvärn eller om den unge har uttalat hot i samband med tidigare ingripanden.[719]

Polisen och Kriminalvården har befogenhet att ytterst använda våld för att genomföra sina uppgifter, en rätt som socialnämndens företrädare inte har. Om det inte finns behov av vålds- eller tvångsanvändning vid transporten ska i princip den myndighet som den unge är placerad av själv utföra transporten.[720]

Statens Institutionsstyrelse, SiS, kan begära handräckning av Kriminalvården för att efterforska och återhämta eller förflytta någon som är intagen på ett särskilt ungdomshem. Läs mer angående polishandräckning i LVU – handbok för socialtjänsten.

Handräckning av Polismyndigheten i samband med åtgärder enligt LVM

I 45 § LVM anges i vilka situationer socialnämnden kan begära handräckning av Polismyndigheten. I likhet med vad gäller för en handräckningsbegäran enligt LVU, får socialnämnden bara begära handräckning enligt LVM om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen respektive 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen behöver användas.

Polismyndigheten, eller Kriminalvården om det gäller transport av någon som är frihetsberövad, ska enligt 45 § 1 och 2 LVM lämna hjälp för att

1. på begäran av socialnämnden eller rätten föra en missbrukare till en beslutad läkarundersökning, eller
2. på begäran av socialnämnden föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem eller sjukhus.

Handräckning kan även ske på begäran av verksamhetschefen i fall som avses i 24 § tredje stycket LVM för att föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt LVM till ett LVM-hem, samt på begäran av Statens institutionsstyrelse efterforska, hämta eller förflytta någon som ska tas in i hemmet eller som vårdas där med stöd av LVM.

Om det inte finns behov av vålds- eller tvångsanvändning vid transporten ska den myndighet där personen är placerad själv utföra transporten. Det är den begärande myndigheten som har att pröva om förutsättningar föreligger att begära hjälp.

Socialnämnden kan även begära handräckning i andra fall där det finns synnerliga skäl, vilket kan vara fallet i situationer där det finns en överhängande risk för att den enskilde skadar sig själv så att man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.

[719] Prop. 2016/17:57 s. 75 och 77.
[720] Se 43 § andra stycket LVU och prop. 2016/17:57 s. 74.

Vad ska dokumenteras?

Att begära polishandräckning är exempel på en åtgärd som ska dokumenteras i journalen enligt vad som framgår av bestämmelserna i 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

Följa upp insatser

Allmänna utgångspunkter

Även om det är någon annan än den beslutande nämnden som svarar för genomförandet av en insats har den beslutande nämnden fortfarande ansvar för att den enskilde får den beviljade insatsen och att insatsen är av god kvalitet.[721] Följande citat är hämtat ur motiven till de bestämmelser som reglerar nämndens skyldighet att rapportera ej verkställda beslut enligt 4 kap. 1 § SoL (se 16 kap. 6 f § SoL):

Regeringen vill i detta sammanhang understryka att det alltid är den beslutande nämnden som har ansvaret för att den enskilde verkligen får det bistånd som har beviljats, oavsett vem – den beslutande nämnden själv, en annan nämnd eller en enskild verksamhet – som verkställer det beslutade biståndet. Med detta ansvar följer självklart en skyldighet att dokumentera att beslutet har verkställts samt att följa upp det beviljade biståndet.[722]

Samma uttalande görs också i propositionen med förslag till bestämmelser om rapporteringsskyldighet ifråga om ej verkställda beslut enligt LSS.[723]

I allmänhet ska också en kommunal nämnd se till att verksamheten bl.a. bedrivs i enlighet med de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det gäller också när angelägenheten har lämnats över till någon annan.[724] När kommunen som huvudman för socialtjänsten sluter ett avtal och låter någon annan utföra kommunens uppgifter förblir verksamheten en kommunal angelägenhet. Kommunen bär fortsättningsvis huvudansvaret och har det yttersta ansvaret för verksamheten.[725]

I SoL och LVU finns dessutom några bestämmelser som uttryckligen gäller socialnämndens skyldighet att följa upp vissa beslut, se nedan. När det gäller insatser enligt LSS finns också en uppföljningsskyldighet kopplad till nämndens skyldighet att upprätta en individuell plan, se nedan.

Det är inte reglerat hur ett beslut ska följas upp utan det får nämnden avgöra med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och utifrån hur nämnden har valt att arbeta med uppföljning.[726]

Standardiserade bedömningsmetoder fyller i detta sammanhang en viktig roll eftersom de skapar förutsättningar för individbaserad systematisk uppföljning och underlättar möjligheten att sammanställa resultat av olika insatser.

[721] Prop. 2005/06:115 s. 118, prop. 2007/08:43 s. 13, prop. 2008/09:160 s. 95 och prop. 2009/10:131 s. 27 och 34.
[722] Prop. 2005/06:115 s. 118.
[723] Prop. 2007/08:43 s.13.
[724] Se 6 kap. 6 § KL
[725] Prop. 2008/09:160 s. 95.
[726] Exempel på hur beslut kan följas upp inom äldre- och funktionshinderområdet finns beskrivet i Socialstyrelsens vägledning om IBIC.

Vad ska dokumenteras?

Åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma ska gälla åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde.
Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har fört fram några klagomål till nämnden på handläggningen av ett ärende eller på genomförandet av en insats och i så fall vilka åtgärder som har vidtagits av nämnden.
(5 kap. 23 § SOSFS 2014:5)

Allmänna råd
Av dokumentationen bör det framgå

- när och på vilket sätt insatsen har följts upp,
- hur den enskilde uppfattar insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,
- om nämnden har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i uppföljningen och i så fall vilken eller vilka,
- vilken bedömning nämnden har gjort av om insatsen har genomförts enligt nämndens beslut och gällande författningar,
- vilken bedömning nämnden har gjort av den enskildes situation, och
- om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen.

Insatser för barn och unga i vissa fall

Barn och unga som är placerade för vård utanför hemmet

Socialnämnden ska noga följa vården av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende. Det framgår av bestämmelserna i 6 kap. 7 b § första stycket SoL. Hur detta ska gå till regleras närmare i andra stycket samma bestämmelse. Det finns också allmänna råd (SOSFS 2012:11) om tillämpningen av den här bestämmelsen i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende.

Socialnämnden är också skyldig att minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas, se 6 kap. 8 § SoL. För barn och unga som placeras för vård utanför det egna hemmet med stöd av LVU finns motsvarande bestämmelser i 13 § LVU.

Ett beslut om upphörande av LVU-vård ska föregås av en utredning

HFD har i en dom slagit fast att socialnämnden har ett långtgående ansvar för den utredning som ska ligga till grund för ett beslut i ett ärende om upphörande av LVU-vård. Prövningen ska avse frågan om de omständigheter som nödvändiggjort vården alltjämt består.[727]

Socialnämndens ansvar efter avslutad placering

I 5 kap. 1 § SoL finns bestämmelser om socialnämndens ansvar för barn och unga som har varit placerade utanför det egna hemmet. Där framgår att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört. Begreppet hem för vård eller boende inbegriper i detta fall även s.k. § 12-hem.[728]

Socialnämnden får dessutom besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller i ett HVB har upphört. Det framgår av 11 kap. 4 b § SoL. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att en sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.

Läs mer

- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640
- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642

Barns situation efter avslutad utredning utan beslut om insats

Socialnämnden får besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan beslut om insats. Det framgår av 11 kap. 4 a § SoL. En sådan uppföljning får enligt andra stycket samma bestämmelse ske om barnet, utan att förhållanden som avses i LVU föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas. I ett beslut hos JO uppmärksammas betydelsen av att insatser erbjuds innan uppföljning beslutas enligt bestämmelsen.[729]

Vid uppföljning som sker med stöd av 11 kap. 4 a eller b §§ SoL får nämnden ta de kontakter som anges i 11 kap. 2 § första stycket SoL. Nämnden får också samtala med barnet i enlighet med 11 kap. 10 § tredje stycket, dvs. utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Det framgår av bestämmelserna i 11 kap. 4 c § SoL. Där framgår också att uppföljningen ska avslutas senast två månader från det att utredningen som

[727] Se HFD 2014 ref. 50.
[728] Prop. 2006/07:129 s. 51.
[729] JO dnr 167-2018.

gäller ett barns behov av stöd och skydd avslutats eller placeringen har upphört eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § första stycket SoL.

Läs mer

- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.

Vad ska dokumenteras?

Vad som ska dokumenteras i samband med uppföljning av ett barns situation enligt 11 kap. 4 a eller b §§ SoL regleras i 5 kap. 21 § SOSFS 2014:5 som har följande lydelse:

Om nämnden har beslutat att följa upp ett barns situation enligt 11 kap. 4 a § eller 4 b § SoL, ska det av dokumentationen framgå

1. vilka skäl som ligger till grund för beslutet,
2. när uppföljningen har påbörjats, och
3. när uppföljningen har avslutats samt av vilken anledning.

Dokumentationen ska också innehålla uppgifter om nämndens samtal med barnet och med andra personer som har kontaktats av nämnden under uppföljningstiden.

Uppföljning av insatser för personer med missbruksproblem

När det gäller personer med missbruksproblem ska socialnämnden aktivt sörja för att den enskilde får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs, se 5 kap. 9 § SoL. Denna bestämmelse förutsätter att ansvarig handläggare håller sig informerad om hur situationen utvecklas för den enskilde under pågående insats.

I LVM finns också bestämmelser som innebär att nämnden har ett övergripande ansvar för vård som ges på SiS-institutioner trots att ansvaret för vård och behandling ligger hos SiS. Enligt 27 § första stycket LVM ska SiS, så snart det kan ske med hänsyn till den planerade vården, besluta att den intagne ska beredas tillfälle att vistas utanför LVM-hemmet för vård i annan form. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att det är socialnämnden som ska se till att sådan vård anordnas. Vidare gäller att socialnämnden aktivt ska verka för att den enskilde efter vårdtiden får bostad och arbete eller utbildning samt se till att han eller hon får personligt stöd eller behandling för att varaktigt komma ifrån sitt missbruk, se 30 § LVM.

Följa upp individuell plan enligt LSS

I LSS finns inga bestämmelser som anger hur ofta nämnden ska följa upp ett beslut om insatser enligt 9 § LSS. Den enda bestämmelsen där någon tidsram anges är 10 §, som gäller nämndens skyldighet att erbjuda en individuell plan respektive den enskildes möjlighet att begära att en individuell plan upprättas. En sådan plan ska fortlöpande och minst en gång om året omprövas.

Att den beslutande nämnden har ett ansvar för uppföljning betyder att den personakt som har upprättats under handläggningen av ärendet behöver hållas öppen för dokumentation under genomförandet och uppföljningen av insatsen.

Klagomål och synpunkter

Den som bedriver verksamhet ska ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet som en del i sitt systematiska förbättringsarbete. Det framgår av 5 kap. 3 § SOSFS 2011:9. Klagomål och synpunkter kan t.ex. framföras av den enskilde och deras närstående men också av myndigheter, föreningar, andra organisationer och intressenter.

Om klagomål som av nämnden uppfattas som ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande hos nämnden, är nämnden dessutom skyldig att iaktta bestämmelserna om rapportering och anmälan enligt lex Sarah.

Klagomål från den enskilde ska dokumenteras enligt 5 kap. 23 § andra stycket och 6 kap. 4 § andra stycket SOSFS 2014:5. För andra klagomål gäller att de ska dokumenteras i den enskildes journal enligt generella regler, det vill säga om de är av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats, se 4 kap. 9 § tredje stycket 3 SOSFS 2014:5.

Läs mer

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Artikelnummer 2012-6-53.
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:5) om lex Sarah.
- Lex Sarah. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah. Artikelnummer 2013-4-9.

Om behoven hos den enskilde förändras

Om den enskilde anser att hen inte längre får sina behov tillgodosedda genom en beslutad insats kan det bli aktuellt att utöka insatsen eller att överväga andra lämpliga insatser. Om den enskilde då ansöker om nya eller utökade insatser ska nämnden öppna ett ärende som ska avgöras genom ett nytt beslut. Läs mer om hantering av ansökningar under rubriken Aktualisering av ärenden.

Om den enskilde avsäger sig något som omfattas av ett hemtjänstbeslut, t.ex. inköp, dusch- eller kvällshjälp, så behöver nämnden justera sitt uppdrag till utföraren så att det tydligt framgår vad som från och med denna tidpunkt ingår uppdraget.[730]

Om nämnden finner att den enskildes behov av stöd och hjälp kan tillgodoses genom mindre omfattande insatser och därför vill ändra beslutet i motsatt riktning är förutsättningarna för detta mer komplicerade. I vilka situationer ett gynnande beslut kan ändras till nackdel för den enskilde behandlas i del 4, Juridiska ramar för beslut i enskilda ärenden. Vad som ska dokumenteras om ett beslut om insats enligt SoL eller LSS återkallas framgår av 5 kap. 18 § SOSFS 2014:5.

Vad ska dokumenteras?

Om behoven hos den enskilde förändras på ett sätt som gör att nämnden bedömer att den beslutade insatsen inte längre svarar mot den enskildes behov, ska detta dokumenteras. Av dokumentationen ska det också framgå vilka åtgärder som har vidtagits av nämnden för att anpassa insatsen till den enskildes behov.
(5 kap. 24 § SOSFS 2014:5)

Dokumentationen vid avslut av insatser

För att kunna tillhandahålla insatser som bygger på bästa tillgängliga kunskap är det viktigt att ta tillvara kunskap om och erfarenheter av genomförda insatser ur olika perspektiv. Det kan handla om den enskildes egen uppfattning om insatsens värde och uppnådda resultat, om utförarens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen för insatsen har uppnåtts och om att fastställa kostnaderna för insatsen. Att ta tillvara sådan kunskap kan underlättas i verksamheter som använder systematiska bedömningsinstrument för återkommande mätningar över tid.

Hur uppgifter bör sammanställas på grupp- och verksamhetsnivå för att kunna användas som underlag för en evidensbaserad praktik och nytta för nämndens verksamhet är en fråga som nämnden själv behöver ta ställning till.

Vad ska dokumenteras?

Av dokumentationen ska det framgå när och av vilka skäl insatsen har avslutats.
(5 kap. 25 § SOSFS 2014:5)

Allmänna råd
Nämndens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts bör sammanfattas i en slutanteckning som tillförs personakten.

[730] Se 5 kap. 22 § andra stycket 2 SOSFS 2014:5.

Del 10 Arbetsprocessen steg för steg hos den som genomför insatsen

Allmänna utgångspunkter

Innehållet i denna del av handboken har disponerats med utgångspunkt från arbetsprocessen hos kommunala myndigheter och enskilda verksamheter som genomför beslutade insatser och som i SOSFS 2014:5 kallas för utförare. Arbetsprocessen börjar med att utföraren tar emot ett uppdrag och slutar med att insatsen avslutas hos utföraren.

När det gäller genomförande av insatser innehåller SOSFS 2014:5 dels bestämmelser som är gemensamma för samtliga verksamheter (1-4 kap.), dels bestämmelser som antingen gäller kommunalt och enskilt bedrivna verksamheter (6 kap.) eller SiS (7 kap.). De särskilda bestämmelser som gäller för SiS kommenteras inte i denna handbok eftersom SiS förutsätts utarbeta egna riktlinjer med utgångspunkt från innehållet i 7 kap.

Vad som gäller för samtliga verksamheter enligt bestämmelserna i 1-4 kap. SOSFS 2014:5 redovisas i Del 5. I denna del av handboken ligger tyngdpunkten i stället på vad som ska eller bör dokumenteras i anslutning till olika arbetsmoment under genomförandeprocessen.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2014:5 gäller endast verksamheter som omfattas av bestämmelserna om dokumentationsskyldighet i SoL och LSS. Inledningsvis redovisas därför vilka verksamheter som är skyldiga att dokumentera genomförandet av insatser enligt SoL och LSS.

Skyldigheten att dokumentera genomförandet av insatser enligt SoL

Den lagreglerade skyldigheten att dokumentera genomförande av insatser enligt 11 kap. 5 § SoL avser ”beslut om stödinsatser, vård och behandling”.

När det gäller enskilt bedrivna verksamheter enligt SoL gäller dokumentationsskyldigheten verksamhet som står under tillsyn av IVO, se 7 kap. 3 § SoL.

Verksamheter som erbjuder råd och stöd

Att dokumentationsskyldigheten enligt SoL är begränsad till individuellt behovsprövade och beslutade insatser innebär att verksamheter som erbjuder råd och stöd utan något beslut inte omfattas av bestämmelserna i 11 kap. 5 § SoL. De omfattas därmed inte heller av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i SOSFS 2014:5.

Familjehem och jourhem

Familjehem som tar emot barn och unga för stadigvarande vård och fostran omfattas inte av dokumentationsskyldigheten eftersom de inte är enskilda verksamheter.[731] Detsamma gäller familjehem för vuxna samt jourhem som används för tillfälliga placeringar i akuta situationer.

[731] Jfr prop. 1996/97:124 s. 184.

Eftersom familjehem och jourhem inte är dokumentationsskyldiga ska faktiska omständigheter och händelser av betydelse under genomförandet av insatsen dokumenteras hos nämnden i den kommun som har gjort placeringen.

Konsulentverksamheters dokumentationsskyldighet

Socialnämnden ska lämna råd, stöd och annan hjälp som behövs till bland annat familjehem och jourhem i fråga om de barn som är placerade där.[732] Socialnämnden kan välja att ge stödet genom en extern aktör, s.k. konsulentverksamhet. Med konsulentverksamhet menas verksamheter som har till uppgift att till socialnämnden föreslå familjehem och jourhem till barn samt verksamhet som lämnar stöd och handledning till sådana hem som tar emot barn.[733] Det finns inte några särskilda regler för konsulentverksamheters dokumentationsskyldighet. Nedan beskrivs utgångspunkterna för dokumentationsskyldigheten.

Bestämmelserna i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs, IVO:s, tillsyn enligt SoL.[734] Det innebär bl.a. en skyldighet att föra dokumentation enligt 11 kap. 5 § SoL. Även Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS gäller då för verksamheten. Konsulentverksamhet står under tillsyn av IVO.[735] Utgångspunkten för dokumentationsskyldigheten är att genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras.[736] Uppgifter som ska dokumenteras i samband med konsulentverksamhetens uppdrag att ge stöd och handledning till familjehemmet dokumenteras av konsulentverksamheten i familjehemmets akt när det är fråga om att ge sådant stöd och sådan handläggning till familjehemmet som utgör genomförande av en insats eftersom konsulentverksamheten då är en utförare som ger stöd till familjehemmet och inte till barnet.[737]

Det förekommer att nämnden anlitar konsulentverksamheten för att ge särskilt stöd till det placerade barnet efter beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. I de fallen är det inte fråga om egentlig konsulentverksamhet som bedrivs, utan annan verksamhet i öppen form. Öppen verksamhet i enskild regi kan kräva tillstånd från IVO.[738]

Om stödet som ges till barnet av en öppen verksamhet är av sådan karaktär att den står under tillsyn av IVO så medför det också en dokumentationsskyldighet för den verksamhet som ger stödet.[739] Dokumentationen av utförandet av insatsen görs då av den aktuella öppna verksamheten i barnets personakt. Om verksamheten som ger stöd till barnet inte står under tillsyn av IVO så är det den beslutande nämnden som dokumenterar det stöd som ges till barnet i barnets personakt. Det beror på att genomförande av beslut ska dokumenteras

[732] Se 6 kap. 7 a § SoL.
[733] Se 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2018:2) om konsulentverksamheter.
[734] Se 7 kap. 3 § SoL.
[735] Se 7 kap. 3 § SoL, 13 kap. 1 § SoL och 7 kap. 1 § första stycket 5 SoL, jfr prop. 2008/09:160 s. 95 och s. 111.
[736] 11 kap. 5 § SoL.
[737] Se i sammanhanget 4 kap. 2 § SOSFS 2014:5 som anger att handlingar som avser personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats i en verksamhet ska hållas samman i personakter.
[738] Se 7 kap. 1 § första stycket 4 SoL.
[739] Se 7 kap. 3 § SoL, 13 kap. 1 § SoL och 7 kap. 1 § första stycket 4 SoL.

enligt 11 kap. 5 § SoL och att det i de fallen endast är den beslutande nämnden som är dokumentationsskyldig aktör.

Läs mer

- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.

Skyldigheten att dokumentera genomförandet av insatser enligt LSS

Den lagreglerade skyldigheten att dokumentera genomförande av insatser avser enligt 21 a § LSS ”beslut om insatser enligt denna lag”, dvs. insatser enligt 9 § LSS.

Skyldigheten att dokumentera LSS-insatser gäller i tillämpliga delar även enskild verksamhet, se 23 c § LSS. I förarbeten till LSS anges att bedömningen av vad som avses med enskild verksamhet i dokumentationssammanhang bör göras utifrån om verksamheten bedrivs regelbundet och normalt vänder sig till allmänheten samt att den inte endast bedrivs för en enskild persons räkning.[740]

Personlig assistans

Vad gäller genomförandet av insatsen personlig assistans är dokumentationsskyldigheten begränsad till situationer då den enskilde anlitar någon annan såsom ett företag eller en förening t.ex. ett kooperativ, för att få sina behov av personlig assistans tillgodosedda. Om den enskilde däremot själv är arbetsgivare för sina personliga assistenter är han eller hon inte skyldig att dokumentera genomförandet av insatsen.[741]

Även om den enskilde i sådana fall inte omfattas av någon dokumentationsskyldighet enligt LSS har hen dock ett ansvar för att dokumentera i den omfattning som krävs för att kunna fullgöra arbetsgivaransvaret och kunna lämna de uppgifter som Försäkringskassan behöver för att kunna bedöma rätten till assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Personlig assistans som beslutas av Försäkringskassan

De bestämmelser i LSS som avser utförandet av insatsen personlig assistans enligt 9 § 2 LSS ska även tillämpas på personlig assistans enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, se 51 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken. Det innebär bl.a. att reglerna om kvalitet, dokumentation och tillsyn ska tillämpas både avseende den assistans som är beslutad enligt 9 § 2 LSS och den assistans som utförs åt någon som beviljats assistansersättning enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.[742]

[740] Se Prop. 2004/05:39 s. 28.
[741] Se prop. 2004/05:39 s. 28.
[742] Se prop. 2009/10:176 s. 31.

I de fall den assistansberättigade själv är arbetsgivare för sina assistenter omfattas den assistansberättigade, som ovan angivits, inte av dokumentationsskyldigheten. Om den assistansberättigade ger en enskild verksamhet eller en kommun i uppdrag att genomföra assistansen omfattas dock dessa av dokumentationsskyldigheten.

Ansvaret för att genomförandet av en beslutad insats dokumenteras

Allmänna utgångspunkter

Ansvaret för att genomförandet av en beslutad insats dokumenteras går hand i hand med ansvaret för själva genomförandet av insatsen i fråga. När insatsen genomförs inom ramen för den beslutande nämndens verksamhet ansvarar den beslutande nämnden för att genomförandet av insatsen dokumenteras.

Om ansvaret för genomförandet av en beslutad insats åvilar en annan nämnd än den beslutande ansvarar den andra nämnden för att genomförandet av insatsen dokumenteras.

När en beslutad insats genomförs i en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet ansvarar huvudmannen för den enskilt bedrivna verksamheten för att genomförandet av insatsen dokumenteras. I ansvaret för dokumentation ligger bl.a. att se till att personalen har kunskap om och följer de regler som gäller och att det finns tid avsatt för dokumentation.

Den beslutande nämndens ansvar för uppföljning

Den nämnd som fattar beslut om en insats ansvarar för att beslutet verkställs och följs upp, se del 9. Det innebär att nämndens ansvar för dokumentation i den personakt som upprättats under handläggningen av ett ärende inte upphör utan fortsätter så länge insatsen pågår. Att genomförandet av insatsen också dokumenteras där den genomförs gör ingen skillnad i detta avseende.

Huvudregel – dokumentera så nära den enskilde som möjligt

Att genomförandet av en insats dokumenteras så nära den enskilde som möjligt är viktigt av flera olika skäl. Risken för att uppgifter glöms bort eller uppfattas felaktigt minskar om dokumentationen ses som en integrerad del av det dagliga arbetet. För det mesta faller det sig också naturligt att insatsen dokumenteras i den verksamhet där den genomförs, t.ex. i strukturerade öppenvårdsprogram för personer med missbruksproblem eller i särskilda boendeformer för äldre och personer med funktionsnedsättning.

Undantag från huvudregeln

Ett undantag från huvudregeln gäller insatser som genomförs av s.k. objektanställd personal som anställts för att utföra en bestämd uppgift utan att ha anknytning till en viss arbetsplats. Som exempel kan nämnas anhöriganställda inom hemtjänsten.

Det gäller också lekmän som anlitas för olika uppdrag inom socialtjänsten, t.ex. arvoderade kontaktpersoner och familjehem, som inte omfattas av någon dokumentationsskyldighet eftersom de inte bedriver yrkesmässig verksamhet. I sådana fall ligger ansvaret för dokumentationen under själva genomförandet kvar hos den beslutande nämnden. Det ställer krav på att

handläggaren kontinuerligt följer hur insatsen genomförs för att kunna dokumentera genomförandet enligt gällande regler.

Vem som ska dokumentera avgörs lokalt

Det finns inte några bestämmelser där det framgår vem det är som ska dokumentera genomförandet av en insats. Vilka yrkesgrupper som ska ansvara för fortlöpande dokumentationen i journalen kan inte fastställas generellt utan får avgöras lokalt genom den arbetsordning som gäller för respektive verksamhet.

Om genomförandet av en insats dokumenteras så nära den enskilde som möjligt ökar förutsättningarna för fortlöpande dokumentation av ”förstahandsuppgifter” vilket bedöms både minska dubbelarbete och risken för felaktiga uppgifter i dokumentationen. Det talar mot så kallad ”indirekt dokumentation” som är vanligt förekommande i verksamheter som svarar för service och omvårdnad till äldre och personer med funktionsnedsättning. Indirekt dokumentation innebär att vissa personalgrupper skriver arbetsanteckningar som i nästa led granskas av arbetsledare eller någon annan som tilldelats uppgiften att sammanfatta och föra in relevanta uppgifter i journalen. Det kan vara fråga om t.ex. vårdbiträden och personliga assistenter, som enligt verksamhetens egna riktlinjer inte tilldelats behörighet att anteckna uppgifter i den enskildes personakt och som därför istället skriver arbetsanteckningar. Se vidare kapitlet Genomföra insatsen.

Ta emot uppdrag från den beslutande nämnden

Upprätta personakt hos utföraren

För att kunna utföra uppdraget behöver utföraren ha tillgång till de uppgifter som behövs för att insatsen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt och säkert sätt. Den beslutande nämndens uppdrag till utföraren ska dokumenteras. Vilka uppgifter ett sådant uppdrag ska innehålla regleras i 5 kap. 22 § SOSFS 2014:5. Av dokumentationen ska det också framgå när uppdraget, efter en prövning enligt bestämmelserna i OSL, har lämnats till utföraren. Det framgår av tredje stycket samma bestämmelse.

När utföraren har tagit emot uppdraget får utföraren också tillgång till personuppgifter som gör det möjligt att upprätta en personakt för den enskilde om sådan inte redan finns hos utföraren.

Uppdraget ska dokumenteras hos utföraren

I ett första steg ska uppdraget dokumenteras hos utföraren. De bestämmelser som reglerar skyldigheten att dokumentera uppdraget hos den beslutande nämnden motsvarar i princip bestämmelserna om utförarens skyldighet att dokumentera uppdraget i 6 kap. 1 § SOSFS 2014:5. Har uppdraget lämnats skriftligt behöver utföraren inte dokumentera uppgifterna på nytt. I sådana fall tillförs den inkomna handlingen den enskildes personakt samtidigt som uppgifter om tidpunkt för den inkomna handlingen antecknas i journalen.[743]

[743] Jfr 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

Vad ska dokumenteras?

När utföraren har tagit emot ett uppdrag från den beslutande nämnden ska uppgifter som gäller uppdraget dokumenteras och ange

1. vem uppdraget gäller,
2. vilken nämnd som har beslutat om insatsen,
3. vad som ingår i uppdraget enligt nämndens beslut,
4. vilket eller vilka mål som enligt nämndens beslut gäller för insatsen,
5. vilken bedömning nämnden har gjort av den enskildes behov,
6. former för uppföljning i det enskilda fallet,
7. vilken information som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS ska återföras till nämnden i samband med att insatsen avslutas, och
8. namn och kontaktuppgifter till ansvarig handläggare hos nämnden.

(6 kap. 1 § SOSFS 2014:5)

Dokumentation av personlig assistans i vissa fall

Kommunal eller enskild verksamhet som utför personlig assistans åt en assistansberättigad som har beviljats assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken eller beviljats ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans av kommunen ska – utöver bestämmelserna i 2–4 kap. SOSFS 2014:5 – även tillämpa vissa bestämmelser i 6 kap. samma författning. Det framgår av 1 kap. 4 § SOSFS 2014:5 och gäller 6 kap. 1 § 1, 3, 4 och 6 samt 2–5 §§.

Av 1 kap. 4 § andra stycket SOSFS 2014:5 framgår att den assistansberättigade vid tillämpningen av 6 kap. 1 § ska betraktas som uppdragsgivare och jämställas med den beslutande nämnden. Det innebär att det är den assistansberättigade och inte den beslutande nämnden som bestämmer vad som ingår i uppdraget till utföraren. Punkterna 2, 5 och 7–8 i 6 kap. 1 § SOSFS 2014:5 gäller alltså inte vid sådan personlig assistans.

Planera genomförandet av insatsen

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar, se 3 kap. 5 § SoL. När det gäller insatser enligt LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges, se 6 § LSS. Dessa bestämmelser gäller både vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser och innebär att den enskilde förutsätts kunna påverka genomförandet av insatsen. Det kan t.ex. gälla hur olika aktiviteter ska utformas och när de ska genomföras.

Enligt 6 kap. 2 § SOSFS 2014:5 ska det framgå av dokumentationen när insatsen påbörjas hos utföraren dvs. vid vilken tidpunkt utföraren börjar ge den enskilde stöd och service i form av t.ex. hemtjänst eller personlig assistans, tar emot den enskilde för vård eller behandling i öppna former eller i ett hem för vård eller boende etc.

Upprätta genomförandeplan

Hur en beslutad insats ska genomföras bör dokumenteras i en genomförandeplan som upprättas hos utföraren med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd till 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS som återfinns i 6 kap. efter 2 § SOSFS 2014:5. Denna bestämmelse har en nära koppling till skyldigheten att respektera den enskildes självbestämmanderätt och integritet i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL respektive 6 § första stycket LSS. Att äldre personer ska ges möjlighet att påverka hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges framgår dessutom av 5 kap. 5 § fjärde stycket SoL.

Enligt de allmänna råden som finns i 6 kap. efter 2 § SOSFS 2014:5 bör genomförandeplanen upprättas med utgångspunkt från den beslutande nämndens uppdrag till utföraren. Om uppdraget gäller vård i ett hem för vård eller boende eller i ett stödboende bör genomförandeplanen även upprättas med utgångspunkt från nämndens vårdplan.

Av de allmänna råden framgår vidare att genomförandeplanen bör tillföras den enskildes personakt så snart planen är upprättad. Det framgår också att planen bör revideras vid behov.

Syftet med en genomförandeplan

Genomförandeplanen syftar till att skapa en tydlig struktur för genomförandet och uppföljningen av en beslutad insats. Genom planen tydliggörs både för den enskilde och för personalen vad som ska göras, vem som ska göra vad, när och hur. En genomförandeplan bedöms också kunna underlätta och effektivisera arbetet med dokumentation under pågående insats genom att

den används som utgångspunkt för vad som ska eller bör dokumenteras i journalen.

Att upprätta en separat plan för genomförandet av en beslutad insats är inte ett självändamål. Det viktiga är att arbetet planeras, bedrivs målinriktat och följs upp. Behovet av en genomförandeplan och omfattningen av en sådan plan får avgöras från fall till fall beroende på insatsens komplexitet och varaktighet.

I andra situationer kan en genomförandeplan vara en viktig plattform för genomförandet av den insats som har beslutats. Det gäller särskilt när en insats omfattar flera aktiviteter av olika karaktär. Som exempel kan nämnas strukturerade öppenvårdsprogram för ungdomar som kan innehålla både samtalsstöd och studier eller praktik.

Eftersom syftet med en genomförandeplan är att mer i detalj planera och dokumentera hur en insats ska utföras av personalen på en arbetsplats kan det ibland vara motiverat att upprätta flera genomförandeplaner med utgångspunkt från ett och samma beslut om insats. Det gäller t.ex. hemtjänst där ansvaret för genomförandet av personlig omvårdnad och serviceinsatser kan vara delat mellan kommunen och en enskild verksamhet. Det kan också vara motiverat med flera genomförandeplaner när hemtjänst utförs av olika utförare på olika tider av dygnet.

Genomförandeplanen underlättar också att avgöra vad som ska dokumenteras. Den bör enligt allmänna råd i 6 kap. SOSFS 2014:5 användas som utgångspunkt för fortlöpande anteckningar i journalen. Den bör också användas som underlag för uppföljning av insatsen.

Undantag från huvudregeln om var planen bör upprättas

Ansvaret för att upprätta en genomförandeplan kan i vissa fall ligga hos den beslutande nämnden. Det framgår av allmänna råd som återfinns i 5 kap. efter 22 § SOSFS 2014:5. Det gäller vid beslut om insatser enligt 3 kap. 6 b § SoL i form av kontaktperson, kontaktfamilj eller särskilt kvalificerad kontaktperson liksom vid beslut om insatsen kontaktperson enligt 9 § 4 LSS. Det gäller också när en beslutad insats enligt SoL eller LSS ska genomföras av en uppdragstagare som förordnas av nämnden, t.ex. en ledsagare eller en anhörigvårdare.

Genomförandeplanen bör i dessa fall upprättas i samråd med den enskilde och uppdragstagaren. När det gäller syftet med planen gäller vad som tidigare sagts om detta. I de allmänna råden finns inget närmare angivet om innehållet i en sådan plan utan inspiration kan hämtas från Socialstyrelsens allmänna råd till 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS som återfinns i 6 kap. efter 2 § SOSFS 2014:5, se nedan. Vad som föreskrivs i 4 kap. 8 § SOSFS 2014:5 ifråga om struktur och innehåll i handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt gäller även genomförandeplaner som upprättas med ledning av Socialstyrelsens allmänna råd.

Den enskildes medverkan i arbetet med genomförandeplan

Att genomförandeplanen upprättas (och vid behov revideras) med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet markerar betydelsen av att den enskilde ges möjlighet att påverka hur insatsen ska genomföras hos utföraren. Det innebär i sin tur att utföraren har ett ansvar för att skapa goda förutsättningar för den enskildes medverkan i planeringen och är lyhörd för synpunkter och önskemål som förs fram av den enskilde själv eller av någon annan som har till uppgift att företräda honom eller henne, se vidare Del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson.

Även om utföraren alltid bör eftersträva den enskildes medverkan i planeringen är det inte säkert att den enskilde vill delta i arbetet.

Om den enskilde inte vill medverka i arbetet

Om den enskilde av någon anledning väljer att avstå från medverkan i arbetet med att upprätta en genomförandeplan är det viktigt att hans eller hennes uppfattning respekteras, men det hindrar inte att en genomförandeplan ändå upprättas. Den enskildes önskemål kan också fångas upp på andra sätt än vid planeringsmöten. Avsikten med en genomförandeplan är inte att den ska uppfattas som ett avtal mellan den enskilde och utföraren utan som ett verktyg för personalen på en arbetsplats. Den behöver därför inte ”godkännas” eller vara undertecknad av den enskilde utan kan i princip upprättas oberoende av hur den enskilde ställer sig till att medverka i arbetet med att upprätta planen.

Genomförandeplaner som regleras i lag eller föreskrifter

Den typ av genomförandeplan som regleras genom allmänna råd i SOSFS 2014:5 är en handling som enligt huvudregeln upprättas av utföraren och som kan betraktas som ett ”lokalt styrinstrument” för genomförande, uppföljning och fortlöpande dokumentation av insatsen hos utföraren.

Genomförandeplan för vissa barn och unga

När det gäller barn och unga som vårdas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan). Det framgår av 11 kap. 3 § SoL. Vad en sådan plan ska innehålla framgår närmare av 5 kap. 1 a § SoF och 7 kap. 3 § SOSFS 2012:11. Dessa bestämmelser riktar sig till socialnämnden, inte till utföraren. Innehållet i den lagreglerade genomförandeplanen är inte heller lika snävt avgränsat som innehållet i den genomförandeplan som avses i SOSFS 2014:5. Läs mer om genomförandeplanen för barn och unga i familjehem eller HVB i del 9.

Behandlingsplan

Vad som utmärker den genomförandeplan som rekommenderas i SOSFS 2014:5 är att en sådan plan upprättas efter beslut om en insats och mer i detalj beskriver hur insatsen ska genomföras. En sådan plan behöver inte alltid benämnas ”genomförandeplan” utan kan ha andra namn, t.ex. behandlingsplan. Eftersom behandlingsplan är ett inarbetat begrepp i verksamhet som bedrivs av SiS används begreppet ”behandlingsplan” genomgående i 7 kap. SOSFS 2014:5, som riktar sig direkt till SiS.

Vad ska dokumenteras?

Genomförandeplanens innehåll

Av genomförandeplanen bör det bl.a. framgå

- vilket eller vilka mål som gäller för insatsen enligt nämndens beslut,
- om insatsen innehåller en eller flera aktiviteter hos utföraren,
- vilket eller vilka mål som gäller för varje aktivitet,
- vem hos utföraren som ansvarar för genomförandet av varje aktivitet,
- när och hur olika aktiviteter ska genomföras,
- hur utföraren ska samverka med nämnden, andra utförare eller andra huvudmän, t.ex. hälso- och sjukvården, skolan eller Arbetsförmedlingen,
- när och hur insatsen som helhet eller olika aktiviteter som ingår i insatsen ska följas upp,
- om den enskilde har deltagit i planeringen och i så fall vilken hänsyn som har tagits till hans eller hennes synpunkter och önskemål,
- vilka andra personer som har deltagit i arbetet med att upprätta genomförandeplanen,
- när planen har fastställts, och
- när och hur planen ska följas upp.

(Allmänna råd till 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS införda i 6 kap. efter 2 § SOSFS 2014:5)

Mål för insatsen och olika aktiviteter

Insatser som beslutas med stöd av LVU och LVM och i vissa fall enligt SoL kan syfta till att komma till rätta med sociala problem och kan därför vara mer förändringsinriktade än insatser som beslutas med stöd av LSS. Verksamhet som bedrivs enligt LSS ska enligt 5 § främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Det övergripande målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

När det gäller mål för hela insatsen eller olika aktiviteter som omfattas av insatsen är det, oberoende av vilken lag som ligger till grund för beslutet om insats, viktigt att målen är individuellt utformade och bygger vidare på de mål som redan har fastställts för insatsen under handläggningen av ärendet. Det är ofta lämpligt att målen i en genomförandeplan har en tydlig koppling till den enskildes vardagssituation samt ger uttryck för vad som är önskvärt och realistiskt att uppnå i fråga om den enskildes förmåga att t.ex. klara sin försörjning, klara ett självständigt boende samt skapa och upprätthålla sociala kontakter.

För att uppnå målen är det viktigt att tillsammans med den enskilde välja metoder som syftar till att lära, träna, stödja eller uppmuntra vissa aktiviteter eller funktioner hos honom eller henne. Oavsett vilka mål det gäller är det viktigt att de är konkreta och formuleras på ett sätt som gör att de kan följas upp.

Ett beslut om en insats kan vara mer eller mindre detaljerat, vilket innebär att den beslutande nämnden kan ”paketera” insatser på olika sätt. Om en insats är beslutad på en mer övergripande nivå kan det finnas skäl för utföraren att dela upp insatsen i flera olika aktiviteter.

Som exempel på konkreta målformuleringar kan nämnas:

- Att upprätthålla förmågan att …
- Att delta i …
- Att åter kunna …

För att kunna se den enskildes situation i ett helhetsperspektiv kan det vara motiverat att planen även innehåller uppgifter om insatser som andra huvudmän har ansvar för.

Medverkan av andra i arbetet med att upprätta genomförandeplanen

När genomförandeplanen upprättas handlar det inte om att på nytt ta ställning till vilka behov som ska tillgodoses hos den enskilde utan att konkret beskriva hur beslutet ska omsättas i praktisk handling.

Ändå kan det vara betydelsefullt att den tjänsteman som har handlagt ärendet medverkar i arbetet med att ta fram planen.

För personer som har nedsatt beslutsförmåga och därför har svårt att ta ställning i olika frågor eller göra egna val är det viktigt att legala företrädare ges möjlighet att medverka i arbetet med att upprätta genomförandeplanen, se vidare Del 7 Rollen som ställföreträdare, ombud, biträde eller stödperson.

Att den enskilde har en god man eller en förvaltare som företräder honom eller henne innebär självklart inte att utföraren kan gå förbi den enskilde. I sådana fall är det viktigt att utföraren gör särskilda ansträngningar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för samtal med den enskilde om hur han eller hon vill ha insatsen genomförd.

Revidering av genomförandeplanen

Av de allmänna råden framgår att genomförandeplanen bör revideras vid behov. Tillägg och ändringar inom ramen för nämndens beslut kan göras direkt i den befintliga planen förutsatt att det ändå tydligt framgår vad som gäller. Är det fråga om stora förändringar är det ofta lämpligt att upprätta en ny plan.

Läs mer

- Med målet i sikte. Målinriktad och systematisk utvärdering av insatser för enskilda personer (MOS). Artikelnummer 2012-9-3.
- Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner. Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning. Artikelnummer 2014-10-6.

Genomföra insatsen

Allmänna utgångspunkter

Innehållet i detta avsnitt utgår från bestämmelserna om journalföring i 4 kap. 9–11 §§ SOSFS 2014:5, bestämmelserna om dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig i 12–18 §§ samma kapitel och vad som tidigare sagts om genomförandeplanens syfte och innehåll under Planera genomförandet av insatsen.

När det gäller genomförandet av en insats är det viktigt att hålla isär uppgifter som ska framgå av *dokumentationen* dvs. uppgifter som tillförs den enskildes personakt och som ska bevaras och gallras enligt gällande lagstiftning från uppgifter som antecknas av personalen som stöd för minnet eller som underlag för informationsöverföring mellan personal.

Det förekommer också att personal antecknar uppgifter hemma hos den enskilde, till exempel i kontaktböcker som även är tillgängliga för anteckningar av anhöriga och närstående till den enskilde. Vad som gäller ifråga om minnesanteckningar, arbetsanteckningar och rapportböcker redovisas kortfattat i det följande.

Minnesanteckningar

Begreppet minnesanteckningar används i många olika betydelser. Det förekommer exempelvis i 2 kap. 12 § TF i en betydelse som gäller handläggning av ärenden hos myndigheter om det som står där inte tillför någon sakuppgift till ärendet. Det används också om anteckningar som görs vid personalmöten och om anteckningar som görs på lösa lappar, så kallade minneslappar.

Den gemensamma nämnaren för minnesanteckningar är att de görs för att man som enskild person eller i grupp ska komma ihåg något genom att gå tillbaka till sina egna anteckningar eller till anteckningar som förts vid ett möte med flera personer närvarande.

Anteckningar som exempelvis förts vid samtal med den enskilde, med ansvarig handläggare hos den beslutande nämnden, med anhöriga eller närstående till den enskilde eller med personal hos andra utförare eller myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, innehåller i många fall uppgifter som är relevanta för genomförandet av insatsen. Är det frågan om åtgärder som vidtas, faktiska omständigheter eller händelser av betydelse för genomförandet av insatsen ska uppgifterna antecknas i journalen.

Arbetsanteckningar

I verksamheter som svarar för insatser till äldre personer och personer med funktionsnedsättning tillämpas olika rutiner för dokumentation. I vissa fall dokumenterar personalen direkt i journalen.

I andra fall begränsas personalens dokumentation till arbetsanteckningar som i nästa led granskas av arbetsledare eller annan behörig personal, jämför ”indirekt” dokumentation.

Att föra eller ta del av arbetsanteckningar hemma hos den enskilde

Arbetsanteckningar måste alltid förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte får tillgång till uppgifterna. Det gäller oavsett om anteckningar förs digitalt eller inte. Ett skäl som talar för att föra och ta del av arbetsanteckningar hemma hos den enskilde är att anteckningarna kan göras i direkt anslutning till att arbetsuppgifterna har utförts och under full öppenhet mot den enskilde. Därmed minskar också risken för att uppgifterna förvanskas eller glöms bort. Det behövs alltid väl fungerande rutiner för kopplingen mellan löpande arbetsanteckningar och anteckningar i den enskildes journal.

Personalens rapportböcker

Utöver arbetsanteckningar förekommer det också att personalen gör noteringar i s.k. rapportböcker för att informera varandra om dagliga händelser. Det kan t.ex. gälla påminnelser om ett inbokat läkarbesök eller en födelsedagsuppvaktning men också arbetsanteckningar från episoder som har inträffat under ett arbetspass.

Om man använder rapportböcker för sådana anteckningar är det viktigt att de inte innehåller några integritetskänsliga uppgifter om enskilda individer utan endast signalerar att någonting som är viktigt att känna till har antecknats i den enskildes journal eller i de löpande arbetsanteckningarna.

Den enskildes egna kontaktböcker

Syftet med så kallade kontaktböcker är att förmedla information mellan personal eller mellan personal och anhöriga, när den enskilde inte själv kan föra fram nödvändig information. Sådana förekommer exempelvis i verksamheter som ger stöd och service till personer med funktionsnedsättning där personal, anhöriga och närstående till den enskilde gör noteringar.

En kontaktbok förutsätter att den enskilde eller dennes företrädare är införstådd med och har samtyckt till att detta informationsutbyte sker. Kontaktböckerna kan därmed ses som en form av kommunikationsstöd.

Material av denna typ är den enskildes egendom och förvaras därmed av den enskilde hemma hos honom eller henne. Vad som ska förstöras och när så ska ske är upp till den enskilde att bestämma över, även om han eller hon kan behöva stöd i detta.

Den personal som gör denna typ av anteckningar bör särskilt tänka på att material av denna typ är lättillgängligt och inte skyddat mot obehörigas insyn varför det är extra viktigt att anteckningarna görs så att de inte innehåller integritetskänsliga uppgifter. Anteckningar av detta slag kan aldrig ersätta dokumentation i den enskildes personakt.

Journalföring i den enskildes personakt

Krav på fortlöpande dokumentation i journalen

Åtgärder som vidtas vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Det framgår av

bestämmelserna i 4 kap. 9 § första stycket SOSFS 2014:5. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Läs också mer under rubrikerna ”Av dokumentationen ska det framgå…” och Journalföring i del 5.

Steget från arbetsanteckningar till journalanteckningar

De krav som ställs i 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5 understryker betydelsen av att det finns fastställda rutiner för hur man ska handskas med arbetsanteckningar i verksamheter som bedrivs i kommunal regi som omfattas av offentlighetsprincipen.

Av ett mål som avgjorts av kammarrätten i Sundsvall framgår det att om överförandet från arbetsanteckningar till journalanteckningar drar ut på tiden, kan sådana anteckningar komma att betraktas som journalanteckningar som på begäran ska lämnas ut enligt de regler som gäller för utlämnande av allmänna handlingar.[744] Domstolen ansåg i detta fall att vardagsanteckningar som förts på ett sätt som närmast är att jämställa med journalföring och som först efter så lång tid som tre månader sammanställts i annan form är att se som journalanteckningar.

Socialnämndens hantering av en framställning om att få ta del av handlingar rörande en anhörig och vissa andra handlingar har också granskats av JO.[745]

Att ”indirekt dokumentation”, dvs. dokumentation i två steg är vanligt förekommande i vissa verksamheter kan ha olika orsaker. Det kan t.ex. bero på att personal som har direkt kontakt med den enskilde, t.ex. vårdbiträden inom äldreomsorgen, har svårt att uttrycka sig skriftligt. Ett sätt att underlätta för personal att dokumentera direkt i personakten kan vara att utarbeta blanketter och standardiserade mallar för dokumentation i stället för att låta personalen skriva arbetsanteckningar på fri hand.

Uppgifter som ska antecknas i journalen

Vilka uppgifter som ska antecknas i journalen under genomförandet av en insats framgår närmare av bestämmelserna i 4 kap. 9–11 §§ SOSFS 2014:5 och gäller i korthet följande.

1. Åtgärder som vidtas av utföraren vid olika tidpunkter under genomförandet, t.ex. åtgärder som vidtas i anslutning till arbetet med att upprätta och revidera genomförandeplanen eller – när det gäller barn och unga – åtgärder som vidtas för att tillgodose barnets eller den unges rätt att få relevant information och möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Sammantaget kan det gälla uppgifter från samtal som förts, möten som ägt rum och bedömningar som gjorts i anslutning till arbetet med att upprätta och revidera genomförandeplanen.

[744] Kammarrättens beslut 2009-02-24, mål nr 2702-08.
[745] JO beslut 2008-10-10, dnr 4632-2007.

2. Faktiska omständigheter och händelser av betydelse som inträffar under genomförandet av insatsen. Det gäller inte bara förändrade omständigheter och händelser som inträffar hos utföraren utan även faktiska omständigheter och händelser som rapporteras till utföraren av någon annan, t.ex. anhöriga eller närstående, skolan eller hälso- och sjukvården.
3. Inkommande handlingar och handlingar som upprättas av utföraren under genomförandet. Som exempel på inkommande handlingar kan nämnas e-postmeddelanden från ansvarig handläggare hos den beslutande nämnden och handlingar från andra myndigheter, t.ex. skolan eller arbetsförmedlingen. Som exempel på andra upprättade handlingar än genomförandeplanen kan nämnas skriftliga rapporter till beslutande nämnd eller formulär som upprättas i anslutning till utförarens uppföljning av insatsen.

Uppgifter ska dokumenteras fortlöpande utan oskäligt dröjsmål

Enligt 4 kap. 9 § första stycket SOSFS 2014:5 ska uppgifter dokumenteras fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål i journalen. Hur ofta uppgifter ska dokumenteras i journalen går inte att säga generellt utan beror både på vilken typ av insats det gäller och på omständigheterna i det enskilda fallet.

Att dokumentationen går hand i hand med genomförandet av en insats är viktigt av flera olika skäl. Ett skäl är att den enskilde har rätt till insyn i dokumentationen och när som helst kan begära att få läsa vad som står i journalen. Ett annat viktigt skäl är att den enskildes behov måste kunna tillgodoses med ledning av vad som har antecknats i journalen om ordinarie personal av någon orsak inte är på plats och kan genomföra insatsen. Ytterligare ett skäl är kravet på att uppgifter som antecknas i journalen ska vara korrekta. Ju längre det dröjer innan en uppgift antecknas desto större är risken för att uppgiften förvanskas eller glöms bort.

Huvudregeln om kortfattade journalanteckningar

Enligt 4 kap. 1 § SOSFS 2014:5 ska alla handlingar som upprättas och som gäller enskilda begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. Vad journalanteckningarna bör innehålla utvecklas närmare genom allmänna råd till bestämmelserna i 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5. Enligt huvudregeln bör journalanteckningar vara kortfattade och innehålla tydliga hänvisningar till andra handlingar i personakten som ger ytterligare information.

Denna huvudregel syftar till att underlätta för läsaren att överblicka tidigare vidtagna åtgärder, vilka handlingar som har kommit in till eller upprättats av utföraren och vilka händelser av betydelse för insatsens genomförande som har inträffat över tid. Det är därmed möjligt att upprätta kompletterande handlingar som mer detaljerat och nyanserat beskriver den enskildes situation och utveckling eller synpunkter som förts fram till utföraren av utomstående.

Hur omfattande och detaljerad dokumentationen behöver vara varierar också beroende på vilken typ av insats det gäller och på omständigheterna i det enskilda fallet. Ett exempel på när dokumentationen kan behöva vara mer

detaljerad är när den enskilde har kommunikationssvårigheter som gör det svårt för honom eller henne att samtala med personalen.

Medverkan av andra personer

Av journalen ska det även framgå om ställföreträdare, ombud eller biträde har medverkat vid genomförandet av insatsen och om tolk eller kommunikationsstöd har använts vid kontakter med den enskilde, se 4 kap. 10 § SOSFS 2014:5.

Missförhållanden och polisanmälan

Om den enskilde berörs av ett missförhållande som rapporterats enligt bestämmelserna om lex Sarah till den som bedriver verksamheten ska detta dokumenteras i journalen. Detsamma gäller om den som bedriver verksamheten anmält ett allvarligt missförhållande till IVO. Det framgår av bestämmelserna i 4 kap. 11 § 1 och 2 SOSFS 2014:5.

Enligt punkt 3 samma bestämmelse ska det av journalen också framgå om den som bedriver verksamheten har gjort en polisanmälan som berör den enskilde.

Har den som bedriver verksamheten fått kännedom om att ett barn kan ha varit utsatt för ett brott enligt 3, 4 och 6 kap. BrB eller ett brott som anges i lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor, men avstått från att göra en polisanmälan, bör skälen till detta framgå av journalen. Det framgår av de allmänna råden till samma bestämmelse.

Läs mer

- Utreda barn och unga. Handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen. Artikelnummer 2015-1-9.
- Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Artikelnummer 2011-6-9.

Om insatsen inte kan genomföras som planerat

Ibland inträffar det omständigheter som gör att insatsen inte kan genomföras som planerat. Det kan exempelvis hända att den enskilde avviker från ett hem för vård eller boende, att hälsotillståndet hos en äldre person i ett särskilt boende försämras och påkallar sjukhusvård, att någon som har beviljats hemtjänst i ordinärt boende är bortrest under en period eller att en person med funktionsnedsättning inte längre vill delta i en daglig verksamhet. Om det har tillkommit omständigheter eller inträffat händelser som har medfört att insatsen helt eller delvis inte har kunnat genomföras som planerat ska detta framgå av dokumentationen, se 6 kap. 3 § SOSFS 2014:5.

Genomförande och regler om arbetsmiljö

Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall, se 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160). I detta arbete ingår att fortlöpande undersöka vilka risker som finns i arbetsmiljön och utifrån undersökningen göra en riskbedömning, sätta

in eventuella åtgärder, upprätta handlingsplaner för de åtgärder som inte kan genomföras omedelbart, följa upp de beslutade åtgärderna samt kontrollera att de genomförda åtgärderna fungerar, s.k. systematiskt arbetsmiljöarbete, se 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen och AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete.[746]

Det kan ibland uppstå konflikter mellan kraven enligt arbetsmiljölagen och rätten till bistånd och insatser enligt SoL och LSS, t.ex. bistånd i form av särskilt boende. Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön sträcker sig även till arbetsplatser som utgör enskildas privata bostäder. I förarbetena till arbetsmiljölagen anges att om det uppstår en sådan konflikt bör denna lösas genom en avvägning mellan de olika intressena.[747] Där anges också att de insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås.[748] Se även avsnittet Verkställa beslut i Del 4.

[746] För information och vägledning om arbetsmiljö i allmänhet se Arbetsmiljöverkets webbplats.
[747] Prop. 1976/77:149 s. 220. Se även HFD 2012 ref. 62 som rör personlig assistans.
[748] Prop.1976/77:149 s. 253.

Följa upp insatsen

Utförarens ansvar för egenkontroll

Med egenkontroll avses i 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete: *systematisk uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten samt kontroll av att den bedrivs enligt de processer och rutiner som ingår i verksamhetens ledningssystem*.

Skyldigheten att utöva egenkontroll regleras genom bestämmelser i 5 kap. 2 § samma författning där det föreskrivs att egenkontrollen ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att … *den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska kunna säkra verksamhetens kvalitet.*

Vad egenkontrollen kan innefatta framgår av allmänna råd till samma bestämmelse. Som exempel nämns bl.a. jämförelser av verksamhetens resultat med uppgifter i öppna jämförelser, målgruppsundersökningar samt granskning av journaler, akter och annan dokumentation.

Arbetet med att utöva egenkontroll kommenteras också i Socialstyrelsens handbok om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.[749] Där tydliggörs att egenkontrollen ska göras med den frekvens och i den omfattning som krävs för att den som bedriver verksamhet ska kunna säkra verksamhetens kvalitet. Omständigheter som kan påverka frekvensen och omfattningen av egenkontrollen är t.ex. verksamhetens inriktning, om verksamheten omfattas av komplicerade krav i lagstiftningen, om hela eller delar av verksamheten har varit särskilt riskfylld, om förändringar genomförts i en verksamhet, om nya arbetssätt införts eller om nya metoder har tillämpats.

För att kunna utöva egenkontroll ur ett verksamhetsperspektiv behöver utföraren ha tillgång till vissa uppgifter som dokumenteras på individnivå. Uppgifter som är viktiga ur ett kvalitetsperspektiv behöver dokumenteras på ett likartat sätt för att kunna sammanställas och analyseras på grupp- och verksamhetsnivå.

Om skillnaden mellan begreppen uppföljning och utvärdering

Begreppen uppföljning och utvärdering är vanligt förekommande inom socialtjänsten och används många gånger synonymt. Det kan därför finnas skäl att hänvisa till hur begreppen definieras i ett annat sammanhang där skillnaderna mellan begreppen tydliggörs på följande sätt:[750]

> *Uppföljning* beskriver vad som hänt – *utvärdering* förklarar varför. Den viktigaste skillnaden är det värderande inslaget.

[749] Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, s. 27. Artikelnummer 2012-6-53.
[750] Se Vedung (2009): Utvärdering i politik och förvaltning, s. 21 ff. och s. 35.

Uppföljning är en fortlöpande insamling och kontroll av hur en verksamhet/insats genomförs och ger inga orsakssamband/förklaringar.

Utvärdering handlar om att bedöma resultat för att få en djupare förståelse (söker förklaringar till att resultatet blev som det blev) för att kunna fatta bättre beslut framöver. Syftet är alltid framåtriktat, t ex revidering.

Systematisk uppföljning

Begreppet systematisk uppföljning används av Socialstyrelsen i följande betydelse:[751]

Systematisk uppföljning handlar om att dokumentera arbetet med enskilda klienter för att följa upp hur det går för dessa klienter och om att sammanställa denna information i syfte att utveckla och förbättra verksamheten.

Nyttan och användningen av systematisk uppföljning kan delas in i tre olika nivåer: i det direkta arbetet med klienter (individuell uppföljning), på verksamhetsnivå för att utveckla och säkra verksamhetens kvalitet (verksamhetsuppföljning) och på nationell nivå i form av exempelvis öppna jämförelser (nationell uppföljning). På Socialstyrelsens webbplats kan du läsa mer om systematisk uppföljning och evidensbaserad praktik.

Läs mer

- Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Artikelnummer 2012-6-53.
- Systematisk uppföljning – beskrivning och exempel. Artikelnummer 2014-6-25.

Dokumentation vid uppföljning av insatsen

Till utförarens uppgifter hör inte bara att genomföra insatsen utan också att följa upp insatsen för att säkerställa att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut och gällande författningar. Åtgärder som vidtas i detta syfte ska enligt 6 kap. 4 § SOSFS 2014:5 dokumenteras. Detsamma gäller åtgärder som vidtas av utföraren för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde. Formerna för uppföljning i det enskilda fallet ska dokumenteras i nämndens uppdrag till utföraren, se 5 kap. 22 § andra stycket 4 SOSFS 2014:5.

Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har framfört några klagomål till utföraren på genomförandet av insatsen liksom vilka åtgärder som i så fall har vidtagits av denne. Det framgår av 6 kap. 4 § andra stycket SOSFS 2014:5.

[751] Jfr systematisk uppföljning – beskrivning och exempel, s. 7. Artikelnummer 2014-6-25.

Vad som bör framgå av dokumentationen återges och kommenteras i det följande.

Vad ska dokumenteras?

Av dokumentationen bör det framgå

- när och på vilket sätt utföraren har följt upp insatsen,
- om utföraren har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i uppföljningen och i så fall vilken eller vilka,
- hur den enskilde uppfattar genomförandet av insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,
- utförarens bedömning av den enskildes situation,
- om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen, och
- vilka uppgifter som efter en prövning enligt bestämmelserna i OSL, 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS har återförts till den beslutande nämnden vid uppföljningen.

(Allmänna råd till 6 kap. 4 § SOSFS 2014:5)

Metoder för uppföljning

På vilket sätt och hur ofta insatsen ska följas upp är en fråga som utföraren själv får ta ställning till med utgångspunkt från exempelvis vilken insats det gäller, eventuella överenskommelser med den beslutande nämnden och med hänsyn tagen till den enskildes synpunkter och önskemål. I denna del hänvisas till vad som tidigare sagts ifråga om standardiserade bedömningsmetoder och möjliga mätmetoder i Del 1 under avsnittet Evidensbaserad praktik och i del 9 under avsnittet Bedöma den enskildes behov.

Den enskildes uppfattning

Socialnämndens insatser för den enskilde ska enligt 3 kap. 5 § SoL utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Enligt 6 § LSS ska den enskilde i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges. Det betyder att utföraren måste vara lyhörd för hur den enskilde uppfattar genomförandet av insatsen i förhållande till sina behov och önskemål och att utföraren behöver dokumentera händelser av betydelse för genomförandet av insatsen som kommer fram vid samtal med den enskilde eller på annat sätt.

Utförarens bedömning av den enskildes situation

Om den enskildes behov av stöd och hjälp förändras under pågående insats är det viktigt att utföraren dokumenterar sina iakttagelser och sin bedömning av den enskildes aktuella situation.

Om utföraren bedömer att insatsen behöver förändras på ett sätt som ligger inom ramen för den beslutande nämndens uppdrag till utföraren kan det bli aktuellt att revidera genomförandeplanen.

Om utföraren bedömer att insatsen behöver utökas, kombineras med ytterligare insatser eller kan avslutas är det viktigt att utföraren informerar den enskilde om vad som ligger till grund för utförarens bedömning och slutsatser. Om utföraren bedömer att den beslutande nämnden behöver informeras är det viktigt att utföraren underlättar den enskildes kontakter med nämnden eller inhämtar den enskildes samtycke för att kunna ta direkt kontakt med nämnden. Vilka åtgärder som har vidtagits av utföraren med anledning av gjorda iakttagelser och bedömningar ska framgå av journalen (4 kap. 9 § SOSFS 2014:5).

Tystnadsplikt i enskilda verksamheter

Enligt 15 kap. 1 § SoL och 29 § LSS får den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt respektive lagar inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskilda. En följd av att en uppgift inte får röjas obehörigen är att den endast får lämnas ut om tillåtelse föreligger eller skyldighet att lämna uppgift framgår av lag. Det innebär att enskilda verksamheter i rollen som utförare måste pröva om tystnadsplikten lägger hinder i vägen för återföring av uppgifter till den beslutande nämnden.

Den nämnd som har beslutat om en insats som genomförs i en enskild verksamhet får i vissa fall träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder. Det framgår av bestämmelserna i 7 kap. 3 § fjärde stycket SoL och 23 c § fjärde stycket LSS. I förarbetena till dessa bestämmelser klargörs att ett sådant överlämnande inte är obehörigt röjande av uppgifter.[752]

[752] Se prop. 2006/07:129 s. 91–92.

Avsluta insatsen

Skälen till att insatsen avslutas

Av dokumentationen ska det framgå när och av vilka skäl insatsen har avslutats. Det framgår av 6 kap. 5 § SOSFS 2014:5. Tidpunkten för avslutad insats ska framgå av journalen. Det följer av bestämmelserna om journalföring i 4 kap. 9 § samma författning och gäller också faktiska omständigheter och händelser av betydelse för avslutning av insatsen.

Skälen till att en insats avslutas hos utföraren kan variera beroende på vilken insats det gäller. När det gäller placeringar för vård utanför det egna hemmet kan det bero på att ändamålet med vården i ett familjehem har uppnåtts, att den enskilde avviker från en placering i ett hem för vård eller boende och därför omplaceras, att den enskilde inte tycker att den frivilliga behandlingen för exempelvis missbruksproblem hjälper och därför väljer att avbryta behandlingen i förtid (sammanbrott i vården).

Inom äldreomsorgen kan skälen se annorlunda ut. Som exempel på vanliga orsaker kan nämnas enskildas önskemål om att byta utförare av hemtjänstinsatser, att den som får hemtjänst beviljas plats i ett särskilt boende eller att den enskilde avlider.

Slutanteckning

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd till föreskrifterna i 4 kap. 9 § SOSFS 2014:5 bör journalanteckningar vara kortfattade och innehålla tydliga hänvisningar till andra handlingar i personakten som ger ytterligare information. En slutanteckning enligt Socialstyrelsens allmänna råd till 6 kap. 5 § SOSFS 2014:5 kan ses som exempel på en sådan handling.

Enligt de allmänna råden bör utförarens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts sammanfattas i en slutanteckning som tillförs personakten. Syftet med en slutanteckning är att redovisa resultatet av en insats på ett sätt som gör det möjligt att söka och sammanställa sådana uppgifter på grupp- och verksamhetsnivå.

Slutanteckningen ger alltså utrymme för kommentarer utöver vad som framgår av journalanteckningarna och kan bygga på flera källor, t.ex. standardiserade mätmetoder, djupintervjuer med den enskilde och samtal med anhöriga eller närstående.

Läs mer

- Med målet i sikte. Målinriktad och systematisk utvärdering av insatser för enskilda personer (MOS). Artikelnummer 2012-9-3.
- Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel. Artikelnummer 2014-6-25.

Verksamheter som tillhandahåller råd och stöd utan något beslut

I detta avsnitt ges exempel på några verksamheter som inte är skyldiga att dokumentera uppgifter på individnivå. Avsnittet innehåller också en kortfattad beskrivning av alternativa möjligheter att vid behov dokumentera uppgifter på individnivå i verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna om dokumentationsskyldighet i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL.

För ytterligare vägledning i frågor som gäller lagstiftningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och den tillhörande förordningen hänvisas till avsnittet Regler för behandling av personuppgifter, del 5.

Information och rådgivning

Information och rådgivning som ges enskilt eller i grupp omfattas inte av dokumentationsskyldighet.[753] Till sådan verksamhet hör bl.a. familjerådgivning och alkoholrådgivning i traditionell bemärkelse. Att dessa verksamheter är undantagna från dokumentationsskyldigheten sammanhänger med möjligheten att få vara anonym. Risken finns annars att den enskilde avstår från att vända sig till sådana verksamheter.[754]

Som exempel på andra verksamheter kan nämnas rådgivning i hushållsekonomiska frågor och samtalsgrupper för anhöriga till äldre och personer med funktionsnedsättning eller missbruksproblem.

I de fall rådgivningen övergår till någon form av behandling inom socialtjänsten ska det fattas ett beslut om detta. Såväl beslutet som den utredning som föregått beslutet ska dokumenteras.[755]

Vissa öppna verksamheter

Vissa öppna verksamheter omfattas inte heller av dokumentationsskyldighet.[756] Vad som menas med vissa öppna verksamheter utvecklas inte närmare i socialtjänstlagens förarbeten. Men det kan t.ex. gälla träffpunkter för social samvaro och gemenskap för äldre eller personer med psykisk funktionsnedsättning om detta erbjuds som service utan något individuellt behovsprövat biståndsbeslut.

[753] Se prop. 1996/97:124 s. 152.
[754] Se SOU 1995:86 s. 123.
[755] Se prop. 2004/05:39 s. 31.
[756] Prop. 1996/97:124 s. 152.

Tillåten personuppgiftsbehandling

Kommunala verksamheter

I SoLPuF regleras bl.a. ändamålen för behandling av personuppgifter. En kommunal myndighet får enligt 12 § 1 behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i SoL och 2 kap. 7 § befogenhetslagen.

Av 12 § 10 SoLPuF framgår dessutom att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

Enskilda verksamheter

En juridisk eller fysisk person som ansvarar för privat verksamhet är enligt 17 § SoLPuF personuppgiftsansvarig för den behandling som görs i dess verksamhet. I privat verksamhet får uppgifter behandlas för dokumentation av sådan vård, behandling eller omsorg om enskilda som ges inom verksamheten. Det framgår av 18 § SoLPuF. Av samma bestämmelse framgår att personuppgifter även får behandlas för administration av verksamheten.

Nödvändig behandling av personuppgifter enligt SoLPuL

Enligt 6 § första stycket SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.

Enligt 6 § andra stycket SoLPuL får personuppgifter även behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt denna lag. Det framgår av tredje stycket samma bestämmelse.

Frågan om det är nödvändigt att behandla personuppgifter i en viss verksamhet för att arbetsuppgifter ska kunna utföras inom verksamheten har lämnats obesvarad av lagstiftaren. Det innebär att den som bedriver en verksamhet själv måste ta ställning till om det är nödvändigt att behandla personuppgifter i verksamheten.

Dokumentation utifrån avidentifierade uppgifter

Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att offentligt finansierad verksamhet behöver dokumenteras i viss utsträckning för att det ska vara möjligt att redovisa hur medlen används och kunna följa upp verksamheten. Vilka uppgifter som av den anledningen behöver dokumenteras beror på vilken typ av verksamhet det gäller.

Genom att registrera avidentifierade uppgifter om t.ex. kön, ålder, familjesammansättning och syftet med kontakten mellan verksamheten och den enskilde skapas en grund för att ta fram statistik som visar vilken verksamhet som har bedrivits och vilka personer som har tagit del av verksamheten.

Sådana uppgifter dokumenteras exempelvis inom familjerådgivningen som inte omfattas av den lagreglerade dokumentationsskyldigheten i 11 kap. 5 § SoL. Kommunerna ska enligt 5 kap. 3 § SoL sörja för att familjerådgivning kan erbjudas dem som begär det. Familjerådgivning lämnas genom kommunernas egen försorg eller genom annan lämplig yrkesmässig rådgivare. Uppgifterna används bl.a. som underlag för officiell statistik som publiceras av Socialstyrelsen.

Referenser

Betänkanden från riksdagens utskott m.m.

- Socialutskottets betänkande 2000/01:SoU18 Ny socialtjänstlag m.m.

Propositioner

- Prop. 1971:30 Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop. 1975/76:160 Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet
- Prop. 1976/77:149 Om arbetsmiljölag m.m.
- Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten
- Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m.
- Prop. 1985/86:80 Om ny förvaltningslag
- Prop. 1987/88:124 om god man och förvaltare
- Prop. 1988/89:113 om ändring i brottsbalken (tjänstefel)
- Prop. 1989/90:28 Vård i vissa fall av barn och ungdom
- Prop. 1990/91:117 Om en ny kommunallag
- Prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Prop. 1993/94:188 Lokal demokrati
- Prop. 1993/94:218 Psykiskt störda villkor
- Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen
- Prop. 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge
- Prop. 1997/98:112 Reformerat tandvårdsstöd
- Prop. 2000/01: 80 Ny socialtjänstlag m.m.
- Prop. 2001/02:70 Offentlighetsprincipen och informationstekniken
- Prop. 2002/03:36 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten
- Prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.
- Prop. 2002/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering
- Prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m.
- Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i LSS m.m.
- Prop. 2004/05:123 Stärkt rättssäkerhet och vårdinnehåll i LVM-vården m.m.
- Prop. 2005/06:115 Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre
- Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser m.m.
- Prop. 2006/07:38 Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor
- Prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.
- Prop. 2007/08:43 Rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut enligt LSS m.m.
- Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering

- Prop. 2008/09:82 Stöd till personer som vårdar och stödjer närstående
- Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m.
- Prop. 2009/10:116 Värdigt liv i äldreomsorgen
- Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar
- Prop. 2009/10:176 Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet
- Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun
- Prop. 2011/12:159 Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering
- Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga
- Prop. 2012/13:77 God kvalitet och ökad tillgänglighet inom missbruks- och beroendevården
- Prop. 2013/14:118 Privata utförare av kommunal verksamhet
- Prop. 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända
- Prop. 2016/17:30 Framtidsfullmakter – en ny form av ställföreträdarskap för vuxna
- Prop. 2016/17:57 Transporter av frihetsberövade
- Prop. 2016/17:85 Samverkan om vård, stöd och behandling mot spelmissbruk
- Prop. 2016/17:171 En ny kommunallag
- Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag
- Prop. 2017/18:106 Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre
- Prop. 2017/18:126 Digital hantering av domstolsavgörande, strafföreläggande och ordningsbot
- Prop. 2017/18:145 Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen
- Prop. 2017/18:151 En generell rätt till kommunal avtalssamverkan
- Prop. 2017/18:171 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning
- Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter
- Prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning
- Prop. 2019/20:178 Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1991:46 Handikapp, välfärd, rättvisa
- SOU 1997:116 Barnet i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige
- SOU 1998:48 Kontrollerad och ifrågasatt? – Intervjuer med personer med funktionshinder
- SOU 2000:114 Samverkan – om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet
- SOU 2003:99 Ny sekretesslag
- SOU 2004:112 Frågor om förmyndare och ställföreträdare för vuxna

- SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för barn och unga
- SOU 2010:29 En ny förvaltningslag
- SOU 2014:23 Rätt information på rätt plats i rätt tid
- SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag
- SOU 2020:1 Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor
- SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag

Föreskrifter och allmänna råd

Socialstyrelsen

- SOSFS 2002:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS
- SOSFS 2007:17 Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser äldre personer
- SOSFS 2008:32 Socialstyrelsens allmänna råd om personalens kompetens vid handläggning och uppföljning av ärenden som avser personer med funktionshinder
- SOSFS 2011:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah
- SOSFS 2011:9 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- SOSFS 2011:12 Socialstyrelsens allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar i socialtjänstens omsorg om äldre
- SOSFS 2012:3 Socialstyrelsens allmänna råd om värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre
- SOSFS 2012:11 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård och boende
- SOSFS 2013:1 Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd
- SOSFS 2014:4 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer
- SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS
- SOSFS 2014:6 Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga
- HSLF-FS 2016:55 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende
- HSLF-FS 2018:2 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om konsulentverksamheter
- HSLF-FS 2019:30 Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare

Övriga myndigheter

- RA-FS 2002:3 Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande den kommunala socialtjänsten, färdtjänsten/riksfärdtjänsten, LSS-verksamheten, flykting och invandrarverksamheten, tillståndsgivningen i alkoholfrågor, konsumentvägledning samt budgetrådgivningen och skuldsaneringen.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:47) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2017:48) om socialnämndens handläggning av ärenden om adoption

Socialstyrelsens handböcker för handläggning

- Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Artikelnummer 2012-6-53.
- Lex Sarah. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah. Artikelnummer 2013-4-9.
- Anmäla oro för barn. Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare. Artikelnummer 2014-6-5.
- Våld. Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer. Artikelnummer 2016-6-37.
- Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Artikelnummer 2018-6-12.
- Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning. Handbok för handläggning och utförande av LSS-insatser. Artikelnummer 2020-10-7018.
- Ensamkommande barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6588.
- Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6640.
- Barn och unga som begår brott. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6577.
- LVU. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-3-6642.
- Nationell adoption. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2020-2-6589.
- Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-5-7389.
- LVM. Handbok för socialtjänsten. Artikelnummer 2021-6-7446.

Socialstyrelsens meddelandeblad

- Stöd till anhöriga ställer krav på strategi. Meddelandeblad november 2009. Artikelnummer 2009-11-32.

- Stöd till anhöriga i form av service eller behovsprövad insats – handläggning och dokumentation. Meddelandeblad april 2010. Artikelnummer 2010-4-32.
- Överenskommelser om samarbete. Meddelandeblad nr 1/2010. Artikelnummer 2010-5-23.
- Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun – nya bestämmelser den 1 maj 2011. Meddelandeblad nr 3/2011. Artikelnummer 2013-5-41.
- Barnets möjligheter att få hälso- och sjukvård samt sociala insatser när vårdnadshavarna inte är överens. Meddelandeblad nr 10/2012. Artikelnummer 2012-10-25.
- Kommunens ansvar för enskilda vid omvandling av särskilda boenden för äldre till trygghetsbostäder. Meddelandeblad nr 17/2012. Artikelnummer 2012-12-39.
- Tvångs- och skyddsåtgärder inom vård och omsorg för vuxna. Meddelandeblad nr 12/2013. Artikelnummer 2013-12-34.
- Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar vid spelmissbruk. Meddelandeblad nr 4/2017. Artikelnummer 2017-10-32.
- Nationella minoriteter och minoritetsspråk. Meddelandeblad Nr 7/2018. Artikelnummer 2018-12-60.
- Skyddade personuppgifter – Ökat skydd för hotade och förföljda personer. Meddelandeblad nr 1/2019. Artikelnummer 2019-1-11.
- Statsbidrag till kommuner som har inrättat verksamhet med personligt ombud till vissa personer med psykisk funktionsnedsättning. Meddelandeblad nr 5/2020 Artikelnummer 2020-6-6849.
- Ytterligare möjligheter till informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism. Meddelandeblad nr 7/2020. Artikelnummer 2020-12-7116.

Övriga publikationer från Socialstyrelsen

- Verksamhetsbeskrivning av socialtjänsten 2014 - generell nivå. Artikelnummer 2015-5-9.
- Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Artikelnummer 2021-3-7283.
- Hur kan ICF användas? – En manual för användning av Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa (ICF). Artikelnummer 2016-2-2
- Klassifikation av socialtjänstens insatser och aktiviteter (KSI). Artikelnummer 2015-1-6
- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/e-halsa/
- På tröskeln. Daglig verksamhet med inriktning på arbete. Artikelnummer 2010-4-1.
- Nationella riktlinjer för vård och omsorg vid demenssjukdom 2010. Artikelnummer 2010-5-1.
- Det är mitt hem. Vägledning om boende och boendestöd för personer med psykisk funktionsnedsättning. Artikelnummer 2010-12-26.

- Nationella riktlinjer för psykosociala insatser vid schizofreni eller schizofrenliknande tillstånd 2011 – stöd för styrning och ledning. Artikelnummer 2011-1-3.
- Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial. Artikelnummer 2012-3-3.
- Med målet i sikte. Målinriktad och systematisk utvärdering av insatser för enskilda personer (MOS). Artikelnummer 2012-9-3.
- Om standardiserade bedömningsmetoder. Artikelnummer 2012-12-9.
- Barn som anhöriga. Konsekvenser och behov när föräldrar har allvarliga svårigheter eller avlider. Artikelnummer 2013-6-6.
- Rätten att fortsätta bo tillsammans i ett äldreboende. Vägledning för tillämpning av socialtjänst och hyreslagstiftningen. Artikelnummer 2013-9-16.
- Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård 2014. Stöd för styrning och ledning. Artikelnummer 2014-3-24.
- Systematisk uppföljning. Beskrivning och exempel. Artikelnummer 2014-6-25.
- Delaktighet och inflytande i arbetet med genomförandeplaner. Kunskapsstöd till verksamheter för personer med funktionsnedsättning. Artikelnummer 2014-10-6.
- https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/
- Systematisk uppföljning. Stödmaterial. Artikelnummer 2016-5-24.
- Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende – Stöd för styrning och ledning Artikelnummer 2017-12-23.
- Användarstöd för systematisk uppföljning med stöd av BBIC-variabler. Artikelnummer 2019-5-11.
- Brandsäker bostad för alla – Stärkt brandskydd för särskilt riskutsatta individer. Artikelnummer 2020-11-6956.
- Individens behov i centrum – Ett stöd för att använda ICF och strukturerad dokumentation i socialtjänsten. Artikelnummer 2021-2-7203.

Övrig litteratur

- Bohlin (2007): Kommunalrättens grunder. Sjunde upplagan. Wolters Kluwer
- Hellners, Malmqvist, (2010): Förvaltningslagen – med kommentarer. Tredje upplagan. Wolters Kluwer
- Lenberg m.fl. (2014): Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar. Wolters Kluwer
- Ragnemalm (1970): Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Norstedts Juridik
- Strömberg, Lundell (2018): Allmän förvaltningsrätt. 27:e upplagan. Liber
- Vedung (2009): Utvärdering i politik och förvaltning. 3:e upplagan. Studentlitteratur AB
- Von Essen (2017): Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar. Sjunde upplagan. Wolters Kluwer
- Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt. Artikelnummer 2012-4-8.

Bilaga Senaste versionen av SOSFS 2014:5

Senaste version av SOSFS 2014:5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS

Här presenteras föreskrifter och allmänna råd i konsoliderad form, det vill säga med alla gällande bestämmelser och rekommendationer från grundförfattningen och ändringsförfattningar.

Observera att det är den tryckta versionen av författningen som gäller. Kontrollera därför alltid texten mot den tryckta versionen. För uppgift om använda bemyndiganden och ikraftträdandebestämmelser, se respektive författning.

Ändrad: HSLF-FS 2020:58
Senaste lydelse: Gäller från och med 2020-12-10

1 kap. Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter ska tillämpas vid dokumentation under handläggning av ärenden som gäller enskilda samt under genomförande och uppföljning av beslut om insatser i verksamhet som omfattas av

1. 11 kap. 5 § eller 7 kap. 3 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller
2. 21 a § eller 23 a § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Föreskrifterna ska också tillämpas i samband med förhandsbedömning och omedelbar skyddsbedömning enligt SoL.

2 § Föreskrifterna ska tillämpas av en nämnd som

1. enligt 2 kap. 4 § SoL fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten,
2. enligt 22 § LSS utövar ledningen av regionens eller kommunens verksamhet enligt den lagen, *(HSLF-FS 2020:58)*
3. avses i 9 kap. 21 § kommunallagen (2017:725), och
4. avses i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

En nämnd som handlägger ärenden och följer upp beslut om insatser ska därvid tillämpa föreskrifterna i 2–5 kap.

En nämnd som genomför insatser ska under genomförandet och uppföljningen av dessa tillämpa föreskrifterna i 2–4 kap. och 6 kap. *(HSLF-FS 2018:24)*

3 § Föreskrifterna i 2–4 kap. och 6 kap. ska även tillämpas av den som bedriver enskild verksamhet enligt SoL, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM eller LSS.

4 § Kommunal eller enskild verksamhet som utför personlig assistans åt en assistansberättigad som har beviljats

1. assistansersättning genom ett beslut av Försäkringskassan enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, eller
2. ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för personlig assistans som kommunen beslutat om enligt 9 § 2 LSS,

ska utöver bestämmelserna i 2–4 kap. tillämpa föreskrifterna i 6 kap. 1 § första stycket 1, 3, 4 och 6 samt 2–5 §§.
Den assistansberättigade enligt första stycket ska vid tillämpning av 6 kap. betraktas som uppdragsgivare och jämställas med den beslutande nämnden.

5 § Statens institutionsstyrelse, SiS, ska vid handläggning av ärenden samt vid genomförande och uppföljning av insatser enligt SoL, LVU eller LVM tillämpa föreskrifterna i 2–4 kap. och 7 kap.

2 kap. Definitioner

1 § I dessa föreskrifter och allmänna råd avses med

behandlingsplan	genomförandeplan som avser vård eller behandling i verksamhet som bedrivs av SiS enligt SoL, LVU eller LVM
beslutsunderlag	skriftlig sammanställning av de uppgifter som bedöms ha betydelse för ett beslut
den som bedriver verksamhet	1. socialnämnd, i fråga om sådan socialtjänst som kommunen har ansvar för enligt SoL, LVU eller LVM, 2. kommunal nämnd, i fråga om sådan verksamhet som kommunen har ansvar för enligt LSS, 3. annan juridisk person eller enskild näringsidkare som genomför beslutade insatser, och 4. SiS då den myndigheten bedriver verksamhet enligt SoL, LVU eller LVM
förhandsbedömning	en nämnds bedömning av om det finns skäl att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL eller inte
genomförandeplan	vård- och omsorgsplan som beskriver hur en beslutad insats ska genomföras för en enskild
handling	framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel
handläggning	förfarande som börjar med att ett ärende öppnas och efter utredning avslutas med ett beslut
insats	individuellt behovsprövat stöd eller individuellt behovsprövad vård och behandling enligt SoL, LVU eller LVM samt insatser enligt 9 § LSS
journal	den del av en personakt där anteckningar av betydelse för handläggning av ett ärende samt för genomförande och uppföljning av en insats görs i kronologisk ordning

Kommunikationsstöd	hjälpmedel eller personligt stöd som används för att underlätta kommunikation med personer som har kognitiva svårigheter, koncentrationssvårigheter eller tal-, språk- eller andra kommunikationssvårigheter
personakt	akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten eller verksamhet som bedrivs med stöd av LSS
standardiserad bedömningsmetod	metod för bedömning av en situation, funktion eller behov med hjälp av ett vetenskapligt prövat bedömningsinstrument, t.ex. en checklista eller ett index, och en manual som beskriver hur instrumentet ska användas
utförare	nämnd eller enskild verksamhet som genomför en beslutad insats

3 kap. Ledningssystem

1 § Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framgår det att den som bedriver verksamhet ska ansvara för att det ledningssystem som ska finnas innehåller de processer och rutiner som behövs för att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som ställs i det följande.

4 kap. Gemensamma bestämmelser om dokumentation vid handläggning av ärenden samt vid genomförande och uppföljning av insatser

Den enskildes integritet

1 **§** Handlingar som upprättas och gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller.

Personaktens struktur och innehåll

Grundläggande uppgifter om den enskilde

2 § Handlingar som avser personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats i en verksamhet ska hållas samman i personakter.

3 § En personakt ska avse endast en person.

En personakt hos nämnden får dock avse flera personer i en familj om det gäller

1. ansökan om ekonomiskt bistånd för två eller flera personer i ett hushåll,
2. utredning och bedömning av ett tänkbart familjehem,
3. gemensam ansökan om medgivande för internationell adoption enligt 6 kap. 12 § SoL, eller
4. gemensam ansökan om medgivande att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran enligt 6 kap. 6 § första stycket SoL.

Allmänna råd

Om det finns misstanke om att det förekommer våld eller andra övergrepp i en familj som har en gemensam personakt hos nämnden, bör akten delas så att uppgifter om var och en i familjen dokumenteras i skilda akter.

4 § En personakt ska innehålla namn, personnummer och andra kontaktuppgifter till den enskilde.
En personakt för ett barn ska dessutom innehålla uppgifter om

1. vem som är barnets vårdnadshavare eller särskilt förordnad vårdnadshavare (namn, personnummer och kontaktuppgifter),
2. förälder (namn, personnummer och kontaktuppgifter) som har rätt till umgänge med barnet utan att vara barnets vårdnadshavare, eller
3. vem (namn och kontaktuppgifter) som har förordnats som god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Om den enskilde saknar svenskt personnummer, ska personakten i stället innehålla födelsedata, samordningsnummer eller andra uppgifter som gör det möjligt att dokumentera uppgifter om den enskilde utan risk för att han eller hon förväxlas med någon annan person.

Uppgifterna ska hållas uppdaterade.

5 § En personakt ska också innehålla uppdaterade uppgifter om

1. behov av tolk och i så fall vilket språk,
2. behov av kommunikationsstöd,
3. förordnande av god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken med uppgifter om vem som har förordnats, för vilket eller vilka uppdrag samt kontaktuppgifter, och
4. huruvida den enskilde har skyddade personuppgifter genom sekretessmarkering i folkbokföringen enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller beslut om kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Personaktens struktur

6 § En personakt ska innehålla en journal samt upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser.

7 § Journalanteckningar och andra handlingar som hör till den enskildes personakt ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser.

Allmänna råd
Handlingarna bör också hållas ordnade på ett sätt som underlättar skyldigheten att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos en beslutande nämnd kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att
– aktualisera ärenden,
– förhandsbedöma enligt SoL,
– utreda och bedöma behov,
– besluta,
– verkställa beslut,
– följa upp insatser, och
– avsluta insatser.

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos en utförare kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att
– ta emot uppdrag,
– planera genomförandet av insatser,
– genomföra insatser,
– följa upp insatser, och
– avsluta insatser.

En lämplig struktur för en personakt som ska hållas ordnad hos SiS kan vara att hålla samman handlingar som gäller arbetsmomenten att
– ta emot uppdrag och skriva in enskilda hos myndigheten,
– planera genomförandet av insatser,
– genomföra insatser,
– besluta om särskilda befogenheter enligt LVU eller LVM,
– följa upp insatser, och
– avsluta insatser.

Struktur och innehåll i upprättade handlingar

8 § Journalanteckningar och andra handlingar som upprättas och som hör till den enskildes personakt ska vara väl strukturerade och tydligt utformade. Begrepp som används i dokumentationen ska så långt som möjligt vara entydiga.

Av de upprättade handlingarna ska det framgå vad som är faktiska omständigheter och händelser av betydelse och vad som är bedömningar. En dokumenterad händelse av betydelse ska även innehålla uppgifter om när händelsen har inträffat.

Av varje upprättad handling ska det framgå varifrån uppgifterna kommer, vem (namn, befattning eller titel) som har upprättat den och när det gjordes (år, månad, dag).

Allmänna råd
Den som bedriver verksamhet bör så långt möjligt använda sig av verksamhetsanpassade kodverk, klassifikationer, blanketter och standardiserade mallar för dokumentation.

Den som bedriver verksamhet bör i tillämpliga delar använda
– Socialstyrelsens termbank,
– Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa” (ICF), och

– Socialstyrelsens svenska version av WHO:s publikation ”Internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa, barn- och ungdomsversion” (ICF-CY).

Journalföring

9 § Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen.

Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats.

Av journalen ska det framgå när

1. åtgärder enligt första stycket har vidtagits och av vem,
2. faktiska omständigheter eller händelser av betydelse har inträffat, och
3. en handling av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförandet eller uppföljningen av en insats har kommit in till eller upprättats av den som bedriver verksamhet.

Allmänna råd

Journalanteckningar bör vara kortfattade och innehålla tydliga hänvisningar till andra handlingar i personakten som ger ytterligare information.

Journalanteckningar som görs i samband med ett möte med den enskilde eller ett möte med flera personer bör begränsas till uppgifter om vilka personer som har deltagit vid mötet, vilka frågor som i huvudsak har behandlats och vad mötet har resulterat i.

Journalanteckningar som görs i samband med telefonsamtal och elektroniska meddelanden bör begränsas till uppgifter om vem som har tagit kontakt, i vilket syfte och vad som i huvudsak har kommit fram.

Journalanteckningar som gäller handlingar som har kommit in till eller upprättats av den som bedriver verksamhet bör begränsas till uppgifter om vilken typ av handling det gäller, innehållet i korthet och var handlingen i sin helhet finns tillgänglig i personakten.

10 § Av journalen ska det framgå om

1. ställföreträdare, ombud eller biträde har medverkat vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats, och
2. tolk eller kommunikationsstöd har använts vid kontakter med den enskilde.

11 § Av journalen ska det även framgå om

1. den enskilde berörs av ett missförhållande som har rapporterats enligt 14 kap. 3 § SoL eller 24 b § LSS till den som bedriver verksamhet,
2. den som bedriver verksamhet har gjort en anmälan som berör den enskilde enligt 14 kap. 7 § SoL eller 24 f § LSS, eller
3. den som bedriver verksamhet har gjort en polisanmälan som berör den enskilde.

Allmänna råd

Om den som bedriver verksamhet har fått kännedom om att ett barn kan ha varit utsatt för ett brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller ett brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, men har avstått från att göra en polisanmälan, bör skälen till detta framgå av journalen.

Dokumentation av barnets bästa och rätt att vara delaktig

12 § Bestämmelser om att barnets bästa ska beaktas särskilt vid åtgärder som rör barn finns i 1 kap. 2 § första stycket SoL och 6 a § LSS.

Bestämmelser om att vad som är bäst för barnet ska vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn finns i 1 kap. 2 § andra stycket SoL.

Bestämmelser om att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande vid beslut enligt LVU finns i 1 § femte stycket samma lag.
Bestämmelser om att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge finns i 6 kap. 2 a § föräldrabalken.

13 § Bestämmelser om att ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att föra fram sina åsikter i frågor som rör honom eller henne finns i 11 kap. 10 § första stycket SoL och 8 § andra stycket LSS.

Bestämmelser om att den unge ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne finns i 36 § första stycket LVU.

14 § Bestämmelser om att ett barns åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad finns i 11 kap. 10 § första stycket SoL och 8 § andra stycket LSS.

Bestämmelser om att den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad finns i 36 § första stycket LVU.

Bestämmelser om att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad vid beslut om vårdnad, boende och umgänge finns i 6 kap. 2 a § föräldrabalken.

15 § Av dokumentationen vid handläggning av ärenden som rör barn och unga ska det framgå

1. vilken information som har lämnats till barnet eller den unge enligt de bestämmelser som anges i 13 §,
2. när och på vilket sätt informationen har lämnats, och
3. namn och befattning eller titel på den som har lämnat informationen.

Detsamma gäller vid genomförande och uppföljning av insatser till barn och unga.

16 § Av dokumentationen ska det framgå vilka åsikter som barnet eller den unge har fört fram enligt de bestämmelser som anges i 13 § till den som bedriver verksamhet.

Om barnet eller den unge inte har fört fram sina åsikter i frågor som gäller honom eller henne, ska det framgå hur den som bedriver socialtjänst har gått

tillväga för att så långt möjligt klarlägga barnets eller den unges inställning på annat sätt enligt 11 kap. 10 § första stycket SoL eller 36 § första stycket LVU.

17 § Av dokumentationen ska det framgå hur den som bedriver verksamhet har tagit hänsyn till barnets eller den unges åsikter i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad enligt de bestämmelser som anges i 14 §.

18 § Av dokumentationen ska det framgå hur barnets bästa har beaktats enligt de bestämmelser som anges i 12 §.

5 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation hos den beslutande nämnden

Aktualisera ärenden enligt SoL och LSS

Ansökan, begäran, anmälan eller information på annat sätt

1 § Dokumentation av en ansökan, begäran eller anmälan ska innehålla uppgifter om

1. vad saken gäller,
2. vem eller vilka som uppgifterna avser,
3. vem som har lämnat uppgifterna såvida de inte har lämnats anonymt,
4. när och hur uppgifterna har lämnats till nämnden, och
5. namn och befattning eller titel på den som har tagit emot uppgifterna.

Av dokumentationen ska det också framgå vilka andra uppgifter av betydelse för saken som har lämnats till nämnden.

Uppgifter som har kommit till nämndens kännedom på annat sätt än genom en ansökan, begäran eller anmälan och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden enligt 11 kap. 1 § SoL ska dokumenteras enligt första och andra styckena.

Allmänna råd
För att undvika missförstånd bör det framgå av dokumentationen att nämnden har kontrollerat med uppgiftslämnaren att muntliga uppgifter har uppfattats korrekt.

Förhandsbedömning enligt SoL

2 § Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutat att inte inleda en utredning enligt SoL, ska detta dokumenteras med uppgifter om

1. att en utredning inte inleds,
2. skälen för nämndens beslut,
3. beslutsdatum, och
4. namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet.

Om förhandsbedömningen gäller ett barn, och barnet inte själv har kommit till tals, ska anledningen till detta dokumenteras.

Allmänna råd
Om den enskilde redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning antingen dokumenteras i personakten eller antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning.

Om den enskilde inte redan har en personakt, bör beslutet att inte inleda en utredning antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning.

3 § Om förhandsbedömningen leder till ett beslut att inleda en utredning ska detta dokumenteras i journalen. Även datum för beslutet samt namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet ska dokumenteras.

Om beslutet att inleda en utredning gäller ett barn, ska dokumentationen också innehålla uppgifter om när och på vilket sätt barnets vårdnadshavare har underrättats om att nämnden har inlett en utredning. Vidare ska det framgå om och i så fall när och på vilket sätt barnet har underrättats.

Omedelbar skyddsbedömning enligt SoL

4 § Dokumentationen av en omedelbar skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL ska innehålla uppgifter om

1. vilken bedömning som har gjorts av barnets eller den unges behov av omedelbart skydd,
2. vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning,
3. när bedömningen har gjorts, och
4. namn och befattning eller titel på den som har gjort bedömningen.

Utreda och bedöma

Dokumentera samtycke

5 § Om den enskilde har lämnat samtycke till att nämnden får kontakta andra myndigheter eller personer, ska den enskildes samtycke dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå

1. vilka andra myndigheter som får kontaktas och i vilket syfte,
2. om närstående får kontaktas och i vilket syfte,
3. vilka sakkunniga och referenspersoner som får kontaktas och i vilket syfte, och
4. när samtycket har lämnats.

Om den enskilde återkallar hela eller delar av sitt samtycke ska detta dokumenteras så att det tydligt framgår att samtycket inte längre gäller eller har ändrats.

6 § När en utredning får bedrivas utan samtycke ska det framgå av dokumentationen i vilka avseenden den enskilde inte har samtyckt till att nämnden tar de kontakter som behövs.

Om nämnden av någon anledning avbryter en sådan utredning, ska anledningen framgå av dokumentationen.

Utredning som gäller barns behov av skydd eller stöd enligt 11 kap. 1 och 2 §§ SoL

Allmänna råd
Om en utredning avser ett barns behov av skydd eller stöd bör nämndens planering av utredningen dokumenteras. Av dokumentationen bör det framgå
– vad som ska klargöras i utredningen,
– hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter,
– när och hur samtal och möten ska äga rum med barnet enskilt, tillsammans med vårdnadshavaren eller med någon annan,
– när och hur enskilda eller gemensamma samtal ska äga rum med vårdnadshavaren,
– hur ett behov av tolk eller kommunikationsstöd ska tillgodoses,
– om standardiserade bedömningsmetoder ska användas som en del i utredningen och i så fall vilken eller vilka,
– vilka referenspersoner och sakkunniga som behöver kontaktas samt syftet med kontakterna,
– när utredningen beräknas vara slutförd, och
– hur barnet och vårdnadshavaren har varit delaktiga i planeringen av utredningen.

Bedöma behov

7 § Av dokumentationen ska det framgå

1. hur den enskilde uppfattar sina behov,
2. om nämnden har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i utredningen och i så fall vilken eller vilka,
3. vilken bedömning som nämnden har gjort av den enskildes behov, och
4. vilka faktiska omständigheter och händelser av betydelse som ligger till grund för nämndens bedömning.

Om den enskilde inte har uttryckt hur han eller hon uppfattar sina behov, ska skälen till detta dokumenteras.

Planera och samverka

8 § När nämnden har upprättat en författningsreglerad plan för insatser till den enskilde ska detta framgå av dokumentationen.

Sammanställa beslutsunderlag

9 § Inför nämndens beslut i ett ärende ska faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för nämndens beslut sammanställas till ett beslutsunderlag. Av beslutsunderlaget ska det framgå

1. vad ärendet gäller,
2. vem eller vilka personer ärendet avser, och
3. vilka överväganden som ligger till grund för nämndens förslag till beslut.

Ett beslutsunderlag som gäller ett omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU eller LVM, ska också innehålla uppgifter om målet eller målen för den insats som föreslås.

Allmänna råd
Beslutsunderlaget bör i regel dokumenteras i en handling som är åtskild från journalen.

10 § Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt SoL ska, utöver vad som anges i 9 §, även innehålla uppgifter om

1. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
2. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
3. hur utredningen har genomförts,
4. den bedömning som har gjorts av den enskildes förmåga att själv tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt,
5. vilka andra insatser som har övervägts tillsammans med den enskilde, och
6. målet eller målen för den insats som föreslås.

11 § Ett beslutsunderlag som gäller en insats enligt LSS ska, utöver vad som anges i 9 §, även innehålla uppgifter om

1. personkretstillhörighet enligt 1 § LSS,
2. den enskildes uppfattning om sina behov och hur dessa kan tillgodoses,
3. den bedömning som har gjorts av den enskildes behov,
4. den bedömning som har gjorts av om den enskildes behov tillgodoses på annat sätt, och
5. målet eller målen för den insats som föreslås.

Dokumentation av kommunikation

12 § Av dokumentationen ska det framgå om och i så fall när och på vilket sätt beslutsunderlaget eller andra uppgifter har kommunicerats med den enskilde enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900).
Av dokumentationen ska det också framgå vilka synpunkter som den enskilde har fört fram till nämnden vid kommuniceringen samt när och på vilket sätt synpunkterna kom nämnden tillhanda. *(HSLF-FS 2018:24)*

Besluta

13 § Om en utredning har avbrutits på grund av att den enskilde inte längre vill få sin ansökan eller begäran om insats prövad av nämnden, ska det framgå av dokumentationen när nämnden har beslutat att avskriva ärendet.

Dokumentera beslut

14 § Dokumentationen av ett muntligt beslut ska innehålla uppgifter om

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem (namn samt befattning eller titel) eller vilka (vilken nämnd) som har fattat beslutet,
4. vilket lagrum som ligger till grund för beslutet, och
5. vilka skäl som ligger till grund för beslutet.

Dokumentationen av ett skriftligt beslut ska, utöver de uppgifter som anges i 31 § förvaltningslagen (2017:900), även innehålla uppgifter om vilket lagrum och vilka skäl som ligger till grund för beslutet samt uppgift om beslutsfattarens befattning eller titel.
Om ett beslut har rättats enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900) eller ändrats enligt 37 eller 38 §§ samma lag, ska rättelsen eller ändringen dokumenteras med uppgift om vem som har gjort den och när. *(HSLF-FS 2018:24)*

15 § Dokumentationen av ett beslut som gäller en insats enligt SoL eller en insats enligt LSS ska, utöver vad som anges i 14 §, även innehålla uppgifter om

1. vad den enskildes ansökan eller begäran avser,
2. vilka insatser som har beviljats eller avslagits helt eller delvis, och
3. huruvida beslutet är tidsbegränsat eller förenat med något annat förbehåll.

16 § Om nämnden har underrättat den enskilde muntligt om innehållet i ett beslut eller om hur ett beslut som går honom eller henne emot kan överklagas, ska uppgifter om när och på vilket sätt den enskilde har underrättats framgå av dokumentationen.

En bestämmelse om att en underrättelse alltid ska göras skriftligt om parten begär det finns i 33 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). *(HSLF-FS 2018:24)*

17 § Av dokumentationen ska det framgå om

1. ett beslut har överklagats,
2. nämnden har ändrat beslutet enligt 38 § förvaltningslagen (2017:900), och
3. nämnden har skickat ett överklagande vidare till förvaltningsdomstol.

Av dokumentationen ska det också framgå när en förvaltningsdomstol har avgjort målet och när avgörandet har vunnit laga kraft. *(HSLF-FS 2018:24)*

18 § Om nämnden helt eller delvis har återkallat ett beslut om insats enligt SoL eller LSS, ska det av dokumentationen framgå

1. när beslutet om insats har återkallats helt eller delvis,
2. vilka skäl som ligger till grund för beslutet om återkallelse, och
3. namn och befattning eller titel på den som har fattat beslutet om återkallelse.

Verkställa beslut

19 § Av dokumentationen ska det framgå vilka önskemål om utförare som den enskilde har fört fram. Det ska också framgå vilken utförare som ska genomföra insatsen.

Allmänna råd

Av dokumentationen bör det också framgå om och i så fall vilka åtgärder som i det enskilda fallet har vidtagits av nämnden för att hitta en utförare som svarar mot den enskildes behov och önskemål.

20 § Av dokumentationen ska det framgå när ett beslut av nämnden eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol har verkställts.

Uppföljning av ett barns situation enligt SoL

21 § Om nämnden har beslutat att följa upp ett barns situation enligt 11 kap. 4 a § eller 4 b § SoL, ska det av dokumentationen framgå

1. vilka skäl som ligger till grund för beslutet,
2. när uppföljningen har påbörjats, och
3. när uppföljningen har avslutats samt av vilken anledning.

Dokumentationen ska också innehålla uppgifter om nämndens samtal med barnet och med andra personer som har kontaktats av nämnden under uppföljningstiden.

Uppdrag till utföraren

22 § Nämndens uppdrag till en utförare ska dokumenteras och innehålla uppgifter om den enskildes namn, personnummer och andra kontaktuppgifter samt uppgifter som anges i 4 kap. 4 § andra stycket och 4 kap. 5 §. Dokumentationen av nämndens uppdrag ska också innehålla uppgifter om

1. vilken bedömning som nämnden har gjort av den enskildes behov,
2. vad som ingår i uppdraget,
3. vilket eller vilka mål som gäller för insatsen,
4. former för uppföljning i det enskilda fallet,
5. vilken information som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS ska återföras till nämnden i samband med att insatsen avslutas, och
6. namn och kontaktuppgifter till ansvarig handläggare hos nämnden.

Av dokumentationen ska det framgå när uppdraget, efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, har lämnats till utföraren.

Allmänna råd
Vid beslut om insatser i form av kontaktperson, kontaktfamilj eller särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL samt vid beslut om insats enligt 9 § 4 LSS i form av kontaktperson bör uppgifter om hur insatsen ska genomföras dokumenteras i en genomförandeplan som upprättas av nämnden i samråd med den enskilde och uppdragstagaren.
Detsamma bör gälla när en beslutad insats enligt SoL eller LSS ska genomföras av en uppdragstagare som förordnas av nämnden, t.ex. en ledsagare eller en anhörigvårdare.

Följa upp insatser

23 § Åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma ska gälla åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde.

Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har fört fram några klagomål till nämnden på handläggningen av ett ärende eller på genomförandet av en insats och i så fall vilka åtgärder som har vidtagits av nämnden.

Allmänna råd
Av dokumentationen bör det framgå
– när och på vilket sätt insatsen har följts upp,
– hur den enskilde uppfattar insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,
– om nämnden har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i uppföljningen och i så fall vilken eller vilka,
– vilken bedömning nämnden har gjort av om insatsen har genomförts enligt nämndens beslut och gällande författningar,
– vilken bedömning nämnden har gjort av den enskildes situation, och
– om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen.

Förändrade behov under pågående insats

24 § Om behoven hos den enskilde förändras på ett sätt som gör att nämnden bedömer att den beslutade insatsen inte längre svarar mot den enskildes behov, ska detta dokumenteras. Av dokumentationen ska det också framgå vilka åtgärder som har vidtagits av nämnden för att anpassa insatsen till den enskildes behov.

Avsluta insatser

Slutanteckning

25 § Av dokumentationen ska det framgå när och av vilka skäl insatsen har avslutats.

Allmänna råd
Nämndens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts bör sammanfattas i en slutanteckning som tillförs personakten.

6 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation hos utföraren

Ta emot uppdrag

1 § När utföraren har tagit emot ett uppdrag från den beslutande nämnden ska uppgifter som gäller uppdraget dokumenteras och ange

1. vem uppdraget gäller,
2. vilken nämnd som har beslutat om insatsen,
3. vad som ingår i uppdraget enligt nämndens beslut,
4. vilket eller vilka mål som enligt nämndens beslut gäller för insatsen,
5. vilken bedömning nämnden har gjort av den enskildes behov,
6. former för uppföljning i det enskilda fallet,
7. vilken information som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS ska återföras till nämnden i samband med att insatsen avslutas, och
8. namn och kontaktuppgifter till ansvarig handläggare hos nämnden.

Genomföra insatser

2 § Av dokumentationen ska det framgå när insatsen påbörjas hos utföraren.

Planera insatsens genomförande och dokumentera enligt 11 kap 5 § SoL eller 21 a § LSS.

Allmänna råd.
Hur en insats ska genomföras bör dokumenteras i en genomförandeplan som upprättas hos utföraren med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Planen bör upprättas med utgångspunkt från den beslutande nämndens uppdrag till utföraren. Om uppdraget gäller vård i ett hem för vård eller boende eller i ett stödboende, bör genomförandeplanen även upprättas med utgångspunkt från nämndens vårdplan.

Av genomförandeplanen bör det bl.a. framgå
– vilket eller vilka mål som gäller för insatsen enligt nämndens beslut,
– om insatsen innehåller en eller flera aktiviteter hos utföraren,
– vilket eller vilka mål som gäller för varje aktivitet,
– vem hos utföraren som ansvarar för genomförandet av varje aktivitet,
– när och hur olika aktiviteter ska genomföras,
– hur utföraren ska samverka med nämnden, andra utförare eller andra huvudmän, t.ex. hälso- och sjukvården, skolan eller Arbetsförmedlingen,
– när och hur insatsen som helhet eller olika aktiviteter som ingår i insatsen ska följas upp,
– om den enskilde har deltagit i planeringen och i så fall vilken hänsyn som har tagits till hans eller hennes synpunkter och önskemål,
– vilka andra personer som har deltagit i arbetet med att upprätta genomförandeplanen,
– när planen har fastställts, och
– när och hur planen ska följas upp.

Genomförandeplanen bör tillföras den enskildes personakt så snart planen är upprättad.

Genomförandeplanen bör användas som utgångspunkt för fortlöpande anteckningar i journalen.

Genomförandeplanen bör också användas som underlag för uppföljning av insatsen.

Genomförandeplanen bör revideras vid behov. *(HSLF-FS 2016:89).*

3 § Av dokumentationen ska det framgå om det har tillkommit omständigheter eller inträffat händelser som har medfört att insatsen helt eller delvis inte har kunnat genomföras som planerat.

Följa upp insatser

4 § Åtgärder som vidtas av utföraren för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt den beslutande nämndens beslut och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma gäller åtgärder som vidtas av utföraren för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde.

Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har framfört några klagomål till utföraren på genomförandet av insatsen liksom vilka åtgärder som i så fall har vidtagits av denne.

Allmänna råd
Av dokumentationen bör det framgå
– när och på vilket sätt utföraren har följt upp insatsen,
– om utföraren har använt standardiserade bedömningsmetod
– hur den enskilde uppfattar genomförandet av insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,
– utförarens bedömning av den enskildes situation,
– om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen, och
– vilka uppgifter som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 15 kap. 1 § SoL eller 29 § LSS har återförts till den beslutande nämnden vid uppföljningen.

Avsluta insatser

Slutanteckning

5 § Av dokumentationen ska det framgå när och av vilka skäl insatsen har avslutats.

Allmänna råd
Utförarens bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts bör sammanfattas i en slutanteckning som tillförs personakten.

7 kap. Särskilda bestämmelser om dokumentation hos SiS

Ta emot uppdrag

1 § När SiS efter kontakt med den beslutande nämnden har åtagit sig att genomföra en insats som avser den enskilde, ska detta dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå när den skriftliga ansökan om inskrivning, nämndens utredning i ärendet enligt 3 kap. 12 § socialtjänstförordningen (2001:937) och kopia av det verkställbara beslutet eller någon annan underrättelse om detsamma enligt 3 kap. 13 § kom SiS tillhanda.
Av dokumentationen ska det också framgå

1. vilken nämnd som har gjort ansökan,
2. vilken insats som uppdraget gäller,
3. när och på vilket sätt SiS har lämnat en platsanvisning,
4. när och på vilket sätt SiS har kontrollerat att nämnden har fattat beslut om placering enligt 11 § LVU,
5. när och på vilket sätt SiS har kontrollerat om ett giltigt beslut om omedelbart omhändertagande eller vård föreligger, och
6. namn och kontaktuppgifter till ansvarig handläggare hos nämnden.

Genomföra insatser

2 § Av journalen ska det framgå när SiS har fattat beslut om inskrivning enligt 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937).

Av journalen ska det vidare framgå när SiS har fattat beslut om intagning enligt 25 § LVM.

Det ska också framgå av journalen när vården enligt LVU eller LVM har påbörjats.

Planera insatsens genomförande och dokumentera enligt 11 kap. 5 § SoL

Allmänna råd
Hur en beslutad insats ska genomföras bör dokumenteras i en behandlingsplan som upprättas av SiS med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Planen bör upprättas med utgångspunkt från den beslutande nämndens vårdplan enligt 11 kap. 3 § SoL och uppdrag till SiS.

Av behandlingsplanen bör det bl.a. framgå
– vilket eller vilka mål som gäller för insatsen enligt nämndens beslut,
– hur den enskildes livssituation ser ut,
– den enskildes uppfattning om sina problem, behov och resurser,
– om den enskilde är motiverad till att delta i sin behandling,
– om insatsen innehåller en eller flera aktiviteter hos SiS,
– vilket mål som gäller för varje aktivitet,
– vem hos SiS som ansvarar för genomförandet av varje aktivitet,
– när och hur olika aktiviteter ska genomföras,
– hur SiS ska samverka med andra huvudmän, t.ex. hälso- och sjukvården eller skolan,
– när och hur insatsen som helhet eller olika aktiviteter som ingår i insatsen ska följas upp,

– om den enskilde har deltagit vid planeringen och i så fall vilken hänsyn som har tagits till hans eller hennes synpunkter och önskemål,
– vilka andra personer som har deltagit i arbetet med att upprätta behandlingsplanen,
– när planen har fastställts, och
– när och hur planen ska följas upp.
En behandlingsplan för en person som är omedelbart omhändertagen bör så långt möjligt innehålla en kartläggning och beskrivning av den enskildes problem, behov och förutsättningar.

Behandlingsplanen bör tillföras den enskildes personakt så snart planen är upprättad.

Behandlingsplanen bör användas som utgångspunkt för fortlöpande anteckningar i journalen.

Behandlingsplanen bör användas som underlag för uppföljning av insatsen.

Behandlingsplanen bör revideras vid behov.

3 § Av dokumentationen ska det framgå om det har tillkommit omständigheter eller inträffat händelser som medfört att insatsen helt eller delvis inte har kunnat genomföras som planerat.

Besluta

Dokumentera beslut som gäller särskilda befogenheter enligt LVU och LVM

4 § Av dokumentationen ska det framgå vilka faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för ett beslut som gäller de särskilda befogenheter som avses i 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen (2001:937).

Av dokumentationen ska det också framgå vilka andra mindre ingripande åtgärder som har övervägts eller prövats enligt 20 a § LVU eller 36 a § LVM innan SiS fattar beslut som gäller de särskilda befogenheterna.

5 § Av dokumentationen ska det framgå om och i så fall när och på vilket sätt uppgifter har kommunicerats med den enskilde enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Av dokumentationen ska det också framgå vilka uppgifter som har kommunicerats och vilka synpunkter den enskilde har fört fram. *(HSLF-FS 2018:24)*

6 § Dokumentationen av ett beslut som gäller de särskilda befogenheter som avses i 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska innehålla uppgifter om

1. vad som har beslutats,
2. vilket lagrum som ligger till grund för beslutet,
3. vilka skäl som ligger till grund för beslutet,
4. beslutsdatum, och
5. namn och befattning på den som har fattat beslutet.

7 § Om SiS har underrättat den enskilde muntligt om innehållet i ett beslut eller om hur ett beslut som går honom eller henne emot kan överklagas, ska uppgifter om när och på vilket sätt den enskilde har underrättats framgå av dokumentationen.

En bestämmelse om att en underrättelse alltid ska göras skriftligt om parten begär det finns i 33 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). *(HSLF-FS 2018:24)*

8 § Om ett beslut gäller tillfällig vistelse utanför hemmet enligt 15 a § LVU, ska det av dokumentationen framgå när den enskilde har återvänt till hemmet och på vilket sätt.

9 § Av dokumentationen ska det framgå när ett beslut som gäller de särskilda befogenheter som avses i 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen (2001:937) har verkställts och vem (namn och befattning) som har verkställt beslutet.
Om beslutet gäller kroppsvisitering eller ytlig kroppsbesiktning, ska det av dokumentationen också framgå om ett vittne har närvarat och i så fall vem.
Om beslutet gäller vård i enskildhet ska det av dokumentationen framgå

1. när vård i enskildhet påbörjades,
2. hur skyldigheten att fortlöpande pröva frågan om vård i enskildhet har fullgjorts, och
3. när vård i enskildhet avslutades.

Om beslutet gäller att den enskilde ska hållas i avskildhet, ska det av dokumentationen framgå

1. när avskiljningen påbörjades,
2. hur skyldigheten att hålla den enskilde under fortlöpande uppsikt har fullgjorts, och
3. när avskiljningen avslutades.

Dokumentera beslut om flyttning till annat hem enligt LVM

10 § Dokumentationen av ett beslut som innebär att den enskilde ska flyttas till ett annat hem med stöd av bestämmelserna i 25 § LVM ska innehålla uppgifter om

1. vilket hem det gäller,
2. vilka skäl som ligger till grund för beslutet,
3. beslutsdatum,
4. huruvida beslutet gäller omedelbart, och
5. namn och befattning på den som har fattat beslutet.

Av dokumentationen ska det framgå när och på vilket sätt beslutet om överflyttning till ett annat LVM-hem har verkställts.

Av dokumentationen ska det också framgå när och på vilket sätt nämnden har informerats om beslutet att flytta den enskilde till ett annat hem.

Dokumentation i samband med ett överklagande

11 § När den enskilde berörs av ett beslut som får överklagas till förvaltningsdomstol enligt 42 § LVU eller 44 § LVM, ska det av dokumentationen framgå om

1. beslutet har överklagats,
2. SiS har ändrat beslutet enligt 38 § förvaltningslagen (2017:900), och
3. SiS har skickat överklagandet vidare till förvaltningsdomstol. Av dokumentationen ska det också framgå när en förvaltningsdomstol har avgjort målet och när avgörandet har vunnit laga kraft. *(HSLF-FS 2018:24)*

Polishandräckning

12 § Om SiS har begärt polishandräckning med stöd av bestämmelserna i 43 § LVU eller 45 § LVM, ska detta dokumenteras med uppgifter om

1. vad begäran gäller,
2. vilka skäl som ligger till grund för begäran,
3. när den skriftliga begäran har skickats till polisen,
4. namn och befattning på den som därefter har kontaktat polismyndigheten för att kontrollera att begäran har kommit fram, och
5. när beslutande nämnd har informerats om att SiS har begärt polishandräckning.

Följa upp insatser

13 § Åtgärder som vidtas av SiS för att följa upp att den enskilde får insatsen utförd enligt den vårdplan som har upprättats med stöd av 11 kap. 3 § SoL och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma gäller åtgärder som vidtas av SiS för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som gjorts tillsammans med den enskilde.

Av dokumentationen ska det också framgå om den enskilde har framfört några klagomål till SiS på handläggningen av ett ärende eller genomförandet av en insats och vilka åtgärder som i så fall har vidtagits av SiS.

Allmänna råd

Av dokumentationen bör det framgå

– när och på vilket sätt insatsen har följts upp,

– om SiS har använt standardiserade bedömningsmetoder som en del i uppföljningen och i så fall vilken eller vilka,

– hur den enskilde uppfattar genomförandet av insatsen i förhållande till sina behov och önskemål,

– hur SiS har bedömt den enskildes situation,

– om några behov av åtgärder har identifierats genom uppföljningen, och

– vilka uppgifter som efter en prövning enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) har återförts till nämnden vid uppföljningen.

Avsluta insatser

Slutanteckning

14 § Av dokumentationen ska det framgå när och av vilka skäl SiS har beslutat om utskrivning enligt 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937).

Allmänna råd
SiS bedömning av i vilken utsträckning målet eller målen med insatsen har uppnåtts bör sammanfattas i en slutanteckning som tillförs personakten.

8 kap. Undantagsbestämmelse

1 § Socialstyrelsen kan medge undantag för en viss verksamhet från en eller flera av bestämmelserna i 4–7 kap., om det finns särskilda skäl.