

Individ- och familjenämnden i Västerås kommun kritiseras för brister i flera avseenden i samband med att en person skrevs ut från ett boende

Beslutet i korthet: En man var beviljad bistånd i form av bostad med särskild service och bodde på ett omvårdnadsboende som drevs av kommunen. Mannen skrevs senare ut från boendet på grund av att han påstods ha varit hotfull och våldsam mot personalen.

I beslutet konstaterar JO att kommunen i egenskap av mannens hyresvärd inte hade tillämpat de tvingande reglerna som finns i hyreslagen till skydd för en hyresgäst när beslutet om att skriva ut mannen fattades. JO konstaterar vidare att kommunen inte hade fattat något formellt beslut om utskrivning, vilket innebar att mannen inte hade någon möjlighet att få frågan prövad av domstol. Beslutet om utskrivning fattades också av en person som inte var behörig att göra det och dessutom utan att först ha kommunicerat med mannen. JO konstaterar därutöver att det tog alltför lång tid att på nytt verkställa beslutet om bistånd.

Sammanfattningsvis uttalar JO kritik mot nämndens bristfälliga handläggning.

Bakgrund

AA har varit beviljad bistånd till bostad med särskild service enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, genom flera tidsbegränsade beslut. Till följd av besluten har AA bott på Ekens omvårdnadsboende som drivs av Västerås kommun. I slutet på augusti 2021 skrevs han ut från Eken på grund av att han påstods ha varit hotfull och våldsam mot personalen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 oktober 2021 klagade AA på hur Individ- och familjenämnden i Västerås kommun hade hanterat frågor som uppkom efter att han vräktes med omedelbar verkan från Eken. Han gjorde bl.a. gällande att det inte fanns grund för vräkning. Vid tidpunkten för anmälan hade han inte heller erbjudits något annat boende trots att han hade begärt att få det.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar i ärendet. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över vad som anfördes i AA:s anmälan till JO i de delar som avser utskrivningen från Eken. Nämnden skulle särskilt yttra sig över på vilket sätt det bistånd till bostad med särskild service som AA varit beviljad har verkställts och vad som låg till grund för att han blev utskriven från Eken. Nämnden skulle också redovisa vilka beslut som fattats och av vem samt de rättsliga grunderna för besluten. Den skulle även belysa i vilken utsträckning AA fick möjlighet att bemöta det som låg till grund för utskrivningen från Eken samt redovisa vilka åtgärder nämnden vidtog med anledning av utskrivningen för AA:s del. All dokumentation av relevans för frågan om utskrivning skulle bifogas.

Nämnden yttrade sig och bifogade vissa handlingar i ärendet, bl.a. husreglerna för Eken Lågtröskelboende.

Nämndens yttrande innehöll inte samtliga uppgifter som JO efterfrågade i den första remissen, och JO begärde därför att nämnden skulle yttra sig på nytt.

Nämnden yttrade sig igen och bifogade bl.a. en kopia av ett hyreskontrakt mellan Västerås kommun och AA, beslutsunderlagen för besluten om bistånd samt viss övrig dokumentation.

Nämndens remissvar med bilagor finns tillgängliga i sin helhet hos JO.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaren.

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har i sin anmälan framför allt klagat på att han blev vräkt från Eken utan att det fanns skäl för det.

JO ska bl.a. kontrollera att myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. Däremot brukar JO inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor, t.ex. om det var rätt eller fel att skriva ut en person från ett boende. JO kan inte heller upphäva eller ändra myndigheters beslut. Den som är missnöjd med ett beslut kan i vissa fall överklaga det eller väcka talan i allmän domstol. Jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida det var rätt eller fel av nämnden att inte låta AA bo kvar på Eken.

Jag har i stället riktat in min granskning på de formella delarna av nämndens handläggning i samband med att AA tvingades lämna Eken och nämndens agerande därefter. Jag kommer att uttala mig om vilka regler nämnden borde ha tillämpat, om huruvida nämnden borde ha fattat ett formellt skriftligt beslut om utskrivning och kommunicerat med AA innan beslutet fattades, om huruvida beslutsfattaren var behörig att fatta beslutet om utskrivning samt om vilka

åtgärder nämnden borde ha vidtagit med anledning av AA:s rätt till bistånd och hans begäran om ett annat boende.

Omständigheterna i ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att AA beviljades bistånd till boende med särskild service den 1 augusti 2019. Beslutet verkställdes den 1 september 2019 när AA tilldelades en plats på Ekens omvårdnadsboende. Han har därefter vid flera tillfällen beviljats bistånd till bostad med särskild service. Besluten har varit tidsbegränsade.

Av utredningen framgår vidare att AA och Västerås stad ingick ett hyresavtal den 2 september 2019 om en bostad om 36 kvadratmeter. Avtalet skulle gälla från den 1 september 2019 och tills vidare. Allmänna bestämmelser och ordningsregler enligt avtalsvillkor skulle tillämpas för avtalet. Nämnden har förklarat att avtalet avser AA:s nyttjanderätt till en bostad på Eken.

Nämnden har även hänvisat till husreglerna för Eken Lågtröskelboende. Av dessa framgår bl.a. att det på Eken är nolltolerans när det gäller våld och hot mot personalen. AA skrev under husreglerna den 27 maj 2021 och förband sig då att följa dessa.

Av journalanteckningar framgår att AA skrevs ut från Eken någon gång i slutet på augusti 2021 eftersom han påstods ha varit hotfull och våldsamt mot personalen.

Hyresförhållandet

JO har tidigare uttalat att det är möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av en bostad. Om en socialnämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätten till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan nämnden och den enskilde. Då är reglerna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, om hyra tillämpliga. Detta innebär bl.a. att socialnämnden, som hyresvärd, inte ensidigt kan besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden. Socialnämnden ska då följa de regler som finns i hyreslagen om t.ex. förverkande av hyresrätten. Det är vidare viktigt att en socialnämnd på ett tydligt sätt gör skillnad på fall där det är fråga om ett offentlighetsligt beslut om bistånd respektive när nämnden ingår ett hyresavtal med den enskilde (som i och för sig kan vara en följd av ett beslut om bistånd). (Se t.ex. JO 2017/18 s. 422.)

Som framgår ovan hade AA ingått ett hyresavtal med kommunen om boendet, dvs. ett avtal genom vilket han fick nyttjanderätten till lägenheten mot betalning. Reglerna i hyreslagen var därför tillämpliga i hans ärende. Den omständigheten att han hade fått bostaden som en biståndsinsats enligt socialtjänstlagen ger inte anledning till någon annan bedömning (se bl.a. JO 1993/94 s. 233 och JO:s beslut den 23 september 2015, dnr 2945-2014).

Nämnden har i sina remissyttranden inte uppgett att reglerna i hyreslagen tillämpades när personalen på Eken i slutet på augusti 2021 beslutade att AA inte fick bo kvar där. Det finns inte heller något annat i utredningen som tyder på att så skulle ha skett. Jag utgår därför från att dessa regler inte tillämpades när AA tvingades lämna boendet. Nämnden synes i själva verket inte ens ha reflekterat över att den i egenskap av hyresvärd måste följa hyreslagens regler.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte och dess bestämmelser är tvingande till hyresgästens förmån. En hyresvärd får endast säga upp ett hyresavtal i förtid (förverkande) i särskilt angivna fall och måste då följa särskilda regler om formerna för en sådan uppsägning. En uppsägning ska exempelvis vara skriftlig och delges hyresgästen (12 kap. 8 § JB). Dessa tvingande regler har alltså över huvud taget inte tillämpats när AA tvingades lämna Eken. Nämnden förtjänar kritik för sin hantering.

Ska ett formellt beslut om utskrivning fattas?

Som framgår ovan kan en socialnämnd inte ensidigt besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden när reglerna i hyreslagen är tillämpliga. I den utsträckning en socialnämnd, med beaktande av bestämmelserna i hyreslagen, kan besluta om ändrad verkställighet av ett offentlighetsligt beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL bör följande beaktas.

JO har tidigare uttalat att när en kommun vill att den enskilde ska flytta från ett boende till ett annat boende är det som regel inte fråga om en omprövning av ett tidigare beslut om bistånd. En sådan flyttning är närmast en fråga om en ändring av verkställigheten av ett beslut om bistånd. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut blir därför inte tillämpliga. I stället aktualiseras frågor om huruvida en kommun ensidigt och formlöst kan bestämma att den enskilde ska flytta eller om kommunen i en sådan situation måste formalisera ”flyttbeslutet” och därmed ge den enskilde möjlighet att få saken prövad av domstol. Om ett beslut om en ändring av verkställigheten innebär en försämring av vården och omsorgen talar starka skäl för att det nya verkställighetsbeslutet kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Domstolens prövning torde då inriktas på om den enskilde efter ändringen av insatsen tillförsäkras den hjälp som han eller hon tidigare har beviljats av nämnden eller av domstol. (Se JO 2005/06 s. 182.)

Ett beslut om att verkställigheten av ett bistånd ändras kan således ha en sådan betydelse för en enskild att det bör fattas ett formellt beslut om detta. Först då kan frågan komma under en domstols rättsliga prövning. Ett beslut måste då också vara skriftligt. Beslutet om utskrivning av AA från Eken hade enligt min bedömning en sådan betydelse för honom att det skulle fattas ett formellt skriftligt beslut om detta.

Uppfyller nämndens beslut lagens krav?

Nämnden har i sitt andra remissvar uppgett att beslutet om utskrivning har dokumenterats i en journalanteckning som även fogades till yttrandet.

I 31 § förvaltningslagen (2017:900), FL, finns en bestämmelse om vilka krav som ställs på skriftliga beslut. Där anges att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet. Kravet att det för varje beslut ska finnas en handling innebär inte att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Kravet kan tillgodoses också genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut (prop. 2016/17:180 s. 320).

Som framgår ovan kan det räcka att ett beslut dokumenteras i en journal-anteckning. Journalanteckningen måste i sådana fall innehålla de uppgifter som anges i 31 § FL. Av den journalanteckning som nämnden har hänvisat till framgår inte vem som har fattat beslutet. Det är vidare otydligt vilket datum beslutet fattades. Anteckningen uppfyller således inte de krav som ställs på skriftliga beslut i 31 § FL.

Nämnden förtjänar sammanfattningsvis kritik för att inte ha fattat ett formellt skriftligt beslut om utskrivning som uppfyllde kraven i 31 § FL.

Borde nämnden ha kommunicerat innan beslutet om utskrivning fattades?

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

Nämnden har i sitt andra remissvar uppgett att beslutet om utskrivning fattades den 31 augusti 2021. AA informerades om beslutet den 1 september 2021 då han även blev delgiven nämndens argument för att skriva ut honom från Eken.

Av nämndens yttrande följer att AA fick bemöta de anklagelser som lades till grund för beslutet om utskrivning först efter att beslutet hade fattats. Det är enligt min mening inte godtagbart. AA borde ha fått den möjligheten innan beslutet fattades. Nämnden förtjänar kritik för att inte ha kommunicerat med AA innan beslutet om utskrivning fattades.

Behörighet att fatta beslut om utskrivning

Nämnden har i sitt första remissyttrande uppgett att personalgruppen och en avdelningschef samt enhetschefen BB beslutade att AA inte kunde bo kvar. I nämndens andra yttrande angavs följande. Beslutet om utskrivning togs av teamledare i samråd med chef den 31 augusti 2021. Av socialtjänstförordningen framgår att föreståndaren beslutar om utskrivning om inte huvudmannen bestämmer annat. Enhetschefen BB är anmäld som föreståndare för Eken till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), och därigenom är hon behörig att besluta om utskrivning. Det behövs därför ingen delegation från nämnden.

Jag har tolkat nämndens svar som att den anser att föreståndaren för Eken var behörig att fatta beslut om utskrivning med stöd av 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF. Av den bestämmelsen framgår att när behovet av vård i hemmet eller boendet har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Föreståndaren beslutar om utskrivning om inte huvudmannen har bestämt annorlunda.

Av 3 kap. 1 § SoF framgår att med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Som ett sådant hem räknas inte en sådan särskild boendeform som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL, dvs. bostäder med särskild service för dem som möter betydande svårigheter i sin livsföring.

Enligt min bedömning var bestämmelsen i 3 kap. 14 § SoF inte tillämplig i den aktuella situationen. För det första var det boende som AA var beviljad inte ett sådant hem för vård eller boende som en föreståndare kan besluta om utskrivning från. Vidare framgår det av bestämmelsen att föreståndaren endast kan besluta om utskrivning om behovet av vård i boendet har upphört eller om den enskilde har begärt det. Ingen av dessa situationer är aktuell. Det fanns således ingen behörighet enligt 3 kap. 14 § SoF för föreståndaren att besluta om utskrivning av AA.

Nämnden har inte heller gjort gällande att det finns något stöd i delegationsordningen för Individ- och familjenämnden för någon i personalen på boendet att besluta om utskrivning, och jag kan inte heller se att det finns något sådant stöd i den. Nämnden förtjänar därför kritik för att beslutet om utskrivning fattades av en person som saknade behörighet att göra det.

Ny verkställighet utan dröjsmål

Av 16 kap. 3 § SoL framgår att ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL gäller omedelbart. Beviljade insatser ska därför i princip verkställas utan dröjsmål. Den nämnd som har beviljat biståndet ansvarar också för att beslutet blir verkställt.

Som framgår ovan har nämndens beslut om bistånd enligt 4 kap.1 § SoL tidigare verkställts genom att AA har bott på Eken. Nämndens skyldighet att verkställa beslutet om bistånd i form av bostad med särskild service upphörde inte när AA skrevs ut från Eken, utan denna skyldighet kvarstod. Nämnden var således skyldig att utan dröjsmål efter utskrivningen erbjuda AA en ny bostad med särskild service.

Nämnden har i sitt första remissvar uppgett att handläggaren pratade med AA den 2 september 2021 och att AA då uppgav att han ville ställas i kö till Tallbacken, som är ett annat lågtröskelboende i Västerås. Han ställdes i kö samma dag. Den 29 september 2021 pratade handläggaren återigen med AA som meddelade att han även ville stå i kö till Furans omvårdnadsboende, varpå han ställdes i kö även till det. I början på november 2021 fick handläggaren

information om att AA hade haft ett möte med teamledare och avdelningschef på Eken med anledning av hans klagomål i fråga om avvisning/utskrivning från Eken. Dessförinnan hade det blivit en plats ledig på Tallbacken, men i samtal med teamledare framkom det att AA var bäst lämpad för boende på Furan med hänvisning till hans historik med hot och våld mot personal. Den 14 januari 2022 pratade handläggare med AA och frågade om han kunde tänka sig att stå i kö till nyktert stödboende i väntan på plats på lågtröskelboende och på det sättet snabbare få hjälp med sin boendesituation, men han tackade nej till det. Den 10 maj 2022 blev AA erbjuden en plats på Furans omvårdnadsboende med inflyttning i början av juni. Den 17 maj tackade AA ja till den erbjudna platsen. I sammanfattningen i remissvaret har nämnden uppgett att AA har stått i kö till boende genom socialtjänsten sedan utskrivningen från Eken. Då enbart Furans omvårdnadsboende har bedömts som lämpligt har det tagit tid att verkställa beslutet. AA tackade också nej till ett erbjudande om nyktert stödboende.

Nämnden har i sitt andra yttrande uppgett att AA bjöds in till ett möte den 4 november 2021 på boendet med anledning av de klagomål han riktat mot boendet. På mötet pratade AA väldigt negativt om både Eken och Tallbacken och uppgav att dessa boenden inte var några alternativ för honom. Utifrån denna information meddelade teamledaren handläggaren på socialtjänsten att det vore bättre om AA fick stå i kö till Furan i stället.

Av nämndens remissvar följer således att det var först den 10 maj 2022 som beslutet om bistånd verkställdes. Då erbjöds AA plats på Furans omvårdnadsboende med inflyttning i början av juni 2022. Det tog således nästan nio månader innan AA erbjöds ett nytt boende med särskild service. Under denna tid påpekade AA för förvaltningen att han var bostadslös. Det framgår av de e-postmeddelanden som AA fogade till sin anmälan till JO. Trots att AA synes ha stått helt utan boende efter att han skrevs ut från Eken och förvaltningen visste om det verkar ärendet periodvis ha legat helt utan åtgärder under månader i sträck. Detta är inte acceptabelt. Nämnden förtjänar kritik för att ha varit alltför passiv i sina ansträngningar att på nytt verkställa beslutet om bistånd.

Jag vill i detta sammanhang även påminna nämnden om vad som föreskrivs i 16 kap. 6 f § SoL. Enligt den bestämmelsen ska socialnämnden till IVO rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Rapportering ska ske en gång per kvartal.

Övrigt

Jag har ovan konstaterat att nämnden i sin handläggning har brustit i flera avseenden i samband med att AA skrevs ut från Eken. Jag förutsätter att

nämnden omgående vidtar de åtgärder som krävs för att det inträffade inte ska hända igen.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.