

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 18 mars 2022 av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU

Inledning

Justitieombudsmannen Thomas Norling beslutade den 31 januari 2022 att genomföra en undersökning av hur socialtjänsten i några kommuner handlägger ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (se JO:s ärende med dnr 822-2022). Undersökningen skulle baseras på inspektioner av socialtjänsten i några kommuner och skulle ha särskilt fokus på principen om barnets bästa.

Den 9 februari 2022 beslutade Thomas Norling att inspektera Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Den 18 mars 2022 genomförde Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anna Flodin, områdesansvarige föredraganden Anders Malmkvist och föredraganden Eric Wahlberg (protokollförare) inspektionen av nämnden. Inför inspektionen granskade Thomas Norling och hans medarbetare ett antal beslut enligt 14 § LVU med tillhörande handlingar. Granskningen av inhämtade handlingar skedde i JO:s lokaler i Stockholm.

Inspektionen

Granskning av beställda handlingar

Inför inspektionen hade JO begärt att få del av kopior av följande handlingar:

- De 20 senast fattade besluten om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU, med tillhörande utredning inklusive eventuella överväganden som gjorts för barn födda 2015 eller tidigare.

Om vissa av de 20 besluten var fattade före den 1 januari 2020, behövde de inte tillhandahållas.

- Journalanteckningar i ärendena.

De journalanteckningar som var relevanta var från den dag då nämnden fick sådan information att den övervägde att fatta beslut om umgängesbegränsning fram till och med dagen då beslutet fattades. Journalanteckningar för en period om minst fyra månader innan beslutet om umgängesbegränsning fattades skulle dock lämnas in.

Nämnden lämnade med anledning av JO:s begäran in kopior av beslut med tillhörande utredningar, överväganden och journalanteckningar beträffande 17 barn. Nämnden lämnade också in sin delegationsordning.

lakttagelser vid granskningen av handlingarna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

lakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen

- I en del av besluten redovisades det inte någon uttrycklig prövning av barnets bästa, och det framgick inte alltid varför specifika begränsningar bedömdes vara till barnets bästa. I en del av besluten framgick det inte varför behovet av skydd för barnet gick före ett långsiktigt behov av kontinuerlig kontakt mellan vårdnadshavarna och barnet.
- I några beslut fanns det en redovisning av prövningen av rekvisiten i 14 § LVU.
- I några av de granskade fallen angavs det inte att barnet hade fått komma till tals. I de fallen fanns det inte heller någon redogörelse för varför barnet inte hade fått komma till tals.
- I något fall var barnets inställning till umgängesfrågan redovisad. I övriga fall fanns det ingen sådan redogörelse. Det fanns inte i något ärende en dokumenterad bedömning av barnets mognad.
- I de fall där barnet hade fått komma till tals framgick det i vissa fall i journalen vad som var barnets spontana berättelse och vad som var handläggarens observationer. I vissa ärenden fanns det också en uppgift om att den handläggare som hållit i samtalet hade försäkrat sig om att han eller hon korrekt uppfattat vad barnet uppgett.
- I journalerna saknades det en anteckning om att barnet hade fått information om beslutet om umgängesbegränsning.
- I något ärende fanns det en anteckning om att barnet önskade mer information om bl.a. placeringen av barnet och dess umgänge med vårdnadshavarna. Det framgick att en handläggare då försökte förklara och ge information om detta till barnet.

lakttagelser i övrigt

- Om det fanns en pågående utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, inleddes inte någon ny sådan utredning inför beslutet om umgängesbegränsning. Om det inte fanns en sådan pågående utredning, inledde nämnden en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inför beslutet om umgängesbegränsning.
- I något ärende hade en mall baserad på Socialstyrelsens rutiner om Barnets behov i centrum använts vid upprättandet av beslutsunderlaget.
- I de flesta fall fanns det en anteckning i journalen om att ett beslut om umgängesbegränsning hade fattats. Det saknades uppgift till vem beslutet expedierades.
- I de fall när ordföranden hade fattat beslutet om umgängesbegränsning, fanns det inte någon motivering om varför beslutet var brådskande.
- I ett av fallen hade en sektionschef fattat beslutet om att upphäva umgängesbegränsningen. Det framgick i delegationsordningen att sektionschef fick fatta sådana beslut.
- Det framgick inte av de granskade besluten hur umgänget mellan barn och vårdnadshavare hade begränsats. I stället hänvisades i samtliga fall till en umgängesplan. Umgängesplanen var dock inte formulerad som ett beslut med t.ex. en beslutsmening, utan den innehöll en text om hur umgänget mellan vårdnadshavarna och barnet skulle genomföras. Umgängesplanerna innehöll i några fall viss motivering till begränsningen av umgänget.
- I umgängesplanerna som besluten hänvisade till angavs det att de kunde revideras utifrån vad som var bäst för barnet.
- I något av fallen fanns det en umgängesplan som uppfattades innehålla vissa förhållningsregler riktade till vårdnadshavarna, snarare än att de innebar begränsningar enligt 14 § LVU. Som exempel fanns bl.a. följande angivet i en av de granskade umgängesplanerna:
 - Hur ska umgängen vara för att det ska bli bra för AA [*barnet, JO:s anm.*]:
 - Följa bestämda tider
 - Inte ge AA sötsaker/snacks under umgängen utifrån hans tandstatus
 - Inte prata om hemflytt
 - Inte lova saker
 - Inte prata illa om jourfamiljen
- Samtliga beslut saknade överklagandehänvisning.
- Någon motivering fanns inte i besluten som hade fattats av nämnden. I besluten hänvisades det under rubriken "Underlag för beslut" till

”Beslutsunderlag” daterat ett visst datum, som i sig innehöll en motivering.

- I ett ärende hänvisades det i ett beslut om umgängesbegränsning till ett beslutsunderlag som var daterat ett visst datum. Det beslutsunderlag som det hänvisades till var dock endast ett förslag till beslut, och det saknade helt motivering. Beslutsunderlaget och umgängesplanen som nämndens beslut antagligen skulle hänvisa till fanns i ett annat dokument, som var daterat ett annat datum än det som angavs i beslutet.

Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 18 mars 2022. Från nämnden deltog förvaltningsdirektören BB (under del av mötet), avdelningschefen CC, enhetscheferna DD och EE, förvaltningsjuristerna FF och GG samt förste socialsekreteraren HH. Från JO:s sida deltog ovan redovisade personer.

Thomas Norling gick först igenom syftet med mötet. Därefter redogjorde han kortfattat för JO:s roll samt för den pågående undersökningen av hur socialtjänsten i sex kommuner handlägger ärenden enligt 14 § LVU (JO:s ärende med dnr 822-2022).

Därefter ställde Thomas Norling och hans medarbetare frågor om nämndens handläggning, bl.a. utifrån sina iakttagelser vid granskningen av de aktuella handlingarna. Företrädarna för nämnden uppgav bl.a. följande:

Inom nämnden finns det sedan länge s.k. barnrättsombud. Barnrättsombuden ska bl.a. hjälpa cheferna att lyfta frågor om barnets rättigheter. Det finns också barnrättssamordnare som har till uppgift att samla alla barnrättsombud, som tillsammans ska jobba med barnrättsfrågor. I arbetet ingår också kompetens- och metodutveckling. Dessa saker fanns redan innan barnkonventionen blev svensk lag, men arbetet intensifierades efter det att lagen trädde i kraft.

Ändringsfrekvensen i domstol är något högre i mål om umgängebegränsning än i mål i övrigt enligt LVU. Det är dock inte särskilt vanligt att ett beslut om umgängesbegränsning hävs helt, utan oftast har domstolen ansett att det funnits grund för beslutet. Domstolen har snarast utökat umgänget något mellan föräldrarna och barnen. Nämnden har även fått några beslut upphäva av domstol eftersom domstolen inte ansett att beslutet behövde fattas så brådskande att ordföranden varit behörig att göra det.

Barnen ska få komma till tals oavsett ålder, så långt det är möjligt. Om barnet inte har något språk får barnet komma till tals på annat sätt, t.ex. genom observationer. Även barn med olika svårigheter får komma till tals och nämnden tar i vissa fall hjälp av andra professioner för detta ändamål. Det finns en mall för hur handläggarna ska prata med barn och en utbildning om detta genomförs på området. Barnets förmåga att uttrycka sig och dess ålder påverkar vilka verktyg som används, och det finns metodstöd.

Frågan om umgänge mellan förälder och barn är svår, bl.a. eftersom det som kan vara bäst för barnet idag kanske inte är det om tio år. En medelvåg måste alltid hittas. Nämnden har mycket kontakt med barnet och de som är runt barnet. I de enskilda ärenden där det finns en osäkerhet om vad som är bäst för barnet, tar nämnden hjälp av andra professioner. Det som är bäst för barnet är avgörande, inte det som är bäst för föräldrarna. Även om fysiskt umgänge inte äger rum, försöker nämnden jobba med kort och brev i stället mellan föräldrarna och barnen. Det familjehem som barnet bor i uppmanas, beroende på situationen i övrigt, att ha fotografier framme så att barnet vet att föräldrarna finns. Efter ett umgänge genomförs utvärderingssamtal för att de framtida umgängen ska bli bättre. Barnet har rätt till ett gott och kvalitativt umgänge med sina föräldrar. Det finns vidare umgängen som sker i en lokal kallad Umgåsen. Vid Umgåsen äger umgängen rum för de barn som vårdas med stöd av LVU eller när man ansöker om och beviljas en sådan insats enligt 4 kap. 1 § SoL.

Inför alla de granskade besluten har en bedömning av barnets bästa gjorts. Att därefter skriftligen redovisa bedömningen i beslutet är något som nämnden behöver arbeta med. Umgängesplaneringen kan framstå som något luddig. Det är något som nämnden arbetar med och i november eller december infördes det t.ex. en särskild rubrik i umgängesplanerna för att tydligare redovisa hur umgänget ska se ut.

I de granskade ärendena vårdas barnen med stöd av 2 § LVU och vården syftar till att skilja barnet från den skadliga miljö som han eller hon har vistats i. Även om inte uttrycken som används i 14 § LVU finns i besluten är det dessa man syftar till i respektive beslut. Besluten bör bli något mer formellt utformade, men det är viktigt att ha i åtanke att det är socialsekreterare som skriver besluten, inte jurister. Det är viktigt att föräldrarna förstår besluten och därför är det inte alltid bäst att formulera sig strikt juridiskt.

Om ett barn inte får möjlighet att komma till tals i en utredning, ska det dokumenteras. I dokumentationen ska det också framgå varför ett barn inte har fått komma till tals. Det är en brist om detta inte har dokumenterats. När ett beslut ska fattas av nämnden, ställer nämnden frågor om det t.ex. saknas något i beslutsunderlaget. Handläggaren är därför med vid sammanträdet och beslutsfattaren får den information som den behöver.

En mognadsbedömning ska göras och den ska också dokumenteras. Det är något nämnden ser som ett förbättringsområde. Ett av de granskade ärendena rörde ett barn med intellektuell funktionsnedsättning, och handläggaren tolkade barnets reaktioner efter umgänget i syfte att så långt som möjligt klarlägga barnets inställning på annat sätt. Även detta borde ha dokumenterats.

Utgångspunkten är att barnet ska få information om besluten som fattas och som rör barnet. I vissa fall stressar det dock barnet att få höra om sådana saker

och vissa barn har sagt att de inte vill ha information. Det är något som måste beaktas innan information ges.

Ett beslut om umgängesbegränsning är ingen verkställighetsfråga, utan den frågan ska utredas inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Om det redan finns en pågående utredning enligt den bestämmelsen, så kan frågan om umgängesbegränsning hanteras inom ramen för den utredningen. Om ingen pågående utredning finns, så ska en sådan inledas. Ett arbete bedrivs vidare för att få till stånd enhetliga mallar inom myndigheten.

Det ska framgå av dokumentationen till vem beslutet har skickats. Om en sådan uppgift saknas, är det en brist. Att det inte framgår av ordförandebesluten varför de var brådskande är även det en brist. Det kan även vara en anledning till att en domstol upphävt ett antal beslut om umgängesbegränsning.

När det gäller frågan om det är möjligt att delegera till en sektionschef att upphäva ett beslut om umgängesbegränsning, så har en sådan delegation lämnats sedan många år. Ett sådant beslut är inte att betrakta som ett beslut av principiell beskaffenhet eftersom beslutet inte är betungande. Nämnden sammanträder vidare endast en gång i månaden och det skulle stå i strid med barnets bästa att låta ett ingripande beslut som inte behövs längre fortsätta att gälla så länge som upp till fyra veckor. Ansvaret för ett sådant beslut bör dessutom vara verksamhetsnära och ligga på en person som har god inblick i varje ärende.

Det har bestämts att umgängesplanerna ska bli tydligare och att begränsningen ev. ska skrivas i punktform. Det har även uppmärksammats att innehållet i dessa kan tolkas olika. Formuleringen om att umgängesplanen kan komma att ändras innebär inte att frågan på något vis delegeras, utan är ett sätt att förmedla att begränsningen inte kommer att gälla för alltid. Den formuleringen ska tas bort från umgängesplanerna. Det är oklart varför inte beslutet som sådant innehåller själva begränsningen, utan endast en hänvisning till umgängesplanen. Möjligen är det för att det är lättare för nämndsekreteraren eller för att värna den enskildes integritet.

Det faktum att vissa delar av umgängesplanen snarare är förhållningsregler är inte bra och därför har nämnden ändrat i umgängesplanerna. Förhållningsregler faller antagligen utanför ramen för en umgängesbegränsning och får närmast ses som ett förtydligande från socialtjänsten om hur den anser att föräldrarna bör agera under ett umgänge så att det blir bra för barnet. Om förhållningsreglerna inte följs, kan det få till följd att umgänget avbryts. Ett exempel på sådana förhållningsregler gäller vad man äter under umgänget, medan t.ex. regler om vilket språk som ska talas vid ett umgänge är en begränsning enligt 14 § LVU.

Även om motiveringen av ett beslut redovisas i nämndens beslut, är det en tjänsteman som skriver det. Eftersom beslutsunderlaget, som innehåller en motivering till beslutet, fogas till beslutet, så uppfyller det förvaltningslagens

krav på att det ska vara motiverat. Om nämnden inte håller med om förslaget i beslutet eller hur det motiverats, så skickar nämnden tillbaka ärendet för fortsatt handläggning.

När beslutet expedieras, bifogas alltid en överklagandehänvisning. Det borde stå i beslutet att en sådan bifogas.

Thomas Norling avslutade mötet med att förklara att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll och att hans samlade uttalanden i olika frågor med anledning av vad som har noterats under inspektionen kommer att redovisas senare i ett beslut i JO:s separata ärende med dnr 822-2022.

Vid protokollet

Eric Wahlberg

Justeras den 16 maj 2022

Thomas Norling