

## **Inspektion den 29 mars 2022 av Socialnämnden i Uppsala 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 Socialnämnden i Uppsala kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Den 29 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 avseende ca 20 barn. Nämnden lämnade samtidigt in LVU-utredningar beträffande barnen.

#### **lakttagelser vid granskningen av handlingarna**

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

##### *lakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen*

- Endast i en del av de granskade besluten redovisades det en uttrycklig prövning av barnets bästa, och det framgick inte alltid varför specifika begränsningar bedömdes vara till barnets bästa. I de fall nämnden hade fattat beslut om umgängesbegränsning redovisades i större utsträckning en prövning av barnets bästa än när beslutet var fattat av en ledamot av nämnden.
- I de flesta av de granskade besluten framgick inte varför behovet av skydd för barnet gick före ett långsiktigt behov av kontinuerlig kontakt mellan vårdnadshavarna och barnet. I de flesta fallen saknades det ett resonemang utifrån rekvisiten i 14 § LVU.
- I de flesta fallen hade respektive barn fått komma till tals. Det fanns inte i något ärende en dokumenterad bedömning av barnets mognad, och det framgick inte vilken betydelse barnets åsikt skulle tillmätas.
- I några av de granskade fallen angavs det inte att barnet hade fått komma till tals, och i de fallen fanns det inte heller någon redogörelse för varför barnet inte hade fått komma till tals.
- I flera fall innehöll inte besluten eller i förekommande fall beslutsunderlaget någon redogörelse för barnets eller vårdnadshavarnas inställning i umgängesfrågan.
- I journalerna i vissa av de granskade fallen var det svårt att avgöra vad barnet spontant hade sagt och vad som var handläggarens egna observationer.
- Det fanns inte någon dokumentation om att barnen i de granskade fallen hade fått information om beslutet om umgängesbegränsning.
- I något ärende hade ett barnsamtal ägt rum på barnets initiativ, och det framgick att barnet vid samtalet önskade mer umgänge med sin ena

förälder. Det framgick dock inte av beslutet eller beslutsunderlaget vilken betydelse som nämnden tillmätt barnets åsikt i fråga om umgänget.

*lakttagelser i övrigt*

- I de fall när det inte redan fanns en pågående utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, fanns det ingen dokumentation om att nämnden inledde en utredning inför beslutet om umgängesbegränsning.
- I något ärende användes en mall baserad på Barnets behov i centrum. I andra ärenden användes den inte.
- I de beslut som var fattade av ordföranden eller en ledamot av nämnden fanns det en adressruta i vilken barnets namn var angivet.
- I samtliga granskade fall var det dokumenterat i barnets journal att ett beslut om umgängesbegränsning hade fattats.
- Det saknades dokumentation om vem som hade fått del av beslutet när det var fattat.
- Det fanns flera fall när ordföranden eller en ledamot i nämnden fattade beslut om omedelbart omhändertagande och hemlighållande av vistelseort samt umgängesbegränsning samtidigt, utan att det t.ex. framgick att vårdnadshavare hade begärt umgänge med barnet.
- I flera fall när ordföranden eller en ledamot av nämnden hade fattat beslutet om umgängesbegränsning var det oklart vad som faktiskt hade beslutats, t.ex. var flertal beslut formulerade enligt följande:
 

I egenskap av ordförande i socialnämnden fattar jag härmed beslut att enligt 14 § 2 stycket 1 punkten LVU om umgängesbegränsning mellan barnet [*JO:s anm.*] och vårdnadshavaren [*JO:s anm.*] enligt följande;

Ärendet

Barnet [*JO:s anm.*] bedöms vara i behov av skydd gentemot vårdnadshavare och nätverk varpå umgängesbegränsning krävs för att garantera skyddet.
- I några fall fanns det en handling benämnd ”Beslutsmeddelande”, utan något egentligt innehåll.
- I de fall där ordföranden eller en ledamot av nämnden hade fattat beslutet var motiveringen till beslutet kortfattad, oftast endast någon enstaka mening. Vidare fanns det inte någon redovisad prövning av rekvisiten i 14 § LVU eller någon redogörelse för vilka omständigheter som låg till grund för beslutet. I de fallen fanns vidare, som

utgångspunkt, ingen motivering om varför det var brådskande att fatta beslutet.

- I något ärende där nämnden hade fattat beslut om umgängesbegränsning hänvisades i beslutet till en utredning, men det framgick inte av beslutet när den utredningen var daterad och det var därför oklart vilken utredning som det egentligen hänvisades till.
- I något ärende hade beslutet att upphäva umgängesbegränsningen fattats av ett utskott. I de fallen fanns det ingen motivering till beslutet.
- I några fall framgick det att beslutet att begränsa umgänget enligt 14 § LVU även omfattade barnets "nätverk", och i något fall omfattade beslutet även syskon.
- I något fall hade förvaltningsrätten upphävt ett beslut som var fattat av en ledamot av nämnden eftersom domstolen inte ansåg att det var brådskande.
- När nämndens utskott övervägde ett beslut om umgängesbegränsning fanns det en tjänsteskrivelse fogad till ärendet som var upprättad av nämndens förvaltning. I skrivelsen fanns en kort bakgrund och en redogörelse för barnets aktuella situation samt en bedömning, där förvaltningen resonerade utifrån barnets bästa. I skrivelsen redovisades även tydligt barnets och vårdnadshavarnas inställning i umgängesfrågan.
- I några beslut fanns en hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) om tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, som upphört att gälla.
- I samtliga fall saknades överklagandehänvisning.

#### Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 29 mars 2022. Från nämnden deltog nämndens ordförande AA, förvaltningsdirektören BB, avdelningschefen CC, biträdande avdelningschefen DD, enhetscheferna EE och FF samt socialsekreteraren GG. 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:

Alla nyanställda går i början av sin anställning en barnrättsutbildning, som har tagits fram av förvaltningen och en kommunjurist. En röd tråd i alla ärenden är Socialstyrelsens struktur Barnets behov i centrum, BBIC, som förvaltningens metodstöd är kopplat till. En kollegial granskning av ärendena sker varje år och en punkt i granskningen handlar just om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals. Om det som framkommer vid den kollegiala granskningen medför förbättringsåtgärder, upprättas handlingsplaner för det ändamålet.

Ett barnsamtal ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad, och utgångspunkten är att barnsamtal ska hållas med alla barn. Barnet tillfrågas alltid och om barnet inte önskar samtal så respekteras det och ska dokumenteras. Vid samtalen använder sig handläggaren av olika strukturer och t.ex. s.k. tejpning-figurer. Det är en utmaning att hålla ett barnsamtal och därför finns det en grupp inom förvaltningen som har till uppgift att bl.a. vägleda yngre kollegor. Barnen får information om besluten som fattas och ett särskilt barnanpassat brev har utformats där t.ex. beslutet framgår. Det görs en bedömning i varje enskilt fall om det är lämpligt att skicka brevet.

Vid den kollegiala granskningen har det uppmärksammats att bedömningen av barnets bästa inte alltid redogörs för i fattade beslut. Därför har en handlingsplan avseende detta upprättats, vilken inte är specifik för just beslut om umgängesbegränsning utan för alla olika beslutstyper. Skillnaderna i besluten som fattas av nämnden respektive av ordföranden eller en ledamot av nämnden kan bero på att ordförandebeslut endast fattas i brådskande fall. I de fallen får ordföranden en muntlig redogörelse för beslutet.

Många av de beslut som har lämnats till JO kommer från nämndens särskilda grupp som jobbar med LVU-frågor och hedersrelaterat förtryck. I de fallen kan det finnas skäl att samtidigt som ett beslut om omedelbart omhändertagande och hemlighållande av vistelseort fattas också fatta beslut om umgängesbegränsning. Det senare beslutet fattas då ofta för att skydda barnet från att behöva ta emot samtal från släktingar och för att barnet inte ska behöva utstå påtryckningar. Det är möjligt att ett beslut om umgängesbegränsning är knapphändigt motiverat utifrån att beslutsfattaren i de fallen också får tillgång till underlaget för de andra två besluten. Beslutet om umgängesbegränsning följer alltså inte endast med på köpet, utan beslutet som sådant ska kunna stå på egna ben och ska följaktligen motiveras.

Utgångspunkten i handläggningen är alltså att barnet ska få komma till tals, och med små barn kan detta göras genom t.ex. observationer. Vid nämndens egenkontroller har brister funnits i dokumentationen av dessa och handlingsplaner har upprättats för att sätta fokus på problematiken. En del av bristerna är att det inte alltid går att se vad barnet har berättat i relation till vad handläggaren har observerat. Inför att ett beslut ska fattas om t.ex. umgängesbegränsning får beslutsfattaren en muntlig redogörelse från handläggaren och får därigenom information om vad barnet har sagt. Vad

barnet har sagt, ska dock dokumenteras. Vid barnsamtal ska frågan ställas till barnet om handläggaren har uppfattat barnet korrekt, och svaret på den frågan ska dokumenteras.

Enligt nämndens uppfattning ska mognadsbedömningar göras och dokumenteras, och att göra det i varje enskilt ärende är ett område för nämnden att förbättra.

Anledningen till att nämnden lämnade in LVU-utredningen för respektive barn till JO i samband med övriga handlingar, var för att den bedömdes relevant i sammanhanget. Ett beslut om umgängesbegränsning är dock ett självständigt beslut. Nämnden arbetar just nu med att förbättra sin journalföring i ärenden och alla anställda ska t.ex. genomgå Socialstyrelsens dokumentationsutbildning.

Att barnets namn står i adressrutan i vissa av nämndens beslut är en teknisk fråga och har sin grund i att det är barnet som registreras i systemet. Det är barnets vårdnadshavare som får beslutet även om det är barnets namn som står i adressrutan. Det är en brist i dokumentationen att det inte finns angivet vem som får del av beslutet.

När frågan om umgängesbegränsning väcks, bör den utredas inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Inom nämndens förvaltning har detta diskuterats mycket och kommunjuristen har varit inblandad i diskussionerna. Frågan om flera utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL kan bedrivas samtidigt beträffande samma barn har t.ex. diskuterats.

Det finns inget uttalat om att en handläggare ska använda sig av en särskild mall när han eller hon skriver beslutsunderlaget för en umgängesbegränsning. Om Socialstyrelsens mall Barnets behov i centrum används, finns det en risk att handläggaren överutreder en relativt liten fråga.

Det centrala är att det är nämnden som fattar beslut om umgängesbegränsning. Det är inte lika inskränkande att upphäva ett beslut om det. Ett beslut om upphävande av en umgängesbegränsning når inte upp till den vikt och betydelse som medför delegationsförbud enligt 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725). En diskussion om detta fördes för ett tag sedan med kommunjuristen, och delegationsordningen ändrades så att utskott fick delegation att fatta beslut om upphävande av umgängesbegränsning. Nämnden har inte haft något ärende där ett beslut om umgängesbegränsning blivit upphävt i strid med barnets åsikt. Ett beslut om upphävande av en sådan begränsning ska dock motiveras.

När ordföranden eller annan ledamot av nämnden fattar ett beslut om umgängesbegränsning ska det motiveras varför beslutet var brådskande. Det finns något enstaka fall när förvaltningsrätten upphävt en beslutad umgängesbegränsning med motiveringen att det inte var brådskande. Det är ett fel att själva beslutsmeningen har saknats i några fall i beslut som ordföranden

har fattat. Det är viktigt att besluten om umgängesbegränsning är exakta och tydliga.

När nämnden fattar beslut om umgängesbegränsning är nämndens motivering till beslutet också förvaltningens beslutsunderlag. Det skrivs alltså inte en särskild motivering i själva protokollen/besluten, bl.a. med hänsyn till sekretess.

De beslutsmeddelanden som i stort sett är tomma kommer automatiskt i nämndens system när ett beslut registreras. Det spelar ingen roll om det är nämndens beslut som registreras eller om det är ett beslut från förvaltningsrätten. Meddelandet genereras oavsett. Meddelandena har i sig ingen juridisk betydelse, utan är för deras system.

Beslut om umgängesbegränsning ska rikta sig mot kretsen i 14 § LVU. Att JO har hittat fall när andra som faller utanför denna krets begränsats är ett misstag och ett sådant beslut kan i stället fattas med stöd av 11 § LVU. Misstaget kan ha berott på hög personalomsättning, kunskapsbrister och stressfulla situationer. En specialisthandläggare och en chef läser besluten och de aktuella misstagen borde ha fångats upp. Likaså borde inte en hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) som har upphört att gälla, ha gjorts i vissa beslut.

En överklagandehänvisning genereras när ett beslut som kan överklagas skrivs ut och det bör framgå av beslutet att en sådan skickas med beslutet. En överklagandehänvisning är alltså en bilaga till beslutet.

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