

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 15 mars 2022 av Socialnämnden i Luleå 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 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 3 februari 2022 beslutade Thomas Norling att inspektera Socialnämnden i Luleå kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Den 15 mars 2022 genomförde Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anna Flodin, områdesansvarige föredraganden Anders Malmkvist (protokollförare) och föredraganden Eric Wahlberg 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 sex barn.

lakttagelser vid granskningen av handlingarna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

lakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen

- Få av de granskade besluten innehöll någon uttrycklig prövning av barnets bästa, och det framgick inte varför den specifika umgängesbegränsningen bedömdes vara till barnets bästa. I besluten framgick det inte varför behovet av skydd för barnet gick före ett långsiktigt behov av kontinuerlig kontakt mellan vårdnadshavarna och barnet.
- Få av de granskade besluten innehöll en uttrycklig prövning av rekvisiten i 14 § LVU. Övriga beslut saknade detta.
- I ett par av de granskade besluten fanns en redogörelse för barnets inställning i umgängesfrågan. I övriga ärenden innehöll varken besluten eller i förekommande fall det till respektive beslut tillhörande beslutsunderlaget någon redogörelse för barnets inställning i umgängesfrågan. I de fall barnet haft någon inställning i umgängesfrågan framgick den i stället indirekt i barnets journal.
- I ett flertal ärenden framgick det inte att eller om barnet fått komma till tals. I de fall som barnet fått komma till tals framgick inte detta av besluten eller beslutsunderlaget. Att barnet fått komma till tals framgick i stället av journalen. Det framgick inte heller av beslutet eller beslutsunderlaget vilken betydelse som nämnden tillmätt barnets åsikter i fråga om umgänget med vårdnadshavarna när barnet fått komma till tals.
- I de ärenden där det inte framgick om barnet fått komma till tals fanns det inte någon dokumenterad bedömning av barnens mognad. Det framgick inte heller varför de inte hade fått komma till tals.
- Inte heller i de ärenden där barnet fått komma till tals fanns det någon dokumenterad bedömning av barnets mognad.
- Det framgick inte av de granskade handlingarna om eller hur barnen varit delaktiga i planeringen av umgänget.

- I ett av ärendena framgick det av journalanteckningarna att barnet inte ville ha någon kontakt med vårdnadshavaren, men detta framgick dock varken av beslutet eller av tillhörande beslutsunderlag. Det framgick inte heller hur nämnden bedömt detta, och det var oklart vilken påverkan som barnets åsikt haft för beslutet att begränsa umgänget.
- I ett ärende hade nämnden hört barnet via barnets far, men det fanns inte någon förklaring till varför nämnden inte pratat direkt med barnet.
- I journalerna fanns det inte någon anteckning om att barnen hade fått information om det aktuella beslutet och dess innehåll.

lakttagelser i övrigt

- Nämnden hade inte i något av de granskade ärendena fattat beslut om att inleda en utredning med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, inför beslutet om umgängesbegränsning.
- De granskade besluten innehöll inte någon uppgift om hur länge beslutet skulle gälla eller om det skulle gälla tills vidare.
- I ett ärende framgick det att barnet hade två vårdnadshavare, men det framgick inte vilken vårdnadshavare som beslutet om att begränsa umgänget var riktat mot, och det var oklart vems umgänge med barnet som hade begränsats.
- I ett ärende var beslutet utformat enligt följande:

AA [*barnet; JO:s anm.*] och BB [*barnets far; JO:s anm.*] ska inte ha någon form av kontakt med varandra.
- I samtliga granskade ärenden fanns en anteckning i journalen om att ett beslut om umgängesbegränsning hade fattats.
- I två ärenden hade ett av nämndens utskott fattat beslut om umgängesbegränsning. Ett av dessa beslut var rubricerat som ett övervägande.
- I något ärende hade beslut om att upphäva umgängesbegränsningen inte fattats av nämnden, utan av ett utskott.
- I de fall de granskade besluten fattats av tjänstgörande ordförande innehöll besluten en kort motivering och det hänvisades alltså inte till något beslutsunderlag för motiveringen.
- När nämnden fattade beslut att upphäva en umgängesbegränsning fanns det inte någon motivering direkt angiven i de granskade besluten. Det fanns dock en hänvisning i besluten, under rubriken "Beslutsunderlag", till en utredning upprättad av nämndens förvaltning, som i sig innehöll en motivering av beslutet. I beslutet hänvisades dock inte till en utredning daterad ett visst datum.

- I de fall nämndens beslut hänvisade till en utredning fanns i den inte någon beskrivning av hur umgänget mellan barnet och dess vårdnadshavare varit innan frågan att begränsa umgänget blev aktuell.
- Av de granskade journalanteckningarna framgick att barnets vårdnadshavare fått komma till tals och i något fall att de begärt mer umgänge med barnet ifråga. Det fanns dock inte någon sammanfattning av vårdnadshavarens inställning i fråga om umgänge i de granskade besluten eller i underlaget för besluten i fråga.
- I de fall besluten var fattade av tjänstgörande ordförande framgick inte varför ordföranden tagit beslutet, och det fanns inte någon uppgift om att frågan t.ex. varit brådskande.
- De granskade besluten saknade överklagandehänvisning.

Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 15 mars 2022. Från nämnden deltog socialchefen CC, verksamhetschefen DD, enhetschefen EE, socialt ansvarige samordnaren FF samt specialistsocionomerna GG och 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:

Nämnden arbetar kontinuerligt med principen om barnets bästa och barnkonventionen. Just nu arbetar den med att få olika barnkonsekvensanalyser på plats.

Sedan barnkonventionen blev svensk lag har kommunen en övergripande barnrättsgrupp med ansvar att leda utvecklingen i hela kommunen i syfte att förbättra arbetet med barnets bästa. Samtliga förvaltningar i kommunen är representerade i gruppen. Alla ledamöter i nämnden har vidare genomgått en utbildning i frågor om barnets bästa efter det att barnkonventionen blev svensk lag. För socialförvaltningens del innebär egentligen inte barnkonventionen någon större förändring, då man har arbetat utifrån principen om barnets bästa sedan länge.

När det gäller ärenden om umgängebegränsning enligt LVU arbetar de sedan en tid tillbaka med att tydligare få med principen om barnets bästa. Nämndens förvaltning arbetar enligt Socialstyrelsens rutiner om Barnets behov i centrum, och har särskilda mallar som syftar till att tydligare få med barnets bästa i alla

ärenden, inklusive ärendena om umgängesbegränsning. Alla medarbetare vid nämndens förvaltning har sedan barnkonventionen blev svensk lag genomgått en repeterande utbildning om Socialstyrelsens rutiner om Barnets behov i centrum. Vid nämndens förvaltning har man löpande haft olika workshops om Barnets behov i centrum, och man har även genomfört olika teman kring barnets bästa där enhetscheferna, specialistsocionomerna och handläggarna deltagit.

När det gäller hur beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU utformas arbetar nämnden utifrån Socialstyrelsens riktlinjer.

Nämnden har under 2021 och 2022 löpande genomfört internkontroll i syfte att följa upp hur förvaltningen arbetar med principen om barnets rätt att komma till tals.

Vid svåra ärenden har ansvarig handläggare löpande kontakt med specialist-socionom och enhetschef, och ibland kan även en kommunjurist kopplas in.

För att stärka umgänget mellan placerade barn och vårdnadshavare arbetar nämndens förvaltning med samverkan mellan vårdnadshavarna, familjehemmet och socialtjänsten. Förvaltningen erbjuder även vårdnadshavare en kontakt med öppenvården.

Nämnden arbetar med samtycke även beträffande de barn som vårdas med stöd av LVU och i de flesta fall kommer nämnden och föräldrarna överens om ett umgänge. Det är därför inte förvånande att förvaltningen endast identifierade sex beslut med anledning av JO:s beställning.

I ärenden om umgängesbegränsning försöker nämnden förenkla dokumentationen och har som målsättning att inte skriva för mycket. I grunden finns en mer genomarbetad LVU-utredning. Det kan dock vara så att viss information endast finns i LVU-utredningen, men att den också borde finnas med i ett beslut om umgängesbegränsning. I ärenden om umgängesbegränsning lägger de mycket fokus på barnet och vad som blir bäst för barnet. Det kan hända att förvaltningen har mer information om barnen än vad som framgår av besluten, och att det borde framgå mer i detalj hur de bedömt barnets bästa i de enskilda ärendena. Nämnden gör alltid bedömningen i varje enskilt ärende utifrån vad som är bäst för barnet, men det kanske inte kommer klart till uttryck i de enskilda besluten. Om det inte framgår klart hur den resonerat i besluten finns en uppenbar risk att parterna och domstolen inte förstår hur nämnden resonerat. Det är ett område för nämnden att förbättra.

När det gäller de formella rekvisiten i 14 § LVU ska de givetvis framgå. Nämnden fattar dock endast beslut om umgängesbegränsning när det är nödvändigt, varför de ser rekvisiten som underförstådda.

Generellt sett går barnens behov av skydd före det långsiktiga behovet av en kontinuerlig relation med föräldrarna. I de enskilda ärendena kanske nämndens

motivering till varför det förhåller sig så inte framgår tillräckligt tydligt vare sig i besluten eller underlaget till besluten. Nämnden ser detta som ett förbättringsområde.

När det gäller barnets rätt att komma till tals tillfrågas alltid barnet, men ibland vill barnet inte prata med förvaltningens medarbetare. Handläggaren känner oftast barnet och vet vad barnet har berättat, men ibland kan det vara så att alla samtal inte dokumenteras, vilket givetvis är felaktigt. Alla samtal med barnet borde framgå av dokumentationen i ärendet. Att så inte alltid sker idag kan bero på tidsbrist och på att det ibland är flera handläggare inblandade. Nämnden har inte någon uttalad åldersgräns för när ett barn får komma till tals, utan målet är att alla barn ska få komma till tals. I ärendet som granskats där barnet endast hördes genom sin far känner nämnden inte till varför barnet inte hördes direkt. Om ett barn av olika anledningar inte fått komma till tals bör skälen till det framgå av dokumentationen.

Vad gäller barnets rätt till relevant information tar de i samtalen med barnen upp omgåendet. De barn som är placerade har förvaltningen mycket kontakt med och barnen får information om beslutade omgångsbegränsningar, men det kan vara så att detta inte alltid framgår av dokumentationen.

När frågan om att begränsa omgåendet mellan ett barn och dess vårdnadshavare aktualiseras borde nämnden inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Detta sker dock inte i nuläget, men i och med att det kommer in en uppgift som leder till ett beslut borde frågan hanteras inom ramen för en utredning som sedan kommuniceras med vårdnadshavarna.

Enligt nämndens uppfattning borde det framgå av journalen att besluten expedieras och till vem. Om det inte framgår är det en brist som nämnden får ta tag i.

När det gäller frågan om delegation är det nämndens uppfattning att beslut om att upphäva en omgångsbegränsning borde fattas på samma nivå som beslutet att begränsa omgåendet. Det var alltså fel att ett utskott fattade beslut om att upphäva en omgångsbegränsning i ett av de granskade ärendena. I delegationsordningen behandlas inte frågan om upphävande av omgångsbegränsning.

I de fall ordföranden själv fattar beslut om omgångsbegränsning borde det givetvis framgå av beslutet varför ärendet är brådskande. Nämnden har nyligen haft detta uppe för diskussion.

När beslut expedieras skickas det med en separat överklagandehänvisning. Detta syns dock inte i nämndens beslutsprotokoll, men det borde framgå.

I de fall nämnden får ett underlag som den inte är nöjd med går ärendet tillbaka till förvaltningen. Nämndens motivering är den som finns i förvaltningens beslutsunderlag, även om detta kanske inte klart framgår av själva besluten.

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.

Efter det avslutande mötet tog JO del av nämndens nyligen utarbetade mallar för utredning och övervägande av frågan om umgängesbegränsning. Thomas Norling och hans medarbetare noterade följande vid genomgång av dessa handlingar:

I mallen för utredning fanns bl.a. följande rubriker:

- Anledning till utredning
- Bakgrund och viktiga händelser
- Beskrivning av umgänget eller kontakten
- Barnets inställning till umgänget
- Vårdnadshavarens inställning till umgänget
- Familjehemmets redogörelse
- Socialtjänstens iakttagelser
- Motivering
- Förslag till rubrik

Under varje rubrik fanns olika ”tips” riktade till ansvarig handläggare. Under rubriken ”Motivering” var följande angivet:

Ange det eller de skäl som ligger till grund för beslutet. Det är viktigt att motiveringen är kopplad till rekvisitet i lagtexten – det vill säga att det ska vara nödvändigt att begränsa umgänget [...] med hänsyn till ändamålet med vården. Ange vilket lagrum som beslutet vilar på.

Här kan också beskrivas:

- varför behovet av skydd går före ett långsiktigt behov av en kontinuerlig relation med vårdnadshavaren
- på vilket sätt den specifika begränsningen bedöms vara till barnets bästa.

Vid protokollet

Anders Malmkvist

Justeras den 16 maj 2022

Thomas Norling