Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 22 januari 2020 av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommuns handläggning av ärenden om umgänge med umgängesstöd

Inledning

Justitieombudsmannen Thomas Norling genomförde tillsammans med byråchefen Carl-Gustaf Tryblom samt föredragandena Sari Raatesalmi och Anders Malmkvist (protokollförare) den 22 januari 2020 en inspektion av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommuns handläggning av ärenden om umgänge med umgängesstöd. Dagen innan inspektionen träffade Thomas Norling och hans medarbetare rådmannen AA vid Malmö tingsrätt och advokaten BB för att få deras synpunkter på hur nämnden verkställer tingsrättens beslut om umgänge med umgängesstöd.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med att Thomas Norling och hans medarbetare togs emot av avdelningschefen CC och sektionschefen DD i Umgåsens lokaler på Baltzargatan 1. Thomas Norling redogjorde kortfattat för JO:s pågående undersökning av hur socialtjänsten i några kommuner verkställer beslut om umgänge med umgängesstöd (se JO:s ärende med dnr 9119-2019). CC och DD visade upp myndighetens lokal för umgänge med umgängesstöd, Umgåsen. De berättade därefter om verksamheten och uppgav bl.a. följande:

- Under ett år är cirka 100 familjer aktuella för umgänge vid Umgåsen.
- Hälften av barnen som har umgänge vid Umgåsen är familjehemsplacerade enligt LVU. Umgåsen prioriterar dock umgänge med umgängesstöd som domstol fattat beslut om med stöd av 6 kap. 15 c § föräldrabalken, FB.
- Vid Umgåsen arbetar totalt 15 personer uppdelade i fyra s.k. team. Varje team har en umgängesdag per vecka. Det enskilda barnet knyts till ett team men boerende på vilka dagar och veckor som barnet har umgänge kan barnet träffa flera olika team. Personalen i teamet är tillgängliga för alla barn och föräldrar som samtidigt har umgänge i lokalen. Det finns alltså inte någon socialsekreterare vid Umgåsen som är förordnad för varje enskilt barn.

Umgängespassen är två timmar per gång och under vardagar sker umgänget mellan kl. 16:00-18:00. Barnen har som mest umgänge med umgängesstöd en gång per vecka. Under umgängena händer det att barnen och föräldrarna tillsammans med personalen går ut.

- Efter det att tingsrätten fattat beslut om umgänge med umgängesstöd skickar domstolen beslutet till det socialtjänstkontor som barnet tillhör. I kommunen finns fem socialkontor. Vid socialkontoret fördelas ärendet till en socialsekreterare som sedan ansvarar för det. Socialsekreteraren gör därefter vissa kontroller och ställer sedan barnet i kö till Umgåsen. Umgåsen har som målsättning att erbjuda en plats inom 30 dagar från det att barnet ställts i kö. Generellt sett tar det en och en halv månad från tingsrättens beslut till dess barnet har en plats vid Umgåsen, men ibland kan processen ta längre tid. Det kan även gå fortare om föräldrarna är flexibla med dagar och tider för själva umgänget.
- Umgåsen kallar föräldrarna till ett uppstartsmöte och barnet skolas sedan in vid Umgåsen under ett till tre tillfällen. Under inskolningen hålls samtal med barnen där de får anpassad information om bl.a. Umgåsen. Inskolningen sker under en och samma vecka. Därefter kan själva umgänget komma igång.
- På Umgåsen är tre socialsekreterare närvarande när det är umgänge, men en av dem arbetar på kontoret i lokalen. De andra två arbetar aktivt med umgängena.
- Upp till fem barn med respektive umgängesförälder kan ha umgänge i lokalen samtidigt.
- I de fall olika föräldrar och familjer känner varandra sedan tidigare och någon av föräldrarna tycker det känns obehagligt att ha umgänge samtidigt med någon de känner så försöker Umgåsen lösa situationen genom att byta umgängesdag för någon av de inblandade familjerna.
- Umgåsen har inga restriktioner vad gäller språk vid umgängestillfällen och föräldrar och barn kan alltså tala sitt hemspråk med varandra under umgänget. I en del fall där Umgåsen ordnat en individuell lösning för ett barn eller en familj kan socialkontoren fatta beslut om att tolk ska vara närvarande vid umgängena. Det sker efter en bedömning från fall till fall och är alltså inte något som görs generellt.
- Vid umgängena händer det ibland att barnen leker med varandra i stället för att umgås med respektive umgängesförälder. Personalen hjälper då till och försöker avleda barnen och stöttar umgängesföräldern i situationen.
- I de fall det behövs kan Umgåsen erbjuda individuella pass där en socialsekreterare arbetar med en familj i lokalerna. Det kan bli aktuellt bl.a. om föräldrarna har många barn som har umgänge samtidigt, för äldre barn, för spädbarn eller i de fall det enskilda barnet eller en förälder har behov av lugn och ro.
- Utöver umgänge i själva lokalen hjälper personalen vid Umgåsen även till med s.k. överlämningar. Boendeföräldern lämnar då barnet vid Umgåsen och umgängesföräldern hämtar därefter barnet. När umgänget är slut lämnar

umgängesföräldern barnet vid Umgåsen och boendeföräldern hämtar sedan barnet.
- Var tredje månad sker återrapportering till tingsrätten om hur umgänget fungerat.
- Umgåsen kontaktar då det aktuella socialkontoret som sedan sköter kontakten med tingsrätten. Kommunen har också möte med företrädare för tingsrätten två gånger per år.

Granskning av beställda akter och handlingar

Vid inspektionen granskades följande ärenden:

- Akterna i ärenden om umgänge med umgängesstöd (6 kap. 15 c § FB) som kom in till Arbetsmarknads- och socialnämnden i Malmö kommun under andra och tredje kvartalet 2019.
- Akterna i de tio äldsta pågående ärendena om umgänge med umgängesstöd (6 kap. 15 c § FB).

Iakttagelser vid granskningen av akterna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

- Tingsrätten hämtade generellt sett inte in något yttrande från socialnämnden innan den meddelade beslut om umgänge med umgängesstöd (se 6 kap. 15 c § andra stycket FB). Tingsrätten förordnade inte heller i sina domar och beslut om umgänge med umgängesstöd att socialnämnden skulle utse en viss person att medverka vid umgänget (se 6 kap. 15 c § första stycket FB).
- Det framkom att socialtjänsten fattade beslut om att inleda utredning för att verkställa tingsrättens beslut samma dag som beslutet kom in till myndigheten. Därefter fördelades ärendet till en namngiven socialsekreterare vid det aktuella socialkontoret som sedan skötte kontakten med Umgåsen och ställde barnet i kö där.
- Nämnden hade inte i något fall beslutat att utse en viss person att medverka vid umgänget.
- I några ärenden dröjde det mer än två veckor innan socialsekreteraren vid det enskilda socialkontoret kontaktade Umgåsen.
- I ett antal fall framkom att det dröjde upp till några månader innan föräldrarna kallades till ett uppstartsmöte vid Umgåsen.
- I flertalet av de granskade ärendena tog det mer än tre månader efter tingsrättens beslut innan umgänget kom igång. I några ärenden tog detta upp till sex månader.
- I några ärenden hade tingsrätten beslutat att barnet skulle ha umgänge vid Umgåsen två gånger per vecka. Trots domstolens beslut erbjöds barnet umgänge vid Umgåsen endast en gång i veckan. I de ärendena uppgav socialtjänsten i sin återrapportering till tingsrätten att Umgåsen bara kan ge varje barn plats för umgänge en gång per vecka och att det innebär att domstolens beslut av den anledningen inte verkställts i sin helhet. I något fall

motiverades detta med att ett mer omfattande umgänge inte var förenligt med vad som var bäst för barnet.
- Socialtjänstens återrapportering till tingsrätten fungerade bra och yttrandena var generellt sett detaljerade och välskrivna.
- Umgåsen har ett dokument med förhållningsregler som är daterat den 1 mars 2019. Av dokumentet framgår bl.a. följande:

> Vi har nolltolerans mot alkohol och droger. Om vi misstänker att någon är påverkad har vi rätt att begära ett alkoholtest som görs på plats, vi har även rätt att avbryta umgänget och avvisa den som är påverkad. Vid dokumenterat missbruk har Umgåsen rätt att kräva droganalys innan umgänge.

- I samband med att domstolens beslut kommer in till socialtjänsten använder sig socialkontoret av ett dokument kallat ”Aktualiseringsdokument –insats umgängesstöd Umgåsen”. I dokumentet anges bl.a. att när ansvarig socialsekreterare bedömt behov av bistånd i form av umgängesstöd för barn och förälder ställs ärendet i kö hos Umgåsen genom att socialsekreteraren skickar aktualiseringsdokumentet till Umgåsen. På en sida i dokumentet finns rutor där socialsekreteraren under rubriken ”Lagrum” kan kryssa i antingen SoL, LVU eller ”Tingsrättsbeslut/dom”.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades samma eftermiddag med ett möte i Familjerättens lokaler på Fänriksgatan 1. Från kommunens sida deltog avdelningschefen CC, sektionschefen DD, enhetschefen EE och förvaltningsjuristen FF.

Thomas Norling och hans medarbetare redogjorde kortfattat för sina iakttagelser vid granskningen. Därefter ställdes frågor om kommunens arbete beträffande umgängesstöd och verksamheten vid Umgåsen. Företrädarna för socialtjänsten uppgav bl.a. följande:

Även om tingsrätten i sina beslut och domar inte uttryckligen förordnar om umgänge med umgängesstöd utgår socialtjänsten från att det rör sig om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § FB. Företrädare för socialtjänsten har regelbundna möten med tingsrätten om den verksamhet som bedrivs vid Umgåsen. I samtalen med tingsrätten har de diskuterat vad socialtjänsten kan erbjuda i fråga om umgängesstöd och de har då kommit överens om att i de fall tingsrätten dömer till umgängesstöd är det verksamheten vid Umgåsen som i första hand är aktuell. Mot denna bakgrund är det klart för socialtjänsten att tingsrättens domar och beslut rör umgänge med umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § FB.

Det stämmer att tingsrätten inte hämtar in yttranden från nämnden innan domstolen meddelar beslut om umgänge med umgängesstöd. Orsaken till det är att umgänge med umgängesstöd bara kan ske på Umgåsen. Socialtjänsten har inga synpunkter på att något yttrande inte hämtas in av tingsrätten. Det är vidare något som myndigheterna kommit överens om. Tingsrätten känner väl till de möjligheter till umgängesstöd som socialtjänsten kan erbjuda vid Umgåsen. Om

tingsrätten skulle hämta in ett yttrande skulle svaret från socialtjänstens sida endast vara en upprepning av vilka möjligheter som erbjuds vid Umgåsen.

Efter tingsrättens beslut om umgänge med umgängesstöd utser inte socialtjänsten en viss person att medverka vid umgänget. Anledningen är främst resursbrist och socialtjänsten har inte haft möjlighet att anställa en person som bara ska vara umgängesstöd. Socialtjänsten skulle vidare ha svårt att rekrytera kompetent och lämplig personal att enbart arbeta som umgängesstödjare. Innan lagändringen i augusti 2010 utsåg socialtjänsten en viss person som kontaktperson, men myndigheten upplevde att detta ställde till det och att det systemet var sårbart i de fall kontaktpersonen t.ex. blev sjuk. De personer som anlitades som kontaktpersoner var ofta oerfarna eftersom det var svårt för socialtjänsten att hitta tillräckligt kvalificerade personer. Verksamheten vid Umgåsen startades år 2007 för att hantera dessa problem och för att få mer kvalificerad personal. På så sätt kan ett mer kvalificerat stöd ges till barn och föräldrar i samband med umgänget. Även om myndigheten inte utser en viss person som umgängesstödjare är en socialsekreterare vid Umgåsen ansvarig för umgänget och kontakten med föräldrarna och barnet. Med den nuvarande lösningen kan umgänget fortgå även om någon i personalen på Umgåsen, t.ex. på grund av sjukdom eller semester, skulle ha förhinder att närvara vid ett umgängestillfälle.

Umgåsen kan erbjuda varje barn umgänge vid endast ett tillfälle per vecka. I de fall tingsrätten beslutat att ett barn har rätt till umgänge med en förälder med umgängesstöd vid fler tillfällen verkställs inte domstolens beslut fullt ut. Anledningen till det är bristande ekonomiska resurser och att den nuvarande verksamheten vid Umgåsen inte skulle gå att bedriva om barnen hade rätt till umgänge fler än en gång per vecka. Myndigheten har också bedömt att ett tätare umgänge inte är förenligt med barnens bästa. Socialtjänsten har uppfattat att tingsrätten är nöjd med den nuvarande lösningen där Umgåsen kan erbjuda umgänge vid ett tillfälle per vecka. I april 2019 fick socialtjänsten utökade resurser och myndigheten tittar på olika alternativ för att snabba på verkställigheten av tingsrättens beslut om umgänge med umgängesstöd. Myndigheten kommer även inom kort att få nya lokaler med andra möjligheter till flexibla lösningar som är mer anpassade efter det enskilda barnets behov.

När socialtjänsten får en dom eller ett beslut om umgänge med umgängesstöd från tingsrätten att verkställa använder sig myndigheten av ett dokument kallat ”Aktualiseringsdokument”. Dokumentet används vid verkställighet av det umgänge som domstolen beslutat om. Även om det i dokumentet finns olika alternativ att kryssa i, bl.a. SoL, verkställs de beslut om umgänge med umgängesstöd som domstol fattat beslut om enligt bestämmelserna i FB.

Umgåsens förhållningsregler vad gäller alkohol- och drogtester har tillkommit som ordningsregler med hänvisning till att verksamheten vid Umgåsen inte skulle gå att bedriva utan dem. Om det finns indikationer på att någon av

föräldrarna haft missbruksproblem det senaste året kräver socialtjänsten att den föräldern inför umgänget lämnar alkohol- eller drogtester. Alkoholtesterna genomförs i Umgåsens lokaler, medan droganalyserna hanteras av respektive socialkontor. Föräldrarna lämnar sitt samtycke till förhållningsreglerna i samband med uppstartsmötet vid Umgåsen.

Nämnden har varken ändrat verksamheten vid Umgåsen eller sina rutiner vad gäller umgänge med umgängesstöd efter JO:s kritikbeslut mot nämnden (se JO 2019/20 s. 563).

Thomas Norling avslutade mötet med att förklara att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll samt 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 9119-2019.

Vid protokollet

Anders Malmkvist

Justeras den 14 februari 2020

Thomas Norling