JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

PROTOKOLL

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 24 mars 2022 av Socialnämnden i Södertälje 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 Södertälje kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. Byråchefen Anna Flodin förordnades att verkställa inspektionen.

Den 24 mars 2022 genomförde byråchefen Anna Flodin, områdesansvarige föredraganden Anders Malmkvist (protokollförare) och föredraganden Eric Wahlberg inspektionen av nämnden. Inför inspektionen granskades 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 ca 20 barn.

Iakttagelser vid granskningen av handlingarna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

Iakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen

- I de fall en ledamot av nämnden fattat beslutet om umgängesbegränsning innehöll det inte någon uttrycklig prövning av barnets bästa, och det framgick inte varför den specifika umgängesbegränsningen bedömdes vara till barnets bästa.

- I de fall nämnden fattat beslut innehöll det en uttrycklig prövning av barnets bästa.

- Oavsett om de granskade besluten fattats av nämnden eller av en ledamot framgick det inte varför behovet av skydd för barnet gick före ett långsiktigt behov av kontinuerlig kontakt mellan vårdnadshavarna och barnet.

- Ett par av de granskade besluten innehöll en uttrycklig prövning av rekvisiten i 14 § LVU, medan övriga granskade beslut saknade en sådan prövning.

- I några av de granskade besluten fanns inte någon anteckning i barnets journal om att barnet hade fått komma till tals. Det fanns inte heller någon förklaring till varför respektive barn inte hade fått komma till tals. I övriga granskade ärenden framgick av journalen att barnet fått komma till tals.

- De granskade besluten innehöll inte någon redogörelse för barnets inställning i umgängesfrågan. Barnets inställning framgick i stället i barnets journal. Det framgick inte av besluten eller beslutsunderlagen vilken betydelse som nämnden tillmätt barnets åsikter i fråga om umgänget med vårdnadshavarna.

- Det framgick inte av de granskade handlingarna om eller hur barnen varit delaktiga i planeringen av umgänget.

- Det fanns inte i något ärende en dokumenterad bedömning av barnets mognad.

- I journalerna saknades anteckning om att barnen hade fått information om det aktuella beslutet och dess innehåll.

Iakttagelser i övrigt

- Nämnden hade i de allra flesta fallen inte fattat beslut om att inleda en utredning med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, inför beslutet om umgängesbegränsning.

- Flertalet av de granskade journalerna saknade uppgift om vem som fått besluten.

- I några ärenden hade beslut om att upphäva umgängesbegränsningen fattats av ett utskott.

- Flertalet av de granskade besluten saknade helt motivering, och det fanns inte heller någon hänvisning i besluten till något beslutsunderlag eller någon utredning. I det material som nämnden gav in till JO fanns dock i de flesta ärenden en utredning upprättad av nämndens förvaltning i nära anslutning till att beslutet fattades. Nämndens beslut innehöll dock inte någon hänvisning till utredningen.

- I ett ärende hade barnets vårdnadshavare överklagat beslutet att begränsa umgänget till förvaltningsrätten. Domstolen upphävde nämndens beslut bl.a. för att barnet inte fått komma till tals och för att utredningen enligt domstolen inte var tillräckligt robust.

- I de fall när en ledamot av nämnden fattat beslut om umgängesbegränsning anmäldes beslutet till ett utskott och inte till nämnden.

- När ett ledamotsbeslut anmäldes till utskott förekom det att det i protokollen lades det till uppgifter och information, t.ex. rekvisiten i 14 § LVU, som inte framgick av beslutet som anmäldes. I protokollen hänvisades även i vissa fall till beslutsunderlag, och i några protokoll fanns vidare en överklagandehänvisning.

- I flertalet beslut saknades det en överklagandehänvisning. I de fall när det fanns en överklagandehänvisning framgick i den bl.a. följande:

  > Om ni är missnöjd med det här beslutet kan ni överklaga det skriftligt. Överklagan ska komma in till socialkontoret senast tre veckor från den dag ni tagit emot beslutet. Om socialnämnden beslutar att inte ändra beslutet kommer överklagan lämnas vidare till Förvaltningsrätten för prövning.

- I ett ärende hade nämnden sedan tidigare beslutat om total umgängesbegränsning mellan ett barn och dess vårdnadshavare.

Nämnden fattade därefter ett nytt beslut där det framgick att nämnden upphävde umgängesbegränsningen med motiveringen att någon begränsning inte behövdes, för att sedan i samma beslut på nytt besluta om en total begränsning av umgänget mellan barnet och dess vårdnadshavare.

Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 24 mars 2022. Från nämnden deltog resultatområdeschefen AA, gruppledaren BB och verksamhetsutvecklaren CC, samt resultatenhetscheferna DD och EE. Från JO:s sida deltog ovan redovisade personer.

Anna Flodin gick först igenom syftet med mötet. Därefter redogjorde hon 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 ställdes frågor om nämndens handläggning, bl.a. utifrån iakttagelserna vid granskningen av de aktuella handlingarna. Företrädarna för nämnden uppgav bl.a. följande:

Nämnden har arbetat strukturerat med barnets bästa sedan lång tid tillbaka och alltså även innan barnkonventionen blev lag. Nämndens förvaltning arbetar sedan 2007 enligt Socialstyrelsens rutiner om Barnets behov i centrum, som har barnkonventionen som grund. All nyanställd personal går en introduktions-utbildning där principen om barnets bästa och barnkonventionen gås igenom. För de som arbetat länge vid förvaltningen finns även en grundutbildning om barnets bästa. Nämnden arbetar inom hela sin verksamhet med barnkonventionen och principen om barnets bästa genomsyrar nämndens ledningssystem och rutiner. Efter det att barnkonventionen blev lag i januari 2020 har nämndens förvaltning genomfört olika utbildningsinsatser för personalen, och man har arbetat fram olika metodstöd. Nämnden har också genomfört olika utbildningsinsatser med fokus på barnets rätt till delaktighet och barnets rätt till information.

Vissa av nämndens enheter arbetar även med interngranskning för att följa upp och säkerställa att principen om barnets bästa beaktas och efterlevs av medarbetarna. Vid nämndens förvaltning finns även många gruppledare, som läser beslutsunderlag och ger handläggarna återkoppling om barnets bästa och hur dokumentationen av barnrättsfrågor kan förbättras i enskilda ärenden.

I frågor om umgängesbegränsning arbetar nämnden allmänt alltid utifrån vad som är bäst för barnet. Nämnden är dock generellt sett restriktiv med att fatta beslut om umgängesbegränsning och gör det endast när det behövs.

När det gäller beslut som tas av ordförande eller ledamot i nämnden rör det sig om brådskande ärenden, vilket innebär att de besluten inte är lika

genomarbetade. I nämndens LVU-utredning framgår en tydligare beskrivning av ärendet, men de kortare ordförandebesluten är ett område för nämnden att förbättra.

Vad gäller förvaltningens utredning inför att beslut fattas skickas den till ordföranden eller nämnden, och beslutet fattas sedan utifrån uppgifterna i utredningen. Förvaltningens ärendehanteringssystem skickar utredningen digitalt till beslutsfattaren. I förvaltningens ärendehanteringssystem hänger beslut och utredning ihop, och enligt nämndens uppfattning är förvaltningens utredning en del av det formella beslutet, även om ingen hänvisning till utredningen finns i beslutet. Barnets vårdnadshavare får del av beslutsunderlaget i samband med att beslutet expedieras.

De formella rekvisiten i 14 § LVU borde givetvis framgå av besluten. Att detta saknas i flertalet av de granskade besluten beror antagligen på att det rört sig om brådskande ärenden, och i den LVU-utredning som ligger till grund för vården framgår de bakomliggande omständigheterna tydligare. Att få med rekvisiten i varje beslut är ett område för nämnden att förbättra.

Nämnden kan också bli bättre på att motivera även brådskande beslut och arbetar för att föra ett tydligare resonemang i besluten och beslutsunderlaget.

När det gäller barnets rätt att komma till tals gör nämndens förvaltning en bedömning utifrån barnets bästa i det enskilda fallet. Alla barn är olika och det finns flera skäl som avgör om och hur barnet ska få komma till tals. Förvaltningen har ingen generell rutinbeskrivning om detta utan det sker en bedömning utifrån förutsättningarna i varje enskilt ärende. Den bedömningen bör framgå av beslutsunderlaget som nämnden eller ordföranden fattar beslut på. Om ett barn inte fått komma till tals borde även skälen för det framgå i underlaget.

Avsaknaden av mognadsbedömningar i det granskade underlaget är inte förvånande med tanke på att socionomutbildningen inte innehåller några moment om detta, så personalen saknar ofta den kompetensen. Gruppledarna har dock den kompetensen och försöker lära ut den till alla medarbetare.

Barnen förbereds inför varje umgängestillfälle och alla barn får alltså information om hur umgänget med föräldrarna ser ut. Barnen får också vara delaktiga i planeringen av umgängestillfällena. Detta bör framgå av dokumentationen i ärendena.

Nämnden inleder inte en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när det redan finns en pågående utredning. När det gäller umgängesbegränsning fattas oftast de besluten inom ramen för en redan påbörjad utredning. Om frågan aktualiseras utan att det pågår en utredning borde den nog hanteras inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL i och med att det då inkommer en uppgift till nämnden som kan föranleda nämnden att vidta en åtgärd i form av en

begränsning av umgänget. Nämndens förvaltning har dock inte någon inarbetad rutin i denna fråga, utan medarbetarna gör olika utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

Enligt nämndens uppfattning ska det framgå av journalen vem som fått beslutet. I det nya ärendehanteringssystemet Combine kommer detta att framgå per automatik i journalen. Nämnden kommunicerar även beslutsunderlaget med vårdnadshavarna innan beslut om umgängesbegränsning fattas, och även detta borde givetvis framgå av journalen.

När det gäller frågan om delegation är det nämndens uppfattning att det är möjligt att delegera beslut om upphävande av beslut om umgängesbegränsning till ett utskott. Nämnden ser det beslutet i sig som gynnande gentemot föräldrar och barn, och denna typ av beslut når enligt nämndens uppfattning inte upp till den vikt och betydelse som medför delegationsförbud enligt 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725).

I de fall ordförande eller ledamot av nämnden själv fattar beslut om umgängesbegränsning borde det framgå av beslutet varför ärendet är brådskande. Enligt nämndens rutiner ska detta tydligt framgå.

Delegationsbeslut ska enligt deras rutin anmälas av utskottssekreteraren till nämnden, och det är oklart varför delegationsbesluten i det granskade materialet har anmälts till utskottet.

När delegationsbeslut anmäls till nämnden ska inte någon ny information läggas till i anmälningsprotokollet i och med att det formella beslutet om umgängesbegränsning redan är fattat, och nämnden kan inte svara på varför JO:s granskning visat att det lagts till information om t.ex. rekvisiten i 14 § LVU. Det är vidare fel om anmälningsprotokoll innehåller en överklagandehänvisning i och med att de protokollen inte innehåller några beslut som kan överklagas.

När beslut om umgängesbegränsning expedieras skickas det med en separat överklagandehänvisning. Detta borde dock klart framgå av besluten. Nämndens förvaltning har uppmärksammat att överklagandehänvisningen som den nu ser ut är felaktig då den inte stämmer överens med bestämmelsen i 46 § förvaltningslagen (2017:900), och förvaltningen hanterar denna fråga.

Vad gäller ärendet där nämnden i samma beslut upphävde en total umgängesbegränsning för att därefter i samma beslut på nytt besluta om total umgängesbegränsning fick nämnden rådet av kommunjuristen att hantera frågan på det sättet. Nämnden hanterade frågan på detta sätt för att ge vårdnadshavaren ett nytt beslut att överklaga.

Anna Flodin avslutade mötet med att förklara att iakttagelserna från inspektionen kommer att redovisas i ett protokoll och att Thomas Norlings 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

Anders Malmkvist

Justeras den 16/5 2022

Anna Flodin

Jag har tagit del av protokollet. Inspektionen ingår som en del i en pågående undersökning av socialtjänstens handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU. De samlade iakttagelserna och mina uttalanden kommer att redovisas i JO:s ärende med dnr 822-2022. Jag gör därför inte här något särskilt uttalande med anledning av iakttagelserna vid inspektionen.

Ärendet avslutas.

En kopia av protokollet tillförs ärendet med dnr 822-2022.

Thomas Norling