JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

PROTOKOLL

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 9 mars 2022 av Socialnämnden i Lunds 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 Lunds kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Den 9 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 tre barn.

Iakttagelser vid granskningen av handlingarna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

Iakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen

- De granskade besluten innehöll inte någon uttrycklig prövning av barnets bästa, och det framgick inte varför den specifika umgängesbegränsningen bedömdes vara till barnets bästa. Inte heller framgick det varför behovet av skydd för barnet gick före ett långsiktigt behov av kontinuerlig kontakt mellan vårdnadshavarna och barnet.

- De granskade besluten innehöll inte någon uttrycklig prövning av rekvisiten i 14 § LVU, och det angavs inte att den aktuella begränsningen av umgänget var nödvändig med hänsyn till ändamålet med vården.

- Varken de granskade besluten eller det till respektive beslut tillhörande beslutsunderlaget innehöll någon redogörelse för barnets inställning i umgängesfrågan. Barnets inställning framgick i ett fall indirekt i barnets journal.

- I två av de granskade fallen fanns inte någon anteckning i barnets journal om att barnet hade fått komma till tals under utredningen. Det fanns inte heller någon förklaring till varför barnen inte hade fått komma till tals.

- I ett fall hade barnet fått komma till tals. Det var dock svårt att avgöra vad barnet hade sagt utifrån anteckningarna i journalen och det var inte heller antecknat vilka frågor som hade ställts till barnet. Vidare framgick det inte av beslutet eller beslutsunderlaget 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.

- Beträffande de barn som inte hade fått komma till tals, fanns det inte någon dokumenterad bedömning av barnens mognad.

- I ett av ärendena framgick det av journalanteckningarna att barnet tyckte att omfattningen av umgänget var bra som det var, samtidigt som barnets vårdnadshavare ville ha ett mer omfattande umgänge. I beslutet med tillhörande beslutsunderlag framgick dock inte detta, och det framgick inte hur nämnden bedömt det faktum att barnets och vårdnadshavarnas åsikter och önskemål om umgänget gick isär och vilken inverkan det haft för beslutet att begränsa umgänget.

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

Iakttagelser 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.

- I två av fallen saknades en anteckning i journalen om att ett beslut om umgängesbegränsning hade fattats.

- I samtliga journaler fanns följande anteckning, som hade skrivits in en tid innan nämnden fattade beslut om umgängesbegränsning:

  Delgetts

  Det saknades dock en uppgift om vad som hade delgetts och vem som hade delgetts.

- I två av ärendena hade beslut om att upphäva umgängesbegränsningen inte fattats av nämnden, utan av ett utskott.

- Besluten att upphäva umgängesbegränsningen i två av ärendena betecknades som ett övervägande.

- I två fall övervägdes beslutet enligt 14 § tredje stycket LVU sex dagar för sent.

- I de granskade besluten fanns ingen motivering direkt angiven i respektive beslut. Det fanns dock en hänvisning i besluten, under rubriken ”Underlag för beslut”, till ”Beslutsunderlag” eller till ”Tjänsteutlåtande”, som i sig innehöll en motivering av beslutet. Underlaget var upprättat av nämndens förvaltning.

- I förvaltningens underlag för nämndens beslut fanns i ett fall en beskrivning av hur umgänget mellan barnet och dess vårdnadshavare varit innan frågan att begränsa umgänget blev aktuell.

- De granskade besluten innehöll inte någon uppgift om hur länge beslutet skulle gälla eller om det skulle gälla tills vidare.

- Av beslutsunderlaget beträffande två av besluten framgick det att avsikten med begränsningen var att vårdnadshavarna var för sig endast skulle få umgänge med barnen var sjätte vecka. Besluten var formulerade enligt följande:

  > Socialnämnden beslutar att med stöd av 14 § LVU reglera umgänget till var tredje vecka och att en av föräldrarna då har rätt till umgänge i två timmar.

- I ett fall framgick det att beslutet att begränsa umgänget enligt 14 § LVU även omfattade barnets ”nätverk” och barnets mormor men utan att begreppet ”nätverk” definierades närmare.

- I samtliga beslut angavs i sändlistan ”Namn, vårdnadshavare, med besvärshänvisning”. Det fanns inte någon bilaga till beslutet eller någon anteckning i journalen att en besvärshänvisning hade skickats.

- I de granskade journalanteckningarna framgick det 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.

Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 9 mars 2022. Från nämnden deltog verksamhetschefen AA, enhetschefen BB, förvaltningsjuristen CC och handläggaren DD. 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 strukturerat med principen om barnets bästa, vilket t.ex. innebär att den gör olika barnkonsekvensanalyser. På generell nivå finns barnets bästa alltid med i förvaltningens underlag till nämnden. Nämndens förvaltning arbetar med barnrättsfrågor vid alla enheter, och bevakar löpande dessa frågor. Nämnden har även ett system med s.k. barnrättspiloter i form av en styrgrupp med enhetschefer och medarbetare från olika arbetsområden som fått utbildning i barnrättsfrågor. Alla nyanställda vid nämndens förvaltning får också information om principen om barnets bästa. Nämnden arbetar även med interngranskning för att följa upp enskilda ärenden och frågan om barnets bästa finns då med. Nämndens förvaltning ordnar vidare olika tematräffar som bl.a. kan inkludera frågor om barnets bästa. Man har arbetat strukturerat med

barnrättsfrågor sedan lång tid tillbaka och alltså även innan barnkonventionen blev lag den 1 januari 2020. Sedan ett par år tillbaka arbetar nämnden förvaltningsöverskridande när det gäller barnets bästa och barnrättsfrågor, vilket innebär att dessa frågor genomsyrar hela nämndens verksamhet, och även vuxenenheten har t.ex. arbetat fram strukturer i aktuellt hänseende.

En femtedel av nämndens placerade barn är placerade med stöd av LVU. Det är ungefär 70 placerade barn i familjehemsvården. 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. Nämnden fattar beslut om umgängesbegränsning endast när det verkligen behövs. Det är därför inte förvånande att förvaltningen endast identifierat tre beslut med anledning av JO:s beställning.

Generellt sett är de beslut som nämnden fattar välgrundade, men kanske kommer bedömningen av barnets bästa inte alltid till uttryck tillräckligt tydligt i besluten. Medarbetarna vid nämndens förvaltning gör alltid en bedömning av barnets bästa och tycker att de själva vet vad som är barnets bästa i de enskilda ärendena, men det kan vara svårt att få ner den bedömning som görs i skrift och begreppet barnets bästa som sådant upplevs ibland som något abstrakt. Nämndens ambition är dock att det av besluten ska framgå hur den har resonerat i fråga om barnets bästa och vad som ligger till grund för beslutet.

När det gäller de formella rekvisiten för att få fatta beslut om umgängesbegränsning i 14 § LVU ska de givetvis framgå, men nämnden fattar endast beslut om umgängesbegränsning när det är nödvändigt, och långsiktigt arbetar nämnden med att säkerställa att barnen har kontakt med sina föräldrar. Ett beslut att begränsa umgänget fattas endast när umgänget hindrar vården även om det möjligen inte direkt framgår av beslutet.

När det gäller barnets rätt att komma till tals gör förvaltningen en bedömning i varje enskilt fall utifrån det enskilda barnet. Barn är olika och det finns flera faktorer som avgör om och hur barnet ska få komma till tals. Förvaltningen har inte någon generell rutinbeskrivning om detta utan det sker en bedömning utifrån förutsättningarna i varje enskilt ärende. Vid en interngranskning som genomfördes för cirka två år sedan granskades hur ofta förvaltningen hade träffat redan placerade barn och det varierade mellan fyra och 20 gånger per år.

I barnärendena ligger tyngdpunkten på det sociala arbetet. De formella reglerna för handläggningen är nödvändiga, men det sociala arbetet går alltid före. Det innebär att det ibland kan bli så att vissa saker inte kan skrivas rakt ut i t.ex. ett beslut. Nämndens arbete med att barn ska ha fortsatt god relation till sina föräldrar innebär därför att det inte alltid är helt lätt att ange exakt vad ett barn har berättat under en utredning. Nämnden har en skyldighet att vara varsam med hur saker och ting uttrycks för att skydda barnet. Vissa beslut och frågor måste nämnden ta ansvar för, och därför kan en del beslut bara sparsamt återge vad ett barn har sagt. I det ena av de tre ärendena som ingått i JO:s granskning har

nämndens förvaltning velat skydda barnet på så sätt att allt hen har sagt inte framgår av t.ex. beslutet.

När nämnden i ett beslut om umgängesbegränsning inte tydligt redovisat barnets inställning finns dock en risk att t.ex. förvaltningsrätten vid en överprövning inte känner till allt som ett barn har sagt, men nämnden måste alltid tänka på den framtida kontakten mellan barnet och dess föräldrar, och det sociala arbetet kan då få gå före dokumentationen av barnets inställning och åsikter. I ett försök att inte underbygga en konflikt mellan barnet och föräldrarna om vad barnet kan ha berättat under handläggningen försöker nämndens förvaltning inte vara alltför konfrontativ gentemot föräldrarna i dessa ärenden.

Två av barnen i de granskade handlingarna hade inte fått komma till tals. Det beror på att de inte hade mycket till språk. I stället för att samtala med barnen besökte ansvarig handläggare barnen i familjehemmet och på förskolan och gjorde observationer som ett försök att klargöra barnens inställning på annat sätt. Nämnden har för avsikt att bli bättre på att dokumentera t.ex. barnets inställning, och i det arbetet ingår även att tydligare ange hur barnets inställning har beaktats och vilken vikt barnets inställning haft för de beslut som fattats. Nämnden avser vidare att framöver mer tydligt ange skälen till varför ett barn inte fått komma till tals.

När det gäller barnets rätt till relevant information vet förvaltningen att flertalet barn mår dåligt av alla processer och beslut som fattas om dem och vissa barn vill därför inte få information om allt som händer i deras ärende. Sådana bedömningar och uppgifter måste givetvis ändå dokumenteras i barnets journal, vilket kanske inte alltid görs. I de ärenden som granskats av JO har två av barnen inte mycket till språk och det kan vara skälet till att de inte fått någon information. I det ärende där barnet fick komma till tals under handläggningen har barnet fått information om umgängena och hen vet det hen behöver veta.

Nämnden inleder inte en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när frågan om umgängesbegränsning aktualiseras. Frågan handläggs dock skyndsamt, och har närmast hanterats som en verkställighetsfråga. Rent generellt tenderar en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL att bli manualstyrd. En sådan riskerar också att bli alltför omfattande. En utmaning kan i sammanhanget vara att endast göra utredningen så omfattande som omständigheterna i det enskilda fallet kräver.

Enligt nämndens uppfattning ska det av journalen framgå att ett beslut om umgängesbegränsning fattats och om det saknas i de granskade ärendena är det en brist.

Anteckningen ”Delges” i journalen är felaktigt utformad. Det som avses är kommunicering. Så snart en utredning inför beslut om umgängesbegränsning är klar, kommuniceras den till barnets vårdnadshavare och eventuella ombud. Vårdnadshavarna är också välkomna till det sammanträde vid vilket beslut ska

fattas. Det är oklart hur följebrevet är utformat och om vårdnadshavarna t.ex. får viss tid på sig att yttra sig över det kommunicerade underlaget. Kommunicering borde givetvis ske på ett sätt som överensstämmer med förvaltningslagens regler.

Enligt praxis får nämnden inte delegera beslutanderätten beträffande umgängesbegränsning till ett utskott. Detta görs därför inte längre, även om nämndens delegationsordning inte är uppdaterad i det avseendet. När frågan om umgängesbegränsning aktualiseras, måste alltså nämnden fatta beslutet, vilket kan vara problematiskt då nämnden inte beslutar i övriga frågor enligt LVU. Nämnden är mot den bakgrunden oftast inte uppdaterad om vad som har hänt i respektive individärende och därför kan det i beslutsunderlaget bli lite långa bakgrundsbeskrivningar.

Nämndens uppfattning är att det är möjligt att delegera beslut om upphävande av beslut om umgängesbegränsning till ett utskott eftersom den typen av beslut inte når upp till den vikt och betydelse som medför delegationsförbud enligt 6 kap. 38 § kommunallagen (2017:725). Här stödjer sig nämnden på kommunal praxis, och det finns exempel från andra kommuner som delegerat den beslutanderätten till tjänstepersoner. Det är oklart för nämnden varför det beslut som JO uppmärksammat vid granskningen som rörde ett upphörande av en umgängesbegränsning var rubricerat som ett övervägande.

Utformningen i besluten om besvärshänvisning brukar se ut så som i de granskade besluten. Även vad gäller motiveringen av besluten brukar nämnden utforma besluten på det aktuella sättet. I besluten hänvisas till ”Underlaget till beslut”, och enligt nämndens mening är det samma sak som motiveringen, men det bör dock framgå tydligare av nämndens protokoll att det är nämndens motivering.

Vad gäller beslutet beträffande det ena barnet så ingår enligt nämndens mening barnets mor och vårdnadshavare i begreppet ”nätverket”. I det ärendet var det därför godtagbart att beslutet fattades med stöd av 14 § LVU. Det framgår av beslutet i övrigt vilka som ingår i ”nätverket”. I det specifika ärendet hade barnets mor och vårdnadshavare villkorat umgänget med barnet på så sätt att någon från hennes nätverk skulle vara med. Om barnets mor inte hade ingått i ”nätverket”, hade det enligt nämndens mening inte varit möjligt att reglera umgänget med övriga i nätverket med stöd av 14 § LVU, utan det skulle då ha skett med stöd av 11 § LVU.

Vad gäller frågan om huruvida besluten beträffande två av de aktuella barnen var otydligt formulerade, kan det konstateras att domstolen prövade överklagandena av besluten. Det har också varit tydligt för föräldrarna vad som gällde. Ambitionen är dock att besluten ska vara tydligare i framtiden.

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 överklagandehänvisnings-blankett och den del av nämndens delegationsordning som rör ärenden enligt LVU. Thomas Norling och hans medarbetare noterade följande vid genomgång av dessa handlingar:

Av delegationsordningen beträffande beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU framgår bl.a. att nämnden har delegerat beslutanderätten till myndighetsutskottet. Av delegationsordningen framgår även att nämnden har delegerat rätten att fatta beslut om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU, i avvaktan på utskottets beslut, till enhetschef och biträdande enhetschef.

Av överklagandehänvisningsblanketten framgår bl.a. att skrivelsen, dvs. överklagandet, ska undertecknas samt att överklagandet ska ställas till socialnämnden.

Vid protokollet

Eric Wahlberg

Justeras den 16 maj 2022

Thomas Norling