

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion den 1 april 2022 av Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings 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 3 februari 2022 beslutade Thomas Norling att inspektera Individ- och familjeomsorgsnämnden i Jönköpings kommuns handläggning av ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU.

Den 1 april 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 efter begäran från JO in ytterligare ett beslut som var fattat av ordföranden.

lakttagelser vid granskningen av handlingarna

Under granskningen gjordes bl.a. följande iakttagelser:

lakttagelser beträffande barnets rättigheter i ärendehandläggningen

- I en del av de granskade besluten gjordes en uttrycklig prövning av barnets bästa, medan det inte gjordes i ett antal andra ärenden.
- I de flesta besluten saknades en uttrycklig prövning av rekvisiten som finns i 14 § LVU.
- I flera av de granskade besluten och det tillhörande beslutsunderlaget fanns det en redogörelse för barnets inställning i umgängesfrågan.
- I de granskade fallen fick barnen komma till tals och handläggaren hade barnsamtal med barnen. I vissa journaler antecknades barnsamtalen i dialogform, medan det i andra journaler redovisades mer sammanfattande vad barnet hade sagt. Det framgick inte huruvida barnet fick bekräfta riktigheten i innehållet i den anteckningen som gjordes med anledning av barnsamtalet.
- I något fall fanns det en dokumenterad mognadsbedömning.
- I journalerna saknades det en anteckning om att barnen hade fått information om det aktuella beslutet och dess innehåll.

lakttagelser i övrigt

- I de granskade fallen inleddes en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) inför beslutet om umgängesbegränsning, vilket framgick av själva utredningen. Någon uppgift om beslutet om sådan utredning fanns emellertid inte i journalen.
- Efter det att nämnden fattat beslut om umgängesbegränsning lades nämndens beslut till i det beslutsunderlag som redan upprättats och kommunicerats med vårdnadshavarna inför nämndens beslut.

- Det saknades uppgift i de granskade journalerna om att beslut om umgängesbegränsning hade fattats och till vem det hade expedierats.
- Alla beslut som JO initialt fick med anledning av beställningen av handlingar var fattade av nämnden.¹ Av underlaget framkom dock att det fanns några enstaka ordförandebeslut, som synes ha fattats i avvaktan på nästkommande nämndsammanträde.
- I respektive nämndprotokoll angavs beslutsmeningen men någon motivering till beslutet lämnades inte. I stället fanns en hänvisning under rubriken ”Beslutsunderlag” till visst daterat beslutsunderlag som i sig innehöll en motivering. Under rubriken ”Överläggning” i nämndprotokollet angavs följande:

Överläggning

Nämnden instämmer i förvaltningens bedömning och anser att umgänget ska begränsas i enlighet med utredningen.

- I nämndprotokollen/besluten fanns uppgift om till vem beslutet expedierades till. Bredvid sändlistan fanns en datumstämpel, vilken synes ha angett expedieringsdagen. I vissa fall dröjde det upp till 14 dagar innan expediering skedde.
- I vissa ärenden begränsades inte bara umgänget för vårdnadshavare, utan även för t.ex. syskon och en vårdnadshavares sambo, till synes med stöd av 14 § LVU. Även begrepp som ”nätverk” och ”släktumgänge” användes i några beslut.
- I flera fall var beslutsmeningen lång och innehöll flera delmoment som närmast kunde uppfattas som anvisningar om själva umgänget, snarare än en begränsning enligt 14 § LVU. Som exempel angavs i en besluts mening beträffande ett barn bl.a. följande:
 - Det skall finnas en planerad aktivitet inför varje umgänge.
 - Familjehemmet ansvarar för att planera plats och aktivitet, om möjligt i dialog med AA [*vårdnadshavaren, JO:s anm.*].
- I några beslut fanns en hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) om tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, som upphört att gälla.

¹ Mellan JO:s granskning av handlingarna från nämnden och det avslutande mötet beställde JO in ett ordförandebeslut, vilket också granskades av JO och hans medarbetare inför det avslutande mötet.

- I samtliga granskade beslut fanns en hänvisning till en överklagandehänvisning.
- I två ärenden gjordes övervägandet enligt 14 § tredje stycket LVU åtta dagar för sent.

Avslutande möte med företrädare för nämnden

Ett avslutande möte hölls digitalt den 1 april 2022. Från nämnden deltog funktionschefen BB, områdeschefen CC, enhetscheferna DD och EE, förste socialsekreterarna FF, GG, HH och JJ samt socialsekreterarna KK, LL och MM. 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:

Inför att barnkonventionen skulle bli svensk lag, skapade nämndens förvaltning en utbildning för ändamålet. Det finns även ett samarbete i frågan mellan länets kommuner. I nämndens verksamhetsberättelse finns frågan om barnets bästa med i form av mål och aktiviteter. Diskussionerna om barnets bästa fortsätter genom olika utbildningar och gruppaktiviteter inom förvaltningen för att förbättra t.ex. tillämpningen av principen i utredningar. Det är levande frågor. Nämndens förvaltning använder sig av Socialstyrelsens kunskapsstöd angående umgängesbegränsning enligt LVU. För några år sedan ägnades en särskild dag åt frågor om stödet. Nämnden vet dock inte hur mycket stödet används ute i verksamheten i och med att den inte följt upp det.

Sedan barnkonventionen trädde i kraft som lag i Sverige har nämndens arbete inte förändrats särskilt mycket utifrån att de grundläggande principerna redan fanns i t.ex. LVU. Förvaltningen har dock blivit mer noggrann med att försöka lyfta fram barnperspektivet. Medborgarna har blivit mer medvetna om konventionen efter att den blev svensk lag.

Handläggarna har som rutin att hålla samtal med barnen vid hembesök vilket sker ca var tredje månad. Alla barn som är placerade träffas, även de riktigt små barnen som av naturliga skäl kanske inte kan prata än. Umgänget med föräldrarna tas alltid upp vid dessa samtal med barnen. Ibland har de barn som inte vill prata med handläggaren. Då använder sig handläggaren av en s.k. umgängesdagbok där barnet själv eller med hjälp kan beskriva hur han eller hon känner inför umgänget och efteråt.

De barn som är stadigvarande placerade i ett familjehem hanteras av en särskild grupp inom förvaltningen. Övriga ärenden hanteras av tre lokalkontor. Även om

det inte är särskilt mycket diskussioner mellan de olika kontoren, är det en del diskussioner om frågor som rör umgängesbegränsning inom respektive kontor. Det har vidare lyfts till chefsnivå att umgängesfrågor inte är enkla och det har efterfrågats mer information om hur man ska tänka vid handläggningen av sådana ärenden.

Även om nämnden varje år genomför internkontroll och då tittar på bl.a. dokumentationen är det ingen som tidigare genomfört en total genomgång av nämndens ärenden om umgängesbegränsning, och nämnden har alltså inte granskat helheten i handläggningen av dessa ärenden vid nämndens kontor. Barnets bästa ska ingå i samtliga beslut och nämnden behöver bli bättre på att uttrycka sig i dessa frågor. Likaså ska en bedömning utifrån rekvisiten i 14 § LVU tydligt framgå i besluten.

Om ett barn inte fått komma till tals i ett ärende, ska det dokumenteras varför så inte har skett. Anledningen till att en mognadsbedömning inte alltid har gjorts kan bero på att barnet har varit åldersadekvat och det har därför varit underförstått vilken betydelse som barnets åsikt ska tillmätas. Däremot kan redovisningen av mognadsbedömningarna bli bättre.

Vad gäller dokumentationen av genomförda barnsamtal skriver alla handläggare lite olika och därför dokumenteras barnsamtalen på lite olika vis i ärendena. Att dokumentationen skiljer sig åt kan också ha att göra med hur ett barnsamtal har gått till i ett visst ärende. I ett dokumentationsprojekt fanns det tankar om att även utveckla journalföringen utifrån ett tillsyns- och tredjemansperspektiv för att säkerställa att även utomstående ska kunna förstå vad som har hänt i ett ärende. Nämndens förvaltning har dock hög personalomsättning, vilket även det kan resultera i att journalerna ser olika ut. Enhetschefen och förste socialsekreterare genomför schematisk egenkontroll, men de kontrollerar då främst de olika utredningarna och inte journalerna. Förvaltningen ser journalerna främst som internt material.

Barnet ska få information om beslutet när det är fattat, och om det inte alltid framgår av dokumentationen är det ett område för nämnden att förbättra.

Frågor om umgängesbegränsning är så pass ingripande att de ska hanteras inom ramen för en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. I det tidigare ärendehanteringssystemet syntes det inte i journalen att en utredning hade inletts men med det nya systemet kommer det att framgå automatiskt.

Nämndens protokoll med beslut expedieras efter att de har justerats och det är det som den aktuella stämpeln vid sändlistan i nämndprotokollet avser.

Det tidigare ärendehanteringssystemet medförde att nämndens beslut lades in i utredningen, även om utredningen redan var färdigställd och kommunicerad. Numera, med det nya systemet, är det dock annorlunda. Genom det läggs även en ny journalanteckning in när ett beslut fattas automatiskt.

Ett beslut om umgängesbegränsning är ingripande. Därför fattar ordföranden endast beslut i brådskande situationer för en kortare tid, som längst fram till nästkommande nämndsammanträde. Det är nämnden som ska fatta beslut om umgängesbegränsning, bl.a. för att den vars umgänge begränsas ska få möjlighet till företräde inför beslutsfattaren. En enskild har inte rätt till företräde inför ordföranden om han eller hon fattar beslutet. Ett beslut om upphävande av umgängesbegränsning ska tas på den delegationsnivå som det ursprungliga beslutet, dvs. av nämnden.

En umgängesbegränsning enligt 14 § LVU kan endast gälla mot vårdnadshavare eller förälder med umgängesrätt, inga andra. Att JO hittat fall när andra än kretsen i 14 § LVU har begränsats är ett misstag. Ett beslut om umgängesbegränsning kan endast reglera omfattningen, längden och även t.ex. om en stödperson ska vara med vid umgänget. Därutöver anges i besluten emellanåt önskemål om hur umgänget bör se ut, och de bör anges så tydligt som möjligt. Anvisningarna om hur umgänget, utöver begränsningen, bör se ut, ska möjligen läggas i själva utredningen, snarare än i beslutsmeningen.

Nämndens förvaltning borde inte ha hänvisat till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) eftersom de upphört att gälla.

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